

تمهيد

لقد حان الوقت الذي تتبنى فيه فلسطين نموذجا تنمويا جديدا قادر على التصدي لسلسلة التحديات التي واجهتها البلاد سابقا وما يواجهها من تحديات جديدة أخذت بالظهور حديثا. وهو ما دعا الحكومة الفلسطينية الحالية لاعتماد نموذج التنمية العنقودية والذي يبدو الأقدر على المساهمة في تصحيح الاختلالات التنموية بين المناطق الفلسطينية. فقد أدى التركيز على تطوير القطاعات الاقتصادية دون مراعاة توزيعها الجغرافي بين المحافظات المختلفة إلى تنمية غير متكافئة بين المناطق والمحافظات الفلسطينية في الضفة بما فيها القدس وقطاع غزة.

ان من متطلبات إنجاح هذا النموذج استكشاف حلول مبتكرة وإبداعية للتغلب على العقبات التي تعيق الجهود الفلسطينية الساعية لتحقيق تنمية متوازنة وعادلة من خلال تركيز الموارد والقطاعات الاقتصادية والمؤسسات في منطقة جغرافية واحدة بما يمكن العناقيد من العمل بشكل مترابط وداعم لبعضها البعض. يتوجب ان يتم تأسيس العناقيد على أساس التخصص بحيث تكمل المناطق بعضها بشكل يعزز التعاون فيما بينها. وبما يسمح بتنمية المناطق وتحقيق نمو ديناميكي من خلال اشراك ومساهمة جميع أفراد المجتمع وشركاء التنمية.

يتطلب تطوير كل عنقود العمل على المستوى الأفقي من خلال تطوير البنية التحتية الأساسية، والعامودي من خلال التركيز على القطاعات الاقتصادية في كل منطقة بما ينسجم مع الخطة الوطنية للتنمية. وفق هذا النموذج تصبح بيت لحم عنقود سياحي؛ قلقيلية، وطولكرم، وجنين، وطوباس، وسلفيت عنقود زراعي؛ نابلس والخليل عنقود صناعي؛ وفي غزة يتم انشاء عنقود بحري، وعناقيد زراعية وصناعية. أما القدس عاصمة عنقود الدولة فتضم تجمع عنقودي للصحة وآخر للتعليم. إن كل عنقود يركز على الميزة التنافسية لكل محافظة فلسطينية وعلى تكاملية المؤسسات والمنشآت في مختلف القطاعات الاقتصادية وتعاونها في لإنجاز اعمالها.

وقد تناولت موضوع التنمية العنقودية في كتابي المنشور في العام 2017 بعنوان "فلسطين: منظور تنموي جديد"، متطرقا ليس فقط لأهمية جسر الفجوات التنموية بين المناطق، ولكن أيضا

لكيفية توظيف المساعدات الدولية بالشكل الأمثل حتى تعم الفائدة على الشعب الفلسطيني كافة في مختلف المحافظات.

انتهر فرصة نشر الدراسة لأشكر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) على جهوده وأبحاثه المعمقة، ودراسته عددا من القضايا التنموية المدرجة ضمن أجندة أعمال الحكومة. كما أتقدم من السيد رجا الخالدي، مدير عام المعهد، والباحث الدكتور بيتر ويلسون كاتب الدراسة على هذا العمل البحثي القيم وعلى دراسة نموذج التنمية بالعناقيد من زاوية وضع التجربة الفلسطينية في الإطار النظري كنموذج تنموي جديد وضمن المنظور الدولي بما يعم بالفائدة على دول أخرى لتنتفع من التجربة.

الدكتور محمد اشتية

رئيس الوزراء

تقديم

قبل عام من اليوم، أي في 30 تشرين أول 2019، افتتح رئيس الوزراء الفلسطيني، الدكتور محمد اشتية، حفل اليوبيل الفضي للمعهد بكلمة رفيعة المستوى سلط فيها الضوء على بعض القضايا البحثية الجديرة بالدراسة والبحث. وضمت هذه الموضوعات بشكل خاص سياسة الانفكاك عن الاحتلال الإسرائيلي والخلاص من التبعية الاستعمارية الاقتصادية، وسياسة التنمية الاقتصادية القائمة على العناقيد، وتمويل التنمية، وهي تشكل بعض الركائز السياسية التي تبنتها الحكومة الثامنة عشر. انطلاقاً من هنا، وبالبناء على خبرة المعهد وسجله البحثي الطويل اللذان يؤهلانه لهذه المهمة، كرس "ماس" جهودهِ والطواقم البحثية الكفؤة لإعداد دراستين شاملتين، وواصل العمل بلا كلل متخطياً الظروف الخاصة التي تعيشها البلاد بعد إعلان حالة الطوارئ منذ انتشار جائحة كوفيد-19 أوائل العام الحالي.

يسرني أن أضع بين يدي القارئ الدراسة الأولى التي تم إعدادها في هذا السياق، وهي تتناول *التنمية الاقتصادية القائمة على العناقيد* من مختلف الجوانب، حيث تتطرق للمفهوم النظري للعناقيد، والتجارب الدولية، والممارسات الفضلى في هذا المجال، بالإضافة لنقصي واقع العناقيد في السياق الفلسطيني وإمكانات نموها وتطورها والتحديات التي تواجهها. ويمكن القول إن السياسة الاقتصادية المبتكرة للحكومة الفلسطينية الحالية، بدأت تؤتي ثمارها أوائل العام 2020، حيث تم الإعلان عن إطلاق مبادرات للتجمعات العنقودية الزراعية في شمال الضفة الغربية وأخرى صناعية في الخليل ونابلس. وتحاول هذه المبادرات والاستثمارات استغلال المزايا النسبية القطاعية للأقاليم وشبكة الروابط الخلفية والأمامية بما يعزز من صمود المناطق وقطاع الأعمال الناشئ وتمكينهم اقتصادياً، ضمن استراتيجية طويلة المدى تراعي احتياجات ومتطلبات القطاعات الإنتاجية الفلسطينية للنمو والتطور.

يقدم الكاتب د. بيتر ويلسون، وهو خبير دولي متخصص في التنمية الصناعية وعلى اطلاع بالتجربة الفلسطينية والدولية، تقييماً شاملاً ووافياً لنهج التنمية العنقودية. ويختتم الدراسة بعدد من التوصيات الهامة والتي تصب في بوتقة الجهود التي تقودها الحكومة الفلسطينية وتحقيقها

نتائج ايجابية ملموسة، خاصة أنها تضع الأسس لمحاكاة ناجحة في قطاعات ومناطق أخرى في فلسطين. ويسعدنا في معهد "ماس" أن نضيف لإسهاماتنا البحثية هذه الدراسة المرجعية السياسية والاسهام بتقديم المشورة لصانعي السياسات والعاملين في مجال التنمية على حد سواء في المرحلة الحرجة القادمة. تتطلب المرحلة القادمة العمل فيها على موائمة السياسات والإستراتيجيات التنموية الاجتماعية والاقتصادية كافة، وتنسيق الجهود على أرض الواقع، ومواصلة العمل للحفاظ على الدور المحوري لسياسات التنمية العنقودية الاقتصادية للعبور بفلسطين في خضم دوامة الصراع السياسي العدائي الى بيئة اقتصادية أقل هشاشة.

وأخيرا، نتقدم للكاتب والمراجعين والمناقشين وكل من أسهم في هذا الجهد بالشكر الجزيل، خاصة د. لويس ابو غطاس الذي ابدى بملاحظات قيمة اثرت الدراسة. ننسى أن نشكر الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي على دعمه السخي الذي مكنا من إعداد هذه الوثيقة السياسية الإستراتيجية، آملين أن تسهم المشاريع التي ننفذها سويا لتوطيد أواصر التعاون بين فلسطين وعمقها العربي.

رجا الخالدي

المدير العام

الملخص التنفيذي

1. التنمية الاقتصادية

يعرف مايكل بورتر (1998) العناقيد على أنها "تركز مجموعة من الشركات/المنشآت العاملة في قطاع محدد والتي ترتبط مع بعضها في مجال عمل معين في منطقة جغرافية محددة". وقد تناولت العديد من البحوث والدراسات هذا المفهوم بشكل موسع خلال العشرين عاما الماضية. وقد أجمعت غالبية هذه البحوث على المكاسب الاقتصادية التي تجنيها الشركات/المنشآت من تواجدها في منطقة جغرافية واحدة، والتي تنعكس إيجاباً على تنافسيتها وعلى وصولها للمعلومات. ناهيك عن المكاسب التي تجنيها المناطق التي تقام بها هذه التجمعات من وجودها. وتعتمد هذه المكاسب على قدرة العنقود على تنفيذ المبادرات الجماعية والتعاونية بنجاح، وعلى وجود مستوى عالٍ من الثقة بين أعضاء العنقود والمؤسسات الداعمة له.

غالبا ما تتواجد العناقيد القائمة على التكنولوجيا في الاقتصادات المتقدمة، وتتمتع بروابط قوية مع مراكز البحوث، والجامعات، وتركز على الابتكارات في مجال المنتجات وعمليات الإنتاج. وغالبا ما تكون هذه العناقيد أكثر استدامة وأقدر على تمويل مبادرات العنقود ذاتيا، بالإضافة لتمتعها بالمهارات القيادية العالية، وبدعم جيد من المؤسسات المرتبطة بها، مثل الغرف التجارية، ومعاهد التكنولوجيا، ومراكز البحث المتخصصة في الجامعات. أما في الاقتصادات النامية، والتي تمر بمرحلة انتقالية، تبقى العناقيد في كثير من الأحيان مهملة حتى تلاحظها الحكومة أو المبادرات الممولة من المانحين وتعنى بتطويرها. وغالبا ما تتخرب هذه العناقيد في فرص تنمية أساسية، أي تعتمد على تطبيق المفاهيم والقواعد الأساسية للعناقيد، وتركز على كيفية استفادة هذه المشاريع الفردية من تواجدها في موقع واحد ومن تعاونها في مجالات عملها المتشابهة. ونظرا للأهمية البالغة لبناء الثقة بين أعضاء العنقود، لا بد لمبادرات العناقيد ان تركز بشكل رئيسي على بناء القدرات الفنية والإدارية لترقية العمليات على مستوى المؤسسة، وتحسين المهارات الإدارية والفنية، والوصول إلى أسواق جديدة.

قلما نجد أي عناقيد في فلسطين تربطها علاقات تعاون مع الجامعات، هذا إن وجد. كما أن المؤسسات المرتبطة بالعناقيد أيضا تعاني من ضعف بنيوي وبحاجة لتطوير قدراتها، وتقصصها المعرفة الكافية بالعناقيد، حتى تتمكن من دعم العناقيد. تؤثر قلة توفر التمويل على استدامة العناقيد الفلسطينية، ويعود ذلك إلى حد كبير لكون العديد من أعضاء العنقود الواحد عبارة عن منشآت متناهية الصغر، وصغيرة، ومتوسطة (MSMEs) في مراحل مبكرة من التطور والنضج، أولويتها الأولى الحفاظ على بقاءها واستمرارها. وترتفع فرص نجاح المبادرات في هذه العناقيد إذا قدمت المساعدة مباشرة لمنشآتها من خلال نهج جماعي وتعاوني.

إذا ما دققنا النظر في العناقيد في الاقتصادات النامية، واقتصادات ما بعد النزاعات، يظهر لدينا نتائج متضاربة، إذ نرى بعض العناقيد سرعان ما أصبحت خاملة بعد حصولها على التمويل و/أو أطيح بقيادتها. فالعنقود لا يزدهر أو يصبح مستداما إلا عندما تحقق المنشأة مكاسب واضحة على المستوى الفردي. في هذه الاقتصادات، تهدف غالبية مبادرات العناقيد للنهوض بمنشآتها وتمكينها من الوصول إلى الأسواق. أما إذا عجزت عن تحقيق النتائج المرجوة منها، تفقد الثقة في نهج التنمية العنقودية ويفشل العنقود في إيجاد علاقات تعاون، والتي لن يتمكن العنقود من إيجاد صيغة لإنجاحها إلا إذا اكتمل نضجه، وغالبا ما يأخذ ذلك وقتا طويلا، وخاصة إذا كان العنقود يواجه منافسة خارجية شديدة، تهدد بقاءه.

تشكل تنمية العناقيد في يومنا هذا عنصرا جوهريا في السياسة التنموية الصناعية والإقليمية والابتكارية للعديد من البلدان. فقد أصبحت المؤسسات العامة تشجع، وعلى أسس مدروسة، إنشاء وتطوير العناقيد كأداة لتعزيز تنافسية المناطق. يمكن ربط أهداف وأنشطة العناقيد بمستوى نضجها (بمعنى في أي مرحلة من دورة حياتها هي)، ونضج الاقتصاد الذي تعمل به. وكما يظهر البحث، لا يوجد منهجية واحدة لتطوير العناقيد وتنميتها، بل يعتمد ذلك على عوامل عدة. وبرغم أنه لا حل سحري لنجاحها، إلا أن العناقيد تحتاج إلى:

1. بداية يجب تحديد "العنقود"، وإنشاء تكتل مناسب حوله قبل تخصيص الأموال له،
2. استراتيجية واضحة ذات أهداف قصيرة وطويلة المدى،
3. مبادرات عنقودية تخدم جميع أعضاء العنقود،
4. القيادة والحوكمة القوية، و

5. وجود ثقة عالية بين أعضاء العنقود، وبينهم وبين المؤسسات التي تربطها بهم علاقات تعاون.

تستهدف إحدى الأقسام الهامة في هذه الورقة البحثية مراجعة العناقيد التجريبية الخمس في مشروع تطوير القطاع الخاص- التجمعات العنقودية (PSDCP) بين عامي 2013 و 2017، وهي عنقود الأحذية والجلود في الخليل، عنقود الأثاث في سلفيت، عنقود الثقافة والفنون الحرفية في القدس، عنقود الحجر والرخام في شمال الخليل، وعنقود تمر النخيل في قطاع غزة. من بين التجمعات العنقودية الخمسة، لا يزال تجمع واحد فقط فاعلاً، أما التجمعات العنقودية الأربعة الأخرى فقد أصبحت خاملة لعدم توفر التمويل وتوقف الغرف التجارية المضيفة لها عن دعمها، وعدم وجود قيادة، وتزعزع الثقة بين أعضائها بعد النزاع على الأموال التي خصصت لتنفيذ مبادرات عنقودية.

2. ملخص من تحليل ديموند

تبين اللقطة المصورة من "تحليل ديموند" لبورتر، أن تطوير واستدامة العناقيد في ظل البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في فلسطين أمر صعب، لكن ليس مستحيلاً. ما يؤكد ذلك النجاحات التي حققتها بعض العناقيد التجريبية لمشروع تطوير القطاع الخاص (PSDCP) بعد أن وفر لها بعض التمويل والقيادة القوية من الفريق الفني للمشروع. يعرض الجدول (1) ملخصاً بأهم المعلومات التي أظهرها تحليل ديموند، والأوضاع السائدة عادة في فلسطين والتي تعمل هذه العناقيد في خضمها.

جدول (1): ملخص نقطة من تحليل ديموند

العنصر	ملاحظة
ظروف عوامل الإنتاج	ظروف عوامل الإنتاج في فلسطين سيئة على كافة الأصعدة والمجالات. ورغم أن هذه الظروف لا تمنع تطور العناقيد، إلا أنها لا توفر بيئة مواتية للتوسع والازدهار. ليس من الضروري التميز في جميع المجالات، ولكن من المهم جدا الموازنة بين قطاعي الصناعة والتعليم من حيث احتياجات العناقيد لضمان وجود مهارات فنية وإدارية كافية لجميع الصناعات.
هيكل الشركات	ضعف التطور الهيكلي للشركات، ويمكن تصنيفها وفق نموذج تشرشل ولويس ضمن المرحلة 1 أو 2. تعتمد في الغالب على المنافسة السعرية، فالابتكار قليل جدا. سجلت غالبية المنشآت تقريبا أدنى مستوى في تقييم فعالية المنشآت، وميزتها التنافسية هي الأسعار وقربها من الأسواق الرئيسية في إسرائيل والصفة الغربية.
الطلب	تؤثر قدرة العناقيد على نقل البضائع بحرية عبر وخارج الحدود الفلسطينية على حجم الطلب على منتجات العناقيد. لذا يعتبر تحفيز الطلب المحلي مهما للغاية نظرا لأن الوصول إلى الأسواق الدولية محدودا جدا. يشكل ارتفاع واردات السلع الاستهلاكية تهديدا للعناقيد، لذا على العناقيد المحلية أن تكون فعالة، وتقدم منتجات وخدمات ذات تصميم جيد لتتمكن من المنافسة.
المؤسسات الداعمة والمرتبطة بالعناقيد	من الصعوبات التي تواجه العناقيد في فلسطين تلك المتعلقة بسلاسل التوريد، وتشرذم المؤسسات، ووجود مؤسسات لا تقدم الدعم بالمستوى المطلوب، والافتقار لبعض الخدمات الفنية الأساسية (على سبيل المثال الفحص والاعتماد). ضعف الروابط بين المؤسسات التعليمية والقطاع الصناعي، وقلة الكورسات التعليمية الصناعية، وضعف الدعم الذي تقدمه الصناعات ذات الصلة. هناك عدد قليل جدا من الروابط الخلفية وروابط سلسلة التوريد، ويعزى ذلك لمحدودية الوصول إلى سلاسل التوريد العالمية. ضعف دعم المؤسسات إذ تتعامل الغرف التجارية مع العناقيد على أنها مصدر تهديد لأعضائها.
الثقافة	سيشكل فهم الثقافة المحلية لأعضاء العنقود عنصرا مهما في عملية تطوير العناقيد المستقبلية، لكونه سيساعد في التعامل مع توقعاتهم وضمان تطوير أنشطة تكميلية لأغراض التطوير والتحسين.
الاستراتيجية	كان لدى عناقيد مشروع تطوير القطاع الخاص PSDCP استراتيجيات مصممة بشكل جيد، بأهداف محددة قصيرة وطويلة الأجل. يتيح النهج المستخدم لتطوير العنقود (وهو النهج التصاعدي من أسفل إلى أعلى) لأعضاء العنقود الانخراط في هذه الأنشطة،

العنصر	ملاحظة
	ويبدعهم المشروع من خلال المساهمة بدعم مالي وتقديم المعرفة والخبرات في مجال التخطيط الاستراتيجي وإدارة مبادرات العقود.
القيادة	عين لكل عقود مدير/محرك والذي سرح عند انتهاء التمويل. قامت بعض الغرف التجارية المضيفة بوقف الخدمات الداعمة التي توفرها بعد انتهاء المشروع، برغم أنها كانت في السابق نقطة الاتصال والمقر الرئيسي لبعض العناقيد. ويعتبر توفر القيادة عاملا حاسما في نجاح العقود.
الحكومة	اختارت معظم العناقيد أن تكون جزءا من اللجنة القطاعية للغرف التجارية مما يوفر لها غطاء قانونيا وحوكميا. وبمجرد وقف الغرف التجارية للدعم الذي تقدمه، وجدت العناقيد نفسها بلا إطار قانوني أو دعم مؤسسي.
الثقة	نجد أن الثقة موجودة بين أعضاء العقود، ونرى مثالا جيدا على ذلك في التجمعات العقودية للأحذية والجلود والأثاث. إلا أن أعضاء العقود فقدوا ثقتهم في المؤسسات الداعمة بسبب تراجع الدعم الذي كانت تقدمه سابقا أو توقعه تماما.
الاحتلال	تحد اتفاقيات أوصلو والاحتلال، وخاصة إحكام السيطرة على أراضي المنطقة "ج"، من فرص تنمية العناقيد.

3. آفاق التنمية الاقتصادية العقودية في السياق الفلسطيني

عادة ما تركز السياسات الاقتصادية في الاقتصادات النامية والانتقالية Transition Economies على المستوى الوطني، وقلما ما تتناول دعم العناقيد. ولعدم وجود دعم سياسي كاف في هذه الحالة، تنفذ مبادرات العناقيد بتمويل من جهات مانحة. أما في حال وجدت سياسات معتمدة، في أغلب الحالات يمكن جعلها أكثر فاعلية بإعادة تنظيمها وتضمينها استراتيجيات عقودية، تأخذ بعين الاعتبار، مثلا الابتكار الصناعي، والجودة، وتطوير الصادرات، وتطوير مهارات العاملين، وتحفيز الاستثمارات المحلية، فالعناقيد توفر قاعدة مناسبة لتحقيق هكذا نتائج. وينطبق هذا الأمر بشكل خاص عند عمل الحكومات مع المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، حيث أن عددها الكبير يجعل الوصول إليها بشكل منفرد عملية صعبة، بينما تخدم المبادرات العقودية منشآت عديدة كمجموعة. يمكن دعم العناقيد باستخدام أداة سياسية أو أكثر، ففي المراحل الأولى من تطوير العقود، سيحتاج العقود على

الأغلب لدعمه على مختلف الأصعدة. بالتالي، يجب أن تضم أدوات العمل مجموعة واسعة من أدوات السياساتية التي يتم تكييفها لتناسب مع السياق المحلي لعنقود أو أكثر.

عند وضع سياسة خاصة بالعناقيد، من المهم التمييز بين ثلاث مصطلحات: العناقيد، مبادرات العناقيد، ومنظمة العنقودية. العنقود هو تجمع مجموعة من الشركات/المنشآت لها سلسلة القيمة نفسها في مناطق جغرافية محددة. بينما المبادرة العنقودية ومنظمة العنقود عادة ما تكون أدوات لتنفيذ السياسات. وعموما هناك نوعان من الأدوات وهما الأدوات اللينة (soft tools) (التشبيك، وخلق بيئة عمل مواتية للعناقيد)، والأدوات الصلبة (hard tools) (تمويل المشاريع المشتركة مثل مشاريع البحث والتطوير أو تطوير البنية التحتية للعناقيد، التي تراعي إنشاء وتطوير مشاريع تعاونية).

إن حشد الدعم الشعبي والسياسي لإنشاء العناقيد ليس بالمهمة السهلة، خاصة مع حداثة مفهوم العناقيد في اقتصاد نامى كالاقتصاد الفلسطيني. وحتى تكون السياسة العنقودية فعالة، يجب مواكبتها وأحيانا التأكد من تداخلها مع السياسات والوظائف القائمة. ما يزيد من صعوبة إنشاء العناقيد في فلسطين أن بعض السياسات لا تزال في طور الإعداد. ويبدو أن السياسات القائمة حاليا صممت لتحقيق أغراض محددة وتعتمد على توفر التمويل من المانحين، لا على منهجية شمولية مترابطة لتعزيز الاستدامة الاقتصادية.

لا يوجد ما يمنع السياسات العنقودية، سواء بشكل علني أو مباشر أو غير مباشر، من الاستفادة من المزايا الاقتصادية للمناطق، والقطاعات الحيوية والاستراتيجية، وجذب استثمارات أجنبية و/أو خلق فرص للابتكار بالشراكة مع الجامعات والمؤسسات البحثية، ... الخ. غالبا ما تكون العناقيد بدرجات مختلفة من التطور وتوظف معارف وتقنيات مختلفة، وغالبا ما تتعامل كل منها مع ظروف البيئة الإقليمية، والتنظيم، والتمويل بشكل مختلف عن غيرها.

تبين مراجعة الأدبيات ودراسات الحالة أنه يمكن لفلسطين الاستفادة من السياسات التي تم وضعها بهدف إحداث تغيير في عدد من المجالات الرئيسية في الاقتصاد. ومراجعة سياسات

التنمية الاقتصادية الحالية في فلسطين يتبين أن السلطة الفلسطينية قد وضعت العديد من هذه السياسات، وهي:

- سياسات تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، 2010،
- الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية (2014-2016)،
- الاستراتيجية الوطنية للتصدير (2014-2018)،
- السياسة الوطنية للجودة
- مسودة السياسة الصناعية الوطنية (2015-2016)، و
- خطة التنمية الاقتصادية الوطنية (2017-2019).
- أجندة السياسات الوطنية (2017-2022)

لا بد أن جميع السياسات المذكورة أعلاه تحتوي على عناصر ذات فائدة للعناقيد. ويرغم أنه قد يكون من الصعب للغاية أن نضع أيدينا على مجموعة مناسبة من العناصر لكل عنقود في جميع هذه السياسات، إلا أن ذلك سيكون مفيدا إذا ما استخدمت المبادرات العنقودية كأداة لتنفيذ هذه السياسات. تتطلب عملية وضع السياسات التنموية الاقتصادية والتي تشمل العناقيد كأحد مكوناتها، تبني منهج شمولي. وفي هذا السياق يوصي الكاتب باتباع الخطوات الموضحة تاليا بما يضمن إحداث هذه السياسات التأثير المطلوب. كبديل، يمكن وضع سياسة خاصة بالعناقيد تستند إلى ما جاء في السياسات التنموية الاقتصادية الأخرى.

قبل توظيف المال العام بالاستثمار في وضع السياسات العنقودية وتنفيذها، على صانعي السياسات فهم المشهد المحلي للعنقود المعني فهما تاما. تعتمد معرفة العناقيد الموجودة على التمييز بين ثلاث خيارات على الأقل:

- العناقيد موجودة
- العناقيد ناشئة
- عدم وجود منافسين محتملين للعنقود

من المهم جدا تقييم الوضع بالتركيز على خصائص العناقيد، مثل التركيز الجغرافي وكبر حجم التكتل، والتفاعل/التعاون بين الشركات والمؤسسات الداعمة. عادةً ما تنفذ الدراسات العنقودية على مستوى الاقتصاد ككل على عدة مراحل تمتد على مدار أربعة إلى ستة أشهر على الأقل.

باختصار، يوفر تقييم العناقيد لصانعي السياسات معلومات هامة حول:

- فهم المشهد الخاص بقطاع الأعمال ونقاط القوة والضعف.
- تحديد السياسات ذات الأولوية.
- تحديد الحاجة والفرصة من السياسات المخصصة للعنقود.
- تحديد مسوغات التدابير السياساتية المستقبلية وتوحي الشفافية.
- المصادقة على الإستراتيجية السياساتية وتعميمها، مع تعزيز عملية اتخاذ القرارات (التمويل)

من الناحية العملية، يعد هذا التقييم هاما كونه يوفر معلومات أساسية حول الحاجة لسياسة عنقودية، وإلى أي درجة نحتاج لسياسة عنقودية ذات توجهات مستقبلية.

لحين وضع سياسة عنقودية شاملة، تبقى الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية (2017-2022) وثيقة السياسات الأشمل والأكثر صلة بدعم وتطوير العناقيد في فلسطين. في الواقع، من الواضح أن السلطة الوطنية الفلسطينية أعطت الأولوية لإقامة عناقيد في قطاع الصناعات التحويلية في مدينة الخليل، عنقود زراعي في شمال الضفة الغربية، وعنقود سياحي في مدينة بيت لحم. ونتيجة لذلك، فإن أي سياسة عنقودية سيتم وضعها غالبا ستكون متصلة بأكثر من سياسة اقتصادية قائمة حاليا، وخاصة مع وجود أهداف مشتركة بين العناقيد المختلفة.

من الجدير بالذكر أن العديد من فوائد العناقيد تحدث بصورة طبيعية، ولا تحتاج لتدخل سياساتي. كما أظهرت مراجعة الأدبيات، على الرغم من أهمية وضع سياسات لضمان نمو وتطور العناقيد إلا أن تأثيرها على العناقيد غالبا ما يكون غير مباشر، وتحفز البنية التحتية، والبحوث، والتعليم والتدريب، لا السياسات التي تستهدف العناقيد بحد ذاتها. لهذا، لا ينصح بوضع سياسة تجارية أو صناعية تستهدف العناقيد مباشرة.

إذا كان العنقود الذي يتم الترويج له يخلو من تجمع أو تكتل أنشطة معينة أو لا يوفر مزايا محددة، تصبح مبررات إنشاء العنقود غير كافية، إذ تنحصر الفائدة من إنشاء العنقود في علاقات التآزر والتعاون المحتملة مع الشركات الأخرى في البيئة الاقتصادية الإنتاجية الأوسع. في حالة وجود تكتل للأنشطة داخل العنقود، لكن يفتقر للمأسسة اللازمة لضمان تعاون واستفادة الأعضاء من التأثيرات الإيجابية المتبادلة، يتوجب بالسياسات السعي لتعزيز رأس المال الاجتماعي، وتشجيع علاقات التعاون بين الشركات والمؤسسات في العنقود. بالتالي، لضمان جدوى أي سياسة عنقودية يتم وضعها لا بد كخطوة أولى تحديد ما إذا كان هناك أي عناقيد مقامة في مواقع جغرافية محددة.

تواجه المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في العناقيد الفلسطينية صعوبات جمة خلال محاولتها الانتقال من إنتاج منتجات قليلة التكلفة وذات القيمة المضافة المتدنية إلى منتجات وخدمات تهجف لخلق فرص أكثر لتحسين هامش الربح. عادة ما تميل السياسات للتركيز على الأنشطة عالية المستوى، مثل بناء القدرات المؤسسية، وتطوير علاقات التعاون بين الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، وتعزيز وصولها للتمويل، وتحسين الحوار بين القطاعين العام والخاص، ... إلخ. ومع ذلك، تحتاج العناقيد الفلسطينية في الواقع لتحسين قدراتها المؤسسية. ويتضح ذلك من نتائجها المتدنية وفق أداة تقييم فعالية المنشآت EEE ونجاح المبادرات العنقودية اللاحقة التي تم الإشارة إليها في دراسات الحالة الفلسطينية، والتي كانت ترمي لسد هذه الثغرات.

إن المشاريع متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في فلسطين غير قادرة على رفع مستوى مهارات العاملين فيها بسهولة، إذ تمنعها عقبات عدة من اتباع الممارسات المهنية المثلى، ولأن المؤسسات التعليمية المحلية لا تقدم التعليم والتدريب بالمستوى المطلوب. وهو ما يشكل عائقاً أمام نمو الاقتصاد الفلسطيني، ويمنعه من التحول من اقتصاد تحركه العوامل لاقتصاد تحركه الكفاءة. لذا يوصى بأن تتناول أي سياسة عنقودية تحسين القدرات التشغيلية للمؤسسات بشكل مباشر. وإلى أن يتم تطوير سياسة مشابهة، من الضروري القيام بتطوير وتضمين الأدوات والآليات المستندة للعناقيد في السياسات المطبقة، خاصة السياسة الوطنية للجودة وخطة التنمية

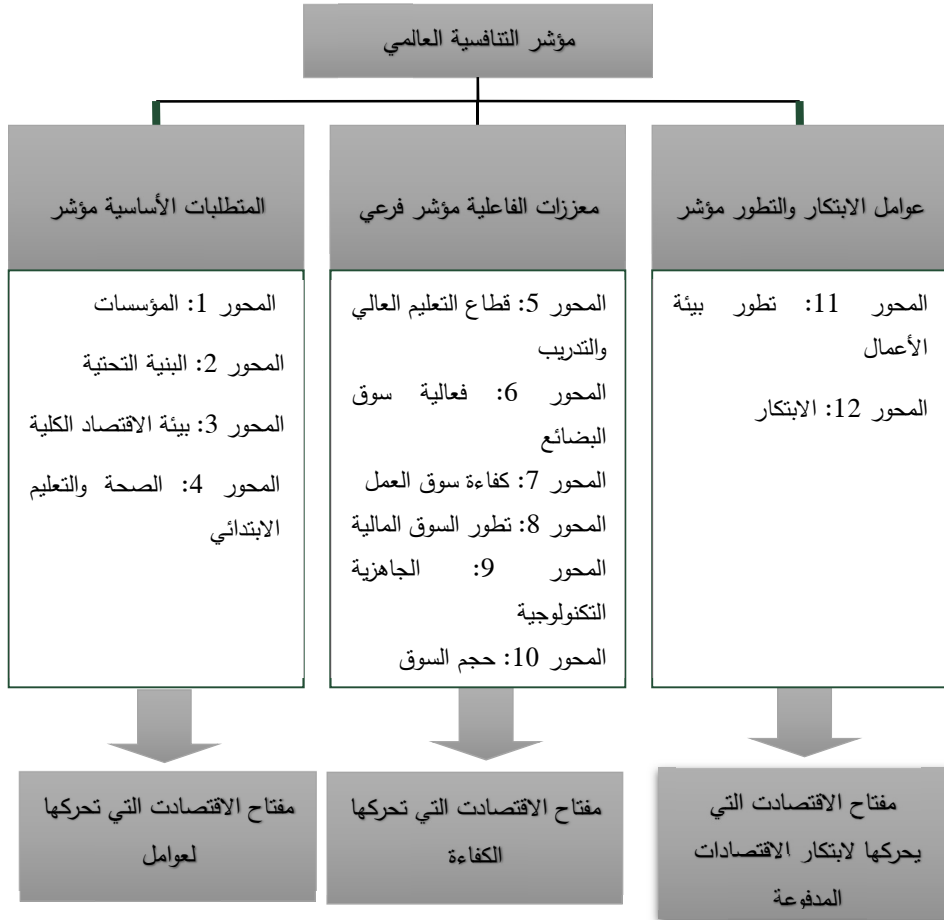
الاقتصادية الوطنية، لمساعدة العناقيد المذكورة أعلاه والتي أقرتها وزارة الاقتصاد الوطني، لسد الفجوات التشغيلية.

ومن الضرورة بمكان أن يتعاون واضعو السياسات ورجال الأعمال والمجتمع المدني سوياً لضمان تطور فلسطين ونمو اقتصادها نمواً قوياً ومستداماً. ولابد من تكامل البرامج الاقتصادية والاجتماعية والتركيز على الإصلاحات التي ستتيح مزيداً من الفرص الإنتاجية لجميع القطاعات الصناعية والتجارية. إن وضع السياسات العنقودية لا يشكل سوى جزء بسيطاً من الحكاية. بناء على ذلك، يمكن تطوير المفاهيم الواردة في القسم التالي لأدوات لتنفيذ السياسات العنقودية. فهي تغطي المجالات الواجب النظر فيها وينبغي أن تستخدم كأمنلة لإفادة صانعي السياسات واطلاعهم على الممارسات المثلى في العناقيد.

4. من أين ننطلق لتطوير سياسات عنقودية في فلسطين؟

تعتبر التنمية العنقودية جزءاً لا يتجزأ من التنمية الاقتصادية العامة لأي دولة، والتي يجب أن تشمل كافة المجالات الرئيسية التي تحفز تنافسية الاقتصاد بشكل أكبر. واستناداً إلى إطار عمل التنمية التنافسية على النحو الذي اقترحه المنتدى الاقتصادي العالمي WEF، يقدم الكاتب في الشكل (1) مقترحاً لصانعي السياسات لخطة الاستجابة لمتطلبات العناقيد في فلسطين. يتأثر كل عنصر من العناصر المرتبطة بالتنمية الاقتصادية بالسياسات الوطنية الموضوعية، سواء في اقتصاد مدفوع بالعوامل، أو بالكفاءة أو الابتكار. يحتاج صانعو السياسات إلى أن يكونوا على دراية تامة بالوضع السياسي الراهن المتعلق بالاحتلال الإسرائيلي، والذي يفرض بعض المعوقات، خاصة تلك المتعلقة بوصول ونقل السلع وحركة العمال ورأس المال.

شكل (1): وصف مؤشر التنافسية



المصدر: تقرير التنافسية العالمي، المنتدى الاقتصادي العالمي، 2019.

تمثل هذه المحاور مجتمعة العناصر الرئيسية اللازمة لتطوير الاقتصادات الوطنية وتعزيز تنافسياتها. تتطلب تنمية أي اقتصاد اتباع نهج شامل متكامل، لهذا تتضمن المحاور المذكورة أعلاه عناصر غير صناعية (مثل البنية التحتية، والرعاية الصحية الأولية، والتعليم الابتدائي) كونها ضرورية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولا يتم عادة التعامل معها من خلال مبادرات العناقد وأدوات تنفيذ السياسات العنقودية الأخرى.

في البداية لا بد من إحداث نقلة نوعية في الاقتصاد الفلسطيني، من اقتصاد تحرکه عوامل الانتاج إلى اقتصاد يحركه الابتكار، من خلال اتباع الخطوات المطروحة في الشكل (1). وتحتاج هذه العملية لوقت طويل وخطوات مدروسة. وعلى الحكومة والجهات المتعاونة معها، وضع مجموعة من الأهداف الرئيسية نصب عينها، منها وضع رؤية إستراتيجية واضحة، وكذلك تفصيل الأهداف العامة والإجراءات ذات الأولوية التي يجب اتباعها لغايات تحقيق مستويات أفضل من التنمية الاقتصادية.

ويستعرض الجدول (2) بعض الأمثلة على هذه الأدوات والآليات. ويناقش القسم التالي المجالات التي تحتاج لاستجابة فورية.

جدول (1): الأدوات السياساتية العنقودية وآليات التنمية العنقودية، المتضمنة في السياسات المطبقة حالياً

استراتيجيات تطوير التعليم العالي وربطها بالصناعة (محور 5)	أمثلة على الأدوات السياساتية والآليات العنقودية
تطوير مهارات العاملين وتشجيع تنقلهم بين الشركات أو بين مؤسسات التعليم العالي أو المؤسسات البحثية والشركات	معارض التوظيف ربط أصحاب العمل بالباحثين عن عمل بشكل مباشر الربط مع الشركاء المحتملين استخدام وسائل التواصل الاجتماعي التواصل المباشر بين الشركات ومؤسسات البحث والتطوير/التعليم مبادرات علاقات عامة لتسويق العقائد
الطلاب العاملين في الشركات (مثلاً، كمدرسين أو طلبة متدربين، أو من خلال كتابة رسائل الدراسات العليا)	برامج تبادل للعاملين والتدريب عبر الإنترنت منح دراسية للدراسات العليا والتدريب الضغط من أجل اتخاذ تدابير سياساتية تعليمية وعلمية (على سبيل المثال تحديد مؤسسات البحث والتطوير/ مؤسسات تعليمية في العقود) إنشاء إدارات نقل التكنولوجيا في المكاتب الفرعية التابعة للجامعات
التعاون بين مؤسسات التعليم العالي أو المؤسسات البحثية والشركات	تعيين متخصصين في نقل التكنولوجيا في المؤسسات أو المقاعد الجامعية إدارة المشاريع التعاونية/المشتركة المشاركة في مؤتمرات، وندوات، واجتماعات بهدف إنشاء قنوات اتصال والحفاظ على هذه القنوات. استحداث كورسات تعليمية جامعية و/أو برامج تدريبية للعاملين في المجال الصناعي

أمثلة على الأدوات السياسية والآليات العقودية	استراتيجيات تطوير التعليم العالي وربطها بالصناعة (محور 5)
استخدام القطاع الصناعي للبنية التحتية المؤسسية للجامعات ومؤسسات البحث والتطوير (مثل المختبرات والمعدات) حشد الدعم المالي للمبادرات التعاونية (أيضا من خلال المسابقات العقودية) تشكيل جمعيات أو مجموعات عمل تضم القطاع الصناعي والجامعات أو مؤسسات البحث والتطوير الاستفادة من جهات الاتصال في الاتحادات أو الشبكات الأخرى لربطها مع العناقيد على مستوى المناطق. فصول دراسية في المجال الصناعي يقدمها أساتذة الجامعات التعاون في تصميم استراتيجية العقود للمشاركة في مسابقة عقودية قاعدة بيانات للتعاون عبر الإنترنت خلق جو تعاوني من خلال بناء هوية عامة للعقود (على سبيل المثال من خلال مبادرات العلاقات العامة)	
إدارة المشاريع التعاونية الربط مع الشركاء المحتملين المشاركة في مؤتمرات، وندوات، واجتماعات لإنشاء قنوات اتصال والمحافظة على هذه الاتصالات استخدام البنية التحتية للمؤسسات الرائدة (مثل المختبرات، والمعدات) من قبل شركات أخرى حشد الدعم المالي للمبادرات التعاونية (أيضا من خلال المسابقات العقودية) تشكيل الاتحادات الصناعية أو مجموعات العمل الاستفادة من جهات الاتصال في الاتحادات أو الشبكات الأخرى لربطها مع العناقيد على مستوى المناطق التعاون في تصميم استراتيجية العقود للمشاركة في مسابقة عقودية المشاركة في المعارض التجارية لربط العناقيد على المستوى الإقليمي أو الدولي ابتعاث وفود خارجية بهدف لربط العناقيد على المستوى الإقليمي أو الدولي توظيف العلاقات العامة لربط العناقيد على المستوى الإقليمي أو الدولي قاعدة بيانات للتعاون عبر الإنترنت استخدام وسائل التواصل الاجتماعي خلق جو تعاوني من خلال بناء هوية عامة للعقود (على سبيل المثال من خلال مبادرات العلاقات العامة) تشجيع تركيز الاستثمار نحو الشركات الخارجية، بما في ذلك مخصصات دعم مركزة.	التعاون بين الشركات والمؤسسات، وما بين المؤسسات.

أمثلة على الأدوات السياسية والآليات العنقودية	استراتيجيات تطوير التعليم العالي وربطها بالصناعة (محور 5)
إدارة المشاريع التعاونية الربط المباشر مع الشركاء المحتملين المشاركة في مؤتمرات، وندوات، واجتماعات بهدف إنشاء قنوات اتصال والمحافظة على هذه القنوات الاستفادة من العلاقات مع الشخصيات المتنفذة لإنشاء قنوات اتصال والحفاظ عليها استخدام البنية التحتية للمؤسسات الرائدة (مثل المختبرات والمعدات) من قبل شركات أخرى استخدام القطاع الصناعي للبنية التحتية المؤسسية للجامعات ومؤسسات البحث والتطوير (مثل المختبرات والمعدات) حشد الدعم المالي للمبادرات التعاونية (أيضا من خلال المسابقات العنقودية) تشكيل جمعيات أو مجموعات عمل تضم مختلف القطاعات الصناعية الاستفادة من جهات الاتصال في الاتحادات أو الشبكات الأخرى لربط العناقيد على المستوى الإقليمي أو الدولي المشاركة في المعارض التجارية للربط عبر الإقليمي أو الدولي في البعد الخارجي للعناقيد ابتعاث وفود خارجية بهدف الربط عبر الإقليمي أو الدولي في البعد الخارجي للعناقيد توظيف العلاقات العامة للربط عبر الإقليمي للعنقود في البعد الخارجي للعناقيد قاعدة بيانات للتعاون عبر الإنترنت استخدام وسائل التواصل الاجتماعي خلق جو تعاوني من خلال بناء هوية عامة للعنقود (على سبيل المثال من خلال مبادرات العلاقات العامة) تشجيع تركيز الاستثمار نحو المنافسين الخارجيين، بما في ذلك مخصصات دعم مركزية المشتريات العامة مطورة اعتماد معايير محددة للمنافسة من خلال تحديد المعايير والشهادات معلومات حول الشخصيات الهامة في العناقيد (على سبيل المثال في النشرات الإخبارية والمنشورات) منح الجوائز تأسيس المراكز التكنولوجية في مجتمعات العلوم كورسات دراسية تعليمية في المجال الصناعي لأساتذة الجامعات التعاون في تصميم استراتيجية العناقيد من أجل المشاركة في مسابقة العنقود	التعاون بين الشركات والمنافسة الحادة بناء الشبكات ورأس المال الاجتماعي

المصدر: اعتمد الجدول على Benner – 2012

5. موجز بتوصيات لأدوات سياساتية عملية

برغم أن الورقة الحالية لا تحاول اقتراح أدوات سياساتية بعينها، أو تخصيص التمويل، أو تحديد المسؤوليات، إلا أنها تقدم بعض الإرشادات التوجيهية لصانعي السياسات وتتناول مبررات اعتبار بعض أنشطة العناقيد المختارة ذات أهمية خاصة. تعد العملية التعاونية على كافة المستويات الحكومية، والقطاع الخاص، والمؤسسات الأكاديمية والبحثية، والمؤسسات التعاونية، أحد المتطلبات الأساسية للسياسات العنقودية واتباع نهج وهدف ورؤية عنقودية مشتركة.

بينت مراجعة الأدبيات السابقة والدراسة المستفيضة لدراسات الحالة الفلسطينية أن الاقتصاد الفلسطيني اقتصاد تحركه العوامل. لذلك، يجب أن تركز السياسات على مبادرات العناقيد التي من شأنها تعزيز محركات الكفاءة في العناقيد لدفع الاقتصاد للتحويل نحو اقتصاد تحركه الكفاءة. كما أن وجود الاحتلال الإسرائيلي، يحول دون توفر بعض المتطلبات الأساسية للتنمية (مثل البنية التحتية وبيئة الاقتصاد الكلي)، والتي لا يتم التعامل معها ضمن أدوات سياساتية مصممة للعناقيد. إلا أنه يمكن إحراز تقدم في هذا المجال بالبناء على المحاور المذكورة في الشكل (1) أدناه:

- المؤسسات (المحور 1)،
- التعليم العالي والتدريب (المحور 5)
- جاهزية سوق العمل (المحور 7)، و
- تحسين الجاهزية التكنولوجية (المحور 9).

بالرغم من أن السياسات المنفذة حالياً في فلسطين تتضمن هذه المحاور غالباً، إلا أن الكاتب يوصي بمعالجتها من خلال أدوات سياساتية محددة تستهدف العناقيد المختارة باستخدام نهج تصاعدي (من أسفل إلى أعلى). هذا سيعطي آلية مركزة للإنجاز، جنباً إلى جنب مع القدرة على رصد وتقييم النتائج.

ويمثل العمل على إعادة هيكلة المشاريع الصغيرة والمتوسطة بهدف تحسين أدائها على المدى المتوسط، التحدي الرئيس لجميع العناقيد. يعد نمو الإنتاجية وإعادة الهيكلة أمر بالغ الأهمية

لرفع كفاءة الإنتاج والخدمات ولتمكين المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة من الاستحواذ على الحصة السوقية التي تهيمن عليها حالياً شركات أكبر (إسرائيلية تحديداً). لضمان نجاح العنقود في الوصول إلى الأسواق وزيادة تنافسيته، من المرجح أن تصبح العلاقة الإستراتيجية بين المورد والمنتج أكثر أهمية في سلاسل القيمة للعناقيد. على الرغم من أن الميزة التنافسية الجماعية للعناقيد تساعد الشركات الأعضاء، إلا أن التغييرات الحقيقية التي تحرك الاقتصاد تحدث على المستوى الفردي للشركات. وتقوم الشركات نفسها بإنشاء روابط مع بعضها البعض. إن تخفيض التكاليف والإنتاجية لا يحدث على المستوى الكلي، بل على المستوى الفردي للشركات داخل كل عنقود. من المعوقات التي تحد من تطور العناقيد ضعف التنسيق، والتناسق والملاءمة. وعادة، يتم دعم العناقيد، لكن هذا الدعم يفتقر للتنظيم ولطابع رسمي. تعتبر الكفاءة في العمليات الداخلية ضرورة ولكنها ليست كافية في حد ذاتها للمنافسة عالمياً.

خلال صياغة بعض التوصيات حول استخدام بعض الأدوات السياساتية، تم وضع الجدول (2) والذي يسلط الضوء على مؤشرات العوامل والكفاءة التي تحتاج لتطوير، مزودا القارئ ببعض المعلومات عن بضعة أدوات. من المهم أن يتم اعتماد مثل هذه الأدوات من قبل العناقيد المشاركة من خلال اتباع نهج من أسفل إلى أعلى، بدلاً من اختيارها من ضمن قائمة محددة بالخيارات المقترحة من الحكومة. في الواقع، هذا يعني أن التمويل أو المساعدات الأخرى يجب أن يكون معنونا ضمن إطار معين، وأولويات محددة، مما يتيح للعنقود أن يقرر (ضمن معايير معينة) أفضل استخدام للمساعدات.

6. التدخلات الموصى بها والعناقيد ذات الأولوية

أظهرت دراستنا للعناقيد ذات الأولوية - عناقيد صناعية في الخليل وعنقود زراعي في مدينة قليلية شمال غرب البلاد-، أن إنشاء هذه العناقيد جاء لتحقيق عدة أهداف رئيسية، وهي أهداف طموحة وفي بعض الحالات ستؤدي لخلافات سياسية، خاصة فيما يتعلق باستخدام الأراضي والمياه في العنقود الزراعية. على الرغم من الصعوبات المتوقعة مواجهتها عند تنفيذ بعض المبادرات، إلا أنها تتمتع جميعاً بمزايا تؤهلها لتطوير هذه العناقيد المختارة مستقبلاً. بالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هذه المبادرات قد وضعت من خلال نهج من أعلى إلى أسفل، وأنه من

الصعب معرفة إذا تم استشارة المؤسسات داخل العناقيد ذات الأولوية، أو إذا تم وضع هذه التدخلات من قبل مؤسسات مثل الغرف التجارية والصناعية. وكثير من هذه المبادرات ذو صفة عامة، ولا بد من التعامل معها على المستوى الإقليمي حتى تسن أو تنفذ. ويشدد الكاتب على ضرورة قيام كل عنقود بتطوير خطة إستراتيجية خاصة به، ومن ثم، حيثما أمكن، أن يحاول الاستفادة من أي فرص تمكينية بالاستفادة من المساعدات المتاحة والتأكد من أنها تخدم كل عنقود بحد ذاته. يمكن وصف بعض التدخلات الواردة في الموجز بالشمولية، ويتطلب تنفيذ هذه التدخلات تحديداً تدخلاً حكومياً أو سياسياً أكثر منه مبادرات عنقودية. سيحتاج الكثير منها لاستثمار معين، أو على الأقل مساهمة مالية من الشركات القائمة على العناقيد لتمويل بعض أنشطتها.

ينصح الكاتب بإجراء تمرين سريع بمسح العناقيد وذلك لتحديد عدد الشركات في كل عنقود مقترح قبل تخصيص الموارد لتطوير العنقود.

فيما يلي نستعرض أهداف تطوير هذه العناقيد كما هي موضحة في موجز العناقيد، ومن المهم للغاية أن يدعم أعضاء العنقود هذه الأهداف ويساندونها رسمياً من خلال العمل على الوصول لهذه الأهداف.

العنقود الزراعي في شمال فلسطين

يهدف من إنشاء العنقود لتحقيق الأهداف التالية:

- التصدي لإجراءات الاحتلال التي تسعى لتدمير القطاع الزراعي الفلسطيني، بمنع الوصول إلى الأراضي الزراعية والمياه والموارد الطبيعية والأسواق،
- زيادة الاستثمارات في القطاع الزراعي،
- تفعيل دور المؤسسات الزراعية الناشئة، و
- الاستفادة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية لتطوير القطاع الزراعي الفلسطيني.

قد يبدو أن البند "الأول" في القائمة أعلاه غير مناسب للمبادرات القائمة على العناقيد، والذي ينسجم بشكل أكبر مع سياسة عامة للرفاه السياسي والاقتصادي لفلسطين بأكملها. يمكن تحقيق الأهداف الأخرى بشكل أو بآخر من خلال مبادرة أو أكثر تستخدم الأدوات والآليات المقترحة.

التجمعات العنقودية الصناعية في الخليل

بناء على ما جاء في موجز العناقيد، تم تحديد التجمعات الصناعية العنقودية القائمة وتحديد التدخلات العامة لتنميتها وتطويرها. لا توضح الوثيقة إذا كان هناك تجمع/تكتل للمنشآت في هذه العناقيد. من الواضح وجود عنقود ضخم للأحذية والجلود في مدينة الخليل، لكن بنية التجمعات العنقودية للشركات الأخرى غير معروفة:

- المنتجات الزراعية
 - الملابس والورق والتعبئة والتغليف،
 - صناعات بلاستيكية،
 - المعادن الثمينة،
 - الحجر وصناعة الرخام - إعادة تدوير،
 - الآلات الزراعية ونظم التصنيع، و
 - المنتجات اليدوية والصناعات الحرفية.
- ويهدف من إنشاء العنقود لتحقيق الأهداف التالية:
- تطوير سلاسل القيمة والتشبيك عبر القطاعي لزيادة الإنتاج وتعزيز القدرة التنافسية للعناقيد التالية: صناعات الجلود والأحذية، الصناعات الغذائية والتصنيع الزراعي، الصناعات الورقية والتعبئة والتغليف، والصناعات البلاستيكية،
 - دعم القطاعات الواعدة والاستثمار بها، مثل: المعادن الثمينة (الذهب) والحجر والرخام، وإعادة التدوير، وتصنيع الماكينات، و
 - دعم الصناعات التراثية والثقافية مثل الصناعات الحرفية بفروعها.

يمكن تحقيق العديد من هذه الأهداف من خلال المبادرات العنقودية المناسبة بالاستفادة من أحد الأدوات والآليات السياساتية المقترحة أو أكثر. وتشمل التدخلات الممكنة تحقيق عدة أهداف

طموحة، تشمل من بينها دعم وتخفيض تكاليف الطاقة والكهرباء، وتنفيذ مشاريع ضخمة لتحسين البنية التحتية. وتعتبر مثل هذه الأهداف، دون محاولة تحليل أسباب ذلك، بمثابة "أمنيات" وليست مناسبة كتدخلات عنقودية.

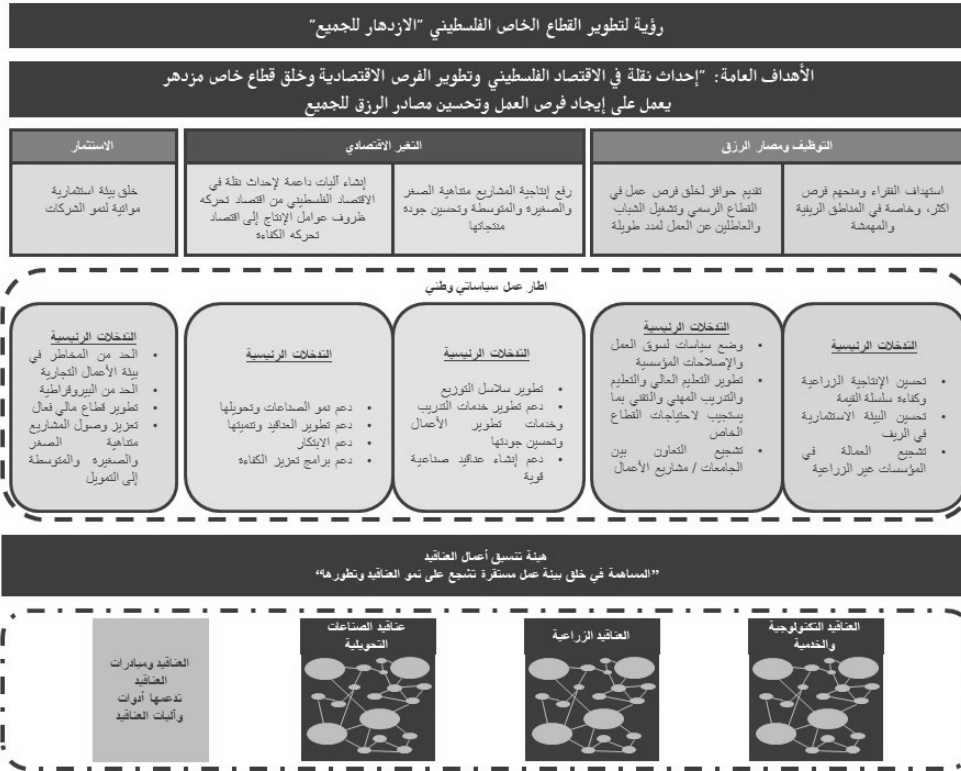
انطلاقاً من مبدأ أن الاقتصاد الفلسطيني بحاجة للتحويل من اقتصاد تحركه العوامل عبر المراحل المختلفة، إلى اقتصاد يحركه الابتكار، يوصى الكاتب بالنظر في الأدوات والآليات الموضحة في الجدول (2) لتطوير العناقيد. كما يوصى باستخدام بعض هذه الأمثلة لتطوير العناقيد ذات الأولوية، وأن يتم اتباع نهج عملي عند تنفيذها. وهذا يعني توفير الأدوات والآليات التي ستساعد المنشآت على تحسين عملياتها وقدراتها الفنية مباشرة.

7. إدارة السياسات العنقودية الشمولية

عند وضع سياسة عنقودية شاملة، يوصى بأخذ إطار العمل التالي بعين الاعتبار، حيث يؤكد على التوصيات الرئيسية لهذا التقرير، ألا وهي: تطوير العناقيد ودعم المبادرات العنقودية (الشكل 2).

وفق هذا النهج، من الضروري الاهتمام بشكل خاص بالمجالات التجارية الرئيسية الثلاثة التي حددتها السلطة الفلسطينية كمجالات ذات أولوية: الصناعات التحويلية، والزراعة، والصناعات التكنولوجية والخدمية بما في ذلك السياحة. ويعتبر من المهم أيضاً أن يتم تصميم برامج العناقيد بما يلبي متطلبات واحتياجات أي عنقود آخر، وأن تأخذ بعين الاعتبار خصائص كل منطقة بعينها. على سبيل المثال، غالباً ما ستكون الأنشطة التي تنفذ ضمن مبادرات العناقيد المنشأة في المنطقة "ج" أنشطة لينة، والتي تعتمد على تنمية المهارات وبناء القدرات، وتحسين إجراءات المعاملات، وخفض التكاليف بدلاً من الأنشطة الصلبة التي تتضمن أعمال بناء في البنية التحتية والتي قد لا يوافق عليها الإسرائيليون أو، في حال تنفيذها دون موافقتهم، يتم تدميرها مما قد يتسبب بخسائر مادية فادحة للعنقود.

شكل (2): إطار عمل سياساتي لمبادرة جامعة لتنمية العناقيد في فلسطين



بناء على البحث والتحليل، من الواضح وجود العديد من المجالات التي تعد عوامل رئيسية لنجاح تطوير العناقيد في فلسطين. في هذا السياق، يوصي الكاتب بأن على العناقيد كافة العمل على:

- تنمية مهارات الطواقم الإدارية والفنية في المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة على مستوى المؤسسة وبشكل كبير،
- إنشاء علاقات قوية مع الجامعات لتحسين مستويات المعرفة والابتكار من خلال تنفيذ مبادرات مشتركة،
- تشجيع استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع العناقيد وبين أعضائها،
- دعم عناقيد الابتكار والتكنولوجيا الناشئة في فلسطين.
- بناء الثقة لتمكين تأسيس شبكات وشراكات أقوى.

عادة لا تهدف التدخلات السياسية لإنشاء عناقيد ما لم توجد قاعدة أساسية. مع ذلك، يمكن لهذه السياسات دعم العناقيد القائمة ومساعدتها على التطور. هذه الشروط ينبغي أن تدرج بشكل واضح في السياسة الصناعية والاقتصادية الفلسطينية.

يقترح الكاتب أن تسعى السلطة الفلسطينية إلى انتهاج سياسة صناعية مكاملة لتنمية العناقيد. ويجب أن يتم العمل على ذلك ضمن إطار عمل يعزز المسؤولية الاجتماعية، يشجع على الاستثمار والتجارة وتنمية المنشآت من خلال تحسين المهارات وبناء القدرات على مستوى الوطن. ويشر إلى ضرورة العودة للتفاوض على بنود اتفاق أوسلو II وبرتوكول باريس عاجلاً، لإيجاد فرصة لتدويل الاستثمار في المشاريع العنقودية في المستقبل.

8. هيئة تنسيق أنشطة العناقيد

من أهم العناصر المطروحة في الإطار (الشكل 2) إنشاء هيئة مستقلة لتنسيق أنشطة العناقيد، تتلقى الدعم على المستوى المالي والحوكمي من القطاع الخاص والسلطة الفلسطينية. ويمكن هيكلتها كمؤسسة عامة-خاصة، لها مجلس إدارة فيه ممثلين عن الحكومة والقطاع الخاص.

ومن المهم أن تكون الهيئة مستقلة عن القطاع الحكومي وتأثيره، تعمل على تطوير العناقيد بما ينسجم مع السياسات الحكومية الصناعية وغيرها من السياسات باستخدام الأدوات والآليات المناسبة كما يمكن للهيئة التنسيقية السعي بشكل مستقل للحصول على تمويل لضمان أن السياسات تحظى بالدعم اللازم ولا تتبع أجندة الجهات المانحة ومصالحها السياسية والاقتصادية.

لا ينبغي الخلط بين الهيئة وغيرها من المؤسسات مثل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة (PIEFZA) فالمناطق الصناعية والمناطق الحرة قد تضم أو لا تضم عناقيد. بالعادة، يتواجد فيها مزيج من الصناعات مما لا يوفر الظروف الملائمة لتطوير العناقيد. بينما الهيئة هي مؤسسة مستقلة، مسؤولة عن تطوير كافة العناقيد في فلسطين، سواء تواجدت في منطقة صناعية أو حرة أم لا.

ومن الأمثلة الجيدة عن الدول التي لديها منظمات خاصة بالعناقيد مشابهة:

- ألمانيا (<https://www.clusterplattform.de/>)
- فرنسا (<https://competitivite.gouv.fr/en/home-853.html>) و (<http://franceclusters.fr/>)
- الدنمارك (<http://www.clusterexcellencedenmark.dk/>)
- الهند (<http://fmc.org.in/>)
- النرويج (<https://www.innovasjon Norge.no/en/start-page/>)
- السويد (<https://www.vinnova.se/en/>)

في كثير من العناقيد الناجحة، يتولى ممثل محايد أعمال التنسيق، والذي يعتبر وجوده ضروريا لبناء الثقة بين أعضاء العنقود. دون منصة مشتركة وموحدة للتشبيك، قد تبقى المبادرات (من أسفل إلى أعلى) معزولة عن بعضها البعض. وهو الحال طيلة العشر سنوات الماضية. سيتيح وجود هيئة تنسيقية فعالة إمكانية التشبيك والربط بين العناقيد الفلسطينية والشبكات الدولية الأخرى. وسوف يساعد في نشر المعرفة وتوفير فرص للتعاون والربط، وكذلك توفير معلومات

عن السوق، ونقل التكنولوجيا وتطوير المشاريع. إضافة إلى ذلك، سيكون بإمكان الهيئة تنفيذ نظام رصد وتقييم قوي لفهم عوامل نجاح كل عنقود، ونقل المعرفة المستفادة إلى العناقيد الأخرى.

كما يمكن أن تعمل الهيئة كنقطة اتصال مركزية في عملية تطوير العناقيد. ويمكنها تنفيذ أنشطة مشتركة مثل أنشطة التدريب العام، والتنسيق لأنشطة وفعاليات مثل تنظيم جولات تعليمية ومشاريع البحث والتطوير. ويمكنها إنشاء وإدارة آليات للتفاعل بين الشركات والمؤسسات الداعمة الأخرى (مثل الجامعات ومراكز البحث، ومزودي الخدمات، والمؤسسات المالية). كما تشمل أنواع الدعم الأخرى التي يمكن أن تقدمها الهيئة التنسيقية ما يلي:

- إجراء مسح للعناقيد لتحديد التكتلات/التجمعات والأهمية الاقتصادية للعناقيد الفلسطينية.
- حشد التمويل وصياغة المقترحات
- الحوار بين القطاع العام والخاص والمتابعة والتقييم
- تبادل المعلومات والاتصالات
- ضمان موازنة المصالح وتسوية النزاعات.
- بناء الثقة المتبادلة بين الشركاء في العنقود.
- تحضير وثائق صنع القرار.
- البناء على - وتعزيز - المصالح المشتركة.
- تقديم الخدمات الاستشارية الإرشادية لعدة عناقيد: التصنيع وضمان الجودة، والتسويق وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

من المستحسن أن تركز الهيئة مبدئياً على مساعدة العناقيد على تحسين عمليات أعضائها والقدرات الداخلية والمهارات والمعرفة.

تتوقع المؤسسات العنقودية أن تتم إدارة شبكة العنقود بواسطة وكالة محايدة. ومع ذلك، لا يوجد اتفاق عام حول من يجب أن يتولى هذا الدور (على سبيل المثال، استشاري مستقل أو مركز تقني أو منشأة شريكة). تمثل المراكز الاستشارية والتكنولوجيا لمطالب الحيادية أكثر من غيرها.

فعلى الرغم من مصالحها الخاصة، لا يوجد تعارض مع الأهداف التي تضعها بناء على أهداف المنافسين الآخرين.

يتطلب الإشراف على الشبكة وإدارتها حرصا دائما على الموازنة بين مصالح الشركاء. يعتبر نشر ثقافة الثقة والتفاهم أمرا أساسيا للتنمية الناجحة للعناقيد. علاوة على ذلك، يجب أن يكون مديرو العنقود مؤهلين بشكل كافٍ، وأن يعملوا بجد لضمان تقليل التكاليف المترتبة على أعضاء العنقود. لضمان قبول فكرة العنقود الصناعي، ينصح بأن لا يكون لمؤسسات القطاع العام التقليدية دور واضح في الإدارة التنفيذية للعناقيد. إلا أن دعم القطاع العام لإنشاء العناقيد أمر لا غنى عنه، كما أوضحنا أعلاه. وفي مرحلة ما، قد يتمكن عنقود أو أكثر (تحت إشراف الهيئة التنسيقية) من الحصول على اعتماد مبادرة التميز الأوروبي للعناقيد. وهو نظام معياري لتصنيف المؤسسات، مستخدم على نطاق واسع في العديد من البلدان. حتى تاريخ اليوم، تم منح أكثر من 1100 منظمة خاصة بالعناقيد في 45 دولة وساما برونزي، وحوالي 130 دولة منحت وسام فضي، وأكثر من 100 دولة منحت وسام ذهبي.¹

9. الاستنتاجات

كما يتضح من البحث، تعتبر تنمية العناقيد في فلسطين أمرا صعبا، لا سيما بالنظر إلى مراحل تطور غالبية المشاريع الصغيرة والمتوسطة. هذا، إلى جانب الاحتلال الإسرائيلي واستمرار العمل باتفاق أوسلو II، واللذان خلقا اقتصادا فلسطينيا هشاً عرضة للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية. وبرغم كل هذه الصعوبات، يمكن إنجاز عملية تطوير العناقيد. ولهذه الغاية، يتوجب مواجهة التحديات الخاصة بكل عنقود على حدة، وتحسين قدرته التنافسية. يعتمد اختيار الأنشطة اللازمة لتنمية العناقيد، وهي كثيرة، على التأثير المتوقع إحداثه من هذه الأنشطة، والمهارات المطلوبة، والتمويل اللازم لإنعاشها وتشغيلها. لا يحاول التقرير الحالي تقديم مقترحات تفصيلية - وأنشطة تستهدف عناقيد بحد ذاتها - فذلك خارج نطاقه. بينما يركز التقرير على تحليل المجالات الرئيسية المرتبطة بكافة العناقيد، خاصة بناء الثقة، وإنشاء شبكات/مؤسسات أقوى، وتنمية مهارات

¹ <https://www.clustercollaboration.eu>

العاملين في المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتطوير علاقات وروابط قوية مع الجامعات لدعم الابتكار، وتشجيع استخدام التكنولوجيا ونظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وجميعها أنشطة لا تتأثر بشكل كبير بوجود الاحتلال.

وقد بينت دراسات الحالة أنه إذا لم يتم استهداف العناقيد بتدخلات حكومية أو مؤسسية، فإن نموها وتطورها يعتمد على قيام المنشآت العنقودية بصياغة استراتيجية خاصة بها، وقيادة مميزة، والتزام. ويعتمد خلق هذا الحس بالالتزام على زيادة المعرفة بالعناقيد وإمكانات نموها. في الواقع، دراسات الحالة لمشروع القطاع الخاص - PSDCP لفلسطين هو مثال جيد على مشروع استطلاعي أظهر قيادة ملتزمة وأنتج استراتيجيات عنقودية استفادت منها المنشآت الأعضاء في العنقود، من خلال تنمية قدراتها وزيادة حصتها السوقية. لسوء الحظ، استمرت هذه التجربة لفترة قصيرة، إذ عانت هذه العناقيد الوليدة/البداية embryonic clusters من ضعف التزام المؤسسات الداعمة لها، والتي فشلت في الاستفادة من أعمال التمكين التي بدأت بسياسة العناقيد في فلسطين. إلا أن هذه التجربة قدمت لنا تجربة وفرصة للتعلم يمكن البناء عليها عند تطوير عناقيد مستقبلاً.

لضمان إدارة تنمية عنقودية فعالة مستقبلاً، يوصى الكاتب بشدة بضرورة إنشاء هيئة تنسيقية تتولى أعمال التنسيق على اختلافها وتعقيدها بين أعضاء العنقود، ومع المؤسسات الداعمة والمنظمات غير الحكومية التي قد تساهم بتقديم مساعدات من نوع ما للعنقود. وتعتبر الهيئة المقترحة ضرورة لنمو العناقيد وتطورها مستقبلاً في فلسطين، إذ توفر نقطة اتصال مركزية مسؤولة عن تنمية العنقود، بدلاً من تبعثر هذه المهمة بين عدة وزارات حكومية. وترتبط قوة العنقود وآفاقه المستقبلية بمواطن القوة والكفاءات الخاصة بإدارة العنقود، والتي ينبغي عليها تقديم خدمات (إرشادية) أو خدمات لتطوير الأعمال مخصصة لأعضاء العنقود وتضيف قيمة للعضوية في العنقود. تعد الإدارة الكفؤة للعنقود - والتي تقوم بوضع خطط تراعي النواحي الثقافية - ضرورة لتعزيز تميز العنقود.

برغم ما ذكر، قبل تخصيص أي تمويل حكومي لتطوير عناقيد معينة، من المستحسن أن تقوم الهيئة التنسيقية بإجراء مسح للعناقيد وتحليل أنواع العناقيد الموجودة في فلسطين، وخاصة تلك التي تتواجد ضمن قطاعات تم تحديدها كقطاعات ذات أولوية. سيوفر هذا بيانات ومعطيات موضوعية يستند إليها عند أخذ القرارات المتعلقة باختيار العنقود وشكل المساعدات اللازمة له.

من التوصيات العاجلة والهامة التي جاء بها التقرير، ضرورة قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بوضع آلية قانونية تتيح وتنظم إنشاء منظمات خاصة بالعناقيد. فمن شأن ذلك أن يتيح لهذه المنظمات العمل كمؤسسات مستقلة تتمتع بالحرية والصلاحيات اللازمة للسعي لتأمين التمويل اللازم لعملها. لا بد من الاستمرار في تنفيذ المبادرات العنقودية التعاونية باستخدام الأدوات الموضحة في الجدول (2) كأشطة عنقودية مستقبلية. إذا ما تم الأخذ بالتوصيات الواردة أعلاه، سينعكس ذلك بشكل واضح على القدرة التنافسية للعناقيد، مما سيساعد على دفع الاقتصاد الكلي خطوة باتجاه التحول نحو اقتصاد تحركه الكفاءة.

قبل الشروع في مبادرات التنمية العنقودية، لا بد من وضع تدخلات خاصة بتدريب وتأهيل إدارة العنقود تتضمن شرحاً للدوافع الثقافية. من ثم يمكن تصميم خطة عمل للنهوض بالعناقيد. يمكن بعد ذلك تصميم خطة عمل للنهوض بالمجموعات. يتطلب تنفيذ المبادرات في العناقيد الفلسطينية إشراك أعضاء العنقود. لهذا الغرض، يمكن عقد جلسات توجيهية وورش عمل وأتاحه الفرصة للمشاركة في عمليات صنع القرار.

في غالبية مبادرات العناقيد، يلعب الأفراد الذين يضطلعون بقيادة هذه الجهود دوراً حاسماً. فغالبا ما يميلون ليكونوا من المشتغلين في الصناعة والمطلعين على الشؤون الداخلية، ولعب دور تشبيكي داخل العنقود. ويقومون بقيادة الجهود عامة، وتقديم التوجيه اللازم لمجموعات العمل الفردية في معالجة موضوعات محددة. يوصي الكاتب باتباع نهج نظامي/هيكلية لتطوير وتنفيذ المبادرات العنقودية. تبدأ العملية بتعيين ميسر لأعمال العنقود وتدريبه على مراعاة القضايا المرتبطة بالثقافة السائدة عند إدارة العنقود وتقنيات تطوير العنقود، ذلك أن العلاقات بين أعضاء العنقود تعد من العوامل الحاسمة في نجاح العنقود.

وقد أظهر البحث أن السياسات العنقودية يجب أن تستهدف تمكين ودعم كافة العناقيد، وألا تركز على عنقود محددة بعينه. ويخلص التقرير إلى أن الهدف الأساسي للسياسات العنقودية هو تعزيز القدرة التنافسية الإقليمية للعناقيد. لذلك، لا بد أن تستند السياسات العنقودية لاستراتيجية ورؤية واضحة الأهداف. يتوجب بالسياسات العنقودية أن تعمل على دعم أكثر من عنقود وتهدف لإحداث تأثير غير مباشر و/أو تطوير الشبكات والتكتلات، مع الحد من فشل السوق وتشجيع المنافسة غير المتحيزة. كما ينبغي أن تتناسب السياسة العنقودية مع الموارد المتاحة، وتراعي نطاق مسؤوليات وصلاحيات السلطات. وفوق كل ذلك، ينبغي بالسياسات العنقودية الأخذ بعين الاعتبار السياسات الأخرى، والحفاظ على موقف حيادي فيما يتعلق بدعم عنقود مقابل عنقود آخر. بناء على ذلك، ينبغي بالسياسات الصناعية والتجارية استهداف البيئة الاقتصادية الكلية. يجب أن تتضمن هذه السياسات نصا حول دعم التنمية الإقليمية للعناقيد، من خلال استخدام الأدوات والآليات الداعمة.

للمعمل على تطوير العناقيد مستقبلا، يوصى باتباع الخطوات الموضحة في الجدول (3). لدى فلسطين فرصة جيدة لتنمية عناقيد ناجحة على دراية بالتوجهات والتغيرات التكنولوجية والسوقية. يجب أن تكون هذه العناقيد حذرة بشأن كيفية تأثير المنافسين المحليين والدوليين على منشآتهم بشكل جمعي وفردى. وجود عنقود بحد ذاته لا يعني أنه يعمل بكفاءة، أو أنه يقدم صناعة منافسة. إن التركيز الجغرافي للشركات والمنشآت المرتبطة بقطاع معين - أو سلاسل القيمة - كافٍ لتأهيلها كعنقود. ومع ذلك، من الأهمية بمكان تمكين المبادرات والقيادة لتكون ناجحة كعنقود.

جدول (3): خطوات تطوير العناقيد

1 مسح العناقيد	مسح العناقيد لضمان التكتل، ذات الصلة، والمؤسسات الداعمة والتي تربطها بها علاقات تعاون وأصحاب المصلحة ذوي الصلة. إنهاء اختيار العناقيد.
2 قائمة مختصرة بالعناقيد	اختيار العناقيد المحتملة ووضع قائمة مختصرة بها
حشد، وإدارة وبناء الثقة	حشد وبناء الثقة. تعيين مدير للعنفود/قائد. إذا كان ذلك ممكناً، إنشاء كيان قانوني وشخصية اعتبارية للعنفود. وضع خطة اتصال وتواصل مع الأعضاء والهيئة التنسيقية. تأمين التمويل اللازم لتنفيذ مبادرات تعاونية.
4 تشخيص العناقيد	تشخيص حالة العناقيد وتقييمها
التخطيط الإستراتيجي	وضع رؤية واستراتيجية تصاعدية (من أسفل إلى أعلى) تعمل على إشراك منشآت العنفود. تحديد أهداف قصيرة وطويلة المدى. Develop a bottom-up vision and strategy involving cluster enterprises. Include short-term and longer-term goals.
التخطيط للعمل	تطوير خطط عمل للتنفيذ والتعاون. طلب و/أو الحصول على المساعدة الخارجية المناسبة، إذا لزم الأمر. إنشاء فريق عمل للعناقيد.
7. خطة التنفيذ	تنفيذ فريق عمل العناقيد لخطط عمل العناقيد حسب الحاجة، وبمساعدة خارجية إذا لزم الأمر.
الرصد والإبلاغ تقييم	المراقبة والتقييم