

إشكالية البطالة وسياسات التشغيل في فلسطين

*د. صلاح الزرو التميمي
استاذ مشارك / جامعة بوليتكنك فلسطين

الملخص:

تبحث هذه الدراسة في إشكالية البطالة في فلسطين، واقعها وتأثير العوامل الديمغرافية، والتعليمية، والاقتصادية والسياسية عليها، وتتطرق إلى سياسات العمل النشطة وغير النشطة المعلنه لمكافحة البطالة وتعزيز التشغيل. تستخدم هذه الدراسة المنهجين الكمي والكيفي، وتعتمد بياناتها ومعلوماتها على مصادر أولية وثانوية. ترى هذه الدراسة أن سياسات التشغيل التي اعتمدها السلطة الفلسطينية، لم تساهم في عدم تفاقم مشكلة البطالة، أو في إحداث تغيير ذي مغزى في فرص العمل المتاحة وبالتالي تخفيض معدلات البطالة، وما زالت فلسطين بحاجة إلى سياسات تشغيل أكثر تأثيراً، وجاهزية مادية وبشرية لتنفيذ مثل هذه السياسات. وتخلص الدراسة إلى أنه من أجل فتح آفاق حقيقية للتشغيل في فلسطين، فإنه لا بد للفلسطينيين على المدى الطويل من الخروج من نفق أوسلو، أما على المدى القصير والمتوسط فلا بد من تحسين الأداء الفلسطيني الذاتي، وتحسين كفاءته ونجاعته رغم الحصار والمعاناة. وتقتصر الدراسة جملة من الإصلاحات في السياسات التشغيلية بهذا الخصوص. الكلمات المفتاحية: فلسطين، احتلال، بطالة، سياسات تشغيل

Abstract :

This study examines the problem of unemployment in Palestine; its reality and the impact of demographic, educational, political and economic factors. It explores the role of Active and Passive Labor Policies adopted by the Palestinian Authority to promote employment. The study utilized quantitative and qualitative approaches. Data of the study were based on primary and secondary sources. The study argues that the employment policies adopted by the Palestinian Authority, neither reduced unemployment rates significantly nor managed to stop the increase in the unemployment rate. Palestine is still in need of more effective employment policies and the physical and human resources to implement such policies.

The study proposed a series of reforms in the employment policies and concludes that in order to open real prospects for employment in Palestine, it is essential to get out of the tunnel of the Oslo Accord. For the immediate future, the improvement of internal performance, efficiency and effectiveness is a must, despite the siege and suffering. .

2.1 حدود الدراسة:

تستهدف هذه الدراسة مسألة البطالة في مناطق السلطة الفلسطينية كما حددها اتفاق أوسلو، ولا تشمل هذه المناطق كل حدود فلسطين التاريخية، أو حدود الرابع من حزيران 1967 (الضفة الغربية بما فيها القدس، وقطاع غزة)، التي لا تسيطر عليها السلطة الفلسطينية لا مكانيا، ولا سكانيا، بفعل الاحتلال الإسرائيلي. أما زمانيا، فتغطي هذه الدراسة الفترة الممتدة من العام 1994 إلى الآن (2012)، أي أن الدراسة تستهدف عهد السلطة الفلسطينية حيث لم يكن هناك سياسات تشغيل فلسطينية قبل هذا العهد.

3.1 فرضية الدراسة:

إن الفرضية الأساس لهذه الدراسة هي أن سياسات التشغيل التي بذلت منذ قيام السلطة الفلسطينية لم تساهم في عدم تفاقم مشكلة البطالة، ولم تفلح في خفض معدل البطالة بصورة فارقة.

4.1 منهجية الدراسة:

تعتمد الدراسة على معلومات من مصادر أولية وثانوية. أما المصادر الأولية فاعتمدت على خبرة الباحث الشخصية، والمعلومات التي تراكمت لديه خلال عمله لأكثر من 12 عاما في وزارة العمل الفلسطينية في مواقع قيادية مختلفة، وفي مجالات ذات علاقة بالتشغيل والتدريب المهني، وقيادته في العام 2010 للفريق الوطني المكلف بإعداد استراتيجية قطاع العمل الفلسطيني، ويشمل هذا القطاع: التشغيل، والتدريب المهني، والحركة

المقدمة:

تبحث هذه الدراسة في إشكالية البطالة، وسياسات التشغيل في فلسطين، وهي تحاول تقصي العوامل المؤثرة -الداخلية منها والخارجية- والمسببة للبطالة، وتناقش الدراسة سياسات العمل النشطة وغير النشطة التي تم اللجوء إليها لمواجهة مشكلة البطالة. وتقترح جملة من الإصلاحات في السياسات التشغيلية. تتكون الدراسة من مقدمة وخمسة محاور إضافة للاستنتاجات والتوصيات، تتناول المقدمة مشكلة الدراسة وأسئلتها وحدودها ومنهجيتها، ويتناول المحور الثاني الأدبيات السابقة مع مراجعة نقدية لها، أما المحور الثالث فيستعرض واقع البطالة في فلسطين، ويتناول المحور الرابع العوامل المؤثرة على التشغيل والتي تؤدي إلى تفاقم مشكلة البطالة، أما المحور الخامس فيتناول سياسات التشغيل النشطة وغير النشطة، يلي ذلك الاستنتاجات الرئيسة والتوصيات.

1.1 مشكلة الدراسة:

تحاول هذه الدراسة فحص إشكالية البطالة، واستكشاف واقعها والعوامل المساهمة في تفاقمها، وإدراك تأثير سياسات التشغيل المعتمدة عليها، وهي تحاول الإجابة عن الأسئلة التالية:

هل هناك إشكالية بطالة في فلسطين؟ وإن وجدت مثل هذه الإشكالية فما هو حجمها؟ وما هي مظاهرها؟ وما هي العوامل المؤثرة فيها، أو المسببة لها؟ هل هناك سياسات تشغيل في فلسطين؟ وهل تم تبني وتطبيق استراتيجيات تشغيل؟ وما هو أثر هذه السياسات والاستراتيجيات على خلق فرص العمل، والحد من البطالة؟

هذه المشكلة نتاج أزمات اقتصادية، واجتماعية، وسياسية، وتشكل البطالة تحدياً أكبر للمجتمعات الراضحة تحت الاحتلال. تخضع سياسات التشغيل عادة لتأثيرات عوامل خارجية وأخرى داخلية، أما الخارجية فأهمها البيئة المحيطة، وحراك العمالة في المنطقة، والتعاون مع دول الجوار. وأما الداخلية فأهمها الخصائص الديمغرافية مثل معدل النمو السكاني، ونسبة السكان دون الخامسة عشرة، ونسبة ذوي النشاط الاقتصادي، ونسبة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي وفي قوة العمل، وأعداد المتحقين الجدد بسوق العمل، وحجم القطاع العام، والقطاع غير المنظم، والسياسات الاجتماعية والتربوية. يشير التقرير الأخير الصادر عن منظمة العمل الدولية إلى الإحصاءات المتعلقة بالبطالة والتشغيل في مختلف مناطق العالم¹، ويعرض الجدول رقم (1) ملخصاً لأهم هذه الإحصاءات ذات العلاقة بهذه الدراسة والذي يشير إلى أن فلسطين متخلفة ليس فقط عن الركب العالمي، وإنما عن دول الشرق الأوسط أيضاً.

التعاونية، والتفتيش وحماية العمل، وعلاقات العمل، وقيامه بمجموعة من الدراسات الاستشارية في موضوعات ذات علاقة بموضوع الدراسة. كذلك تكونت المصادر الأولية من مقابلات مع عدد من مسؤولي وزارة العمل، ومن تقارير ودراسات غير منشورة تم الحصول عليها مباشرة من مؤسسات السلطة الفلسطينية، ومن الجهاز الفلسطيني المركزي للإحصاء. أما المصادر الثانوية فتكونت من الأدبيات المطبوعة والمنشورات المتوفرة حول الموضوع. من الأهمية التأكيد أن هذه الدراسة لا تمثل أي جهة عمل أو ما زال يعمل لديها الباحث. ولم يقصد من هذه الدراسة أن تكون تحليلاً اقتصادياً لإشكالية البطالة، وإنما هي عرض إجمالي لأسباب مشكلة البطالة في المشهد الفلسطيني، ومراجعة تقييمية لجهود السلطة الفلسطينية في مواجهتها.

2. الدراسات السابقة:

تعاني أغلب دول العالم من مشكلة البطالة، لكن حجم وتأثير هذه المشكلة يختلف من دولة لأخرى، وتعتبر

جدول رقم (1)

مقارنات إحصائية ذات علاقة بالبطالة للعام 2010

	العالم (%)	الشرق الأوسط (%)	فلسطين (%)
معدل المشاركة في قوة العمل	65.3	50.4	41
معدل مشاركة الرجال في قوة العمل	77.9	73.9	66.7
معدل مشاركة الإناث في قوة العمل	52.7	24.8	14.7
معدل مشاركة الشباب في قوة العمل	51.1	34.5	25
نمو قوة العمل السنوي	1.3	2.9	4
معدل البطالة	6.3	10.3	21
معدل البطالة بين الشباب	12.6	25.1	39

المصدر: تم بناء الجدول بناء على معلومات تم الحصول عليها من:

ILO. Global Employment trends. 2010

الجهاز المركزي للإحصاء، 2012.

وفي بحثه الثاني حول "محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة" (2001) حاول مكحول⁵ تقدير محددات القدرة الاستيعابية للعمالة في الاقتصاد الفلسطيني على المستويين الكلي والقطاعي، وذلك باستخدام أساليب التحليل الوصفي والكمي للبيانات المتوفرة. وقد تمت دراسة تأثير أربعة متغيرات على القدرة الاستيعابية للعمل وهي الإنتاج والإنتاجية، والتطورات التكنولوجية، ومرونة الإحلال بين عنصرى العمل ورأس المال، وتكلفة عنصر العمل النسبية، وقد خلص مكحول إلى أن سياسات خلق فرص عمل من خلال زيادة الإنتاج ستكون أكثر فاعلية في المنشآت الكبيرة، أما السياسات الهادفة إلى خلق فرص عمل من خلال تشجيع الاستثمار، أو تخفيض نصيب العامل من رأس المال فستكون أكثر فاعلية في المنشآت الصغيرة. وفي بحثه الثالث حول "سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة هو البدائل المتاحة"⁶ (2001) عرض مكحول سردا وصفا للعديد من الإجراءات والسياسات التي تستخدمها الحكومات عادة للتأثير على عرض العمل والطلب عليه، وأهمها سياسات العمل النشطة وغير النشطة.

أما أبو شكر (2003) فقد ناقش في دراسته "أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي المحتلة"⁷ الآثار التي تتركها عملية الإنفاق الحكومي في المجالات المختلفة على التنمية الاقتصادية في فلسطين، ودور السلطة الاقتصادية والذي يجب وفق رؤيته أن يركز على ثلاث وظائف: تقديم الخدمات الأساسية، وحماية الفقراء، والقيام بالوظائف الوسيطة مثل مواجهة التلوث البيئي، وتنظيم الاحتكارات، وتوفير التأمينات الاجتماعية، والتنسيق بين الأسواق، وإتباع سياسات مالية وصناعية نشطة. وقد لاحظ الباحث أن حجم

وقد أشار Nallri وزملاؤه² إلى أن مواجهة البطالة يتطلب انتهاج سياسات عمل سليمة، وتحسين ظروف الاقتصاد الكلي، وتوفير مناخ للاستثمار، وتوفير نظام جيد للتعليم والمهارات، وتوفير الحماية الاجتماعية. أما البنك الدولي فقد أصدر تقريره السنوي في نيسان 2011³ عن فرص وشروط النمو الاقتصادي في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ودعا البنك الدولي إلى إيلاء القضايا الاجتماعية وقضايا المساواة في الفرص الاهتمام الذي يستحقه، ويشير التقرير صراحة إلى أن الثورات الشعبية في المنطقة العربية أوضحت أن الاستقرار والتطور حتى في الدول التي شهدت نموا اقتصاديا ملحوظا في السنوات الأخيرة مثل مصر وتونس ليس مستداما طالما أنه لا يتوافق مع خلق فرص عمل للشباب، ومع سياسات اجتماعية لصالح الطبقات الأكثر فقرا.

فلسطينيا، يمكن الإشارة إلى عدد من الدراسات التي تناولت قضايا التشغيل والبطالة في فلسطين في فترات مختلفة وخاصة في العقد الأخير، ففي ورقته حول "النمو والتوظيف من منظور التنمية البشرية في فلسطين" (2001) ميز مكحول⁴ بين النمو الجيد الذي تصحبه زيادة في فرص العمل وتحسين الإنتاجية، وبين النمو غير الجيد الذي لا ينعكس إيجابيا مع حياة الفرد والمجتمع. وهو يرى أن العلاقة بين النمو والتشغيل ليست تلقائية، فالنمو لا يخلق بالضرورة تشغيلا، ومقدار ونوع العمالة التي تتبلور يعتمد على نمط النمو، والتكنولوجيا المستخدمة، وتنظيم الإنتاج، وتوزيع الأصول الإنتاجية. وهو يؤكد أن تأثير عملية التنمية على التشغيل لا يقتصر على الجانب الكمي فحسب (عدد فرص العمل المتاحة)، بل يشمل أيضا نوع هذه الفرص (دائمة - مؤقتة)، ومستوى إنتاجيتها ومستوى أجورها، وقطاعاتها.

الفلسطيني من عدم التوازن المزمّن بين العرض من الأيدي العاملة والطلب عليها، ففي العام 2011 وصل حجم العرض من الأيدي العاملة الفلسطينية إلى 1.081 مليون عامل وعاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، منهم 70% ذكور مقابل 16.7% للإناث، وقد بلغ عددهم في الضفة الغربية 732 ألف شخص وفي قطاع غزة 349 ألف شخص. ومن المتوقع أن يزداد عرض القوة العاملة الفلسطينية باطراد كبير بسبب معدل النمو السكاني المرتفع في فلسطين، والذي وصل في المتوسط خلال الفترة من عام 1997 إلى عام 2011 إلى 3% تقريبا، وإلى التركيب العمري الفتى للسكان الفلسطينيين، حيث يشكل من هم دون الثامنة عشرة نصف السكان تقريبا⁹. وعند تتبع معدلات البطالة في فلسطين يلاحظ أن معدلاتها أعلى من المعدلات الإقليمية والعالمية كما أظهر الجدول رقم (1)، ويلاحظ أنه في الوقت الذي انخفض فيه المعدل الإجمالي للبطالة من 18.2% عام 1995 إلى 14.3% عام 2000، قفز هذا المعدل إلى أكثر من 20% خلال العقد الأخير، وبلغ أوجه في نزوة انتفاضة الأقصى (2005-2000) حيث وصل إلى 31.2% عام 2002 كما يظهر الجدول رقم (2). وتشير بيانات العام 2011 إلى أن عدد العاطلين عن العمل كان 222 ألف شخص (منهم 124 ألف في الضفة الغربية، و98 ألف في قطاع غزة) وأن معدل البطالة قد بلغ 21% (28% في قطاع غزة، و17% في الضفة الغربية)، وأن معدل البطالة بين الإناث قد بلغ 28% (23% في الضفة الغربية، و44% في غزة) مقابل 19% بين الذكور (16% في الضفة الغربية، و26% في قطاع غزة)¹⁰.

ويُلاحظ أن عدم التوازن المزمّن في سوق العمل الفلسطيني بين العرض والطلب على الأيدي العاملة موجود في ظل معدلات منخفضة للمشاركة في القوة العاملة تتراوح ما بين 41% إلى 43%، ومعدل مشاركة

النفقات الحكومية خلال الفترة محل الدراسة (2000-1995) لم تصل إلى المستوى الذي يؤدي إلى زيادة معدلات البطالة في فلسطين، إلا أن مساهمتها في تخفيض معدلات البطالة كان ضعيفا. وناقش الزعنون واشتية⁸ (2011) مسألة البطالة بين خريجي الجامعات الفلسطينية، واعتبرا أن الخريجين الفلسطينيين الجدد يتعرضون لتهميش مزدوج ناجم عن الاحتلال والبطالة، واقترحا مجموعة من التوصيات لتخفيف مشكلة البطالة بين الخريجين. إجمالاً لهذا المحور، يلاحظ أن أغلب الدراسات المحلية التي تم استعراضها، قد كتبت في فترات زمنية مختلفة من عمر السلطة الفلسطينية، وقد التقت في انتقادها للسياسات التشغيلية للسلطة أو اعتبار هذه السياسات غير كافية، لكن هذه الدراسات لم تطرح أنموذجا بديلا، أو إطارا مفاهيميا جديدا، قابلا للتطبيق في السياق الفلسطيني. كذلك يلاحظ انه رغم إقرار أغلب هذه الدراسات بأهمية وتأثير "العوامل غير الاقتصادية" على عملية التنمية، فإن هذه العوامل لم تؤخذ في الاعتبار عند محاولة وضع الحلول لمشكلة البطالة، بحيث تم التركيز على الحلول الاقتصادية فحسب. كما أن أيّاً من الدراسات السابقة لم تربط بين إشكالية البطالة وسياسات التشغيل، ولم تتطرق بصورة شمولية لسياسات التشغيل التي تم استخدامها للتخفيف من حدة البطالة، وهو ما ستقوم به هذه الدراسة.

3. واقع البطالة في فلسطين

تعاني فلسطين من ارتفاع معدلات البطالة منذ سبعينات القرن الماضي، وقد ورثت السلطة الفلسطينية هذه المشكلة باعتبارها واحدة من الإشكاليات التي يواجهها الشعب الفلسطيني، وكان جليا أن هذه الإشكالية هي تحدٍ اقتصادي ذو أبعاد اجتماعية، وتأثيرات سياسية. ويعاني سوق العمل

جدول رقم (2)
التوزيع النسبي للأفراد 15 سنة فأكثر حسب المنطقة، وأهم سمات القوى العاملة 1995-2010

السنة	عدد العاملين بالآلاف	نسبة من هم داخل القوى العاملة			نسبة البطالة	
		ضفة غربية	قطاع غزة	مجموع	قطاع غزة	مجموع
1995	417	40.6	35.4	39.0	29.4	18.2
1996	429	42.0	36.4	40.0	32.5	23.8
1997	481	43.2	35.7	40.5	26.8	20.3
1998	548	44.2	36.4	41.4	20.9	14.4
1999	588	43.4	38.0	41.6	16.9	11.8
2000	600	43.8	37.4	41.6	18.9	14.3
2001	505	41.3	33.2	38.5	34.0	25.3
2002	477	39.8	34.2	37.9	37.9	31.2
2003	564	41.5	37.3	40.0	29.1	25.5
2004	578	42.2	36.2	40.1	35.3	26.8
2005	603	42.5	36.5	40.4	30.3	23.5
2006	636	43.8	36.0	41.0	34.8	23.7
2007	690	43.7	37.9	41.7	29.7	21.7
2008	667	43.0	38.1	41.2	40.6	26.6
2009	718	43.8	37.6	41.6	38.6	24.5
2010	745	43.7	36.4	41.1	37.8	23.7
2011	768	46.0	38.0	43.0	28.0	21.0

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مركز خدمات الجمهور، 2011
39% في الربع الثالث من العام 2011¹³، كما أن الإناث فئة أخرى بحاجة إلى اهتمام خاص نظرا لانخفاض مشاركتهن في قوة العمل وقد بلغت نسبة البطالة بين النساء اللواتي أنهين 13 سنة دراسية فأكثر 41% من إجمالي الإناث المشاركات في القوى العاملة¹⁴. وخريجو مؤسسات التعليم العالي هم فئة ثالثة تحتاج إلى اهتمام، فمعدل البطالة بينهم يصل إلى 45%، مع تفاوت تبعاً للتخصص، حيث تزيد بين خريجي العلوم الإنسانية كما يبين الجدول (3). وتزداد البطالة بين الخريجات فهن القاسم المشترك للفئات التي تعاني من البطالة أكثر من غيرها وهي: الشباب، والإناث، والخريجون، ومما يجدر ملاحظته أيضاً أنه رغم ازدياد نسبة الإناث في

منخفض للإناث في القوى العاملة وصل عام 2011 إلى 17%، مقابل 69% للذكور¹¹. إن هذا يعني أنه إذا ارتفع معدل المشاركة العام في فلسطين وكذلك معدل مساهمة الإناث، وبقي الاقتصاد الفلسطيني ضعيفا كما هو عليه الآن، فإن عدم التوازن أو الاختلال في سوق العمل الفلسطيني مرشح للامتداد بشكل كبير، وبالتالي سنشهد معدلات البطالة أكبر بكثير من المعدلات المرتفعة حالياً. إن ارتفاع معدل البطالة وانخفاض معدل المشاركة له تأثير على السكان النشيطين اقتصادياً، إذ يؤدي ذلك إلى ارتفاع معدل الإعالة، وزيادة العبء على القوة العاملة. يلاحظ أيضاً أن أعلى معدلات البطالة هي بين الشباب¹²، حيث بلغت نسبتها في الفئة العمرية (24-20 سنة)

لم يتموا إلا مرحلة التعليم الأساسي أو الثانوي، تتجاوز نسبة البطالة بين الإناث من حملة الدرجات الجامعية 45%، وهي تصل بينهن في تخصصات إعداد المعلمين إلى 72.6%، وفي العلوم الاجتماعية والسلوكية والطبيعية إلى 60.15%.

جدول (3)

معدل البطالة للأفراد (20-29) سنة والحاصلين على شهادة دبلوم متوسط
أوكالوريوس حسب البرنامج في عام 2010

التخصص	% البطالة	التخصص	% البطالة
علوم تربوية وإعداد معلمين	63.7	الرياضيات والإحصاء	40.9
علوم إنسانية	50.7	الحاسوب	43.6
العلوم الاجتماعية والسلوكية	49.7	الهندسة والمهن الهندسية	36.7
الصحافة والإعلام	45.0	العلوم المعمارية والبناء	37.8
الأعمال التجارية والإدارية	41.9	الصحة	29.0
القانون	33.4	الخدمات الاجتماعية	23.9
العلوم الطبيعية	57.7	باقي التخصصات	46.1
إجمالي	44.8%		

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، بيان حول مجال الدراسة والعلاقة بسوق العمل، 2011/7/13.

وفي قطاع غزة بشكل خاص، ويعود ذلك لتركز حوالي 1.6 مليون شخص في مساحة لا تتجاوز 365 كم² معظمهم من اللاجئين الفلسطينيين الذين هُجروا من قراهم وبلداتهم التي احتلت عام 1948، هذا بالإضافة إلى الزيادة الطبيعية المرتفعة التي يتسم بها المجتمع الفلسطيني¹⁷. حيث تشير المؤشرات الإحصائية إلى أن فلسطين تتميز بمعدلات خصوبة مرتفعة، فاستناداً إلى بيانات 2010 بلغ معدل الخصوبة الكلية في فلسطين 4.2 مولوداً في العام 2010. أما على مستوى المنطقة فيلاحظ استمرار ارتفاع معدل الخصوبة الكلية في قطاع غزة عنه في الضفة الغربية حيث بلغ 3.8 مولوداً في الضفة الغربية مقابل 4.9 مولوداً في قطاع غزة في العام 2010¹⁸. إن فتوة المجتمع الفلسطيني، وارتفاع معدل الخصوبة فيه يضغطان بشدة على سوق العمل الفلسطيني، فقوة العمل الفلسطينية تنمو بما لا يقل عن 4% سنوياً، وينضم سنوياً 45 ألف

مؤسسات التعليم العالي مقارنة بالذكور، فإن هذه الزيادة ولأسباب اجتماعية وثقافية لم تترجم على أرض الواقع إلى تساوي في فرص العمل المتاحة في سوق العمل، ففي حين تقل نسبة البطالة في أوساط الذكور الذين يحملون درجة جامعية عن أولئك الذين

4. العوامل المؤثرة على التشغيل

1.4 العامل الديمغرافي

تشير تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للعام 2011 إلى أن عدد السكان في فلسطين بلغ حوالي 4.17 مليون نسمة، منهم 2.58 مليون نسمة في الضفة الغربية، و1.59 مليون نسمة في قطاع غزة. ويتميز المجتمع الفلسطيني بأنه مجتمع فتي حيث تقدر نسبة الأفراد في الفئة العمرية (0-14) سنة منتصف العام 2011 بحوالي 40.8% من مجمل السكان في فلسطين، بواقع 38.9% في الضفة الغربية و44.1% في قطاع غزة. ويلاحظ انخفاض نسبة الأفراد الذين تبلغ أعمارهم (65) سنة فأكثر حيث قدرت نسبتهم في منتصف عام 2011 بحوالي 2.9% في فلسطين، بواقع 3.3% في الضفة الغربية و2.4% في قطاع غزة¹⁶. ويلاحظ أن الكثافة السكانية للأراضي الفلسطينية مرتفعة بشكل عام

اللغات الأخرى، وغياب التفكير الناقد، ومفاهيم العمل الجماعي، والإبداع في العمل، ومهارات التواصل، وإدارة الوقت، وغيرها من المهارات التي أصبحت من متطلبات الحياة المعاصرة عموماً، ومن متطلبات الدخول إلى سوق العمل على وجه الخصوص²⁶.

إن هذا يشير إلى إشكالية علاقة نظام التعليم الفلسطيني بسوق العمل، فرغم أن فلسطين بحاجة ماسة لدور فاعل للتعليم في عملية التنمية حيث من المفترض أن تعتمد على توسع الاقتصاد المعتمد على المعرفة بسبب نقص الموارد الطبيعية، وفقدان السيطرة على المتوفر منها²⁷، يمكن الادعاء أن نظام التعليم الفلسطيني بخصائصه وجودته ومخرجاته الحالية غير داعم لسوق العمل، وغير مرتبط معه، ولا يساهم في خلق فرص عمل جديدة، وما زال جله مدفوعاً بقوة العرض، على سبيل المثال لا الحصر، بينت دراسة نفذت لليونسكو في العام 2008 حول المدارس المهنية الثانوية في الضفة الغربية وقطاع غزة، أن التعليم الثانوي المهني لا يستجيب لاحتياجات سوق العمل، وأن العلاقة القائمة بين الطرفين هشّة وضعيفة، وأن 51% من خريجي التعليم الصناعي والزراعي يواصلون دراساتهم الجامعية والعلية، وأن 27% منهم فقط يلتحقون بسوق العمل، في حين أن أقل من 15% من خريجي هذه المدارس يعملون في مجال اختصاصهم²⁸. أي أن هذا النوع من التعليم غير موجه لسوق العمل. وليس الوضع بأحسن حالاً في مراكز التدريب المهني التابعة لوزارة العمل، حيث إن نسبة العاملين في مجال اختصاصهم لا تتجاوز 21% من مجموع الخريجين، في حين تتجاوز نسبة البطالة بين هؤلاء الخريجين 52%²⁹.

كذلك تشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء أن نسبة الخريجين في العلوم والهندسة لا تتجاوز

طالب عمل جديد إلى سوق العمل الفلسطيني المحدود الإمكانيات¹⁹، الأمر الذي يصنف النمو السكاني كأحد أسباب البطالة في فلسطين.

2.4 العامل التعليمي

تشير التقديرات إلى أن أكثر من ثلث الشعب الفلسطيني في فلسطين هم على مقاعد الدراسة، حيث تشير بيانات العام الدراسي 2011/2012 إلى أن عدد طلبة المدارس في فلسطين²⁰ قد بلغ ما مجموعه 1.154.250 طالباً وطالبة تشكل الإناث منهم 50%، منهم 682698 طالباً وطالبة في الضفة الغربية، و471552 طالباً وطالبة في قطاع غزة²¹. أما طلبة التعليم العالي الذين يدرسون في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية فقد بلغ عددهم في العام 2009/2010 حوالي 197.000 طالب وطالبة تشكل الإناث 56% منهم²². وتشير بيانات العام 2010 أن قرابة 20 ألف شخص قد أنهوا المرحلة الجامعية الأولى (64% منهم من الإناث، وأن عدد خريجي الكليات المتوسطة قد بلغ قرابة الـ 6000 شخص 52% منهم من الإناث، مما يعني التحاق 26000 خريج جامعي جديد بسوق العمل سنوياً، يشكلون وفقاً لوزارة العمل حوالي 58% من عدد المتحقين الجدد بسوق العمل سنوياً²³.

إن المؤشرات الكمية للتعليم الفلسطيني مُرضية عموماً، وقد أظهر تقرير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الأهداف الإنمائية للألفية إلى أن هدف التعليم الأساسي في فلسطين قد شارف على التحقق²⁴، أما من ناحية جودة التعليم والمؤشرات النوعية فما زال أمام الفلسطينيين الكثير لإنجازه، والفلسطينيون أنفسهم غير راضين عن جودة نظامهم التعليمي²⁵. إن معضلة الجودة لا تبدو جلية في التعليم المدرسي فحسب، وإنما في التعليم العالي أيضاً حيث يلاحظ ضعف الطلبة الخريجين عاماً بعد عام، وافتقارهم إلى المهارات التقنية، ومهارات إتقان

كما تظهر البيانات لنفس العام أن 61.7% من العاملين يعملون في قطاع الخدمات، وأن 26.8% يعملون في الصناعة، وأن 11.5% يعملون في قطاع الزراعة فقط³⁵.

ومن اللافت أيضاً أن حجم المشاريع الاقتصادية في فلسطين لا يساهم في التخفيف من مشكلة البطالة، حيث إن 97% من المشاريع الفلسطينية توظف أقل من 10 موظفين (90% توظف أقل من 5 موظفين)، وبالتالي فإن حصة المشاريع المتوسطة والكبيرة الحجم التي لديها 20 موظفاً وأكثر منخفضة جداً (أقل من 1%)³⁶. علماً أن المؤسسات المتوسطة الحجم والكبيرة مهمة لأغراض الابتكار والتنمية الاقتصادية وتوفير فرص العمل، ومهمة أيضاً في تطوير النظم والخدمات لسوق عمل مرن، وقوى عاملة مؤهلة. إن ضعف الاقتصاد الفلسطيني، والقيود المفروضة عليه، تُخفف من القدرة الاستيعابية لسوق العمل الفلسطيني ويفاقم من مشكلة البطالة، إن الطلب على الأيدي العاملة الفلسطينية في النشاطات الاقتصادية المحلية ضعيف. فالاقتصاد الفلسطيني لا يوفر سوى 69.5% من فرص العمل للقوة العاملة فيه، بينما يوفر الاقتصاد الإسرائيلي فرص عمل لحوالي 8% من القوة العاملة الفلسطينية، حيث أشارت بيانات العام 2011 إلى وجود 81 ألف فلسطيني كانوا يعملون داخل إسرائيل، أما باقي القوة العاملة الفلسطينية فهي عاطلة عن العمل.

4.4 العامل السياسي

ويشمل القيود السياسية والاقتصادية الناجمة عن اتفاق أوسلو السياسي واتفاقية باريس الاقتصادية، وعن الحصار والإجراءات والقيود الإسرائيلية، والتي تمنع السلطة من اتخاذ القرار الاقتصادي الفلسطيني المناسب، والتصرف بالموارد البشرية

20% رغم أن فرص هؤلاء الخريجين أكبر في سوق العمل الفلسطيني، أما الباقي فهم خريجو فروع العلوم الاجتماعية والإنسانية المختلفة التي تعاني من بطالة عالية في سوق العمل³⁰. إن عدم الموامة بين مخرجات النظام التعليمي واحتياجات سوق العمل هذه هي أحد أسباب البطالة التي يعاني منها المجتمع الفلسطيني.

3.4 العامل الاقتصادي

تشير المؤشرات الاقتصادية إلى تشابه الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين مع تلك الموجودة في الدول النامية ذات الدخل المنخفض. فمستوى المعيشة مُتدَنَّ وقد قُدِّرَ معدل الفقر بين السكان وفقاً لأنماط الاستهلاك الحقيقية 25.7% خلال عام 2010 (بواقع 18.3% في الضفة الغربية 38.0% في قطاع غزة)³¹، كما تبين أن حوالي 14.1% من الافراد يعانون من الفقر المدقع (بواقع 8.8% في الضفة الغربية و23.0% في قطاع غزة)³² كما أن حجم الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي منخفض وقد وصل عام 2010 إلى 7395 مليون دولار. وبلغ معدل نصيب الفرد من هذا الناتج 1390 دولاراً وهو معدل يقل قليلاً عما كان عليه في العام 1994، ويلاحظ أن تطوّر القوة الشرائية سلبي مع خسارة بلغت 24% عام 2009 مقارنة مع سنة الأساس 2000، ينطبق هذا أيضاً على تطور الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد من السكان، حيث يلاحظ أن التطور في فلسطين ينخفض سلبياً 10% منذ عام 2000 بحيث أضحى الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية في السوق الداخلي الفلسطيني يكاد يكون عديم الجدوى³³.

تشير بيانات دائرة الإحصاءات المركزية للعام 2011 إلى أن 66.4% من العاملين في فلسطين هم من المستخدمين بأجر، و17.9% يعملون لحسابهم الخاص و8.8% يعملون كأعضاء أسرة غير مدفوعي الأجر و6.9% يعملون كأصحاب عمل³⁴.

النظام الجمركي الموحد، والتجارة الفلسطينية الداخلية مسيطر عليها من قبل إسرائيل من خلال التحكم بالحركة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وبين محافظات الضفة الغربية نفسها من خلال الحواجز العسكرية، وتقسيم الأرض إلى A و B و C، والتأثير المباشر على سوق العمل الفلسطيني من خلال التحكم بعدد العمال الفلسطينيين الذين يسمح لهم بالعمل في إسرائيل، فيتأرجح عددهم صعوداً وهبوطاً وفقاً للتطورات السياسية.

كما أن تذبذب مساعدات الدول المانحة التي تخضع لاعتبارات مختلفة منها ما يتعلق بالوضع الداخلي للدول المانحة، ومنها ما يتعلق بالتطورات الدولية أو الإقليمية أو التطورات المرتبطة بالملف الفلسطيني هو عامل خارجي أيضاً يؤثر على النشاط الاقتصادي، وبالتالي على فرص العمل المتاحة في فلسطين.

إن التخلص من هذه الأسباب يخرج عن إرادة السلطة الفلسطينية، ويتطلب ترتيبات واتفاقيات سياسية واقتصادية جديدة، خصوصاً مع الجانب الإسرائيلي، وهي ترتيبات غير متوقعة على المدى القصير والمتوسط.

5. سياسات التشغيل ومكافحة البطالة

تشير التجارب إلى لجوء دول العالم المختلفة التي واجهت مشكلة البطالة إلى نوعين من السياسات: للأولى تسمى سياسات سوق العمل النشطة (Active Labour Market Policies- ALMPs) مثل برامج خلق فرص عمل مباشرة، والتدريب وإعادة التدريب، وسياسات دعم الأجور، وتطوير خدمات التشغيل، وتشجيع التشغيل الذاتي، والمشاريع الصغيرة. وهذه الحزمة من السياسات تستخدم عادة لمواجهة أزمة البطالة على المدى القصير. أما الثانية فتسمى سياسات سوق العمل غير النشطة

Passive Labour Market Policies-

والطبيعية الفلسطينية بما يعود بالنفع على الشعب الفلسطيني. إن السيادة المنقوصة التي منحها اتفاق أوسلو للسلطة الفلسطينية، وتصنيف أراضي الضفة الغربية إلى A و B و C قد حد من قدرة السلطة الفلسطينية على تنفيذ خطط تنمية شاملة تستهدف الأرض والإنسان. فهذا التصنيف أدى إلى تفتيت أراضي الضفة الغربية وعزلها عن بعضها البعض بحيث تفترق مناطق A التي تبلغ مساحتها 17% من مساحة الضفة الغربية، وتسيطر عليها السلطة الفلسطينية للتواصل الجغرافي، وتشارك إسرائيل السلطة في إدارة مناطق B التي تبلغ مساحتها 24% من مساحة الضفة الغربية، بحيث لا تستطيع السلطة الفلسطينية التصرف في هذه المناطق دون موافقة الجانب الإسرائيلي، وتنفرد إسرائيل في إدارة مناطق C التي تبلغ مساحتها 59% من مساحة الضفة الغربية³⁷. ونظرياً تستهدف النشاطات الاقتصادية للسلطة الفلسطينية كل المناطق بغض النظر عن تصنيفها السياسي، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن معظم النشاطات الاقتصادية تتمركز في مناطق A، وبدرجة أقل في مناطق B، وبعض النشاطات التي يوافق عليها الجانب الإسرائيلي في مناطق C.

كما أن الاتفاقيات والمواثيق الناجمة عن اتفاق أوسلو قد حاصرت السلطة الفلسطينية، وكبلت خططها التنموية، وفربوتوكول العلاقات الاقتصادية الموقع في باريس في نيسان 1994 قد وضع قيوداً قانونية وإجرائية على مقدرة السلطة على التحكم بأدوات السياسة الاقتصادية الكلية والمتمثلة في السياسة المالية، والسياسة النقدية، وسياسة الدخل، وسياسة الاقتصاد الدولي، فالتجارة الخارجية لفلسطين مُسيطر عليها من قبل إسرائيل بحكم تحكمها بالمعابر وحركة الأفراد والبضائع، والتجارة الدولية مسيطر عليها من خلال فرض

الضرورية، ويعتبر وجوده ضرورة للمخططين، ورأسمي السياسات، ومتخذي القرار، والباحثين، وأصحاب العمل، والباحثين عن عمل³⁹.

كذلك تم إطلاق مشروع توفير الخدمة في محطة واحدة (One Stop Shop) بالتعاون مع مؤسسة التنمية الألمانية حيث تم في العامين 2011، و2012 إعادة تأهيل مكاتب التشغيل في أربع محافظات رئيسية هي الخليل، وبيت لحم، ورام الله، ونابلس من أجل تقديم خدمات التشغيل في مكان واحد، وبأساليب حديثة، ووفقا لمصادر وزارة العمل سوف يتم تأهيل مكاتب التشغيل في باقي المحافظات مستقبلا⁴⁰.

كما أقرت الحكومة الفلسطينية إنشاء "الهيئة الوطنية للتشغيل" في العام 2011 وشكلت لجنة وزارية تابعة تأسسها كهيئة مستقلة، شبه حكومية، تختص بتنفيذ سياسات الحكومة في مجال التشغيل تخطيطا وتنفيذا ومتابعة وتقييما. وتجدير مصادر التمويل لها باعتبارها الجهة الرسمية الوحيدة المسؤولة عن قطاع التشغيل على المستوى الوطني. والتحضيرات مستمرة لبلورة هذه الهيئة إلى حيز الوجود⁴¹.

2.1.5 تعزيز التدريب المهني والتعليم

التقني

إن التدريب المهني والتعليم التقني لا يخلق فرص العمل بحد ذاته ولكنه يعزز القابلية للتشغيل، إن التوجهات الدولية الحديثة في هذا المجال تؤكد على أهمية إيجاد قوة عمل قابلة للتكيف، وعلى الاستخدام الأفضل للمهارات على المستوى الوطني، ودعم عملية تحديث المهارات، وتعزيز التشغيل، وتوجيه نظام التعليم والتدريب المهني نحو القطاعات الصاعدة، وتوفير إدارات محلية مؤهلة وجيدة لإدارة النظام⁴². تم منذ إنشاء السلطة الفلسطينية الاستثمار في هذا القطاع ضمن الإمكانيات المتاحة، لتحسين

وأهمها تقديم مساعدات مالية مباشرة للعاطلين عن العمل، والسياسات الكلية وأهمها على المدى القصير سياسة تخفيض كلفة العمل، وعلى المدى المتوسط والطويل سياسة زيادة النمو الاقتصادي، وتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية³⁸. إن مراجعة التجربة الفلسطينية تشير إلى استخدام كلا النوعين من السياسات لمواجهة البطالة، كما يلي:

1.5 سياسات العمل النشطة، وأهمها:

1. تطوير خدمات التشغيل
2. تعزيز التدريب المهني والتعليم التقني
3. خلق فرص عمل مباشرة
4. تشجيع التشغيل الذاتي، والمشاريع الصغيرة
5. برامج تمكين المرأة والشباب
6. تعزيز العلاقة مع القطاع الخاص

1.1.5 تطوير خدمات التشغيل:

إن مراجعة أدبيات وزارة العمل، والمقابلات مع المسؤولين في وزارة العمل تشير إلى مجموعة من الاجراءات التي تم الشروع بها لتطوير خدمات التشغيل، ومن هذه الاجراءات الشروع منذ العام 1999 في بناء نظام معلومات سوق العمل، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، ومع أن هذا المشروع قد جمد بعد العام 2001 إثر اندلاع الانتفاضة، والأحداث السياسية التي تلت، وانتهاء المدة القانونية لهذا المشروع الذي كان ممولا من منظمة العمل الدولية، إلا أنه تم في العام 2009 إعادة الكّرة لبناء هذا النظام بالتعاون مع مؤسسة GIZ الألمانية، وقد أصبح هذا النظام جاهزا، وتم إطلاقه في شباط من العام 2012، حيث من المفترض أن يوفر هذا النظام الحاسوبي المعلومات الضرورية لجانب العرض والطلب ويربط بينهما، ويعتبر أحد الأدوات الرئيسية في معرفة اتجاهات سوق العمل واحتياجاته

صرف معونات بطالة مباشرة قيمتها 500 شيكل لمدة شهرين لكل عاطل عن العمل يبدي استعدادا للقيام بمهمة اجتماعية، و صرف 750 شيكلا (للمتزوجين 900 شيكل) لكل عاطل عن العمل شريطة التحاقهم الفعلي بعمل ما في القطاعين العام أو الخاص لمدة 15 يوما في الشهر على الأقل، وقد صرف على هذا البرنامج في حينه 334 مليون شيكل (منها 184 مليون شيكل صرفت في قطاع غزة) واستفاد من هذا البرنامج 160 الف عاطل عن العمل⁴⁵.

كذلك تم إنشاء "الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية" بموجب مرسوم رئاسي في العام 2003 بهدف توحيد الجهود الموجهة لدعم خلق فرص عمل ومحاربة البطالة. وأصدر مجلس الوزراء في شهر كانون ثاني 2004 قرارا باعتبار برامج التشغيل وخلق فرص العمل والبطالة من الأولويات الرئيسية للسلطة الفلسطينية، ودعا جميع الجهات المعنية لتشجيع ودعم الصندوق باعتباره الإطار المنظم للجهود الفلسطينية الهادفة لمعالجة البطالة وخلق فرص العمل. ورغم قيام الصندوق بتنفيذ بعض المشاريع المحدودة التي لم تتجاوز قيمتها نصف مليون دولار، إلا أن هذا الصندوق قد تعثر ولم يزاوُل أي نشاط لما يزيد عن خمس سنوات خلال الفترة 2005-2010 بسبب الظروف التي عاشتها فلسطين خلال تلك الفترة، وقد أعادت الحكومة إطلاق الصندوق في العام 2011 على أمل أن يساهم في التخفيف من مشكلة البطالة⁴⁶.

4.1.5 تشجيع مشاريع التشغيل الذاتي،

والمشاريع الصغيرة

استحوذت فكرة التشغيل الذاتي على اهتمام كثير من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية المحلية والدولية العاملة في فلسطين، فتم بالتعاون ما بين وزارة العمل ومؤسسة GIZ الألمانية تطوير برنامج أطلق عليه برنامج التدريب المجتمعي على التشغيل

البنية التحتية من خلال بناء مدارس ومراكز مهنية جديدة، وإعادة تأهيل القائم منها، ووضع مناهج جديدة، وتنفيذ برامج لتدريب المدربين، وتحسين البيئة التدريبية، وغيرها من الإجراءات مما لا مجال لعرضه هنا بالتفصيل.

كما تم في العام 1998 إطلاق استراتيجية التدريب المهني والتعليم التقني الفلسطينية، ثم أُعيد النظر في هذه الاستراتيجية وجرى تعديلها وإطلاقها في العام 2010. تهدف هذه الاستراتيجية إلى تشجيع هذا النوع من التعليم، وتوفير تدريب مهني فعال وكفاء ومرن ومرتبطة باحتياجات السوق ومتاح للجميع، ويرفع مستويات أداء القوى العاملة، ويحسن من إنتاجيتها في المستويات والمجالات المهنية المختلفة، ويدمج التشغيل دمجاً فعالاً مع التدريب التقني والمهني، ويحسن الصلات والروابط بين عرض القوى العاملة والطلب عليها، ويدعم مشاركة القطاع الخاص، والمنظمات العمالية، والقطاع غير الحكومي في سياسات التدريب وفي توفير خدمات التدريب⁴³.

ورغم أن هذه الاستراتيجية قد جاءت ثمرة تعاون طويل بين وزارتي العمل والتربية والأطراف ذات العلاقة الأخرى، إلا أن موضوع إدارة نظام التدريب المهني والتعليم التقني ما زال أمراً غير واضح وغير محسوم، ويؤثر بشدة على تطبيق الاستراتيجية، في ظل دعوة وزارة العمل إلى إنشاء هيئة وطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني لإدارة النظام، وتفضيل وزارة التربية لإدارة ثنائية من الفريقين تنسق بينهما من خلال المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني المشكل منذ العام 2003⁴⁴.

3.1.5 خلق فرص عمل مباشرة

حيث تم إطلاق "برنامج التشغيل المؤقت" في آب 2004 واستمر حتى كانون الثاني 2006، وقد نفذ البرنامج في الضفة الغربية وقطاع غزة لتشجيع العاطلين عن العمل على الالتحاق بعمل، من خلال

6.1.5 تعزيز العلاقة بين أطراف الانتاج الثلاثية.

تم بقرار من مجلس الوزراء في العام 2011 إنشاء "المجلس الاقتصادي الاجتماعي"، ويتم حالياً العمل على وضع الإطار القانوني لهذا المجلس وفق المعايير المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية لتأكيد الشراكة الثلاثية والتعاون بين الحكومة ومنظمات أصحاب العمل، والنقابات العمالية، باعتبار أن هذه الشراكة هي شرط رئيس لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتعزيز التشغيل. والغرض من الشراكة الاجتماعية هو العمل معاً في تطوير الاقتصاد الفلسطيني جنباً إلى جنب مع النظم الاجتماعية التي تحتاجها فلسطين وتستطيع تحمل نفقاتها، وتحقيق الاستقرار في علاقات العمل، الأمر الذي يؤدي إلى خلق الالتزام ومنع النزاعات العمالية

50

كما تم في العام 2011 بالتعاون مع مؤسسة GIZ الألمانية استحداث "مجالس التشغيل والتدريب" في أربع محافظات فلسطينية في الضفة الغربية من أجل تعزيز التواصل والانسجام ما بين قوى العرض والطلب في سوق العمل، وتعزيز دور الأطراف في صناعة القرار، ويتألف كل مجلس من ممثلين عن كل الجهات ذات العلاقة بالتدريب والتشغيل في المنطقة، بما فيها الجامعات، والكليات، ومراكز التدريب، والأبحاث، والغرف التجارية، وأصحاب العمل، وممثلي نقابات العمال، ويقرر المجلس الذي يرأسه محافظ المحافظة في القضايا ذات العلاقة بالتدريب والتشغيل في المحافظة بما يحقق الانسجام بينهما، ويأخذ بالاعتبار الحاجات الخاصة لهذه المحافظة. ووفقاً لوزارة العمل سوف يتم تعميم هذه التجربة على كل المحافظات⁵¹.

الذاتي وإنشاء المشاريع الصغيرة (Community-Based Training on Self Employment-

CBTSEC)، وكان هدف هذا البرنامج تزويد الأفراد بالتقنيات الضرورية والمهارات الريادية وخدمات الدعم اللازمة من أجل امتلاك المشاريع الخاصة أو إنشاء التشغيل الذاتي و / أو الأنشطة المدرة للدخل في المجتمع المحلي. والبرنامج عبارة عن تدريب على منهجية محددة لتحديد وتصميم وتنفيذ نهج منظم لإنشاء التشغيل الذاتي أو تطوير المشاريع الصغيرة على مستوى المجتمع المحلي في مجالات ومشاريع جديدة. واستهدف الباحثين عن عمل المعنيين بالتشغيل الذاتي، وفرص إنشاء المشاريع الصغيرة، والخريجين الجدد الذين يرغبون في البدء في المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم⁴⁷.

وفي هذا الإطار أيضاً تم بالتعاون مع منظمة العمل الدولية تنفيذ برنامج التعرف على عالم العمل (Know About Business- KAB) لتوفير مجموعة من المديرين من وزارتي العمل والتربية والتعليم على المستوى الوطني لمساعدة متدربي مراكز التدريب المهني والمدارس المهنية على بدء مشاريعهم الخاصة بهم⁴⁸.

5.1.5 برامج تمكين المرأة والشباب

لا يقتصر الاهتمام بقطاعي المرأة والشباب على القطاع الحكومي، وإنما يستحوذان أيضاً على اهتمام منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الأهلية، والمؤسسات الأجنبية العاملة في فلسطين التي نفذت عشرات البرامج الهادفة إلى تمكين المرأة والشباب⁴⁹. بل إن موضوع المرأة والذي يطلق عليه النوع الاجتماعي (Gender) هو الموضوع الأكثر جاذبية لأغلب المنظمات الدولية والأجنبية العاملة في فلسطين التي يتجاوز عددها 270 منظمة.

1.2.2.5 استراتيجية التشغيل متوسطة

المدى 2000-2004⁵³

صدرت هذه الاستراتيجية عن وزارة العمل عام 2000 ضمن مشروع التشغيل الذي كانت تنفذه بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. مدة هذه الاستراتيجية خمس سنوات. وقد هدفت إلى محاربة البطالة وزيادة التشغيل وفرص العمل اللائق، ووضع خطط استرشادية لصياغة سياسات التشغيل المناسبة من قبل أطراف الإنتاج الثلاثة (القطاع الحكومي، وأصحاب العمل، والنقابات العمالية)⁵⁴.

ومن أجل إعداد هذه الاستراتيجية فقد تم تشكيل فريق وطني مكون من مجموعة من العاملين في مؤسسات ذات علاقة بالتشغيل مثل وزارة العمل، ووزارة التخطيط، والجهاز المركزي للإحصاء، واتحاد الغرف التجارية، والنقابات العمالية، ومستشار دولي. وقد عُهد إلى أحد الأكاديميين الاقتصاديين صياغة الاستراتيجية بناء على المعلومات والبيانات التي يصدرها جهاز الإحصاء المركزي، والدراسات والأوراق المقدمة أو الصادرة عن لقاءات وورش عمل تُعنى بالتشغيل⁵⁵.

قامت الاستراتيجية على ثلاث فرضيات⁵⁶

:الأولى: انطلقت من بقاء الوضع الاقتصادي والسياسي كما كان عليه عند إعداد الاستراتيجية والذي تميز بوجود معوقات وقيود إسرائيلية، وجمود في العملية السلمية. والثانية: أخذت بعين الاعتبار حدوث تحسن طفيف ومحدود في الوضع الاقتصادي الذي كان قائماً. أما الثالثة: فقامت على أساس حصول تحسن كبير وذي مغزى في أوضاع الفلسطينيين الاقتصادية.

وبناء على هذه الفرضيات الثلاث تم عمل الإسقاطات الخاصة بسوق العمل وبالتالي التنبؤ بحجم فرص

2.5 سياسات العمل غير النشطة

وأهم السياسات التي تبنتها السلطة الفلسطينية هي توفير بيئة قانونية داعمة، ووضع استراتيجيات للتشغيل، ومحاولة تنشيط القطاع التعاوني

1.2.5 توفير بيئة قانونية داعمة

حيث تم إصدار قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني في العام 2005، وتم تعديله في العام 2011. كما صدر قانون العمل الفلسطيني الأول رقم 7 لعام 2000 واللوائح المفسرة له، وتم إصدار قانون الغرف التجارية الصناعية الزراعية في العام 2011، وينتظر أن تتم المصادقة على قانون تنظيم العمل التعاوني. وتهدف جملة هذه القوانين إلى تطوير منظومة التشريعات، بما يعزز من فرص تنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني، ورفع قدراته التنافسية⁵².

وضمن محاولات تطبيق قانون العمل، تم في العام 2012 تشكيل لجنة الأجور من ممثلي أطراف الإنتاج الثلاثة بالتساوي، وتبحث اللجنة حالياً في تحديد حد أدنى للأجور في القطاع الخاص.

2.2.5 وضع استراتيجيات للتشغيل

تم منذ إنشاء السلطة الفلسطينية وضع ثلاث استراتيجيات للتشغيل من أجل مكافحة البطالة، وهي:

• استراتيجية التشغيل متوسطة المدى 2000-2004.

• استراتيجية خلق فرص العمل

• الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2011-2013.

وسيتيم فيما يلي استعراض هذه الاستراتيجيات الثلاث:

الاستراتيجية بعد، وحملت الانتفاضة احتمالات لم تُؤخذ بالحسبان عند إعداد الاستراتيجية مما جعلها تذهب أدراج الرياح.

2.2.2.5 استراتيجية خلق فرص العمل

تم وضع هذه الاستراتيجية من قبل وزارة التخطيط في العام 2003 كجزء من استراتيجية التنمية متوسطة المدى 2005-2007، وذلك بعد الوضع الكارثي الذي وصل إليه الاقتصاد الفلسطيني، وتفاقم مشكلة البطالة بعد اندلاع انتفاضة الأقصى، حيث بلغ معدلها في الربع الثاني من العام 2002 حوالي 50%⁵⁹، بحيث أصبحت مسألة خلق فرص العمل- مثلما أكد البنك الدولي في حينه- هي مساعدة إنسانية أكثر منها مساعدة تنموية⁶⁰.

كان الهدف من هذه الاستراتيجية دعم مشاريع خلق فرص العمل بما يضمن الاستخدام الفاعل للأموال المحدودة المتاحة، وتسهيل زيادة جهود المانحين في برامج خلق فرص العمل للتخفيف من الأزمة الاجتماعية- الاقتصادية التي تفاقمت في فلسطين خلال انتفاضة الأقصى.

وقد تم إعداد هذه الاستراتيجية بعد أن قامت وزارة التخطيط بمراجعة النتائج والتوصيات التي تضمنتها دراسة قام بها البنك الدولي لمشاريع التشغيل التي حدثت في فلسطين، وتبنتها كاستراتيجية لخلق فرص العمل⁶¹.

أدى التغيير الحكومي وتطورات الأحداث السياسية في العام 2005، وصعود حماس للسلطة في العام 2006 إلى استبدال الأولويات الحكومية، وتوقف مشاريع خلق فرص العمل التي كان جُلها مدعوماً من الدول المانحة، والتي جاءت الاستراتيجية أصلاً لتنظيم آلية عملها، وعليه لم تُتَح الفرصة لهذه الاستراتيجية لتوضع موضع التطبيق.

العمل المطلوبة في الحالات الثلاث التي تمت الإشارة إليها، وتقدير حجم الاستثمار المطلوب، والسياسات الاقتصادية الكلية، وتلك المتعلقة بسوق العمل وبالقطاعات الاقتصادية المختلفة، والإجراءات الواجب اتباعها، والجهات المعنية بوضع وتنفيذ السياسات والإجراءات المقترحة لتحقيق الفرضيات السابقة⁵⁷.

يمكن الإشارة إلى مجموعة من الملاحظات المرتبطة بهذه الاستراتيجية:

فأولاً: لم تكن هذه الاستراتيجية خطة مركزية شمولية بقدر ما كانت برنامجاً للحوافز لتشجيع الشركات والمؤسسات في القطاع الخاص على زيادة الاستثمار وتوفير مزيد من فرص العمل.

ثانياً: بنيت فرضيات الاستراتيجية على تصور تفاؤلي، وانتقلت من حالة ثبات الوضع القائم، إلى افتراض تحسنه جزئياً فكلية، بل إن الاستراتيجية قد أفرطت في التفاؤل غير المبرر حين توقع أن يكون التصور الأقرب للتحقيق سيتجاوز الفرضية الثانية ويقترب من الثالثة، وستنخفض معدلات البطالة إلى 8%⁵⁸، وكان اللافت أن الاستراتيجية لم تناقش أي تصور سلبي مثل افتراض تدهور الوضع القائم إلى وضع أكثر سوءاً وهو ما حصل حقيقة، حيث اندلعت انتفاضة الأقصى عام 2000 وتدهورت الأوضاع الاقتصادية، وارتفعت معدلات البطالة بشكل خطير وغير مسبوق.

ثالثاً: بالرغم من تشكيل فريق وطني لإخراج الاستراتيجية، فقد مثلت هذه الاستراتيجية جهداً منفرداً لوزارة العمل، وعلى وجه التحديد لواحد من برامجها في ذلك الحين، ولم تنتج عن نقاش تشاركي واسع مع جميع الأطراف ذات العلاقة، ولم يتم التركيز عليها من قبل الحكومة، ولم يؤد صدورها إلى إحداث أي صدى، ولم يكن لها أثر يذكر حيث اندلعت انتفاضة الأقصى ولما تكتمل

3.2.2.5 الاستراتيجية الوطنية للتشغيل

2011-2013

وضعت هذه الاستراتيجية في العام 2010 لتغطي ثلاث سنوات لاحقة (-2011 2013) لتحسين قدرة الأطراف ذات العلاقة بالتشغيل على تقديم الخدمات المختلفة التي تشجع على توفير فرص العمل والحصول عليها، وجسر الفجوة ما بين قوى العرض والطلب في سوق العمل. وتعتبر هذه الاستراتيجية أحدث مبادرة لمعالجة إشكالية البطالة، وتعزيز التشغيل في فلسطين، وقد تم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء، وتم إطلاقها في العام 2010⁶². الهدف الرئيس من هذه الاستراتيجية هو العمل على تهيئة الظروف (السياسات، التدابير، المؤسسات والبنية التحتية) لمواجهة النمو الذي يطرأ على العمالة الفلسطينية، والحد من الفقر مع التركيز على قطاع الشباب الذي يعاني من ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض معدل الأجر للوظائف، وتوفير الوظائف المناسبة والمستدامة. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، كان لا مخلص من الاهتمام بالظروف الخاصة في فلسطين والتي لها علاقة بالآثار الاجتماعية والاقتصادية للاحتلال⁶³.

تتطلع استراتيجية التشغيل إلى إيجاد تعاون قوي وشراكة اجتماعية وثيقة مع منظمات أصحاب العمل، والنقابات العمالية، وزيادة فرص العمل للفلسطينيين، وبناء وتطوير الأعمال التجارية جنباً إلى جنب مع تنمية الموارد البشرية، وبناء التعاون والشراكات، والبنية التحتية، والتدابير والتسهيلات لإنجاح التنمية الاقتصادية، وربط استراتيجية التشغيل بها، ومراعاة القواعد الدولية للعمل، وتطوير المهارات، وتحسين الإنتاجية، وتنظيم سوق العمل وفقاً لاحتياجات أصحاب العمل، والاستثمار في التعليم والتدريب، ولا سيما المرتبط بتلبية احتياجات أصحاب العمل، وتطوير وتطبيق

معايير العمل اللائق، وإنشاء حوار اجتماعي - اقتصادي مكثف مع الشركاء الاجتماعيين⁶⁴.

ومن أجل إعداد هذه الإستراتيجية، قادت وزارة العمل في العام 2010 فريقاً وطنياً لإعداد استراتيجية لقطاع العمل برمته، وهدفت هذه الاستراتيجية إلى تحسين القدرة الاستيعابية لسوق العمل الفلسطيني، وقد تضمنت هذه الاستراتيجية خطوطاً عريضة للتدخلات المطلوبة في عدة قطاعات مرتبطة بالعمل منها التشغيل⁶⁵، وقام فريق فني مكلف بوضع مسودة استراتيجية التشغيل والتشاور مع الجهات والوزارات المعنية والشركاء الاجتماعيين، وتم تقييم ملاحظاتهم وتعقيباتهم عليها⁶⁶.

بنيت استراتيجية التشغيل على تصورين رئيسيين: الأول: يفترض استمرار الوضع الراهن، حيث تستمر إسرائيل في السيطرة على الاقتصاد وعلى علاقات العمل والتشغيل سيطرة محكمة، وفي هذه الحالة تدعو الاستراتيجية لأن يناضل الفلسطينيون من أجل انتزاع حقوقهم الاقتصادية والعمالية من إسرائيل، وعلى السلطة الفلسطينية دعم مواطنيها للحصول على حقوقهم المنتهكة من قبل إسرائيل. وتصف الاستراتيجية هذا التصور بأنه "تصور الضغط"⁶⁷، لذا يؤكد هذا التصور على أهمية رصد وتقييم الانتهاكات لاتفاقيات وتوصيات مبادئ منظمة العمل الدولية، ومعاهدات ومبادئ منظمة التجارة العالمية، وجمع شكاوى من العمال والمشاريع الفلسطينية ضد إسرائيل والمستوطنات، وتنظيم وتوفير الدعم القانوني المتميز، والمباشرة بالإجراءات القانونية أمام المحاكم الإسرائيلية والدولية⁶⁸.

الثاني: ويفترض التحرر من الاحتلال، حيث يصبح لفلسطين الحق غير المنقوص في تحديد وتطوير هيكلها الاقتصادي وبنيتها التحتية بالطريقة التي تراها، وتدعو الاستراتيجية -إن تحقق هذا

3.2.5 محاولة تنشيط القطاع التعاوني

تم خلال السنوات الخمس الأخيرة بذل جهود كبيرة لإعادة تنظيم الحركة التعاونية الفلسطينية للقيام بدورها التنموي الاقتصادي والاجتماعي، ومعالجة الثغرات والمعوقات القانونية التي تعيق أنشطة الجمعيات التعاونية، وترسيخ الديمقراطية الداخلية، ومبادئ وقيم العمل التعاوني، وتحويل الحركة التعاونية إلى حركة فاعلة ومنظمة ومشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقادرة على إيجاد فرص عمل كي تأخذ دورها الفاعل في عملية التنمية الوطنية الشاملة إلى جانب القطاعين العام والخاص، وفي المساهمة في الحفاظ على التماسك الوطني والاجتماعي للشعب الفلسطيني.⁷⁰

ومن المفترض أن تُساهم إعادة تنظيم الحركة التعاونية وتنشيطها في التخفيف من مشكلة البطالة، وخلق فرص عمل جديدة نظرا لما تقدمه الجمعيات التعاونية من خدمات لأعضائها في مجال الإقراض، وتوفير مستلزمات الإنتاج، وعمليات تصنيع الإنتاج الزراعي والحيواني، وعمليات التسويق.⁷¹

3.5 مراجعة تحليلية لتقييم سياسات العمل

النشطة وغير النشطة

بعد هذا العرض الإجمالي لأهم سياسات العمل النشطة وغير النشطة التي تم تبنيها في فلسطين، تجدر الإشارة إلى عدة ملاحظات:

أولاً: إن كثيراً من هذه السياسات والتدخلات، وغيرها مما لم يتم الإشارة لها في هذه الدراسة، كانت مجرد مبادرات محدودة زمانياً ومكانياً وقطاعياً، ولم يتح لها الاستمرار إما بسبب قلة التمويل، أو بسبب عدم متابعة الجهات ذات العلاقة. ومع أنه لم يجر تقييم هذه المبادرات من جهات محايدة، إلا أن الصفة الغالبة على هذه التدخلات أنها استخدمت كـمُسكّنات مؤقتة، ولم تؤد إلى خلق فرص عمل

التصور- أن تصبح سياسة السلطة الفلسطينية قائمة على أساس تحقيق الاستقلال من خلال تلبية احتياجات الناس لا أن يكون الهدف هو الاستقلال أولاً ومن ثم تلبية احتياجات الناس. وتصف الاستراتيجية هذا التصور بأنه تصور البناء.⁶⁹

وقد أشارت الاستراتيجية إلى أهم التدخلات المطلوبة والمتمثلة في إقامة الشراكة الاجتماعية بين الحكومة ومنظمات أصحاب العمل، والنقابات العمالية، وإنشاء المجلس الاقتصادي - الاجتماعي، وتطوير وتطبيق مفهوم "العمل اللائق"، وإنشاء وكالة وطنية للتشغيل، وبناء تعاون سلس بين وكالة التشغيل، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، واتحاد الصناعات، وقطاع التدريب والتعليم المهني والتقني لدعم توفير فرص عمل جديدة.

ربما كان من المبكر تقييم هذه الاستراتيجية ونتائجها نظراً لحدائتها، لكن التعقيب هنا سيقصر على التصورات المفترضة لها، فالتصور الأول يخدم بصورة مباشرة العمال الفلسطينيين الذين يعملون عادة في إسرائيل وتنتهك حقوقهم الإنسانية والاقتصادية والعمالية هناك وفق ما تؤكد تقارير منظمة العمل الدولية السنوية، لكن هذا السيناريو لا يخدم كثيراً القوى العاملة المحلية في فلسطين، ولا يساهم بصورة حقيقية في توفير فرص عمل إضافية في سوق العمل الفلسطيني، وهي الحاجة الأكثر إلحاحاً في الوقت الحاضر.

أما التصور الثاني والذي يصبح نافذاً بعد تحقق الاستقلال، فهو تصور غير واقعي على ضوء التعنت الإسرائيلي، وغياب أي أفق سياسي على المدى المتوسط على أقل تقدير، وما تعثر الفلسطينيين في العام 2011 في الحصول على مجرد اعتراف من الأمم المتحدة بدولتهم إلا إشارة إلى الطريق الطويل الذي ما زال عليهم اجتيازه لتحقيق الاستقلال.

لتنفيذه، وعدم الاعتماد على مساهمات الممولين فقط. خامساً: رغم الإعلان عن استراتيجيات التشغيل، فإنه وحتى كتابة هذه الكلمات لم تطبق أي استراتيجية تشغيل في فلسطين، وبقي الجهد الفلسطيني في هذا المجال مجرد ردات فعل آنية لتسكين معضلة البطالة عند اشتدادها، أو هو في أفضل الأحوال مجرد جزء من الاهتمامات الرسمية للحكومات الفلسطينية المتعاقبة، القصيرة في أعمارها، والمتباينة في برامجها⁷³. إن استراتيجيات التشغيل المعلنة لم تبني على بعضها البعض، ولم يكن هناك من رابط بينها، وبقيت مجرد تصورات مستقلة، تفتقر إلى آليات تنفيذ، وأدوات قياس وتقييم، وموازنات كافية، ورؤى واضحة. على سبيل المثال، لا يوجد أي وثيقة رسمية توضح فيما إذا كانت السلطة الفلسطينية مع فكرة العمل في إسرائيل أو ضدها. إن الإجابة على هذه المسألة هو أمر مهم عند وضع استراتيجيات تشغيل، ورسم سياساته. ربما أعطى قرار السلطة الفلسطينية في العام 2010 بمنع العمل في المستوطنات حصراً، إشارة إلى أن السلطة مع فكرة العمل في إسرائيل دون المستوطنات، لكن النقاش داخل المجتمع الفلسطيني ما زال قائماً بين تيارين الأول يرى أن العمل في إسرائيل يعتبر إمعاناً في إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالإسرائيلي، واستمراراً لإذلال الشعب الفلسطيني وانتهاك حقوقه بسبب الظروف غير الإنسانية التي يعمل بها العمال الفلسطينيون داخل إسرائيل، والثاني الذي يؤكد على أهمية هذا العمل في ظل القدرة الاستيعابية الضعيفة لسوق العمل الفلسطيني، ومن الأهمية بمكان هنا الإشارة إلى أن الانخفاض الطفيف في مؤشرات البطالة خلال السنوات الأربع الماضية، وعدم تفاقم مشكلة البطالة لا يعزى إلى التدخلات التي أعلنتها السلطة الفلسطينية أنها ستقوم بها حيث لم يطبق أغلبها عملياً، ولكنه يعزى إلى المساعدات

حقيقية ومستدامة نسبياً. ثانياً: إن سياسات التدخل المعتمدة المعلنة كانت سياسات سليمة ومنسجمة مع الممارسات العالمية، لكن الإشكالية كانت في المضمون وفي التنفيذ، كان هناك عناوين جيدة تم إطلاقها لكن المحتوى كان فارغاً أو شبه فارغ، وتعرض التنفيذ لكثير من الإخفاق، مثل الإخفاق الذي حصل في تنفيذ نظام معلومات سوق العمل الذي استغرق إعداده أكثر من 12 عاماً، أو في صندوق التشغيل الفلسطيني الذي تعثر أكثر من مرة، ويعود هذا الإخفاق إلى جملة من الأسباب أهمها عدم الاستقرار الذي عاشته وزارة العمل، وغياب مفهوم "المؤسسية" عنها، وتغير الأولويات بتغير الوزراء الذين بلغ عددهم خلال الفترة 2000-2012 عشرة وزراء. ثالثاً: إن أغلب هذه السياسات لم تكن مبادرات وتدخلات مستدامة من قبل السلطة الفلسطينية، أو وزارة العمل، وإنما كانت مبادرات ومشاريع من قبل الجهات الممولة، والمؤسسات الشريكة مثل منظمة العمل الدولية (ILO)، ومؤسسة التعاون الفني الألمانية (GIZ). فوزارة العمل وهي الجهة المسؤولة مباشرة عن قطاع العمل لم تمتلك الرؤيا المتكاملة⁷²، أو الإمكانيات المادية والبشرية للقيام والمبادرة بهذه التدخلات. وكان من الطبيعي أن تتوقف بعض هذه التدخلات عند انتهاء مشروعها، مثل مشروع نظام معلومات سوق العمل، أو بسبب عدم توفر التمويل الكافي كما حصل في مشروع صندوق التشغيل الفلسطيني. رابعاً: إن إعادة إطلاق بعض التدخلات في العامين الأخيرين من جديد مثل استراتيجية التعليم التقني والتدريب المهني، وصندوق التشغيل، ونظام معلومات سوق العمل، وتبني فكرة مجالس التشغيل والتدريب وغيرها من التدخلات هو أمر مهم لكنه سيظل بلا معنى دون تخصيص موارد مالية كافية

والبشرية اللازمة للتطبيق، وغيرها من الحجج التي يجب أن تعالج.

استنتاجات:

إن تقلبات معدل البطالة صعودا وهبوطا في فلسطين يعود إلى عوامل خارجية غير خاضعة لإرادة الفلسطينيين أنفسهم، مثل الحصار والإجراءات الإسرائيلية، وتوقف عائدات الضرائب، وتوقف تحويلات الجهات المانحة، وغيرها من العوامل. وعوامل داخلية منها النمو السكاني السريع، وفتوة المجتمع الفلسطيني، وعدم انسجام مخرجات نظام التعليم مع احتياجات سوق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع البطالة في صفوف الشباب والخريجين، وتدني معدل مشاركة المرأة في سوق العمل بشكل كبير، وهشاشة هيكل العمالة حيث إن غالبية المشاريع هي من المشاريع الصغيرة، وتزايد الاعتماد على المانحين، وانخفاض مستوى الشراكة الاجتماعية.

إن الفكرة الأساس التي أظهرتها وأكدتها هذه الدراسة تشير إلى أن سياسات التشغيل التي بُذلت منذ قيام السلطة الفلسطينية لم تساهم في عدم تفاقم مشكلة البطالة، ولم تفلح في خفض معدل البطالة إلى ما دون الـ 20% وهو ما يؤكد فرضية هذه الدراسة، رغم كل الأدبيات والوثائق، والسياسات الرسمية التي تشير إلى التزام سياسي وأخلاقي بتخفيض معدلات البطالة والفقر في فلسطين، ورغم إطلاق العديد من استراتيجيات التشغيل، وتبني العديد من البرامج والخطوات في سبيل مواجهة البطالة. كان هناك سياسات تشغيل معلنة لكن دون أي محتوى حقيقي، وما زالت فلسطين تفتقر إلى سياسات تشغيل مرنة ومؤثرة، وجاهزية مادية وبشرية لتنفيذ مثل هذه السياسات.

ومن أجل استنهاض سوق العمل الفلسطيني، وتعزيز فرص العمل والتشغيل فيه، لا مفر على

الخارجية، وارتفاع عدد العاملين داخل إسرائيل والذي شهد انخفاضا حادا خلال سنوات انتفاضة الأقصى.

سادسا: يلاحظ عدم وجود رابط قوي أو علاقة ما بين استراتيجيات التشغيل، واستراتيجيات التنمية المعتمدة⁷⁴، ويستثنى من ذلك خطة التنمية متوسطة المدى التي ركزت على التشغيل وتضمنت ملحقا بإستراتيجية لخلق فرص العمل. والأصل أن تنسجم استراتيجيات التشغيل مع استراتيجيات التنمية، وأن تكون استراتيجيات التشغيل جزءا من استراتيجية التنمية. فاستراتيجية التشغيل متوسطة المدى لم تكن مرتبطة بأية خطة تنمية، أما الاستراتيجية الوطنية للتشغيل فلم يتم الإشارة إلا إلى بعض مكوناتها في خطة التنمية الوطنية 2011-2013، وتم ذلك بصورة عابرة وكان يفترض أن تكون إحدى المدخلات الرئيسة لخطة التنمية الوطنية. كذلك لوحظ أيضا محدودية المشاركة المجتمعية في إعداد هذه الاستراتيجيات، فالإستراتيجية الأولى كانت جهدا خاصا بأحد برامج وزارة العمل، والثانية كانت جهدا خالصا لوزارة التخطيط، أما الثالثة ورغم فتحها المجال لكل الجهات بالمشاركة، فقد طغت وجهات نظر ممثلي القطاع الحكومي عليها، نظرا لغياب الجاهزية المهنية لممثلي الجهات الأخرى، وخاصة ممثلي النقابات العمالية.

سابعا: إن إصدار القوانين اللازمة واللوائح التفصيلية المفسرة لها لهو أمر مهم، لكنه يصبح دون معنى إذا لم يرافقه إرادة قوية بتطبيق هذه القوانين واللوائح، وإن الممارسة العملية تشير إلى تراخ واضح في التطبيق الحازم لقانون العمل منذ إقراره بحجج وذرائع مختلفة، منها أن الظروف غير ناضجة لذلك في ظل الأوضاع الاقتصادية والسياسية الصعبة، أو عدم توفر الموارد المالية

كمرجعية وكأداة تنفيذية لتطبيق سياسات التشغيل الوطنية. ومن الأهمية بمكان إطلاق حوار داخلي من قبل السلطة الفلسطينية المتلقي الأكبر للمساعدات الخارجية، ومنظمات المجتمع الأهلي، حول طبيعة التمويل الخارجي، والبحث عن جدواه التنموية، ومدى مساعدته للفلسطينيين في تخطي مشكلات الفقر والبطالة، ومحاولة تحسين شروطه المرجعية بدل التفكير السائد بخلق فرص عمل محدودة هنا وهناك.

إن تكافؤ الفرص هو هدف منصوص عليه في الدستور الفلسطيني، ومن المفترض تطوير سياسات وبرامج تشغيل تتصدى لجميع أنواع التمييز في التشغيل، بحيث تستهدف خدمات وبرامج التشغيل الجميع، وخاصة الفئات الأقل حظا والمعرضين للإقصاء من سوق العمل، والتي تشمل مجموعات مثل الشباب وخاصة الخريجين الجدد الذين لا يملكون أية خبرة وظيفية سابقة، والأشخاص ذوي الإعاقات، والنساء، والعاطلين عن العمل منذ فترة طويلة.

يوصي أخيرا بإعادة الاعتبار لقطاعات لم تلق الاهتمام الكافي مثل الزراعة والصناعة، وتعزيز الشراكة الثلاثية ما بين القطاعات الثلاثة: الحكومة، وأصحاب العمل، وممثلي العمال. إن تعزيز هذه الشراكة أمر ضروري لتطوير القوى العاملة الفلسطينية، وزيادة النمو، والتشغيل، والحد من الفقر، وإنشاء بنية تحتية تقود إلى سياسة وخدمات تشغيل مبنية على الطلب وحاجات السوق الحقيقية. وتطوير آليات لمناخبة وتقييم نتائج وأثر السياسات الملغاة.

المدى الطويل من التخلص من قيود اتفاقية أوسلو وملحقاتها الاقتصادية. أما على المدى القصير فلا بد من تحسين الأداء الفلسطيني الذاتي، وتحسين كفاءته ونجاعته رغم الحصار والمعاناة، ولعل التوصيات المرفقة تاليا تساهم في هذا الاتجاه.

التوصيات

من المسلم به أن النمو الاقتصادي والاجتماعي يعتمد - إلى حد كبير - على جودة نظم تنمية الموارد البشرية وفعاليتها. إن التحول التدريجي نحو اقتصاديات ومجتمعات المعرفة، يبرز وبصورة جلية أهمية تلك النظم وارتباطها بالتشغيل واحتياجات سوق العمل، لذا من الأهمية بمكان توفير قوى عاملة مدربة وجيدة التأهيل، التي يمكن إعدادها عبر منظومة تشغيل - تعليم تدريب مهني وفني تتسم بالكفاءة والفاعلية ضمن الإطار الأوسع للتعليم مدى الحياة، والحراك الاقتصادي والاجتماعي والإنصاف، ومن خلال الموازنة بين مخرجات أنظمة التدريب والتعليم القائمة وحاجات سوق العمل الفلسطيني، بحيث تكون مخرجات سوق العمل مدخلات لأنظمة التدريب والتعليم، ومخرجات هذه الأنظمة مدخلات لسوق العمل. إن هذا يعني مراجعة كثير من المسلمات التربوية والتعليمية، وإدخال مفاهيم جديدة لمنظومة التعليم والتدريب مثل مفهوم "التعليم من أجل التوظيف" وهو التعليم الذي يهدف إلى تحسين فرص العمل، و"التعليم الريادي" الذي يركز على المبادرة والإبداع.

ولما كانت الجهود الوطنية لمكافحة البطالة مشتتة وتمارسها عدة وزارات ومؤسسات حكومية، فإن الأمر يقتضي تأطير كل هذه البرامج وتنسيق جهودها ضمن سياسات عمل واضحة بما يخدم توفير فرص عمل حقيقية، ولا بد من الإسراع في تشكيل وإطلاق الهيئة الوطنية للتشغيل المقترح إنشاؤها لتعمل

الهوامش

19. مقابلة مع د. أحمد مجدلاني، وزير العمل الفلسطيني، 15/1/2012.

20. لا يشمل هذا الرقم عدد الطلبة الفلسطينيين في القدس

21. وزارة التربية والتعليم العالي، اتصال مباشر مع دائرة التخطيط في الوزارة.

22. وزارة التربية والتعليم العالي، الدليل الإحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني 2010/2009، رام الله، 2010.

23. بيانات تم الحصول عليها مباشرة من الجهاز المركزي للإحصاء، 2011. انظر أيضا:

وزارة التربية والتعليم العالي: الدليل الإحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني 2009/2010، رام الله، 2010.

24. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نظرة إلى الأهداف الألفية الإنمائية في فلسطين من واقع بيانات المسح الفلسطيني لصحة الأسرة 2006، رام الله، 2006، ص19.

25. انظر مثلا:

- عفونه، سائدة، نحو تطوير نوعية التعليم الفلسطيني، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، رام الله، 2010، ص19.

- وزارة التربية والتعليم العالي، وثيقة تشخيص الواقع التربوي، رام الله، فلسطين، 2008، ص11.

-Niculi.S."Fragmented Foundations: Education and Chronic Crisis in the Occupied Palestinian Territory" UNESCO: International Institute for Education Planning & Save the Children UK. Paris. 2007, p29.

26. See:

- Froy.F. & Giguere. S., Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Rebuilding Quality Employment at Local level. OECD Publication, 2010.

- Nallri. R. et al. 2012.

27. جامعة بيرزيت- مركز دراسات التنمية، تحسين تدفق المعلومات بين الجامعات والشباب وسوق العمل والارتقاء بالتعليم وتطوير القوى العاملة، رام الله، 2010.

28. Alzaroo, s. . "The compatibility of the Palestinian Vocational Secondary Education with the Labour Market" An-Najah university Journl for Research -Humanities, (B) ISSN:1727-8449, volume 23, issu 4, 2009, p1195-1222.

1. ILO. Global Employment Trends, 2010

2. Nallri. R. et al. A Primer on Policies for Jobs. Washigton: the World Bank, 2012.

3. The World Bank. The World Bank Annual Report: Year in Review, 2011.

4. جامعة بير زيت- برنامج دراسات التنمية، السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين -1994-1999، رام الله، 2001، ص37-15

5. مكحول، باسم، محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله، 2001.

6. مكحول، باسم، سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة: البدائل المتاحة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله، 2001.

7. أبو شكر، عبد الفتاح. أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي المحتلة، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 2003.

8. الزعنون، صلاح، واشتية، عماد، البطالة بين خريجي الجامعات الفلسطينية، 2011.

9. الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج مسح القوى العاملة: الربع الثالث 2011. رام الله، 2011.

10. الجهاز المركزي للإحصاء، بيان صادر بمناسبة عيد العمال العالمي، 2012/5/1.

11. المصدر السابق.

12. UNCTAD, 2011

13. الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج مسح القوى العاملة: الربع الثالث 2011. رام الله، 2011.

14. نفس المصدر السابق.

15. الجهاز المركزي للإحصاء، بيان حول مجال الدراسة والعلاقة بسوق العمل، 2011/7/13.

16. الجهاز المركزي للإحصاء، أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية، بيان بمناسبة اليوم العالمي للسكان، 2011/7/11.

17. نفس المصدر

18. الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي: أطفال فلسطين -تضاي وإحصاءات، سلسلة إحصاءات الطفل (رقم 13)، رام الله، فلسطين، 2010

29. الزرو ، صلاح . مدى موامة خريجي مراكز التدريب المهني في وزارة العمل لاحتياجات سوق العمل: دراسة تتبعية لخريجي المراكز في الضفة الغربية خلال الفترة (2004-2006)، مجلة جامعة النجاح للأبحاث الإنسانية، مجلد 24 (2)، 2010.
30. معلومات تم الحصول عليها مباشرة من الجهاز المركزي للإحصاء في تشرين أول 2011.
31. الجهاز المركزي للإحصاء، أحوال السكان الفلسطينيين القيمين في الأراضي الفلسطينية، بيان بمناسبة اليوم العالمي للسكان، 11/7/2011.
32. الجهاز المركزي للإحصاء، تقرير الفقر في الأراضي الفلسطينية، رام الله، 2006.
33. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية 2011-2013، رام الله، 2010.
34. الجهاز المركزي للإحصاء، أحوال السكان الفلسطينيين القيمين في الأراضي الفلسطينية، مصدر سابق.
35. نفس المصدر السابق.
36. وزارة العمل، استراتيجية قطاع العمل، 2011. (وثيقة داخلية غير منشورة).
37. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2010-2008، رام الله، 2008، ص8.
38. أنظر:
- Froy,F. & Giguere, S, 2010.
39. مقابلة مع يحي العطوانة، مسؤول تطوير نظام سوق العمل في وزارة العمل بتاريخ 18/4/2012.
40. مقابلة مع أصف سعيد مدير عام التشغيل في وزارة العمل ، 15/1/2012 .
41. مقابلة مع د. أحمد مجدلاني وزير العمل، 15/1/2012.
42. Froy,F. & Giguere, S., Ibid.
43. وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتدريب المهني والتعليم التقني، رام الله، 2010.
44. مقابلة مع محمود نجوم مدير عام التدريب المهني في وزارة العمل ، 20/4/2012.
45. مقابلة مع ايناس الصاوي، مدير دائرة التشغيل في وزارة العمل ، 20/4/2012.
46. وزارة العمل، تقرير حول واقع صندوق التشغيل (تقرير داخلي غير منشور)، 2011.
47. مقابلة مع ايناس الصاوي، المصدر السابق.
48. مقابلة مع محمود نجوم، مدير عام التدريب المهني في وزارة العمل، 20/4/2012.
49. مقابلة مع ايمان عساف، مديرة وحدة النوع الاجتماعي
- 24/4/2012. بوزارة العمل،
50. مقابلة مع محمد غضية، مستشار وزير العمل لشؤون المجلس الاقتصادي الاجتماعي، 28/4/2012.
51. مقابلة مع أصف سعيد، مدير عام التشغيل في وزارة العمل ، 15/1/2012.
52. مقابلة مع بثينة سالم، المستشار القانوني لوزارة العمل ، 17/3/2012
53. وزارة العمل ومكتب العمل الدولي، استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2004-2000، رام الله ، 1999.
54. نفس المصدر، ص52،53.
55. نفس المصدر، ص3.
56. نفس المصدر، ص2،3.
57. نفس المصدر، ص7،8.
58. نفس المصدر، ص7.
59. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية متوسطة المدى 2007-2005، مصدر سابق، ص186.
60. نفس المصدر ، ص187.
61. نفس المصدر ، ص187، 188.
62. مقابلة مع أصف سعيد، مدير عام التشغيل في وزارة العمل، 15/1/2012.
63. وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، رام الله، 2010، ص13.
64. نفس المصدر، ص30-28.
65. وزارة العمل، استراتيجية قطاع العمل، (وثيقة داخلية غير منشورة)، 2010.
66. وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، رام الله، 2010، ص14.
67. نفس المصدر، ص27.
68. نفس المصدر، ص26.
69. نفس المصدر، ص27.
70. وزارة العمل، الخطة الاستراتيجية للقطاع التعاوني 2011-2014، رام الله، 2011.
71. مقابلة مع غازي ابو ظاهر، مدير التعاون في وزارة العمل ، 21/11/2011 .
72. فقط في العام 2010 وضعت وزارة العمل خطة لقطاع العمل، وأصبح لديها رؤيا متكاملة حول السياسات التي يجب اتباعها في قطاعات التشغيل، والتدريب، والتعاون، وحماية العمل، وعلاقات العمل.
73. منذ إنشاء السلطة الفلسطينية في العام 1994 وحتى الوقت الحاضر(2011) تم تشكيل 13 حكومة فلسطينية، بمتوسط عمر 15 شهراً لكل حكومة.

إحصاءات الطفل (رقم 13)، رام الله، فلسطين، 2010.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير الفقر في الأراضي الفلسطينية، رام الله، 2006.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نظرة إلى الأهداف الألفية الإنمائية في فلسطين من واقع بيانات المسح الفلسطيني لصحة الأسرة 2006، رام الله، 2006.

- الزرو، صلاح، "مدى موافقة خريجي مراكز التدريب المهني في وزارة العمل لاحتياجات سوق العمل: دراسة تتبعية لخريجي المراكز في الضفة الغربية خلال الفترة (2004-2006)"، مجلة جامعة النجاح للأبحاث الإنسانية، مجلد 24 (2)، 2010.

- الزعنون، صلاح، و اشتية، عماد، البطالة بين خريجي الجامعات الفلسطينية، 2011، على الرابط:

<http://www.qou.edu/arabic/researchProgram/researchersPages/imadShtaiheh/unemployment.pdf>

- عفونة، سائدة، نحو تطوير نوعية التعليم الفلسطيني، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، رام الله، 2010. على الرابط:

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/467/default.aspx?tabID=467&ItemID=20&mid=3128&wversion=Staging>

- مكحول، باسم، محددات القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله، 2001.

- مكحول، باسم، وآخرون (2001)، سياسات تحسين القدرة الاستيعابية للعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة: البدائل المتاحة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني- ماس، رام الله، 2001.

74. تبنت السلطة الفلسطينية منذ إنشائها ثلاث خطط للتنمية هي: خطة التنمية متوسطة المدى (2007-2005)، وخطة الإصلاح والتنمية (-2008 2010)، وخطة التنمية الوطنية (2011-2013)، وللإطلاع على تفاصيل هذه الخطط انظر: - وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية متوسطة المدى -2005 2007، رام الله، 2005.

- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2010-2008، رام الله، 2008.

- وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية -2011 2013: إقامة الدولة وبناء المستقبل، رام الله، 2011.

المراجع :

أ. مراجع بالعربية

- أبو شكر، عبد الفتاح، أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، 2003.

- جامعة بيرزيت- برنامج دراسات التنمية، السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين 1994 1999، رام الله، 2001.

- جامعة بيرزيت- مركز دراسات التنمية، تحسين تدفق المعلومات بين الجامعات والشباب وسوق العمل والارتقاء بالتعليم وتطوير القوى العاملة، رام الله، 2010.

- الجهاز المركزي للإحصاء، أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية، بيان بمناسبة اليوم العالمي للسكان، 11/7/2011.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نتائج مسح القوى العاملة: الربع الثالث 2011، رام الله، 2011.

- الجهاز المركزي للإحصاء، بيان صادر بمناسبة عيد العمال العالمي، 1/5/2012.

- الجهاز المركزي للإحصاء، بيان حول مجال الدراسة والعلاقة بسوق العمل، 3/7/2011.

- الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير السنوي: أطفال فلسطين - قضايا وإحصاءات، سلسلة

nal for Research –Humanities , (B)

ISSN:1727-8449, volume 23, issue 4, 2009, p1195-1222.

–Froy, F. & Giguere, S., Putting in Place Jobs that Last: A Guide to Re-building Quality Employment at Local level, OECD Publication, 2010

–International Labour Organization (ILO), Global Employment Trends 2011, Geneva: ILO, 2011.

–Nallri, R. et al, A Primer on Policies for Jobs, Washington: the World Bank, 2012.

–Niculi, S., Fragmented Foundations: Education and Chronic Crisis in the Occupied Palestinian Territory, UNISCO: International Institute for Education Planning & Save the Children UK, Paris, 2007, p29.

–The World Bank, The World Bank Annual Report: Year in Review, 2011

–UNCTAD, Report on UNCTAD Assistance to the Palestinian People, Developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory, Geneva, 2011.

– وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة العمل، إستراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني (المحدثة)، رام الله، 2010 .

– وزارة التربية والتعليم العالي، وثيقة تشخيص الواقع التربوي، رام الله، فلسطين، 2011.

– وزارة التربية والتعليم العالي، الدليل الإحصائي السنوي لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني 2009/2010، رام الله، 2010.

– وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية الوطنية -2011 2013: إقامة الدولة وبناء المستقبل، رام الله، 2011.

– وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة التنمية متوسطة المدى -2005 2007، رام الله، 2005.

– وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الاصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010، رام الله، 2008.

– وزارة العمل، الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، رام الله، 2010

– وزارة العمل، تقرير حول واقع صندوق التشغيل (تقرير داخلي غير منشور)، رام الله، 2011.

– وزارة العمل، استراتيجية قطاع العمل الفلسطينية (وثيقة داخلية غير منشورة)، رام الله، 2010.

– وزارة العمل، الخطة الاستراتيجية للقطاع التعاوني -2011 2014، رام الله، 2011.

– وزارة العمل ومكتب العمل الدولي، استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين 2004-2000، رام الله، 1999.

ب - مراجع باللغة الانجليزية:

–Alzaroo, S.(2009) "The Compatibility of the Palestinian Vocational Secondary Education with the Labour Market " An-Najah University Jour-

قائمة بأسماء ومواقع من تمت مقابلتهم من مسؤولي وزارة العمل مرتبة أبجديا

الرقم	الاسم	المنصب	التاريخ
1	أحمد مجدلاني	وزير العمل	15 / 1 / 2012
2	أصف سعيد	مدير عام التشغيل	15 / 1 / 2012
3	إيناس الصاوي	مدير دائرة التشغيل	20 / 4 / 2012
4	إيمان عساف	مديرة وحدة النوع الاجتماعي	24 / 4 / 2012
5	بثينه سالم	المستشار القانوني للوزارة	17 / 3 / 2012
6	غازي ابو ظاهر	مدير إدارة التعاون	21 / 11 / 2011
7	محمد غضية	مستشار الوزير لشؤون المجلس الاقتصادي الاجتماعي	28 / 4 / 2012
8	محمود نجوم	مدير عام التدريب المهني	20 / 4 / 2012
9	يحي العطونه	مسؤول تطوير نظام سوق العمل	18 / 4 / 2012