

تقرير حول البطالة في فلسطين

مركز حقوق المواطن
الملتقى الفكري العربي

أيلول 2003

قائمة المحتويات

3	مقدمة
4	1. البطالة : بيان حجم المشكلة
5	1،1 القوة العاملة الفلسطينية : البنية والخصائص
16	2،1 البطالة والعمالة في الاقتصاد الاسرائيلي
17	3،1 خسائر القوى العاملة
20	4،1 استنتاجات عامة
21	2. اسباب البطالة
26	3. تحديد الاحتياجات
26	1،3 التشغيل العام - القطاع الحكومي
34	3،2 التشغيل الخاص
38	3،3 الاحتياجات في مجال التشريع
41	4. الادوار والمسؤوليات
41	4،1 الحكومة
45	1. صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية
48	2. صندوق الاستثمار الفلسطيني
48	4،1،1 وزارة العمل
50	4،1،2 وزارة التخطيط والتعاون الدولي
51	4،1،3 وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة
53	4،1،4 وزارة الشؤون الاجتماعية
55	4،1،5 وزارة التربية والتعليم العالي
57	4،2 القطاع الخاص
59	4،3 الحركة النقابية ...
63	4،3 المؤسسات المانحة
66	4،4 المجلس التشريعي
68	5. التوصيات والاستنتاجات والمقترحات

مقدمة

تشكل البطالة احدى اهم المعضلات والتحديات التي تواجه المجتمع الفلسطيني وسلطته خصوصا منذ اندلاع انتفاضة الاقصى في ايلول 2000 حينما شهدت معدلات البطالة قفزات مذهلة في الارتفاع في الضفة الغربية وقطاع غزة الامر الذي يهدد استمرار الحياة لعشرات الالاف من الاسر ، وبالرغم من ان مشكلة البطالة تعتبر هما عالميا ، الا انها تكتسب في الحالة الفلسطينية اهمية قصوى لدى صانعي القرار والقوى المختلفة والاطراف المتنوعة نظرا لاستثنائيتها واستفحال حدتها وفداحة الاثار والمخاطر الناجمة والمترتبة عليها اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وحتى نفسيا .

لقد عمد الاحتلال الاسرائيلي عن قصد لا سيما منذ اكثر من عامين الى احداث التشوهات ووضع القيود والعراقيل في وجه القوى العاملة الفلسطينية واستخدامهم كورقة سياسية لفرض الاستسلام على الشعب الفلسطيني ، وقد اعتبر الحصار والاغلاق وكافة الاجراءات التي يفرضها الاحتلال السبب الرئيس والمباشر للازمة الاقتصادية الفلسطينية ووصول الاقتصاد الفلسطيني الى حافة الهاوية والانهيار والتدهور الحاد في جميع المؤشرات الاقتصادية . وربما يمكن القول بان اية دراسة لاجراءات الاحتلال هذه، تشكل ادانة جلية له ، وفي الوقت نفسه تبين مستوى التحديات مرتفعة القامة التي تواجه السلطة والقوى الفلسطينية في مواجهة ما تعاني منه القوى العاملة من بطالة او تشوهات لحقت بها من حيث بنيتها وتركيبها المهني ومستوى ونوعية تاهيلها العلمي والتكنولوجي والاداري والتنظيمي .

ان هذا التقرير يهدف الى محاولة تحديد حجم مشكلة البطالة التي تسود في اوساط المجتمع الفلسطيني في حقبة الانتفاضة (2000 - 2002) حينما برزت هذه المشكلة كاحد اهم الاولويات التي تفرض نفسها على اجندة المجتمع كنتيجة للاجراءات القمعية والتكليلية الاسرائيلية وسيتم التطرق الى الاوضاع عام 1999 لغرض المقارنات . وسيحاول هذا التقرير ان يورد اهم الاحتياجات التشغيلية والتشريعية والادارية والمؤسسية والاجراءات والمقترحات والسياسات التي يمكن ان تساهم في الحد من تلك المشكلة بعد افراد ابحاث مستقلة لتناول ادوار ومهام الجهات ذات العلاقة من مؤسسات ومنظمات رسمية واهلية وخاصة .

ومن الطبيعي ان هذا الموضوع ، أي بحث مشكلة البطالة ، ليس امرا مستحدثا في المجتمع الفلسطيني ومؤسساته . ولذلك ، سيسعى هذا التقرير الى الاستفادة من الابحاث والمنشورات التي عالجت المشكلة وتناولتها بالبحث والدراسة مع ضرورة التنويه ان الغاية من وراء اعداد هذا التقرير هو التركيز على الاحتياجات المتعلقة بمشكلة البطالة في فلسطين ومن ثم الاجراءات والتوصيات المقدمة لانتهاجها وهذا كمرحلة من مجموعة فعاليات يعترزم الملتنقى الفكري العربي بالتنسيق مع وزارة العمل ، واتحاد الصناعات الفلسطينية ، والجهاز

المركزي للإحصاء القيام بها وتتضمن مراجعة شاملة للاحتياجات والتشريعات والعمل مع المجموعات والاطراف المختلفة.

وقد ارتكز التقرير في اعداده على جملة من اللقاءات الميدانية مع الجهات الرسمية والاهلية ، وقاعدة معلومات رقمية تم اعدادها بالتنسيق مع الجهاز المركزي للإحصاء⁽¹⁾ .

ويأمل الملتقى الفكري العربي اخيرا بأن يتم التعامل مع هذا التقرير كمسودة خاضع للنقاش والاضافة والحذف وان يشكل ولو دفعة متواضعة في البحث عن توصيات عملية تساهم في وضع التشريعات اللازمة للتعامل مع البطالة والعمال .

1- البطالة : بيان حجم المشكلة

يوجد اكثر من تعريف للبطالة . اما التعريف الاول فينص على : "جميع الافراد الذين ينتمون لسن العمل ولم يعملوا خلال فترة الاسناد (الاسبوع الذي يسبق زيارة الباحث الميداني للأسرة) في أي نوع من الاعمال ولا حتى لساعة واحدة ، وكانوا خلال هذه الفترة مستعدين للعمل وجاهزين له ويبحثون عنه بشكل نشط .

وعلى الرغم من ان هذا التعريف هو المعتمد لدى منظمة العمل الدولية والمستخدم في معظم الدول احصائيا، الا انه يوجد تعريف موسع للبطالة يختلف مع ما تتبناه منظمة العمل الدولية في النقاط التالية :

1- عدم القبول بمقياس اعتبار ان ساعة واحدة (خلال فترة الاسناد) هو معيار مناسب لتحديد كون الفرد عاطل عن العمل ولا يندرج ضمن قائمة البطالة والمتعطلين علما ان هنالك دولا تستخدم فترات اطول كاسبوع في الشهر او يوم في الاسبوع .

2- اخراج فئة العاطلين عن العمل المحبطين والذين لا يبحثون عن عمل من صفوف القوى العاملة . وهذه الشريحة (العمالة المحبطة) هي غير فئات الطلاب وكبار السن وربات البيوت والتي لا تدخل ضمن القوى العاملة (العمالة والبطالة) .

ولذلك، انطلق مفهوم البطالة الاخر، وهو مفهوم البطالة الموسعة ، للتمييز عن البطالة حسب تعريف منظمة العمل الدولية بادخال فئات وشرائح اوسع في التعريف (خصوصا البطالة المحبطة) لترتفع نسبة ومعدلات وارقام البطالة حسب التعريف الموسع. ويجدر القول، بان الجهاز المركزي للإحصاء يتبنى مفهوم منظمة العمل الدولية وهو ما يجعل المعطيات لديه المتعلقة بالبطالة تميل الى الانخفاض .وفي الوقت نفسه، يقوم الجهاز نفسه بايراد معطيات البطالة حسب التعريف الموسع .

(1) يمكن تقسيم المقابلات واللقاءات التي نفذها طاقم الملتقى الى نوعين : استهدف النوع الاول النقابات والحركة العمالية (عشرة مقابلات) ، فيما استهدف النوع الثاني جميع الاطراف من رسمية واهلية وخاصة لصياغة هذا التقرير حيث بلغ عدد هذا النوع من المقابلات 48 مقابلة .

1، 2 القوى العاملة الفلسطينية : البنية والخصائص

يمكن تقسيم المحطات التي مر بها سوق العمل الفلسطيني في العقدين السابقين الى اربع محطات : فقد عانى هذا السوق منذ عام 1987 وحتى عام 93 ازمة خانقة جراء السياسات الاسرائيلية الممنهجة ضد الشعب الفلسطيني واقتصاده . ولم يلبث ان بدأ الاقتصاد الفلسطيني يتعافى من الازمات واخذ في التحسن حتى انطلقت انتفاضة الاقصى الاولى (1996) حيث قامت قوات الاحتلال الاسرائيلي بسلسلة قمعية غير مسبوقه من الاجراءات منها حظر التجول والاعلاق والطوق الشامل وعزل التجمعات الفلسطينية ومنع العمال الفلسطينيين من التوجه للعمل في اسرائيل والمستوطنات . غير ان هذه الازمة سرعان ما زالت وتحسن الاقتصاد الفلسطيني مع بداية عام 1997. وما هي الا عدة سنوات حتى دخل في ازمة خانقة في تشرين الاول 2000 بمعاودة الازمة الاقتصادية الى الترددي غير المسبوق كنتيجة للاعتداءات الاسرائيلية المتواصلة والهادفة الى اجبار الشعب الفلسطيني عن طريق القوة الى الاستسلام والموافقة على التسوية السياسية وفق المواصفات الاسرائيلية لاضفاء الشرعية على الاحتلال مع تواصل استعمار المناطق الفلسطينية سياسيا واقتصاديا وعسكريا . والخطير، ان شارون يقوم، وضمن نظريته الشوفينية والمتجوهرة على العنف، باعتقال شعب باكملة حتى اصبح كل فرد يعيش في بيت محاصرا، وفي مدن وقرى ومخيمات معزولة داخل معازل ترسم على ارض الواقع الخارطة الجديدة التي يرسمها شارون في داخل مخيلته والتي يتجاوز فيها كل الحدود والخيوط والرموز ، والمشكلة انه لا يزال يستمر في لعبته المميتة حتى لحظة كتابة هذه السطور .

لقد ادت الاعمال العسكرية الارهابية الاسرائيلية الى نتائج مدمرة على الاقتصاد الفلسطيني بمختلف قطاعاته ومؤشراته . فعلى الفور ، مثلا، ارتفعت معدلات البطالة بشكل لافت حتى وصلت الى 40% بعد ثلاث اشهر من اندلاع المواجهات في الربع الرابع من عام 2000 بعد ان كانت 10% في الربع الثالث من نفس العام* .

وللاطلاع على بنية القوى العاملة وتحليل التحولات التي طرأت عليها ، ومن اجل عقد المقارنات والنقاط المتغيرة الحاصلة ، فان التقرير سينحو باتجاه تناول المعطيات الاحصائية في الاعوام الاربعة من عام 99 وحتى عام 2002 ، كما سيعمد الى مقارنة المعطيات الاحصائية في الربع الثالث من عام 2000 (قبل اندلاع الانتفاضة) مع الربع الرابع من عام 2002 طبقا لما اصدره الجهاز المركزي للاحصاء .

بلغت نسبة القوى البشرية (الافراد 15 سنة فاكثر) حوالي 53.7% من مجموع السكان ، اما نسبة من هم دون سن 15 سنة فقد بلغت 46% مما يعكس الطبيعة والتركيب الديمغرافية الفنية للشعب الفلسطيني عام 2000

* الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني ، 2001 ، مسح القوى العاملة : دورة (تشرين اول - كانون اول 2000) . ويشار الى استخدام التعريف الموسع للبطالة هنا .

وكذلك انخفاض نسبة المشاركين في سوق العمل الى عدد السكان .وعلى الرغم ان حجم القوى البشرية قد ارتفع (كما يبين الجدول رقم (1)) من 1604000 فرد الى 1674000 كان نصيب الضفة 1108000 في حين كان نصيب القطاع 566000 عام 2000 بزيادة عن العام السابق بمقدار 70000 فردا .وارتفع الرقم ثانياً عام 2001 بزيادة قدرها 87000 ليرتفع مرة اخرى بمقدار 105000 ليصل الى 1894000 عام 2002 الا ان ذلك لم ينعكس على ارتفاع معدلات القوى العاملة المشاركة ،كما يلاحظ بان معدلات المشاركة في الضفة الغربية اعلى منها في قطاع غزة خلال نفس الفترة المبحوثة بكاملها .

لقد قدر عدد الذين هم داخل القوى العاملة (العمالة والبطالة) في جميع الاراضي الفلسطينية خلال الربع الرابع 2000 طبقا لتعريف منظمة العمل الدولية بحوالي 742000 فردا ونسبتهم 39.2% من اجمالي القوة البشرية. بيد ان المعطيات حسب التعريف الموسع 854000 بنسبة 45.1. فيما قدر عدد الذين خارج القوى العاملة بحوالي 1152000 فردا ونسبتهم 60.8% (1040000 بنسبة 54.9% حسب التعريف الموسع). ويتوزع الافراد داخل القوى العاملة على مستوى المنطقة: 524000 فردا في الضفة الغربية بنسبة 42.1% ، و 218000 في غزة بنسبة 33.6. وتوزع الافراد خارج القوى العاملة حسب المنطقة : الضفة 720000 بنسبة 57.9%، اما في قطاع غزة 432000 فردا وبنسبة 66.4%.

ولغايات المقارنة، فان الجدول رقم (2) يبين ان نسبة القوى العاملة المشاركة بلغت في الربع الثالث من عام 2000 ما نسبته 43.5 لتتخفف في الربع الرابع من عام 2002 الى 39.2 .وكان الهبوط في قطاع غزة حادا اذ هبطت نسبة المشاركة هذه من 40.1 الى 33.6 في حين جاء الهبوط اقل في الضفة بين الربعين نفسيهما من 45.3 الى 42.1 ولنفس الفترة .

ويمكن تفسير انخفاض نسبة المشاركة في القوى العاملة من 44% الى 39% بين الربعين الى ارتفاع نسبة وعدد العمالة المحبطة وانخفاض نسبة العاملين عمالة محدودة ليلتحقوا في صفوف العاطلين او المحبطين . فالذي يصاب بالاحباط والياس من امكانية الحصول على عمل فلا يبحث بجد عن عمل خلال اسبوع الاسناد فانه يتم استبعاده واخراجه من الانضواء تحت مفهوم القوى العاملة .وقد ارتفع عدد هذه الشريحة باكثر من 30 الف شخص بين عامين 99 و 2001 (انظر جدول رقم 1). ويشار الى ان الجهاز المركزي للاحصاء صنف اولئك الذين كانوا يعملون سابقا في اسرائيل والمستوطنات، وحاليا لا يعملون وينتظرون العودة الى اعمالهم بانهم عاطلين عن العمل .

ان المنضوين خارج القوى العاملة يشملون جميع الافراد الذين ينتمون لسن العمل (ضمن القوة البشرية) ولكنهم لا يعملون ولا يبحثون عن عمل ولا حتى مستعدين للعمل سواء بسبب عدم الرغبة في العمل او لاستغنائهم عن التكسب ، ويدخل الطالب المتفرغ تحت هذا التصنيف وكذلك العجزة، ونزلاء السجون والمصحات وكبار السن علما انه لا يوجد حد اعلى لسن الذين يستطيعون العمل .

وتظهر الاحصائيات والمعطيات (جدول 1) حدوث تغيرات جوهرية على معدلات البطالة: فطبقا لتعريف منظمة العمل الدولية فقد كانت نسبة البطالة في الربع الثالث 2000 قبل اندلاع الانتفاضة 10%. ولكنها ارتفعت

بشكل كبير في الربع الرابع 2002 حينما وصلت الى 27%. اما اعتماد التعريف الموسع للبطالة فيذهب الى ان هذه النسب قد ارتفعت من 20.1 الى 36.8 ولنفس الفترة .اما على مستوى المنطقة: فقد ارتفعت نسبة البطالة في الضفة الغربية من 7.5 الى 27 طبقا لتعريف منظمة العمل الدولية ومن 16.7 الى 35.1 حسب التعريف الموسع للبطالة وذلك للفترة في الربع الثالث 2000 والربع الرابع عام 2002 .اما في قطاع غزة فقد ارتفعت بدورها من 15.1 الى 28.0 حسب تعريف منظمة العمل الدولية وكانت النسب حسب التعريف الموسع 27.1 و 40.7 لنفس الفترة وعلى الترتيب .

وقد هبطت نسبة العمالة التامة من 83.6 الى 67.1 وفقا لنفس الفترة ولجميع الاراضي الفلسطينية .وبينما هبطت هذه النسبة من 81.0 قبل الانتفاضة الى 70.8 في قطاع غزة، فقد تجاوزت واقتربت نسبة الانخفاض هذه من ضعف هذا الرقم في الضفة الغربية (من 84.8 الى 65.6) . ويعود ذلك الى الاجتياحات الاسرائيلية لكافة المدن الفلسطينية وفرض منع التجول وتركز الاعمال العدائية في الضفة خصوصا منذ ربيع 2002 . اما العمالة المحدودة فانها حافظت الى نفس الوتيرة بانخفاض طفيف من 6.4 قبل الانتفاضة في الربع الثالث عام 2000 الى 5.6 في ربع 2002 الرابع وفي كل من الضفة وغزة .

وتفصيليا: ارتفعت مؤشرات البطالة في الضفة الغربية من 5،9% عام 1999 الى 12.1 % عام 2000 ، ثم عاودت الارتفاع بقفزة تعادل الضعف عام 2001 لتصل الى 22% . كما ارتفعت مرة اخرى في العام 2002 لتصل الى 27%. اما في قطاع غزة فتبين معدلات البطالة انها كانت اعلى من نظيراتها في الضفة الغربية وكذلك الحال بارتفاعاتها المتفاقمة للاعوام المدروسة. اذ يشير الجدول رقم (1) ان معدل البطالة ارتفع من 16.9 الى 18.7 ليصل الى القمة حينما بلغ 2.34 للاعوام 1999 و 2000 و 2001 وعلى التوالي . اما عام 2002 فقد كان 28% .

وفيما يتعلق باعداد العاطلين عن العمل ، يظهر الجدول رقم (1) بان اعداد المتعطلين واصلت الارتفاع في الاعوام قيد الدرس من 44.289 متعتلا الى 58,944، ومن 107.461 الى 137.860 متعتلا في الضفة الغربية بينما جاءت ارقام المتعطلين في قطاع غزة على النحو التالي : 34.609 و 89.641 و 68.591 و 83.316 متعتلا ولنفس السنوات وعلى الترتيب.

اما نسبة العاملين واعدادهم من القوة البشرية فقد راحت تنخفض بطريقة مذهلة على النحو التالي وللأعوام 2000 و 2001 و 2002 وعلى التوالي : 35،8 (حصاة الضفة 38.5 بما يمثل 427985 عاملا ، وفي غزة 30.6 بما يمثل 2239،173 عاملا) و 30.6 (حصاة الضفة 32.6 بما يمثل 916،375 عاملا ، وفي غزة 22.0 بما يمثل 999.131 عاملا) و 26.1 (حصاة الضفة 7،28 وحصاة غزة 4،21) .

البطالة والفئات العمرية

ويظهر الجدول رقم (3) التغيرات التي حدثت على معدلات البطالة حسب الفئات العمرية . اذ يظهر الجدول ميل معدلات البطالة الى الارتفاع كلما تدنت الفئات العمرية . فالفئة العمرية بين 15 - 24 نالت القسط الوافر في معدلات البطالة وارتفاعها في السنوات قيد الدرس ، اذ ارتفع معدل البطالة لهذه الفئة العمرية في الضفة الغربية من 31.6 % مرورا بـ 7.16 وصولا الى 31.8 . وعلى الرغم من انطباق هذا الصورة على قطاع غزة ايضا الا ان نصيب نفس الفئة العمرية من معدل البطالة الاجمالي كان اكبر حيث يشير الجدول الى ارتفاع معدل البطالة في غزة للسنوات الثلاث من 26.3 الى 27.7 وصولا الى 44.8 وعلى التوالي . كما يبين الجدول بان نسبة البطالة للفئة العمرية التي تتجاوز 55 عاما هي اقل النسب من المجموع العام لمعدلات البطالة . ويوضح الجدول بان معدلات البطالة للفئتين العمريتين 15 - 24 و 25 - 34 يشكلان الحصة الاكبر في اجمالي معدلات البطالة . وهذا يعكس طبيعة القوى العاملة الفلسطينية الفتية والتي تشكل الفئتان العمريتان المذكورتان النسبة الاكبر من القوى البشرية وعدد السكان لكافة الاعوام قيد الدرس . هذا علاوة على ان الفئة العمرية 15 - 24 تمتاز بعدم الاستقرار في العمل بشكل عام قياسا على الفئات الاكبر سنا .

البطالة وعدد السنوات الدراسية

ويشير جدول رقم (4) الى وجود توجه عام بين عدد السنوات الدراسية ومعدل البطالة في الضفة وغزة . وتنتضح تلك العلاقة بشكل واضح لدى المقارنة بين سنوات التعليم الاولى (الفئة اقل من 10 سنوات) والثالثة (الفئة التي تلقت عدد سنوات دراسية اكثر من 13 سنة) . اما طبيعة هذه العلاقة فهي انخفاض معدل البطالة لدى الفئات التي تلقت عدد سنوات دراسية اكثر . فكلما كانت عدد السنوات الدراسية اكثر ، كلما قلت معدلات البطالة في اوساطها . وان كان من الممكن قراءة الجدول رقم (4) ، فانه يمكن اضافة قيد لتلك العلاقة وهي ان معدل البطالة ينخفض في الفئات التي تلقت تعليما اكثر في عام الانتفاضة الثاني وليس قبل ذلك . فالعلاقة هذه تتجلى وتنتضح ، ويغيب التذبذب الحاصل في العام 2001 تحديدا . كما يمكن عكس هذه العلاقة في عامي 1999 و 2000 بالنسبة لقطاع غزة حيث كانت معدلات البطالة مرتفعة اكثر حينما كانت الفئة المستهدفة قد حصلت على عدد سنوات دراسية اكثر وهو ما ينسحب على الوضع في الضفة الغربية في العام 2000 مع تموج طفيف .

البطالة والقطاعات الانتاجية

1- الزراعة

ساد الاعتقاد بان التصنيع هو محرك النمو وان الزراعة لا تصلح ان تقوم بهذه المهمة . غير ان الحالة الفلسطينية تثبت خلافا في هذه الأطروحة . اذ ساهم القطاع الزراعي الفلسطيني ما بين 13 - 18% من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 87 - 99 . كما وبلغت نسبة العاملين في هذا القطاع حوالي 20% من القوى العاملة ولنفس الفترة .

ويتفق المهتمون على وجود العديد من المزايا النسبية التنافسية التي تتسم بها الاراضي الفلسطينية خصوصا الانتاج المبكر لبعض المحاصيل الزراعية بسبب تعدد الانماط المناخية ما يكسب المزارعين الفلسطينيين قدرة على النفاذ الى الاسواق العالمية فضلا عن الزراعة البعلية والمروية وتنوع الانتاج الزراعي . غير ان القطاع الزراعي تعرض الى الانهيار بفعل ضربات ثقيلة ممنهجة من سلطات الاحتلال الاسرائيلية ومنذ عام 1917 تمثلت في :

1- السيطرة والتحكم بعناصر الانتاج الرئيسية كالارض والمياه ومدخلات الانتاج كالاغلاف والاسمدة .
2- القيود الصحية والبيطرية التي تفرضها الى انتاج وتسويق منتجات الثروة الحيوانية من اللحوم والحليب والالبان .

3- الاعلاق الداخلي وعزل القرى والتجمعات الفلسطينية عن بعضها البعض وعرقلة التسويق الزراعي في السوق المحلية واسواق التصدير .

4- الاستمرار في انشاء وبناء جدار الفصل العنصري .(المزيد من المعلومات حول معطيات واحصائيات العدوان الاسرائيلي انظر الملحق رقم 1) .

في الوقت ذاته ، فان دور السلطة الفلسطينية جاء على غير المتوقع بعدم اهتمامها بهذا القطاع .ويظهر ذلك من خلال :

1. ضعف الدور الحكومي الفلسطيني وعدم انتهاج سياسات تنموية زراعية واضحة الاهداف للتوجه الى استصلاح الاراضي وتوفير المياه لخدمة الاقتصاد الوطني ولمقاومة الاستيطان .
 2. نقص خدمات البحث والتطوير والارشاد .
 3. ضعف البنى التحتية والخدمات التسويقية والترويجية .
- وبالرغم من الصعوبات، فان القطاع الزراعي يمكن المراهنة عليه للاضطلاع بمهمتين اساسيتين، فضلا عن مقاومة السياسات الاستيطانية وجدار الفصل العنصري، هما * :
1. توفير الغذاء الكافي للاستهلاك المحلي .
 2. استيعاب اليد العاملة .

ويظهر من الجدول (رقم 2) ان نسبة العاملين في الزراعة قبل الانتفاضة (الربع الثالث 2000) في الاراضي الفلسطينية قد بلغت 12.7، وبعد عامين (الربع الرابع 2002) ارتفعت نسبة العاملين فيها الى 17.6 .ولقد استفادت الضفة الغربية اكثر من قطاع غزة بعد ان ارتفع مؤشر القياس من 11.3 الى 18.6 في حين كانت في غزة 16.2 ولكنها انخفضت في الربع الرابع من عام 2002 الى 15.3 كنسبة العاملين في هذا القطاع .

لقد عمل في الزراعة عام 1999 حوالي 50 الف شخص وهو ما يمثل 19.5 من مجموع العاملين في الضفة الغربية ، بينما كان الرقم في غزة 25590 من العدد الاجمالي للعاملين في القطاع .اما في الاعوام

* فضل النقيب ونصر عطيان ، نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية ، ملخصات الدراسات لمؤتمر ماس حول تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني ، 2003 .

الثلاث التالية فكان 12.5 (54697 عاملا) و 12.1 (46650 عاملا) في الضفة قابلها في غزة 16.5 (28550 عاملا) و 11.6 وهو يمثل 15276 عاملا .

ان هناك امكانيات جديدة لانشطة و اعدة للقطاع الزراعي وفرصا متاحة امامه تتمثل في :

1. التركيز على الزراعة المبكرة خصوصا لتلك الاصناف التي تنتج مبكرا كالخضروات والبطيخ والفاكهة والعنب .
2. الصناعات الغذائية .
3. صناعة الزهور والاعشاب الطبية .
4. انتاج اللحوم الحمراء والبيضاء خاصة الابقار والحبش وصناعة الالبان بسبب النقص في هذه المنتجات بما نسبته 60% والتي تستورد من السوق الاسرائيلية .

2- الصناعة

لم يحظ القطاع الصناعي باهتمام كاف من السلطة الفلسطينية ، وفي الوقت نفسه ، فان هذا القطاع قد تعرض لاضرار بالغة بفعل العدوان الاسرائيلي ، فناهيك عن التدمير للمصانع والبنية التحتية وحظر التجول وسواه ، فان انخفاض الطلب على السلع وانخفاض النفقات الجارية للسلطة وشرذمة السوق الفلسطيني بسبب الحصار واغلاق الجسور والمعابر وعرقلة تصدير السلع الفلسطينية واعاقة وصول الموظفين والعمال لاماكن عملهم ومنع وصول المواد الخام ومستلزمات الانتاج وارتفاع التكاليف سواء للنقل او التوزيع وتوقف العمل في المناطق الصناعية، نتيجة لكل ذلك فقد تراجع مستوى الانتاج وانخفضت ارباح المنشآت الصناعية واغلقت بعض المنشآت فيما تعمل البقية بأقل من نصف طاقتها الانتاجية .

وكنتيجة مباشرة لكل ذلك، فقد انخفضت نسبة العاملين في الصناعة في الاراضي الفلسطينية بين الربعين الثالث 2000 والرابع 2002 من 15 الى 12.5 وتوزعت نسبة الانخفاض في كل من الضفة الغربية وغزة على النحو التالي : من 16.1 الى 13.7 للضفة، ومن 12.3 الى 9.6 في غزة ولنفس الفترات .وبالاعداد المطلقة، بينما كان 69107 عمال يعملون في هذا القطاع في الضفة عام 99 كان نظيره في غزة 22378 ، اما الاعداد للاعوام التالية فكانت 66178 و 58233 في الضفة و 19846 و 12776 في غزة .

اما من حيث الفرص المتاحة للقطاع الصناعي من اجل النهوض وامتصاص المتعطلين فهي:

1. العمل على تطوير الصناعات الاستخراجية القائمة على استغلال الصخور لانتاج احجار البناء والرخام لتمييز المادة الخام بالالوان المرغوبة عالميا فضلا عن ارتباطها الديني بالارض المقدسة في ظل تزايد طلب عالمي على هذا المنتج عالميا كما يرى المختصون (كمعهد ماس مثلا) .

2. التوجه للتوسع في مجال الصناعات الاحلالية التي تزيد قيمة وارداتها عن ثلاث مليارات دولار سنويا ياتي معظمها من اسرائيل التي تقوم بتصنيعها خصيصا للتصدير للسوق الفلسطيني .ومن امثلة هذه الصناعات : المواد الغذائية، العصائر، منتجات الالبان واللحوم والدواجن، مواد البناء .
3. تطوير صناعة البرمجيات والتوسع في الصناعات القائمة على المعلوماتية .

3- قطاع الخدمات

ساهم قطاع الخدمات في استيعاب 61% من القوى العاملة الفلسطينية عام 2000 حيث يظهر وجود توسع كبير في هذا القطاع سواء تجارة الجملة والتجزئة او خدمات النقل الداخلي و التجارة الداخلية .ويظهر ان مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الاجمالي يصل الى حوالي 52% خلال الفترة من 1995 – 2000 . وقد ارتفعت نسبة العاملين في قطاع الخدمات من 28.6 في الربع الثالث 2000 الى 33.1 في الربع الرابع 2002. وبالارقام المطلقة : تجاوز اعداد العاملين في هذا القطاع 106 الاف و 70 الف في الضفة وغزة وبالترتيب عام 2001 .

لقد اثرت الاجراءات الاسرائيلية على قطاع الخدمات بشكل كبير وحاسم ويظهر ذلك في :

- 1 . التراجع الكبير على قطاع السياحة الفلسطيني حيث انخفض عدد العاملين في هذا القطاع من 8401 فرد عام 2000 الى حوالي 2500 فقط في ايلول 2002 .
2. التراجع الكبير في قطاع النقل والمواصلات الذي انخفضت نسبة العمالة في هذا القطاع بنسبة 40% .
3. الخسائر الفادحة التي لحقت بقطاع تجارة الجملة والتجزئة حيث انخفض عدد العاملين في هذا القطاع بحوالي النصف مع ضرورة الملاحظة ان هذا القطاع (التجارة الداخلية) يستوعب اكثر من 60% من العاملين في القطاع الخدمي .
4. الخسائر الكبيرة في قطاعات التعليم والبنوك والصحة .

4- البناء والتشييد

ادت الاجراءات الاسرائيلية الى تراجع كبير في أنشطة هذا القطاع الذي يلعب دورا رياديا في الاقتصاد الفلسطيني فضلا عن دوره الاجتماعي المتمثل في توفير المسكن للمواطنين والمرافق العامة للاسكان وخدمات البنية التحتية للأنشطة الاقتصادية كافة .

لقد تراجعت أنشطة قطاع البناء والانشاءات بحوالي 80% خلال الربع الرابع من سنة 2000، كما تراجعت الى النصف سواء المباني الجديدة المرخصة او المساحات الجديدة المرخصة او عدد الوحدات السكنية، وانخفضت ايضا اعداد العاملين في هذا القطاع وتراجعت الاستثمارات .كل ذلك بسبب الاجراءات الاسرائيلية المتمثلة اما بسبب عدم تمكن العاملين من الوصول الى اماكن عملهم او لعدم توفر مستلزمات الانتاج اضافة الى تجميد تنفيذ المشاريع المقررة في البنية التحتية والمرافق العامة .

وللمقارنة، فقد انخفضت نسبة العاملين في قطاع البناء والتشييد من 21.7 الى 12.9 ما بين الربعين الثالث 2000 والربع الرابع 2002. وكان التراجع في الضفة باكثر منه في غزة : فمن 24.2 قبل الانتفاضة في ربع عام 2000 الثالث الى 13.5 في ربع 2002 الرابع بينما كان الانخفاض في غزة من 15.9 الى 10.9 ولنفس الفترة .

ان هنالك حاجة وطلبا متزايدا على المساكن بفعل العوامل الديمغرافية ونمو عدد السكان ومعدل تشكيل الاسر الجديدة والهجرات الداخلية والخارجية .وقد قدر اجمالي الطلب الكامن على الوحدات السكنية بحوالي 48000 وحدة سكنية في هذا العام الجاري .ويلاحظ ان حوالي 49% من هذا الطلب على المساكن ناجم عن تشكيل اسر جديدة من الفئات الشابة .غير ان تحليل اوضاع البناء والتشييد يظهر ان انتاج المساكن متدن مع ارتفاع لتكلفة البناء ونقص مساحة الاراضي الملائمة للبناء .

ومع تزايد الاحتياجات السكنية ، والتي تقدر بحوالي 2.6 مليار دولار عام 2003 يظهر امكانية التوسع في هذا القطاع وامكانية امتصاصه للايدي العاملة .ان هذا القطاع يعيش في حالة انحسار جراء الاجراءات الاسرائيلية القمعية ويتوقع ان يكون قطاع الانشاءات والتشييد احد القاطرات التي تجر الاقتصاد الفلسطيني وتخفف من البطالة المتفشية وذلك* :

1. وجود فجوة بين الطلب على المساكن خصوصا لذوي الدخل المحدود والفئات الشابة ويقدر الخبراء هذه الاحتياجات بحوالي 30 الف وحدة سكنية سنويا .
 2. وجود حاجة ملحة لاصلاح وتطوير خدمات البنية التحتية التي دمرها الاحتلال .
 3. الحاجة الى مواد البناء والتشطيب كالحديد والالمنيوم والمنتجات البلاستيكية والخشبية وغيرها .
- الا ان ذلك كله بحاجة الى قيام السلطة من جانبها بتبني سياسات واتخاذ اجراءات تكفل تقليل تكلفة البناء لمساعدة الفئة الواسعة من الفقراء وذوي الدخل المحدود في المجتمع الفلسطيني .

توزيع العاملين والحالة العملية (المهنة)

للخوض في تفاصيل الخارطة الخاصة بالقوى العاملة، فان جدول رقم (2) يظهر اهم المعطيات في الموضوع . اذ كانت فئة المستخدمين باجر هي التي احتلت القمة بين الفئات الاخرى بنسبة 67.6 قبل الانتفاضة ولكنها انخفضت في الربع الرابع من 2002 الى 57.9 هو ما يمثل بالارقام المطلقة انخفاض نصيب الضفة من 277444 عاملا عام 99 الى 225210 عام 2001 قابلها في غزة 121123 و89518 .واحتلت فئة العاملون لحسابهم الخاص الفئة الثانية حيث ارتفع نصيب الفئة من 18.1 في الربع الثالث من عام 2000 الى 27 في الربع الرابع 2002 وهذا الارتفاع ظل مستمرا منذ عام 99 وحتى عام 2002 فمن 78586 عاملا الى 88857 وصولا الى 96491 وكذلك الوضع في قطاع غزة ولكن منذ عام 2000 .

* باسم محكول ، مؤتمر ماس الاقتصادي ، ملخصات الدراسات ، م.ن.

اما فئة ارباب العمل فجااء الانخفاض طفيفا في شطري الوطن : فمن اصل 4.4 في الربع الثالث 2000 الى 3.7 في الربع الرابع عام 2002 وقد تقلصت نسبة العاملين في هذا القطاع من 28037 ال 17404 في الضفة .

يلاحظ توسع الفلسطينيين بانشاء مصالح ومنشات صغيرة موزعة على مجمل القطاعات الاقتصادية كالزراعة والخدمات والصناعة والمعادن والمحاجر والورشات الحرفية (حدادة ، نجارة ، المنيوم) والورش المهنية (ميكانيكا سيارات وخدمات الصيانة) والمشغل المنزلي (خياطة، تغليف) مكاتب الخدمات ومزارع الطيور والدواجن والحيوانات ومزارع الخضار .

وقد اطلق المتابعون على هذه المصالح والمنشات والمشاريع الصغيرة اسم (التشغيل الذاتي واساسه انه الخيار الوحيد لدخول سوق العمل امام من فقدوا اعمالهم بسبب الاجراءات الاسرائيلية لاستمرار عيشهم وتامين حاجاتهم ولقمة عيش اسرهم . ويتم فرز العاملين بالتشغيل الذاتي بافرادهم عند توزيع العاملين حسب حالتهم العملية بتصنيفهم ضمن اسم " الذين يعملون لحسابهم " . ويظهر الجدول ان نسبتهم ارتفعت من 18.1 في ربع 2000 الثالث الى 27.0 في ربع 2002 الرابع توزعت هذه النسبة في الضفة من 19.9 الى 27.8 وفي غزة 13.6 الى 25.2 وهو ما يدل على ارتفاع الاعداد التي تتحول الى التشغيل الذاتي . وجدير بالذكر ان نسبة العاملين في هذه الفئة تحتل المرتبة الثانية من حيث ارتفاع اعداد العاملين فيها وجاءت بعد فئة "المستخدمين باجر " ، هذا فضلا عن ان العاملين في هذه الفئة ينتمون للفئة العمرية (15 - 44) وبنسبة 69% مما يعني انها فئة فيها قابلية عالية للتدخلات والتطوير . كما ان هذه الفئة تحتل المرتبة الثانية ايضا من حيث مشاركة النساء بما نسبته 11% بالمعدل اما المرتبة الاولى فهي من نصيب القطاع العام وبنسبة 13% مما يشير الى امكانية مرتفعة في ادماج المرأة ناهيك الى ان التشغيل الذاتي يمثل النافذة الاوسع لزيادة فرص العمل عموما وزيادة دمج المرأة بشكل خاص والطلبة والخريجين الجدد بشكل عام .

ان هناك علاقة عكسية بين زيادة نسبة العاملين في التشغيل الذاتي وبين تناقص نسبة العمال الفلسطينيين في اسرائيل طوال السنوات السابقة ما يدل على ان "العاملين لحسابهم " هم حل معقول ولكنه وليس كافيا طبعا لازمة البطالة .

ويعدد المهتمون بالتشغيل الذاتي سلسلة طويلة من المزايا اهمها :

1. النهوض بمستويات التشغيل والذي يختاره الفرد بحريته واستقلاله .
2. قدرة هذا القطاع على التكيف والتفاعل بمرونة عالية مع المتغيرات .
3. ادماج الفئات المهمشة في سوق العمل .
4. تطوير الموارد البشرية والارتقاء بمستويات المهارة لها .
5. يقدم للسوق منتجا اكثر تكيفا مع الاحتياج المجتمعي .

ان الاديبيات التاسيسية لمجمل المؤسسات الحكومية والاهلية ذات العلاقة تؤكد على اهمية التشغيل الذاتي كمجال لخلق فرص عمل جديدة وميدان هام من ميادين المعركة مع الفقر .
اما اهم الصعوبات التي تلجم انطلاق هذا القطاع فانها :

1. نقص التمويل (الاعتماد يحصل على الادخار الشخصي او تضامن اسرة او اصدقاء او قروض صغيرة جدا) .
2. نقص التشريعات المنظمة (لا اجازات ، لا ادارة ، لا تنظيم نقابي ، لا تأمين صحي ، لا تعويضات او وتوفيرات)
3. نقص الخطط الفنية .
4. تدني في الانتاجية* .

البطالة والعمالة في الاقتصاد الاسرائيلي

كان يعمل في اسرائيل والمستوطنات الاسرائيلية قرابة 130 الف عامل فلسطيني في ايلول 2000. ومع اندلاع الانتفاضة فقد السواد الاعظم من هؤلاء عملهم. وبحلول نهاية عام 2002 اصدرت حكومة اسرائيل 32 الف تصريح عمل ، ولم يستفد من هذا الاجراء الا قرابة نصف هذا العدد بسبب الاغلاق والحصار الداخلي الذي حال دون وصول العمال الى اماكن عملهم المحددة في التصاريح .وقد بلغت نسبة العاملين الفلسطينيين في اسرائيل 21% من مجموع الايدي العاملة الفلسطينية فيما وفرت دخولهم نسبة 22% من الناتج المحلي الاجمالي⁽²⁾.

لقد هبطت وبشكل سريع اعداد الفلسطينيين العاملين في اسرائيل ، وتبخرت اكثر من 100 الف فرصة عمل او وظيفة من اصل حوالي 130 الف فرصة او وظيفة .وقد نتج عن ذلك انخفاض الطلب على البضائع الفلسطينية في الضفة الغربية وغزة ، فانخفضت اعداد الوظائف (العامة والخاصة) فيهما في نهاية (2000) بمقدار 60 الف وظيفة تقريبا عما كان عليه الوضع عشية اندلاع الانتفاضة على الرغم من ازدياد السكان في عمر العمل باكثر من 100 الف عامل خلال نفس الفترة⁽³⁾

لقد هبطت نسبة العاملين في اسرائيل والمستوطنات من 22.1 في الربع الثالث 2000 الى 10.4 في الربع الرابع 2002 .كما ومكن السياج الفاصل المحيط بقطاع غزة الاسرائيليين من التحكم في عدد العاملين الفلسطينيين في اسرائيل والمستوطنات بشكل اكثر احكاما فهبطت نسبة العاملين لنفس الفترة من 15.4 الى 4.6 أي انها هبطت

* مصدر معظم المادة حول التشغيل الذاتي هو مجموعة دراسات مطبوعة ولكن غير منشورة من وزارة العمل ، الادارة العامة للتشغيل من اعداد كمال هماش .

(1) ترد هذه الارقام في اكثر من مكان ، انظر على سبيل المثال البنك الدولي ، 5 اذار 2003 م ، س ، ص 13 وقد تختلف الارقام خصوصا باستثناء اعداد العمال من القدس او العمال الذين يعملون بشكل سري (غير منظمين - تهريب) بلا تصاريح خصوصا لدى عمال الضفة بسبب المنافذ التي تصعب مراقبتها ، والتي تقدر بأكثر من نصف العدد الاجمالي الرسمي للفلسطينيين العاملين في اسرائيل .

(2) البنك الدولي ، حزيران 2002 ، م . س ، ص 15 ،

بنسبة الثلثين .اما في الضفة فهبطت بنسبة النصف من 24.8 الى 12.8 ولنفس الفترة (مقارنة الربعين الثالث 2000 مع الرابع 2002) .ويعود ذلك الى وجود صعوبة في التحكم في حركة الفلسطينيين في الضفة بسبب طول الحدود وسهولة المرور عبرها مقارنة مع قطاع غزة .فحصل ان تمكن قرابة ربع العاملين من الضفة يعملون في السوق الاسرائيلي والمستوطنات .

لقد تعرض العمال الفلسطينيون في اسرائيل الى الاذلال والمغامرة والمطاردات والاعتداءات والنهب والسرقة من قبل الجيش الاسرائيلي والمستوطنين على حد سواء .وليس هذا وحسب ، بل ان العديد من حوادث القتل للعمال قد وقعت على امتداد الفترات وراح ضحيتها شهداء قتلوا بدم بارد افظعها كان استشهاد 7 عمال بسلاح مستوطن اثناء انتظارهم مشغلهم الاسرائيلي .

تتشكل العمالة الفلسطينية من 118 الف عامل فقدوا وظائفهم ومصدر رزقهم ورزق عائلاتهم منذ اندلاع الانتفاضة تشرين اول 2000 منهم 86 الف عامل متزوج اضافة الى 29 الف عامل فلسطيني يسكنون القدس الشرقية ويحملون هويات اسرائيلية . ويتوزع مجمل العاملين الفلسطينيين بواقع 33 الف في الفئة العمرية (15 – 24 سنة) و 72 الف تتراوح اعمارهم بين 25 و 44 سنة وان من بين كل 10 عاملين يوجد 8 يحملون مؤهلات علمية اقل من الثانوية العامة ويتركز عملهم في قطاعات البناء والتشييد (8 آلاف عامل) والصناعة (20 الف عامل)، هذا مع وجود 60 الف عامل غير ماهر لا يحمل اية كفاءة مهنية .

ان هذا الوضع المزوم يستدعي التفكير في استيعاب هذه العمالة ويتطلب برامج تدريب وتأهيل وإعداد هذه البطالة لحاجات ومتطلبات السوق الداخلي .كما يمكن التأمل في الورطة التي اوقعتها الاسرائيليون بالفلسطينيين واستخدام هذه الورقة كورقة ضغط سياسي .اما الشباب الذن تركوا تعليمهم والتحقوا بالسوق الاسرائيلي نظرا للاجور المرتفعة (120 شيكلا بالمتوسط مقابل 72 في الضفة و 54 غزة) فانهم الان يفتقدون الى المستقبل المستقر .ويلاحظ استمرار نسبة العاملين في اسرائيل بالارتفاع تدريجيا مع مرور الزمن رغم وضوح خطورة الارتباط بالسوق الاسرائيلي فيتحول الفلسطينيون كالفراشة التي تقترب من مصدر الضوء فتحترق .

خسائر القوى العاملة

توجد اكثر من طريقة معتمدة لتقدير الخسائر المادية ، وتنشر العديد من الدراسات والتقارير والتقديرات حول الموضوع . غير انه يمكن تناول طريقتين ونوعين في تقدير الخسائر هما :

اولا : الخسائر من المنظور المتعلق بالعاملين و انتاجيتهم .

وطبقا لهذه الطريقة، فيمكن مثلا تقدير اجمالي الخسائر المادية لسوق العمل الفلسطيني خلال شهر نيسان 2002 الفئات بحوالي \$181 وهو ما يمكن اعتباره بمثابة المتوسط الشهري للخسائر . اما كيفية ومنهجية الوصول الى هذا الرقم فيمكن تبنيها على النحو التالي * :

1- الاعتماد على نتائج مسح القوى العاملة للربع الرابع من عام 2001 التي نفذها الجهاز المركزي للإحصاء لبيان الاعداد والمعطيات الرقمية والاحصائية .ومنه يتبين ان اعداد من لم يعملوا وتعطلوا عن العمل خلال الشهر المذكور يصل الى حوالي 626 الف شخص من اصل 803 الاف شخص كانوا مشاركين في القوى العاملة منهم 64 الف شخص يعمل في القطاع العام في الضفة الغربية و 88 الف في القطاع الخاص في الضفة و 39 الف شخص كان يعمل في اسرائيل والمستوطنات قبل شهر نيسان وقبل الاجتياح الاسرائيلي للمدن في الضفة ، و 99 الف كان يعمل لحسابه الخاص و 35 الف كانوا يعملون لدى اسرهم بدون اجر و 16 الف كانوا اصحاب عمل .

2- بلغت نسبة الذين تعطلوا عن العمل وانعدمت انتاجيتهم حوالي 68% في الاراضي الفلسطينية تقريبا من اجمالي المشاركين في القوى العاملة حيث منع جميعهم من العمل قصرا بسبب منع التجول او الاعتقال او الاستشهاد ، واصبحت انتاجية هؤلاء الافراد تساوي صفرا . كما وارتفع معدل البطالة ليصل الى 45% أي ما يقارب نصف القوى العاملة فقدوا وظائفهم ومصدر رزقهم .

3- تم تقدير خسائر العاملين في اسرائيل (ممن يحملون بطاقة فلسطينية فقط) بافتراض ان من يحمل الهوية الزرقاء لم يتأثر واستمر في العمل هناك . وبالاعتماد على 39 الف عامل باجرة يومية تقدر بنحو \$ 23.7 يوميا مضروبة في 26 يوم عمل في الشهر يكون المجموع 24 مليون \$ و اضافة الخسائر السابقة التي تكبدها الشعب الفلسطيني جراء الاغلاق منذ تشرين الاول 2000 والمقدرة بـ 38 مليون \$ يرفع مجموع الخسائر الى 62 مليون \$ لهذه الفئة .

اما موظفو القطاع العام فبلغت خسائرهم 32 مليون \$ لان وضعهم هو الموظف الذي لا ينتج ويتقاضى راتبا ، أي نظير صفر من ساعات العمل يتقاضى مرتبا ، في حين خسائر المستخدمين باجر في القطاع الخاص تصل الى 34 مليون \$ بضرب اعدادهم باجرة يومية تقدر بحوالي 15 \$ يوميا . اما العاملون لحسابهم الخاص فوصلت خسائرهم التقديرية الى 39 مليون \$ على اساس اعتماد اجرة يومية كالتالي يتقاضاها العاملون في القطاع الخاص رغم ان اجرتهم اعلى من ذلك ، فتم افتراض الحد الأدنى من الدخل وليس فقط الحد المتوسط وذلك لتعويض اعداد العاملين في هذه الفئة التي تتقاضى اجرة يومية اعلى ولتعويض من استمر بالعمل نظرا لغياب البيانات الدقيقة في الموضوع . وتقدر خسائر العاملين لدى اسرهم بدون اجر بحوالي 14 مليون \$ وعلى قاعدة نفس الافتراضات .

4- لم يتم احتساب خسائر اصحاب العمل ضمن خسائر سوق العمل لاعتبار خسائرهم ضمن المنشآت .

* يعتمد تقدير الخسائر هذا على دراسة الجهاز للإحصاء الفلسطيني ومن اعداد صالح الكفري بعنوان : " القوى العاملة الفلسطينية في ظل الحصار والاجتياح الاسرائيلي اعدت في شتاء عام 2003 .

5- تم تقدير الخسائر اعلاه للعاملين فقط وانتاجيتهم .

6- نظرا لاستمرار الاجتياحات الاسرائيلية لمحافظة السلطة الفلسطينية واستمرار الاغلاق وفرض طوق عسكري على المدن ما شل الحركة، وعليه يمكن الافتراض ان الحد الادنى لخسائر سوق العمل الفلسطيني تصل الى 181 مليون \$ شهريا وليس الامر مرهونا بذروة الاجتياحات الاسرائيلية في نيسان 2002، بل وان تعميم الاجراءات المتشددة الاسرائيلية بعد ذلك وبوتيرة اشد قد استمرت وحتى الان .

7- تتوزع نسبة الخسارة الشهرية (181) مليون \$ لسوق العمل الفلسطيني ، كحد ادنى ، وكمعدل ومتوسط ، الى 33% كخسائر مباشرة و67% خسائر غير منظورة او غير مباشرة لاعتماد التقديرات على الخسائر في انتاجية العامل المفترضة في الوضع الطبيعي وفق مؤشرات عديدة كساعات العمل مثلا .

اذا اعتمدنا الرقم 181 مليون \$ كخسائر شهرية ، فان خسائر سوق العمل الفلسطيني منذ نيسان 2002 وحتى ايلول 2003 ، أي خسائر 17 شهرا تقدر بحوالي 3 مليارات و77 مليون دولار .

ثانيا : الخسائر من المنظور الاقتصادي

هذا النوع يتناول الخسائر الاجمالية جراء الحصار، حيث تقدر معدلات الخسارة الشهرية بحوالي 182.5 مليون \$. وبناء عليه تكون الخسائر الاجمالية خلال الفترة من 2000/10/1 ولغاية كانون الاول 2002 ما قيمته 49404 مليون \$. اما كيفية الوصول الى هذا الرقم فانه ينطلق من تقدير الجوانب التالية :

1- خسائر الانشطة الاقتصادية (الزراعة والصناعة والانشاءات والنقل والاتصالات والتجارة الداخلية والخدمات وغيرها) ويظهر ان قيمة الخسارة اليومية للانشطة الاقتصادية خلال شهر الاجتياح (نيسان 2002) تقدر بحوالي 8.9 مليون \$.

2- خسائر الدخل من الخارج .

3- خسائر رأس المال الوطني .

4- الانتاجية الكلية والحدية لرأس المال والعمل .

وقد قدرّ الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين خسائر الحركة العمالية منذ بداية الحصار الاسرائيلي المفروض على اراضي السلطة وحتى 2002/12/31 بحوالي 3 مليارات و744 مليوناً و962 و721 دولاراً (3,744,962,721) جرى توزيعها على النحو التالي⁽⁴⁾ :

1- خسائر العاملون محليا : 1,172,020,499 دولاراً .

2- العاملون في الاقتصاد الاسرائيلي : 2,528.000.000 دولاراً .

3- العاملون داخل المستوطنات : 19,662,222 دولاراً .

4- العاملون داخل المناطق الصناعية : 25,280,000 دولاراً .

⁽³⁾ دراسة الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ، الاثار الاقتصادية والاجتماعية والنفسية للحصار والاعلاق على العامل الفلسطيني ، المكتب الاعلامي

2003، ص 17 - 18 .

ويتضح ان هذه الخسائر التي تقترب من 4 مليارات دولار كبيرة ، كما يظهر ان الخسائر الاكبر جاءت من خسائر العاملين في اسرائيل .

استنتاجات عامة

يمكن تلخيص نتائج عامة من الشرح والوصف السابق كما يلي :

- 1- اسرائيل وسياساتها الارهابية مسؤولة بالدرجة الاولى عن الواقع الاقتصادي الفلسطيني المأزوم بفعل اجراءاتها القمعية العنصرية الممنهجة .
- 2- ارتفعت معدلات البطالة بشكل خطير والى مستوى لم تصل اليه من قبل خلال انتفاضة الاقصى بتجاوز اعداد العاطلين 250 الف شخص بعد ان كان لا يتجاوز 100 الف قبلها.
- 3- لن يتم حل مشكلة البطالة نهائيا ولا ضمان التشغيل حتى في ظل نمو الاقتصاد الفلسطيني وبنسب مرتفعة نظرا لارتفاع اعداد من يدخلون سوق العمل للمرة الاولى والمقدرين بحوالي 70 الفا سنويا وهو ما لا يستطيع الاقتصاد المحلي استيعابه .
- 4- الخسائر التي المت بالاقتصاد الفلسطيني وخصوصا حركته العمالية كبيرة ومن الصعب تعويضها .
- 5- اظهرت الانتفاضة هشاشة وضعف "الاستراتيجية" التنموية الفلسطينية التي تعتمد على تصدير القوى العاملة الى اسرائيل بدل تصدير السلع .
- 6- بشكل عام ، ارتفعت مؤشرات البطالة كلما قلت الفئة العمرية خصوصا لدى الفئتين العمريتين (15 - 24) و(25 - 34)، أي توجد علاقة عكسية بين ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض الفئات العمرية .فالبطالة منتشرة وتنفشى بين اوساط الشباب .
- 7- بشكل عام ، ترتفع مؤشرات ونسب البطالة نسبيا كلما قلت عدد سنوات التعليم خصوصا بين الفئتين الاولى والثالثة (اقل من 10 سنوات) و(اكثر من 13 سنة) .
- 8- لحقت ضربات تكاد تكون قاضية بقطاعات الزراعة والصناعة والبناء والتشييد والخدمات .
- 9- توجد هناك فرص حقيقية وامكانيات واقعية لاستيعاب العمالة وامتصاص نسبة من البطالة في قطاعات الزراعة والصناعة والبناء والتشييد على وجه الخصوص في حال توفر الاستراتيجيات والسياسات والخطط .
- 10- هناك توجهات عامة للتشغيل الذاتي واللجوء الى المشاريع الصغيرة مما يعزز من الافكار المنادية بضرورة الاعتناء بهذا القطاع الواعد .
- 11- ارتفعت نسبة واعدد الافراد البائسين (العمالة المحبطة) مما تترجم في انخفاض نسبة المشاركة في القوى العاملة الى 39% في الربع الرابع 2002 مقارنة مع ما نسبته 44% في الربع الثالث 2000 .
- 12- هنالك ضرورة ملحة للاعتناء بالتدريب المهني لتأهيل الاعداد المتزايدة من المتعطلين عن العمل في السوق المحلي .

1,2 اسباب البطالة

تعتبر البطالة في السياق الفلسطيني قضية سياسية واقتصادية ومهنية ناتجة في قسم منها عن الصراع مع اسرائيل . وباتت مشكلة البطالة هما ومسؤولية عامة نظرا لانها السبب المباشر لقضايا واشكاليات اخرى متولدة عنها وتنتشر في المجتمع كالفقر والمشاكل الصحية وسوء تغذية الاطفال والتسرب من المدارس ونحوه من انعكاسات اجتماعية .

يذهب الاقتصاديون الى القول بان سبب البطالة يعود الى اختلال سوق العمل والفجوة في الموارد .فالبطالة هي زيادة حجم القوى العاملة المعروضة عن حجم القوى العاملة المطلوبة عند مستويات الاجور السائدة في سوق العمل . وطالما ان عرض القوى العاملة الفلسطينية يتاثر حتما بحجم السكان والزيادة السنوية له ناهيك عن الهجرة الداخلية والخارجية فضلا عن المستوى التعليمي والمهارات الفنية والتي هي منخفضة بشكل عام والتي تؤثر على نوعية عرض العمل انخفاضاً من زاوية ان الاصل في القوى العاملة ان تكون مدربة ماهرة وعالية التاهيل والتقنية ، وطالما ان الطلب على القوى العاملة قد تآثر بسبب ضرب القطاع الزراعي والصناعي على مدار العقود السابقة ففقد دورهما في توفير فرص العمل ، كما وانخفض الطلب على الايدي العاملة في سوق العمل الاسرائيلي . وتأسيسا عليه ، فان مشكلة البطالة في فلسطين ستبقى قائمة وبدون حل جذري وشامل .

لقد قام معهد ماس باجراء دراسة* حول قدرة الاقتصاد الفلسطيني قبل اندلاع الانتفاضة عام 2000 ، فبافتراض وجود نمو بنسبة 11% للاقتصاد الفلسطيني ، فان الاخير لن يستوعب العرض في القوة العاملة ابدأ ، بل ، ان سوق الضفة الغربية لن يستوعب اكثر من 85% من القادمين الجدد لسوق العمل ، اما في قطاع غزة فانها لن تستوعب اكثر من 54% . كما يرى خبراء آخرون بان سوق العمل الفلسطيني لا يستطيع امتصاص اكثر من 50% - 60% من القادمين الجدد الى سوق العمل سنويا .

ويمكن القول ايضا ، اذ ابتعدنا قليلا عن التشخيص الاقتصادي ، وزيادة عليه ، بان تفاقم مشكلة البطالة الفلسطينية هي اسرائيلية المنشأ جرى تصديرها للفلسطينيين بعد ان اتبعت اسرائيل سياسات ممنهجة لضرب الاقتصاد الفلسطيني وللضغط على السلطة الفلسطينية . فالسبب المباشر والاهم لازمة البطالة الفلسطينية المتفاقمة منذ ايلول 2000 هو اجراءات الاحتلال الاسرائيلي لا سيما فرض سياسات اغلاق الاراضي الفلسطينية . فالاغلاق يشير الى جملة القيود والعراقيل ، بل والمنع الذي تفرضه اسرائيل على حرية حركة القوى العاملة وحركة البضائع الفلسطينية . وقد ادت تلك الاجراءات الى تزايد عدد العاطلين عن العمل من الفلسطينيين لعدم منحهم التصاريح اللازمة للعمل في اسرائيل والمستوطنات ، كما نتج عن تلك الاجراءات عزل قرى ومناطق فلسطينية ولفترات طويلة مما اصاب بيئة الاعمال وحركة التجارة الخارجية والبيئية بضربة اوشكت ان تكون

* دراسة اعدتها د. باسم مكحول في مركز ماس قام بالاشارة الى ملخصها في اجتماع فريق عمل القطاع الخاص .

قاضية . كما تم توجيه ضربة موجعة الى قطاعات الزراعة والصناعة والانشاءات والخدمات وغيرها من القطاعات كما تم الاشارة اليه قبالا .

ويمكن لاي مهتم تعداد قائمة طويلة هي وليدة شرعية لاجراءات الاحتلال ضد الاقتصاد الفلسطيني منها :

- عرقلة وصول المواد الخام والمواد الاولية الى المصانع والمنشآت الفلسطينية .
- عرقلة التجارة الداخلية والخارجية .
- ضرب عمليات الاستثمار في مناطق السلطة كنتيجة لعدم اليقين الامني والسياسي بسبب الاعمال العسكرية الارهابية الاسرائيلية .
- الاستهداف المباشر لتدمير المنشآت الصناعية والزراعية والبنية التحتية .
- جرف الاراضي الزراعية وما يتعلق بذلك من نتائج كارثية .
- جدار الفصل العنصري

من جهة ثالثة ، يتحمل الطرف الفلسطيني الرسمي وغير الرسمي (الخاص والاهلي) مسؤولية مهمة في عدم القدرة على تخفيض حدة معدلات وارقام البطالة غير المسبوقة . فمن المثير حقا ان يرى البعض ممن جرت مقابلتهم بان السبب الاكبر الذي يقف خلف تفاقم ازمة البطالة في فلسطين هو عدم وجود خطة وطنية ليأتي بعده مباشرة اجراءات الاحتلال التعسفية ⁽²⁾ . ويكاد يقترب من خط التفكير هذا من رأى ان غياب الحركة النقابية الفاعلة لوضع البطالة على اولوية جدول الاعمال الفلسطيني هي السبب الفاعل في استمرار تفاقم اوضاع العمال والمتعطلين ⁽¹⁾ كما ان البعض الاخر قام بالدمج بين هذين العاملين او ما هو في معناهما كعدم ايجاد مناخ مناسب للاستثمار . كما يمكن اضافة جملة من الظواهر والانتقادات التي توجه الى اداء السلطة بحيث لم تساهم في لجم نسب البطالة المرتفعة منها :

- التبعض في المجهودات المبذولة للتصدي لمشكلة البطالة وانخفاض وتائر التنسيق بين الوزارات نفسها ، وبينها وبين القطاع الاهلي والخاص .
- نقص الدراسات حول القطاعات الاقتصادية ، التي يمكن ان تستوعب عمالة كبيرة وعدم بيان الاليات لتطوير تلك القطاعات ولا الاموال الواجب استثمارها فيها .
- عدم توفير مصادر مالية كافية للوزارات المعنية كالعمل والشؤون الاجتماعية .
- عدم الجدية في اتخاذ الاجراءات العملية التي تمكن الجهات المسؤولة من خلق سوق عمل حقيقي .
- عدم مواجهة الحكومة لمعضلة البطالة بوصفها تشكل تحديا وتهديدا استراتيجيا للمجتمع .
- عدم معالجة ضعف القدرة التنافسية للاقتصاد الفلسطيني وتدني انتاجيته .

(2) المهندس على ابو شهلا، امين سر جمعية رجال الاعمال الفلسطينية، محافظات غزة (اجابات على استمارة الاسئلة) .

(1) مقابلة مع السيد محمود زيادة، م.س.

- استمرار استثمار رؤوس الاموال خارج فلسطين وعدم عمل اللازم العكس هو الامر خاصة استثمارات السلطة الكبيرة .
- غياب الاداء المهني بالتعامل مع الاستثمارات الحكومية بشكل عام
- عدم الاستفادة ولا تفعيل الاتفاقيات الاقتصادية المعقودة الحكومات عالميا وعربيا .

ويجدر التنويه الى ان القيام بفصل العوامل الثلاثة السابقة (العامل الاقتصادي ، دور الاحتلال ، العامل الذاتي الفلسطيني) تتحرك وتعمل في ظل تداخل وترابط ، وانما جرى فصل العوامل لغايات تقنية تصنيفية . كما وان اصرار بعض من جرى مقابلتهم على تقديم العامل الذاتي الفلسطيني وتحميله العبء الاكبر في تصاعد وتائر البطالة لا يعود الى جهل بالاسباب الاقتصادية او عدم الاقتناع بالمسؤولية الاسرائيلية ، وانما للتشديد على العامل الذاتي في ظل عوامل موضوعية سببية تفعل فعلها ، وذلك حتى يتسنى تخفيض حدة البطالة عبر اجراءات علاجية فلسطينية ومحاولات جديدة لتطويق فوران اعداد المتعطلين كي يستمر الشعب الفلسطيني في الصمود في معركته الطاحنة في مواجهة الاحتلال ، ولم يتم ذلك ، اذا جرى التوصل من مسؤولية الواجب الرعوي تجاه الشعب .

وبالتأمل والنظر، ربما يصح التفكير او يجب ان يتم في فحص الامور البديهية كالتي تجزم وبدون أعمال الفكر في ان اجراءات الاحتلال التعسفية هي المسؤولة عن تفاقم ازمة البطالة في فلسطين والتعاطي معها كمسئمة من المسلمات . فلماذا يكون الاحتلال فاعلا بينما يقبل الفلسطينيون بان يكونوا منفعلين غير فاعلين !!؟

وكمخلص : فالبطالة ليست قضية مجردة على الرغم من انها ارقام ومعطيات واحصائيات ، تماما كما ان الاقتصاد ليس قضية مفصولة عن الوضع السياسي والاجتماعي والثقافي ، فالأساس في قضية البطالة هو تعثر الاقتصاد الفلسطيني ودورته ، والذي ساهم في تفاقم المشكلة ضعف بنية السوق المحلي وقصوره عن استيعاب المتعطلين والداخلين الجدد لسوق العمل للمرة الاولى والمقدرين بنحو 6% من القوة البشرية . فيما يشكل الاحتلال الاسرائيلي سببا مباشرا معاضدا . ويلعب اداء السلطة في التصدي لمشكلة البطالة دورا في استمرار تفاقم المشكلة حيث كان من الممكن ان تكون هناك نتائج افضل في حال توفر النية المقصودة والممنهجة لاداء الافضل تماما كما فشلت الحركة النقابية في فرض معضلة البطالة كاولوية على اجندة المجتمع الفلسطيني وسلطته ومجلسه التشريعي . فالقضية المطروحة هنا ليست القول بان السياسات العلاجية الفلسطينية ستنشغل كل العمال ، بل ان تلك السياسات قادرة على علاج جزء من المشكلة .

لقد كان من الطبيعي ان تشكل ازمة البطالة التي واجهت المجتمع الفلسطيني بشكل حاد منذ ايلول 2000 تحديا يستدعي صياغة الحلول والاجابات لتجاوز الازمة الاقتصادية . ويمثل ذلك تلمسا للفرص والعقبات والامكانيات والموارد المتاحة وخصوصية مشكلة البطالة الفلسطينية لبناء السيناريوهات والخطط التنموية وبلورة رؤية شاملة

حكومية لإدارة الأزمات كمقدمة للتخفيف من حدتها وتطويرها ثم محاولة حلها . غير ان أية انطلاقة ومحاولة ستصدم بالاحتلال وسياساته الضاغطة .

يلاحظ استمرار حضور ثقل وهيمنة عامل الاحتلال الإسرائيلي وسياساته طويلة الأمد واندماجها في بحث الفرص والعقبات . يوجد تحليل ينهض على ارتكاب الفلسطينيين خطأ استراتيجيا كبيرا بشأن العمالة الفلسطينية في السوق الإسرائيلي ، اذ ساد اعتقاد وتقدير بان الحكومة والاقتصاد الاسرائيليين لا يستطيعان الاستغناء عن تلك العمالة الفلسطينية . وجرى تبرير هذا الفهم اقتصاديا في اغلب الاحيان ، وسياسيا بعد انطلاق التسوية السياسية⁽¹⁾ . ويلفت النظر الى تلك الاجابة التي ترى بان "اسرائيل لا يمكن ان تنجح في استخدام قضية العمالة للضغط على السلطة الفلسطينية بشكل استراتيجي لان اسرائيل لا يمكن ان تستغني عن العامل الفلسطيني بسبب ارتفاع انتاجيته وانخفاض أجرته فضلا عن ضمان اسرائيل عدم تسرب الاموال التي يتقاضاها هؤلاء الى خارج اسرائيل" . اما النتيجة من هذا التحليل فجاءت على النحو التالي : "ولكن، من الممكن ان تستخدم اسرائيل هذه القضية للضغط على السلطة بصورة تكتيكية مؤقتة"⁽²⁾ . كما يوجد آراء اخرى مختلفة مثل : ان قدرة اسرائيل كبيرة في استخدام هذه الورقة في مواجهة وتهديد المشروع الوطني برمته⁽³⁾ .

وبينما تطالب العديد من الجهات اعادة فتح ذلك السوق امام العمال الفلسطينيين ، الا انه توجد وجهة نظر مغايرة تماما ومتناقضة مع الراي السابق والتي ترى ضرورة ان يكون وقف هذه العمالة في ذلك السوق مطلبا فلسطينيا . ويتوافق ذلك مع وضع خطط ودراسات لاستيعاب هذه العمالة في السوق المحلي او الاسواق العربية او المناطق الصناعية .

صحيح ان سوق العمل الفلسطيني يعاني من الاختلالات الهيكلية والتي اهمها ضعف القدرة الاستيعابية له واعتماده على اسواق العمل الخارجية والذي نتج عنه تفشي البطالة التي اضحت مشكلة مزمنة وتشكل واحدا من اهم التحديات التي يتوجب على المجتمع الفلسطيني وسلطته مواجهتها . ومع الاعتراف بتعقيد المشكلة وعدم وجود حلول اقتصادية سريعة وسحرية تلوح في الافق ، الا ان الانفصال عن السوق الإسرائيلي في موضوع العمالة يجب ان يشكل هاجسا فلسطينيا للتخلص من هذه التبعية في سوق العمل . فالفرصة موجودة ويحظر العودة والمراهنة على السوق الإسرائيلي . وربما يشكل التعاطي الفلسطيني مع أزمة المتعطلين الفلسطينيين في السوق الإسرائيلي مؤشرا على مدى جدية السلطة في الاجراءات العلاجية .

(1) عمر عبد الرازق ، "البطالة في الاراضي الفلسطينية المحتلة " وردت في : وقائع ندوة القوى العاملة في الاراضي الفلسطينية المحتلة - القدس 3-

4 شباط 1994 ، ص 83

(2) الباحثان محمد الراعي ورفيق المصري، وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة، اجابة الاستمارة .

(3) الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين - غزة (اجابات الاستمارة) .

3. تحديد الاحتياجات

لدى تحديد الاحتياجات المطلوبة ، يتم النظر الى عوامل عرض القوة العاملة كميا ونوعيا من حيث الزيادات السكانية ومعدلات مساهمة الذكور والاناث والهجرات من والى البلاد ومستويات التعليم والصحة والمهارات الفنية والعلمية . اما عوامل الطلب على الايدي العاملة فيلتفت الى كيفية توزيع القوة العاملة على القطاعات الاقتصادية المختلفة والى كيفية تنظيم عملية الانتاج بين القطاعين العام والخاص.

ان تحديد الاحتياجات يقصد به محاولة العثور على الحلول الممكنة القريبة لمحاربة مشكلة البطالة ، عبر جملة من الاجراءات والسياسات التشغيلية في القطاعين العام والخاص وكذلك الاحتياجات التشريعية . كما لا يمكن تحديد هذه الاحتياجات الا باستعراض ومعرفة الموجود للبناء عليه او لتصويب مساره للحصول على افضل النتائج . وستكون طريقة البحث في القسم التالي لهذا التقرير محاولة التعريف واستعراض الاجراءات والسياسات والوقائع كما هي على ارض الواقع، ثم، بعد ذلك اقتراح الحلول وبيان اهم الاحتياجات المطلوبة لمقاومة مشكلة البطالة ومجابهتها مع الاشارة الى وجود جملة من الدراسات التي تعالج الموضوع* .

1،3 التشغيل العام - القطاع الحكومي

يعرف القطاع الحكومي بالحكومة المركزية والحكومات المحلية والشركات والمؤسسات العامة التي تنشؤها الحكومة . وتغطي وظائف الحكومة وفقا للتصنيف الدولي ثلاثة عشر قطاعا تتعلق بخدمات الجمهور الداخلية والخارجية كشؤون وخدمات الدفاع ، والامن العام والنظام ، والتعليم ، والصحة ، والضمان الاجتماعي والرفاه ، والاسكان والمرافق المجتمعية ، والشؤون الدينية والثقافية والترويحية ، والوقود والطاقة ، والزراعة الحراجة ، والصيد ، والتعدين والصناعة التحويلية ، والنقل والاتصال ، والاعمال العامة والخدمات الاقتصادية الاخرى⁽¹⁾ .

وبالرغم من اختلاف دور القطاع الحكومي وحجمه وامكاناته التشغيلية بين دولة واخرى لدرجة امتداده احيانا لتلك المجالات التي ينشط فيها القطاع الخاص ، الا ان فلسطين لم تعرف قطاعا حكوميا حتى العام 1994 عند نشوء السلطة الفلسطينية .

اثر اقامة المؤسسات الفلسطينية المختلفة ، حصل تبدل نوعي على اعداد العاملين المنخرطين في القطاع العام . فبعد ان كان هذا القطاع يستوعب ما لا يزيد عن 2،11% من اجمالي العمالة الفلسطينية عام 1991⁽²⁾ فانه هبط

* نخص بالذكر اوراق مؤتمر معهد ماس الاقتصادي بالتعاون مع صندوق الاقصى بادارة البنك الاسلامي للتنمية حول تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني وتطوير علاقاته بالدول العربية (10- 2003/6/11) رام ال والتي جرى الاستفادة منها في هذا البحث .

⁽¹⁾ غانية ملحيس ، القطاع الحكومي الفلسطيني : واقعة مشكلاته ، افاق نموه ومتطلباته اصلاحه . ورقة مقدمة الى المؤتمر الوطني للتشغيل في فلسطين - رام الله ، ايار 1998 (رام الله : السلطة الوطنية الفلسطينية ووزارة العمل ، 1998) ، المجلد 1 ، ص 183 .

⁽²⁾ ابو شكر ، استراتيجية التشغيل متوسطة المدى في فلسطين ، م. س ، 31 ، ص .

الى حوالي 6% عام 1994 تعمل غالبية الايدي العاملة في مجالي التعليم والصحة⁽³⁾ حينما كانت الاراضي الفلسطينية خاضعة للادارة المدنية التابعة للاحتلال الاسرائيلي . وقد حدث التحول بعد ان قامت السلطة الفلسطينية بانشاء اجهزتها الحكومية للاضطلاع بوظائفها ، واصبح القطاع العام الفلسطيني هو " الملجا الاخير لتوفير فرص العمل للايدي العاملة الفلسطينية بسبب ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الفلسطيني وتعرض الاخير للاهمال والتهميش من قبل الاحتلال الاسرائيلي وبسبب الحصار الاقتصادي والاعلاق المتكرر الذي تفرضه اسرائيل على الاراضي الفلسطينية . وقد ازداد عدد الموظفين في جهاز الخدمة المدنية خلال الفترة من 1993 - 1996 من 22 الف موظف الى 75 الفاً أي بنسبة 241%⁽⁴⁾ . وقدّر عدد موظفي السلطة الفلسطينية عام 1998 بحوالي 3,89 الف موظف وهو ما يشكل ما نسبته 15,18% من مجموع القوى العاملة الفلسطينية . وقد استوعب القطاع العام 37% من الوظائف المستحدثة عام 1998⁽⁵⁾ . فيما وصلت نسبة العاملين في القطاع العام 20% من اجمالي العاملين في عام 2000 . وفي عام 2002 بلغ اعدادهم 125 الف موظف يتلقون رواتب شهرية منتظمة من موازنة السلطة ويقدمون خدمات ضرورية للسكان الفلسطينيين حيث تبلغ نسبة موظفي القطاع العام حوالي ثلث القوى العاملة الفلسطينية التي ما تزال على راس عملها وكانت القفزات في اعداد العاملين في القطاع الحكومي من 104 الاف مرورا 115 وصولا الى 125 الفا للاعوام السابقة حسب تقديرات البنك الدولي . وليس هذا وحسب ، بل تدفع السلطة نصف مجموع الاجور التي يكتسبها العاملون في الضفة الغربية وغزة مما دعم وساند اسباب العيش والرزق للثلاثين الاخرين الذين ما يزالان يعملان . وبراي البنك الدولي ، فان احد الاسباب الرئيسية لصمود الاقتصاد الفلسطيني يرجع الى بقاء السلطة الفلسطينية قائمة تؤدي اعمالها خصوصا توظيف هذا العدد الضخم من العمالة وسد الثغرات الناشئة عن تعثر القطاع الخاص الفلسطيني او اختفائه الفعلي⁽¹⁾ .

وعلى العموم ، فانه لا تتوفر بيانات رسمية معلنة وموثوقة حول الحجم الحقيقي للتوظيف الحكومي الذي ربما يتجاوز 130 الف موظف، ويعود ذلك لاسباب عديدة ابرزها⁽²⁾:

- تعدد مراكز التوظيف في المؤسسات الحكومية والعامه بالرغم من القيام بحصر اجراءات التعيين بمكتب الرئيس وديوان الموظفين العام .
- الافتقار الى سجلات مركزية للموظفين الحكوميين الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة للسلطة بسبب تعدد قنوات صرف الرواتب .
- الافتقار الى اطار رسمي لتنظيم عمل القطاع العام .

(3) ملحيس ، القطاع الحكومي الفلسطيني ، م.س . ص 194.

(4) اسحق ديوان ورضوان شعبان (تحرير) تنمية رغم الصعاب : المسار الانتقالي للاقتصاد الفلسطيني (ملخص) . (رام الله : ماس والبنك الدولي ، 1998) ، ص 7 .

(5) تقرير المنسق الخاص للامم المتحدة في الاراضي الفلسطينية الصادر في ربيع 1999 .

(1) البنك الدولي ، تقييم تقديري بعد سنتين من الانتفاضة والحصار والاعلاق والازمة الاقتصادية الفلسطينية ، 5 اذار 2003 . ص 4 - 5 .

(2) ملحيس ، م.س. 186 - 187

ولكن، يمكن ملاحظة تزايد حجم التشغيل في القطاع العام من مؤشرات اقتصادية مختلفة : فتمو النفقات الجارية في موازنات السلطة الفلسطينية التي يستحوذ بند الرواتب والاجور على الحصة الكبرى منها وبمعدل سنوي بلغ متوسطه 3،12% حتى العام 2000 كان محاولة من السلطة التخفيف من اثر الاغلاق الاسرائيلي . كما شكلت النفقات الجارية (73%) من مجموع الانفاق العام في الفترة بين 1995 - 2000 مؤشرا على ذلك . وقد استحوذ بند الرواتب والاجور على الحصة الاكبر من النفقات الجارية الذي ارتفع عبر الزمن ليصل الى حوالي 60% عام 2000 وهي من اعلى النسب بين دول الشرق الاوسط وشمال افريقيا .

ومن الجدير ذكره الى اشارة الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية لعام 2003 باستحداث 3118 وظيفة جديدة بعد انقاصها لـ 346 وظيفة حيث جرى التوظيف الجديد في مجالات الصحة والتعليم والقضاء . وقد ارتفعت الاجور والرواتب في تلك الموازنة بنسبة معتدلة اذ بلغت الزيادة 4.4% ⁽¹⁾ . وهو ما يدل على عدم امكانيات هذا القطاع على امتصاص المزيد من الايدي العاملة والتي تعاني من بطالة مقنعة .

وطبقا لنشرة المراقب الاقتصادي ، فقد تزايد حجم التشغيل في القطاع العام ليصل الى حوالي 20% من اجمالي العاملين الفلسطينيين عام 2000 . وتستنتج النشرة ⁽²⁾ بان : " التشغيل الحكومي الفلسطيني قد تجاوز الحد الاقصى الممكن " ، وتمضي في تقييمها : " الوضع بحاجة الى دراسة مستفيضة للبحث في مدى ملائمة هيكلية التوظيف العام ، فقد كان هناك تركيز على التوظيف في الاجهزة الامنية بالاضافة الى تضخم عدد المشتغلين في المجالات الادارية في القطاع الحكومي ، وكان ذلك على حساب التوظيف في مجالات الخدمات الاجتماعية " .

غير ان استفحال الازمة الاقتصادية في العامين السابقين 2001 و2002 اجبرت السلطة على ادارة متبصرة للموارد الفلسطينية الشحيحة . وقد شاركت السلطة الفلسطينية البنك الدولي في تطوير وبلورة طريقة للتعامل مع الوضع الطارئ يقف على راسها ضبط الانفاق والمحافضة على قواعد ضبط جرى تطبيقها في موازنة عام 2001 بخفض الانفاق الشهري (المصروفات الشهرية) بنسبة 17% من مبلغ 107 ملايين دولار امريكي الى ميزانية تقشفية شهرية مقدارها 90 مليون دولار . ولأجل عدم استنزاف اضافي للموازنة ، فان السلطة تعهدت بانها لن تعتمد الى توظيف صاف لعاملين اضافيين طالما استمر العمل بالموازنة التقشفية الراهنة . ويستثنى من ذلك التعاقد مع اقل عدد ممكن من الموظفين الذين تبرز الحاجة اليهم من اجل تغطية الزيادة السنوية في معدلات التحاق الطلبة بالمدارس والحاجة للكوادر الصحية وكوادر وموظفي السلك القضائي ⁽³⁾ .

(1) عصام عابدين(مستشار قانوني في المجلس التشريعي) ، مقالة بعنوان " الجوانب القانونية حول الموازنة العامة الفلسطينية للسنة المالية 2003" سيتم نشرها في مجلة المجلس التشريعي القادمة .

(2) خلاصة التقييم التقديري لخمسة عشر شهرا من الانتفاضة والاعلاقات والازمة الاقتصادية الفلسطينية صادر عن البنك الدولي ، حزيران 2002 ،

وتذكر المصادر بان السلطة الفلسطينية استحدثت 10 الاف وظيفة منذ ايلول 2000 وحتى اب 2002⁽⁴⁾ . الا ان قدرة القطاع العام التشغيلية تبدو محصورة ومحدودة اللهم الا في تلك الوظائف التي لا غنى عنها .

ومن المؤشرات الضرورية على انحسار قدرة القطاع العام التشغيلية وامكانياته المستقبلية معدلات الانفاق والاستثمار والتطوير. فتضاfer حالة انعدام الامن السياسي واستمرار ظروف الحصار الاغلاق وتواصل خنق الاقتصاد الفلسطيني يجعل انتعاش الاقتصاد واسترداده لعافيته امرا صعبا ، وهو ما يترجم في تبخر فرص العمل . اذ لم تتجاوز اسهامات السلطة في استثمارات القطاع العام لسنة 2001 مبلغ 15 مليون دولار فكانت اسهامات هامشية ، كما ان اجمالي الاستثمار قد انخفض بنسبة 17% في عام 2000 مقارنة بما كان عليه في عام 1999 . ويقدر البنك الدولي بان اجمالي الاستثمار في القطاع العام قد تراجع بنسبة 19% في عام 2000 وبنسبة 30% في عام 2001⁽⁴⁾ .

وعلى كل حال ، فان المستخدمين في القطاع العام يمتازون بخصائص هامة ينبغي التاثير لها.

- عدم تحول مستخدمي القطاع العام الى صفوف البطالة طوال الفترة المدروسة وهو ما يتوقع استمراره .
- تمثل خسائر القطاع العام اخطر انواع الخسائر التي تلحق بالاقتصاد لان الخسارة في هذه الحالة هي في دفع مبالغ مالية مقابل صفر من ساعات العمل .
- قدرت خسائر القطاع العام الشهرية بنحو 32 مليون دولار .
- انخفاض مستويات الاجور مقارنة مع القطاع الخاص حيث ينخفض متوسط راتب الموظف الحكومي بحوالي 15% عن متوسط الرواتب في القطاع الخاص . كما لم تنجح عمليات اعادة هيكلية التوظيف العام على اسس اكثر عدالة لعدم قدرة السلطة المالية على تطبيق قانون الخدمة المدنية مثلا بسبب ارتفاع تكلفة تنفيذه المالية والمقدرة بنحو 300 مليون دولار وإضافة الى ان اعادة هيكله القطاع العام يطال مصالح الفئات المتنفذة ما يعطل تنفيذه .
- وجود فجوة في الرواتب بين موظفي الاجهزة الامنية والاجهزة المدنية حيث ينخفض متوسط رواتب العاملين في الاولى بنحو الثلث عنه في قطاع الخدمة المدنية ، فضلا عن انخفاض رواتب العاملين في قطاعي التعليم والصحة عن رواتب اولئك في بقية الدوائر والهيئات والوزارات الحكومية الاخرى .
- ارتفاع مساهمة الاناث في القطاع الحكومي لتركز نحو ثلث العمالة النسائية في قطاع التعليم وخمسها في قطاع الصحة والقطاعات الاجتماعية حيث ادى ارتفاع نسبة عمل الاناث في القطاع الحكومي الى ارتفاع المعدل العام لمساهمة الاناث في القوى العاملة وبافضلية للضفة الغربية في هذه المساهمة على غزة .

⁽³⁾ البنك الدولي النشرة الاخبار التتموية : الضفة الغربية وقطاع غزة ، صادرة عن مجموعة البنك الدولي ، (نشرة فصلية تصدر عن مكتب الضفة الغربية وقطاع غزة ، اب 2002) ، ص 13

⁽⁴⁾ البنك الدولي ، خلاصة التقييم التقديري لخمس عشر شهرا من الانتفاضة ، حزيران 2002 ، ص 16-17 .

- توجه انتقادات ومناشادات لتحسين اداء القطاع العام والتخلص من المشاكل التي تدمغه من جهة تضخمه وترهله وقصور اعداده وانخفاض انتاجيته والافتقار الى تصور شمولي مسبق للهيكل الوظيفي الضروري للنهوض باعباء الحكم وسياسة التعيينات والتماثل الوظيفي والتوازي الاداري في وحداته واختلال هياكله الوظيفية والادارية وازدواجية هياكله في الضفة وغزة وتداخل الاختصاصات الوظيفية بين الوزارات والهيئات والادارات الحكومية وتباين دعم المؤسسات واختلاف المخصصات في الموازنة دون سياسة عامة وتدني كفاءته وارتفاع اعبائه وبروز ظواهر " التلوث الاداري " والتي تعني مجموع الظواهر السلبية التي تصيب بيئة الادارة العامة وتعاطم المحسوبية وتزايد الاستقطاب الشخصي والتشلية داخل الوزارات والادارات الحكومية .
- استمرار الحاجة الى المعونات الخارجية لدعم موازنات السلطة .

لا شك ان هناك خصوصيات اثرت على ولادة القطاع العام الفلسطيني ، واضطرت السلطة الى استخدام التوظيف الحكومي كالية ووسيلة للتشغيل سواء من اجل استيعاب جزء من فائض العمالة الفلسطينية او للتخفيف من حدة البطالة المتنامية في ضوء تدهور الاوضاع السياسية والاقتصادية . وبالرغم من خطورة هذا المنحى والذي يزيد اشكاليات القطاع العام وما ينجم عنه من تبيد واستنزاف الموارد العامة شديدة الندرة ، الا ان الاستعدادات لاجاد الاطار الملائم واللازم للتغلب إلى ما يلابس القطاع العام من سلبيات قبل بلوغ مرحلة الدولة المستقلة، وفي حال نجاحها ، فانه يمكن الاستفادة من تلك الفرصة التي ستوفرها قيام الدولة اذ يترافق الاستقلال مع الحاجة المتعاظمة لاستحداث فرص عمل واستثمارات وهي المرتبطة بتدفق ذو شان من المساعدات واموال التعويض وهو ما يجب الاستعداد له واغتنامه بفاعلية . وفي هذه المناسبة، فالتوصيات التي يمكن تبنيها كثيرة ودقيقة ومحددة في مجال التشغيل العام عاجها وتناولها بالبحث الكثيرون منها :

- اعداد قاعدة معلومات وبيانات تتيح تخطيطا امثل للتشغيل في القطاع العام من خلال التعرف على نقاط القوة والضعف في عملية التشغيل وتعزيزها والارتقاء بها .
- إعادة هيكلة المؤسسة الادارية للوزارات والهيئات والدوائر العامة .
- تطوير الكادر البشري العامل في القطاع العام .
- ترشيد النفقات .
- اعتماد وتطبيق القوانين الخاصة بالتشغيل الحكومي .
- اعتماد سياسة وضع الرجل المناسب بالمكان المناسب .
- انتهاء التضارب والازدواجية في مهمات الدوائر الحكومية المختلفة وداخلها ⁽¹⁾ .
- والاهم من ذلك ، الحاجة الى انفاق 1،1 مليار دولار لهذا العام (2003) وهو ما تحتاجه السلطة (574 مليون دولار لدعم موازنتها و375 مليون دولار للبرامج الطارئة والانسانية الاخرى). وهذه المبالغ مهمة وضرورية حتى تقدر السلطة على ادارة مقدراتها⁽²⁾.

(1) هذا ما نصت عليه المصادر المشار اليها سابقا وكافة من جرى مقابلتهم او تلقي ردودهم على استمارة الاسئلة في قطاع غزة .

(2) التقديرات وردت في تقرير البنك الدولي الصادر في اذار 2003 ، م.س. ص 9 .

هذا كله على مستوى قطاع الموظفين الحكوميين . اما على مستوى برامج التشغيل التي ترعاها الحكومة فيمكن ادراج الاحتياجات التالية :

- تبني اجراءات ضابطة لتوزيع المشاريع وفقا لمعدلات البطالة والفقر في المحافظات والمناطق المهمشة .
- اعتماد شركاء مجتمعيين موثوقين .
- اعتماد التشغيل وفرص العمل في برامج مجدية مثل تاهيل البنية التحتية .
- اتخاذ اجراءات رقابية ومالية ذات شفافية عالية .
- بناء شراكة تامة بين اية جهة حكومية مشغلة مع وزارة العمل كونها صاحبة الاختصاص الاولى .
- اعتماد وتنفيذ المشاريع بتخطيط مسبق بعيدا عن الارتجال والتسرع .
- توفير الاموال اللازمة لبرامج التشغيل الطارىء .

وقبل الانتقال الى الموضوع التالي ، يجدر التنويه بمسألة الحسومات من مرتبات مستخدمي السلطة ، اذا تستمر الخصومات المتعددة التي تحسم من رواتب الموظفين في القطاع العام دون أي سند قانوني ، ودون تحديد زمني لمدة الحسم . وقد بدأت الحسومات منذ عام 1996 لمساعدة العاملين . وقد وردت هذه الحسومات تحت بند : " الايرادات التكافلية حيث صنفت تحت عنوانين : الاول هو مساهمة عاملي السلطة الفلسطينية في مساعدة العاملين . والثاني هو مساهمة عاملي السلطة في مساعدة متضرري الاغلاق . غير ان الكشف المالي اقتصر على العاملين 2001 و 2002 فقط ولم يتطرق الى وضع ومصير جميع اوجه الحسومات التي نفذت قبل العاملين المذكورين .

1- وفي سنة 2001 ، تثبت الموازنة تخصيص مبلغ 5،139 مليون شيكل من تلك الاقتطاعات صرف منه فعليا مبلغ 3،46 مليون شيكل فقط . اما في العام 2002 فقد كان مجموع الاقتطاعات 174 مليون شيكل صرف منه فعليا 65 مليون فقط .

ان مجموع تلك الاقتطاعات التي جرى رصدها خصصت لدعم المتعطلين عن العمل ودعم متضرري الاغلاق ، غير ان التساؤل الحرج هو : اين تذهب تلك الاموال ؟ واين يذهب الفائض غير المنفق ؟ وكيف جرى التصرف بالمبالغ المجموعة التي جرى انفاقها فعلا ؟ وهل الاموال المقتطعة موجودة في صندوق مستقل ؟ وما هي السياسة العامة للتصرف بتلك الاموال ؟ (1)

(1) مقابلة مع السيد جهاد حرب ، م.س .

1- ان موازنتي 2002 و 2003 تثبتان ان قضية التخفيف من البطالة بتخصيص واقتطاع اموال من رواتب الموظفين في القطاع الحكومي قد سارت بشكل طبيعي ، ويرجع ذلك الى ان قضية الحسومات تخصم من الرواتب قبل ان يستلمها الموظفون ، والسؤال المطروح هو :

ان الموارد المالية متحققة نوعا ما ، فما هو تفسير العجز في مكافحة البطالة في الوقت الذي تتوفر فيه "وفرة" مالية نسبيا لهذا البند ولا يتم صرفها.

2- يوجد هناك حوالي 11 مليون شيكل يمكن صرفها لدعم البطالة والمتعطلين اذا وجدت الية صرف معقولة . وحتى لو وجدت الية الصرف هذه ، وهي غير الموجودة الى هذه اللحظة ، فان مسألة عدالة التوزيع تبقى تمثل هاجسا فعليا لضمان المساواة في التوزيع وهو امر لا يقل اهمية عن وجود الية الصرف⁽³⁾. وقد اندرجت بعض أنشطة الوزارات في تشغيل واستخدام واستيعاب اعداد من العمال الذين فقدوا عملهم في اسرائيل خصوصا في تلك الوزارات ، حيث جرى التشغيل على ما يشتهر بتمسته : "بند البطالة الدائمة" والممول من موازنة السلطة . فوزارة الاشغال مثلا استوعبت 1300 عامل في الفترة الاخيرة ، وقد تقلص هذا العدد الى 860 عاملا بسبب حصول بعض العمال على تصاريح عمل داخل اسرائيل. كما تم استحداث بند جديد مؤخرا هو " البطالة المؤقتة " بتشغيل العاطلين عن العمل لمدة ثلاثة شهور بمخصصات مالية معتمدة من وزارة المالية للعمل في مؤسسات السلطة الاخرى ، ومعظم هؤلاء هم ابناء شهداء واهالي شهداء ولا يتجاوز عدد هذه الفئة في وزارة الاشغال عن 30 عامل⁽¹⁾.

2،3 التشغيل الخاص

إن القطاع الخاص هو المعول عليه في المساهمة بفاعلية في الحد من مشكلة البطالة ضمن توفر اشتراطات كثيرة على الرغم من تاثره كثيرا منذ اندلاع انتفاضة الاقصى ايلول 2000 وخسارته لفرص التشغيل والعمل في الضفة الغربية وغزة. لقد فقد العمال المكاسب المالية كالايجور كنتيجة مباشرة للاغلاق ، كما انخفض بشكل ملموس الطلب على العمال واخذت الاجور في الانخفاض . ولدى مقارنة عدد الوظائف المتوافرة مع تعداد السكان ، يمكن وضع الاصبع على ازمة التشغيل. ففي ايلول 2000 بلغ عدد الفلسطينيين الحاصلين على وظيفة او عمل 1 : 8،4 اشخاص مقابل 1 : 5،6 اشخاص في كانون الاول 2001⁽²⁾ . وهو بالارقام المطلقة انخفاض التشغيل في القطاع الخاص المحلي بحوالي 70 الف وظيفة او فرصة عمل ما بين ايلول 2000 وكانون الاول 2001 ، وهو ما يمثل 18% من حجم القوى العاملة⁽³⁾ وهو ما يعني تلقي القطاع الخاص لضربة شديدة بتسريح حوالي 50% من العاملين فيه .

(3) مقابلة مع د. عبد الله الحوراني م.س.

(1) عبد الرؤوف شقلية ، مدير اداري في وزارة الاشغال ، اجابات الاستمارة .

(2) النسبة من البنك الدولي (جزيران 2002) والبنك الدولي (اذار 2003) ، م.س. ص 14 .

(3) م.ن ، ص 24 .

ويبين الجدول رقم (5) اعداد المؤسسات الخاصة واعداد العاملين فيها لعام 2000 حيث يظهر ان مجموع عدد المؤسسات بلغ 144,14 بما فيها المؤسسات غير الربحية ومجموع العاملين فيها 556,49 عاملا وعاملة. اما العاملون باجر فيها فيصل عددهم الى 641,33 منهم 817,18 ذكور . فيما يصل اعداد الاناث 824,14. اما الاجور المدفوعة لهم فتصل الى 160 مليون دولار .

وقد توزعت هذه المؤسسات على النشاطات المختلفة : فقد كان نشاط الخدمة الاجتماعية هو الاكثر عددا من حيث المؤسسات العاملة بوصوله الى 3904 مؤسسة ، فيما احتل التعليم المرتبة الاقل حينما وجدت 1176 مؤسسة تعليمية خاصة بما يوازي 8% من مجموع المؤسسات . وكانت مؤسسات الصحة والعمل الاجتماعي قد نالت اكبر عدد من العاملين بنحو 311,12 تلتها مؤسسات الخدمة الاجتماعية باقل بـ 2024 عامل وعاملة . وقد تركز اكبر عدد من الاناث العاملات باجر في نشاط التعليم حيث بلغت اعدادهن 5395 وهو ما يزيد بحوالي الضعف عن اعداد الذكور في نفس النشاط . وكانت اكثر الاجور المدفوعة من نصيب الصحة والعمل الاجتماعي بينما كانت الفنادق والمطاعم هي الاقل بفارق مقداره 4,44 مليون دولار . فيما احتل قطاع الصحة والعمل الاجتماعي المرتبة الثانية من حيث اعداد الاناث بعدد عاملات 5145 وهو يتجاوز عن عدد الذكور بحوالي 15% مع ملاحظة ان قطاعي الصحة والتعليم يشكلان اكثر من نصف المبالغ المدفوعة (86 مليون دولار من اصل 160 مليوناً) .

ويبين الجدول رقم (6) توزيع المنشآت في الاراضي الفلسطينية وحسب المحافظة . ويفيد الجدول بان عدد المنشآت العاملة في الضفة 58376 فيما بلغت في غزة 23929 منشأة عاملة. وبلغت اعداد المنشآت المغلقة مؤقتا في الضفة وغزة 5417 . وكانت الضفة تقدمت على قطاع غزة بعدد المنشآت المغلقة مؤقتا حيث بلغت 3922 منشأة من اصل 5417 من المنشآت المغلقة مؤقتا. وقد بلغ مجموع المنشآت المغلقة نهائيا 3830 توزعت على الضفة بحصة 2921 وغزة 909 . فاذا ما اضيفت المؤسسات المغلقة مؤقتا على المغلقة نهائيا فان العدد الاجمالي لكلا النوعين من المنشآت هو 9247 وهو رقم كبير ونسبة تبين حجم الدمار والخراب الذي لحق بالمنشآت العاملة .

وبالنظر في الجدول نفسه يلاحظ ان الخليل هي المحافظة الاولى من حيث عدد المنشآت العاملة حيث بلغت 567,12. يتلوها وبفارق طفيف محافظة نابلس (11053) منشأة. بينما كانت محافظة غزة هي المتقدمة من حيث عدد المنشآت ووصلت الى 970,10 . وكانت المحافظات الاقل نصيبا طوباس في الضفة بعدد منشآت 788 ورفح في غزة بواقع 2607 منشأة. وبينما تحتفظ محافظتنا الخليل ورفح بمقعد الصدارة من حيث عدد المنشآت المغلقة مؤقتا ، فان محافظة نابلس كانت الاكثر تضررا بامارة وجود اعلى عدد من المنشآت المغلقة نهائيا بواقع 783 بينما تصدرت محافظة غزة من حيث عدد المنشآت المغلقة نهائيا بواقع 374 .

في الفترة بين اندلاع الانتفاضة وعام 2002 انخفض التشغيل في القطاع الخاص المحلي بحوالي 75،000 وظيفة او فرصة عمل وهو ما يعادل قرابة 18% من حجم القوى العاملة في فترة ما قبل الانتفاضة ، مع ان هذا الرقم لا يأخذ في الاعتبار التكلفة الهائلة لايجاد فرص العمل التي يمثلها مجموع الوظائف التي لم تستحدث خلال هذه المدة والتي يمكن تقديرها بحوالي 70 الف وظيفة مع افتراض وجود معدلات ثابتة للمشاركة العمالية وللبطالة⁽¹⁾.

لقد شكلت اجراءات الاحتلال منذ اندلاع انتفاضة الاقصى ضربة قوية للقطاع الخاص وهو ما يعكسه فقدان فرص العمل واغلاق المنشآت . وكان من بين الاجراءات التي ادت الى ضرب القطاع الخاص نتيجة السياسات الاسرائيلية الممنهجة والمقصودة ، وتراجع معظم مشاريعه العاملة ما يلي :

- اعاقة استيراد المواد الخام والمواد الاولية اللازمة للانتاج بفعل الاغلاقات والمعازل التي اقامها الاحتلال الاسرائيلي .
- ضرب الانتاج بسبب عدم انتظام وصول العاملين للمنشآت والمصانع بفعل منع التجول والحواجز وهو ما اثر على التصدير لنفس الاسباب .
- تقليص الانتاج بسبب ضعف الحركة الاقتصادية العام وانخفاض الطلب الكلي وضعف اقبال الناس على الشراء والاستهلاك ، وكانت النتيجة الطبيعية تقليل فرص العمل.
- توضع الدعم والمعونات الخارجية المقدمة للقطاع الخاص .
- استمرار عدم الاستقرار السياسي وضرب البيئة الاستثمارية .
- كما ويوجد بعض الاسباب الاخرى التي رافقت اجراءات الاحتلال مثل :
- احتكار القطاع العام لمساحات واسعة من الاقتصاد .
- عدم خدمة التشغيل في القطاع العام للقطاع الخاص، وعدم استيعاب منتجات القطاع الخاص من القطاع العام الفلسطيني .
- عدم اشراك القطاع الخاص في رسم السياسات لمقاومة البطالة .

ان هنالك امالا معقودة على القطاع الخاص حتى يسهم في معالجة مشكلة البطالة ، وربما هو المعول عليه في المساهمة بفاعلية في هذا الاتجاه . ومع وجود راي مضاى يرى ان القطاع الخاص لن يستطيع باي حال من الاحوال علاج المشكلة ولا التخفيف منها لانها مشكلة كبيرة وشاملة وعميقة واحتياجاتها المالية ضخمة ، كما ان التخطيط والتفكير بشأنها يجب ان يكون من وظيفة الدولة ، بل وهو من واجب السلطة نفسها⁽¹⁾. ومع ذلك ، فانه يلاحظ على القطاع الخاص قيامه باجراءات ضد العاملين وبحق المستخدمين منها ما هو متصور ومتوقع حتى

(1) البنك الدولي ، اخبار تنموية ، م.س. ، ص 13

(1) مقابلة مع المحامية ايمان عبد الحميد من ديوان الفتوى والتشريع بتاريخ 2003/3/8.

ينكف هذا القطاع مع الظروف مثل تخفيض الأجور ، ومنها ما هو مناف للقانون وغير مبرر مثل : الغاء الاجازات السنوية ، تغيير شروط وظروف العمل وانتهاك قانون العمل .

ومع امكانية تفهم هذه الاجراءات التي تاتي في سياق مواجهة القطاع الخاص لظروف غاية في الصعوبة ، الا انه قادر في المساهمة في تخفيف مشكلة البطالة اذا دفع وتحمل بعض الاستحقاقات والاثمان والتضحيات شريطة مساعدته من قبل المؤسسات الرسمية واسناده من قبل المجتمع المدني . ويمكن وضع الاصبع على اهم الاحتياجات لاطلاق طاقاته وامكانياته الكامنة على صعيد استحداث فرص العمل والتشغيل وانتعاشه بما يلي⁽³⁾ :

- اشراك القطاع الخاص وممثليه في رسم السياسات والتوجهات ،
 - الاستثمار في مستويات القوى البشرية والانتاجية ليتسنى استرداد عافيته والمنافسة والصمود امام الاخرين .
 - ضرورة تشريع القوانين التشجيعية التي تحمي القطاع الخاص ومناقشة تلك القوانين مع كافة الاطراف المعنية
 - ضرورة المشاركة الفاعلة في تمويل برامج التدريب المهني واعداد القوى العاملة .
 - تشكيل حاضنة للمشاريع الصغيرة في المجالات التكميلية .
 - استثمار اموال المساعدات في دعم التوظيف في المؤسسات القائمة كان يتم تغطية حصة من مرتبات العمال والموظفين في المؤسسات والمنشآت القائمة على ان تقوم تلك المؤسسات بتغطية النصف الاخر وذلك لتحقيق جملة من الاهداف :
- 1- المحافظة على استمرار بقاء تلك المؤسسات وعدم الاستغناء عن خدمات الموظفين والعمال نتيجة تقليص الانتاج .
 - 2- دعم المؤسسات والمشاريع التي تقرر زيادة عدد العاملين فيها .
 - 3- المحافظة على العمال والمستخدمين الذين لا يصلون يوميا الى اشغالهم .
- تشغيل الايدي العاملة في الاسواق العربية ودعم رواتبهم من قبل الحكومات العربية كأن تدفع تلك الحكومات نصف الراتب فيما تتكفل المشاريع والمؤسسات التي توظف العمال الفلسطينيين بدفع النصف الاخر . ولا يرد هنا ذكر التخوف من امكانية نزوح عائلات فلسطينية الى الخارج ، وهو تخوف جدي وخطير ، وذلك لانه يمكن اتخاذ اجراءات لازمة وشروط لضمان عودة الموظفين والعمال في الخارج ، ويمكن تشريع او اشتراط ضمانات لمنع الهجرات وهناك مجموعة من المقترحات في هذا الصدد .
 - ضرورة ان تولي السلطة الفلسطينية عناية اكبر بموضوع التصدير والمسارة في تفعيل البروتوكولات الموقعة مع الدول العربية والعالم لتشجيع البضائع الفلسطينية المصدرة الى الاسواق الخارجية. والمغزى من وراء دعم السياسات التصديرية هو تحقيق هدف مضاعفة الصناعات وزيادة طاقات الانتاج ما سيسفر عنه استيعاب العمال الجدد وربما يكون من جملة المقترحات .
 - العمل على خلق بيئة جاذبة للاستثمار عن طريق تشريع رزمة قوانين تساعد على تعزيز تدفق الاستثمارات .

(3) السيد سامح الخازندار ، نائب رئيس الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية، قطاع غزة ، (اجابة الاستمارة) .

- معالجة المقدرة الاقراضية الكبيرة غير المستغلة في النظام المصرفي الفلسطيني حيث تبلغ نسبة القروض الى الايداعات 35% بالمقارنة مع معدلات تصل الى 70% في معظم الدول النامية .

3،3 الاحتياجات في مجال التشريع

نصت المادة 25 من القانون الاساسي في البند الاول على : " العمل حق لكل مواطن ، وهو واجب وشرف وتسعى السلطة الوطنية الى توفيره لكل قادر عليه " . اضاف البند الثاني : " تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والامن والرعاية الصحية والاجتماعية " .

لقد اعدت مجموعة من مشاريع القوانين ذات العلاقة بالعمال والبطالة تمر بمستويات الاقرار المختلفة في المجلس التشريعي كقانون العمل ومشروع قانون التأمينات الاجتماعية ومشروع صندوق التأمينات الاجتماعية ومشروع قانون التأمين ضد البطالة وقانون تشجيع الاستثمار ومشروع صندوق الرعاية الاجتماعية⁽¹⁾. ومع الاقرار بان تشريع قانون ما ، وفي اية دولة ، لن يحل مشكلة البطالة ، ولكن وجوده يساهم في تخفيف حدة البطالة والعدالة في التوزيع .

تباينت الاراء بشأن البحث فيما اذا كانت هذه التشريعات ومشاريع القوانين المختلفة تغطي مشكلة البطالة بشكل كاف وتعالجها ام انها لا تزال تعترتها ثغرات . توجد وجهة نظر ترى ان التشريعات التي سنت فلسطينيا ، او تلك الموجودة في مراحل التصديق والقرار المختلفة لم تعالج مشكلة البطالة او نواتجها وافرازاتها وما تخلفه من اثار لا من قريب ولا من بعيد ، وحتى مشروع قانون التأمين ضد البطالة يعالج العاملين الذين يتحولون الى متعطلين عن العمل وليس المتعطلين اصلا ، بل تم التاكيد على ضرورة دمج عدة مشاريع قوانين مع بعضها البعض كأن يلحق مشروع قانون التأمين ضد البطالة بمشروع قانون التأمينات الاجتماعية . فالاستنتاج الاولي هو عدم وجود تشريعات لمعالجة البطالة. وتتقاطع وجهة نظر ثانية مع فكرة وجود الثغرة التشريعية بالتاكيد على عدم معالجة التشريعات مشكلة البطالة ولا تقديم الحلول العلاجية ، وانما جرى طرح تلك التشريعات كنوع لتخفيف حدة المشكلة . وبالتالي، فالتشريعات لا تطرح حولا جذرية وانما من الممكن ان تقدم حولا جزئية⁽²⁾ . فالتشريعات الفلسطينية لا تتصرف لموضوع البطالة حتى ان قانون العمل مخصص لمعالجة وضع العامل فقط ، ولا يوجد حتى الان أي قانون يعالج مشكلة البطالة⁽³⁾. وبينما يوجد رأي اخر مفاده الاقرار بوجود فراغ تشريعي لمواجهة مشكلة البطالة، الا ان مشروع قانون التأمين ضد البطالة يعالج المسألة اذ يضع على عاتق الحكومة اما تشغيل العامل او دفع مخصصات بطالة له ، أي ان القانون يمنح المتعطل راتبا بدل البطالة . اما

⁽¹⁾ انظر الى الملحق رقم (2) حيث يحصر اهم القوانين ومشاريع القوانين ذات العلاقة بالبطالة كما يبين وضع هذه التشريعات من حيث مستويات الاقرار المختلفة مع ايراد لأهم البنود في تلك المشاريع .

⁽²⁾ مقابلة مع المحامية فانتن بوليفة متابعة شؤون المجلس التشريعي في الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الانسان بتاريخ 2003/3/5.

⁽³⁾ مقابلة مع عطايف يوسف محررة في دورية صوت النساء - طاقم شؤون المرأة بتاريخ 02003/3/10

القوانين الأخرى كالعامل وتشجيع الاستثمار فإنها تخفف من حدة البطالة ولا تعالجها (4) . ويؤكد الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين – غزة على أنه لا توجد قوانين ذات علاقة بالبطالة حتى الآن على صعيد مجتمعنا الفلسطيني ، ولكن يوجد مشروع قانون يتعلق بالضمان الاجتماعي ولا يتضمن مواد قانونية للحماية من البطالة لا سيما وأن هذا القانون يهدف إلى وجود تكافل اجتماعي . فصندوق الضمان الاجتماعي الذي سيكون حديث الولادة لن يستطيع علاج مشكلة البطالة في هذه الأوقات ، لذا اسقط من مشروع الضمان الاجتماعي كل ما يتعلق بالبطالة والقوانين ذات العلاقة غير موجودة ، وغير مقرة (1) .

إن قضية الفصل والحسم بشأن وجود ثغرات تشريعية وقانونية لمعالجة مشكلة البطالة بحاجة إلى مراجعة شتى القوانين ذات الصلة والعلاقة وهو بحاجة إلى عقد لقاءات واجتماعات مع ذوي الاختصاص للخروج بنتيجة حول المسألة وتحديد الثغرات . وهذا ما يعترزم الملتقى القيام به بالاجتماع مع مجموعة عمل في المجلس التشريعي مشكلة من رؤساء ومقرري أربعة لجان ذات صلة .

وفي هذا الصدد يقوم الاقتراح على تجميع كل من قانون الخدمة المدنية وقانون العمل ونظام موظفي البلديات والأنظمة السارية المفعول الخاصة بقانون العمل الأردني والأنظمة المقترحة لقانون العمل الفلسطيني الساري المفعول والخروج بتوصيات بشأنها فيما يخص موضوع البطالة .

ولكن ، وبمنظرة عامة ، يلاحظ وجود ضبابية في ما يمكن تسميته بـ " الهندسة التشريعية " ، فعلاوة على أن معظم التشريعات من قوانين ومشاريع القوانين لا تعالج البطالة بشكل مباشر وإنما تشجع على العمل ، فقد كان المقصود من مشاريع القوانين الموجهة للبطالة مجرد طرح المشكلة وتسليط الضوء عليها وإثارة الموضوع محلياً عبر وضعها على أجندة المجلس التشريعي . والمبرر من وراء ذلك ، أنه يمكن تطوير تلك المشاريع للقوانين بشكل أسهل ، متابعتها وسد الثغرات الكبيرة التي تعثر بها وتجاوز نواقصها أثناء قراءتها في المجلس التشريعي . كما أفاد أحد النواب عند مقابلاته ومناقشته الموضوع معه (3) .

وبالتحليل النهائي ، يمكن القول بوجود فراغ تشريعي لمعالجة أزمة البطالة ونواتجها في المجتمع الفلسطيني ، وهو الأمر الذي يرشد إلى ضرورة صياغة ودمج والحاق بعض مشاريع القوانين ببعضها أو حتى ببعض القوانين ، واستحداث أخرى جديدة . والفكرة المستخلصة من مراجعة مشاريع القوانين ذات الصلة بالبطالة ، ترشد إلى البحث في فكرة دمج التشريعات ومشاريع القوانين وذلك بهدف حصر المسؤوليات وتخفيض تكاليف إنشاء صناديق متعددة والتأكد من عدم ازدواجية العمل وتقادي بعثرة الجهود مع محاولة ضمان أكبر درجة من

(4) مقابلة مع عبد الهادي أبو طه ، م.س .

(1) إجابات الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ، قطاع غزة على استمارة الأسئلة .

(3) إفادة د. عزمي الشعبي في مناقشة معه بتاريخ 2003/3/31 .

المساواة في توزيع الحقوق. فالنقاش هنا ليس انهاء مشكلة البطالة بتشريع قانون ، وانما وجود تشريعات تساعد المتعطلين في سائر حياتهم وتأمين لقمة عيش لهم .

كما يلزم تنفيذ قانون العمل بعد اتمام الجهات ذات العلاقة لما مجموعه 29 لائحة تنفيذية شارحة ومبينة له ، واستكمال اللوائح والتعليمات الضرورية للقوانين المقررة وقرار قانون التمينات الاجتماعية المحال للرئيس عرفات منذ تاريخ 2001/7/29.

ومن التجربة التي مر بها قانون الخدمة المدنية ، فانه يمكن القول بان السلطة التنفيذية تتأخر في المصادقة على اللوائح والانظمة والتعليمات بسبب كلفة تطبيق القوانين المرتفعة وارتهاان تنفيذها بتوفير مخصصات مالية غير موجودة اصلا بخزينة السلطة في الوقت الذي تقر به اللوائح المفسرة للقوانين .

- ان الاحتياج واضح بشكل ملموس الى تشريع قانون يعالج البطالة بشكل خاص، كما ان الحاجة ماثلة للعيان في :
- اعتماد تنفيذ قانون العمل واستكمال اللوائح والتعليمات الخاصة به .
 - بحث القوانين ذات العلاقة بالاقتصاد من زاوية اقتصادية كالاغفاءات الضرائبية ومددها وتوفير الضمانات الكافية لحماية المستثمرين .
 - وضع اطار شامل للقوانين واللوائح التنظيمية لحماية حقوق الانسان والملكية والعقود والعمل والافلاس والتجارة والعناصر الاخرى لنظام قانوني شامل يطبق بفاعلية وحياد ونزاهة من قبل جهاز قضائي وقانوني نزيه .
 - العمل على اعادة النظر في الكثير من وجوه النظام الضريبي والرسوم الاخرى بهدف تشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي .
 - سن قانون حول آلية عمل وفلسفة صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية .

4. الادوار والمسؤوليات

حتى يتم التصدي لمشكلة البطالة ، فان الامر بحاجة الى تحديد المسؤوليات وتعيين الادوار التي تناط بالجهات ذات الصلة ، وايضا اقتراح ما يلزم من اجل تفعيل تلك الادوار والمسؤوليات وجعلها محددة اكثر املا في انطلاقة جديدة جادة . ومن البديهي ان ذلك بحاجة الى رسم صورة ولو سريعة لما هو موجود وقائم للانطلاق منه في اقتراح المهمات والادوار والمسؤوليات .

4،1 الحكومة

يكاد يجمع العاملون في القطاع الاهلي ومؤسسات المجتمع المدني بشتى اطرافه على ان الحكومة مقصرة في التصدي لمشكلة البطالة ، ويرى البعض انها عاجزة عن مواجهة تلك المشكلة في المجتمع الفلسطيني ، بل وان استمرار المشكلة وتفشيها وتفاقمها وعدم احتوائها او تطويقها ولا وضع الحلول العلاجية المناسبة والجدية يزكي وصف سياسات الحكومة بالعجز⁽¹⁾. كما يدل البعض على عدم اخذ الحكومة على عاتقها حل مشكلة البطالة باستمرار مظاهر البذخ واستثمارات السلطة التي تصل الى 600 مليون \$ كثير منها استثمارات خارجية⁽²⁾ وفيما توجد وجهة نظر متماشية مع تلك الاستنتاجات بدليل عدم تجليس مشكلة البطالة او وضعها ضمن اولويات الحكومة وفعاليتها ، وعدم وجود اهتمام كافي بايجاد حلول لهذه المشكلة او وضع خطة لمواجهةها وحتى انه لا يوجد لدي الحكومة الية لصرف الاموال بطريقة منتظمة ولا يوجد اية خطة لتشغيل العمال باعمال دائمة ولا تقوم سياساتها على تشجيع العامل للعمل ، فضلا على تباطؤ وتسويق ردودها على مقترحات وخطط مفصلة ومحددة قدمت اليها لتشغيل الاف العمال مثل ما حدث مع مقترح الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين وعدم الرد على مقترحاته حول مشاريع الاسكان⁽³⁾ . ويكاد المنتع يخرج بانطباع عدم وجود موقف فلسطيني مسؤول يقول ان البطالة تشكل تحديا استراتيجيا سيؤثر على الكينونة الفلسطينية حتما ، بل واحيانا عدم الاعتراف بان البطالة تشكل مثل هذا التحدي . فالبطالة في الحقيقة والواقع هي معضلة استراتيجية لا يجوز تغييبها عن جدول الاعمال الدوري للحكومة او لغيرها من الجهات الفلسطينية .

ان قيام السلطة بالاضطلاع بدورها في التصدي لمشكلة البطالة المتفاقمة مرهون بامر واحد هو توفر الجدية والارادة لحل المشكلة خارج نطاق "فلسفة التسول" و"الشدة" وبدون تنسيق بين الجهات . وبالتالي ، فالاشكالية منحصرة في عمل الحكومة خارج الاداء المؤسساتي وعدم "ماسسة" مشكلة البطالة في اداء الحكومة . فلو ان موضوع البطالة كان على اولويات اجندة الحكومة ، لتمت معالجته بناء على نمط اداء بتحديد المسؤوليات ، ولعقدت اجتماعات قطاعية من الوزارات ذات الصلة للخروج بخطة عمل موحدة ومتكاملة . غير ان جدول اعمال الحكومة لم يحدث عليه أي تغيير منذ زمن طويل : بند الاستيطان ، بند المفاوضات ، بند العلاقات الخارجية ، اما البطالة والعمل المؤسسي الفعلي فهو مغيب . وهذا الامر ، يحول كافة الجهود المبذولة الى جهود عبثية . وهنا أس المشكلة وجذر المعضلة في مسؤولية الحكومة ودورها ، وليس الموضوع ثغرات ونقص في التشريعات ، او قلة وعدم توفر المختصين والخبراء او ندرة العقول ، ولا هو ، ابعده من ذلك ، في نقص التفهم والادراك الحقيقي لفحوى البطالة⁽⁴⁾ . وتوجد اراء اخرى حول تقصير السلطة التنفيذية بمكافحة مشكلة البطالة لانها لم تضع الموضوع ضمن اولوياتها او سياساتها التخطيطية رغم ان الحكومة هي المفوضة والجهة الاولى

(1) مقابلة مع محمود زيادة ، م.س.

(2) مقابلة مع عبد الهادي ابو طه ، م.س.

(3) مقابلة مع السيد حسن شراكة ، الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين بتاريخ 2003/3/10 .

(4) مقابلة مع د. احمد مجدلاوي ، رئيس جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين ووكيل مساعد سابق في وزارة العمل ، ويعمل حاليا في منظمة العمل الدولية ،

بتاريخ 2003/3/10 .

المهمة وذات الامكانيات والمختصة بل هذه المشكلة والتخفيف منها عبر تبني البرامج واتخاذ جملة السياسات الكفيلة بتجاوز اثار المشكلة (5) .

فالملاحظة الهامة التي يمكن تسجيلها حول دور ومسؤوليات الحكومة هي عدم امتلاكها لخطة ولا لبرنامج ، فموازنة عام 2003 والموازنات السابقة تتضمن مجرد توصيف لوضع الفقر والبطالة المتفاقم في الاراضي الفلسطينية مع انه كان من المتوقع ان ينطلق مشروع الموازنة من هدف السعي لمجابهة مشكلتي الفقر والبطالة المتفاقمين يوميا على نحو يضع هاتين المشكلتين كأولوية كاملة في قلب مشروع الموازنة وهو ما لم يحدث وهو ما غاب عن كونه اولوية ايضا في برامج الحكومة .، خاصة بملاحظة مخصصات الموازنات لحجم حصة وزارة العمل (لا تتجاوز 1%) ، اما حصة وزارة الشؤون الاجتماعية فلم تتجاوز 5% مقارنة بنسبة 27% هي حصة الشرطة والامن و7% مخصصات مكتب الرئيس .فالموازنة العامة تعبر عن توجهات الحكومة وبرامجها وسياساتها المستقبلية في مختلف المجالات الاقتصادية والمالية والاجتماعية .

كما يمكن الاستنتاج ايضا ، وهو الملاحظة المهمة الثانية ، بانه لم يتم وضع مشكلة البطالة في سياق البرنامج التصحيحي للحكومة بما يعني عدم وجود قرار سياسي جدي ولا ارادة سياسية واضحة ومحددة للتصدي لمشكلة البطالة في خطط الحكومة وهو نفس الاستنتاج الذي يخلص اليه المهتمون في هذا الشأن (2) .

وفي المقابل ، وعلى نقيض تلك الرؤوى والتحليلات والاستنتاجات ، فانه يمكن الاشارة الى ان مكافحة البطالة احتلت النقطة الخامسة من جملة نقاط وضعتها الحكومة فيما اشتهر باسم " خطة المائة يوم " التي صدرت بتاريخ 23/حزيران 2002 والتي اتت كبنود على جدول اعمال الاصلاح والتي اشتهرت بـ "اجندة الاصلاح" حيث نصت على : "تحسين مستوى معيشة المواطنين ولا سيما العاطلين عن العمل منهم وفئات المجتمع الاخرى التي تعيش ظروف ماسة " وكان من المفروض الحصول على نتائج ملموسة خلال ثلاثة اشهر من تاريخ اقرار الخطة والبدء بتنفيذها وهو ما لم يحصل . وتفيد تقارير البنك الدولي والمؤسسات الدولية والمراقبين بان بقاء السلطة قائمة تؤدي اعمالها هو اهم الاسباب التي ادت الى صمود الاقتصاد في وضع اشكالي معقد حيث شح الاموال والاستهداف المباشر لتدمير كل المنجزات وهو ما لا يجب تجاهله او التقليل من شأنه . كما سيتم التطرق الى فعاليات الوزارات المختلفة ادناه .

(5) مقابلة مع المحامية فانتن بوليفة ، م.س.

(2) مقابلة مع عصام عابدين المستشار القانوني في المجلس التشريعي تمت بتاريخ 2003/3/5 .

وعلى العموم ، فان هنالك مسؤوليات وادوار يمكن التوصية بضرورة تنفيذها ، وجدير بالحكومة التفكير بها واخذها ماخذ الجد ، وهذه التوصيات والادوار يمكن تبنيها على النحو التالي :

- 1-وضع مشكلة البطالة في سياق البرنامج والبرامج التصحيحية والاصلاحية للحكومات الفلسطينية .
- 2-قيام الحكومة بوضع خطة وبرنامج كامل لمكافحة البطالة وايجاد فرص عمل للعاطلين .
- 3-تخصيص اجتماعات تنسيقية قطاعية بين الوزارات ذات الشأن للنهوض بالقطاعات الاقتصادية المختلفة .
- 4-المسارعة في اقرار مشاريع القوانين ذات الصلة .
- 5-تخصيص المخصصات المالية ضمن الموازنات العامة القادمة للصناديق التي تضمنتها مشاريع القوانين حتى يتم تفعيلها ولكي تبدأ العمل .
- 6-الانتهاء من وضع استثمارات السلطة في حساب خزينة موحدة وتحويل ايرادات كافة الاستثمارات في ذلك الحساب وضبط الاداء الاقتصادي .
- 7-تحويل الاستثمارات الى داخل الاراضي الفلسطينية لخلق فرص عمل مستدامة .
- 8-وضع الية صرف واضحة ومحددة للاقتطاعات التي تنفذ منذ عام 96 من رواتب الموظفين في القطاع العام والكشف عن تلك الحسومات والتي جاءت تحت بند الايرادات التكافلية في موازنة 2003 .
- 9-البحث الجاد عن العمق العربي في خلق فرص العمل والتوظيف .
- 10- رعاية تشكيل جسم نقابي واحد للحركة النقابية وبطريق الاقتراع والانتخابات .
- 11- وضع مشكلة البطالة على اجندة التفاوض الفلسطيني - الاسرائيلي .
- 12- اعتبار معضلة البطالة والنهوض بها كاحد مسائل الحل الدائم .
- 13- توجيه الحكومة ومفكريها لبحث تناول انعكاسات الحل السياسي على امكانيات وفرص العمالة والبطالة وموضوع اثر حق العودة والمسالة السكانية على فرص البطالة والعمالة.
- 14- حسم قضية تصدير العمالة الفلسطينية للخارج وتنظيمها بطريقة سليمة والقيام بعملية مواءمة جادة بين الاحتياجات في السوق العربي وقوة العمل الفلسطينية حتى تتمكن الاخيرة من دخول الاسواق من زاوية المنافسة وليس من باب الشفقة والاحسان .
- 15- انشاء الفريق الوطني لمكافحة البطالة ووضع الاليات الكفيلة بانجاح عمل هذا الفريق.
- 16- تشجيع استصلاح الاراضي الزراعية وتوفير ما يلزم هذا القطاع من اعلاف وارشاد.
- 17- التشديد في منح الافضلية في المشتريات الحكومية للمنتجات الفلسطينية
- 18- التشديد في منح الافضلية للمقاولين المحليين في تنفيذ المقاولات الانشائية الحكومية
- 19- دعم الاستثمار في البنية التحتية
- 20- الاهتمام بالتنمية البشرية وتحسين انتاجية العامل بالاهتمام بقطاعات التعليم والصحة.
- 21- الاهتمام بالتشغيل الذاتي
- 22- مقاومة جدار الفصل العنصري
- 23- دعم مستلزمات انتاج الصناعات الغذائية والتمويل الزراعي

- 24- تسهيل مشاركة رجال الاعمال بالخارج في المعارض وتوفير احدث المعلومات لرجال الاعمال .
- 25- ترشيد استهلاك واستغلال المساحات المزروعة وتوفير الاعلاف والاسمدة باسعار مدعومة وتقديم خدمات الارشاد والرعاية البيطرية والمطاعيم باسعار رمزية .
- 26- تخفيض الرسوم الجمركية على مدخلات الانتاج والغاء كافة القيود والعوائق غير التجارية .
- 27- الحصول على استثناءات واعفاءات ضريبية لفترات محدودة في الاسواق العربية لتمكين المنتجات الفلسطينية من المنافسة .
- 28- اعادة النظر في الموازنة التطويرية للسلطة في اطار خطة طوارئ وطنية لمنع انهيار الانتاج الوطني

وقبل الانتقال الى ادوار الوزارات والجهات الاخرى ، ينبغي افراد مجال لتناول امرين هامين في موضوع البطالة .

1- صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية

قرر رئيس السلطة الوطنية ياسر عرفات بتاريخ 2002/9/3 تاسيس صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية ، كمحاولة ومساهمة للتصدي لمشكلة البطالة ومن خلال تاسيس هذا الصندوق ، يمكن تحقيق جملة من الاهداف هي⁽¹⁾:

- وجود ارادة سياسية على مستوى الوطن لمكافحة البطالة .
- احتلال مشكلة البطالة اولوية كبيرة على جدول الاعمال الرسمي الفلسطيني .
- تاسيس الصندوق سار بخطوات جدية بعد اقراره من منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية خاصة تاسيس اجهزته وتوفير التمويل اللازم له .
- جاءت حملات استشارية ومناقشات من جهات رسمية واهلية وخبراء محليين ودوليين لتاسيس هذا الصندوق .
- تضمن قرار الرئيس صيغة ربما تكفل رفع وتائر التنسيق بين الجهات المعنية بحيث يتم التغلب على مشكلة ضعف التنسيق والتعاون بين الوزارات والمؤسسات الاهلية وذلك باحتواء قرار الرئيس على تشكيل ما اطلق عليه " اللجنة الوطنية للتشغيل " والتي تضم في عضويتها : وزارات : العمل والاقتصاد والتجارة والصناعة والمالية والشؤون الاجتماعية والتمويل والتخطيط والتعاون الدولي ، وبكدار ، واتحاد عام نقابات عمال فلسطين ، واتحاد الغرف التجارية وممثل عن المؤسسات الاهلية (الاغاثة الزراعية) .
- ستقوم اللجنة الوطنية للتشغيل بالواجبات والمهام التالية :
 - تنسيق الجهود .
 - دراسة الاحتياجات .
 - تحديث وتحديد القوائم والبيانات .
 - وضع البرامج .

(1) مقابلة مع د. محمد غضبية ، مدير عام في وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، بناء المؤسسات والتنمية البشرية بتاريخ 2003/3/13 .

- التوجه الجماعي للبحث عن مصادر تمويلية .
- التوجه لخلق فرص عمل مستدامة .
- تخصيص مكان للمرأة في تلك البرامج على قاعدة تكافؤ الفرص .
- اخذ خصائص القوى العاملة وفئاتها بعين الاعتبار .

ويامل المهتمون بان يكون هذا الصندوق انطلاقة حقيقية في علاج مشكلة البطالة وتجاوز ما يلابسها من احتياجات ومعوقات وعراقيل .

ومع الترحيب الشديد من الجهات المختصة بفكرة تأسيس صندوق التشغيل ومساهمة وزير العمل والحركة النقابية والاجسام الاهلية الاخرى للسعي في خطوات انشائه ، الا ان هنالك من يطرح بعض النقاط الجديرة بالتأمل والمعالجة :

1- ان فكرة الصندوق تقوم على اساس قيام منظمتي العمل الدولية والعربية بتأمين مبلغ 90 مليون دولار ليكون اساسا للصندوق ، فربط الصندوق من جهة تشكيله واقامته وتمويله واخراجه الى حيز النور بالدعم والمساعدات الخارجية هو نقطة سلبية ويشكل مخاطر تلوح في الافق خاصة اذا عجزت منظمتا العمل العربية والدولية عن تأمين المبالغ المطلوبة والمقترحة والذي يعني وأد فكرة الصندوق ⁽¹⁾ .

وفي المقابل، ينهض المقترح النظير على ضرورة انطلاق الصندوق مما هو قائم لدينا فعلا وبالاعتماد على المقدرات المحلية مهما كانت متواضعة، حتى يكون الصندوق معتمدا على الذات ثم يصار الى تركيب المبالغ وزيادتها بعد ذلك حسب الامكانيات الموجودة .

2- ضرورة ان يوضح الفرق بين عمل هذا الصندوق المزمع انشاؤه والذي يساهم فيه وزير العمل وممثلي الحركة النقابية الفلسطينية ، وبين مشاريع الصداقات الاخرى حتى يتم التأكد من ان هذا الصندوق ليس مجرد تكرار للطرق والآليات التي تعمل بها المؤسسات والجمعيات ⁽²⁾ . ولتفادي السلبيات السابقة في آليات عمل الصناديق الموجودة ، فلا بد من العمل على وجود مظلة تشريعية قانونية يقوم بها المجلس التشريعي لسن قانون يغطي أنشطة واهداف وآليات عمل هذا الصندوق بما يضمن الشفافية والمساءلة .

3- ضرورة انعكاس تلك البرامج والصناديق في بنود الموازنة العامة لتخصيص النفقات اللازمة وبيان آلية واوجه صرفها ⁽³⁾ .

4- الاثر السلبي لتعدد الصناديق في تحقيق النتائج المرجوة. اذ يختلف المهتمون حول تعدد الصناديق وجهات ومصادر الصرف في ما يجب ان يكون عليه الحال مع اتفاقهم على سلبية الظاهرة وضرورة معالجتها ، فهناك من يطرح ضرورة توحيد كافة الصناديق ومراكز الصرف في مركز واحد وصندوق واحد يعمل طبقا "لنظرية"

(1) مقابلة مع السيد محمود زيادة .م . س .

(2) م . ن .

(3) مقابلة مع عصام عابدين .م . س .

الحماية الشعبية وتجاوز كافة الاشكاليات الناجمة عن هذه التعددية من جهة ازدواجيات الدفع والمس بالكرامة الانسانية عند التوزيع وتحويل هذه الاموال والمساعدات الى حقوق للناس وليس مجرد هبات تعمل على تحويل المتعطلين عن العمل الى متسولين ، وهناك من يذهب الى ضرورة التقليل من هذه الصناديق على اعتبار انه لا يمكن توحيدها كافة في صندوق واحد لاختلاف اهدافها وتغاير فلسفاتها .

5- اقتراحات متعلقة بادارة الصندوق من قبل القطاع الخاص⁽¹⁾

وملاك القول، فإن العرف في الحياة التشريعية الفلسطينية يقوم على ان تقدم الحكومة رؤيتها لآليات وفلسفة التعامل مع هذا الصندوق، وتعرض ذلك كله على المجلس التشريعي مع تشكك البعض في ان المجلس عنده علم رسمي بهذا الصندوق .

ثانيا : صندوق الاستثمار الفلسطيني .

جاء انشاء هذا الصندوق كخطوة ضمن البرنامج الاصلاحى الذي عرضه وزير المالية في خطاب الموازنة حيث اشار الى اعادة تنظيم الانشطة التجارية والاستثمار للسلطة الفلسطينية في اطار (صندوق الاستثمار الفلسطيني)⁽²⁾

ان عوائد هذا الصندوق يمكن استخدامها لدعم موازنات السلطة الفلسطينية ودعم الشعب الفلسطيني ودعم الاستثمار في فلسطين وتخصيص نسبة من العوائد خارج الموازنة وارباح الاستثمارات الخارجية والداخلية للسلطة التي جرى الاعلان عنها لدعم المتعطلين عن العمل. ويمكن هنا تحويل مبالغ من هذا الصندوق لدعم صندوق التشغيل المزمع انشاؤه . أي ان القضية ليست في شح الاموال اللازمة، بل في عدم وجود برنامج وخطة تنمية او حتى خطة طوارئ تعكس سياسة حكومية موحدة⁽³⁾.

صحيح ان الوزارات تقوم بصياغة خطط وبرامج، غير ان المشكلة هي في غياب خطة شاملة واحدة تقرها الحكومة وتتحول الوزارات الى اداة لتنفيذ السياسات العامة المقررة وعدم الابقاء على طرح سياسات وخطط احادية من قبل الوزارات .وعند توفر هذا الشرط، يكون للسلطة مرجعية في تحضير المشاريع ودراستها ودراسة المشاريع القائمة وتلك التي تحت التنفيذ. ولحظنتئذ، تملك السلطة قائمة بالمشاريع التي يحتاجها المجتمع الفلسطيني، وتسعى الحكومة للحصول على تمويل تلك المشاريع والتوصل الى تفاهات مع المانحين .

1.1.4 وزارة العمل

تمثل وزارة العمل جهة الاختصاص الاهم في مكافحة البطالة، وعلى الرغم من شح امكانياتها المالية ومخصصاتها التي جاءت بها الموازنات المختلفة للاعوام السابقة، فان الوزارة تقوم بجهود حثيثة بالتعاون مع المجتمع المدني وجهات دولية لتهيئة الاجواء والترتيبات والشروط لولادة صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية .

(1) مقابلة مع د. سليمان ابو دية جرت بتاريخ 2003/4/30 .

(2) لمراجعة اوسع انظر : عصام عابدين، دراسة تحليلية حول مشروع قانون الموازنة العامة 2003 (الجوانب القانونية)، وحدة البحوث البرلمانية 2003 .

(3) مقابلة مع جهاد حرب، مقرر لجنة الموازنة في المجلس التشريعي بتاريخ 2003/3/8 .

ومن الطبيعي ان تشكل الظروف الموضوعية كابحا لأداء الوزارة واطقمها وتعطيلهم عن القيام بدورهم .وتزيد الصعوبات التي تلتف الاقتصاد الفلسطيني برمته ، وتزايد اعداد العاطلين عن العمل واغلاق المنشآت الخاصة والاشكاليات التي تتدلع بين العاملين وارباب العمل (اطراف الانتاج)، كل ذلك يضغط على الوزارة ويحد من قدرتها في التعاطي مع كل العقبات المرتفعة القائمة التي تواجهها .

ومع التقدير لجملة تلك العوامل واخذها بعين الاعتبار، الا ان هناك ملاحظات حول دور الوزارة في متابعة الانتهاكات التي يتعرض لها العمال من اصحاب العمل سيما مع بحث دور مكاتب العمل التابعة للوزارة والتي تراقب الانتهاكات بدون وجود القدرة الجدية في حل ورفع نزاعات العمل . فالدور المحدود الذي تقوم به الوزارة في نزاعات العمل ، والضعف الظاهر والبادي للعيان ، جعلها متهمة من قبل المنتجين وارباب العمل بانها تقف في صف العمال ، كما ويتهمها العمال والنقابات بانها في صف ارباب العمل .

وبراي وزير العمل ، فان هناك ثلاث عقبات تواجه الوزارة في تعاطيها مع معضلة البطالة :

1. نقص واخلل في المعلومات عن المتعطلين واماكن تواجدهم وتوزيعهم القطاعي.
2. نقص الدراسات وعدم الاتفاق بين المختصين على القطاعات الاقتصادية والانشطة التي يمكن ان تستوعب العمالة الكثيفة ومقدار الاموال المتوجب رصدها.
3. انخفاض التنسيق بين المؤسسات الرسمية والاهلية والخارجية ، فوزارة العمل مثلا لا تعلم ما تقوم به وزارة المالية ، الحكومة في واد والمنظمات الاهلية في واد اخر . وتتفق اموال من الجهات المانحة وتحت عنوان مكافحة الفقر والبطالة دون اشعار الوزارة بذلك.

ان احتياجات الوزارة للاضطلاع بدورها ومسئوليتها غير متاح الا بتوفير المتطلبات التالية⁽³⁾

1. تقديم البيانات واحصاءات العمل المتوفرة لديها الى الجهات المختصة مرفقة بالتحليل والمعالجة .
2. تقديم تقديرات لاتجاهات سوق العمل كما ونوعا .
3. تفعيل نظام معلومات التشغيل .
4. اقتراح خطة وطنية للاستراتيجية الوطنية للتشغيل تتضمن تفصيلا لمجابهة الوضع الطارئ القائم .
5. تقديم تصوراتها لخارطة القوى البشرية والقوة العاملة المشاركة وحجم العرض المحتمل وزيادة القوة العاملة
6. اقتراح سياسات تدريب وتشغيل فعالة .
7. تدعيم قدرة العاملين في وزارة العمل من خلال برامج خاصة بالتدريب لتدعيم اداء الوزارة في التفتيش وزيارة اماكن العمل ومؤسساته وادارة سوق العمل بشكل فعال .

(3) كمال هماش، م .س .

ان الادارة العامة للتشغيل التابعة لوزارة العمل لا تملك احصائيات وبيانات دقيقة حول اعداد المتعطلين عن العمل، وكافة الارقام الموجودة هي تقديرية ومتفاوتة (160 الف اسم عند الوزارة مقارنة بنحو 320 الف اسم بجعبة النقابات) .والذي يزيد من الصعوبة هو تغير المعطيات بشكل مستمر .وتقوم الوزارة بتنفيذ مشروع غربلة كافة الاسماء وادخال كافة المعلومات في برنامج محوسب بالتعاون مع النقابات ومكاتب الوزارة والبلديات، وهو مشروع ممول من منظمة العمل الدولية والذي يتوقع انهاءه في 2003/7/1 القادم .وفي حال انجاز هذه المهمة يصبح من السهل وضع الخطط وتحديد الاحتياجات بشكل ادق.

وتحتاج الادارة العامة للتشغيل الى تفعيل دورها لتحمل مسؤولياتها في الاتجاهات التالية:

— تزويد الوزارة بالبيانات المتعلقة بانشطة التشغيل المحلي .

— وضع تقديرات كيفية لطلب سوق العمل .

— ادارة انشطة مكاتب التشغيل الخاصة ببرامج التشغيل في المجتمع المحلي .

2،1،4 وزارة التخطيط والتعاون الدولي

ترى وزارة التخطيط والتعاون الدولي ان المخرج السليم لحل مشكلة البطالة هو المخرج السياسي ، لان مشكلة البطالة في فلسطين ليست اقتصادية وانما سياسية ، فسيطرة الفلسطينيين على الموارد ، والازدهار المتوقع عبر استثمارات يقوم بها القطاع الخاص ، والارتباط بتطور هذه الاستثمارات بالعملية التنموية اجمالا ، انما هو مرتبط تماما بتحقيق مناخ سياسي وامني ملائم. وبالرغم من ان حل مشكلة البطالة مرتبط جذريا بحل سياسي ، الا ان ذلك لا يعني انتهاء مشكلة البطالة تماما وزوالها ، لان كافة الدول تعاني من نسبة "معقولة من البطالة" (1) . وتؤكد الوزارة بان لها دورا هاما في مقاومة البطالة والفقر وان قضية البطالة تحتل مقعد الصدارة واولوية من اولويات دورها ووظيفتها . وقد جاء ذلك مترجما في الخطة الطارئة والاستثنائية التي صاغتها الوزارة في شباط من هذا العام الجاري وقامت السلطة الفلسطينية بتبنيها وتقديمها للمانحين في لندن . وللتدليل على اهمية البطالة واحتلالها لمكانة ومساحة واسعة في الخطة المقدمة للمانحين ، فان حصة خلق فرص عمل بلغت 240 مليون دولار في الخطة المقدمة من اصل مليار و200 مليون دولار . أي حظيت مقاومة البطالة والتخفيف منها بما نسبته 20% من المبلغ الاجمالي لدعم الاقتصاد الفلسطيني الاجمالي (i) .

ويمكن الاستنتاج بان رؤية الوزارة لمعضلة البطالة وتفاقمها ليس ناجما عن ازمة في التخطيط والتحليل ، وانما تكمن الازمة في الواقع نفسه لجهة عدم وجود حل سياسي واستثمارات.

(1) مقابلة مع د. محمد غضية ، م.س.

(1) م.ن

ويمكن اجمال مجموعة من التوصيات والاحتياجات التي يمكن ان تلفت نظر الوزارة للتركيز عليها والسير نحو تحقيقها لزيادة فعالية ادائها :

- 1- ضرورة الاهتمام بالتشغيل الذاتي كنافذة للمتعطلين عن العمل .
- 2- ضرورة دعم القطاع الخاص وتشجيعه وتطوير وضعه لخلق فرص عمل .
- 3- ضرورة توفير برامج القروض الميسرة لدعم العمال في خلق مشاريع صغيرة لهم .
- 4- ضرورة الاهتمام بالتعليم والتدريب المهني ليتناسب العرض مع احتياجات وطلب السوق المحلي .
- 5- رفع مستوى التنسيق بين الجهات الرسمية وغير الرسمية في الداخل والخارج .
- 6- ضرورة البحث والنقاش في البرامج التشغيلية التي افادت التجارب لمكافحة البطالة انها لم تكن ناجحة تماما وتعتبرها التعثرات والتي جاء التطبيق العملي مجانباً ومغايراً لما تم التخطيط له مما يدل على ضرورة التدقيق في طبيعة البرامج والمشاريع التي تخصص ببرامج خلق فرص عمل.
- 7- التحدي الحقيقي لوزارة التخطيط مع كافة الوزارات والمؤسسات هو في كيفية ادارة الازمة والمشكلة المتفاقمة بأساليب اكثر نجاعة وعبر ربط كافة الجهود لمكافحة البطالة ، مع تطويرها وربطها بالبعد التنموي وليس الانمائي الاسعافي الاغاثي.

3،1،4 وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة

بالنظر والتدقيق في دور الوزارة ومسؤولياتها وبرامجها ذات الصلة بالبطالة ، يمكن القول ان هذه الادوار والمسؤوليات غير مخصصة بشكل مباشر للبطالة وعلاجها ، والحاصل هو انعكاس برامجها على مقاومة البطالة بشكل غير مباشر⁽¹⁾ . وهذه النقطة جوهرية لفهم دور ومسؤوليات وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة في علاقتها بالبطالة ، وعدم تحميلها ما لا طاقة لها به .

من اهم برامج الوزارة مثلا :

(1) المدن الصناعية والمناطق الحرة: كان من المفترض بناء تسع مناطق صناعية حدودية توفر ما بين 20 - 30 ألف فرصة عمل . ولما كان مشروع المدن الصناعية مبني على الافتراض بالاستفادة من التسوية السياسية والعلاقات السلمية بين الطرفين الفلسطيني والاسرائيلي بموجب اتفاقية اوسلو لاستثمار السلام ايجابيا بين الطرفين ، وخصوصا ضمان عدم خضوع تلك المدن الى أي اغلاق نهائيا ، الا ان الذي حدث فعلا هو تعرض هذا المشروع الى التحطيم والتخريب الاسرائيلي المتعمد .

(2) اتفاقيات تجارية مع الاطراف الدولية سواء الاتحاد الاوروبي او الولايات المتحدة الامريكية او دول الافتا ، وابرار اتفاقيات تجارية وتبادل حر مع الدول الاخرى حيث من الطبيعي ان تفتح هذه الاتفاقيات اسواقا جديدة

(1) مقابلة مع اسامة الطيبي ، مدير ادارة الدراسات والتوثيق ، وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة ، بتاريخ 2003/3/2.

لمنتجاتنا الوطنية عبر ترجمة الاتفاقيات الى زيادة التصدير الفلسطيني ما يعني زيادة الطاقة الانتاجية للمصانع وفتح مصانع جديدة أي وظائف جديدة وخلق فرص عمل وامتصاص اعداد من المتعطلين .

(3) قيام ادارة الدراسات والتخطيط بالابحاث والدراسات القطاعية والشمولية واقتراح الحلول بما يكفل حل جزء من مشاكل المصانع المحلية والمتعطلين ، فسعي ادارة التخطيط الى التعريف بمشاكل القطاع الخاص مثلا والعقبات التي تواجه بعض الشركات والمنشآت المحلية، ووضع واقتراح الحلول بهدف بالمحصلة النهائية الى وضع الانتاج بشكل طبيعي وزيادته وهو ما يكافح البطالة⁽¹⁾ .

ان دور الوزارة مهم لا شك في ذلك ، غير ان عدم الاستفادة من الاتفاقيات التجارية التي جرى توقيعها مع الاطراف الاخرى ، وعدم تفعيلها يظهر كعلامة فارقة في اداء الوزارة . وعلى العموم ، يمكن وضع هذه التوصيات المتعلقة باداء الوزارة :

- 1- البحث عن مجالات الاستثمار قليلة المخاطرة في ظل حالة عدم الاستقرار السياسي كالصناعات والاسكان والمواد الغذائية وتوجيه الانظار اليها خصوصا القطاع الخاص علما ان الاستثمار قليل المخاطرة سيكون ربحه ، بالتالي ، قليلا .
- 2- اتباع سياسات ضريبية لتحفيز القطاع الخاص وانتهاج سياسة ضريبية وحركية مرنة.
- 3- ابتعاد القطاع العام عن أنشطة القطاع الخاص واستثماراته مع العمل على انهاء حالات الاحتكار التي افرزتها السنوات الاولى لنشوء السلطة وحماية المستثمر المحلي .
- 4- تشجيع البنوك والمؤسسات المالية المانحة للقروض المجدية للاقتصاد المحلي وتوفير الضمانات الحكومية لهذه المؤسسات .
- 5- الاسراع في تفعيل وتحفيز الاتفاقيات التجارية الموقعة اصلا وابرام العقود اللازمة مع الجهات خارج الوطن لتشجيع سياسات التصدير .

4،1،4 وزارة الشؤون الاجتماعية

نتج عن ارتفاع معدلات البطالة معاناة شديدة تحملتها وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية . وقد تعاونت وزارة الشؤون مع المنظمات الاهلية والدولية لتوفير ما يلي :

1. محاولة ايجاد فرص عمل للمتعطلين .
2. التمويل العيني للمتعطلين والفقراء خاصة عبر منظمة الغذاء العالمي* .

⁽¹⁾ مقابلة مع اسامة الطيبي ، م.س.

* من الجدير ذكره ان برنامج الغذاء العالمي اصبح يشترط وجوب عمل المستفيد مقابل الغذاء الذي سيمنح له وذلك سيرا على الشعار الذي يتبناه : " برنامج العمل مقابل الغذاء " . ومن الطبيعي ان يتم استثناء الحالات الخاصة بالمرضى والمعوقين .

ونظرا لاستفحال ظاهرة البطالة ، فقد كثرت الحالات التي تلجا الى الوزارة بسبب انقطاع دخلها . وتتجاوب الوزارة مع هذه الحالات بتقديم مساعدة مالية لهذه الاسر تبدا من 96 وحتى 461 شكلا حيث يكون المبلغ الاخير من نصيب كل عائلة تتكون من 10 افراد . وقد بلغ عدد الاسر التي تتلقى مساعدة من الوزارة 43 الف اسرة شهريا ⁽¹⁾ منها 22 الف اسرة في غزة مقارنة مع 21 الف اسرة في الضفة من ضمنها اسر الشهداء .

وفضلا عن هذا الدور ، استحدثت الوزارة مشاريع مكافحة الفقر التي تطبق في غزة وتمول من نفس الوزارة بمبلغ لا يتجاوز 5 الاف دينار اردني للمشروع الواحد ، وهي مشاريع صغيرة للاسرة بحيث يتوجب على الاسرة رد المبلغ خلال 36 شهرا مع فترة سماح اول 3 اشهر وهو برنامج مدعوم من UNDP ومتابعة الوزارة . وتوجد مساعدات مقطوعة تبدا بعشرين دينار وتنتهي بخمسين لدعم الاسر البدوية ، هذا ناهيك عن اشراف الوزارة على بيوت الاطفال ومراكز رعاية الايتام (26 بيئا منها 3 فقط في قطاع غزة) ، والتعاون الوثيق مع وكالة الغوث ولجان الزكاة والصليب الاحمر ⁽²⁾ .

المشكلة التي تعانيها وزارة الشؤون الاجتماعية هي العبء الضخم الذي يقع على عاتقها مع الموارد المالية الشحيحة المتوفرة لديها والمخصصات التي يجري تخصيصها للوزارة في مشاريع الموازنات المختلفة .

وفي موازنات السلطة الاخيرة ، جرى تخصيص اموال للاعانات تشرف عليها وتنفقها وزارتي الشؤون الاجتماعية واعاناتها قليلة ، ووزارة شؤون الاسرى حيث يجري تخصيص اموال وميزانيات وحصص لنادي الاسير تقنطع من وزارة شؤون الاسرى لترسل الاموال بدورها الى المعتقلين الفلسطينيين في السجون الاسرائيلية .

ان هذه المعطيات المطروحة ، تشير الى ان تخصيص اموال لوزارتي الشؤون والاسرى لا يعبر عن سياسة حكومية في التشغيل . فلا توجد " سياسات " حول البطالة الظرفية المتفاقمة في ظل حالة الاعسار المالي الحالي

(1) مقابلة مع د. عبد الله الحوراني مدير عام الادارة العامة للدراسات والمعلومات في وزارة الشؤون الاجتماعية بتاريخ 2003/5/9

(2) م. س.

4،1،5 وزارة التربية والتعليم العالي

يشكل الاهتمام بالجامعات الفلسطينية والكليات والمعاهد ومخرجاتها من الطلبة الخريجين محورا لدى العديد من الجهات لارتباط الخريجين بالطلب والعرض في سوق العمل الفلسطيني. يذهب بعض المختصين⁽¹⁾ الى القول بوجود خلل في مخرجات التعليم العالي الفلسطينية، فهناك طلب في القطاع الخاص والعام لا يقابله عرض معقول في التخصصات والخريجين . والقاعدة من ذلك هو عدم تلبية مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية لحاجات ومتطلبات سوق العمل المحلي وحاجة القطاع الخاص الفلسطيني ، فيلاحظ النقص في تخصصات صيانة الاجهزة الخلوية بينما يوجد فائض كبير في تخصص الهندسة الكهربائية مثلا . وشركة جوال الفلسطينية لم تعثر على مبرمجين محليين فتعاقدت مع شركة هندية للبرمجة بعقد بقيمة 2،5 مليون دولار .

فالخلل حاصل ، كاستنتاج منطقي ويقيني ، بين مخرجات التعليم الجامعي والتعليم العالي وبين حاجات السوق المحلي وهو ما يؤثر بدوره على رفع اعداد المتعلمين عداك عن الاشكاليات النفسية والاجتماعية وانخفاض قيم التعليم وتحضير المجتمع وتمدينه .

وتفيد الاحصائيات بان مجموع مخرجات التعليم العالي الفلسطيني تبلغ حوالي 18،000 خريج وخريجة سنويا 35% منهم يجدون فرصة عمل . والمثير هو ان 72% من نسبة من يجدون فرص العمل هذه لا يعملون في تخصصاتهم . وكما يوجد 13 الف خريج عاطل عن العمل ما بين العامين 2000 - 2002 وهو ما يؤثر بدوره على الاقتصاد والبنية التحتية ووضع التنمية .

ان مشكلة البطالة في اوساط الخريجين تؤثر على التنمية وتعيقها وتشوهها على المدى البعيد. كما وانها تجبر الخريجين على الهروب الى الخارج مما يفرغ الوطن من الكفاءات فضلا عن انها مناخ مواتي لولادة المخاطر الاجتماعية والنفسية والافات والامراض الاجتماعية.

غير ان الحديث عن هذه المشكلة وبعض ظلالها وعناصرها يظهر القضايا الاشكالية التالية :

- 1- التقصير الحاصل في اداء وزارة التربية والتعليم العالي في توجيه الطلبة في التخصصات المختلفة.
- 2- عدم وجود خطة وطنية لتوظيف الكوادر الاكاديمية والخريجين .
- 3- عدم المعرفة باحتياجات السوق المحلي الفلسطيني (الخاص والعام والاهلي) .
- 4- عدم وجود اجراءات تكفل تلبية احتياجات السوق المحلي وتوفير العرض المناسب من التخصصات والخريجين

(1) مقابلة مع السيد حسين ياسين ، مدير دائرة خدمات الاعضاء والتدريب في بال تريد ، بتاريخ 2003/3/30 .

وبالرغم من ان دور وزارة التربية والتعليم العالي لاي شمل ضمان تشغيل الخريجين بعد تخرجهم ، الا ان من واجبها ان تقوم بارشاد الطلبة الجدد للحقول المطلوبة وتشجيعهم عليها .

اما فيما يتصل بالاقترحات لتجاوز المشكلة واضطلاع وزارة التربية والتعليم العالي بدورها ومسؤوليتها ، فيمكن إدراجها على النحو التالي :

- 1- قيام الوزارة بوضع خطط لفهم المشكلة ومحاولة العثور على حلول في المدى القريب والمتوسط .
- 2- ضرورة انشاء مؤسسة دائمة وثابتة اهلية ان لم تكن حكومية للاعتناء بهذه المشكلة ومحاولة علاجها للتوسط بين القطاعين الخاص والعام واحتياجات القطاعين من وظائف وكوادر وبين الخريجين والخريجات سواء الدارسون في فلسطين او العائدون اليها من الخارج⁽¹⁾. كما يمكن ان تخصص الجامعات نفسها مراكز للتوظيف داخلها تتغذى من معلومات يرسلها القطاعان الخاص والعام بشأن احتياجاتهما . ويمكن توضيح وبيان حاجات السوق للطلبة الجدد ونصحهم بتخصص معين بناء على التقديرات والمعطيات .
- 3- ضرورة تشكيل لجنة وطنية من وزارات التربية والتعليم العالي والعمل والتخطيط والقطاع الخاص والطلبة في الجامعات للتباحث في التخصصات المطلوبة والعرض والطلب في السوق المحلي .
- 4- ضرورة الاعتناء بمشكلة الخريجين الجدد والمتعلمين لتجاوز ما لا يحمد عقباه .
- 5- انشاء مجلس اعلى للتدريب المهني⁽²⁾ .

4.2 القطاع الخاص

يشكل القطاع الخاص اساسا مهما في حل مشكلة البطالة . وتشكل الضغوط المتواصلة من العمال والوزارات والاجسام النقابية المختلفة على ارباب العمل من اجل تحصيل المزيد من الحقوق للعمال وانتزاع الاموال والتنازلات من المنتجين امرا ضارا بالعلاقة بين اطراف الانتاج وتوتيرا لها احيانا الامر الذي قد يؤدي للاقتصاد ويضر بالحركة العمالية . أي ان الضغوط وتحميل القطاع الخاص مسؤوليات ، ومطالبته باداء ادوار لا طاقة له بها ، قد تسفر هذه الضغوط الهادفة الى حماية العامل الى عكس المتوخى منها بخسارة العامل او الموظف لمكتسباته وربما وظيفته ، فضلا عن امكانية اغلاق المنشآت خصوصا في ظل الظروف التي تعصف بالشعب الفلسطيني منذ انتفاضة عام 2000 .

(1) انطلقت بال توريد من مشروع ممول من USAID بقيمة 150 الف دولار لتجميع المعطيات وبناء قاعدة بيانات للخريجين المتعلمين ولهدف خدمة الشركات الاعضاء في بال توريد وذلك بتلقي طلبات المتعلمين من الخريجين وطلبات من الشركات لاحتياجاتها التوظيفية وتنسيب بال توريد اسما مرشحين لكل شركة لتختار موظفا . وجاءت شروط العقد بان يكون الخريج المختار تحت مسمى "متدرب" لمدة 6 اشهر بحيث تدفع بال توريد نصف المرتب والشركة تكمل الاجرة الشهرية (500 دولار شهريا تقريبا) . وبعد انقضاء الشهور الستة كانت النتائج على النحو التالي لعينة مكونة من 100 خريج توظفوا تحت مسمى "متدرب" :

- 1- 78 شخصا استمروا في العمل في نفس الوظيفة .
- 2- 10% وجدوا وظائف في شركات اخرى .
- 3- 12% لم يعثروا على وظيفة (المقابلة مع السيد حسين ياسين ، م.س)
- (2) حسب ما اعلنت الصحف المحلية مؤخرا ، فانه جرى انشاء هذا المجلس .

فمثلا ، تشكل مكتسبات المرأة العاملة التي كفلها لها قانون العمل مردودا سلبيا على توظيفها ، اذ اصبحت المنشآت والمؤسسات والمشاريع تفكر مرتين حينما تهم بتوظيف امرأة خصوصا ان كانت متزوجة . وبالنظر والتدقيق ، فان حقوق المرأة العاملة التي نالتها على الورق ، وبموجب احكام القانون لم تترجم في الواقع الى زيادة اعداد العاملات لان توظيفها واستخدامها بات يضعف المؤسسات وارباب العمل فعزفوا عن توظيفها بسبب مكتسباتها الكبيرة⁽¹⁾.

ان الاستنتاج فيما يخص مسؤولية ودور القطاع الخاص الفلسطيني وارباب العمل وممثليه من الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية وجمعية رجال الاعمال واتحاد الغرف التجارية وعلاقته بالعمال هي ضرورة الاتفاق على تحسن الاقتصاد وقبول التضحيات المعقولة لجميع الاطراف حتى تنمو المشاريع وتزدهر الشركات والمؤسسات والمنشات فيزدهر وضع العمل سواء عبر ديمومة تشغيلهم في المؤسسات التي يتم تثبيتها او عبر عدم انهاء توظيفهم او تخفيض مرتباتهم او اغلاق المؤسسات وبالتالي التخلص من خدمات العمال . اما فلسفة القوانين ومعيار تقدميتها وعصرنتها فيجب ان لا يقاس بمقدار المكتسبات للعمال والعاملات فقط ، وانما المحافظة على فرص العمل وزيادتها . والا ، فان الرياح والظروف العصبية ستعصف بمقولات التكافل الاجتماعي والتضامن ، وستغلق المؤسسات ابوابها وسيسرح العمال والعاملات منها . وطبقا لبعض المصادر ، فان بعض القوانين مثل قانون العمل سيؤثر سلبا على قضايا البطالة بزيادتها وحتى الحد من الاستثمارات لما يحمله القانون من اعباء على اصحاب العمل ، وسيحد بالذات من تشغيل العاملات⁽¹⁾ .

لقد كان من المفروض ان يلعب تخفيض ساعات العمل الى 7.5 ساعة يوميا بدل 8 ساعات دورا في زيادة استيعاب العمال . وبعملية حسابية اولية وعلى افتراض التشغيل الكامل ، فان تخفيض نصف ساعة عمل من المفروض ان يقابله زيادة في عدد العمال بنسبة 6.25 % . غير ان الملاحظ ان المشاريع والمؤسسات التي اخذت وشرعت في تنفيذ هذا القانون لم ترفع عدد موظفيها مما يعني اشكاليات وصعوبات تمر بها مؤسسات القطاع الخاص منها تخفيض الطاقة الانتاجية . وللمقارنة ، فان تخفيض ساعات العمل في فرنسا من 39 الى 38 ساعة اسبوعيا خلق 120 الف فرصة عمل فورية .

ان مشكلة القطاع الخاص محددة وتتمثل في ضعف قدرته التنافسية في السوق المحلي والخارجي . وهذه المشكلة تجعل هذا القطاع حساسا لاي تغير مثل الوكالات التجارية التي تتيح استيراد بضائع رخيصة وبيعها في السوق الفلسطيني ، ناهيك عن حساسية القطاع الخاص وتأثره البالغ باجراءات الاحتلال . فالقضية والمهمة الاولى هي التفكير في رفع قدرته التنافسية . وهذا ما حاول هذا التقرير الاشارة اليه والتوصية بشانه في صفحات سابقة .

(1) هذا ما تم النقاؤه من مراجعة بعض قضايا ومشاكل النساء العاملات ومراجعة "صوت النساء" ومقابلة عطف عليان المشار اليها سابقا.

(1) المهندس على ابو شهلا ، م . س .

ان القطاع الخاص يستطيع القيام بمبادرات وخطوات حتى يدعم المؤسسات والمشاريع القائمة ويحافظ على العمال ان لم يستطع زيادة اعدادهم . كما ويلزم الامر بيان واضح للدور المتوقع من القطاع الخاص في ظل الظروف الاستثنائية والاعسار المالي الحاصل والموجود ، وان يكون تحديد دور هذا القطاع بمشاركة الحكومة وممثلي القطاع الخاص والعمال وممثليهم لتحديد دوره ومسؤولياته وسقوف التضحيات التي يمكن ان يقوم بها شريطة ان يتم حسم طبيعة دور الحكومة في موضوع العمل وسوق العمل وحدود هذا الدور الحكومي والاتفاق على طبيعة التدخلات الحكومية وسقوفها فيما يخص العلاقة بين العمال واصحاب العمل ، ناهيك عن اشراك ممثلي القطاع الخاص في مناقشة كافة التشريعات قبل اقرارها .

وهذه اهم التوصيات بشأن تفعيل قدرات القطاع الخاص :

1. التركيز على القطاعات والانشطة المدرة للربح والتي تعتمد على ايدي عاملة كثيفة في القطاع الزراعي خصوصا الزراعات المبكرة والصناعات الغذائية وصناعة الزهور والاعشاب الطبية ونتاج اللحوم والالبان والدواجن او الصناعات الاحلالية عموما .
2. الاستثمار في الصناعات الاستخراجية كاستغلال الصخور والحجارة والرخام وتطوير صناعة البرمجيات والمعلوماتية
3. طرق مجال الانشاءات والتشييد والمواد التي تدخل في هذا القطاع (اسمنت ، المنيوم ، حديد) خصوصا توفير المساكن للفئات الشابة من ذوي الدخل المحدود .

3،4 الحركة النقابية

لقد ساهم تعدد الاطر النقابية في تقاوم مشاكل العمال والعجز عن حل بعض الاشكالات التي تعنيهم ، وبلا شك اضعف هذا التعدد من وضع اساليب وتوصيات لعلاج مستوى البطالة المرتفع في فلسطين . وبشان الوضع النقابي في فلسطين ومكوناته ، فانه يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

- 1- انقسام الحركة النقابية بوجود اجسام وكتل مختلفة بدون تنسيق فاعل بينها ، بل وبسيادة جو مشحون من التنافس والتسابق والادعاء بشرعية تمثيل العمال .
- 2- اقتصر عمل الاجسام النقابية على توزيع المساعدات التموينية والعينية والنقدية .
- 3- اخفاق النقابات في ادراج معضلة البطالة على جدول الاعمال الرسمي والمجتمعي بشكل مستمر ودائم ولافت للنظر .
- 4- عدم التعبير الفصيح عن راي المتعطلين ولا تمثيلهم بطريقة مثلى .
- 5- اللجان العمالية في مواقع العمل والسكن في حالة حراك دائم وتبدل في العضوية خارج هياكل متفق عليها وبدون اطار قانوني .
- 6- عدم انتخاب اللجان العمالية والعمل على تعيينها مما يمس من مصداقيتها ويقلص فعاليتها.

- 7- عدم وجود تقارير مالية او ادارية للعديد من الاجسام النقابية مما يغيب الشفافية والمحاسبة .
- 8- عدم وجود مرجعيات ولا هيئات عامة ولا هيئات ادارية للنقابات المختلفة لتحاسب المسؤولين في تلك النقابات
- 9- تعاني الحركة النقابية من حالة من الشلل وعدم الفعالية بسبب تسرب الامتدادات التنظيمية السياسية اليها .

ربما يجوز القول انه لا يوجد في فلسطين حركة نقابية وعمل نقابي حقيقي ، ويمكن القول ايضا ان العمل النقابي جاء باهتا منذ اندلاع انتفاضة 87 مرورا بانشاء السلطة الفلسطينية وصولا الى انتفاضة الاقصى . ولم يتأقلم العمل والحركة النقابية مع الوقائع الجديدة سريعا ، ولم يبتكر اساليب وخطط جديدة لمعالجة الازمة المتفاقمة في اعداد العاطلين عن العمل ، مما جعل الحركة النقابية تفوت على نفسها فرصة ذهبية بالتفاف العمال حولها فيما لو انها عملت بجد ومسؤولية على علاج البطالة وتطوير برامج كافية وسريعة للتخفيف من حدة المشكلة .

وعلى الرغم من ذلك كله ، وهو كثير طبعا ، الا انه يمكن القول ايضا ، وطبقا لما يقوله مسئولو وممثلو النقابات والاتحادات المختلفة ، فانها نفذت أنشطة هامة : فالاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين قد نفذ وانجز وحقق مجموعة من الانجازات منها⁽¹⁾:

1. منح العمال تامينا صحيا بالتعاون مع وزارة الصحة .
2. افتتاح برنامج التكافل الاجتماعي (تخصيص مبلغ 100 دولار شهريا لكل عامل عنده 7 اطفال فاكثر ، وهو برنامج ممول من السعودية وتم تحديد 5 الاف عائلة .
3. تحصيل وتوزيع 600 شيكل للعمال العاطلين ولمرة واحدة .
4. المساهمة في انشاء "صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية" بالتعاون مع منظمة العمل الدولية.
5. ادارة مشاريع خلق فرص عمل عبر البلديات .
6. تحصيل اموال ومستحقات العمال الفلسطينيين في اسرائيل .
7. المساهمة في حملات الضغط واللوبيات على اعضاء التشريعي فيما يخص قانون العمل .
8. صرف مبلغ بقيمة 20 الف دولار لدفع الرسوم المدرسية عن التلاميذ الذين يكون معيهم عاطلا عن العمل وبالتعاون مع وزارة التربية والتعليم العالي .
9. محاولات ناجحة في اطلاق وتنفيذ المشاريع الانتاجية لخلق فرص عمل دائمة مثل المخابز ومصانع تدريب العاملات بالتنسيق مع وزارة المالية وديوان الموظفين العام .
10. تطوير علاقة الاتحاد مع 66 دولة ونقابة اجنبية .

⁽¹⁾مقابلة عبر الهاتف مع عبلة مسروجة ، منسقة دائرة المرأة في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين ، نابلس و الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، دراسة بعنوان الآثار الاقتصادية والاجتماعية والنفسية للحصار والاعلاق على العامل الفلسطيني، المكتب الاعلامي للاتحاد .1/1/2003 ، ص ص 27 - 36 .

11. انشاء مراكز الحاسوب وتسجيل اسماء العمال وادخال كافة البيانات المتعلقة بالحركة العمالية ومنتسبيها في القطاعين العام والخاص .

12. انشاء اذاعة عمال فلسطين حيث بدأ البث التجريبي بتاريخ 2002/5/6 في غزة .

اما الاتحاد العام لعمال فلسطين فيعدد جملة الانجازات التالية⁽²⁾ :

- 1- التدخل والضغط تجاه وجود قانون عمل فلسطيني عصري وتطويره .
 - 2- التدخلات اثناء اقرار اللوائح الداخلية والتنظيمية والتنفيذية لقانون العمل .
 - 3- الضغط تجاه تشريع قانون التامينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي .
 - 4- بذل جهود كبيرة في انجاز مسودة قانون التنظيم النقابي وهو مسودة غير مقرة من قبل وزارة العمل
 - 5- محاولات جادة في ادخال البطالة والشيخوخة ودمجها في قانون التنظيم النقابي غير المقر .
 - 6- الحصول على مساعدات عينية من منظمة العمل العربية وتوزيعها عن طريق الاتحاد .
 - 7- الحصول على اموال من جامعة الدول العربية والاتحادات العمالية العربية والدولية وخصوصا البرتغال وبلجيكا واستغلال علاقات الاتحاد كونه الممثل الوحيد للعمال الفلسطينيين في المحافل الدولية .
 - 8- هنالك محاولات جادة يبذلها الاتحاد لحل مشكلة البطالة بالعمل على خلق فرص عمل ثابتة وليس متحركة
- عبر :

- انشاء مصانع متوسطة وصغيرة .
- افتتاح المشاريع الانتاجية .
- فتح اسواق العمل العربية امام العمال الفلسطينيين .
- التنسيق مع كافة الجهات الرسمية والاهلية ذات العلاقة مع البطالة .
- التركيز على مفهوم الحماية الشعبية .

اما الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين — رام الله فيورد الانشطة التالية لعلاج مشكلة البطالة* :

1. افتتاح مشاريع اسكان عام 99 وظفت 750 عاملا في اعمال البناء .
2. حل مجموعة قضايا للعمال (التفاصيل والارقام موجودة في الملحق) .
3. العمل على تأسيس صندوق التكافل الاجتماعي .
4. وضع خطة لبناء 16 الف وحدة سكنية في جميع المحافظات في الضفة ضمن مشاريع مكافحة البطالة لتوظيف 50 الف عامل في شتى اعمال البناء والتشطيب ، فيما تبني 450 وحدة سكنية في رام الله ضمن مشاريع الاسكان التي ينفذها الاتحاد حاليا .

(2) مقابلة مع محمد عراقوي ، مسؤول الاعلام في الاتحاد العام لعمال فلسطين .

* مقابلة مع السيد عرفات نخلة ، الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين .

5. تأمين 150 تأمين صحي يوميا من بينها 10% حالات طارئة وتقديم حوالي 350 مراجعة واستشارة قانونية يوميا للعمال .
 6. الحصول على تمويل يعفي طلبة السنتين الثالثة والرابعة في الجامعات من دفع الاقساط (منحة الامير نايف بتوفير 75% من قسط الطالب) ، وتم نشر اسماء المستفيدين في الصحف المحلية .
 7. خصم 30% للعمال واسرهم الذين يتلقون العلاج في مستشفى الرعاية العربية بناء على اتفاقية سابقة جرى ابرامها بين الاتحاد والمستشفى .
 8. التخطيط لبناء مستشفى عمالي في منطقة رام الله مجهز بجميع المعدات والاقسام (يقع على 6 الاف متر مربع) سيجوز في غضون 5 سنوات .
 9. الاشراف على برنامج خلق فرص عمل بالتنسيق مع المشاريع العربية (120 عاملا مستقيدا) والتنسيق مع البلديات والشركات والمصانع وشركات الادوية لتوظيف العمال .
 10. المشاركة والضغط في صياغة القوانين ذات العلاقة وعقد الورشات بالصدد .
- يتضح من العرض السابق الذي قصد منه ان يكون على درجة نسبية من التفصيل ان الانشطة المقدمة والمعروضة هي :

- هامة وتخفف نوعا ما من حدة مشكلة البطالة .
- ازدواجية النشاطات والفعاليات .
- التسابق على مصادر التمويل والتمويل .

وبالنتيجة النهائية ، وفي ضوء مناقشة القضية حول ادوار ومسئوليات النقابات واجسامها ، وبعد استعراض ماذا فعلت وتعمل ، فان الساحة الفلسطينية مربكة لاطراف الخارجية خصوصا بوجود الاجسام التي تقوم بنفس الادوار وادعاء الشرعية والتمثيل للحركة العمالية.

وحتى يمكن لهذه الاجسام القيام بدورها ومسئولياتها يمكن تبني النقاط التالية :

1. ضرورة قصوى في بناء اتحاد وجسم نقابي واحد يمثل عموم الحركة العمالية الفلسطينية عبر آلية الانتخابات . وهو المطلب الذي يطالب به كافة الاتحادات والنقابات والمسؤولون، ومع ذلك، فهو لا ينفذ مما يحول الموجود من اتحادات واجسام الى مؤسسات غير شرعية.
2. اعادة بناء الحركة النقابية الفلسطينية وممثليها بناء صحيا تنظيميا وهيكليا وقانونيا.
3. التعلم من تجارب اللجان العمالية الجينية في جمعية الهلال الاحمر ومستشفى الشيخ زايد ومصنع سلفانا وسلطة المياه ومنظمات الصناعات الدوائية والتي هي لجان منتخبة تعبر عن ارادة اعضائها ولكنها لا تجد لها مكانا في هيكلية الاتحاد العام ، وتشكيل او بالاحرى تعميم هذه التجربة (اللجان العمالية) في مواقع العمل على ذات الغرار .

4. اعادة تعريف علاقة النقابات والاتحادات مع وزارة العمل وعدم تسجيل النقابات نفسها في الوزارة لنيل الترخيص و انخفاض مستوى التعاون – باستثناء نقابة واحدة هي نقابة الحلاقين – بخلاف نقابات اصحاب العمل، فلا بد من تجاوز العلاقة السلبية .

هذه القضايا لا بد من توفرها حتى يضطلع ممثل العمال والحركة العمالية الفلسطينية الذي من المفروض ان يكون واحدا لهموم الحركة العمالية والتصدي لمشاكل البطالة ووضعها في قلب اهتمامات الشارع والمشرع والحكومة الفلسطينية .

3.4 المؤسسات المانحة

تتعدد المؤسسات المانحة سواء أكانت دول وحكومات عربية واقليلية واجنبية او مؤسسات عربية غير حكومية كجمعية الهلال الاحمر والنقابات والاتحادات عداك عن التبرعات وحملاتها او تمويل المؤسسات الدولية كالصليب الاحمر ووكالة الغوث والبنك الدولي و UNDP وغيرها⁽¹⁾ .وتتنوع صيغ التمويل والدعم، فمن تمويل برنامج خلق فرص عمل الى المساعدات العينية والطرود الغذائية .ويرى البنك الدولي⁽²⁾ ان المساعدات النقدية والتشغيلية تتناهما الكثير من الملامبات والخصائص والمفاضلات مثل :

1- حوالي 90% من برامج المساعدات النقدية والغذائية تصل مباشرة الى جيوب وبطون الاسر الفلسطينية على عكس برامج التشغيل وخلق فرص العمل التي يتوقع ان لا تصل الى المتلقين الرئيسيين الا بنسبة 50 – 60 % .

2- تتمتع برامج التشغيل وخلق فرص العمل بميزة كونها تسهم في تعزيز مهارات العمال كونها تقوم على الاستهداف الذاتي او الشخصي فتصل الى المحتاجين فعلا لانها تقدم القليل الى الاشخاص العاملين وهو ما لا يسبب الاتكالية والتبعية كما تفعل برامج المساعدات النقدية والغذائية .

3- توفر برامج التشغيل وخلق فرص العمل موجودات ملموسة للمجتمع الفلسطيني على عكس برامج المساعدات الغذائية والنقدية .

فالقاعدة هي وجود مزايا وعيوب في كل نوع . غير ان تفاقم مشكلة البطالة جعل لهما اهمية في تخفيف حدة المشكلة . ويرى المهتمون المتابعون لهذه المشاريع وتنفيذها ، ان برامج خلق فرص العمل تمتاز بما يلي :

1. ان نتائج هذه المشاريع سلبية في المحصلة النهائية من حيث عدم اتمام الهدف النهائي الذي صمم البرنامج له في عدم امتصاص العدد الاكبر من المتعطلين .

(1) تتضمن نشرة البنك الدولي الفصلية المشار اليها سابقا سردا بكافة المشاريع المنفذة ، راجع النشرة ص ص 15 – 28 .

(2) البنك الدولي ، خمسة عشر شهرا من الانتفاضة ، حزيران 2003 م . ص ص 50 – 51 .

2. جاءت البرامج المختلفة لخلق فرص العمل وكأن العمال غير المهرة هم الفئة المستهدفة لان الكثير من تلك المشاريع جاءت على شكل تنظيف شوارع ، بناء ارصفتة وجدران استنادية، اما العمال المهرة فلم ينتفعوا من هذه المشاريع والبرامج بالشكل الكافي .
3. غياب استيعاب المرأة في تلك المشاريع .
4. تحويل جزء مهم من قيم تلك المشاريع الى بنود مثل المساعدات الفنية المرتفعة الكلفة للموظفين الاجانب وللمؤسسات التي تنفذ او تشرف على تنفيذ المشاريع مقارنة بما ينفق فعلا ويستفيد منه العمال .
5. غالبا ما كانت برامج ومشاريع خلق فرص العمل مؤقتة وموسمية وليست دائمة .
6. لم تنبثق تلك المشاريع من رؤية وفلسفة تنموية حقيقية ولا انتاجية وانما كانت قاعدتها النظرية "التسليف" والانماء والاغاثة ، فهي تنفعية بالاساس (كالصدقات سواء بسواء) ولا تختلف عن برامج المساعدات العينية والغذائية في الجوهر .

ينتقد الكثيرون المساعدات سواء أكانت عينية او نقدية، او جاءت عبر مشاريع خلق فرص العمل، فهناك من يعتبرها تمس الشعب الفلسطيني لانها تحوله الى متسول ، فضلا على ان المساعدات لا تسمن ولا تغني من جوع لمحدوديتها وضآلتها ناهيك عن ان المبالغ الكبيرة تستثمر في مشاريع غير حقيقية وغير انتاجية ، كما ان بعض الاجراءات فيها هدر لكرامة الانسان واثارة المشاكل بين ابناء التجمعات الفلسطينية.

وكثيرا ما يتفق المحللون على ان مشاريع التشغيل الطارئ وخلق فرص العمل موسمية وطارئة ومؤقتة وترقيعية بالاساس . ويأتي التخوف المشروع من ان هذه المساعدات مشروطة وغير بريئة . كما ان المساعدات ، بشكل عام، لا تشكل دعما حقيقيا للاقتصاد ولا تطور المجتمع، فالبلاد عندنا مدمرة ومهدمة ، والفلسطينيون بحاجة الى كافة المشاريع الحقيقية في قطاعات الزراعة والصناعة والبنية التحتية ، فالحاجة حقيقية الى مليارات الدولارات وهو ما يكفل بتشغيل كافة ابناء فلسطين وقواه العاملة ، بل قد نضطر الى استيراد عمالة من الخارج فيما لو توفرت النية الحقيقية للاستثمار والعمل على المشاريع الحقيقية . كما ان الاتحاد العام للصناعات الفلسطينية تقدم بعشرات المشاريع للجهات المانحة ، ولكن لم يوافق على اغلبها . ويبنى عليه بان دور المؤسسات المانحة هو دور ضعيف لانه يملى على الشعب الفلسطيني احتياجات تلك الجهات الخارجية وليس احتياجات المجتمع المحلي⁽³⁾ فالقضية هي عدم دعم القطاعات والانشطة الفلسطينية الانتاجية .

ومن ذلك فان المؤسسات المانحة وحتى تلعب الدور المنسجم مع الاحتياجات الفلسطينية وتساهم في تغطية جزء من المشكلة بشكل حقيقي وجدي فانه يمكن اشتراط:

(3) السيد سامح الخازندار ، م . س .

1. التخطيط لتوفير برامج فرص عمل تكافح البطالة بشكل تنموي دائم وانفاق الاموال على مشاريع انتاجية وحقيقية لتطوير الاقتصاد الفلسطيني .
2. التركيز في برامج خلق فرص العمل والمساعدات على قطاعات الصناعة والزراعة والانشاءات والخدمات .
3. امتلاك الحكومة الفلسطينية لجملة من المشاريع الانتاجية التي تنبثق من سياسة اقتصادية وتقديمها للمانحين والحصول على التمويل اللازم لتنفيذها وايجاد تفاهات وحلول وسط بين الاحتياجات المحلية ورؤى المانحين .
4. دعم مشاريع ومؤسسات القطاع الخاص القائمة .
5. مركزة الجهات التي تتلقى المساعدات ، وضبط آلية الصرف والتوزيع مع مراعاة عدالة التوزيع .

ان قضية التمويل الخارجي والجهات المانحة موضوع شائك ومتشعب . ولتجليس الموضوع في مكانه الصحيح ، يجب مناقشة جملة اسئلة محورية ومفتاحية لفهم سير الامور هي :

1. هل توجد قدرة فلسطينية لدى الحكومة تحديدا على ضبط التمويل الخارجي . وكيف يمكن ان يتم ذلك ؟
2. هل توجد لدى الحكومة الفلسطينية ، كطرف مسؤول ، معلومات وافية ومعطيات دقيقة عن الاموال التي تضخ في البلاد ؟ ما موقفها من ذلك ؟ وهل تملك الصلاحيات والامكانيات لتباشر عملها السيادي في المراقبة والاشراف ؟
3. من هي الجهات والوزارات الفلسطينية الرسمية المسؤولة عن مراقبة عمليات التمويل والمساعدات ؟ وما هي اختصاصاتها في التوجيه والمراقبة ؟ وهل الوزارات والجهات الرسمية الفلسطينية مسؤولة ، بالتالي ، عن ضياع الاموال وسوء التصرفات ، وكيف يمكن ان تتم محاسبتها فلسطينيا ؟
4. كيف يمكن للمؤسسات الفلسطينية ، الاهلية والقطاع الخاص ، ان تساعد الحكومة في ضبط التمويل وحركة مرور الاموال لهدف اعلى هو حماية الاقتصاد الوطني وتامين انشطته وقطاعاته وضمان فرص عمل وامتصاص المتعطلين وتعزيز صمود الشعب في معركته ضد الاحتلال ؟

يبدو ان عمق هذه النقاط والتساؤلات واهميتها يجعل من امكانية انتاج وصياغة توصيات امرا ساذجا ان لم يتم الاجابة على التساؤلات نفسها لانها تشكل الاطار والارضية والمدخل لفهم الامور . بيد ان التوصيات التي ثبتت قبلا بالصدد ، هي توصيات فيها ناحية عملية تدعم القطاع الخاص والتدخل في اليات الصرف وامتلاك الحكومة لرؤية حول المشاريع واولوياتها والنضال في سبيل التمويل والتنسيق بين الجهات الرسمية فيما يخص التمويل الخارجي وغيرها . وهذه تخدم في الوقت الراهن حتى حين حل "الالغاز" - ان جاز التعبير - والاتفاق على اجابات .

4.4 المجلس التشريعي

قام المجلس التشريعي بالاهتمام بمشكلة البطالة في وقت مبكر ومتقدم ، اذ راح يستشعر خطر مشكلة البطالة وتفاقمها منذ ايامه الاولى، ففي يومي الاربعاء والخميس 3-4/4/96 اتخذ المجلس قرارا يحمل الرقم 6/2/1 والذي ينص على: "يقرر المجلس دعوة السلطة الوطنية الفلسطينية لتطوير عملية معالجة ازمة البطالة الناجمة عن عملية الاغلاق والحصار الاسرائيلي لمناطق السلطة الفلسطينية وتوفير اكبر قدر ممكن من فرص العمل للعمال العاطلين عن العمل وتحقيق العدالة في توزيعها " .

لقد كان اهتمام المجلس بالبطالة مبكرا جدا وواضحا وصريحا، ويمكن القول بان ذلك شكل بداية موفقة للمجلس⁽¹⁾. وفوق ذلك، اهتم المجلس بمشكلة البطالة على الصعيد التشريعي باقرار جملة قوانين ذات صلة والتي هي قوانين بحاجة الى تفعيل لجهة اصدار اللوائح التنفيذية المكملة للقوانين . كما ويوجد مشاريع قوانين تقترب من ملامسة جوهر مشكلة البطالة في مراحل اقرار مختلفة⁽²⁾ .

ان تفعيل القوانين وبذل المجلس جهوده لاقرار مشاريع القوانين المدرجة على اجندته يمكن ان يحد من مشكلة البطالة، وسيحافظ في حال تطبيقها على العمالة الموجودة في احسن تقدير .

غير ان هناك مجموعة ملاحظات توجه الى اداء المجلس التشريعي منها :

1. ان الناظر في القوانين ومشاريع القوانين يجد انه لا توجد سياسة تشريعية ، فهناك غياب جوهري واضح "للهندسة التشريعية" في عمل واداء المجلس فيما يخص البطالة .
2. التقصير في اقرار مشاريع القوانين المعروضة على اجندته والمتعلقة منها بالرزمة الاقتصادية.
3. ضرورة مساءلة المجلس للحكومة بخصوص البرامج والخطط والتوجهات المستقبلية فمع ان المجلس قد لامس المشكلة ومدى حدتها وشخصها منذ البداية ، لكن لم يستكمل عمله خصوصا في محاسبة الحكومة والزامها بتبني برنامج وخطة وسياسة عامة لا سيما وان الموازنات الاخيرة تفتقد الى مثل هذه السياسة .

(1) مقابلة مع المحامي عابدين ، م . س .

(2) يمكن الاضطلاع على قائمة بمشاريع القوانين والقوانين ذات الصلة في ملحق رقم (1) .

1. ضرورة متابعة المجلس للوضع القانوني للحسومات والاقتطاعات من مرتبات موظفي السلطة وعدم الكشف المالي عن ارصدها الا للعامين 2001 و 2002 وهي الاموال التي لا يعرف مصير ووجه انفاقها والتي جرى اقتطاعها منذ العام 1996 وكان من المفروض انفاقها لمساعدة العاملين ومتضرري الاغلاق .
2. زهد المجلس التشريعي في مراقبة التمويل الخارجي ووجه صرفه .

ويمكن للمجلس من لعب دوره والقيام بمسئوليته ، وهي كبيرة بالمناسبة ، في موضوع البطالة باستكمال انشطته ، ويمكنه تخطي بعض العقبات في اقرار مشاريع القوانين سيما وان القانون الاساسي اعطاه صلاحية استخدام اداة نشر القوانين في الجريدة الرسمية في حالة تجاوزت السلطة التنفيذية والرئيس الأجل المحددة بعدم المصادقة على القوانين .

اما التوصيات والاحتياجات العامة التي يمكن نصح المجلس التشريعي بها لزيادة فعاليته فهي :

1. اقرار مشاريع القوانين ذات الصلة بالبطالة بالتشاور مع الجهات ذات العلاقة .
2. الضغط على الحكومة والوزارات ذات الشأن بالانتهاء من صياغة الاوامر واللوائح التنفيذية للقوانين المقررة .
3. محاسبة الحكومة على عدم وجود برنامج ولا خطة واقترح مثل هذه البرامج المحددة.
4. اثاره قضية البطالة على جدول اعمال المجلس بشكل فاعل .
5. المجلس التشريعي مضطر لوقفه جادة فيما يخص اقتطاعات رواتب موظفي السلطة .
6. البحث في امكانيات وطرق لتمويل الصناديق و"توطين" استثمارات السلطة الخارجية .

5. التوصيات والاستنتاجات والمقترحات

يمكن توقع حال المتعطلين عن العمل ومآلهم الذي يندرج في احد احتمالين :

- 1- عامل متعطّل محبب ويأتس يتحول الى مجموع وكم مهمل وعاجز .
- 2- عامل متعطّل يتوجه الى العنف والانحراف العفوي .

ان الوضع المأساوي اليومي الذي يعيشه المتعطلون ومفاعيل صعوبة الظروف على فئة العاطلين عن العمل يستدعي من كافة الجهات الالتفات الى هذه القضية وتسليط الضوء عليها ووضعها في محور الاهتمامات ودائرة الضوء .

ان الاصل في علاج مشكلة البطالة هو توفر الارادة السياسية والتشريعية ووضع الية للتكيف مع الحالة الراهنة شريطة ان لا نجعل من الظروف شماعة او كابحا، وعلى هذا الاساس، هناك جملة من المقترحات الممكنة للمساهمة في تخفيف حدة البطالة هي:

1. ضرورة توفر الارادة السياسية عند الجهات الرسمية والاهلية والقطاع الخاص للتصدي للمشكلة مع القناعه بامكانية النجاح في كسب هذه المعركة والتحدي .وهو ما يجب ان يترافق معه وجود خطة وبرامج وتحديد الاولويات والتنسيق الفاعل بين الجهات ذات العلاقة ، والاعتراف بان هذه المعضلة تشكل تحديا استراتيجيا .
2. ضرورة العمل على تأسيس صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية على ان يستند في جزء هام منه على الاقل على الجهود الذاتية والامكانيات المتوفرة بحيث يمكن تمويل هذا الصندوق من الاستقطاعات من مرتبات موظفي القطاع العام وفرض ضرائب على القطاع الخاص ودفع العاملين في مؤسسات المجتمع المدني لاستحقاقات مالية لضمان حد من العدالة في تقاسم الاعباء واخيرا الدعم الخارجي .وضرورة انشاء هيئة وطنية لادارة الصندوق، وتشريع قانون لبيان صلاحياته واوجه الصرف وهيكلته وتقاريره مما سيمكن الصندوق من تجنيد استقطاب الاموال المحلية والخارجية .
3. بناء حركة نقابية واحدة حقيقية وفاعلة تمثل العامل وترفع قضيته عاليا وتضعها في قلب اهتمامات المجتمع الفلسطيني واحتلالها مكانا متقدما على اجندة الجهات الرسمية، والعمل على وتنظيم انتخابات لانشاء الجسم النقابي الواحد كحل وحيد .
4. مراجعة مشاريع التشغيل الممولة من الخارج والمنح الدولية والاصرار على تلك المشاريع ذات الديمومة والتي تضمن تنفيذ مشاريع حقيقية منتجة مع وجود خطة شاملة وجداول بالمشاريع التي يحتاجها المجتمع الفلسطيني وتحصيل التمويل لها من الخارج
5. مع تفهم ان علاج البطالة مرتبط بالوضع السياسي والحلول الدبلوماسية، الا ان الواجب يتطلب اطلاق المبادرات الخلاقة والافكار الجديدة البناءة لوقف ازمة البطالة بالتركيز على القطاعات كثيفة العمالة كالزراعة والصناعة والبناء والتوسع في المشاريع الصغيرة .
6. قيام المجلس التشريعي بدوره من حيث اقرار مشاريع القوانين او تفعيل القوانين بالضغط على الوزارات والحكومة لانجاز اللوائح التنفيذية والمراسيم التي لا ينفذ القانون الا بعد اتمامها، كما وعلى المجلس ان يقوم بدوره الرقابي المحاسبي لعدم امتلاك الحكومة لخطة شاملة لمجابهة البطالة والتخفيف منها .
7. اعادة النظر في النظام التعليمي الاساسي والثانوي والعالي بحيث تتوافق مخرجات التعليم كما ونوعا مع احتياجات سوق العمل المحلي والخارجي .
8. اعادة النظر في بروتوكول باريس الاقتصادي والذي من الممكن اعادة النظر فيه كل ستة اشهر ومراجعة العلاقات العمالية .
9. دعم التشغيل لصالح المجتمعات المحلية في الريف ودعم الخلايا المنتجة والتشغيل الذاتي .
10. اعادة النظر في الموازنة التطويرية للسلطة لمنع انهيار الانتاج الوطني .