Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2004/WG.4/16
26 July 2004
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المنتدى العربي الدولي حول إعادة التأهيل والتنمية
في الأرض الفلسطينية المحتلة: نحو الدولة المستقلة
بيروت، ١١-١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤

قطاع العمل في فلسطين
الخصائص والتحديات والآفاق التنموية

إعداد
وزارة العمل

ملاحظة: لم يجر التدقيق في مراجع الوثيقة، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

04-0388

المجموعة التشاورية

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
- السلطة الفلسطينية
- جامعة الدول العربية
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية(*)
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي(*)
- وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
- مكتب المفوضية السامية لحقوق الإنسان
- مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة
- صندوق الأمم المتحدة للطفولة(*)
- منظمة الأمم المتحدة للثقافة والتربية والعلوم(*)
- صندوق الأمم المتحدة للسكان
- منظمة العمل الدولية(*)
- صندوق الأقصى/البنك الإسلامي للتنمية(*)
- البنك الدولي
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية(*)
- المنظمة الدولية للهجرة(*)
- شبكة المنظمات غير الحكومية العربية للتنمية(*)

الجهات المساهمة

- مؤسسة فريدريش ايبرت
- جمعية المساعدات الشعبية النروجية
- مركز البحوث للتنمية الدولية
- مكتب التمثيل النروجي لدى السلطة الفلسطينية
- الهلال الأحمر القطري
- شركة اتحاد المقاولين
- شركة التأمين العربية
- خطيب وعلمي
- نقليات الجزائري
- مؤسسة عائلة النمر

(*) ساهمت هذه المنظمات في تمويل بعض أنشطة المنتدى العربي الدولي حول إعادة التأهيل والتنمية في الأرض الفلسطينية المحتلة: نحو الدولة المستقلة.

المحتويات

الصفحة

الفصل

أولاً- مقدمة ١

ثانياً- انعكاس الأوضاع الاقتصادية على قطاع العمل وتأثيره في خصائص سوق العمل في فلسطين ٢

ثالثاً- قطاع العمل والمرحلة الانتقالية ٤

رابعاً- وزارة العمل: مهمة شاقة ٥

خامساً- خصائص الطلب والعرض على العمل والسمات الرئيسية للبطالة ٦

ألف- خصائص الطلب..... ٦
باء- خصائص العرض..... ٧
جيم- البطالة في فلسطين، المعدلات والخصائص والفجوة على الطلب ٨

سادساً- الآفاق التنموية والأولويات..... ٨

ألف- عل مستوى التشغيل ٩
باء- على مستوى التدريب المهني ١٠

المراجع ١٢

أولاً- مقدمة

كما هو معروف فان الاقتصاد الفلسطيني قد حرم (وما زال) على مدى زمني طويل من فرصة التطور والتنمية المستقلة بل وتعرض على مدى هذا الزمن لكل أنواع الضم والإلحاق والإخضاع العسكري والتدمير المنظم، وكان من نتائج ما تعرض له أن ورث هذا الاقتصاد سلسلة متصلة من التشوهات الهيكلية والاختلالات المزمنة.

ولما كان موضوعنا في هذه الورقة هو خصائص ومشكلات قطاع العمل والآفاق والأولويات التنموية فيه فإنه لا بد من إشارات مكثفة لجوهر هذه التشوهات والاختلالات وذلك بالنظر إلى دورها وانعكاساتها وتجلياتها الملموسة في قطاع العمل في فلسطين. من الواضح أن احتلال إسرائيل للأراضي الفلسطينية في عام ١٩٦٧ قد شكل إنعطافة نوعية في مسار تطور الاقتصاد الفلسطيني إذ فقد هذا الاقتصاد معظم الهوامش التي توفرت له (على محدوديتها) إبان مرحلة الإدارتين المصرية والأردنية. وجاء إلحاق الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الإسرائيلي ليدشن مرحلة جديدة ونوعية يمكن تلمس نتائجها من خلال الحقائق التالية:

(أ) تراجعت مساهمة قطاع الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي من حوالي ٣٥ في المائة في العام ١٩٦٨ إلى ٢٣ في المائة عام ١٩٨٧ ثم عادت هذه النسبة للارتفاع بعد الانتفاضة الوطنية الأولى (١٩٨٧) لتصل هذه المساهمة إلى ٤٠ في المائة عام ١٩٩٢ (بسبب الحصار والإغلاق والسياسة الزراعية الإسرائيلية) وانخفض عدد العاملين في هذا القطاع من ٧٤ ألف عامل عام ١٩٧٠ إلى ٤٢ ألف عامل عام ١٩٧٨ وهو أمر أدى إلى انخفاض نسبة العاملين في الزراعة إلى مجموع القوى العاملة من حوالي ٤٣ في المائة عام ١٩٧٠ إلى ١٧ في المائة عام ١٩٩١. وتراجعت الصادرات الزراعية وتزايدت الواردات في المنتجات الزراعية حتى ارتفع العجز الزراعي في هذه السلع إلى ١٦٨ مليون دولار عام ١٩٩٤ علماً أن هذا العجز لم يتجاوز ١٠ ملايين دولار عام ١٩٧١؛

(ب) كما بقي القطاع الصناعي مهمشاً وذلك نتيجة مباشرة للسياسة الإسرائيلية التي كانت (وما زالت) تحاول محاصرته والحد من نموه وتطوره بكل الوسائل والأساليب الاقتصادية والقسرية الأمنية المباشرة وغير المباشرة وبقيت مساهمة هذا القطاع تراوح بين ٧ و٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي طوال الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٦٨ و١٩٩٢. وانخفض عدد المؤسسات الصناعية من ٥٠٠ مؤسسة عام ١٩٦٨ إلى ٣٧٠ مؤسسة عام ١٩٩١ وراوح عدد العاملين في هذا القطاع طوال الفترة نفسها بنسبة بين ٩ و١٧ في المائة من مجموع القوى العاملة وترافق ذلك بمنح التراخيص الصناعية والضرائب العقابية ومنع وتأخير استيراد المواد الخام ومنع التصدير عبر سياسة الجسور المفتوحة إلا للبضائع التي يمكن أن تنافس البضائع الإسرائيلية. ولم تشجع إسرائيل طوال الفترة المشار إليها إلا تلك الصناعات التي تقوم بدور المتعاقد من الباطن كالأحذية والخياطة وبعض أنواع المنتجات الغذائية وذلك بسبب معروف وهو أن فائض القيمة منها يذهب لمصلحة إسرائيل وليس لهذه الصناعات؛

(ج) أما قطاع الخدمات فقد زادت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي من ٤٥ في المائة خلال فترة السبعينيات الى٥٠ في المائة في الثمانينيات وإلى ٥٢ في المائة خلال النصف الأول في التسعينيات. الزيادة هنا لا تتعلق بالخدمات المساندة للأنشطة الإنتاجية وإنما تلك الخدمات التي ترتبط بصورة أو بأخرى بتسهيل مهمة الاقتصاد الإسرائيلي وسياسته الإلحاقية كخدمات نقل البضائع الإسرائيلية وخدمات نقل العمالة الفلسطينية وتجارة الجملة والتجزئة وهو توسيع يأتي بالضرورة على حساب القطاعين الزراعي والصناعي وعلى حساب الخدمات التي من شأنها إحداث تحولات تنموية مثل الخدمات البنكية والسياحية والنقل العام ناهيكم طبقاً بابتعاد الاستثمار عن خدمات البنية التحتية وهو أمر أدى إلى تدنٍ كبير في مستوى الخدمات المساندة للإنتاج من جهة وفي خدمات البنية التحتية أو المرافق العامة من جهة أخرى ويكاد يكون الأمر مماثلاً بالنسبة للقطاعات الأخرى وخصوصاً القطاع البنكي حيث أغلقت إسرائيل جميع البنوك الوطنية والعربية والدولية بأمر عسكري مدةً تزيد على ٢٥ عاماً ولم يسمح إلا لبنك القاهرة عمان وبنك فلسطين بمزاولة نشاطهما المحدود في بداية التسعينات وحرم الاقتصاد الفلسطيني من الموارد المالية التي كان يمكن استثمارها في التنمية الفلسطينية. وحتى في قطاع الإنشاءات الذي زادت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بصورة ملحوظة كان الأمر لا يعدو كونه قطاعاً يقع موضوعياً خارج إطار السيطرة والتحكم المباشر للسياسة الاقتصادية الإسرائيلية في المناطق المحتلة وذلك بالنظر إلى ترابط تطوره مع تحويلات العاملين الفلسطينيين في الخارج والعاملين في إسرائيل حيث زادت مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي من ٦ في المائة عام ١٩٦٨ إلى حوالي ١٦ في المائة عام ١٩٨٧ قبل أن يتراجع إلى ١٣ في المائة بعد الانتفاضة الوطنية الأولى وتحديداً عام ١٩٩٣ حيث ارتفعت مساهمة هذا القطاع في التشغيل من ٨,٤ في المائة عام ١٩٧٠ إلى ١١ في المائة عام ١٩٨٧ قبل أن تنخفض لتصل إلى ١٠,٤ في المائة عام ١٩٩١ وذلك على الرغم من القيود على البناء والزيادة الكبيرة في أسعار الأراضي بسبب ضيق حجم الأراضي البلدية والمخططات الهيكلية للقرى الفلسطينية الأمر الذي ساهم في زيادة الكلفة وتحمله أعباءً إضافية لم يكن لها من بدائل استثمارية في القطاعات الإنتاجية الأخرى بل ولا حتى المصارف التي يمكن لها استقبال الودائع بفوائد مجزية نسبياً.

ثانياً- انعكاس الأوضاع الاقتصادية على قطاع العمل وتأثيره في خصائص سوق العمل في فلسطين

بعيد حرب عام ١٩٦٧ فتحت إسرائيل أمام العمالة الفلسطينية أسواقها وظل تدفق العمالة الفلسطينية يزداد بصورة ملحوظة وبوتائر عالية أكثر من ثلاثين عاماً متواصلة مع استثناءات خاصة في بعض مراحل الصراع الفلسطيني الإسرائيلي وفي بعض محطات التطور الشرق أوسطية. ويمثل فارق الأجور السبب الرئيسي لاجتذاب العمالة الفلسطينية إلى أسواق العمل الإسرائيلية خصوصاً بالنسبة إلى العمال غير المهرة منهم والذين تعود أصولهم الطبقية والاجتماعية إلى صغار المزارعين وبعض متوسطيهم وخصوصاً الأرياف الملاصقة للخط الأخضر الفاصل بين المناطق الفلسطينية وإسرائيل حيث أن مصادرة الأراضي وندرة المياه المستخدمة للزراعة بأسعار مناسبة والمنافسة غير المتكافئة مع المنتجات الزراعية الإسرائيلية شكلت في مجموعها آلية لتحويل هؤلاء المزارعين إلى عمال في إسرائيل.

وقد بلغ عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي حوالي عشرين ألف عامل عام ١٩٧٠ وكان هذا يعادل ١٢ في المائة من إجمالي قوة العمل الفلسطينية حتى وصل إلى أكثر من ١١٠ آلاف عامل عام ١٩٨٨ يمثلون حوالي ٣٩ في المائة من قوة العمل الفلسطينية في حينه بحسب المصادر الإسرائيلية نفسها. وأما صافي الدخل المتأتي أساساً من العمل في إسرائيل فقد ارتفع من ٧ ملايين دولار عام ١٩٧٠ إلى حوالي ٧٥٠ مليون دولار عام ١٩٩٠.

لقد أفضى هذا الواقع إلى اختلالات خطيرة أدت فيما أدت إليه إلى هيكلة جديدة للعمالة الفلسطينية وإلى ظهور خصائص جديدة في بنيتها من حيث عرض العمل برمته، ولعل أهم التأثيرات هنا هو النقص الحاد في عرض العمل في الأسواق الوطنية الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الأجور وتقليص هامش الأرباح الناتج من زيادة كلفة الإنتاج أو ارتفاع الأجور بمعزل عن ارتفاع الإنتاجية كان للتأثير دخل مباشر للتأكيد على مدى نمو ونشاط القطاعات الإنتاجية وخصوصاً قطاعي الصناعة والزراعة حيث يساهم ذلك في ظل (السياسة الاقتصادية الإسرائيلية الممنهجة) إلى انتقال العمالة من هذه القطاعات إلى سوق العمل الإسرائيلي من جهة أما من جهة أخرى فإن بنية الطلب على العمالة وخصائص هذه البنية في الاقتصاد الإسرائيلي قد لعبت دوراً في إعادة الهيكلية التي أشرنا إليها أعلاه وفي بروز مظاهر وسمات وخصائص جديدة في بنية قوة العمل الفلسطينية إذ كانت إسرائيل في حينه قد بدأت بتوسعات اقتصادية كبيرة نحو القطاعات الريادية مع اتجاه خاص موجه إلى القطاعات الممكنة والأكثر تسلحاً من الناحية التكنولوجية.

وبهذا تم سحب أعداد كبيرة من العمال الإسرائيليين من القطاعات التقليدية نحو القطاعات الجديدة، وأخذ سوق العمل الإسرائيلي يستجيب لهذه التحولات بإحلال العمال الفلسطينيين في هذه القطاعات التقليدية وخصوصاً قطاعات الإنشاء والزراعة وبعض أنواع الخدمات التي تحتاج إلى عمل يدوي وجهد عضلي خاص ما أثر بدوره في مستوى التأهيل المهني للعمال الفلسطينيين.

لقد أفضت هذه الوقائع إلى تشوهات ليست على درجة أقل من حيث الأهمية والخطورة فقد زاد الطلب العام في الاقتصاد الوطني بعامل تأثير زيادة الدخل دون أن يقترن ذلك بأي زيادة في الإنتاج إن لم نقل بأن العكس كان هو الصحيح الأمر الذي أدى بالضرورة إلى تحفيز استيراد السلع الصناعية والزراعية واقتصار التوسع في مجالات البناء والخدمات وكانت هذه الآلية برأينا المولد الرئيسي للخراب الذي لحق بالقطاعات الإنتاجية الفلسطينية وإحداث إختلالات جديدة ونوعية أدت في النهاية إلى إحداث الخلل الأكبر والتشوه الأخطر الذي يتمثل في عدم قدرة الاقتصاد الوطني على استيعاب وامتصاص فائض قوة العمل خصوصاً إن هذا الفائض محكوم أيضاً بعوامل ضاغطة حادة متمثلة بالزيادة الطبيعية العالية للسكان وبالزيادة الكبيرة في أعداد الداخلين الجدد إلى سوق العمل وارتفاع معدلات هذه الدخول – تجدر الإشارة هنا إلى أنه وحتى اندلاع أزمة الخليج عام ١٩٩٠ كان جزء من هذا الفائض يُستوعب في أسواق العمل العربية وخصوصاً الفائض الأكثر تأهيلاً من الناحية المهنية إلا أنه وبعد اندلاع تلك الأزمة وبعد عودة الآلاف من الفلسطينيين من تلك البلدان فقد ازدادت حدة هذا الفائض واتسعت الفجوة الأمر الذي أعاد المشكلة إلى أصلها وفاقم أزمة هذا الفائض وأزمة القدرة الاستيعابية والتشغيلية للاقتصاد الوطني الفلسطيني وهكذا فإن النمو المتسارع

بوتائر عالية لفائض قوة العمل بالمقارنة مع النمو المتباطئ للقدرة الاستيعابية هو جوهر المشكلة ومضمونها الأعمق والأخطر وهو مصدر التشوه والاختلال الأكبر في قطاع العمل الفلسطيني.

ثالثاً- قطاع العمل والمرحلة الانتقالية

على الرغم من كل محاولات السلطة الوطنية للتخفيف من أزمة البطالة عبر سياسات التوظيف في القطاع العام أساساً إلا أن هذه السياسات لم تُؤتِ ثمارها بالشكل الذي عُوِّل عليها فيه ولم يكن لها تلك الأهمية أو الجدوى المرجوة منها وذلك بالمقارنة مع حجمها وأبعادها. بل إن غالبيتنا يعتقد أن هذه السياسات قد أدت في ما أدت إليه ربما إلى تشوهات جديدة وفاقمت مشكلات القطاع نفسه حيث كان هذا التوظيف لأسباب يطول شرحها على حساب عوامل الكفاءة والمهنية والقدرة والأداء وآفاق التطور اللاحق لهذا القطاع.

والمهم هنا هو أن الاعتماد على سوق العمل الإسرائيلي ظل قائماً بل وزاد هذا الاعتماد في بعض مظاهره وفي فترات معينة في كامل المرحلة الانتقالية. فقد وصل عدد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي عام ١٩٦٨ إلى ١٤٦ ألف عامل (بما في ذلك العاملون في المستوطنات والعاملون بدون تصاريح رسمية) يمثلون ٢٢ في المائة من العدد الإجمالي للعاملين الفلسطينيين.

إن جوهر المشكلة هنا لا يكمن في تشغيل الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي من حيث المبدأ وإنما في ارتهان هذه النسبة الكبيرة في العمالة الفلسطينية وهي اعتبارات لا تتوافر معها للجانب الفلسطيني أية إمكانات للتأثير فيها ويمكن لصانع القرار الاقتصادي الإسرائيلي استخدامها في الوقت وبالصورة التي يراها مناسبة (نقول صانع القرار الاقتصادي ناهيك بصانع القرار السياسي والأمني).

وهكذا يتم ارتهان عشرات الألوف من العمال الفلسطينيين في لقمة عيشهم وقوت أطفالهم لاعتبارات خارج إطار الفعل والتأثير الفلسطيني وهذه هي المشكلة، ففي الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٩٥-٢٠٠٠ بلغ عدد أيام الإغلاق ٦٩٣ يوماً في الضفة الغربية و ٧٢٠ يوماً في قطاع غزة بكل ما يرافق ذلك من تعطيل للحركة ومنع الاستيراد أو التصدير وشل العملية الإنتاجية بصورة تامة أو شبه تامة.

إن استمرار العمل والارتهان لسوق العمل الإسرائيلي قد أدى إلى تعميق محتوى التشوهات في قطاع العمل ويمكن القول أن هذا الاستمرار وهو المولد الأهم لمشكلة البطالة في فلسطين التي تبلغ معدلات قياسية وكذلك بتذبذبات غير مسبوقة في أي اقتصاد آخر وليست معهودة إلا في حالات الاقتصاد الحربي كما إن هذا الواقع يحد بل ويجعل من المستحيل وضع سياسة فعالة لمكافحة البطالة بكل ما يحيط بالواقع الفلسطيني من تعقيدات معروفة، منذ عام ١٩٩٤ (بداية المرحلة الانتقالية) وحتى اندلاع الانتفاضة الوطنية الثانية.

رابعاً- وزارة العمل: مهمة شاقة

منذ أن تسلمت وزارة العمل الفلسطيني مهامها سعت إلى إصدار قانون العمل الفلسطيني وقانون التأمينات الاجتماعية والتعاون وصاغت بالمشاركة مع وزارتي التعليم والتعليم العالي استراتيجية موحدة للتعليم المهني والتقني في فلسطين وأعادت تنظيم مراكز التدريب المهني في الضفة وقطاع غزة والتي تبلغ ثلاثة عشر مركزاً وربطت مركز الوزارة وإدارتها الرئيسية بالمحافظات عبر مكاتب العمل فيها وصاغت بالتعاون مع منظمة العمل الدولية الاستراتيجية الوطنية للتشغيل عبر مشروع التشغيل الفلسطيني وكانت قد عقدت مؤتمراً دولياً للتشغيل بهدف التمهيد لصياغة هذه الاستراتيجية وأعدت استراتيجية أخرى للتشغيل الطارئ واستحدثت نظاماً للمعلومات حول سوق العمل الفلسطيني وأعدت جملة من الأطر المؤسساتية للشراكة الاجتماعية إلا أن ذلك كله لا يستطيع أن يولد فرص العمل أو يزيد من الطاقة الاستيعابية لفائض قوة العمل باعتبار أن جوهر المشكلة وجذورها يكمن في إحداث تحولات كبيرة في بنية الاقتصاد الوطني وفي القدرة على اشتقاق سياسات اقتصادية تنموية فعالة في التأثير في النمو الاقتصادي من جهة وفي البعد الاجتماعي لهذا النمو من جهة أخرى.

وقد جاءت أحداث انتفاضة الأقصى لتثبت أن متخذ القرارين السياسي والاقتصادي في فلسطين لا يمتلك الأدوات ولا الوسائل ولا الفرصة السياسية لتحقيق تنمية جدية وإحداث تحولات كبيرة في واقع ومشكلات النمو والتطور الاقتصادي في فلسطين ومن بينها واقع ومشكلات قطاع العمل.

فكما هو معروف فقد تفاقمت المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين بصورة غير مسبوقة ومأساوية في الكثير من أوجهها إذ وصلت معدلات البطالة إلى اكثر من ٥٠ في المائة وأصبح أكثر من ٦٠ في المائة من السكان يعيشون تحت خط الفقر وخسر الاقتصاد الفلسطيني حسب معظم التقديرات للمؤسسات الدولية أكثر من ١٠ مليارات دولار خسائر مباشرة وتراجعت مساهمة جميع القطاعات في فلسطين وازدادت بصورة حادة عجوزات موازنة السلطة الوطنية وتراجعت الاستثمارات ولاسيما الثابتة منها على وجه التحديد بصورة حادة للغاية ونتيجة لذلك كله فقد انخفض الناتج المحلي الإجمالي من ٦٠٠ ٤ مليون دولار في العام ٢٠٠٠ إلى ٠١٢ ٤ مليون دولار عام ٢٠٠١ ثم انخفض إلى حوالي ٩٥١ ٢ مليون دولار في العام ٢٠٠٢ أي بنسبة ٢٦ في المائة مقارنة بالعام ٢٠٠١ وتراجع الدخل القومي الإجمالي طبعاً بنسبة أكبر بسبب فقدان فرص العمل في إسرائيل حيث انخفض من ٤١٩ ٥ مليون دولار عام ٢٠٠٠ إلى ٥٠١ ٤ مليون دولار عام ٢٠٠١ أي بنسبة ١٧ في المائة ثم انخفض إلى حوالي ٢٧١ ٣ مليون دولار عام ٢٠٠٢ أي بنسبة ٢٧ في المائة مقارنة بالعام ٢٠٠١ وهذا كله حسب تقديرات البنك الدولي نفسه. وكان انعكاس ذلك على سوق العمل الفلسطيني ثقيلاً وحاداً بما لا يقاس فقد انخفض المجموع الكلي للعاملين من حوالي ٦٦٠ ألفاً خلال الربع الثالث من العام ٢٠٠٠ إلى ٤٨٠ ألفاً خلال الربع الأخير منه أي بانخفاض يزيد على ٢٧ في المائة ثم عاد ليرتفع قليلاً ولكنه انخفض إلى العدد نفسه المشار إليه مع نهاية العام ٢٠٠٢ وانخفض عدد العاملين في إسرائيل والمستوطنات من ١٤٦ ألفاً في الربع الثالث من العام ٢٠٠٠ إلى

٤٣ ألف عامل في الربع الأخير من العام نفسه أي إن الانخفاض قد بلغ ٧٠ في المائة وعاد هذا العدد ليرتفع خلال العام ٢٠٠١ لكن ما لبث أن عاد إلى مزيد من الانخفاض عام ٢٠٠٢ حيث وصل عدد العاملين إلى حوالي ٣٢ ألف عامل يمثلون ٦,٦ في المائة من إجمالي العاملين كما انخفض عدد العاملين في القطاع العام من ١٢٤ ألف عامل في الربع الثالث من العام ٢٠٠٠ إلى ١١٥ ألف عامل في الربع الثاني من العام ٢٠٠٢ أي بانخفاض قدره ٨ في المائة.

لقد انعكست هذه المتغيرات على معدل البطالة التي كانت قد وصلت إلى حوالي ١١ في المائة في الربع الثالث من العام ٢٠٠٠ أي أكثر من ٢٨ في المائة في الربع الأخير منه حتى وصلت إلى ٣٤ في المائة خلال الربع الثاني من العام ٢٠٠٢ علماً أن هذه الأرقام لا تعكس واقع البطالة باعتبار أنها تحسب وفق تعريف منظمة العمل الدولية وهذه النسبة تساوي حوالي ٤٥ في المائة في المفهوم الواسع للبطالة وكانت البطالة تصل إلى أكثر من ٦٣ في المائة في أيام حظر التجوال حسب تقدير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة عام ٢٠٠٢ وحسب المراقب الاجتماعي الصادر عن ماس العدد السابع فقد شهد العام ٢٠٠٢ ارتفاعاً حاداً في عدد العاطلين عن العمل مقارنة بالعام ٢٠٠١ والعام ٢٠٠٠ حيث ارتفع من ٩٨ ألف عامل في العام ٢٠٠٠ إلى ١٧٤ ألفا في العام ٢٠٠١ وإلى ٢٢١ ألف عامل في العام ٢٠٠٢ لكن هذا حسب التعريف الضيق للبطالة، أما حسب التعريف الموسع فإن البطالة قد بلغت في العام ٢٠٠٢ ٤١,٢ في المائة في الأراضي الفلسطينية بينما كانت ٣٦,٢ في المائة في العام ٢٠٠١ بواقع ٣٨,١ في المائة في الضفة الغربية و ٤٨,١ في المائة في قطاع غزة.

وأما من حيث أعداد العاطلين عن العمل حسب هذا التعريف فقد بلغ عددهم عام ٢٠٠٠ ٤٣١ ألفا بينما كان هذا العدد ٢٨٨ ألف عامل عام ٢٠٠١.

في ضوء هذه الصورة الكلية ما هي خصائص الطلب على العمل في فلسطين وخصائص العرض والسمات الرئيسية للبطالة؟

خامسا- خصائص الطلب والعرض على العمل والسمات الرئيسية للبطالة

ألف- خصائص الطلب

١- تراجع حصة العمالة الصناعية من ١٨,٨ في الربع الثالث من العام ١٩٩٥ إلى ١٦,١ في الربع الثالث من العام ٢٠٠١ في الضفة ومن ١٥,٠ إلى ١٢,٣ في قطاع غزة.

٢- زيادة حصة العمالة في قطاع الإنشاءات من ٢٠,٢ في الضفة الغربية إلى ٢٤,٢ في الفترة نفسها.

٣- تراجع الأهمية النسبية للعمالة في قطاع الزراعة في الضفة الغربية من ١٣,٣ في المائة خلال الربع الثالث من العام ١٩٩٥ إلى ١١,٣ وفي قطاع غزة من ١٦,٢ إلى ١٠,٨ في الفترة نفسها.

٤- أما حصة الإناث فقد بلغ متوسطها ١٦,٤ في المائة في الضفة الغربية و١٠,٣ في قطاع غزة ولم تزد نسبة العاملات في الإدارات العليا عن ٣,٩ في المائة في الضفة و٣,١ في قطاع غزة.

٥- تشكل نسبة المهن الأولية والحرف في الضفة الغربية إلى الأخرى ٢٩ في المائة و٢٤,٦ في المائة على التوالي في الفترة نفسها، و٢٨ في المائة و٢٢,٥ في المائة في قطاع غزة.

باء- خصائص العرض

١- ارتفاع معدلات النمو السكاني ٣,٩ و٤,٤ في الضفة وغزة على التوالي حسب العام ١٩٩٨ وهي واحدة من أعلى النسب في العالم حيث تبلغ هذه النسبة حوالي ١,٥ في المائة عالمياً.

٢- معدلات عالية للخصوبة تصل إلى ٤,٦١ لكل امرأة في الضفة و٦,٩١ لكل امرأة في غزة وهذه النسب أيضاً الأعلى في العالم كله.

٣- فتوة التركيبة السكانية وتدني نسبة القوى البشرية فقد شكلت القوة البشرية (١٥ سنة فما فوق) نسبة ٥٣,٣ في الضفة والقطاع علماً أن البلدان المتقدمة تصل فيها النسبة إلى ٧٠ في المائة مما يعني أن عدد الداخلين إلى سوق العمل سيكون عاملاً ضاغطاً في المستقبل على الأولويات التنموية والتشغيلية.

٤- تدني نسبة المشاركة في قوة العمل إذ تبلغ ٤٣,٥ في المائة وتعكس هذه النسبة الرغبة في العمل وليس المشاركة فيه لأن واقع المشاركة (معدل المشاركة الخام) يصل إلى ٢٣ في المائة في الضفة الغربية و٩١ في المائة في قطاع غزة وهي نسبة لا تزيد عن نصف المعدل في البلدان المتقدمة.

٥- ضعف مشاركة الإناث (بالرغم من التقدم الذي حصل منذ عام ١٩٩٤ حتى اليوم).

٦- ارتفاع معدلات التعليم إذ إن ٢٤ في المائة من أفراد القوى العاملة أكملوا ١٢ سنة دراسية و٣٠,٣ في المائة أكملوا ١٠-١٢ سنة دراسية و٢٥,٥ في المائة أكملوا بين ٧-١٠ سنوات دراسية و١٦,٩ في المائة أكملوا من سنة - ٦ سنوات دراسية ولا تزيد نسبة الأمية عن ٣,٧ في المائة وهي نسبة متدنية بالمقارنة مع الدول المجاورة وتعتبر حالة جيدة على وجه العموم.

جيم- البطالة في فلسطين، المعدلات والخصائص والفجوة على الطلب

١- تذبذب المعدلات من ١٠ في المائة إلى اكثر من ٥٠ في المائة.

٢- انخفاض البطالة كلما زاد المستوى التعليمي فعندما كان معدل البطالة حوالي ٢٨ في المائة كانت تبلغ ١٧ في المائة لدى المتعلمين.

٣- استمرار الفجوة بين مشاركة الذكور والإناث خصوصاً في قطاع غزة بفارق ٩ في المائة وتركيز البطالة في الريف ثم المدن ثم المخيمات ٤٤ في المائة و٣٦ في المائة و٢٠ في المائة على التوالي.

٤- انخفاض نسبة العاملين بأجر من ١٢,٢ في المائة في عام ٢٠٠١ إلى ٥٩,٢ في المائة في العام ٢٠٠٢ وهذا يعني ارتفاع نسبة العاملين لحسابهم الخاص وهو يبرز تراجع التشغيل عموماً مع بروز اتجاهات جديدة نحو إمكانات التشغيل الذاتية.

إذا كانت الفجوة على الطلب تمثل الفارق بين العاملين الفعليين وعدد أفراد القوى العاملة (باستثناء من يعمل خارج سوق العمل الوطني) فإن الفجوة والحالة هذه هي المؤشر الأهم لقياس الفارق بين مستويات نمو العرض والطلب أو بعبارة أخرى هي المؤشرات الأهم على قياس القدرة التشغيلية للاقتصاد الوطني بالمقارنة مع عرض قوة العمل في السوق وبهذا الصدد يوضح د. باسم مكحول أن متوسط الفجوة على الطلب قد بلغت ٢٠٠ ٥٠ فرد في الضفة الغربية و٨٠٠ ٣٤ فرد في قطاع غزة خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٩٣ لتصبح ١٢٩ ألف فرد في الضفة الغربية و٥٧ ألف فرد في قطاع غزة في الفترة ما بعد ١٩٩٤ وهي أعلى من ذلك انطلاقاً من الربع الثالث أو الرابع في العام ٢٠٠٠ وهو نمو سنوي يصل إلى ٥,٢ في المائة وبمعنى آخر فإن الاقتصاد الفلسطيني يظهر عجزاً مستمراً مع مرور الزمن في مقدرته على استيعاب فائض قوة العمل التي تتحول إلى الأسواق الإسرائيلية أو ينضم هذا الفائض إلى جيش العاطلين عن العمل.

سادساً- الآفاق التنموية والأولويات

من الواضح أن الرؤى التنموية التي يمكن أن تضعها وزارة العمل الفلسطينية ستظل قليلة الأهمية ومحدودة الجدوى إذا لم تقترن بسياسات اقتصادية وطنية شاملة على المستوى الكلي وإذا لم تكن جزءاً عضوياً من منظومة متكاملة تتداخل فيها البيئة القانونية بالاستثمارية وتتكامل من خلالها عناصر وأدوات ووسائل التأثير الاقتصادي في الإمكانات الفعلية المتاحة في المجال السياسي ربما يحقق للمجتمع الفلسطيني تنمية اقتصادية قادرة على تجاوز أزمات ومشكلات الاقتصاد الوطني وخصوصاً تلك الأزمات والمشكلات التي لها بعد اجتماعي بات يهدد المشروع الوطني إذا لم يتم تداركه بسرعة وكفاءة ومسؤولية عالية.

لقد لاحظنا من خلال هذا العرض المكثف كيف أن مشكلات قطاع العمل كانت ثم أصبحت النتيجة والسبب في الوقت نفسه، نتيجة لبنية اقتصادية موروثة لعبت فيه السياسة الاقتصادية الإسرائيلية دوراً حاسماً ولكنه (قطاع العمل) وفق هذا المنظور وهذا الواقع تحول هو نفسه إلى مولد لأزمات أخرى اقتصادية واجتماعية بدرجة كبيرة من الأهمية والخطورة ولهذا فإن وزارة العمل الفلسطينية تضع هذه الحقائق بين أيديكم عبر هذا المؤتمر ووفق المنظور المشار إليه والرؤى التي تم تحديدها وهي ترى أن هذا المنظور وهذه الرؤى يمكن أن تشكلا أرضية صالحة لإصلاح قطاع العمل والنهوض به من جديد.

ويهمنا في هذا الإطار أن نوضح بأن وزارة العمل الفلسطينية تغطي في مهامها ومسؤولياتها مساحة أوسع من المساحة التي تغطيها وزارات العمل المناظرة في الدول الشقيقة حيث أنها ما زالت ويبدو أنها ستكون، مجبرة لفترة طويلة نسبياً، مسؤولة عن كامل القطاع التعاوني وهو قطاع كبير جداً في فلسطين كما أنها ما زالت مسؤولة عن كامل ما يتعلق بالتدريب المهني وهي رسمياً المسؤولة عن المباشرة في إعداد الأمر والمؤسسات القانونية للضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية إضافة إلى مهماتها في مجال حماية العمل والتشغيل وكل قضايا الشراكة الاجتماعية.

وما نود أن نؤكده هنا أن الدور التنموي للوزارة كبير وحساس بالنظر إلى تفاقم مشكلات الفقر والبطالة في فلسطين والتهديد الذي تمثله هذه الآفات للسلم الاجتماعي والمشروع الوطني الفلسطيني.

إن الأولوية المطلقة لوزارة العمل اليوم تتمثل في كيفية إيجاد الآليات الواقعية المنظمة والمنسقة التي من شأنها التوفير المتدرج لفرص العمل داخل السوق الوطنية وللعاملين في إسرائيل والمهددين بصورة مباشرة وعلنية بفقدان أعمالهم على المدى المتوسط بالنسبة للضفة الغربية وعلى المدى القصير والمباشر بالنسبة لقطاع غزة.

وبالرغم من أن توفير فرص العمل ليست مهمة وزارة العمل أو أي وزارة بعينها إلا أن الوزارة تستطيع أن تلعب الدور الأهم والأكبر في توفير الظروف المناسبة لتحقيق هذه المهمة وفي هذا الإطار فإن أولويات الوزارة تتمثل بالقضايا الرئيسية التالية:

ألف- على مستوى التشغيل

١- دعم توجهات الوزارة في تحويل بند البطالة الذي نتحمل مسؤوليته المباشرة إلى حالة فاعلة وتحويل مساعدات دولية وعربية جادة لهذا البند وإرساء قواعد مستقرة لتحويله من أعمال طارئة إلى فرص أطول وفرص أفضل من زاوية نوع العمل وجدواه ومردوده الاجتماعي على العامل وعلى المجتمع. وذلك بالتنسيق مع الوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية وكذلك مع المانحين والمؤسسات الدولية وذلك لما لهذا البند من أهمية مباشرة في التصدي لمشكلات البطالة المتفاقمة لدى بعض القطاعات والفئات الاجتماعية.

٢- حشد دعم دولي وعربي جاد وفعّال لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية في فلسطين حيث قامت الوزارة بالتعاون مع منظمة العمل الدولي حتى الآن بإنجاز المراحل التمهيدية التأسيسية بما في ذلك هيكليته القانونية. وقطعت الوزارة شوطاً مهماً في تهيئة الأجواء والمناقشات التي تسمح بتحويله من وثيقة نظرية إلى واقع عملي وهي بهذا الصدد تطل بالمساعدة والدعم الجاد. لأن هذا الصندوق قد جاء ثمرة لخبرة الوزارة وخبرة منظمة العمل الدولية في فلسطين باعتباره المؤسسة الأهم التي يمكن لها أن تنشط وتحفز الأعمال للصناعات الصغيرة والمتوسطة وما ينتج عن هذه العملية من معدلات ضرورية في مجال التشغيل وفي مجال تنشيط الدورة الاقتصادية وتحفيز التحسين التكنولوجي إضافة إلى دعم وإسناد الصمود الاقتصادي.

٣- دعم وتطوير دور مكاتب العمل للوزارة لما لها من أهمية كبيرة في عملية التشغيل حيث تحتاج هذه المكاتب إلى تطوير أساليبها وأدواتها وكوادرها وتحويلها إلى مراكز جذب واستقطاب للباحثين عن العمل بحيث تتحول إلى مراكز تشغيل وإرشاد وتوعية وتطوير دائم لقطاع العمل في فلسطين.

باء- على مستوى التدريب المهني

إن واقع مراكز التدريب المهني في فلسطين تعيش حالة مزرية من زاوية المكان والمهن والموارد البشرية وآفاق التطوير والتطور اللاحق الأمر الذي يعني أن التدريب المهني والمطالب بأن يكون حافزاً ومنشطاً للتشغيل في فلسطين والمطالب بتوفير مقومات حقيقية للمواءمة بين مخرجاته وبين متطلبات سوق العمل سيكون عاجزاً عن تحقيق هذه الأهداف إلا في حدود متواضعة للغاية وغير منسجمة مع نمو وتطورات الطلب على الأعمال وسيقتصر دوره إلى حدود متواضعة في المهن الأولية وهو أمر لا ينسجم مع حجم ومعدلات ومشكلات البطالة في فلسطين ولا يعكس بعداً تنموياً حقيقياً في سوق العمل الفلسطيني ولهذا فإن وزارة العمل تأمل أن ينظر هذا المؤتمر بصورة جادة ومسؤولة إلى ضرورة دعم وإسناد التدريب المهني في فلسطين من زاوية تطوير ما هو قائم منها وقابل للتطوير على مستوى المكان والمهن والموارد البشرية وإنشاء مراكز جديدة لها كل مواصفات مراكز التدريب المهني الحديثة من حيث الأهداف والوسائل والإمكانيات ولدى الوزارة خطط جاهزة من خلال استراتيجية التعليم المهني والتقني في فلسطين باعتبار أن لديها تصورات جاهزة حول تطوير مراكز التدريب المهني.

في مجال حماية العمل: إن مهمة الإشراف على تطبيق القوانين وتحسين شروط العمل وبيئته فيها يمكن له أن يلعب دوراً مهماً في تحويل مهمات الوزارة من مهمة تقديم خدمات متواضعة هنا وهناك إلى مهمة الارتقاء بهذا القطاع وإحداث تحولات تنموية نوعية فيه والوزارة من هذه الزاوية تؤكد على التالي:

(أ) أهمية التأمينات الاجتماعية وضرورة دعم توجهات الوزارة في إنشاء مؤسسة للضمان الاجتماعي وما يتطلبه ذلك من توفير للإمكانات؛

(ب) أهمية القطاع التعاوني وذلك بالنظر إلى دوره التنموي المهم وما يتطلب ذلك من توفير للإمكانات على مستوى التدريب والتأهيل ولدى الوزارة تصورات تفصيلية للنهوض بهذا القطاع؛

(ج) دعم إمكانات الوزارة في مجال قدراتها على تحسين إمكاناتها في مجال التفتيش وفي مجال الشراكة الاجتماعية.

هذه باختصار هي جذور مشكلات قطاع العمل في فلسطين وهذه هي انعكاساتها وهذه هي خصائصها المميزة والتي في ضوئها حددت الوزارة مهماتها المباشرة وأولوياتها في هذه المرحلة الحاسمة من تطور المجتمع الفلسطيني.

المراجع

جهاز الإحصاء المركزي، عدة مسوحات.

د. محمد مصر، تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، ماس.

د. باسم مكحول، القدرة الاستيعابية لسوق العمل الفلسطيني، ماس.

المراقب الاقتصادي، عدة أعداد.

المراقب الاجتماعي، عدة أعداد.

منشورات ووثائق وزارة العمل.

وثائق مؤتمر التشغيل في فلسطين.

البنك الدولي وتقرير منسق الأمم المتحدة، عدة تقارير.