



شؤون التنمية البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، ٤ شارع يعقوبي، ص.ب. ٥١٣٥٩، القدس
تلفون: ٦٢٦٨٢٠٠ (٩٧٢٢)+، فاكس: ٦٢٦٨٢٢٢ (٩٧٢٢)+، www.undp.ps

تمهيد

تسعى "شؤون التنمية" إلى تعزيز الحوار ودعم التخطيط للمساعدات الإنسانية والتنمية وتوجيهها بشكل فعال في الأرض الفلسطينية المحتلة من خلال توفير المعلومات حول القضايا المحورية وذات البعد البشري.

تنشر "شؤون التنمية" سلسلة من الإصدارات الرامية إلى تحليل الظروف الخاصة بالتنمية الفلسطينية. وتعتمد الأعداد الأولى منها على نتائج استطلاعات للرأي العام حديثة العهد وواسعة النطاق يجريها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني.¹

ويعمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، من خلال "شؤون التنمية"، على إبراز القضايا الحساسة وتقديم صورة سريعة وشاملة عنها. الورقة الثانية من هذه النشرة تتناول موضوع البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة من منظور سوق العمل والانكشاف. ومع ذلك، فهي لا تقدم مراجعة لتشريعات العمل ولا تتناول التركيبة المؤسسية والسياسات، وهو ما يمكن أن يحتاج إلى المزيد من التحليل المعمق في المستقبل.

مقدمة

بعد سبعة أعوام من التدهور الاقتصادي في الأرض الفلسطينية المحتلة وثبات معدلات البطالة على مستوى مرتفع، بلغ الفقر مستويات غير معهودة وازداد عدد الفلسطينيين المهجرين بالواقع في قبضة الفقر. لقد سبق وأن أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني في تموز/يوليو الماضي² إلى أن التطورات في الأرض الفلسطينية المحتلة قد اتخذت منحى يهدد بالخطر وإمكانية تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها الأمم المتحدة، وهو "القضاء على الفقر المدقع والجوع"، في الواقع لن يكون من الممكن تحقيق هذا الهدف دون بذل جهود منسقة لمعالجة هذه المشكلة. إن انتشار البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة يخلق تحدياً كبيراً في هذا السياق. وينبغي على أي جهد لتعزيز التدابير الموجهة لصالح الفقراء أن يتضمن نماءً مستداماً في فرص العمل المنتج والكريم.³

المحتويات

1	تمهيد
1	مقدمة
2	البطالة – الوضع الراهن
4	التشغيل – التصورات الفلسطينية
7	ملاحظات ختامية

مؤشرات التنمية

3,761,646	مجموع السكان
2,345,107	الضفة الغربية.....
1,416,539	قطاع غزة.....
المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2008	
3%	معدل النمو السكاني
92.4%	معدل معرفة القراءة والكتابة بين البالغين
26.7%	معدل البطالة
23	معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة لكل 1000 ولادة حية
المصدر: تقرير التنمية البشرية 2007/2008	

ويؤثر سوق العمل أيضاً على تحقيق الهدف الإنمائي الثالث للألفية: "تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة". فكما سيتم التوضيح في هذه الورقة، لا يقف الأمر عند كون مشاركة الإناث في القوى العاملة الفلسطينية بين أقل المستويات في العالم، بل حتى الإناث الناشطات في سوق العمل يواجهن قدراً كبيراً من التمييز المبني على النوع الاجتماعي.

إن إقامة حكومة الطوارئ وما تبعها من استئناف التعاون الدولي قد فتحت إمكانات جديدة للعودة إلى عمليات التنمية في الضفة الغربية. ولكن ذلك لا يشمل في الوقت الراهن قطاع غزة، والذي لا يزال يعتمد بشكل كبير على المعونات الإنسانية. وقد ركزت السلطة الفلسطينية ومجتمع المانحين خلال تلك الفترة من الأزمة المالية والحصار جهودهما على المعونات الإنسانية والاستقرار الاجتماعي بدلاً من النمو والتنمية. والآن يواجه المجتمع الفلسطيني جملة من التحديات الهائلة: فخلال السنتين الماضيتين، ارتفعت معدلات الفقر بشكل ملموس وبقيت معدلات البطالة على ارتفاعها.

1 قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، من خلال تعاقب فرعي مع شركة الشرق الأدنى للاستشارات، في الفترة بين 3 نيسان/أبريل و8 أيار/مايو 2007، بإجراء خمسة مسوح شاملة عبر الهاتف بمساعدة الحاسوب في خمس مناطق من الأرض الفلسطينية المحتلة (شمال الضفة الغربية، وجنوب الضفة الغربية، ووسط الضفة الغربية، وشمال قطاع غزة، وجنوب قطاع غزة)، حيث تم استخدام أساليب الاتصال بأرقام عشوائية لاختيار عينة عشوائية من الأسر في كل منطقة. وقد تم إنجاز أكثر من 1000 مقابلة بنجاح في كل منطقة، وبالتالي بلغ المجموع الكلي للأسر المحوثة في الأرض الفلسطينية المحتلة 5050 أسرة. وبعد أن تم وزن البيانات لتجنب الزيادة في حجم التمثيل ما بين منطقة وأخرى وفقاً للتركيب السكاني، بلغ مجموع العينة في مجموعة البيانات الموحدة والكلية في المناطق الخمس 5276 أسرة. وبلغ هامش الخطأ +/- 1.8، فيما بلغ مستوى الثقة 99%.

2 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني. "شؤون تنمية" الفقر في الأرض الفلسطينية المحتلة. تموز/يوليو 2007، العدد رقم 1.

3 مفهوم العمل الكريم يتعلق بحق النساء والرجال في الحصول على عمل يكون منتجاً، ويولد دخلاً عادلاً، ويوفر الأمان في مكان العمل والحماية الاجتماعية للأسرة، ويوسع آفاق التطور الشخصي والدمج الاجتماعي، ويمنح الناس حرية التعبير عن الاهتمامات والتنظيم والمشاركة في القرارات التي تخص حياتهم، ويضمن تكافؤ الفرص والمعاملة لكل النساء والرجال.

وتشير المسوح إلى أن جزءاً كبيراً من الفلسطينيين قد استنفدوا أو على شفا أن يستنفدوا ما لديهم من استراتيجيات للتكيف.⁴ وفي الوقت ذاته، شهد الفلسطينيون إضعاف مؤسسات السلطة، والإضرابات في المدارس والصحة والمؤسسات العامة الأخرى، ومخاطر الحرب الأهلية، وانهيار القانون والنظام، يضاف إلى ذلك استمرار القيود التي تفرضها إسرائيل على حركة السكان والبضائع. وفي ظل هذه الأوضاع، ليس من المفاجئ أن نجد وضع العاملين في الأرض الفلسطينية المحتلة في تراجع مستمر.⁵



البطالة – الوضع الراهن

مع انطلاقة الانتفاضة الثانية في أيلول/سبتمبر 2000 تغيرت ظروف العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة بشكل حاد، حيث تضرر سوق العمل بشكل خطير بسبب صعوبات التنقل وتقييد حركة الناس والبضائع إلى جانب فقدان فرص العمل في إسرائيل. يعرض الشكل رقم 1 النزعة التي اتخذتها معدلات البطالة على مدى فترة 12 عاماً الماضية⁶ (حسب مقياس منظمة العمل الدولية⁷). يمكن ملاحظة أن قطاع غزة كان ولا يزال أسوأ حالاً من الضفة الغربية من ناحية البطالة. وبعد أن بلغت مستويات البطالة ذروتها في 2002 في قمة عمليات الاجتياح العسكري وحظر التجوال والإغلاقات الإسرائيلية، بدأ سوق العمل بالتكيف تدريجياً مع الوضع. ومع ذلك، تبقى مستويات البطالة العامة مرتفعة، إذ وصلت إلى 21.5% في الربع الأخير من عام 2007، بواقع 17.7% في الضفة الغربية و29.7% في قطاع غزة.⁸ وإذا أخذنا في الحسبان العاملين المتعطلين الذين لم يعودوا يبحثون عن عمل بنشاط ("التعريف الموسع" لمنظمة العمل الدولية)، فيكون متوسط معدل البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة في الربع الأخير من عام 2007 قد وصل إلى 28.2%، بواقع 25.9% في الضفة الغربية و35.3% في قطاع غزة.⁹ إن معدلات البطالة هذه تعتبر مرتفعة إذا قورنت بالبلدان الأخرى في الإقليم. ففي عام 2006، على سبيل المثال، عندما بلغ معدل البطالة¹⁰ في الأرض الفلسطينية المحتلة 23.6%، كان يقف هذا المعدل في إسرائيل عند 8.4% وفي الأردن عند 14.0%.¹¹

يبين الشكل رقم 1 أيضاً¹² الانخفاض في عمل الفلسطينيين في إسرائيل ومستوطناتها، وخاصة منذ العام 2000. لقد اعتمدت الأرض الفلسطينية المحتلة تقليدياً على العمل في إسرائيل، والذي وصل ذروته عام 1999، عندما كان 25.9% من العاملين في الضفة الغربية و15.7% في قطاع غزة يعملون في إسرائيل أو مستوطناتها. إلا أن هذه النسبة قد انخفضت في الربع الأخير من عام 2007 لتبلغ 13.1% في الضفة الغربية و0% في قطاع غزة.

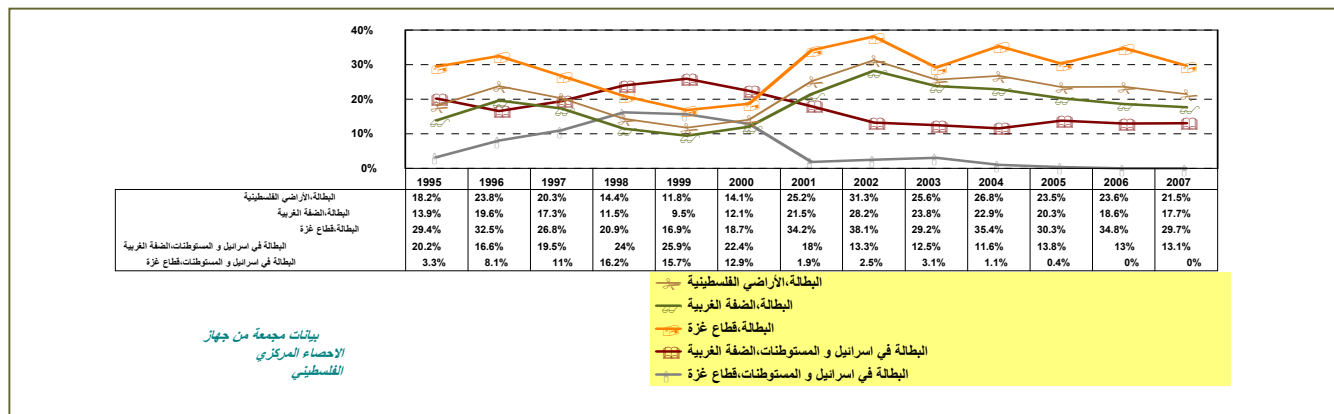
لعب قطاعان في سوق العمل الفلسطيني دوراً مميزاً في استيعاب المتعطلين منذ الانتفاضة الثانية: قطاع الخدمات، والذي يتضمن إدارة الخدمات العامة وجزءاً كبيراً من خدمات الصحة والتعليم، والقطاع الزراعي الذي يعمل جزئياً على امتصاص الصدمات، وخاصة في أوقات الضائقة الاقتصادية.

ويتضح من الشكل رقم 2 أن قطاع الخدمات من القطاعات التي توظف نسبة عالية من القوى العاملة، بل وازداد دوره منذ الانتفاضة الثانية، حيث كان القطاع الرئيسي الذي يوفر فرص العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة. لقد طرأ توسع على قطاع الخدمات في وقت فقدان فرص العمل في القطاعات الأخرى، مثل البناء والصناعة، واللذين كانا تقليدياً يمدان العمال الذين لا يمتلكون مهارات خاصة بفرص عمل في إسرائيل. ففي الربع الأخير من عام 2007، شغل قطاع الخدمات 35.8% من العاملين، بواقع 29.8% في الضفة الغربية و50.9% في قطاع غزة.¹³ ويعتبر توسع مؤسسات السلطة الفلسطينية على مدى الأعوام السابقة السبب الرئيسي لهذه النسب الاستثنائية. ففي الربع الأخير من عام 2007، كان 22.5% من العاملين من موظفي السلطة الفلسطينية، بواقع 15.0% في الضفة الغربية و41.1% في قطاع غزة¹⁴، بالمقارنة مع 17.4% بالمتوسط عشية الانتفاضة. وبعد فوز حماس بانتخابات المجلس التشريعي الفلسطيني في كانون الثاني/يناير 2006، تضرر موظفو السلطة بشدة بسبب الأزمة المالية والسياسية الناشئة التي واجهت السلطة الفلسطينية. ففي الفترة بين آذار/مارس 2006 وحريران/يونيو 2007، تلقى معظم هؤلاء الموظفين رواتبهم بشكل جزئي و/أو بشكل غير منتظم. ومع أنهم كانوا يعملون، فإن انقطاع الرواتب المنتظمة قد أثر سلباً على وضعهم المالي، مما يستتبي عملهم من مواصفات العمل الكريم.

⁴ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، "تقرير التنمية البشرية في الأرض الفلسطينية المحتلة"، تموز/يوليو 2007، العدد رقم 1.

⁵ منظمة العمل الدولية، "وضع العاملين في الأراضي العربية المحتلة"، أيار/مايو 2007.

الشكل رقم 1: مستويات البطالة (مقياس منظمة العمل الدولية) ونسبة القوى العاملة التي تعمل في إسرائيل والمستوطنات منذ 1995: في الأرض الفلسطينية المحتلة ككل وفي الضفة الغربية وقطاع غزة كل على حدة



"القطاع الخاص كان القطاع الرئيسي الذي يوفر فرص العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة"

أضف إلى ذلك أن القطاع الخاص يواجه المشكلة الأهم وهي أنه لم يعد قادراً على المنافسة على المستوى الدولي بمنتجاته التقليدية ذات القيمة المنخفضة والتي تتطلب عمالة مكثفة بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج، في الوقت الذي فتحت فيه إسرائيل أسواقها للواردات القليلة التكلفة. وحتى تتمكن مشاريع الأعمال الفلسطينية من البقاء والتوسع، عليها أن تتحول نحو إنتاج سلع ذات قيمة مضافة أعلى، ونحو تحسين الجودة وخفض التكلفة وتوسيع الأسواق.²⁰

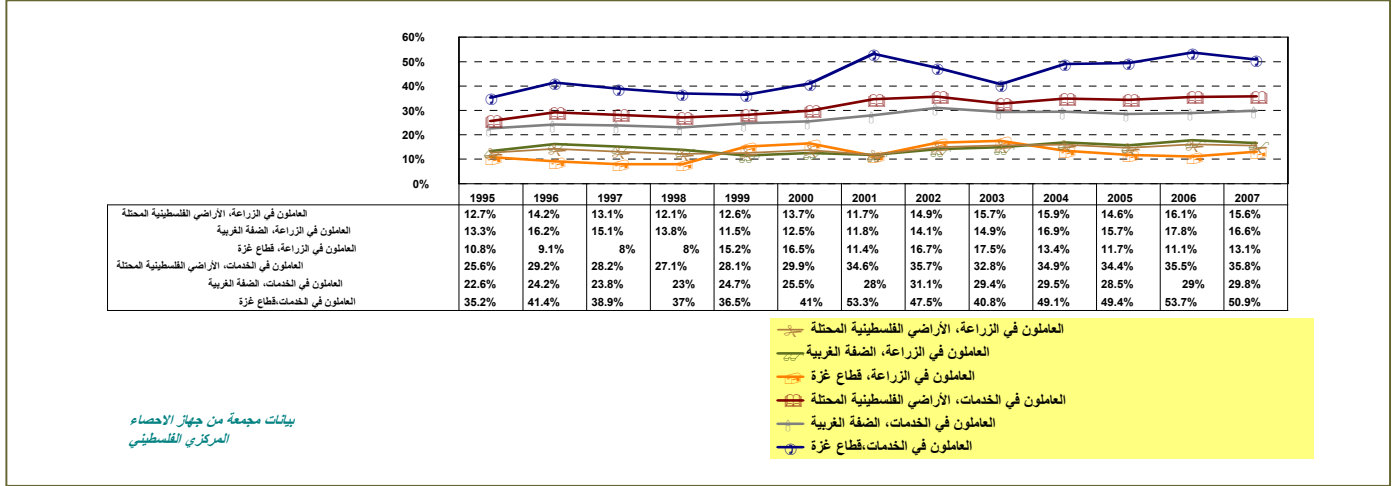
وقد تعرض قطاع غزة، منذ أن أصبح خاضعاً لسيطرة حماس في حزيران/يونيو الماضي، إلى تدابير إغلاق مشددة بشكل ملحوظ سببت تفاقم الضائقة وأثرت سلباً على الاقتصاد الذي يعاني أصلاً من الشلل، مما أثر بدوره سلباً على فرص العمل. وقد تضرر القطاع الخاص في قطاع غزة بشدة واضطرت مصانع عديدة إلى أن تغلق أبوابها وتسرح عمالها بسبب الافتقار إلى المواد الخام. وكشفت نتائج استطلاع أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني في كانون أول 2007 أنه، ومنذ حزيران 2007، 26% من القطاع الخاص اضطروا إلى تقليل نشاطهم التجاري، 27% أغلقوا أبوابهم،

في بعض الأوقات، كانت الضبابية السياسية تحفز التوسع في قطاع الزراعة، إذ ينزع الفلسطينيون للتوجه إلى زراعة الكفاف عندما لا تتاح لهم إمكانيات أخرى للدخل. كما ويشير الشكل رقم 2، ما شهدته حصة قطاع الزراعة في سوق العمل العديد من التقلبات منذ العام 1995 وتطورت بشكل مختلف ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي الضفة الغربية، ساد ميل نحو الزيادة في العاملين في قطاع الزراعة منذ بداية الانتفاضة الثانية. أما في قطاع غزة، فقد تعرضت مساهمة قطاع الزراعة إلى قيود بسبب الإغلاقات والتدمير وما تبع ذلك من عزل عن الأسواق الزراعية التي يمكن أن تمد المزارعين بعوائد مالية. من المعتاد أن تتفاوت قدرة استيعاب قطاع الزراعة للعمالة بين موسم وآخر وأن يتضمن نسبة عالية من العاملين غير مدفوعي الأجر من أفراد العائلة والعاملين بشكل جزئي. ففي الربع الأخير من عام 2007، كان 67.2% من العاملين في قطاع الزراعة من أفراد العائلة غير مدفوعي الأجر وعمل 62.3% ما بين 1-14 ساعة في الأسبوع¹⁵. وإلى جانب اكتشاف قطاع الزراعة بشكل كبير أمام الإغلاقات، فإنه تأثر بشدة أيضاً بمصادرة الأراضي والتدمير، وتأثر ببناء الجدار في الضفة الغربية.¹⁶ كما ساهم ارتفاع تكاليف المدخلات الزراعية في جعل قطاع الزراعة أقل إدراراً للربح منذ العام 1995.¹⁷

لم يتمكن القطاع الخاص الفلسطيني، وخاصة القطاع الصناعي، من النمو وتوفير الكثير من فرص العمل اللازمة للمتطلين. ففي الفترة بين 1994 و2004، تراجعت حصة القطاع الصناعي (وخاصة التصنيع) في العمالة الكلية من حوالي 14.1% إلى 12.3%.¹⁸ لقد عمل نظام الإغلاق¹⁹ في الواقع على تثبيط الاستثمارات في القطاع الخاص وفقدت العديد من الأعمال أسواقها الخارجية والداخلية بسبب ارتفاع تكاليف المعاملات وعدم وجود ثقة في إمكانية التسليم.

6 بيانات مجمعة من: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. "تغيرات أساسية في مؤشرات القوى العاملة". مسح القوى العاملة. تشرين الأول - تشرين الثاني 2007. المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.
7 "البطالة" حسب التعريف القياسي لمنظمة العمل الدولية تشير إلى الأفراد الذين يبحثون عن عمل بنشاط. إلا أنه يوجد في الأرض الفلسطينية المحتلة مجموعة كبيرة من "العاملين المبتطلين" الذين توقفوا عن البحث عن عمل. لذلك يستخدم أحياناً "تعريف موسع" يضم "العاملين المبتطلين" كمؤشر إضافي ويكمن وضع البطالة بصورة أفضل.
8 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة. تشرين الأول - تشرين الثاني 2007. المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.
9 المرجع السابق.
10 معدل البطالة القياسي لمنظمة العمل الدولية.
11 بيانات مجمعة من: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. "تغيرات أساسية في مؤشرات القوى العاملة". مسح القوى العاملة. تشرين الأول - تشرين الثاني 2007. المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.
12 وكالات الأمم المتحدة، المرآة الإنسانية، كانون الثاني 2007.
13 حسابات مبنية على "تغيرات أساسية في قطاع الزراعة في الأرض الفلسطينية 1994/93-2005/04". (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).
14 World Bank, "West Bank and Gaza investment climate assessment: Unlocking the potential of the private sector", 20 March 2007.
15 حسب بيانات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، يوجد 482 حاجزاً على الطرق في الضفة الغربية و 87 نقطة تفتيش. (تقرير الحركة والوصول رقم 46، كانون الثاني 2008).
16 World Bank, "West Bank and Gaza investment climate assessment: Unlocking the potential of the private sector", 20 March 2007.
17 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني. قطاع غزة. "القطاع الخاص في تدهور مستمر". كانون أول 2007.

الشكل رقم 2: تطور التشغيل في قطاعي الزراعة والخدمات منذ العام 1995



للمقارنة، يبلغ المعدل المتوسط لمشاركة الإناث في سوق العمل بالنسبة لإقليم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا 29%، فيما يبلغ المتوسط في العالم 52%²⁸. ويعتبر وضع النساء في سن 20-24 عاماً الأسوأ في سوق العمل حيث يبلغ معدل البطالة في أوساطهن 46.0% بالمقارنة مع 33.9% بين الرجال في الفئة العمرية ذاتها. وعند أخذ التحصيل العلمي في الحسبان، يلاحظ أن أعلى نسبة من البطالة، 28.8%،

و 3% انتقلوا للعمل في مجالات أخرى، مقابل 5% فقط لم يتأثروا. وتبين النتائج أيضاً أن 36% من المستهدين قد قاصوا الأجور بنسبة 40% منذ حزيران 2007، و 78% منهم اضطروا إلى وقف موظفيهم عن العمل. إن هذه التطورات الأخيرة تنعكس جزئياً في إحصائيات العمل على شكل انخفاض في حصة قطاع التصنيع من 8.0% في الربع الثاني إلى 5.5% في الربع الأخير وانخفاض في حصة قطاع البناء من 6.2% في الربع الثاني إلى 1.5% في الربع الأخير من عام 2007²². كما ترك الإغلاق أثره على قطاع الزراعة في قطاع غزة، والذي يعتمد بشكل كبير على استيراد المدخلات والمواد الخام وتصدير المنتجات. فقد أدى تجميد التصدير إلى احتجاز آلاف الأطنان من المنتجات الزراعية في قطاع غزة، مما تسبب في تقليص حاد في عوائد المزارعين.²³

"يعتبر التشغيل أهم احتياج مجتمعي وفق إفادات 42% من الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة"

توجد بين النساء الحاصلات على 13 سنة أو أكثر من التعليم، فيما أن البطالة بين الرجال ضمن هذه الفئة تبلغ 13.5%²⁹. كما أن سوق العمل الفلسطيني يتسم بقدر عال من الفصل حسب النوع الاجتماعي. فالنساء يعملن في الأساس في قطاع الخدمات بواقع 48.9%، وقطاع الزراعة بواقع 33.7%. وتعاني النساء العاملات من المزيد من الأوضاع المجحفة بالمقارنة مع الرجال. ففيما تعمل 33.2% من النساء ضمن فئة أفراد العائلة غير مدفوعي الأجر، تشكل هذه الفئة 6.8% فقط من الرجال العاملين. فضلاً عن ذلك، تعمل 10.7% من النساء في الأرض الفلسطينية المحتلة لحسابهن الشخصي بالمقارنة مع 26.4% من الرجال. يضاف إلى ذلك أن 5.1% من الرجال في الأرض الفلسطينية المحتلة هم أرباب عمل بالمقارنة مع ما لا يزيد عن 0.8% من النساء.³⁰

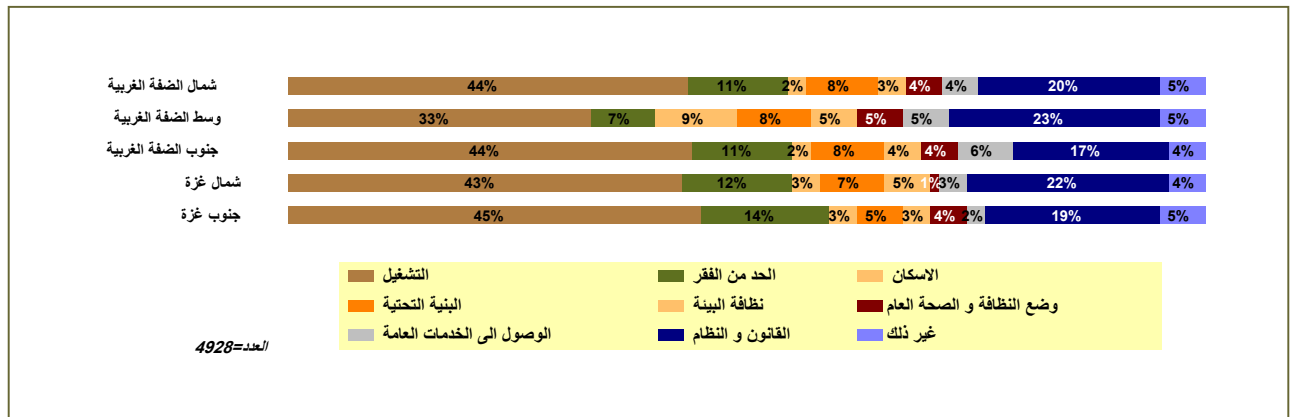
إن النمو السكاني السريع بين الفلسطينيين، والذي يبلغ 3.3% سنوياً، يضاف إليه النسبة العالية من الفئات الشابة، 46% في سن 14 عاماً فأقل،²⁴ يعملان على توسيع القوى العاملة. فقد شهدت القوى العاملة زيادة بنسبة 5.4% في عام 2006 لوحده.²⁵ وتؤثر البطالة على الفئات الشابة من الفلسطينيين أكثر من سواهم، إذ أظهر الربع الأخير من 2007 مزيداً من التدهور في أوضاع هذه الفئات، حيث كان 36.2% ممن هم في سن 20-24 عاماً، بواقع 29.6% في الضفة الغربية و 48.2% في قطاع غزة، و 38.6% ممن هم في سن 15-19 عاماً، بواقع 33.5% في الضفة الغربية و 52.4% في قطاع غزة بدون عمل²⁶. وما لم يتم تغيير هذا الوضع، فإن عجز سوق العمل عن مد الفئات الشابة بفرص وأفاق لعمل كريم في المستقبل فلا بد أنه سيزيد أثره على التنمية الاجتماعية والاقتصادية الطويلة الأمد في الأرض الفلسطينية المحتلة. كما ستعرض فرص تحقيق الهدف الإنمائي الثالث للألفية بخصوص تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة إلى تحديات كبيرة من ناحية التشغيل. فمشاركة الإناث في سوق العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة من أخفض المستويات في العالم إذ تبلغ 15.5%،²⁷ بواقع 18.4% في الضفة الغربية و 10.2% في قطاع غزة.

التشغيل – التصورات الفلسطينية

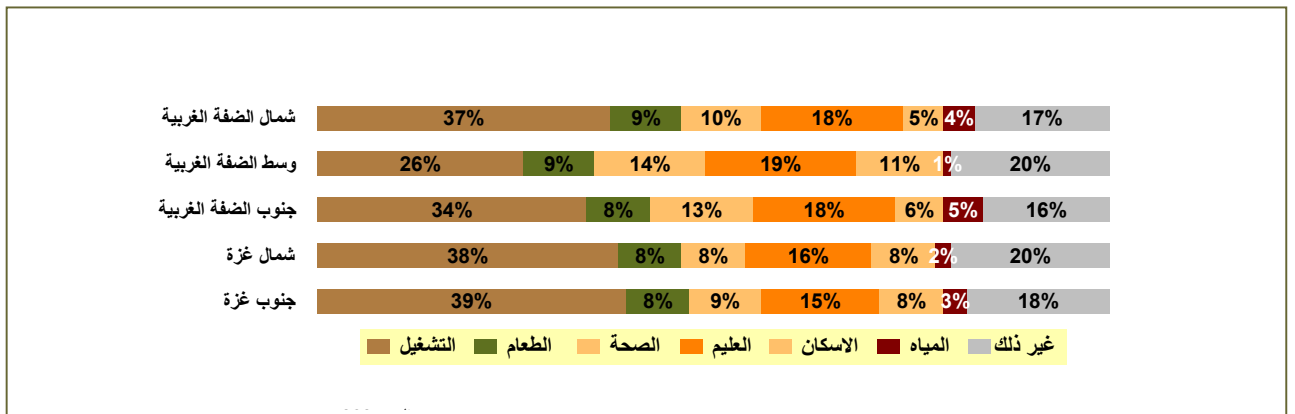
ترسم الإحصاءات الرسمية في الأرض الفلسطينية المحتلة صورة قاتمة لمستويات البطالة العالية ومعدلات الفقر غير المسبوقة. وتأتي نتائج مسح واسع النطاق لاستطلاع الرأي العام أجري لصالح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتؤكد أهمية التدخلات التي تولد التشغيل، وأهمية فرص العمل بشكل عام، باعتبارها من الاهتمامات والاحتياجات الأساسية للجمهور الفلسطيني العام.

ويعتبر التشغيل أهم احتياج مجتمعي وفق إفادات 42% من الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة، يلي ذلك 20% ممن يعتقدون أن القانون والنظام يمثل أهم احتياج مجتمعي، و11% ممن يعطون الأولوية للحد من الفقر. وكما يوضح الشكل رقم 3 أدناه، ترتب الاحتياجات المجتمعية المختلفة من ناحية الأهمية متماثلاً إلى حد كبير في أغلب المناطق في الأرض الفلسطينية المحتلة باستثناء وسط الضفة الغربية، حيث احتل التشغيل والحد من الفقر مرتبة أدنى من الأهمية، فيما نالت احتياجات أخرى مثل الإسكان والقانون والنظام علامات أعلى. قد يعكس ذلك واقع أن مستوى المعيشة أعلى نسبياً في منطقة الوسط، وخاصة في رام الله. كما أن الهجرة الداخلية إلى تلك المنطقة بدافع توفر فرص العمل تجعل الاحتياجات الحضرية، مثل الإسكان، أكثر إلحاحاً.

الشكل رقم 3: ترتيب أهم احتياج مجتمعي في المناطق الخمس في الأرض الفلسطينية المحتلة



الشكل رقم 4: ترتيب أهم الاحتياجات الأسرية في المناطق الخمس في الأرض الفلسطينية المحتلة

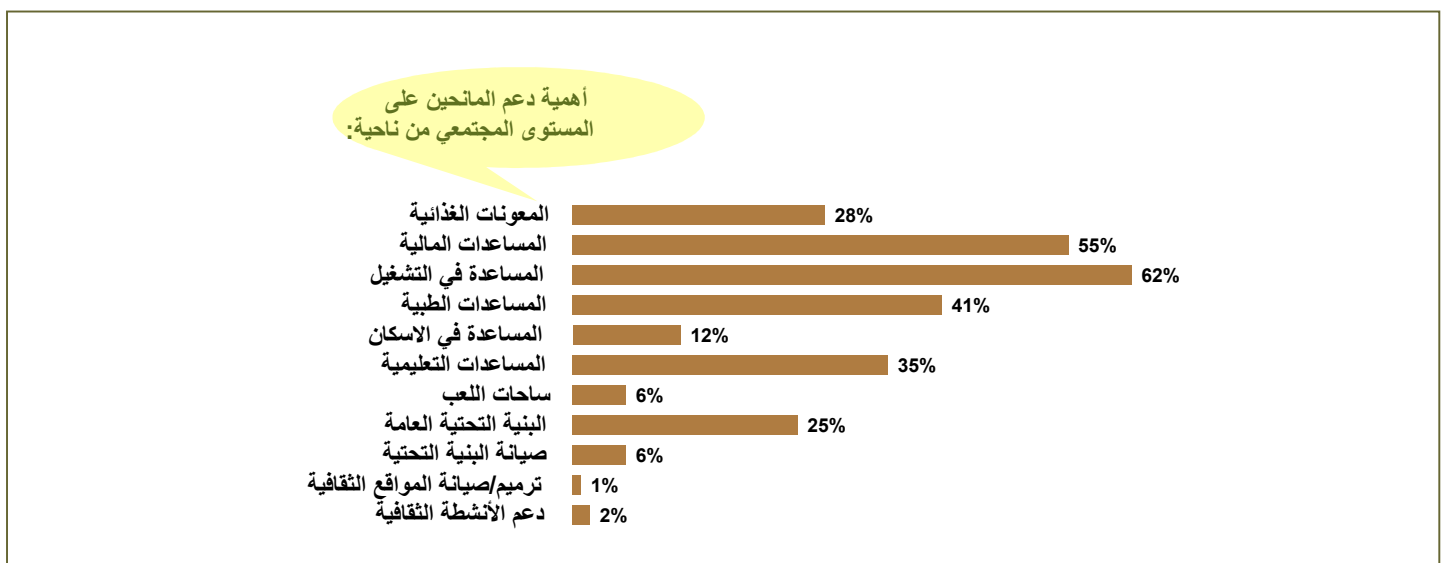


كما يعتبر التشغيل في قمة احتياجات الأسر في الأرض الفلسطينية المحتلة بواقع 35%، يليه الاحتياج للتعليم بفارق كبير. ولم تعط سوى 10% من الأسر الأولوية للصحة.³¹ وعلى نحو ما يظهر في الشكل رقم 4، وفي انسجام مع الإجابات عن السؤال السابق حول الاحتياجات المجتمعية، وضع المبحوثين من وسط الضفة الغربية التشغيل في مكانة أدنى (26%) بالمقارنة مع المبحوثين في المناطق الأخرى.

كما تتأكد أهمية التشغيل لدى الرأي العام الفلسطيني من خلال الوزن الذي يعطى للمعونات المتعلقة بالتشغيل باعتباره قطاعاً يحتاج إلى المساعدة من المانحين على المستوى المجتمعي. يوضح الشكل رقم 5 أدناه أن 62% من المبحوثين يرون قطاع التشغيل هو الأكثر حاجة للمساعدة من المانحين، فيما يعتبر 55% أن المعونات المالية هي القطاع الأكثر حاجة للدعم. تبرز هذه النتائج أن الدخل وتوفيره يعتبران ضمن الاهتمامات الأساسية للأسر الفلسطينية، ويفوقان الاحتياجات المجتمعية الأساسية الأخرى، بما فيها المعونات المتعلقة بالغذاء والرعاية الطبية والبنية التحتية.

"يعتبر التشغيل أهم احتياج مجتمعي وفق إفادات 42% من الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة"

الشكل رقم 5: أهمية القطاعات التي بحاجة إلى دعم المانحين على المستوى المجتمعي



²² الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "تغيرات أساسية في مؤشرات القوى العاملة"، مسح القوى العاملة تشرين الأول - تشرين الثاني 2007، المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.

²³ وكالات الأمم المتحدة، المراقب الإنساني، كانون الأول 2007.

²⁴ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، "الوضع الديمغرافي والاجتماعي-الاقتصادي للسكان الفلسطينيين في نهاية العام 2006"، كانون الأول/ديسمبر 2006.

²⁵ منظمة العمل الدولية، "وضع العاملين في الأراضي العربية المحتلة، أيار/مايو 2007".

²⁶ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة تشرين الأول - تشرين الثاني 2007، المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.

²⁷ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة تشرين الأول - تشرين الثاني 2007، المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.

²⁸ ILO، "Global employment trends for women"، March 2007.

²⁹ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة تشرين الأول - تشرين الثاني 2007، المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.

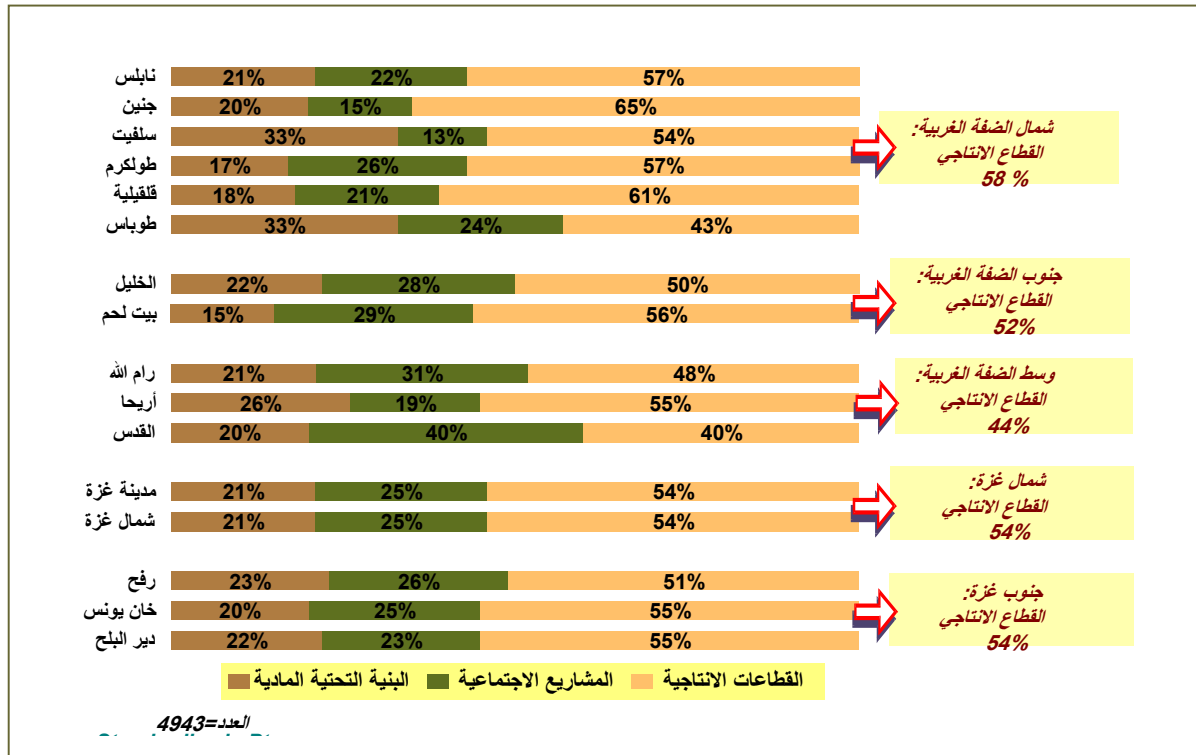
³⁰ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة تشرين الأول - تشرين الثاني 2007، المؤتمر الصحفي في 9 آذار 2008.

³¹ يلاحظ أن 18% من الفلسطينيين اختاروا الإجابة أن أهم احتياج أسري لهم يختلف عن أي من الخيارات المطروحة سلفاً في الاستمارة. لقد تم اتخاذ قرار عن وعي بعدم إدراج خيار الأمن أو القانون في قائمة الخيارات المحددة سلفاً. إلا أن الأثر الراجع من طاقم البحث عبر الهاتف يشير إلى أن أغلب المبحوثين الذين أجابوا "غير ذلك" وضجوا أن الأولوية الأولى لأسرتهم تتمثل في توفر الأمن.

بشكل أعم، سئل المبحوثين ما هو برأيهم أهم نوع من المساعدة اللازمة لمجتمعهم. ومرة أخرى، بقيت الرسالة التي يبعثها الجمهور الفلسطيني العام ثابتة، حيث اختارت الغالبية المساعدة في المجالات التي توفر فرص التشغيل والدخل. وبالتحديد، يعتبر 53% من الفلسطينيين في الأرض الفلسطينية المحتلة أن المساعدة لقطاع الإنتاج (بما في ذلك الصناعة والخدمات والزراعة، الخ) هي أهم ما يحتاجه مجتمعهم، يلي ذلك 26% ممن يعتقدون أن الاحتياج الأهم يكمن في القطاع الاجتماعي (بما في ذلك التعليم والصحة والإسكان، الخ)، و 21% ممن يعطون الأولوية للمساعدة في مجال البنية التحتية العامة (بما في ذلك الكهرباء والاتصالات والمياه والطرق والصرف الصحي، الخ).

وعلى مستوى المناطق، حصلت المساعدة في القطاع الإنتاجي على أعلى قدر من الأهمية في شمال الضفة الغربية، وخاصة في محافظات جنين (65%) وقلقيلية (61%). وفي الوقت ذاته، نالت المساعدة في البنية التحتية العامة أعلى علامة في محافظتين أخريين في شمال الضفة الغربية: سلفيت وطوباس بواقع 33% لكل منهما. وفي انسجام مع نتائج المسح التي جرى نقاشها أعلاه، كان تفضيل المساعدة في القطاع الإنتاجي الأقل بروزاً في وسط الضفة الغربية، وخاصة في محافظة رام الله بواقع 48% وفي محافظة القدس بواقع 40%. وفي هاتين المحافظتين تحديداً، حصلت المساعدة في القطاع الاجتماعي على أعلى تأييد من بين مختلف مناطق الأرض الفلسطينية المحتلة.

الشكل رقم 6: أهم نوع من المساعدة اللازمة للمجتمع في محافظات الأرض الفلسطينية المحتلة الست عشرة

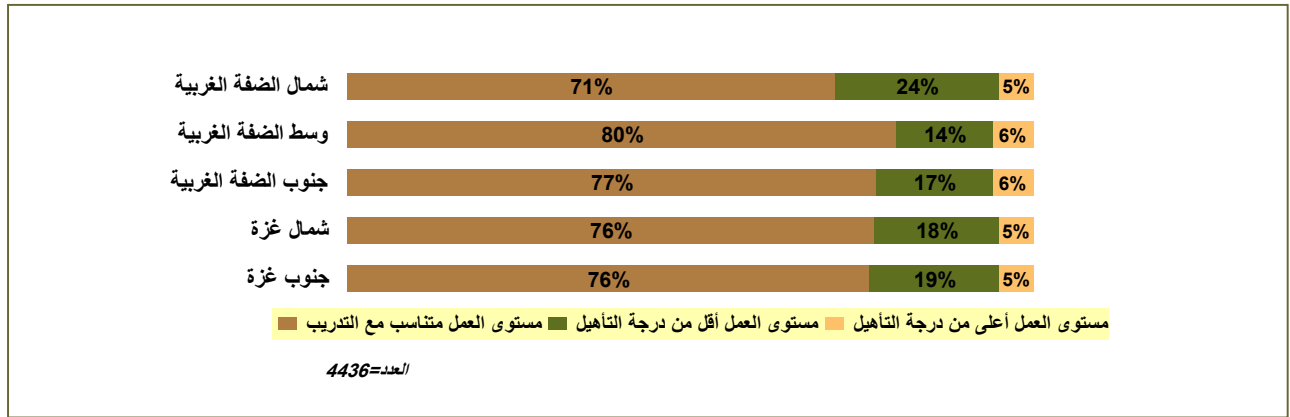


إلى جانب المعلومات حول احتياجات الجمهور الفلسطيني العام بخصوص المساعدات والتشغيل، من المفيد أيضاً التعرف أكثر على القوى العاملة ذاتها. على سبيل المثال، إن 76% من المعيلين الرئيسيين في الأرض الفلسطينية المحتلة حالياً يعملون في وظائف تعتبر أنها تناسب التدريب الذي حصلوا عليه. ومن بين نسبة 24% المتبقية، يعتبر 19% أنهم أعلى تأهيلاً من مستوى عملهم الحالي، ويعتبر 5% أقل تأهيلاً منه. تشير هذه النتائج إلى أن القدرة الاستيعابية لسوق العمل لا تتناسب بالشكل الأمثل مع مهارات القوى العاملة وأن حوالي خمس القوة العاملة يقبلون بالوظائف حتى التي تعتبر أقل مستوى من درجة تأهيلهم.

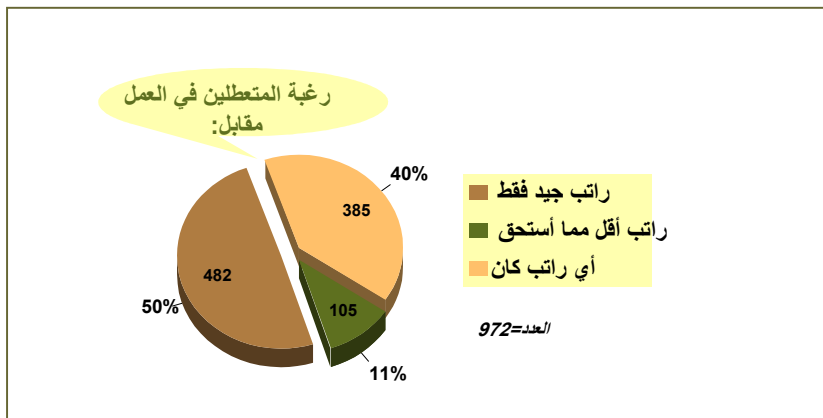
ومرة أخرى، نجد أن وسط الضفة الغربية يتمتع بأنسب الظروف لعثور المرء على عمل ينسجم مع التدريب الذي حصل عليه، فيما يبدو أن التوافق بين العرض والطلب في سوق العمل على أقل مستوى في شمال الضفة الغربية. فكما يظهر من الشكل رقم 7 أدناه، إن 14% من المعيلين من وسط الضفة الغربية يعملون حالياً في وظائف يقل مستواها عن درجة تأهيلهم، كما أن الأمر على هذا النحو بالنسبة لما يصل إلى 24% من المعيلين الرئيسيين في شمال الضفة.

ومثلما أن نسبة لا بأس بها من المعيلين يعملون في واقع الأمر في وظائف تعتبر أقل من مستوى تأهيلهم، نجد أن نصف المتعطلين في الأرض الفلسطينية المحتلة مستعدون للعمل حتى إذا لم يكن الراتب على المستوى الذي يستحقونه أو يأملونه. فكما يتضح من الشكل 8 أدناه، إن 40% من المتعطلين على استعداد للعمل مقابل أي مبلغ، فيما أن 11% مستعدون للعمل مقابل راتب أقل مما يستحقون.

الشكل رقم 7: تناسب الوظيفة الحالية للمعيل الرئيسي مع التدريب الذي حصل عليه في المناطق الخمس في الأرض الفلسطينية المحتلة



الشكل رقم 8: الرغبة في العمل مقابل راتب معين بالنسبة للمتعطلين في الأرض الفلسطينية المحتلة



إن نتائج المسح التي تم عرضها تبين أن التشغيل يمثل أحد أعلى الاهتمامات بالنسبة للسكان الفلسطينيين وأن الإلحاح من أجل العمل يفوق كثيراً الاحتياجات الاجتماعية والإنسانية الأخرى على مستوى كل من الأسرة والمجتمع. ويرتبط توفير العمل الكريم والمنتج بشكل وثيق بأفاق التنمية الاقتصادية واسترجاع الأمل والكرامة والانسجام الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني. ولكن ليس من السهل النجاح في معالجة قضية التشغيل، ويتطلب ذلك عملاً مكثفاً ومنسقاً من قبل السلطة الفلسطينية وكافة الأطراف ذات الشأن.

ملاحظات ختامية

لا تزال معدلات البطالة في الأرض الفلسطينية المحتلة، منذ الانتفاضة الثانية، مرتفعة بشكل ثابت وتمثل عقبة رئيسية أمام جهود الحد من الفقر وبالتالي أمام التقدم نحو تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية، والذي يرمي إلى القضاء على الجوع والفقر المدقع بحلول عام 2015.

إن مركزية العمل المنتج والكرام في تحقيق النمو لصالح الفقراء وتسريع عملية الحد من الفقر قد تأكدت من خلال عدد من الدراسات في بلدان من مختلف أنحاء العالم.³² والحد من الفقر يتضمن في العادة عناصر النمو الاقتصادي العالي على أساس مستدام. ولذلك، فيجب أن تعمل الاستراتيجيات³³ على تشجيع ما يلي: (1) النمو المعتمد على التشغيل المكثف والذي تعززه سياسات توفر حوافز لتنمية القطاعات ذات إمكانات التشغيل العالية، (2) والممارسات التي تؤدي إلى زيادة أثر مشاريع البنية التحتية على التشغيل، (3) والتدابير التي تمكن الفقراء من الحصول على السبل التي تتيح لهم الاستفادة من الفرص الاقتصادية المتوفرة (مثل التعليم والمهارات والوصول إلى الأصول الإنتاجية والتمويل).

تشير المنظمات الدولية بتكرار إلى أن القيود على التنقل وعلى وصول السكان والبضائع إلى الأرض الفلسطينية المحتلة وفي نطاقها تعتبر السبب الكامن وراء الوضع الاقتصادي القائم والسائد حالياً.³⁴ ويمكن أن يكون رفع هذه القيود بمثابة التدبير الوحيد والأكثر فاعلية لتعزيز النمو الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص وتوفير فرص العمل. ومع ذلك، فلا يزال هناك متسع لمعالجة نقاط الضعف البنوية في سوق العمل ومواصلة خلق فرص العمل على المدى القصير. فمن شأن ذلك أن يساعد على توفير الإغاثة وتعزيز التنمية في ظل هذه الأزمة التي طال أمدها، وأن يوفر الظروف اللازمة للنمو الاقتصادي لصالح الفقراء والحد من الفقر على المدى الأبعد.

وفي الأعوام الأخيرة، عملت السلطة الفلسطينية وقطاع الزراعة، إلى حد ما، على استيعاب العاملين الذين تم الاستغناء عنهم في القطاعات الأخرى. وليس من المرجح أن تستطيع السلطة الفلسطينية الاستمرار في التوسع في الأعمار القادمة، فيما أن العمل متاح في قطاع الزراعة يعتبر في العادة منخفض الإنتاجية وبدوام جزئي في طبيعته. لذلك، فسيكون من الأهمية أن تقوم السلطة الفلسطينية بدور نشط في تعزيز النمو في القطاعات الإنتاجية ذات إمكانات التشغيل العالية. سوف يتضمن ذلك تطوير السياسات من أجل النمو الموجه لصالح الفقراء والمعتمد على التشغيل المكثف والذي يأخذ في اعتباره المصاعب التي تواجه الفئات المنكشفة في سوق العمل، مثل الشباب والنساء. وبما أنه يتوقع من القطاع الخاص أن يقوم بدور محوري في هذه التنمية، فينبغي التركيز بشكل خاص على إتاحة بيئة تمكينية للقطاع الخاص وغير ذلك من التدابير التي تعزز تطوير الأعمال. وسيلزم لدعم هذه السياسات إجراء المزيد من البحوث حول الروابط بين الفقر والتشغيل في السياق الفلسطيني، بما في ذلك التشغيل في سوق العمل غير الرسمي والجانب المتعلق بالنوع الاجتماعي. ويجب أن يعزز هذا العمل بمجموعة من التدخلات على المدى الأبعد تتناول المفهوم الأعم للتشغيل المنتج والكرام.³²

وبما أنه من المرجح أن تظل برامج خلق فرص عمل قصيرة الأمد تشكل جزءاً ملموساً من محفظة الاستجابة إلى الأزمة في الأعمار القادمة وأن برامج البنية التحتية ستظل أيضاً دوراً مهماً في المراحل المبكرة من التعافي والإعمار، فينبغي التعامل بطريقة منهجية مع إمكانية تحقيق المزيد من الفوائد البعيدة المدى لهذا النوع من التدخلات. فلا يزال ثمة مجال لزيادة أثر مثل هذه التدخلات من ناحية التشغيل من خلال استخدام الأساليب الأكثر تعزيزاً لفرص العمل، والتي إن تم تطبيقها على نطاق واسع وربطها بمستوى السياسات، لأمكنها أن تساهم في تحقيق نمو غني بفرص العمل على المدى البعيد. كما أن برامج خلق فرص العمل من خلال مشاريع البنية التحتية المعتمدة على التشغيل تعد وسيلة ممتازة لتعزيز التنمية المحلية وتطوير الحكم والقطاع الخاص وللمساهمة في بناء السلام والتعافي المبكر.³³

إن التحرك نحو المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سوق العمل، على نحو ما ينعكس في مؤشر الأهداف الإنمائية للألفية بالنسبة للأرض الفلسطينية المحتلة "حصة النساء في العمل بأجر في القطاع غير الزراعي"، سينتطلب إتباع نهج مركز ونشط. ومن التحديات الخاصة في هذا الإطار ارتفاع معدلات البطالة المسجلة في أوساط النساء الشابات، وعلى الأخص اللواتي حصلن على مستويات عالية من التعليم. إن هناك حاجة للمزيد من البحوث حول العوائق المختلفة التي تواجهها النساء في سوق العمل، بما يشمل عناصر التمييز بين الجنسين، بهدف تحسين وجهة التدخلات والتدابير التصحيحية في سوق العمل.

يجب أن تكون التدخلات الرامية إلى تيسير وصول الشباب والنساء والفئات المنكشفة الأخرى إلى سوق العمل مبنية على تحليلات العرض والطلب في سوق العمل. وستكون مثل هذه التحليلات مفيدة في السعي نحو جسر الهوة بين نظام التعليم واحتياجات سوق العمل. ويمكن أن تتضمن مجموعة البرامج الموجهة لاحتياجات هذه الفئات التدريب وبرامج التشغيل وتيسر خدمات تطوير الأعمال والقروض الصغيرة.

وفي الوقت الراهن، ومن خلال البنية التنسيقية الحالية للسلطة الفلسطينية، لا يتم التعامل مع توليد فرص العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة بالشكل الأمثل. فالتدخلات الخاصة بالتشغيل، باعتبارها قضية متقاطعة مع مختلف القطاعات، يتم التعامل معها من قبل عدد كبير من الأطر عبر قطاعات مختلفة وفي مجرى الاستجابة لمختلف الاحتياجات الإنسانية والتنموية. وبالنظر إلى الموقع المركزي الذي يحتله التشغيل والحاجة إلى عمل منسق ومصمم حسب سياسات التشغيل ذات الصلة، فإن تأسيس آلية تنسيق بين هذه الأطر يظل ضمن قائمة الأولويات.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) هو شبكة التنمية العالمية للأمم المتحدة، وهو يشجع على التغيير ويربط البلدان من خلال المعرفة والخبرة والموارد لمساعدة الشعوب على بناء حياة أفضل. علماً بأننا نتواجد في 166 دولة نعمل معها لمساعدتها على الوصول إلى حلول للتحديات العالمية والمحلية التي تواجهها. وتعتمد تلك البلدان على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركائه المتعددين لبناء قدراتها المحلية.

وقد تعهد قادة العالم في قمة التنمية الألفية المنعقدة في عام 2000 بإجاز أهداف التنمية الألفية، بما فيها الوصول إلى هدف تخفيض الفقر إلى النصف مع حلول عام 2015. وتقوم شبكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالربط والتنسيق بين الجهود العالمية والوطنية لتحقيق تلك الأهداف ومساعدة البلدان على بناء وتبادل الحلول للتحديات المتعلقة بما يلي:

- تعزيز الحكم الديمقراطي
- الحد من الفقر
- الوقاية من الكوارث وإعادة التأهيل
- الطاقة والبيئية من أجل تنمية مستدامة
- مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز

ويساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول النامية على اجتذاب واستخدام المساعدات بشكل فعال. فنحن نشجع، في جميع أنشطتنا، على حماية حقوق الإنسان وتمكين المرأة.

³² UNDP/ILO/Sida joint programme "Promoting Employment for Poverty Reduction", Discussion paper 14, The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An empirical analysis, Rizwanul Islam, January 2004.

³³ من الجدير بالذكر أن منظمة العمل الدولية قد اقترحت مؤخراً بعض مجالات التدخل الإستراتيجية في الوثيقة الصادرة عنها: "الأرض الفلسطينية المحتلة - إستراتيجية للتشغيل وسوق العمل"، أيلول/سبتمبر 2007.

³⁴ انظر مثلاً:

World Bank, "Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and inefficiency in the Palestinian Economy", 9 May 2007;

ILO, "The situation of workers in the occupied Arab territories", May 2007;

OCHA, "The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the West Bank", July 2007

³⁵ في تقرير حديث لمنظمة العمل الدولية (منظمة العمل الدولية: "وضع العاملين في الأراضي العربية المحتلة، أيار/مايو 2007)، تم اقتراح عدة مجالات من التدخلات الأبعد مدى، بما في ذلك مساعدة منظمات أرباب العمل والعمال، وتمتين وظائف إدارة العمل، وتطوير المشاريع، وبرنامج التشغيل والتدريب المهني، وتطوير التعاونيات، وتأسيس نظم فعالة للحماية الاجتماعية.

³⁶ ILO/HEI, Employment in Response to Crises: An analytical Report of the Research Project "Strengthening Employment in Response to Crises".