

وزارة العمل

الاستراتيجية الوطنية للتشغيل

2025-2021

المحتويات

أعضاء اللجنة الفنية لاعداد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2021-2025 4

كلمة وزير العمل 5

الملخص التنفيذي 6

الفصل الأول: المقدمة 12

الفصل الثاني: تشخيص لواقع التشغيل وسوق العمل الفلسطيني 18

1. السياق الاقتصادي 18
2. الاقتصاد الكلي والحيز المالي 24
3. التحول الديمغرافي في فلسطين 26
4. واقع سوق العمل الفلسطيني 28
   - 4.1. من هم النشطون اقتصاديا ومن هم غير النشطين اقتصادياً؟ 29
   - 4.2. من هم الفلسطينيون العاملون وما هي سمات عملهم؟ 33
   - 4.3. ما هي سمات البطالة ومن هم العاطلون عن العمل؟ 41
   - 4.4. هيكلية الأجور 51
   - 4.5. الحد الأدنى للأجور 52
   - 4.6. حجم المنشآت والعمالة غير المنظمة والتمويل 53
   - 4.7. الريادة ومساهمتها في التشغيل 60
   - 4.8. بيئة اداء الأعمال والاستثمار 62
5. عوامل العرض: التعليم ومواءمته لمتطلبات سوق العمل 64
   - 5.1. المخرجات التعليمية 64
   - 5.2. التعليم والتدريب المهني والتقني 66
   - 5.3. احتياجات تطوير القوة العاملة 69
5. الإطار القانوني والمؤسساتي لسوق العمل 70
   - 5.1. الإطار القانوني 70
   - 5.2. الإطار المؤسساتي 75

5.3. برامج سوق العمل النشط.....82

الفصل الثالث: الأولويات السياساتية 87

1. التحديات الأساسية 87

2.1. التعليم والتدريب المهني والتقني 92

2.2. زيادة منعة وتطوير القطاع الخاص 93

2.3. سياسات سوق العمل.....94

الفصل الرابع: التوجه الاستراتيجي 96

1. الرؤية والأهداف الاستراتيجية 96

2. النتائج والمخرجات 98

الفصل الخامس: الموارد المالية المطلوبة 126

الفصل السادس: تدابير الإدارة والرقابة والتقييم.....135

الملاحق.....138

الملحق أ: النمو في عدد العاملين والتوزيع بحسب القطاعات الاقتصادية بالاعتماد على نتائج تعداد السكان للأعوام 2007 و 2017 138

الملحق ب: برامج ومؤسسات التشغيل في فلسطين..... 142

برامج سوق العمل النشطة 142

الملحق ج: استراتيجيات وسياسات منخفضة التكلفة لتحفيز التشغيل 149

أعضاء اللجنة الفنية لاعداد الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2021-2025

معالي د. نصري أبو جيش	**"مقرراً – وزير العمل**
أ. نيفين غيضة	سكرتيرا – الأمانة العامة لمجلس الوزراء
أ. عبد الكريم دراغمة	"وزارة العمل
أ. سامر عرقاوي	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
م. أسامة اشتيه	وزارة التربية والتعليم
أ. حسن الأشقر	وزارة الزراعة
أ. أيمن صوالحة	وزارة التنمية الإجتماعية
أ. أمين عاصي	وزارة شؤون المرأة
أ. إسماعيل النمس	وزارة الدولة للريادة والتمكين
أ. غدير اسماعيل	الأمانة العامة لمجلس الوزراء
أ. ساهر صرصور	الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين
أ. نزيه مرداوي	إتحاد الغرف التجارية الصناعية الزراعية
أ. سهى كنعان	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني
أ. رشاد يوسف	وزارة الاقتصاد الوطني
أ. محمود الفروخ	وزارة الدولة للريادة والتمكين
م. وسام نخلة	وزارة التربية والتعليم
أ, عزمي عبدالرحمن	"وزارة الاقتصاد الوطني
م. نائل زيدان	الأشغال العامة والإسكان
أ. عطية السرطاوي	السياحة الآثار
أ. أشرف عنبتاوي	وزارة الزراعة

فريق الخبراء الفنيين المساند

د. بلال فلاح	معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).
د. نصر عبدالكريم	خبير أقتصادي
عامر ماضي	خبير منظمة العمل الدولية

كلمة وزير العمل



يشرفني باسم الحكومة الفلسطينية الثامنة عشرأن أقدم لشعبنا عامة ولشركائنا في طرفي الانتاج أصحاب عمل وعمال بشكل خاص ولشركائنا الدوليين الاستراتيجية الوطنية للتشغيل للأعوام 2021 –2025

والتي جاءت نتاج جهد مشترك وعمل دؤوب للشركاء جميعا وبدعم من منظمة العمل الدولية وخبرائها وبنيت على اساس تشخيص دقيق لواقع سوق العمل الفلسطيني وفي إطار اولويات الحكومة وبالتزامن مع المراجعة الشاملة لأجندة السياسات الوطنية والخطط القطاعية وغبر القطاعية.

نطلق هذه الاستراتيجية ونحن ندرك تمام الادراك حجم المخاطر والتحديات والمعيقات التي تواجه شعبنا الفلسطيني في ظل استمرار الاحتلال فالخطط والاستراتيجيات والسياسات والمعالجات تبقى منقوصة في غياب السيادة الوطنية الكامله والمتمثلة بانهاء الاحتلال واقامة الدولة الفلسطينية وعاصمتها القدس الشرقية.

نطلق استراتيجية التشغيل الوطنية في وقت ما زال فيه الاحتلال يعزز سياساته التوسعية الاستيطانية نحو الاستيلاء على مزيد من الارض ويمنع بشكل شبه كامل استغلال الموارد والاستثمار في المناطق المصنفة (ج) والتي تشكل أكثر من 60% من مساحة الضفة الغربية ويسيطر على المعابر والحدود ويتحكم بحركة البضائع والافراد ويفرض حصارا متواصل على قطاع غزة مما يعيق بل يدمر كل افاق التنمية.

فبسبب هذه السياسات يعاني الاقتصاد الفلسطيني الضعيف اصلا من الهشاشة والتبعية وعدم القدرة على النموالتطورمما حال دون قدرة سوق العمل على استيعاب الاف الداخلين الجدد وشكل تحديا كبيرا ومستمرا في استمرار ارتفاع معدلات البطالة خاصة بين الشباب وابقى معدلات المشاركة في القوى العاملة متدنية خاصة مشاركة المراة ودفع بالالاف للعمل في سوق العمل الاسرائيلي في شروط وظروف عمل غير لائقة.

جاءت هذه الاستراتيجية استجابة لتوجهات الحكومة ا وكضرورة وطنية لمنح الامل لالاف الخريجين من الجنسين باعادة الاعتبار للتشغيل وتحفيز السوق واصلاح مكامن الخلل في جانبي العرض والطلب ولتشكل ارضية للعمل

المشترك بين الشركاء ورؤية موحدة لمشاريع وبرامج التشغيل واعادة توجيهها . منطلقة من الايمان والارادة بقدرات الشركاء على احداث تغيير جوهري يستجيب لاحتياجات شبابنا للعمل والعيش بكرامة.

في الختام أسجل شكري وتقديري لكل من ساهم في اخراج هذه الاستراتيجية الى حيز الوجود وأخص بالذكر شركائنا في منظمة العمل الدولية واللجنة الفنية الوزارية وفريق الخبراء .

الملخص التنفيذي

من المفارقات المريرة لزمن ما بعد الاستعمار الذي يعيشه العالم أن دولة فلسطين هي الدولة الوحيدة في العالم التي ما زالت تخضع للاحتلال وتعاني من آثار الاستخراج الاقتصادي المألوف للمستعمرات السابقة والذي يقوض جهود حكومة دولة فلسطين وشركائها في المجتمع الدولي والمحلي لتحقيق التنمية المستدامة. فمنذ أكثر من عقد من الزمان حتى الآن، وبالرغم من الجهد الذي بذلته الحكومات الفلسطينية المتعاقبة لبناء مؤسسات دولة فلسطين والارتقاء بخدماتها وما تقدمه للمواطن الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة، إلا أن فلسطين تجد نفسها مثقلة بسلسلة من الحلقات المفرغة المرتبطة باستمرار الاحتلال الإسرائيلي وتوسع سياساته الاستيطانية في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وبعدم قدرة الفلسطينيين على النفاذ إلى واستخدام أراضيهم ومصادرهم الطبيعية في المناطق الخاضعة لسيطرة دولة الاحتلال والتي تشكل مساحتها ما يقارب 62 بالمائة من مساحة الضفة الغربية. إن هذه السياسات الاحتلالية لا تضرب بعرض الحائط فقط جميع الشرائع والأعراف الدولية، وانما ايضاً تنتهك التزامات إسرائيل كدولة احتلال وفقاً للقانون الدولي والانساني، ودون حسيب أو رقيب.

وفي واقع الحال، فإن اتفاقات أوسلو التي كانت تحكم العلاقات الفلسطينية–الإسرائيلية وتهدف إلى إرساء حل قائم على دولتين منذ تسعينيات القرن الماضي– آخذة بفقد أهليتها لأن تخدم الاهداف التي وضعت من أجلها، وذلك بسبب تناقض الاجراءات الإسرائيلية على الأرض معها، بما في ذلك اعاقة حرية التنقل والتجارة وتغيير معالم الحدود بشكل أحادي، واحتجاز واقتطاع اسرائيل للعوائد الجمركية والضريبية التي تجبيها نيابة عن دولة فلسطين وفقاً لهذه الاتفاقات.

وفضلاً عن القيود والضوابط المادية التي يفرضها الاحتلال، هنالك بعد مالي يرخي بثقله على الاقتصاد الفلسطيني بسبب تحكم اسرائيل فعلياً بزهاء ثلثي ايرادات دولة فلسطين. ففي بداية العام 2019، قررت إسرائيل أن تحتجز 6

بالمائة من الايرادات التي تجمعها كجزء من التخليص الجمركي وتحصيلات ضريبة القيمة المضافة نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية لأسباب واهية رفضتها الحكومة الفلسطينية وقررت عدم قبول أي تحويلات منقوصة من حقوقها المالية لدى الجانب الإسرائيلي. وقد جائت جائحة كورونا لتترك أثاراً بالغة على الاقتصاد وسوق العمل الفلسطيني في سياق شهدت فيه دولة فلسطين تراجعا مستمراً في المعونات الخارجية لدعم موازنتها وبرامجها التطويرية.

وقد ألقى انعدام الاستقرار الذي يفرضه السياق الحالي بثقل ظلاله على الاقتصاد الفلسطيني، ولا سيما سوق العمل. فاستمر النمو الاقتصادي في الانحسار والتدهور، حيث شهد الناتج المحلي الإجمالي نمواً لم يزد عن الواحد بالمئة في العامين 2019 و 2020، وهو ما انعكس سلباً ليس فقط على نصيب الفرد في هذا الناتج –والذي انخفض بنسبة 1,7 بالمائة منذراً بتعرض سبل العيش ومستويات المعيشة لصدمة كبرى، وانما أيضاً على جميع مؤشرات سوق العمل الفلسطيني، حيث استمرت مشاركة القوى العاملة في الانخفاض وازدادت البطالة، وخصوصاً في قطاع غزة المحاصر. وتشير التقديرات إلى ان استمرار الوضع الحالي سينتج عنه في وقت ليس بالبعيد وقوع نصف عدد الأشخاص النشطين اقتصاديا في شباك البطالة والفقر. وتأتي هذه التقديرات في وقت يعاني منه ما يقارب ثلثي النساء والشباب الموجودين في سوق العمل من براثن البطالة، والتي تعد من الأسوأ في العالم.

إن مجابهة التحديات التي يفرضها استمرار الاحتلال الإسرائيلي على سوق العمل الفلسطيني بشكل خاص يتطلب منا –أكثر من أي وقت مضى– تحديد التوجهات السياساتية المستقبلية التي من شأنها منع المزيد من التدهور في الواقع الاقتصادي والمعيشي، والمحافظة على التماسك المجتمعي الذي طالما تميزت به فلسطين. ومن هنا، تسعى استراتيجية التشغيل الوطنية للأعوام 2021–2025 لأن تكون مرجعية موحدة لأهداف وأولويات سياسة التشغيل في فلسطين، والتي سيتم العمل على تنفيذها من خلال برامج سوق العمل النشط والتدابير متعددة القطاعات، وبمشاركة واسعة من الشركاء الاجتماعيين والوزارات والمؤسسات الرسمية ذات الصلة وأصحاب المصلحة الآخرين. وهي بالتالي تؤطر الجهود الوطنية القائمة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تطوير هذه الجهود من ناحية، ووضعها من ناحية أخرى في إطار سياساتي وبرامجي متكامل يرتكز على التشغيل والعمل اللائق بما يضمن أولاً تحقيق الاستقرار في سوق العمل ويمنع تدهوره، ومن ثم يؤسس لتحقيق تحولات ايجابية في اداء الاقتصاد الفلسطيني.

إن حجم التحدي الذي يفرضه واقع التشغيل الحالي في فلسطين، وخاصة بين الشباب، والمستويات العالية من ضعف النشاط الاقتصادي الرسمي بين النساء، والذي زاد عليه الاثر الاقتصادي التي ما زالت تفرضه جائحة كورونا، يستدعي تبني نهجا وقائياً وعلاجياً لمشكلات العرض والطلب على اليد العاملة، بالإضافة إلى تعزيز خدمات التشغيل الوطنية، وهو ما تلتزم به وتعكسه هذه الاستراتيجية في جوهرها. فمن خلال معالجة القضايا المرتبطة بضعف الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية الانتاجية، وتطوير منظومة التدريب التقني والمهني وأداءها، ودعم تطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما في ذلك خلق فرص عمل ذاتية لكل من الرجال والنساء، وتشجيع القطاع الخاص على للاستثمار في القطاعات الانتاجية ذات الأولوية لإعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني، وتنشيط القطاع

الزراعي والصناعي والسياحي، تحدد استراتيجية التشغيل الوطنية الإطار الذي ستعمل من خلاله الحكومة الفلسطينية وشركاءها لتحقيق أهداف التشغيل والعمل اللائق بما يخدم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

تتلخص رؤية التشغيل الوطنية في **"تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية للباحثين عن عمل، وخاصة الشباب والنساء"، وتسعى هذه الاستراتيجية لتحقيقها من خلال الاهداف التالية:**

1) تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب.

يركز هذا الهدف على تحسين فعالية مؤسسات سوق العمل لتحقيق أهداف سياسات التشغيل واستراتيجية التشغيل هذه، بما في ذلك من خلال برامج كثيفة العمالة يتم تصميمها وتنفيذها في القطاعات الاكثر تضررا من آثار جائحة كورونا وفي المناطق الأكثر تأثراً من سياسات الاحتلال الإسرائيلي لتضمن عدد محدد من أيام العمل سنوياً للعاطلين عن العمل. وبناءً على ذلك، وبالاستناد إلى الإصلاحات التي يجري العمل عليها حالياً ضمن نطاق استراتيجية قطاع العمال، تعتمد جهود تعزيز حوكمة وفاعلية سوق العمل وبرامج سوق العمل النشطة على تحقيق ستة نتائج تتمحور حول بناء القدرات المؤسساتية في جوانب صناعة سياسات التشغيل القائمة على تحليل معمق لواقع وتوجهات سوق العمل، وتنفيذ سياسات التشغيل بشكل يضمن تحسين استجابة وكفاءة وفاعلية هذا الخدمات بما في ذلك من خلال اللامركزية في التصميم والتنفيذ، وتوسيع نطاق استجابة سياسات وبرامج سوق العمل النشط كثيفة العمالة بشكل أفضل للبطالة طويلة الأمد، بما في ذلك من خلال برامج التشغيل المؤقت كثيفة العمالة والموجهة نحو تطوير البنى التحتية العامة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وتعزيز منظومة التفتيش بما يخدم تعزيز الالتزام بمبادئ العمل اللائق، وتعزيز الثقافة العمالية وعلاقات العمل بين أطراف الانتاج، وتعزيز التكامل بين خدمات التشغيل والحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال إعادة بناء منظومة الضمان الاجتماعي . ويندرج تحت هذه الهدف ستة نتائج كالتالي:

- تعزيز التنسيق والرقابة الفعالة على تنفيذ برامج التشغيل
- خدمات التشغيل العامة أكثر استجابة للباحثين عن عمل وأصحاب العمل
- ايجاد التكامل بين برامج التشغيل وبرامج الحماية الاجتماعية (لتلبية احتياجات وحقوق النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة من المستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية والشباب ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب والعاملين ممن يتعرضون للبطالة القسرية)
- تقوية منظومة التفتيش للحد من ظاهرة العمل غير المنظم، وخصوصاً بين النساء والشباب، وتعزيز الالتزام بقانون العمل
- تشجيع انتقال المنشآت إلى الاقتصاد الرسمي وتعزيز معرفة العمال والباحثين عن عمل بحقوقهم العمالية
- تعزيز البنية المؤسساتية للحوار الاجتماعي والضمان الاجتماعي

2. تحسين مواءمة منظومة التعليم والتعليم العالي مع احتياجات سوق العمل

يعد الوصول إلى القوى العاملة من خلال التعليم والتدريب المناسبين أمرًا ضروريًا للنمو الاقتصادي والاجتماعي. إن النقص في القوى العاملة من ذوي التدريب والتعليم الذي يحتاجه سوق العمل، والذي عانت منه عدة قطاعات، لا يهدد بزيادة معدلات البطالة في فلسطين فحسب، بل يقوض أيضًا أي احتمال للنمو الاقتصادي. وفقًا لذلك، سيركز هذا الهدف على تسريع عملية تطوير وإصلاح التعليم والتدريب التقني والمهني والتعليم المستمر بما يحقق نتيجتين رئيسيتان، تبني على الانجازات السابقة في تطوير منظومة التعليم الفلسطيني والجهود التي لا تزال تبذل في هذا المجال، وهي : 1) مواءمة نظام التعليم والتدريب المهني والتقني مع متطلبات سوق العمل كماً ونوعاً، بالشراكة الوثيقة بين القطاع العام والخاص؛ 2) تعزيز التوجه للتعليم والتدريب المهني والتقني، وخصوصا للإناث. وفي هذا الإطار سيسعى قياس التقدم من خلال المؤشرات التالية:

- زيادة معدل الالتحاق بالتعليم المهني والتقني (الذي يمثل 4.8 في المائة) من إجمالي عدد الطلاب في الصف العاشر؛
- زيادة نسبة الطلاب المسجلين والملتحقين في مؤسسات التعليم التقني (من 11.3 في المائة) من إجمالي عدد الطلاب الذين أتموا المرحلة الثانوية بنجاح بحلول عام 2025؛
- زيادة عدد المدارس التي تم دمج التعليم المهني فيها في التعليم العام؛ و
- اكتساب الشابات والشبان العاطلين عن العمل (15–29 سنة) الكفاءات وتطوير المهارات الحياتية التي تمكنهم من العمل في وظيفة مهنية.

إن تأثير إصلاح وتطوير التعليم والتدريب التقني والمهني سوف يسفر عن نتائج فقط على المدى المتوسط إلى الطويل. لعلاج أوجه الضعف في التعليم والتدريب على المدى القصير، سيتم تعزيز فرص التعلم المستمر لتلبية احتياجات قابلية التوظيف لهؤلاء الذين لن يكونوا قادرين على الاستفادة من نتائج التعليم والتدريب التقني والمهني المحسنة. ومع ذلك، فإن زيادة قابلية توظيف الشباب دون معالجة قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل لائقة ستؤدي إلى تآكل الفوائد الناتجة عن القوى العاملة الشابة الأكثر تعليماً. وبالتالي ، فإن الهدف ذو الأولوية الثالث هو:

3. تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء

إن معالجة مشكلة البطالة وزيادة فرص التشغيل في السياق الفلسطيني تعتمد بشكل أساسي على قدرة القطاع الخاص على المحافظة على مستويات التشغيل الحالية لمنع زيادة نسب البطالة من ناحية، وعلى حافزية وقدرة القطاع الخاص للاستثمار واستحداث فرص عمل لائقة للأعداد الكبيرة من الباحثين عن عمل والوافدين الجدد لسوق العمل من ناحية أخرى. ونظراً لارتكاز التشغيل في الاقتصاد الفلسطيني بشكل كبير على المنشآت العائلية والصغيرة ومتناهية الصغر، فإن تحفيز التشغيل الذاتي والعمل الحر وريادة الأعمال في الشركات الناشئة والابتكارية لفئة الشباب والشابات وتذليل العقبات الإدارية والإجرائية الماثلة أمامها، وخصوصاً في القطاعات الانتاجية والتقنية والصناعات الثقافية والابداعية، يعتبر ركنا أساسياً من أركان تطوير الاقتصاد الفلسطيني القطاع الخاص الفلسطيني

بما يحقق رؤية التشغيل. كما يشكل تعزيز منظومة تنظيم الأسواق السلعية والرقابة عليها في السوق المحلي ركناً أساسياً آخر لضمان حماية المستهلك وحماية المنتجات المحلية –وخصوصاً الزراعية والحرفية والتقليدية والصناعية– من المنافسة غير العادلة، وبالتالي المحافظة على قدرة القطاع الخاص على الاستثمار في زيادة التنافسية والتشغيل. ومن هذا المنطلق، سيصار لتحقيق هذا الهدف بالتركيز على البناء على الإنجازات التي تحققت في السنوات السابقة في مجالات التنافسية والابتكار وريادة الأعمال، وفي مجالات تعزيز البيئة القانونية للنمو الاقتصادي القائم على التشغيل والعمل اللائق، وتعزيز التشغيل من خلال تعزيز النمو القائم على إحلال الواردات من جهة وتشجيع التصدير من جهة أخرى، وتشجيع العمل الحر والابتكار والتطور التقني بما يخدم نمو الاعمال. وسيتم تحقيق ذلك من خلال النتائج التالية: 1) تطوير البيئة القانونية المؤسساتية بما يسهل الاعمال ويحفز الاستثمار الخاص؛ 2) تعزيز قدرة مؤسسات القطاع الخاص –بما فيها الجمعيات التعاونية– في القطاعات ذات الأولوية في قطاع غزة والقدس والمناطق الخاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة للحفاظ على قدراتها التشغيلية والتنافسية وبما يحسن في ظروف العمل فيها؛ 3) تطوير منظومة خدمات الأعمال والتمويل الداعمة لريادة الأعمال، 4) تعزيز منظومة الرقابة والتفيش على الأسواق السلعية بما يضمن تعزيز المنافسة العادلة للمنتج المحلي وحماية المستهلك. ونورد فيما يلي تفاصيل هذه النتائج ومخرجاتها.

ستسعى الجهود المبذولة في إطار هذا الهدف إلى تعزيز قدرات مؤسسات القطاع الخاص للصمود وتطوير تنافسيتها وانتاجيتها وذلك لتحقيق ما يلي بشكل أساسي:

- زيادة نسبة مشاركة النساء في سوق العمل؛
- زيادة فرص العمل المستحدثة في القطاع الخاص، لا سيما في القطاعات الانتاجية
- تقليل نسب البطالة، لا سيما بين الشباب والنساء.

تقدر التكلفة الإجمالية لتنفيذ خطة العمل لهذه الاستراتيجية بنحو 243.076 مليون دولار أمريكي، يتوفر منها فعليا نحو 68.5 مليون دولار من خلال برامج الموازنة الحكومية في القطاعات ذات العلاقة أو من خلال برامج التعاون الفني الممولة من المانحين. يتوخى أن يتم ردم فجوة التمويل المتبقية والبالغة 174.576 مليون دولار من خلال مشاريع التعاون التقني التي تمولها الدول المانحة والمهتمة بقطاع التشغيل. وتتوزع هذه التكاليف على ألاهداف الاستراتيجية كالتالي:

1) الهدف الأول: تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب – 43.546 مليون دولار.
2) الهدف الثاني: تحسين مواءمة منظومة التعليم والتعليم العالي مع احتياجات سوق العمل – 125.710 مليون دولار.

3) **الهدف الثالث:** تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء – 73.820 مليون دولار.

الفصل الأول: المقدمة

تعتبر البطالة من أكبر المشاكل التي تواجه دولة فلسطين لما لها من آثار اقتصادية واجتماعية، إذ وصل عدد العاطلين عن العمل في فلسطين حوالي 344 الف عاطل من إجمالي قوى عاملة قدر بنحو 1.357 مليون عامل في العام 2019. وتشكل البطالة تحدياً كبيراً لمجتمعنا الشاب الفتي على وجه الخصوص، مما يتطلب تكاثف الجهود على المستوى الوطني من أجل مجابهتها بشكل متكامل، بما يضمن تحقيق توازن أفضل بين التنمية الاقتصادية والتشغيل من جهة، وبما يحقق أهداف التوجه الوطني للاستقلال الاقتصادي والانفكاك عن الاحتلال بإعادة بناء القاعدة الانتاجية للاقتصاد الفلسطيني من جهة أخرى.

وتبرز خطورة مشكلة البطالة عند إدراك التحديات الكبيرة التي يفرضها استمرار تغول الاحتلال الإسرائيلي وسياساته التوسعية والاستيطانية على قدرة الاقتصاد الفلسطيني على استحداث فرص عمل سنوية تجابه مشكلات الفقر وتدني الأجور والزيادة المتنامية في أعداد الداخلين سنوياً لسوق العمل، فضلاً عن ضعف مشاركة النساء وبقائهن في سوق العمل. وقد زادت حدة مخاطر البطالة وتفشيها في ظل تفشي جائحة كورونا في فلسطين وما ترتب عليها من إجراءات الاغلاق وتقييد الحركة وتراجع الطلب المحلي والعالمي، حيث توقع البنك الدولي انكماش الاقتصاد الفلسطيني في العام 2020 بنسبة تتراوح بين 7.6 و11 في المائة بسبب جائحة فايروس كورونا المستجد، في الوقت التي تعاني من دولة فلسطين من اتساع كبير في الفجوة التمويلية لموازنتها العامة، والتي قد تصل إلى 1.5 مليار دولار في العام 2020. فقد أدى التراجع المفاجئ للأنشطة الاقتصادية والضغط على الموارد المالية لدولة فلسطين إلى تعريض موارد رزق الفلسطينيين لمخاطر عالية، حيث يستمر تأثير فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) في الإضرار بالاقتصاد بشدة، ولا سيما في قطاعات السياحة والنقل والقطاعات المعتمدة على التصدير بشكل أساسي والتي شهدت توقف تام عن العمل (السياحة والقطاع الثقافي) أو شهدت تراجعاً بأكثر من النصف في نشاطها نتيجة لتراجع الطلب نتيجة لضعف القوة الشرئية للمستهلكين والاجراءات الصحية.

بالرغم من صعوبة ايجاد حلول سريعة وشاملة لمشكلة البطالة في فلسطين نظراً لارتباطها بشكل أساسي مع استمرار الاحتلال واستهدافه للاقتصاد الفلسطيني، إلا أن هناك عدد من المجالات في جوانب العرض والطلب في سوق العمل، وفي الإطار المؤسسي لقطاع العمل، والتي يمكن العمل على تطويرها بما يحقق قدرة أكبر على مجابهة التحديات المستجدة التي فرضتها جائحة كورقنا أولاً، وبناء رأس المال البشري، والذي يعتبر العنصر الرئيسي في التنمية الاقتصادية في فلسطين، واستحداث فرص العمل للشباب والاناث ثانياً. فعلى سبيل المثال، بالرغم من عرقلة الاحتلال الإسرائيلي للعملية التعليمية ومنعه بناء المدارس والجامعات في المناطق الواقعة تحت سيطرته الكاملة –والتي تشكل نحو 62% من مساحة الضفة الغربية، استطاعت فلسطين أن تحافظ على مكانتها فيما يتعلق بمؤشرات الالتحاق في التعليم الأساسي والثانوي، وقام العمال الفلسطينيون ببناء البنية التحتية في دولة فلسطين الفتية، وزرعوا جبالها ووديانها. ونجحت أجيال الأطباء والمهندسين الفلسطينيين بتأسيس شركات رائدة في مجال صناعة الأدوية والمقاولات في فلسطين وفي الدول العربية، والتي أصبح بعضاً منها من يحظى بمستوى عالي من التنافسية على المستوى الإقليمي والدولي. كما نجحت فلسطين في الارتقاء في صناعاتها الغذائية واختراق الأسواق المحلية والاقليمية والعالمية ، وذلك بالرغم من التحديات

الكبيرة التي يواجهها القطاعين الزراعي والصناعي الفلسطيني. هذا علاوة على الإنجازات التي حققها قطاع الخدمات والذي يشمل البنوك والتأمين والصحة والنقل والتي تعتبر قطاعات واعدة بحكم الطلب المتنامي فيها. ومع ذلك كله، وكما نستعرض لاحقاً، تعاني فلسطين من تراجع في جودة مخرجات منظومتها التعليمية وملائمتها هذه الخرجات لاحتياجات سوق العمل الفلسطيني، وهو ما يستدعي ضرورة معالجتها بشكل متكامل.

إذاً فتحدي البطالة نعم صعب في ظل الاحتلال والتحديات المستجدة التي فرضتتا جائحة فايروس كورونا المستجد، ولكنه تحدي يمكن مجابهته والحد من تفاقمه إذا ما توفر التخطيط الفعال والإدارة السليمة لحل الاشكاليات في سوق العمل والمواءمة بينهما بشكل متكامل. وتشكل قضية التشغيل تحدياً شاقاً ليس بسبب غياب التحاليل والتشخيص للمشاكل والخطط، ولكن بسبب ضعف الاستمرارية في متابعة تطبيق الخطط وتكوين البيئة المؤسسية التي يمكن من خلالها تنسيق السياسات وإجراء الرقابة والتقييم لتحقيق النتائج المطلوبة والمتمثلة باستحداث فرص عمل مستدامة في الاقتصاد المحلي.

في هذا السياق، باشرت الحكومة الفلسطينية الثامنة عشرة منذ توليها مسؤولياتها بتبني استراتيجية التنمية بالعناقيد في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة، والتي تسعى الحكومة من خلالها إلى تعزيز الاستثمار في هذه القطاعات وتحقيق الانفكاك التدريجي من العلاقة مع إسرائيل والتي تم فرضها بواقع الاحتلال، وتعزيز قدرة الاقتصاد الفلسطيني للاعتماد على الذات وخلق فرص عمل وتوليد الدخل ورفع القدرة الشرائية للمواطنين، بما في ذلك معالجة الاختلالات في سوق العمل، والتي كان آخرها الاختلالات الناتجة عن جائحة فايروس كورونا المستجد. وتبنت الحكومة أيضاً برنامج عمل لتطوير التعليم المهني لرفد سوق العمل بالمهارات المطلوبة وتوسيع فرص خلق أعمال مدرة للربح. وفي إطار برنامج البناء المؤسساتي، تزمع الحكومة إنشاء كلية جامعية للتدريب المهني إضافة إلى مراكز التدريب الموجودة، ووضعها ضمن برنامج وطني واحد بما يتيح استحداث مهن جديدة.

ففي جانب الطلب على الأيدي العاملة في سوق العمل، فانه من الواضح وجود عدد كبير من المعوقات التي تواجه الاقتصاد الفلسطيني والتي تحد من قدرته على استحداث عدد كافي من فرص العمل والتقدم في سلاسل القيمة الإنتاجية وصولاً إلى أجور وبيئة عمل أفضل للعمال الفلسطينيين. وتنعكس هذه المعوقات على المستويين الكلي والجزئي من الاقتصاد الفلسطيني. ونظراً لكون الاستقرار الاقتصادي الكلي من أهم العوامل في تحقيق النمو الاقتصادي وتحفيز الطلب على الأيدي العاملة، فقد ركزت فلسطين بشكل أساسي في تحقيق الاستقرار المالي على التخفيف من آثار السيطرة الاسرائيلية على مواردها من خلال سياستها المالية، والتي سعت من خلالها على ضبط العجز في الميزانية العامة للدولة وتحفيز الاستثمار. إلا أن غياب سيطرتها على أدوات السياسة النقدية بسبب استمرار الاحتلال، فقد حد من فاعلية السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية بشكل كبير، حيث بقيت الاستثمارات المحلية منخفضة من جهة ومتركزة في قطاع العقارات من جهة أخرى ما أبقى الاقتصاد الكلي هشاً ومعرضاً للتقلبات. ومن المتوقع أن يزداد وضع المالية العامة لدولة فلسطين صعوبة في ظل جائحة فايروس كورونا المستجدي، وذلك بسبب تراجع الإيرادات والزيادة الملموسة في الإنفاق العام على احتياجات المواطنين الطبية والاجتماعية والاقتصادية. وحتى مع إعادة تخصيص بعض المصروفات، يمكن أن ترتفع الفجوة التمويلية بشكل مثير للقلق من 800 مليون دولار – وهو مستوى مرتفع بالفعل – عام 2019 إلى أكثر من 1.5 مليار دولار عام 2020، وذلك لتلبية هذه الاحتياجات بالشكل الملائم.

وبالرغم من تحقيق القطاع الخاص الفلسطيني لبعض الانجازات في مجال اختراق الاسواق المحلية والاقليمية والعالمية، إلا أن مؤشرات أداء الاعمال والتنافسية لم تتحسن بالشكل المطلوب في معظم القطاعات للمساهمة الفعالة في توليد فرص العمل. فالاقتصاد الفلسطيني ما زال تقليديا وهيكليته تعكس تراجع القطاعات الانتاجية لصالح القطاعات الخدماتية، علاوة على اعتماده بشكل متزايد على العمالة (غير الماهرة) في إسرائيل وهو ما يجعله عرضة أيضاً للتقلبات السياسية. ومع ذلك، فان هنالك عدداً من القطاعات الواعدة التي تمتلك قدرة على التقدم في سلسلة قيمتها للاعتماد بشكل أكبر على العمالة الأكثر مهارة، والتي يمكنها أيضا تعزيز قدرة الاقتصاد الفلسطيني على إحلال الواردات والتجارة من خلال الصادرات. ولاقتناص الفرص المتاحة في هذه القطاعات، فلا بد من تبني سياسات عامة ونظم حوافز اقتصادية ليس فقط لتعزيز الاستثمار، وإنما أيضاً لتحسين الانتاجية والتنافسية والمحتوى من المهارات وبما ينسجم مع استحداث فرص العمل في القطاع الخاص. والتحدي الأكبر في هذا المجال يكمن في معالجة المعوقات التي تواجهها المنشآت الصغيرة والعائلية بشكل خاص كون هذه المنشآت هي المشغل الأكبر للأيدي العاملة في القطاع الخاص الفلسطيني. ولا يجب أن تغطي التحديات في جانب الطلب في سوق العمل على التحديات الكبيرة الماثلة أمام الاقتصاد الفلسطيني في جانب العرض في هذا السوق، حيث يتضح عدم التطابق بين جانبي العرض والطلب في الكم والنوع، وهو ما نستعرضه بشي من التفصيل لاحقا في هذه الوثيقة.

إن حجم التحدي الذي يفرضه واقع التشغيل الحالي في فلسطين، وخاصة بين الشباب وفي ظل جائحة فايروس كورونا، والمستويات العالية من ضعف النشاط الاقتصادي الرسمي بين النساء، يستدعي تبني نهجا وقائياُ وعلاجياُ لمشكلات العرض والطلب على اليد العاملة. وتنعكس الجوانب الوقائية في تدخلات وسياسات آنية تضمن منع والحد من تفاقم ظاهرة البطالة والعمل غير الرسمي (بما في ذلك من خلال تعزيز وتطوير برامج الحماية الاجتماعية وبرامج سوق العمل النشطة) ، في حين تتمثل الجوانب العلاجية في وضع سياسات وتبني برامج طويلة الأمد للتعامل مع الاختلالات في سوق العمل، سواءً في جوانب العرض المتمثلة بمنظومة التعليم أو في جوانب الطلب المتمثلة بالسياسات الصناعية والمالية والمصرفية والحماية الاجتماعية وغيرها، وفي جوانب حوكمة سوق العمل والعلاقات بين أطراف الانتاج الثلاثة. فمن خلال معالجة القضايا المرتبطة بضعف الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية الانتاجية، وتطوير منظومة التدريب التقني والمهني وأداءها، ودعم تطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما في ذلك خلق فرص عمل ذاتية لكل من الرجال والنساء، وتشجيع القطاع الخاص على للاستثمار في القطاعات الانتاجية ذات الأولوية لإعادة هيكلة الاقتصاد الفلسطيني، وتنشيط القطاع الزراعي والصناعية والسياحي، تسعى هذه الاستراتيجية لأن توفر الإطار الذي ستعمل من خلاله الحكومة الفلسطينية وشركاءها لتحقيق أهداف التشغيل والعمل اللائق بما يخدم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن مجابهة التحديات التي يفرضها استمرار الاحتلال الإسرائيلي على آفاق التنمية الاقتصادية بشكل عام، وسوق العمل الفلسطيني بشكل خاص يتطلب –أكثر من أي وقت مضى– التعامل مع قضايا التشغيل على أنها قضايا مرتبطة بالتنمية بمفهومها الشامل، وليس اعتبارها قضية ترتبط فقط في قطاع العمل بمعزل عن القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الاخرى. وهذا ما اقتضى وضع استراتيجية وطنية للتشغيل نحدد من خلالها التوجهات السياساتية

المستقبلية التي يجب تنفيذها في جميع القطاعات لمعالجة ما يمكن معالجته من اشكاليات ترتبط بالبطالة والعمل اللائق في ظل استمرار الاحتلال الاسرائيلي، وبما يضمن المحافظة على التماسك المجتمعي الذي طالما تميزت به فلسطين. فوجود سياسة وطنية متكاملة للتشغيل تعكس رؤية الحكومة المنسقة والمترابطة لغايات التشغيل، وسبل تحقيقها من خلال تدخلات متعددة الابعاد ومتفق عليها من جميع أطراف الانتاج، يعتبر أمراً في غاية الأهمية على هذا الصعيد، وخصوصاً في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة التي فرضتها جائحة فايروس كورونا.

فمن خلال سياسة وخطة التشغيل الوطنية التي تحتويها هذه الاستراتيجية نضع مرجعية موحدة لأهداف وأولويات سياسة التشغيل في فلسطين، والتي سيتم العمل على تنفيذها من خلال برامج سوق العمل النشط والتدابير متعددة القطاعات خلال الأعوام 2021–2025، وبمشاركة واسعة من الشركاء الاجتماعيين والوزارات والمؤسسات الرسمية ذات الصلة وأصحاب المصلحة الآخرين. ومن هنا، ينبغي النظر إلى استراتيجية التشغيل الوطنية على أنها أداة سياساتية للمحافظة على ما تبقى من استقرار، ولمنع المزيد من الانكماش والتدهور مستندة بذلك إلى مبادئ تكفل التالي: 1) توفير فرص عمل أكبر لجميع الباحثين عن عمل؛ 2) أن يكون هذا العمل لائقاً على أقصى قدر ممكن؛ 3) أن يتمتع الباحثين عن عمل بالحرية في اختيار العمل والفرصة الكاملة للنمو الوظيفي وبدون تمييز. ولهذا السبب، تضع استراتيجية التشغيل الوطنية القضايا المرتبطة بالتشغيل في صلب قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر أن التشغيل والعمل اللائق هي من العناصر الأساسية الواجب التركيز عليها لتحقيق الاستقرار ومعالجة الآثار السلبية التي فرضتها جائحة فايروس كورونا على سوق العمل الفلسطيني، ومجابهة التهديدات التي يفرضها استمرار الاحتلال الاسرائيلي على المشروع الوطني الفلسطيني المتمثل بإقامة دولة فلسطينية كاملة السيادة على حدود الرابع من حزيران 1967، وعاصمتها القدس الشرقية.

وترتكز استراتيجية التشغيل الوطنية على ثلاثة مبادئ رئيسية مترابطة تأخذ بعين الاعتبار ضيق الحيز المالي المتاح لدولة فلسطين من جهة، وأهمية أرساء الأسس اللازمة لتحقيق تحولات ايجابية في أداء سوق العمل الفلسطيني من جهة أخرى. وتتلخص هذه المبادئ بالآتي:

- **فعالية التكلفة**

في سياق الأزمة المالية التي تواجهها حكومة دولة فلسطين نظراً للإجراءات الإسرائيلية وتراجع الدعم المالي للموازنة والتراجع في الاداء الاقتصادي نتيجة لآثار جائحة فايروس كورونا، تركز استراتيجية التشغيل الوطنية على التدخلات التي من شأنها تحقيق أكبر قدر من الأثر على أداء سوق العمل الفلسطيني، وتعزيز التدخلات الحكومية التي من شأنها المساهمة في ذلك دون زيادة العبء المالي على الموازنة العامة على نحو غير مستدام. وعليه تتمحور أولويات التدخلات المقترحة حول البناء على وتطوير تلك التدخلات التي تبني على ما هو قائم من برامج التشغيل وسوق العمل النشط الناجحة، وخصوصاً تلك التدخلات التي تخدم أكثر من هدف من أهداف هذه الاستراتيجية في نفس الوقت.

- **الملائمة للسياق والاحتياجات المتغيرة**

إن ملائمة استراتيجية التشغيل الوطنية للسياق الفلسطيني تواجه تحديان رئيسيان. التحدي الأول يكمن في ضمان مواءمة السياسات والتدخلات المقترحة مع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي حصلت خلال السنوات الاخيرة منذ إعداد أجندة السياسات الوطنية 2017–2022، وخصوصاً الآثار الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا والتي كانت لا تزال تتفاقم عند إعداد هذه الاستراتيجية. أما التحدي الثاني فيتلخص في عدم وضوح ما يحمله المستقبل لفلسطين جراء إعلان دولة الاحتلال نيتها ضم أجزاء من الضفة الغربية واستمراها في سياساتها الاستيطانية والتوسعية، فضلاً عن عدم القدرة على التنبؤ بما يمكن أن تتخذه إسرائيل من إجراءات قد تؤثر على حجم العمالة الفلسطينية في اسرائيل والمستوطنات والتي شهدت تزايداً ملحوظاً في السنوات الأخيرة كما نستعرض في الفصل الثاني للاستراتيجية. وللتعامل مع هذه التحديات، تم صياغة السياسات وخطة العمل المنبثقة عن الاستراتيجية لتتضمن أدوات تتيح قدراً كبيراً من التكيف والمرونة أثناء التنفيذ من خلال ترتيب التدخلات وفقاً لأهميتها، والتنفيذ على مراحل، ومراجعات دورية لسير العمل في تنفيذ التدخلات المقترحة وتعديلها وفقاً للتغيرات في السياقات التي تعمل فيها.

- **الاتساق والتكامل السياساتي**

لقد تم وضع استراتيجية التشغيل الوطنية بما يضمن بناء توازن في المحافظة على مصالح أطراف الانتاج الثلاثة في دولة فلسطين، وبما يضمن تحقيق أهداف رؤية التشغيل الوطنية وتعزيز اتساق السياسات الوطنية بما يخدم تحقيق أهداف السياسات الواردة فيها. ولهذا السبب فقد تضمنت عملية صياغة هذه الاستراتيجية مراجعة للسياسات الوطنية المرتبطة بالتشغيل وسوق العمل في القطاعات المختلفة وذلك من خلال مراجعة مكتبية لهذه السياسات ومن ثم عقد سلسلة من المشاورات مع منظمات أصحاب العمل والعمال حولها لتحديد الفجوات في هذه السياسات ومقترحات تطوريها، بما في ذلك مراجعة هذه السياسات من منظور الواقع الجديد الذي فرضته جائحة فايروس كورونا على سوق العمل والاقتصاد الفلسطيني. وقد تم دمج نتائج كلا النشاطين في خطة العمل وأخذها بعين الاعتبار في تدابير التنفيذ. وسيستمر هذا الجهد في طوال فترة تنفيذ هذه الخطة.

ولم تبدأ الاستراتيجية الوطنية للتشغيل من نقطة الصفر، حيث تم اعدادها بالاستناد إلى أجندة السياسات الوطنية 2017–2022 والاستراتيجيات القطاعية ذات العلاقة، وهي: الاستراتيجية الوطنية لقطاع العمل (2017–2022) ، والاستراتيجية الوطنية لقطاع التعليم (2017–2022)، والاستراتيجية الوطنية لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي (2020–2022) والاستراتيجية الوطنية للقطاع الاقتصادي (2017–2022) والاستراتيجية الوطنية للتنمية الاجتماعية (2017–2022) والاستراتيجية الوطنية للقطاع الزراعي (2017–2022). كما بنيت الاستراتيجية بناء على نتائج وتوصيات الدراسة التشخيصية لقطاع وسياسات التشغيل التي أجرتها منظمة العمل الدولية (ILO) والتي تم اعدادها باستخدام نهج تشخيصي تشاركي بالتعاون مع وزارة العمل الفلسطينية ومنظمات العمال وأصحاب العمل في العام 2017، بالإضافة إلى عدد كبير من الدراسات والتقارير الصادرة عن معهد السياسات والدراسات الاقتصادية (ماس) والبنك الدولي ومؤسسة التدريب الأوروبي، وغيرها من تقارير ودراسات يرد ذكرها في استراتيجية التشغيل. أما

مصادر المعلومات والبيانات والتحاليل فقد استفادت الاستراتيجية من قاعدة البيانات الواسعة التي بناها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من خلال مسوحاته المختلفة.

ولضمان المشاركة الواسعة في تطوير الاستراتيجية الوطنية للتشغيل، تم تشكيل فريق وطني يمثل المؤسسات العامة والأهلية ذات العلاقة، تحت قيادة معالي وزير العمل وبدعم فني من منظمة العمل الدولية وخبراء منتدبين من الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية والتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، وتكليفه بإعداد الاستراتيجية من خلال عملية تشاورية عبر قطاعية. وقد تم تجميع هذا الفريق من الوزارات والمؤسسات العامة التي تقود قطاعات العمل، والتعليم، والتعليم العالي، والاقتصاد، والزراعة، والتنمية الاجتماعية، والمرآة، والريادة والتمكين، ومنظمات العمال وأصحاب العمل، والجهاز المركزي للإحصاء والأمانة العامة لمجلس الوزراء. عقد الفريق عدة جلسات تشاورية مع مؤسسات القطاع الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة، وممثلين عن العمال والمؤسسات غير الحكومية العاملة في مجال خدمات التشغيل، حيث قدمت هذه الجلسات مساهمات هامة تم أخذها بعين الاعتبار في تحديد الاهداف والتدخلات التي تقترحها هذه الاستراتيجية. وقد استفادت عملية اعداد الاستراتيجية من تزامنها مع عملية تحديث الاستراتيجيات القطاعية، حيث خصصت معظم القطاعات جلسات تشاورية خاصة لنقاش قضايا التشغيل من منظور التخطيط القطاعي وتقديم مساهماتهما في استراتيجية التشغيل.

تستعرض هذه الوثيقة مخرجات هذه المشاورات ونتائج عملية التحليل والتخطيط في ستة فصول. يلي هذه المقدمة (الفصل الأول) استعراض تشخيص لواقع التشغيل وسوق العمل، حيث يتناول هذا القسم واقع وظروف العمل والبطالة في فلسطين، ويشخص هذا الواقع من خلال تحليل العوامل التي تؤثر على جوانب العرض والطلب في سوق العمل، وتحليل البيئة المؤسساتية لهذا السوق. ويقدم الفصل الثالث ملخصاً لأهم التحديات والمشاكل في مجال التشغيل، ويستعرض السياسات ذات الأولوية التي ستتبناها الحكومة للتعامل مع هذه التحديات. أما الفصل الرابع فيركز على الطريق إلى الأمام، حيث يقدم الرؤية الوطنية للتشغيل ويحدد الأهداف الاستراتيجية، والغايات والمخرجات المرتبطة بهذه الأهداف. وبناء عليه، يبين الفصل الخامس المصادر المالية اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية. أما الفصل السادس والأخير، فيستعرض خطة الادارة والرقابة والتقييم. وتحتوي ملاحق الاستراتيجية على قائمة بأسماء أعضاء الفريق الوطني وأعضاء الجنة الفنية التي ساندت هذا الفريق، بالإضافة إلى مصفوفة الأهداف والتدخلات، وقائمة بالمشاريع المقترحة.

الفصل الثاني: تشخيص لواقع التشغيل وسوق العمل الفلسطيني

1. السياق الاقتصادي

ان دولة فلسطين هي الدولة الوحيدة في العالم التي ما زالت تخضع للاحتلال وتعاني من آثار الاستغلال الاقتصادي للمصادر والثروات الفلسطينية من قبل دولة الاحتلال، والذي يقوض جهود حكومة دولة فلسطين وشركائها في المجتمع الدولي والمحلي لتحقيق التنمية المستدامة. فمنذ أكثر من عقد من الزمان حتى الآن، وبالرغم من الجهد الذي بذلته الحكومات الفلسطينية المتعاقبة لبناء مؤسسات دولة فلسطيني والارتقاء بخدماتها وما تقدمه للمواطن الفلسطيني في الضفة الغربية والقدس الشرقية وقطاع غزة، إلا أن فلسطين تجد نفسها مثقلة بسلسلة من الحلقات المفرغة المرتبطة باستمرار الاحتلال الإسرائيلي وتوسع سياساته الاستيطانية في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وبعدم قدرة الفلسطينيين اعلى النفاذ إلى واستخدام أراضيهم ومصادرهم الطبيعية في المناطق المصنفة "ج" والتي تشكل مساحتها ما يقارب 62 بالمائة من مساحة الضفة الغربية. إن هذه السياسات الاحتلالية لا تضرب بعرض الحائط فقط جميع الشرائع والأعراف الدولية، وانما ايضاً تنتهك التزامات إسرائيل كدولة احتلال وفقاً للقانون الدولي والانساني، ودون حسيب أو رقيب.

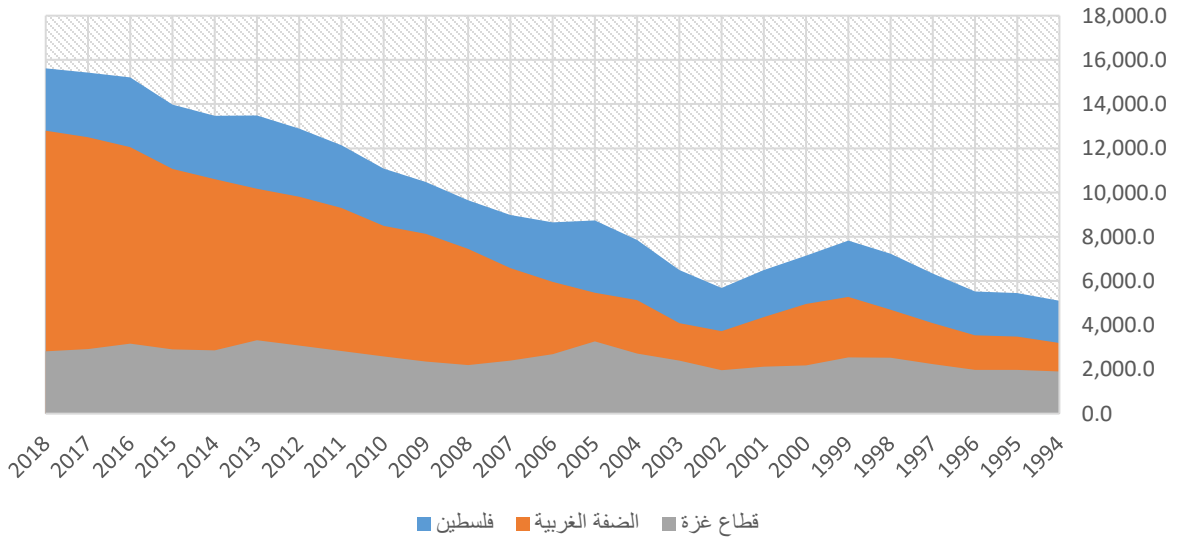
فبعد مضي خمسين عاماً على احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة، لا يزال الاحتلال يهيمن على جميع جوانب حياة الفلسطينيين في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وفي غزة، بل غدا الاحتلال أكثر استحكاماً. فبالإضافة إلى القيود التي تفرضها على الحركة، تواصل دولة الاحتلال عمليات الهدم والتهجير القسري وتهدد بضم مزيد من الأراضي الفلسطينية إلى مستوطناتها الآخذة بالتوسع أكثر من أي وقت مضى. بالإضافة إلى ذلك، فإن القدس الشرقية معزولة عن مناطقها الداخلية الطبيعية ومبتورة بفعل جدار الفصل العنصري.

وحسب تقديرات البنك الدولي، فإنه في حالة إزالة القيود المفروضة على إمكانية الوصول إلى المنطقة المسماة "ج"" بحسب اتفاقية اوسلو، يمكن لاقتصاد الضفة الغربية أن ينمو بمقدار ثلث إضافي خلال ثماني سنوات. وبدلاً من ذلك، يستمر النشاط الاستيطاني في الضفة الغربية دون هوادة في انتهاك لقرار مجلس الأمن في الأمم المتحدة رقم 2334. وقد شهد عام 2019 زيادة في الوحدات السكنية الجديدة وتلك المطروحة للبناء في المستوطنات مقارنة بالعام السابق. ويوجد الآن ما يقارب 400 ألف مستوطن يعيشون في المستوطنات والبؤر الاستيطانية في المنطقة المسماة "ج" ، وبذلك يتجاوز عددهم عدد الفلسطينيين في هذه المنطقة. وتضم القدس الشرقية ما يقارب 210 آلاف مستوطن إضافي. بالإضافة إلى ذلك، شهدت إسرائيل تجديد مبادرات تشريعية وإدارية بهدف تغيير السياسة الإسرائيلية تجاه الضفة الغربية واستخدام الأرض الفلسطينية، كان آخرها التعديل على القانون الأساسي الاسرائيلي: "القدس عاصمة إسرائيل"، والذي يجعل من الصعوبة البالغة على أي حكومة إسرائيلية في نهاية المطاف إعادة الأراضي التي تقع حالياً ضمن حدود القدس كما حددتها إسرائيل، إلى دولة فلسطينية مستقبلية. وقد مهد هذا التعديل لإعلان حكومة دولة الاحتلال في العام 2020 عن نيتها ضم الضفة الغربية بمباركة من الولايات المتحدة وبدأها في اتخاذ إجراءات إضافية على الأرض تمهيداً لذلك، ما ينهي آفاق حل الدولتين بناء على الشرعية الدولية التي لطالما التزمت به دولة فلسطين.

ونتيجة لسيطرة الاحتلال شبه الكاملة على مقومات الاقتصاد الفلسطيني، فإن فعالية كل من سياسات السلطة الفلسطينية ودعم المانحين لطالما ووجهت بمتغيرات فرضها الاحتلال وحدت من الاثار المرجوة منها. فقد أدت الأعباء المالية للأزمات الإنسانية والخسائر المالية المرتبطة بالاحتلال إلى تحويل مساعدات المانحين من التنمية إلى التدخلات الإنسانية ودعم الميزانية. كما ساهمت حالة عدم اليقين السياسي وعدم استقرار الاقتصاد الفلسطيني، والذي أثبت عدم قدرته على الأداء حسب الحاجة لدعم مستويات المعيشة الأساسية، حيث قدرت نسبة الفلسطينيين الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني في العام 2017 بـ 29.2 في المائة من إجمالي عدد السكان، بواقع 13.9 في المائة في الضفة الغربية و53 في المائة في قطاع غزة[1]. ويؤثر الفقر المدقع على 17.8 في المائة من السكان، بواقع 5.8 في المائة في الضفة الغربية و 33.8 في المائة في قطاع غزة[2]. وتتركز جيوب الفقر والانكشاف للفقر في الضفة الغربية بين السكان على مقربة من المستوطنات والمنشآت العسكرية الإسرائيلية، والمناطق التي يكون فيها التنقل والوصول مقيدين بشدة. وقد كان لتدفقات المساعدات الدولية خلال السنوات الماضية بالغ الاثر في انتشال الأسر من الفقر، على الأقل مؤقتًا، على الرغم من أثرها المتواضع نسبياً على صعيد التشغيل وخلق فرص العمل.

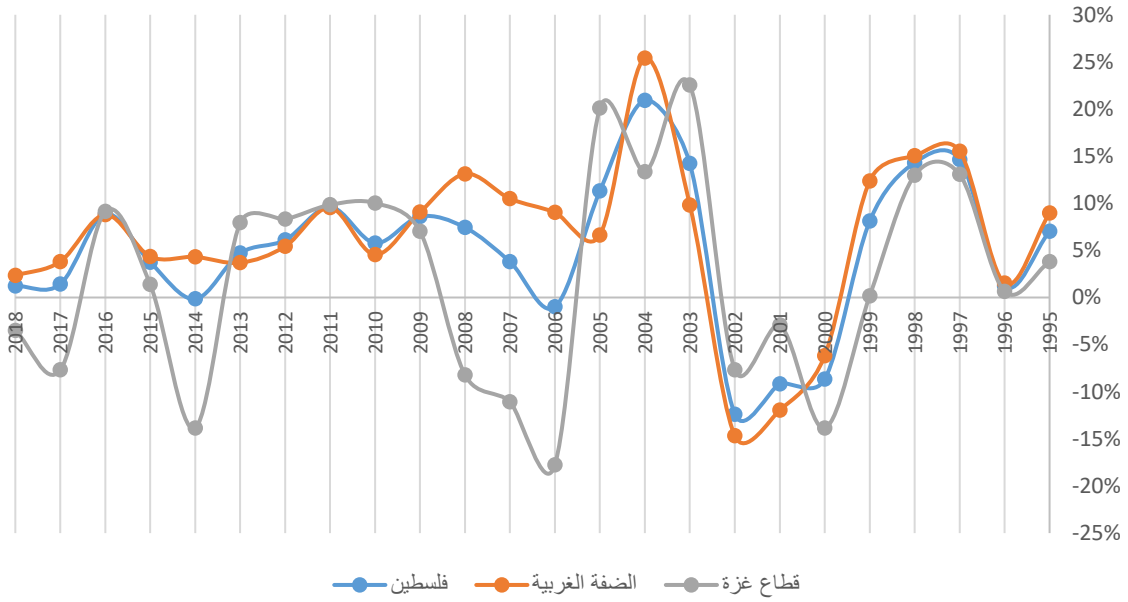
ويعتبر الاقتصاد الفلسطيني من الاقتصاديات الصغيرة نسبياً، حيث بلغت قيمة الناتج المحلي الإجمالي، مقاسا بالأسعار الثابتة لعام 2015 في العام 2018 ما يقارب 15.6 مليار دولار (انظر الشكل رقم 1). ويتأثر الاقتصاد الفلسطيني بشكل كبير في الأحداث السياسية وحالات عدم الاستقرار التي يشهدها الاقتصاد الفلسطيني، حيث توضح الأشكال 2 و3 أدناه كيف تزامنت جميع فترات الانكماش الاقتصادي (2000 –2002، 2006، 2014 و2018) خلال الانتفاضة الثانية وبداية فرض الحصار الإسرائيلي على قطاع غزة.

شكل 1: القيمة المضافة في فلسطين للأعوام 1994–2018 (بالأسعار الثابتة: سنة الأساس 2015) (ملايين الدولار)

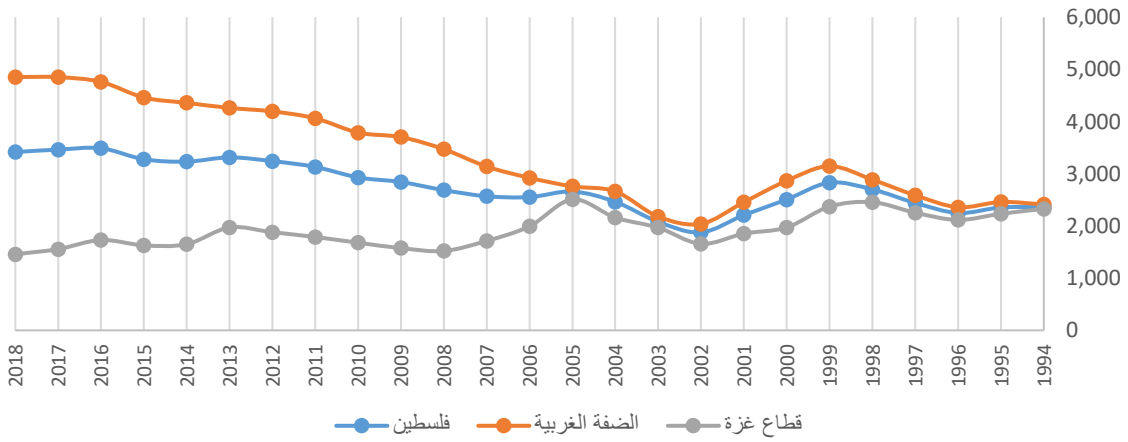


[1] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2017)، ملامح الفقر في فلسكيني، 2017.
[2] المرجع السابق.

شكل 2: نمو الناتج المحلي الاجمالي (بالأسعار الثابتة، 2015) خلال الأعوام 1999-2018



شكل 3: نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي (بالأسعار الثابتة، 2015) خلال الأعوام 1999-2018

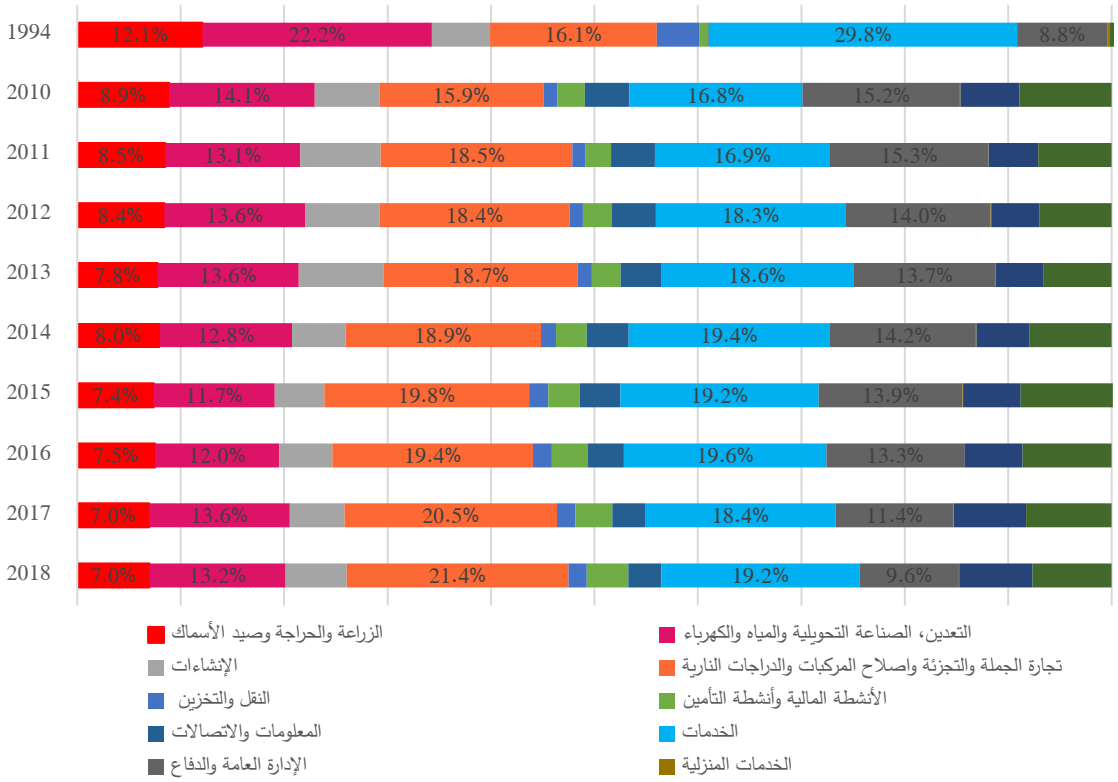


سجلت فلسطين في العام 2019 ارتفاعاً في ناتجها المحلي الإجمالي بنسبة 0.9 في المائة مقارنة مع العام 2018، محافظة بذلك على نسبة النمو السابقة للعام 2018 بالرغم من الأزمة المالية التي حلت على الاقتصاد، والتي شهدت احتجازاً لأموال المقاصة لأكثر من 6 أشهر متتالية، وما نتج عنها من مشاكل سيولة وتراكم في المتأخرات الحكومية، واستمرار تراجع المنح والمساعدات الخارجية، وخصوصاً مع انقطاع المساعدات الأمريكية سواء للحكومة أو للمؤسسات والمنظمات الأهلية (الأونروا والوكالة الأمريكية للتنمية). إلا أن هذا النمو قد رافقه تراجعاً في حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بنسبة 1.3 في المائة مقارنة بالعام 2018، حيث لم يواكب النمو في الناتج المحلي

النمو الطبيعي للسكان. وقد شهد الربع الأول من العام 2019 تراجعاً في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي نسبته 3.3% مقارنة مع الربع الرابع من العام 2018. واستمر التراجع في الربع الثاني 2019 بنسبة 2.0% مقارنة مع الربع الأول من عام 2019 وذلك بسبب أزمة المقاصة مع الاحتلال الإسرائيلي، والتي تشكل ما يقارب ثلثي إجمالي الإيرادات الحكومية. وفي سياق إدارة الأزمة المالية، تبنت الحكومة ميزانية طوارئ نتج عنها توقف جزئي لسداد التزامات الحكومة اتجاه العاملين في القطاع العام. وفي الربع الثالث 2019 تشير التقديرات إلى تحسن طفيف في مستوى النشاط الاقتصادي ليسجل ارتفاعاً بنسبة 1.0% مقارنة مع الربع السابق من نفس العام، وخلال الربع الرابع 2019، استمر الناتج المحلي الإجمالي بالارتفاع ليسجل نمواً بنسبة 3.6% مقارنة مع الربع الثالث من العام 2019، نتيجة توقع تعافي الطلب المحلي، وخاصة الإنفاق الاستهلاكي الأسري، وتحسن وتيرة نمو الأنشطة الاقتصادية الرئيسية، وتسارع مستويات الإنفاق الحكومي بعد استئناف تحويل جزء كبير من إيرادات المقاصة للحكومة بشكل شهري وبأثر رجعي عن الأشهر السابقة من العام 2019، وقيام الحكومة بسداد جزء كبير من المتأخرات التي ترتبت عليها خلال الفترة الماضية اتجاه الموظفين العمومين والموردين من القطاع الخاص.

وتأتي أزمة فايروس كورونا المستجد في سياق شهد فيه هيكل الاقتصاد الفلسطيني نمواً في القطاعات غير القابلة للتداول، وخاصة قطاع الخدمات ,وتجارة الجملة والتجزئة والاسكان، والتي تتميز قطاعتها الفرعية بصغر رأس المال المطلوب للاستثمار فيها من جهة، وتكون أقل تأثراً بالمخاطر السياسية نسبياً. وقد أتى هذا النمو على حساب القطاعات الانتاجية كالزراعة والتصنيع والتي كانت تاريخياً من أهم القطاعات من منظور التشغيل. فمساهمة قطاع الصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، والذي عادة ما يكون أحد المحركات الرئيسية للنمو الذي تقوده الصادرات، تراجعت من 22.2 في المائة في عام 1994 إلى 13.2 في المائة في عام 2018، كما انخفضت حصة قطاع الزراعة من 12.1 إلى 7 في المائة خلال نفس الفترة. ويمثل قطاعي الخدمات حاليًا ما يقارب 42 في المائة من إجمالي الناتج المحلي. ويغلب على هذا القطاع على الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة كأنشطة القطاع الحكومي وقطاع التجارة الداخلية والذي يعتمد بشكل أساس على نشاطات الاستيراد. لذا فان النمو في قطاع الخدمات على حساب القطاعات الأخرى قد يكون غير مواتياً لتحقيق التنمية الاقتصادية القائمة على التشغيل وتعزيز التنافسية.

شكل 4: نسبة مساهمة الانشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي (بالأسعار الثابتة، 2015) لسنوات مختارة

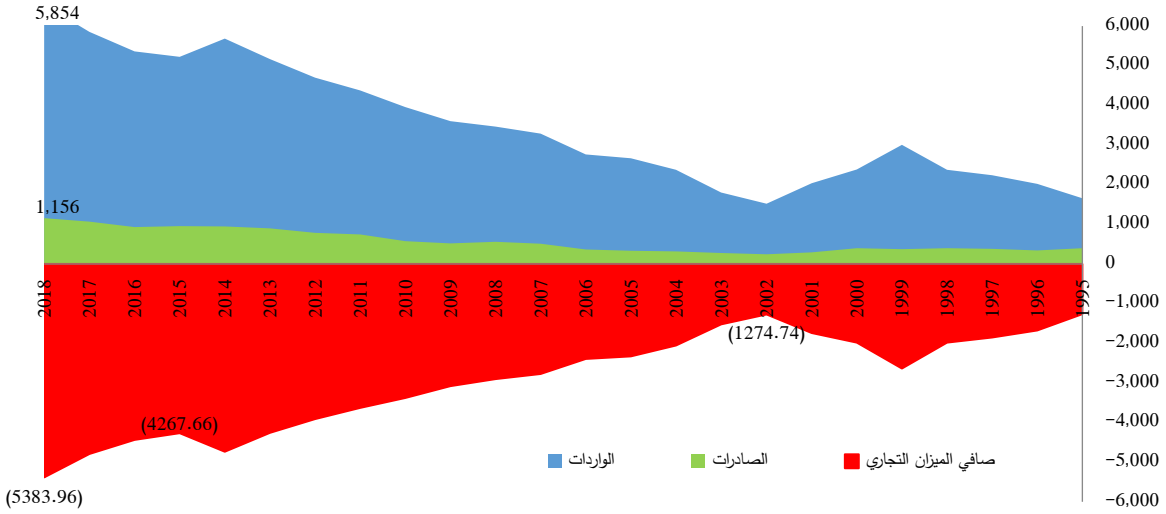


ويرتبط انخفاض حصة القطاعين الزراعي والصناعي في الناتج المحلي الإجمالي بعاملين. أولاً، لم تركز السياسات الحكومية بالقدر الكافي على تنمية هذين القطاعين، واللذان لم يحظيان بأولوية سواء من جانب التدخلات والخدمات الحكومية اللازمة لتوفير البيئة المؤسساتية الحاضنة لتطويرهما ويساهم في زيادة تنافسيتهما وزيادة حصتهما السوقية والتصديرية، أو من جانب برامج إعادة الإعمار والتنمية التي نفذت منذ العام 1994. ثانياً، خلقت سياسات التوسع الاستيطاني ومنع دولة الاحتلال للاستثمار الفلسطيني في الأراضي والموارد الطبيعية في مناطق واسعة من الضفة الغربية بيئة معيقة للتنمية الزراعية والصناعية. وتشمل القيود الإسرائيلية على القطاع الزراعي الفلسطيني حرمان المزارعين من الوصول إلى موارد المياه الفلسطينية، ومصادرة الأراضي، وفصل القرى عن قطع الأراضي المزروعة من خلال بناء الجدار الفاصل، وتدمير الأشجار والمحاصيل، وهدم المنازل والأصول الإنتاجية وتقييد حركة العمال الفلسطينيين والبضائع من خلال نقاط التفتيش وحواجز الطرق والخنادق. في حين أدى الحصار الذي تفرضه إسرائيل على قطاع غزة منذ العام 2007 إلى انهيارات واسعة القطاع الاقتصادي الغزي، حيث أغلقت مئات المنشآت الاقتصادية نتيجة تقييد الحركة من وإلى قطاع غزة، وأزمة الكهرباء التي تعتبر المادة الخام الأولى في عملية التشغيل والتصنيع. في حين أن الحروب الثلاثة التي شنتها إسرائيل على قطاع غزة منذ نهاية 2008 تسببت بتدمير المئات من المنشآت الصناعية التي لم تتمكن من التعافي حتى الآن. وبفعل الحصار، تشير تقارير صادرة عن الأمم

المتحدة إلى أن قرابة 80 بالمائة من الفلسطينيين في القطاع يعتمدون بشكل أساسي على المساعدات الإنسانية في سبل عيشهم[3].

وبالنسبة لاقتصاد صغير مثل الاقتصاد الفلسطيني، فإن تحقيق مسار نمو مستدام يعتمد بشكل كبير على القدرة على المنافسة في كل من الأسواق المحلية والخارجية وزيادة صادرات السلع والخدمات. ومع ذلك، فقد الاقتصاد الفلسطيني هذه القدرة نتيجة لضعف سياسات تعزيز القدرة التنافسية، والقيود المفروضة من الخارج على التجارة والوصول إلى الموارد، والافتقار إلى الاستقرار السياسي بالإضافة إلى ضعف بيئة الأعمال. وعلى الرغم من تحسن أداء الصادرات خلال السنوات الأخيرة، إلا أن العجز التجاري في تزايد مستمر منذ العام 2002 كما يتضح من الشكل رقم 5 التالي، والذي يبين أن معدل العجز في صافي الميزان التجاري ارتفع بما معدله 10 في المائة تقريبا منذ العام 2002، مؤثراً بذلك على قدرة الاقتصاد المحلي على المحافظة على وخلق فرص عمل من جهة، ومؤشراً على زيادة عجز الانتاج الفلسطيني عن النمو من جهة أخرى.

شكل 5: قيمة الصادرات والواردات وصافي الميزان التجاري (بمليون دولار) ، 1995-2018



في جانب الصادرات، تتركز الصادرات السلعية الفلسطينية في سلع الحجر الجيري والمنتجات الزراعية، ومعظم هذه السلع هي سلع ذات قيمة أو قيمة مضافة منخفضة نتيجة لمحدودية معالجتها، وهو ما يستدعي التركيز مستقبلاً على زيادة قدرة الاقتصاد الفلسطيني لتنويع صادراته السلعية من جهة، وتطوير سلاسل القيمة الانتاجية باتجاه إضافة القيمة للسلع قبل تصديرها. إن ظهور بعض القطاعات ذات القيمة العالية والنمو المستمر لها، مثل المستحضرات الصيدلانية والأثاث ومنتجات الصناعات الزراعية وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطاقة ومراكز الاتصال، يشير إلى الفرص التي توفرها هذه القطاعات للمساهمة في التنمية الاقتصادية القائمة على التشغيل.

[3] مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا) التابع للأمم المتحدة (2018)، Humanitarian Monitor.

وتشكل التجارة مع اسرائيل معظم تجارة فلسطين مع العالم الخارجي حيث ان 83.7 في المائة من صادراتها السلعية في العام 2018 ذهبت الى اسرائيل وكذلك نحو 55.5 في المائة من وارداتها السلعية جاءت من اسرائيل، وعلى ذلك فالعجز التجاري السلعي مع اسرائيل بلغ نحو 49.4 في المائة من العجز التجاري السلعي مع العالم، وهذا يكشف مدى تبعية الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد الاسرائيلي واعتماده الكبير على التجارة معه.

ويعود العجز المزمن والمتسارع في الميزان التجاري السلعي لفلسطين لأسباب موضوعية تتمثل في المعيقات والقيود التي يفرض الاحتلال على الانتاج والتجارة الفلسطينيين والتي تؤدي للحد من طاقة الاقتصاد الفلسطيني الانتاجية وقدرته التنافسية. هذا إضافة لسيطرتها على الموارد الطبيعية والشروط التي تفرضها على التنمية خصوصا في المناطق "ج" والقيود التي تفرضها على التصدير والاستيراد وحركة البضائع والمواطنين عبر المعابر الدولية والرسوم العالية التي تفرضها عليهم. ولكن بالتوازي مع ذلك تلعب العوامل الذاتية دورا مهما تتمثل في غياب تطبيق استراتيجية وطنية تشارك في تحقيقها مختلف الاطراف المحلية من حكومة وقطاع خاص واهلي بالتعاون مع الاصدقاء الدوليين والخارجيين بل على العكس توضع اولويات تتعلق بزيادة ايرادات الحكومة من الواردات والصادرات كما انه يتم اهمال النفقات الاستثمارية والتطويرية.

2. الاقتصاد الكلي والحيز المالي

لم تعلن الحكومة الفلسطينية عن موازنة عامة رئيسية خلال العام 2019، وأبدلتها بموازنة طوارئ اعتمدت في نهاية شهر شباط 2019. وتُشير البيانات المالية الفعلية المنشورة من قبل وزارة المالية الى ان العجز الفعلي في الموازنة الجارية بلغ حوالي 700 مليون دولار وهو اكبر من العجز في السنوات السابقة. وقد ازداد الاهتمام بالموازنة والواقع المالي للسلطة الفلسطينية وقدرتها على الإيفاء بالتزاماتها في ظل الظروف السياسية والاقتصادية الراهنة. اخر موازنة عادية تم المصادقة عليها هي موازنة عام، 2018 حيث بلغت حوالي 5 مليار دولار.

وتعتمد الحكومة الفلسطينية على ثلاثة مصادر لتمويل نفقاتها: أولها الرسوم والضرائب المحلية بأنواعها المختلفة وتشمل بالأساس ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الأملاك. وتشكل الضرائب المحلية حوالي 25 في المئة من الإيرادات الكلية للحكومة الفلسطينية، وتقدر بنحو 1.25 مليار دولار سنوياً. في حين أن المصدر الثاني للإيرادات هي إيرادات المقاصة، وهي الضرائب على الواردات الفلسطينية عبر الموانئ الإسرائيلية وكذلك الضريبة على المشتريات الفلسطينية من موردين إسرائيليين وفقا لبروتوكول باريس الاقتصادي الموقع بينهما سنة 1994. تشكل حصيلتها النقدية حوالي 50 في المئة من الإيرادات الكلية للسلطة، وتبلغ 2.5 مليار دولار سنوياً. أما المصدر الثالث لتمويل الموازنة، فهي المساعدات الخارجية، وتشكل نحو 25 في المئة من تمويل الموازنة، بقيمة إجمالية تقدر بنحو 1.25 مليار دولار سنويا من مختلف الوكالات التنموية الدولية والعربية.

أما نفقات الموازنة الفلسطينية، فغالبيتها (4.98 مليار دولار) تذهب بشكل عام للنفقات الجارية وصافي الإقراض، وتستحوذ فاتورة الرواتب والاجور على نسبة تصل الى 50% من هذه النفقات مما يُعتبر مرتفع بكل المقاييس. وفي اطار تخفيض نسبة هذه الفاتورة لجأت السلطة الى تطبيق القاعدة الصفرية في التعيينات، بمعنى تعيين موظفين جدد

فقط مقابل الموظفين المتقاعدين. في حين ان 821 مليون دولار تذهب للنفقات التطويرية بحسب موازنة عام 2018 وهذه المبالغ عادة على شكل مشاريع بعضها ممول من مانحين دوليين. وفي معظم السنوات يكون الانفاق الفعلي على المشاريع التطويرية اقل بكثير من المبالغ المرصودة في الموازنة على قاعدة المتاح من المساعدات. أي انه يتم صرف حوالي 90% من النفقات العامة على النفقات التشغيلية، في حين10% فقط من الموازنة العامة يصرف على المشاريع التطويرية والتنموية. وهذا الاختلال في توزيع الانفاق العام يشكل تحدي امام توظيف السياسة المالية العامة في خلق فرص عمل من خلال الانفاق على مشاريع البنية التحتية ودعم القطاعات الانتاجية.

تدخل جميع البضائع المستوردة عبر إسرائيل، وبالتالي فإن الحكومة الفلسطينية لا تحظى بالسيطرة على الجمارك وضريبة القيمة المضافة والعديد من الإيرادات الضريبية الأخرى. يدفع المستوردون الجمارك وضريبة القيمة المضافة وضرائب الشراء وغيرها من أشكال الضرائب إلى إسرائيل، والتي بدورها تقوم بتحويلها، مع اقتطاع 3% للإدارة والتكاليف الأخرى، شريطة تسليم وزارة المالية الفلسطينية الفواتير المقابلة المقدمة من المستوردين. وفي ضوء هذا الوضع فإن الحكومة الفلسطينية تفتقر إلى السيطرة على مصدر كبير من عائداتها، وغالبا ما يحصل تهرب ضريبي قيمته المالية كبيرة نتيجة لذلك وتنعكس نتائجه على الوضع المالي لدولة الفلسطينية. وتمكنت الاجتماعات الوزارية الإسرائيلية الفلسطينية في أوائل عام 2016 من تحقيق تقدم جيد للتخلص من مشكلة الفاقد المالي المستحق للسلطة الفلسطينية. إلا أنه لا زال يتعين وضع آلية منهجية لوقف هذه المشكلة بالكامل.

ان الموازنة العامة الفلسطينية تعاني من وضع مالي هش وغير مستدام، حيث تعاني دائماً من عجز في الرصيد الجاري والرصيد بعد المنح والمساعدات بسبب ضعف الإيرادات وزيادة النفقات وعدم سيطرة الحكومة على تحصيل الإيرادات. هذا يعني ان هناك عجز بحوالي مليار دولار بحسب موازنة عام 2018. وقد زاد الوضع سوء عندما أوقف الاحتلال الإسرائيلي تحويلات المقاصة الى السلطة الفلسطينية بداية شهر شباط 2019، وأوقفت الولايات المتحدة دعمها للمشاريع والمنح الفلسطينية نهاية عام 2018 مما خلق فجوة تمويلية كبيرة. وفي حال لم تتقدم أي دولة لتعويض ما كانت تقدمه الولايات المتحدة من مساعدات، وفي ظل عدم انتظام وخصم جزء من تحويلات المقاصة عنوة، فإن السلطة ستستمر في مواجهة عجز مالي أكبر، بحيث يضعها على محك إمكانية الاستمرار.

ونتيجة لنمو النفقات وبالنظر الى العجز الحالي والدين العام المتراكم، كذلك الأنشطة الحالية المتمثلة في التوسع المؤسساتي وغياب الأسس السليمة في التنمية دون النظر الى الظروف الاقتصادية وحجم الموارد التي تسيطر عليها السلطة الفلسطينية، وانخفاض عوائد الضرائب المحلية، وعدم قدرة السلطة الفلسطينية فرض ضرائب أخرى، والاهم هو سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على الموارد المحلية والحدود والتحكم في تحويلات المقاصة. أصبح هناك حاجة ملحة الى دراسة تحليلية لموازنة السلطة الفلسطينية لتقديم توصيات بإعادة هيكلتها وتماشيها مع وضع مالي اقتصادي أكثر استدامة، على سبيل المثال لا الحصر توجيه جزء من الموازنة لأنشطة زراعية وتنموية من شأنها خلق دخل وتوفير فرص عمل وبالتالي التقليل من نسبة البطالة المتفشية وزيادة الحيز المالي للموازنة.

إن الوضع المالي لدولة فلسطين، والذي كان بالفعل ضعيفًا للغاية في أعقاب صدمة السيولة في عام 2019، يواجه الآن مزيدًا من التدهور في أعقاب أزمة جائحة فايروس كورونا المستجد. حيث أدت صدمة السيولة هذه إلى عجز في الموازنة وصل إلى حوالي 800 مليون دولار أمريكي أو 4.6٪ من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019، مما يعني أن الوضع المالي في وضع ضعيف للتعامل مع التحديات الإضافية التي فرضتها أزمة جائحة فايروس كورونا. وتشير التقديرات الحكومية إلى أن هذه الأزمة ستؤدي إلى انخفاض كبير في إيرادات الحكومة في عام 2020 ، وستزيد أيضًا من الطلب على الإنفاق على الصحة والمساعدات الاجتماعية ودعم القطاع الخاص. ويقدر البنك الدولي أن الموازنة الحكومية ستواجه فجوة تمويلية في عام 2020 تزيد عن 1.5 مليار دولار لتلبية هذه الاحتياجات بشكل مناسب، ما سيتطلب مزيداً من الترشيد في الإنفاق وإعادة التخصيص بعيدًا عن الأولويات السابقة التي تم تحديدها للقطاعات المختلفة، وباتجاه تعزيز الحماية الاجتماعية من جهة، وتعزيز امكانية القطاع الخاص على الصمود واستحداث فرص العمل.

جدول 1: مؤشرات الموازنة للأعوام 2011-2018 (مليون دولار)

المؤشر	السنوات							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. الإيرادات	3,461.0	3,312.8	4,049.2	4,447.6	4,112.2	4,713.0	4,764.6	4,453.2
2. إجمالي النفقات	3,629.3	3,616.4	3,927.3	4,285.8	4,428.1	4,600.7	4,983.7	4,643.5
2.1. النفقات الجارية	3,403.5	3,452.8	3,783.6	4,106.1	4,100.2	4,315.8	4,695.7	4,370.1
2.2. النفقات الرأسمالية	225.80	163.60	143.70	179.70	327.90	284.9	288	273.4

3. التحول الديمغرافي في فلسطين

بلغ عدد السكان في فلسطين في العام 2017 نحو 4.7 مليون نسمة، بواقع 2.88 مليون في الضفة الغربية و1.89 مليون في قطاع غزة. وبالرغم مما أظهرته نتائج التعداد من تراجع في معدل الخصوبة في فلسطين في السنوات الأخيرة، إلا أن معدل الولادات ما زالت مرتفعة (35 و 66 لكل 1000 في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي). كما ان الزيادة الطبيعية في عدد السكان (2.83 في المائة) لا يزال مرتفعاً، وخصوصاً في قطاع غزة والذي يقدر النمو السكاني فيه بنحو 3.3 في المائة (مقارنة بـ 2.5 في المائة في الضفة الغربية). وبالنظر إلى التوزيع الديمغرافي للسكان، نجد أن الهيكلية العمرية للمجتمع الفلسطيني فتية، حيث أظهرت نتائج التعداد العام للعام 2017 أن فئة صغار السن (0-14 سنة) وفئة الشباب (15-29 سنة) تشكلان ما نسبته 25 و 29 في المائة من إجمالي عدد السكان على التوالي، في حين لا تشكل فئة كبار السن (65 سنة فأكثر) سوى 2.9 في المائة من إجمالي عدد السكان.

وفي حين تتضمن المحددات المباشرة الرئيسية لمستوى الخصوبة الحالي انتشار الزواج المبكر، وانخفاض نسب استخدام الوسائل الحديثة لتنظيم الأسرة بين النساء، يبقى التعليم –وخاصة تعليم الإناث– هو المحدد الابرز لمعدل

الخصوبة (وبالتالي النمو السكاني) في فلسطين. حيث بينت نتائج دراسة أجراها صندوق الأمم المتحدة للسكان بأن فلسطين تتشارك مع الكثير من الدول في ارتباط معدلات الخصوبة فيها عكسيا مع تحسن مستويات التعليم (من الأساسي إلى الثانوي، ومن الثانوي إلى التعليم العالي) والانتقال إلى العمل. وبالتالي، فإن النمو السكاني والهيكلية السكانية للسنوات المقبلة ستتأثر بشكل كبير بمدى التقدم في مستويات التعليم في فلسطين، وفي معدلات الانتقال السلس من التعليم للعمل.

وفي هذا السياق، تظهر التوقعات الديموغرافية التي أجراها صندوق الأمم المتحدة للسكان (2016) أن فلسطين على أعتاب تغييرات هامة في تركيبتها الديموغرافية. فمن المتوقع أن يتضاعف عدد السكان بحلول عام 2050 إلى 9.5 مليون نسمة، وذلك بالرغم من توقع انخفاض معدلات الخصوبة. ومن المتوقع أن يحدث الجزء الأكبر من هذه الطفرة السكانية في قطاع غزة، والذي سيتجاوز عدد السكان فيه عدد سكان الضفة الغربية، ليصبح نحو 50.3 في المائة من السكان يعيشون في مساحة تبلغ 365 كيلومترًا مربعًا، وهي بالفعل واحدة من أكثر المناطق كثافة بالسكان على وجه الأرض. ويبرز التحليل بأن التركيبة السكانية للسكان سوف تتغير لصالح السكان الفلسطينيين في سن العمل، مع التحولات التالية:

- انخفاض كبير في نسبة صغار السن في الفئة العمرية ما دون 15 عام، من حوالي 25 في المائة إلى 20 في المائة في عام 2050.
- زيادة بأكثر من الضعف في نسبة كبار السن إلى 7.7 في المائة في عام 2050 ، وهي زيادة كبيرة – بالرغم من أنها لا تنذر بالخطر– ستتطلب التفكير الجدي في التجهيز لتوفير متطلبات الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية.
- زيادة عدد السكان في سن العمل (15–64 سنة) إلى أكثر من 67 في المائة في عام 2050.
- أخيرًا ، انخفاض نسبة الإعالة من 0.73 إلى 0.49 في عام 2050 ، مما سيكون عاملاً مواتياً لزيادة المدخرات والاستثمارات وزيادة معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

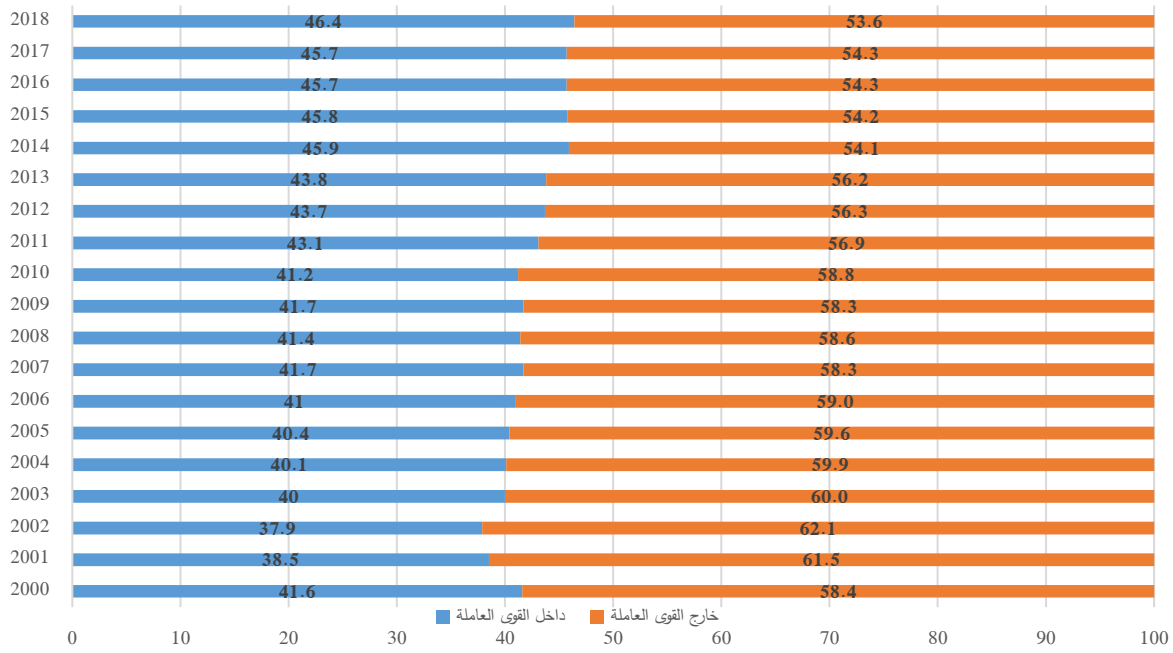
وبحلول عام 2050، حسب ذات المصدر، من المتوقع أن يكون لدى الاقتصاد الفلسطيني 3.8 مليون مواطن في سوق العمل، ارتفاعًا من حوالي 1.38 مليون في عام 2018. وهذا سيتطلب زيادة في فرص العمل المتاحة بمقدار 72000 وظيفة بحلول عام 2030، وذلك فقط للإبقاء على معدلات التشغيل الحالية. أما بعد عام 2030، فسيتم الحاجة لتوفير الجزء الأكبر من الوظائف الجديدة في قطاع غزة بسبب ارتفاع معدل الخصوبة فيها. إن معدلات البطالة المرتفعة حاليًا –وخصوصاً في قطاع في غزة كما نستعرض لاحقاً– تجعل الطلب المتوقع على الوظائف مصدر قلق بالغ، خاصة بالنظر إلى القدرة الاستيعابية المحدودة لسوق العمل في ظل الحصار الإسرائيلي المستمر واستمرار الانقسام الفلسطيني. اذ تظهر بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أنه بين عامي 2010 و 2017، استوعب سوق العمل حوالي 39000 شخص من القوى العاملة الجديدة سنويًا في المتوسط، مما ترك حوالي 16000 من الوافدين الجدد في صفوف العاطلين عن العمل كل عام (تابع مزيدا من النقاش في الأسفل).

4. واقع سوق العمل الفلسطيني

يظهر التمعن في بيانات وظروف سوق العمل الفلسطيني الكم الكبير من التحديات والفرص الماثلة أمام جهود دولة فلسطين لبناء اقتصادها المستقل والقادر على توفير فرص عمل لائقة ومستدامة لمواطنيها. وكما استعرضنا في الجزء السابق، فالتركيبة الديمغرافية الحالية للسكان في كل من الضفة الغربية –بما فيها القدس الشرقية– وقطاع غزة واسقاطاتها تبين حجم الحاجة للاستثمار في تحصين أداء سوق العمل وقدراته لاستحداث فرص العمل اللائقة بما يعزز من امكانية استثمار التحولات الديمغرافية المتوقعة لتنمية الاقتصاد الفلسطيني القائم على التشغيل.

وتكمن التحديات الأبرز للاستفادة من هذه التحولات الديمغرافية في ضعف النشاط الاقتصادي للسواد الأعظم ممن هم في سن العمل –وخصوصا الإناث– وارتفاع نسب البطالة بين الشباب من جهة، وفي المعوقات الكبيرة التي يفرضها استمرار الاحتلال الاسرائيلي على الموارد الطبيعية وحركة البضائع والأفراد والتي تحد من الاستثمار وتحول دون تمكين القطاع الخاص من توفير فرص العمل اللائقة والمستدامة للباحثين عن عمل خصوصا من الوافدين الجدد لهذا السوق سنوياً. فكما هو موضح في الشكل التالي، فان نسب مشاركة الفلسطينيين في سن العمل في سوق العمل لم تتجاوز 46.7 في المائة بأحسن الأحوال خلال السنوات العشرين الماضية، وبتفاوت كبير بين الذكور والإناث كما نستعرض لاحقاً.

شكل 6: التوزيع النسبي للأفراد 15 سنة فأكثر من فلسطين حسب العلاقة بقوة العمل، 2000–2018



وفي هذا السياق، من المهم الاجابة على عدد من الأسئلة: من هم غير النشطين اقتصاديا وما هي الأسباب وراء عدم نشاطهم، وما هي توجهاتهم لسوق العمل؟ أما فيما يخص النشطين، فمن هم العاملون منهم وما هي خصائصهم من حيث الجنس والتحصيل العلمي ومكان العمل؟ ومن هم العاطلون عن العمل وما هي خصائصهم؟ ما هو هيكل

الرواتب وكيف تطور؟ وكم هي عدد الوظائف التي يستحدثها الاقتصاد الفلسطيني سنوياً وما هي الفجوات على هذه الصعيد؟ وستتيح الإجابة على هذه الأسئلة إجراء تشخيص صحيح لواقع حال سوق العمل (أنظر الفصل التالي) واقتراح رزمة من السياسات الاقتصادية والمالية والصناعية لمعالجة هذه القضايا، مما سيساهم في تحديد البرامج والمشاريع والتدخلات عبر القطاعية الواجب تبنيها لتنفيذ هذه السياسات.

4.1. من هم النشطون اقتصاديا ومن هم غير النشطين اقتصادياً؟

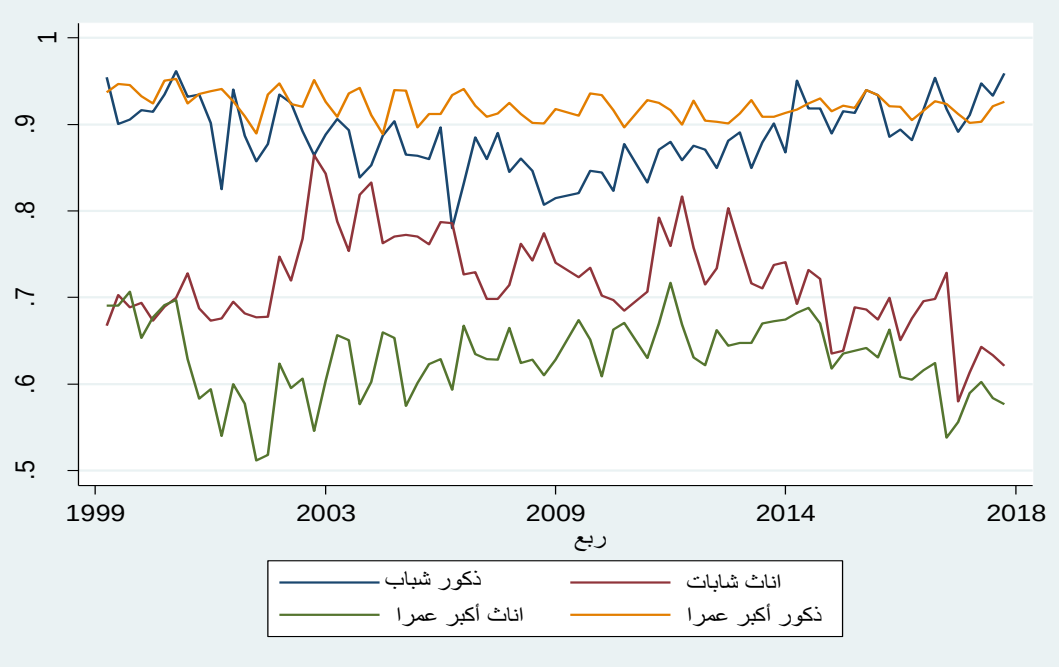
بلغت نسبة المشاركة في القوى العاملة في فلسطين 46 في المائة لعام 2018. ويعود هذا الانخفاض بشكل أساس الى تدني مشاركة الاناث، واللواتي بلغت نسبة مشاركتهن 20.7 في المائة مقابل 71.5 في المائة للذكور. تفسر الأدبيات الاقتصادية الاختلاف في نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل استنادا الى العديد من العوامل الديمغرافية، والبنية الثقافية والاجتماعية، ومستوى دخل الزوج او رب الأسرة. الا أن مستوى التعليم يعد من أهم العوامل المفسرة في الحالة الفلسطينية. ولتسليط الضوء على هذه المسألة، سنفرق في التحليل بين الذكور والاناث بحسب مستوى التعليم (الذين حصلوا على تحصيل علمي أعلى من ثانوي مقابل أولئك اللذين حصلوا على تعليم ثانوي فأقل). تشير البيانات إلى أن نسبة مشاركة الإناث المتعلمات قد بلغت 67 في المائة مقارنة بـ 10 في المائة بين الأقل تعليما. واما بالنسبة للذكور، فلا يبدو ان التعليم يلعب عاملا حاسما، فقد بلغت نسبة المشاركة للمتعلمين 87 في المائة مقابل 81 في المائة للأقل تعليما. ويرجع ذلك بالأساس الى الدور الوظيفي للذكور في العائلة والذي يرتكز على الانخراط بنشاطات مدرة للدخل.

كما تلعب حظوظ الاناث في إيجاد الوظائف دورا مهما أيضا في قرارهن الانخراط في سوق العمل. وللتدليل على هذه المسألة نستند على نتائج الدراسة التي أعدها معد أبحاث السياسات الاقتصادي الفلسطيني (ماس) عام 2019 حول التغيرات التي طرأت على سوق العمل الفلسطيني منذ عام 1999 وحتى عام 2018. فقد فرقت الدراسة بين الذكور والاناث بحسب المستوى التعليمي، للذين أنهوا دراستهم، والعمر (لإظهار التغير في العرض والطلب لدى الداخلين الجدد لسوق العمل) في الضفة الغربية وفي قطاع غزة وربط ذلك بالتغير في معدل البطالة. تشير البيانات الربعية لمسح القوى العاملة–الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن نسبة مشاركة الاناث الشابات في الضفة الغربية (اللواتي تتراوح أعمارهم بين 19 و 29 عاما) قد اتبعت مسارا تنازليا منذ انتهاء الانتفاضة الثانية (2000–2004)، ومن دون أن تتأثر بشكل ملموس خلال فترة الانتفاضة و التي تخللها تشديد إجراءات الاحتلال من اغلاق ومنع العمال الفلسطينيين من الوصول الى سوق العمل الإسرائيلي.

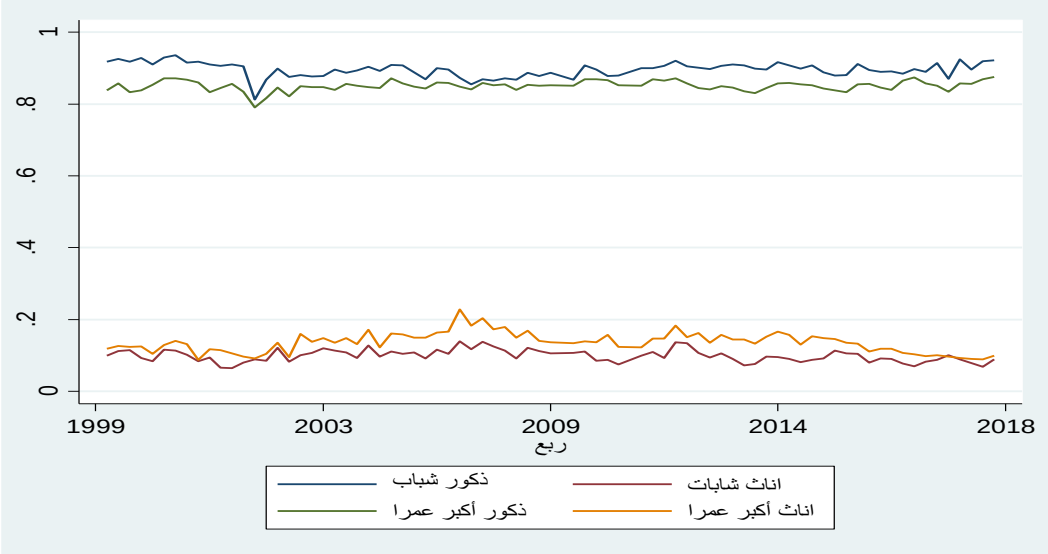
وأما بخصوص الفئات الأخرى، فقد انخفضت نسبة المشاركة في سوق العمل في الضفة الغربية لدى فئة الشباب من الذكور الأكثر تعليما والاناث المتعلمات الأكبر عمرا خلال الانتفاضة الثانية. وبعد انتهائها وتخفيف إسرائيل قيودها تدريجيا على الاقتصاد الفلسطيني، تحسنت نسب المشاركة في سوق العمل لدى جميع الفئات ما عدا الشابات المتعلمات. فقد بدأت نسبة مشاركتهم بالانخفاض واستمرت على هذا النحو حتى الوقت الحالي. وكذلك بدأت نسبة المشاركة مشاركة الإناث المتعلمات الأكبر عمرا بالتراجع بعد عام 2013. وفيما يتعلق بنسبة المشاركة في القوى العاملة للفئات الأقل تعليما، يظهر شكل (7) فروقا واسعة بين الذكور والاناث. اذ تجاوزت نسبة المشاركة لدى

الذكور حاجز ال80 في المائة وبشكل شبه مستقر خلال السنوات الماضية، فيما حافظت الاناث على نسبة متدينة، أقل من 20 في المائة. ويظهر شكل (8)، تحسنا بطيئا في نسبة المشاركة لهذه الفئة حتى عام 2007، ثما ما لبث واتخذ منحى تنازليا حتى عام 2018.

شكل 7: التغير في نسبة مشاركة الأفراد المتعلمين في الضفة الغربية، 1999-2018

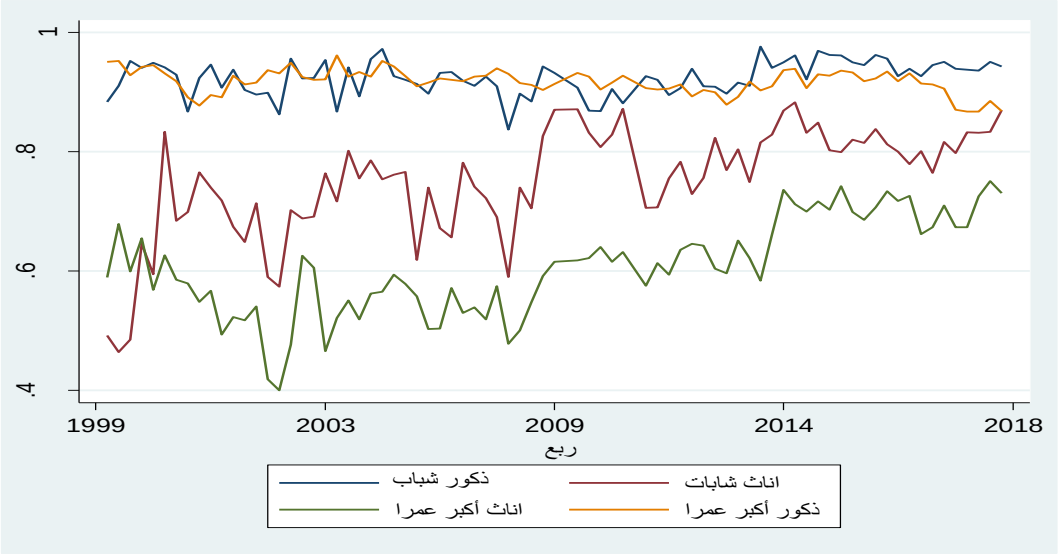


شكل 8: التغير في نسبة مشاركة الأفراد الأقل تعليما في الضفة الغربية، 1999-2018

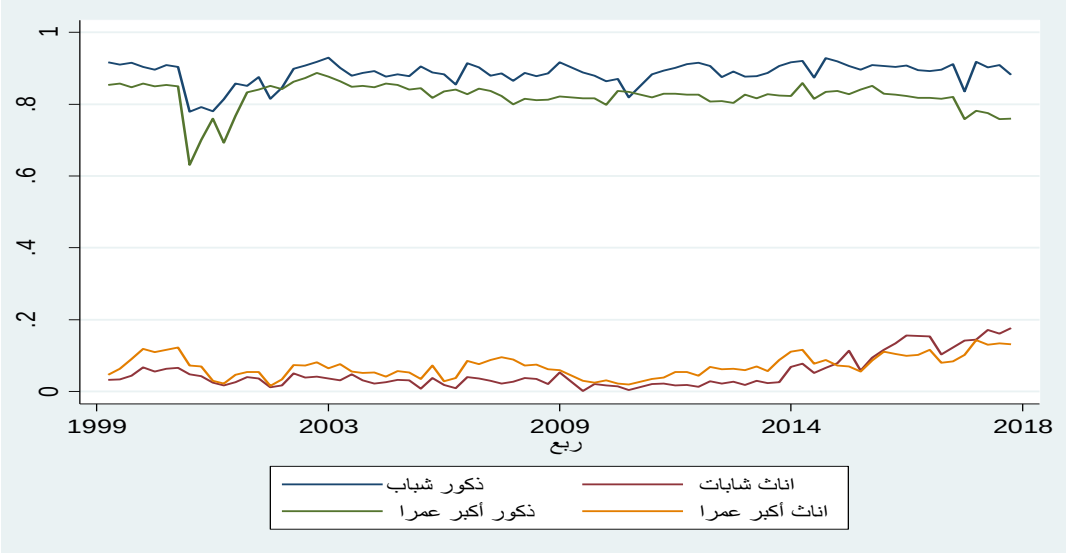


وتُظهر نتائج نسب المشاركة في القوى العاملة تقاربا بين قطاع غزة والضفة الغربية، وخاصة بين فئة الذكور المتعلمين (انظر شكل 9 وشكل 10). أما فئة الاناث المتعلمات فاتبعت مسارا معاكسا خلال السنوات الماضية حيث شهدت نسبة مشاركتهن اتجاها تصاعديا منذ بداية الانقسام الفلسطيني سنة 2007. كما ارتفعت نسبة المشاركة لدى الاناث الأقل تعليما بشكل طفيف بعد عام 2014، ومع ذلك بقي مستوى المشاركة دون 20 في المائة.

شكل 9: التغيرات في نسب مشاركة الأفراد المتعلمين في القوى العاملة، قطاع غزة 1999-2018



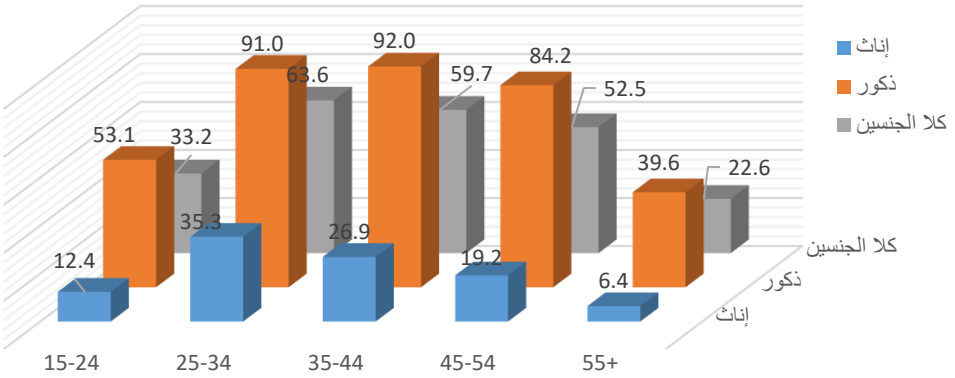
شكل 10: التغيرات في نسب مشاركة الأفراد الأقل تعليما في القوى العاملة في قطاع غزة 1999 -2018



ومع ان الذكور ينخرطون في سوق العمل بنسب عالية وفي أعمار قليلة نسبياً، إلا انهم يخرجون منه باكراً أيضاً. وفي حين لا تنخرط الإناث في سوق العمل بنسب كافية، فالإناث اللاتي ينخرطن في سوق العمل يخرجن منه بسرعة متناهية أيضاً. ويظهر هذا الأمر جلياً في الرسم البياني في الشكل 11 والذي يبين أن ما يقارب 54 في المائة من الذكور في الفئة العمرية 15-24 عام يصبحون نشطين اقتصادياً، ويصل الرسم البياني لقمته عند سن 44 عام، ثم ينحدر بعد ذلك بسرعة بعد سن 55. أما فيما يخص الإناث، فإن الرسم البياني يصعد ببطء ليصل ذروته عند سن مبكر –وحيث لا يتجاوز 35.5 من الاناث في الفئة العمرية 25-34 عام– قبل أن يبدأ بالهبوط السريع بعد ذلك، وبوتيرة أسرع منه للذكور. ويرجع ذلك إلى أن العديد من النساء يخرجن من قوة العمل عند الزواج، وخاصة بعد

إنجاب طفلهن الأول وذلك نتيجة لضعف منظومة الرعاية التي تتوفر لهن لرعاية أطفالهن بعد الولادة من جهة، وضعف التزام أصحاب العمل بتطبيق قانون العمل والذي يضمن الحد الأدنى من حقوق اجازات الأمومة والرعاية للنساء.

شكل 11: نسبة القوى العاملة المشاركة من بين الأفراد 15 سنة فأكثر في فلسطين حسب العمر، 2000-2018



وتعزز نتائج مسوح القوى العاملة الاستنتاج بأن النساء تواجه صعوبات في العمل أو في البقاء في العمل بعد زواجها. اذ تشير البيانات في جدول 2 أن معدل المشاركة للإناث المتزوجات ينخفض بشكل كبير عنه للمتزوجات، سواء الأعلى او الأقل تعليما. فيما لا يغير الزواج من مشاركة الذكور بشكل كبير. وقد تعكس هذه الأرقام أيضاً النقص النسبي في مرافق الحماية والرعاية الاجتماعيتين والعبء غير المتناسب الملقى على عاتق المرأة من المسؤوليات المعيشية والأسرية.

جدول 2: نسبة المشاركة في القوى العاملة للذكور والإناث حسب مستوى التعليم الحالة الزواجية

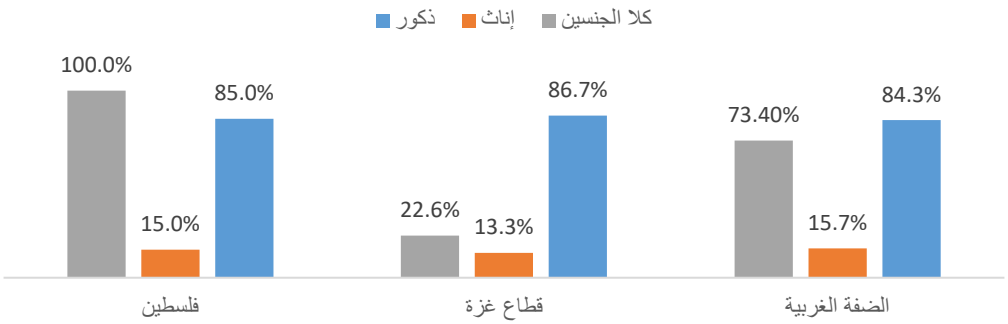
الفئة	متزوجون/متزوجات	لم يسبق لهم/ لهن الزواج
اناث أعلى تعليما	%58	%86
ذكور أعلى تعليما	%85	%93
اناث أقل تعليما	%8	%20
ذكور أقل تعليما	%81	%84

4.2. من هم الفلسطينيون العاملون وما هي سمات عملهم؟

ارتفع عدد العاملين الفلسطينيين بين الأعوام 2000 و 2018 بنحو 384 ألف عامل ليصل إجمالي عدد العاملين في فلسطين في العام 2018 حوالي 956 ألفاً، وبواقع 702 ألفاً (73.4 في المائة) في الضفة الغربية و 254 ألفاً (22.6 في المائة) في قطاع غزة. وارتفع عدد الأفراد النشطين اقتصاديا في ذات الفترة بما يقارب 715 ألف شخص، حيث أن معدل الزيادة السنوية في عدد العاملين لم يزد عن 20.2 ألف عامل في الوقت الذي كان معدل

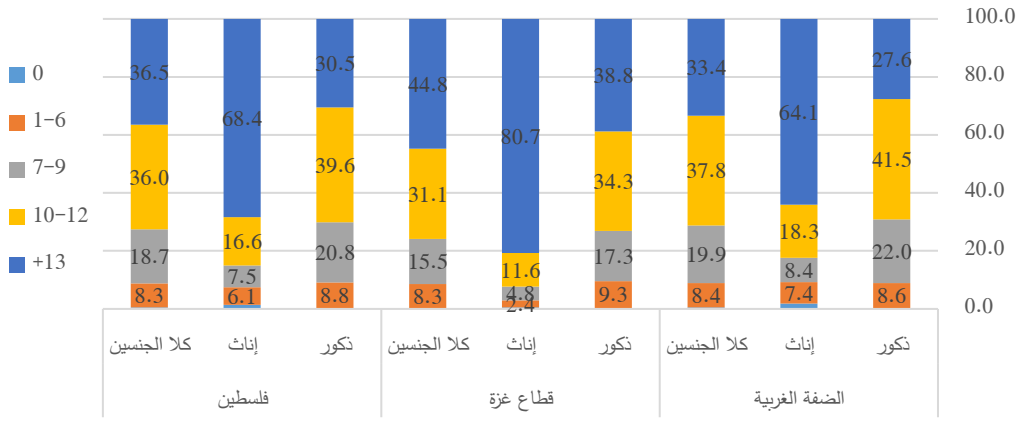
الزيادة السنوية في عدد الأفراد النشطين اقتصاديا يدنو من 40 ألف فرداً، وهو ما يعكس ضعف قدرة الاقتصاد الفلسطيني لاستحداث فرص العمل والمحافظة عليها.

شكل 12: توزيع العاملين الفلسطينيين حسب المنطقة والجنس، 2018



يشكل الذكور ما نسبته 85 في المائة من إجمالي العاملين كما هو موضح في الشكل 12 أعلاه. وفي حين أن 36.5 في المائة من مجمل العاملين قد أنهو ما لا يقل عن 13 عاماً من التعليم، إلا أنه هنالك تفاوت كبير في هذه النسبة لصالح الإناث، حيث أن نسبة الإناث العاملات الحاصلات على شهادة الثانوية العامة أو أعلى (68.4 في المائة) هي أكثر من ضعف نسبة الذكور العاملين والذين يحظون بنفس المستوى من التعليم (30.5 في المائة). وتزيد نسب الذكور والاناث العاملين من الحاصلين على شهادة الثانوية العامة أو أعلى في قطاع غزة عنها في الضفة الغربية كما هو موضح في الشكل التالي.

شكل 13: التوزيع النسبي للعاملين الفلسطينيين حسب الجنس وعدد السنوات الدراسية ومكان العمل، 2018

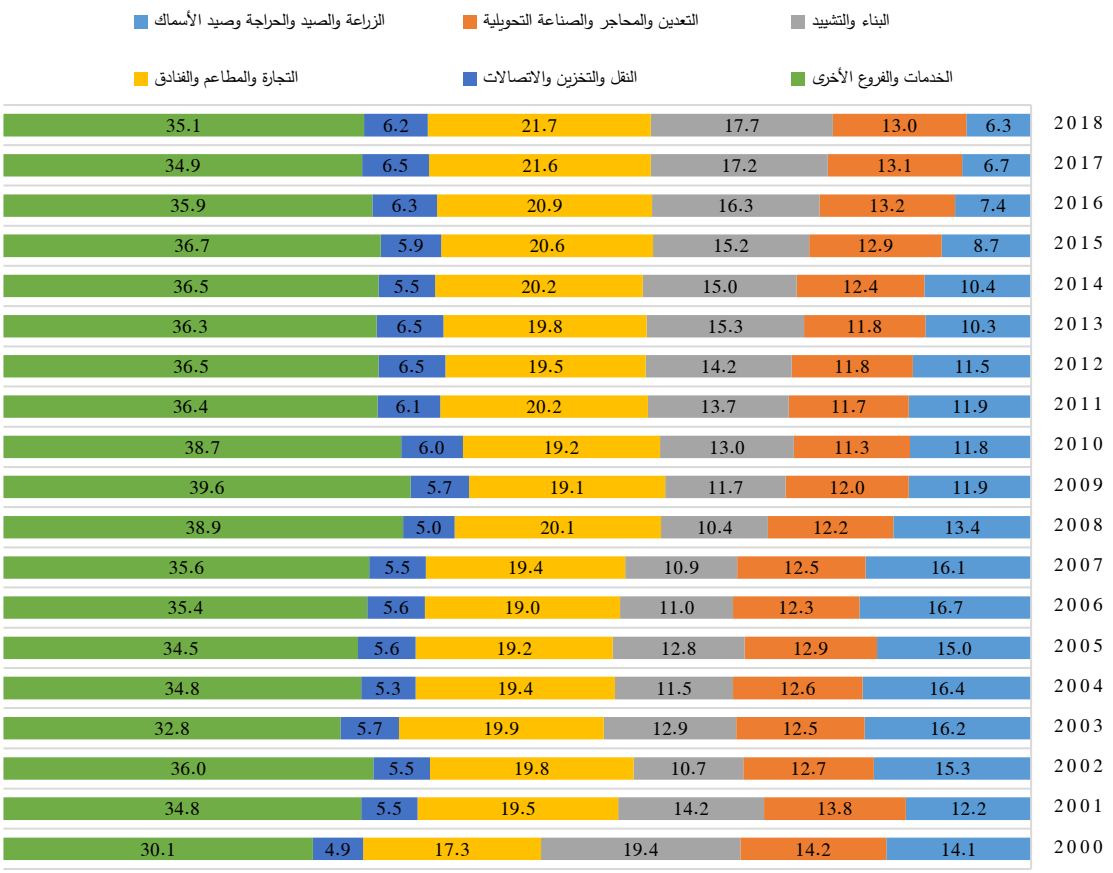


وليس مستغرباً أن نجد أن التحول في هيكلية الاقتصاد الفلسطيني والذي سبق وناقشناه قد انعكس على هيكلية التشغيل والانتاجية. فكما يوضح الشكل 14، وصلت نسبة العاملين في قطاع الزراعة من إجمالي العاملين في العام

2018 إلى 6.3 في المائة، وهو أدنى مستوى لهذه النسبة منذ العام 2000، وهو ما يدلل على أن هذا القطاع ما زال غير قادر على توفير فرص عمل لائقة للعمال الفلسطينيين بالرغم من ارتفاع قيمة الانتاج الزراعي خلال السنوات العشر الماضية. وفي ذات السياق، ظلت قطاعات الخدمات والتجارة مكونات متنامية في الاقتصاد الفلسطيني من حيث مساهمتها في التشغيل، حيث وصلت نسبة العاملين فيها إلى ما يقارب 57 في المائة من إجمالي العاملين في العام 2018، أي بنسبة زيادة قدرها 83 في المائة منذ العام 2000. وقد جاءت الزيادة في مساهمة قطاع الخدمات في التشغيل في ظل تراجع نسبة مساهمة القطاع العام –والذي يشغل ما يقارب 30 في المائة من إجمالي النساء العاملات– في التوظيف خلال السنوات الأخيرة، وهو ما يؤشر إلى معظم هذه الزيادة في التوظيف هي ناتجة عن زيادة التشغيل في القطاع غير الحكومي؛ في حين جاء جزء مهم من النمو في التشغيل في قطاع التجارة من النمو في نسب العاملين في قطاع السياحة وهو ما يؤشر لإمكانية النمو في هذا القطاع الفرعي بشكل خاص.

هذا وبقيت القطاعات الأخرى على حالها في الغالب فيما يتعلق بمساهمتها في التشغيل، بالرغم من بعض التغيرات الجديرة بالاهتمام على هذا الصعيد. فعلى سبيل المثال، فبالرغم من حصة قطاع التعدين واستغلال المحاجر والصناعات التحويلية في التشغيل لا تزال أدنى مما كانت عليه في عام 2000 بما يزيد عن الواحد في المائة، إلا ان الزيادة التي شهدها هذا القطاع من حيث حصته في التشغيل خلال السنوات العشرة الأخيرة يؤشر الى أن هذا القطاع يشهد حالة من التعافي يمكن استثمارها مستقبلاً في تعزيز النمو القائم على العمل المنتج واللائق. وعلى صعيد آخر، في حين زاد قطاع النقل والتخزين والاتصالات من حصته في العمالة الإجمالية بنسبة مئوية بسيطة نقاط منذ عام 2000، إلا أنه لا يظهر قدرته على المساهمة بشكل أكبر في التشغيل في ظل الأوضاع السياسية الحالية، وهو ما يجعله من القطاعات الأقل أهمية من منظور الاستثمار في التوظيف، على أهميته من منظور النمو الاقتصادي. أما قطاع الانشاءات، فبالرغم من أهميته من حيث مساهمته في التشغيل، إلا أن هذه المساهمة غالباً ما كانت نتيجة للطلب على الأيدي العاملة في اسرائيل والمستوطنات في هذا القطاع، وهو ما زاد من اعتمادية سوق العمل الفلسطيني على اسرائيل من جهة، وجعله أكثر عرضة للتأثر السلبي في الأوضاع السياسية من جهة أخرى.

شكل 14: التوزيع النسبي للعاملين 15 من فلسطين حسب النشاط الاقتصادي، 2000-2018

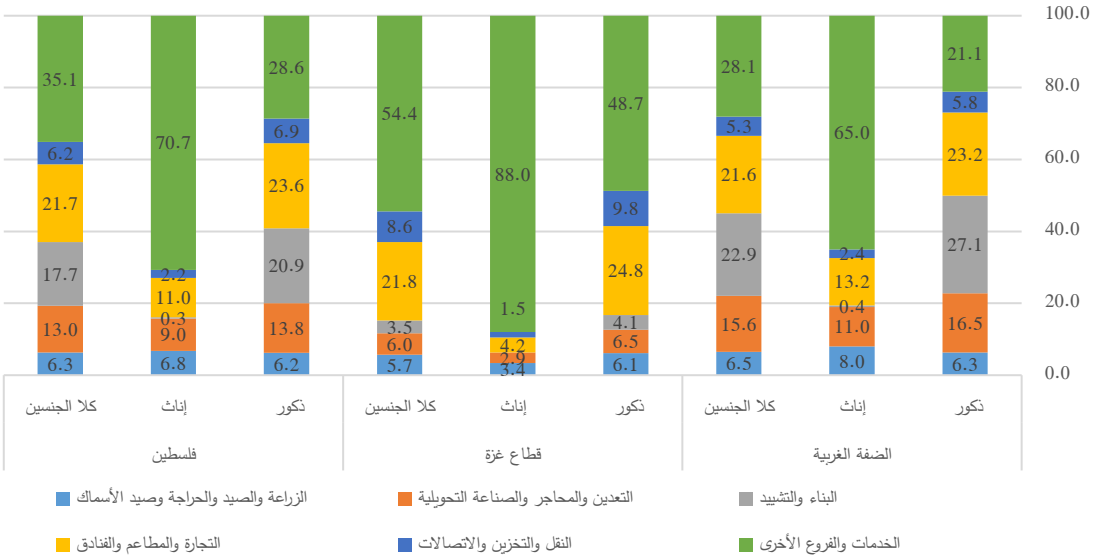


تشير بيانات مسح القوى العاملة إلى وجود اختلافات كبيرة بين الجنسين في التكوين القطاعي للعمالة، وخصوصاً في قطاعات الخدمات، والبناء والتشييد، والتجارة والفنادق والمطاعم، والتي تعمل فيها 70.7 في المائة، و 11 في المائة، و 9 في المائة من إجمالي من النساء الفلسطينيات العاملات على التوالي، مقابل 28.6 في المائة، و 23.6 في المائة، و13.8 في المائة على التوالي من الذكور العاملين. كما تشير ذات النتائج إلى وجود اختلافات جوهرية بين الذكور والإناث في طبيعة الأعمال التي تقوم بها النساء العاملات في القطاعات التي يعملن فيها بالمقارنة مع الذكور. ففي حين أن التوزيع النسبي لطبيعة لمهن الذكور تشير إلى توزيعهم على معظم الوظائف، نجد أن غالبية النساء العملات يندرجن ضمن فئة الفنيين والمتخصصين والمساعدين والكتبة (57.6 في المائة من النساء العاملات)، وبدرجة أقل ضمن فئة عمال الخدمات والباعة في الأسواق (16.5 في المائة من النساء العاملات). وتبدو الاختلافات بين العاملين من الذكور والإناث أكثر وضوحا في قطاع غزة منها في الضفة الغربية كما هو موضح في الشكل 12 أدناه.

وأخذاً بعين الاعتبار أن زيادة فرص العمل للنساء تعتبر ضرورية لاستفادة فلسطين من "العائد الديموغرافي"، فإن الحواجز التي تحول دون مشاركة الإناث تستحق المزيد من التركيز. فالاستعراض السابق يبين كماً كبيراً من الفروقات في واقع سوق العمل من منظور النوع الاجتماعي، والتي تؤثر بشكل غير متناسب على النساء العاملات، واللائي ينزعن إلى التوجه للعمل في قطاعات والخدمات والتجارة نظراً لعدم وجود فرص العمل المناسبة لهن في القطاعات

الأخرى، وعدم القبول والتشجيع المجتمعي بشكل عام لعمل النساء في هذه القطاعات. ومن هنا، فإنه من الضروري بمكان أن يتم وضع السياسات التي من شأنها أن تعزز فرص تشغيل النساء في قطاع الخدمات وبما يضمن توفير هذا القطاع لمتطلبات العمل اللائق للعاملين فيه، وفي ذات الوقت النظر بشكل أكثر دقة إلى المعوقات والحواجز التي تحول دون انخراط الإناث في القطاعات التي يسود عمل الذكور فيها –وخصوصاً الانتاجية منها– ووضع السياسات والاستراتيجيات اللازمة للحد من هذه الحواجز بما يقلل من الفصل الأفقي القائم في سوق العمل.

شكل 15: التوزيع النسبي للعاملين 15 سنة فأكثر من فلسطين حسب الجنس والنشاط الاقتصادي، 2018



وفي هذا السياق، توضح دراسة أجرتها مؤسسة ميرسي كور عام 2012 مدى تأثير الفصل الأفقي في سوق العمل على ضعف استفادة النساء من فرص النمو في القطاعات المختلفة. ففي حين كان النمو في قطاع البناء والتشييد في العام 2013 هو المحرك الرئيسي لنمو العمالة في قطاع غزة بشكل عام؛ إلا أن نمو عمالة النساء كان مقتصراً بشكل أساسي على قطاع التعليم، والذي لطالما نظر له المجتمع الفلسطيني بأنه القطاع الأنسب لتشغيل النساء. وتشير الدراسة إلى عدد من الإشكاليات متعددة الأبعاد والتي تقف أمام كسر الفصل الأفقي في سوق العمل، ومنها القيود المفروضة على التنقل والوصول، وضعف الطلب على عمل المرأة (ثقافيًا)، والافتقار إلى الائتمان (كما في أي مكان آخر في العالم)، وضعف التنافسية في القطاعات التي تنشط فيها النساء (مثل الحرف اليدوية أو المواد الغذائية) مع المنتجات الإسرائيلية والمستوردة. ويضاف إلى هذه الإشكاليات، تلك المرتبطة بمحدودية الخيارات التعليمية العليا والمهنية (والتي تؤدي إلى مسارات عمل محدودة وتقليدية)، وضعف منظومة القوانين ذات العلاقة بالتشغيل من منظور تحفيز عمل النساء وتذليل العقبات أمامه. وبشكل عام، يمكن القول بأن المقاربات المستخدمة لتحفيز عمل النساء كان لها أثر محدود على معالجة الفصل الأفقي في سوق العمل، حيث انصب تركيز الكثير منها على تعزيز القطاعات التقليدية لعمل النساء، مع بذل القليل من الجهد (والاستثمار) في إيجاد تكامل مشترك بين القطاعات أو رفع مستوى وجودة تشغيل النساء ووضع المرأة ومكانتها في سلسلة القيمة لتحقيق النمو القائم على العمل ذو القيمة الانتاجية العالية.

من ناحية أخرى، تغلب صفة الاستخدام على الغالبية العظمى من العاملين الفلسطينيين، ذكوراً وإناثاً، حيث بلغت نسبة المستخدمين بأجر (لدى آخرين) نحو 70 في المائة من أجمالي عدد العاملين في عام 2018، وبدون اختلافات تذكر بالمقارنة مع سنوات سابقة. وشكلت فئة العاملين لحسابهم الخاص في العام 2018 ما يقارب 19 في المائة من إجمالي عدد العاملين في فلسطين، في حين انقسم بقية العاملين ما بين كونهم أصحاب عمل يشغلون آخرين أو عاملين بدون أجر (لصالح أسرهم المعيشية في الغالب)، بواقع 7.1 في المائة و 4.3 في المائة من إجمالي العاملين على التوالي. تغطي هذه النسب فروقات مناطقية وأخرى ذات علاقة بطبيعة العمل حسب الجنس لا بد من الإشارة لها هنا لأخذها بعين الاعتبار في إطار التخطيط لتعزيز اقتصاد التشغيل في فلسطين:

- مع أن العمل بأجر هي السمة العامة للعاملين الفلسطينيين، إلا أن هنالك اختلافات يجدر الانتباه لها بين الضفة الغربية وقطاع غزة فيما يتعلق بنسب العاملين بأجر والعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب العمل ممن يشغلون أخرين، حيث تزيد نسب الفئة الأولى في قطاع غزة عنها بالضفة الغربية بنحو 11.3 في المائة؛ في حين تزداد نسب الفئة الأخيرة في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة بما يقارب 9.5 في المائة. تعكس هذه الفروقات بشكل أساسي الصعوبات التي يواجهها الباحثون عن عمل في قطاع غزة في ايجاد مثل هذه الفرص مقارنة بأقرانهم في الضفة الغربية، فيلجأ العديد منهم للعمل الحر (كفتح البسطات أو بيع خدمات يمكنهم توفيرها) كملاذ أخير للهرب من البطالة.
- ومن حيث الجنس، نجد اختلافاً واضحاً في طبيعة العمل بين الذكور والإناث في جميع فئاته، حيث أن نسبة الذكور من أصحاب الأعمال والذين يعملون لحسابهم الخاص هي أعلى منها بين الإناث بنسبة 12 في المائة، في حين تزيد نسبة الإناث المستخدمات بأجر والإناث العملات ضمن الأسر بدون أجر عنها للذكور بما يقارب 7 في المائة و 5 في المائة على التوالي، وهو ما يعكس القيود الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الإناث أكثر من الذكور لبدء مشاريع أعمالها الخاصة. وهذه الفروقات تبدو أكثر وضوحاً في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة، باستثناء في فئة العاملين المستخدمين بأجر.

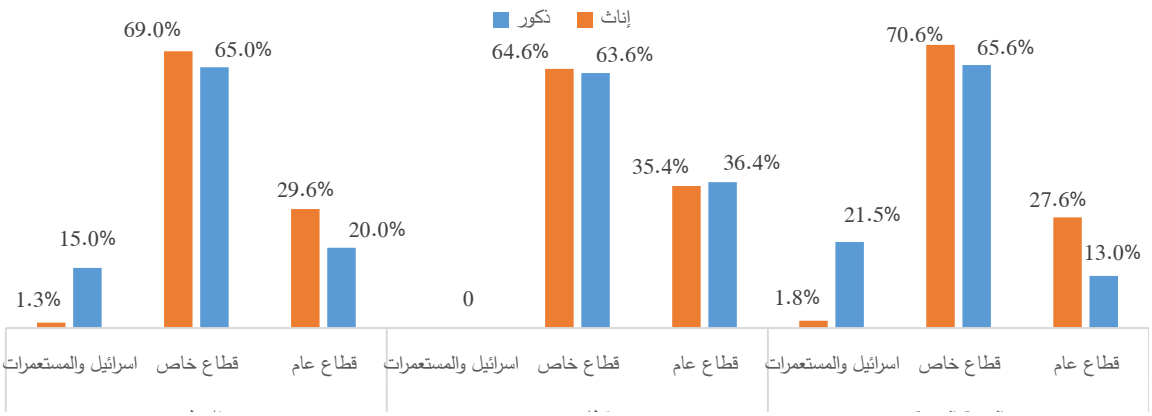
جدول 3: التوزيع النسبي للعاملين 15 سنة فأكثر من فلسطين حسب المنطقة والحالة العملية والجنس، 2018

المنطقة	طبيعة العمل	ذكور	إناث	كلا الجنسين
الضفة الغربية	صاحب عمل	9.5	2.5	8.4
	يعمل لحسابه	21.2	14.4	20.1
	مستخدم بأجر	65.6	72.8	66.7
	عضو أسرة بدون أجر	3.7	10.3	4.8
قطاع غزة	صاحب عمل	3.6	2.3	3.4
	يعمل لحسابه	16.5	10.2	15.6
	مستخدم بأجر	77.1	83.4	78
	عضو أسرة بدون أجر	2.8	4.1	3
فلسطين	صاحب عمل	7.9	2.4	7.1
	يعمل لحسابه	19.9	13.4	18.9
	مستخدم بأجر	68.7	75.4	69.7
	عضو أسرة بدون أجر	3.5	8.8	4.3

اما من حيث جهة التشغيل، فالقطاع الخاص الوطني هو القطاع الأكبر لتشغيل للعاملين بأجر من فلسطين. فحوالي ثلثي (65.6 في المائة) العاملين بأجر من فلسطين (66.2 في المائة في الضفة الغربية و 63.4 في المائة في غزة) عملوا في القطاع الخاص الوطني في عام 2018. ومع ذلك، فإن قدرة القطاع الخاص على الاستثمار في تطوير الأعمال وتوليد الوظائف لا ينفك مقيدًا بالاحتلال الإسرائيلي، وبالتالي لم يتمكن من استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل والباحثين عن عمل. ونتيجة لذلك، شهدت اتجاهات النسبة المئوية للموظفين بأجر العاملين في القطاع الخاص تراجعاً طفيفاً خلال السنوات العشرة الأخيرة (2009–2018) حيث تراوحت بين 64.9 و 67.6 في المائة خلال هذه الفترة. وتشير آخر دراسة لتقييم مناخ الاستثمار أجراها البنك الدولي في فلسطين إلى أن أنشطة الابتكار وتطوير الأعمال في القطاع الخاص الفلسطيني قد انخفضت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، وعزت الدراسة ذلك بالدرجة الأولى إلى انخفاض مستويات النشاط في قطاع غزة. فعلى سبيل المثال، وجدت الدراسة أن النسبة المئوية للشركات التي توفر التدريب الرسمي والاستثمار في تطوير المنتجات والعمليات والمحافظة على شهادات نظام الجودة للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي قد انخفضت جميعها بين عامي 2006 و 2013، وأن معظم الشركات لم يكن لديها أي خطط حقيقية للاستثمار في زيادة أو تطوير مواردها البشرية.

في الوقت نفسه، شهد القطاع العام، الذي استخدم 24.8 في المائة من إجمالي العاملين (بأجر وبدون أجر) في فلسطين في عام 2009، انخفاضاً في مساهمته في التشغيل في السنوات الأخيرة، وخصوصاً في قطاع غزة والتي انخفضت مساهمته في التشغيل فيها من 48.2 في المائة في العام 2009 إلى 36.6 في المائة في العام 2018، في حين انخفضت هذه النسبة في الضفة الغربية في ذات الفترة من 21.6 إلى 16.5 في المائة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن الدور المهم الذي لطالما لعبه القطاع العام في تشغيل النساء على وجه الخصوص، إذ شغل هذا القطاع ما يقارب 20 في المائة من الإناث العاملات في العام 2017، بواقع 27.6 في المائة في الضفة الغربية و 35.4 في المائة في قطاع غزة، وهو ما يؤشر الى الأثر الكبير الذي من الممكن أن تحدثه سياسات التوظيف في القطاع العام على نسب عمالة النساء، ولربما على نسب مشاركتهن الاقتصادية أيضاً.

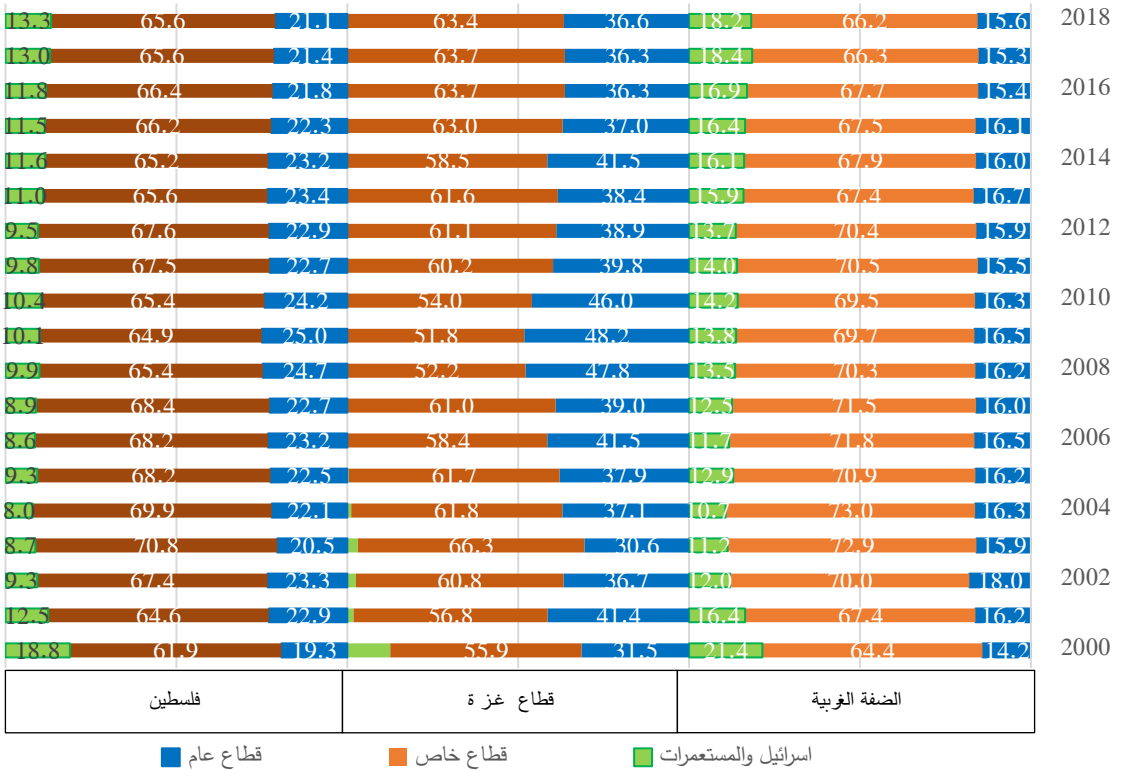
شكل 16: التوزيع النسبي للعاملين 15 سنة فأكثر من الذكور والإناث حسب الجنس جهة العمل، 2017



وفي ظل عدم وجود عدد كاف من فرص العمل في السوق المحلية لاستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل والباحثين عن عمل، شهدت أعداد العمال الفلسطينيين من الضفة الغربية والذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات نمواً كان له أثرا في الحد من ظاهرة البطالة في الضفة الغربية بشكل خاص، وفي فلسطين بشكل عام. فقد زاد عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات من الضفة الغربية في الفترة الواقعة بين الأعوام 2009 و 2018 ليصل إلى ما يقارب 127 ألف عامل في عام 2018، أو ما نسبته 13.3 في المائة من إجمالي العاملين الفلسطينيين و 18.2 في المائة إجمالي العاملين في الضفة الغربية. وباستثناء نمو العمالة في إسرائيل والمستوطنات، نمت العمالة بأقل من 0.5 في المئة في العام 2018 بالمقارنة في العام السابق.

ومما يؤسف له أن معظم الفلسطينيين الذين يشغلون وظائف في إسرائيل، يظل عملهم مرتبطاً بارتفاع التكاليف وحالات الاستضعاف والمعاناة. فحوالي نصف مجموع العمال الحاصلين على تصاريح عمل تخولهم العمل في إسرائيل يعتمدون على السماسرة للحصول على الوثائق اللازمة. وتقدر وزارة العمل الفلسطينية أن ثلث اجور العمال في إسرائيل والمستوطنات تذهب لتغطية تكاليف السمسرة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه غالباً ما تكون ظروف العمل للعمال الفلسطينيين في اسرائيل والمستوطنات غير مستقرة، لا سيما بالنسبة إلى أكثر من 40 ألف عامل فلسطيني يعملون في إسرائيل والمستوطنات بدون تصاريح عمل. هذا فضلاً على أن ارتفاع معدلات الإصابات والوفيات المهنية في مواقع البناء الإسرائيلية، والتي تعد من أعلى المعدلات في بلدان منظمة التعاون والتنمية وفقاً للبيانات المستمدة من موقع ILOSTAT. والعديد من العمال يغادرون منازلهم في الضفة الغربية قبل الفجر بوقت طويل وينتظرون لساعات طويلة في أحد المعابر المنتشرة على طول الجدار الفاصل للعبور إلى إسرائيل، ليعود معظمهم في نفس اليوم عبر ذات المعابر وفي أوقات متأخرة وظروف مشابهة.

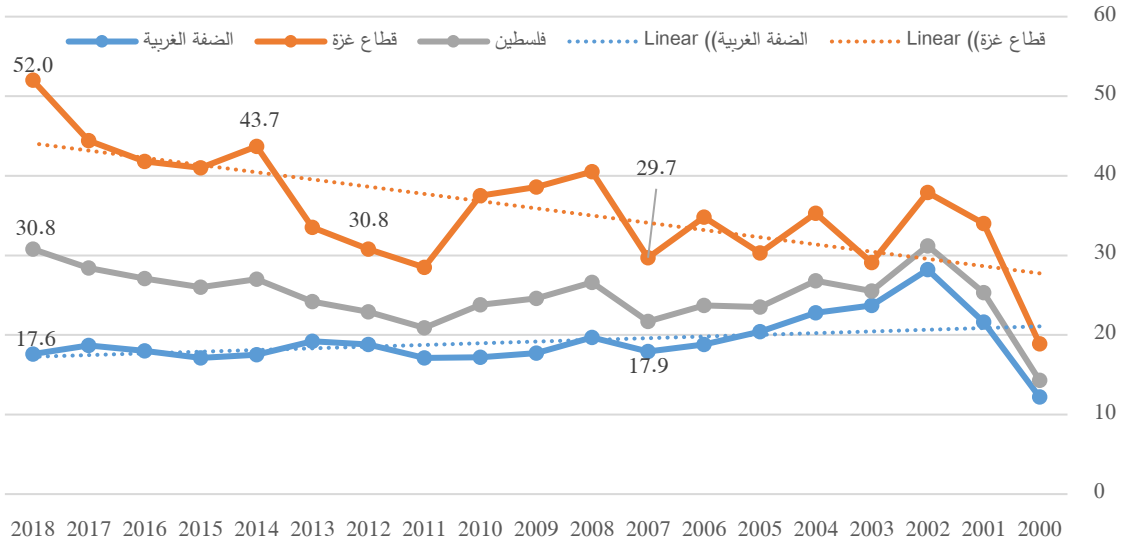
شكل 17: التوزيع النسبي للعاملين 15 سنة فأكثر بفلسطين حسب المنطقة والقطاع، 2000-2018



4.3. ما هي سمات البطالة ومن هم العاطلون عن العمل؟

إلى جانب اتجاهات المشاركة الضعيفة في العمالة والقوى العاملة، ارتفعت معدلات البطالة في فلسطين في العام 2018 إلى أعلى مستوى لها منذ العام 2020 لتصل إلى 30.8 في المائة، وهو بذلك أعلى معدل للبطالة بين 170 بلداً وإقليماً في العالم من التي تتوفر تقديرات حالية بشأنها. وبالإضافة إلى العاطلين عن العمل والبالغ عددهم 426 ألفاً، فهنالك ما يزيد عن 22 ألف عاملاً آخراً يعانون من البطالة الجزئية المرتبطة بالوقت، أي أنهم يعملون لساعات أقل مما هم مستعدون ويرغبون. هذا فضلاً عن زهاء 90 ألف شخص متاحين للعمل ولكنهم لم يبحثوا عن عمل لفقدانهم الأمل في ايجاد فرصة عمل.

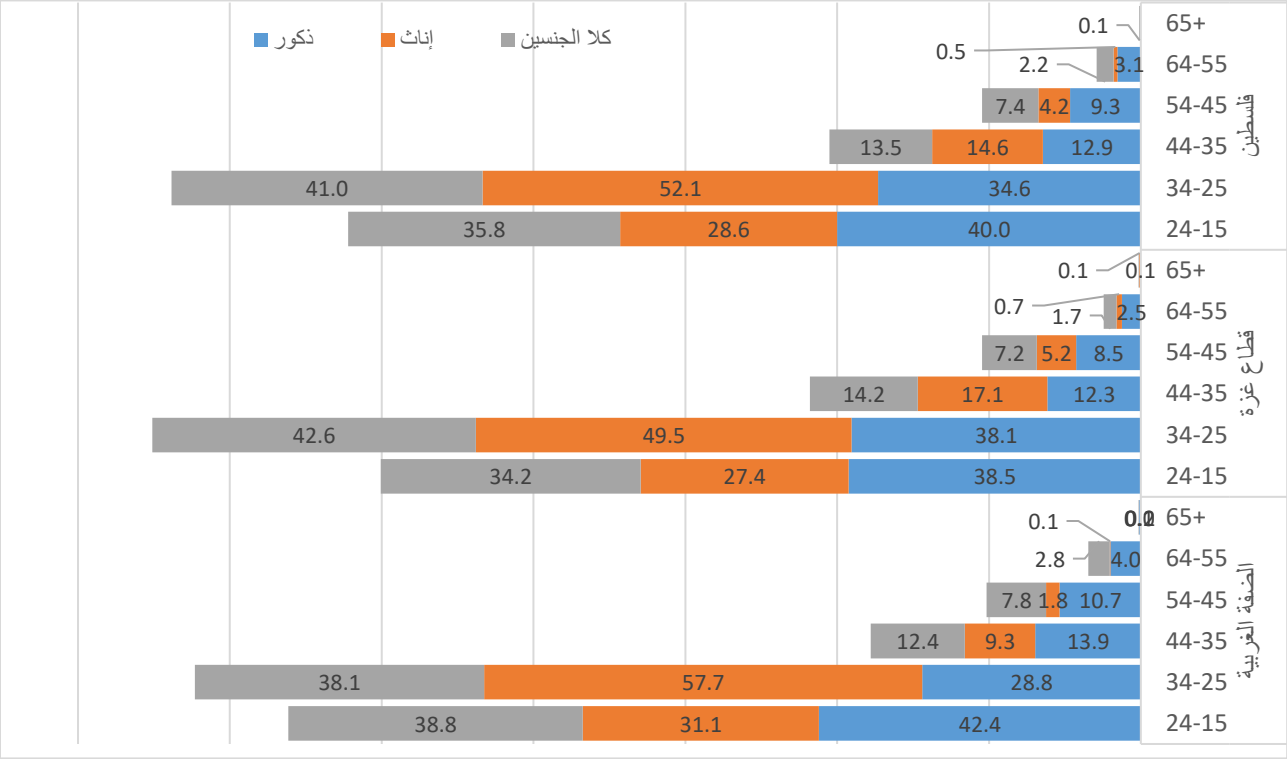
شكل 18: النسبة المئوية للبطالة بفلسطين حسب المنطقة، 2000-2018



وينعكس أثر الحصار الإسرائيلي المفروض على قطاع غزة منذ العام 2007 وما تبعه من حروب شنتها إسرائيل على القطاع (2012 و 2014) وإغلاق مصر لأنفاق التهريب التي كانت خلال الفترة التي تلت الحصار مباشرة تشكل شريان الحياة الرئيسي للاقتصاد الغزي على معدلات البطالة قطاع غزة بشكل واضح، حيث ازدادت نسب البطالة بين الأعوام 2007 و2018 بما يقارب 12 نقطة مئوية، لتصل في العام 2018 إلى 52 في المائة. وبالرغم من الارتفاع الكبير في عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل خلال الفترة ذاتها، لم تشهد معدلات البطالة في الضفة الغربية أي تغير يذكر، حيث لم تنخفض معدلات البطالة فيها خلال الاثني عشرة سنة الماضية سوى بثلاثة أعشار المائة وبقيت أعلى بكثير من نسب البطالة قبل العام 2000، في مؤشر واضح على ضعف قدرة الاقتصاد على خلق فرص العمل الكافية للأعداد الكبيرة من الوافدين الجدد لسوق العمل من جهة، ونزعة أعداد كبيرة من العاملين للانتقال –حيثما استطاعوا– من العمل في الضفة الغربية إلى العمل في إسرائيل بحثاً عن أجور أعلى.

وتعد البطالة مشكلة مزمنة وطويلة الأجل بالنسبة للعاطلين عن العمل، وخصوصاً الشباب والإناث بشكل عام وفي قطاع غزة بشكل خاص، ما ينعكس سلباً على آفاق تشغيلهم في ظل ارتفاع تكاليف إعادة إدماجهم وتدريبهم من وجهة نظر أصحاب العمل. وفي هذا السياق، تشير نتائج مسح القوى العاملة للعام 2018 إلى أن 46.4 في المائة من العاطلين عن العمل (13.3 في المائة في الضفة الغربية و 64.5 في المائة في غزة) كانوا عاطلين عن العمل لأكثر من عام. وتشير ذات النتائج إلى كون الإناث أكثر عرضة بشكل ملحوظ من الرجال لأن يكونوا عاطلين عن العمل بشكل مزمن. فحالما تصبح الإناث عاطلات عن العمل، يزيد احتمال تعرضهن للبطالة المزمنة أكثر من 1.6 أضعاف من الرجال. وهذا الاحتمال أكبر في الضفة الغربية بسبب انخفاض معدل البطالة بشكل ملحوظ بين الرجال عنه في غزة، حيث تزيد احتمالية بقاء النساء عاطلات عن العمل أكثر من الرجال بثلاث مرات عنه للرجال. وللبطالة طويلة الأجل (وعدم النشاط) عواقب سلبية على قابلية التوظيف والمعنويات، خاصة بالنسبة للعمال المهرة والشباب، مما يشير إلى الحاجة إلى تدابير إضافية لإعادة إدماج الأشخاص الذين فقدوا ثقتهم بأنفسهم والمهارات اللازمة لسوق العمل الحالي على السنوات.

شكل 19: التوزيع النسبي للبطالة حسب المعمر والجنس والمنطقة، 2018

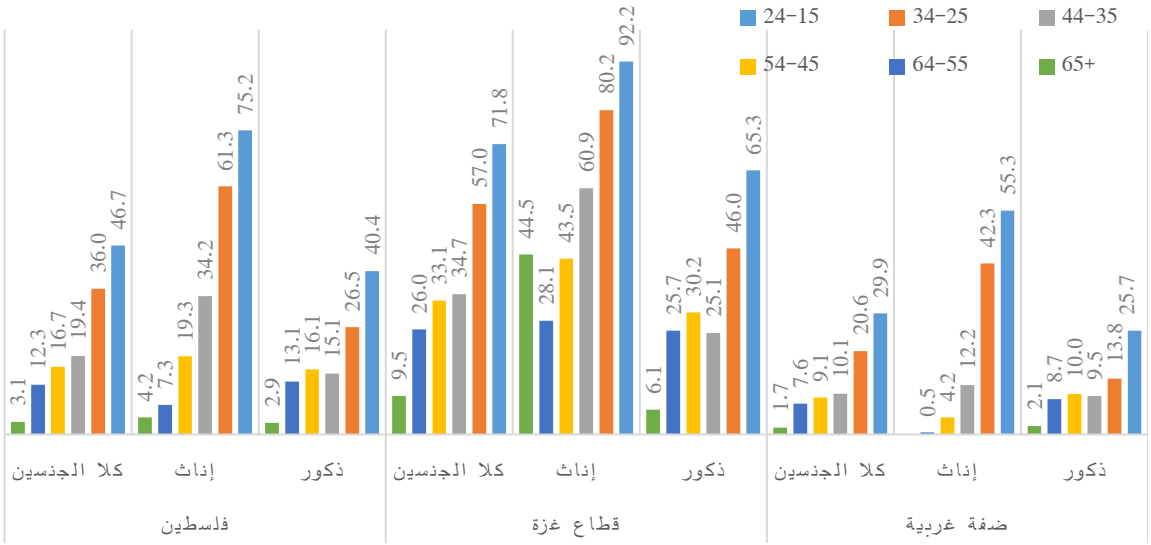


وبالرغم من تحسن معدل البطالة في الربع الأخير من عام 2019 لكنه ظل مرتفعا ومن المتوقع أن يرتفع بشكل أكبر نتيجة لتفشي فيروس كورون، حيث ارتفع معدل البطالة في النصف الأول من عام 2019 نتيجة التباطؤ الاقتصادي، ليصل إلى 26.8 في المائة، ثم تراجع بعد ذلك إلى 24 في المائة في الربع الأخير بسبب تراجع المواجهة في عائدات المقاصة. ومع ذلك، لا يظهر هذا التحليل الاختلاف الكبير في نسب البطالة بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ففي قطاع غزة ، كان 42.7 في المائة من القوى العاملة عاطلين عن العمل في الربع الأخير من عام 2019. ويمثل هذا زيادة نقطتين مئويتين مقارنة بالربع نفسه من عام 2018. أما في الضفة الغربية فقد كان الوضع مختلفًا تمامًا حيث بلغ معدل البطالة حوالي 17 في المائة خلال السنوات الأخيرة ولكنه انخفض إلى 13.7 في المائة في الربع الأخير من عام 2019. ومع تفشي فايروس كورونا المستجد، فقد عدد كبير من العمال وظائفهم خاصة في القطاعات التي تأثرت في الغالب بإجراءات الاغلاق والتباعد الاجتماعي مثل السياحة والمطاعم، والتي، ولا يزال ثلثي منشآتها تقريباً مغلق بسبب الجائحة. ويقدر عدد العاطلين عن العمل الجدد في القطاع السياحي بما يقارب الأربعين ألفاً. وتشير تقديرات وزارة الاقتصاد الوطني إلى أن نحو ثلثي المنشآت العاملة في فلسطين تأثرت بشكل كلي وجزئي نتيجة للإغلاقات والبروتوكولات والإجراءات الصحية وبالتالي فإن أكثر من مئة ألف منشأة تعطلت ما انعكس مباشرة على العجلة الاقتصادية في فلسطين وترك آثاراً سلبية حيث أدى تعطل المنشآت إلى زيادة نسبة المتعطلين عن العمل كما أثر ذلك سلباً على حجم التبادل التجاري والقوة الشرائية نتيجة لعدم دفع الرواتب كاملة وانخفاض دخل المواطن.

وكما هو الحال في الكثير من الدول، تتسم ظاهرة البطالة في فلسطين بكونها شبابية بامتياز، حيث شكل العاطلون عن العمل في فئة الشباب (15–24) ما نسبته 35.8 في المائة من إجمالي العاطلين عن العمل، وبواقع 38.8 في المائة و 34.2 في المائة من أجمالي العاطلين عن العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة على التوالي. ويكشف فحص معدلات البطالة من منظور النوع وجود تباين كبير بين الجنسين أيضاً. فتنتشر البطالة بين الإناث ما دون 45 عام أكثر منها للذكور، وخصوصاً في الفئات العمرية (15–24) و (35–44)، وتبدو هذه الفروقات أكثر وضوحاً في الضفة الغربية كما هو مبين في الشكل 16 أعلاه. ولا يعكس هذا التباين فقط الحجم المحدود للقوة العاملة النسائية، ولكن أيضًا لتوقعات التوظيف الأضعف بشكل غير متناسب لديهم في ظل الظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة.

ويتضح حجم مشكلة البطالة للشباب عند النظر لمدى تفشي البطالة بينهم كوحدة واحدة، حيث بلغت نسبة البطالة بين فئة الشباب في الفئة العمرية 15–24 عام ما يقارب 47 في المائة في العام 2018، وبواقع 30 في المائة تقريباً في الضفة الغربية و 72 في المائة في قطاع غزة، وبالتالي كانت فئة الشباب هي الأكثر تأثراً في البطالة بين جميع الفئات العمرية كما هو مبين في الشكل التالي.

شكل 20: نسب البطالة بين الفئات العمرية حسب المنطقة والجنس، 2018



ارتباط التغير في المشاركة في سوق العمل في التغير في الطلب على العمالة والبطالة: تشير بيانات مسح القوى العاملة الى ان معدل البطالة في الضفة الغربية قد اتخذ منحى معاكسا لاتجاهات نسبة المشاركة في سوق العمل (أنظر شكل 11). فقد بدأ معدل البطالة للإناث المتعلمات بالارتفاع، بنمط خطي، وبوتيرة متسارعة، لفئة الشابات، عقب انتهاء الانتفاضة الثانية (2003) حتى وصل الى حوالي 58 في المائة مقابل 25 في المائة للمتعلمات الأكبر عمرا. وأما بالنسبة للشباب الأعلى تعليما فقد انخفض معدل البطالة بشكل طفيف عقب انتهاء الانتفاضة الثانية وما

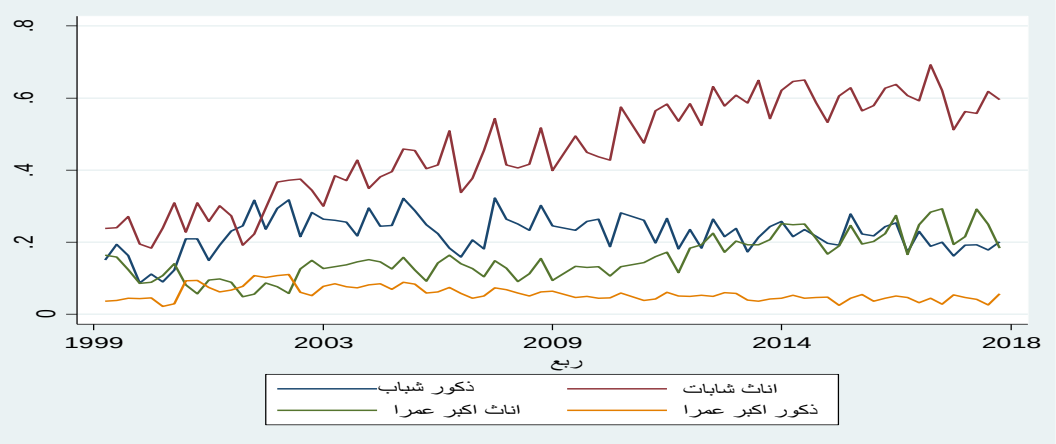
لبث أن استقر بعدها حول معدل 20 في المائة. واتبع معدل البطالة لدى الذكور، الأكبر عمرا والأعلى تعليما، نفس الاتجاه ولكن عند مستوى معدل بطالة متدن: حول 5 في المائة.

كما تظهر البيانات علاقة مشابهة لفئة الأقل تعليما خصوصا لفئة الذكور (أنظر شكل 21)، حيث وصل معدل البطالة الى مستوى 22 في المائة للشباب و12 في المائة للذكور الأكبر عمرا. وأما بالنسبة للإناث الأقل تعليما، فتظهر البيانات اتجاها مختلفا عن نظيراتهن الأعلى تعليما، ليصل معدل البطالة الى 18 في المائة للشابات و3 في المائة للإناث الكبر عمرا. لكن يرجى الحذر عند تفسير التغيرات في معدل البطالة للإناث الأقل تعليما نتيجة تدني مستوى مشاركتهن في سوق العمل كما هو موضح أعلاه.

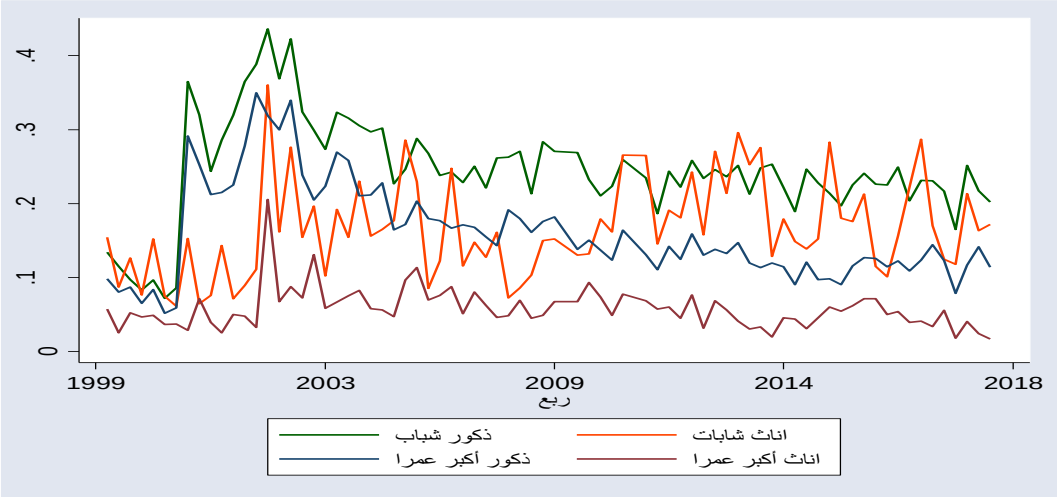
وهنا تجدر الإشارة الى ارتباط معدل البطالة لفئة الذكور الأقل تعليما بالطلب على العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي والمستوطنات. اذ ينحصر الطلب على العمال الفلسطينيين، على نحو كبير، في قطاعي الانشاءات والزراعة الإسرائيلي وفي المهن التي لا تلزم مستوى عال من التعليم. فقد أدى اغلاق سوق العمل الإسرائيلي، خلال الانتفاضة الثانية، الى عودة معظم العاملين فيه الى البحث عن عمل في الضفة الغربية. وفي هذا الصدد، تبين دراسة نشرتها ماس (فلاح 2016) الارتفاع (الانخفاض) في نسبة العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي والمستوطنات يقابله انخفاض (ارتفاع) مماثل بالقيمة لمعدل البطالة لفئة الذكور الأقل تعليما في الضفة الغربية (أنظر في الأسفل مزيدا من النقاش حول سوق العمل الإسرائيلي).

وبذلك، يمكن الاستدلال من هذا التحليل الى انخفاض (ارتفاع) نسبة المشاركة للإناث الأعلى تعليما (الذكور الأعلى تعليما) في الضفة الغربية يرتبط بارتفاع (انخفاض) معدل البطالة لهذه الفئات بالترتيب. تتسق هذه النتيجة مع النظريات الاقتصادية لسوق العمل، والتي تفيد بأن تراجع (تحسن) أداء سوق العمل يرتبط بتثبيط (تحفيز) الأفراد على تركه (دخوله). وعلى المستوى السياساتي، تبين هذه النتيجة الى أن التدخلات الحكومية التي تسعى الى تحفيز مشاركة الاناث، خصوصا المتعلمات، في سوق العمل يجب أن تراعي مسألة تحفيز الطلب على القطاعات الموظفة لهذه الفئة.

شكل 21: التغيرات في معدل البطالة للأفراد الأعلى تعليما في الضفة الغربية1999 -2018

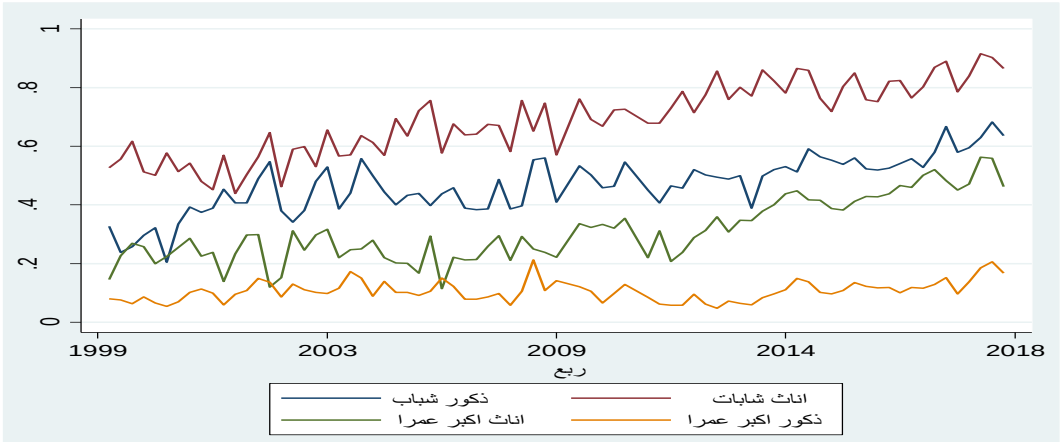

0
.2
.4
.6
.8
1999
2003
2009
2014
2018
ربع
ذكور شباب
اناث شابات
اناث اكبر عمرا
ذكور اكبر عمرا

شكل 22: التغيرات في معدل البطالة للأفراد الأقل تعليما في الضفة الغربية1999 -2018

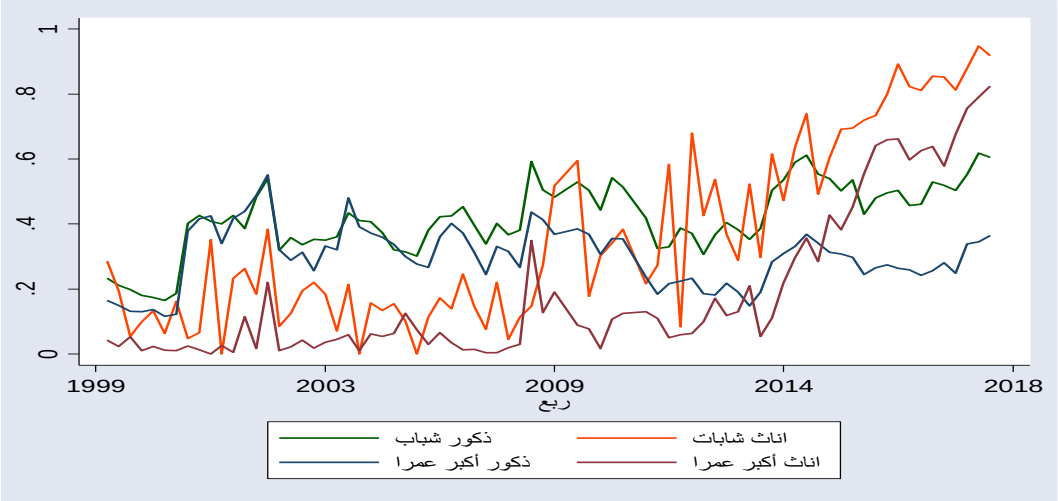


وأما في قطاع غزة، فقد ارتفع معدل البطالة لجميع فئات المتعلمين، ما عدا الذكور الأكبر عمرا، بعد الانتفاضة الثانية، بشكل متسارع ليصل عام 2018 الى 62 في المائة للشباب الأعلى تعليما، 86 في المائة للشابات الأعلى تعليما، و51 في المائة للشباب الأعلى تعليما. فيما استقر معدل البطالة حول معدل 15 في المائة للذكور المتعلمين الأكبر عمرا (أنظر شكل 23). كما ارتفع معدل البطالة لجميع الفئات الأقل تعليما (انظر شكل 24) ومما لا شك فيه ان ارتفاع معدلات البطالة في قطاع غزة يعود بشكل أساس الى آثار الحصار الإسرائيلي منذ عام 2005 والذي تم تشديده بعد سيطرة حماس عسكريا على قطاع غزة عام 2007، وكذلك الحروب التي شنتها إسرائيل خلال السنوات الماضية. وعلى عكس الحال في الضفة الغربية، فان ارتفاع معدل البطالة خصوصا للإناث المتعلمات قد ترافق مع ارتفاع نسبة مشاركتهن في سوق العمل. ويمكن تفسير هذا الارتباط بالرجوع الى النظرية الاقتصادية التي تعرف بـadded worker effect والتي تربط بين تراجع مؤشرات سوق العمل ودخول الاناث، خصوصا المتزوجات، سوق العمل من أجل اسناد رب الأسرة وتعويض النقص في الدخل.

شكل 23: التغيرات في معدل البطالة للأفراد الأعلى تعليما في قطاع غزة 1999 -2018

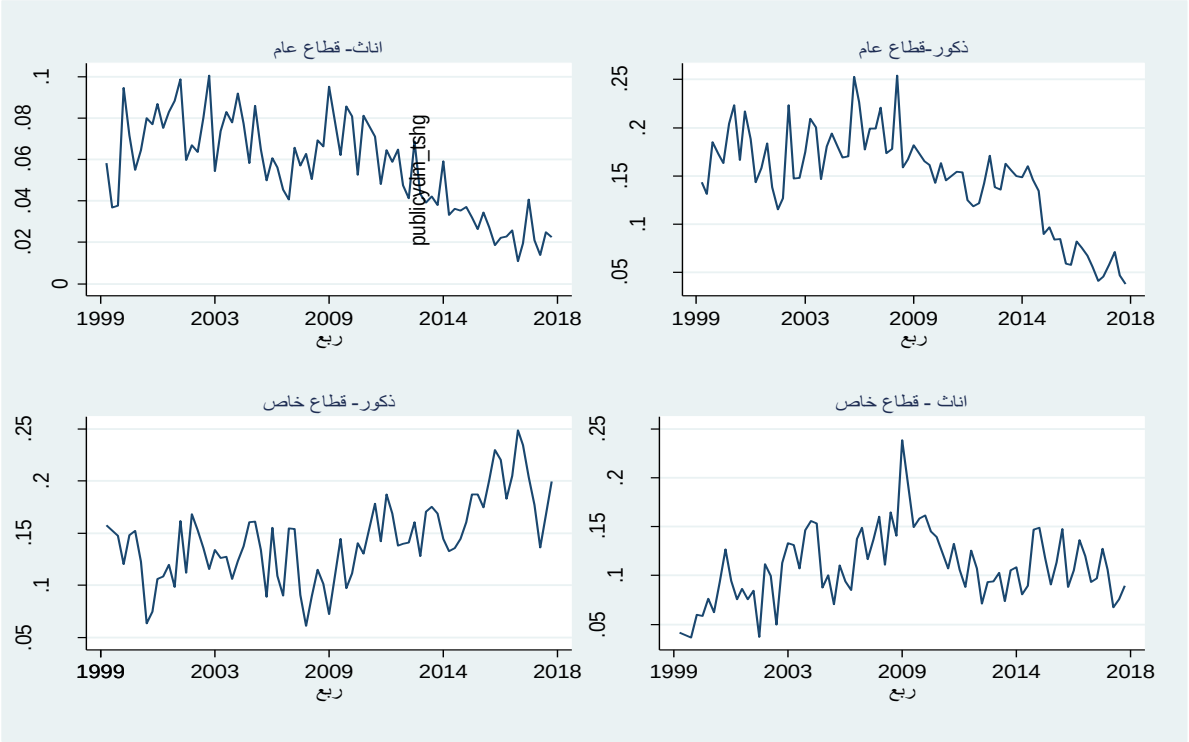


شكل 24: التغيرات في معدل البطالة للأفراد الأقل تعليما في قطاع غزة 1999 -2018



ويعود ارتفاع معدل البطالة لدى الشابات الأعلى تعليما في الضفة الغربية الى انخفاض الطلب عليهن من القطاع العام، المشغل الرئيس للإناث في فلسطين، والقطاع الخاص. ويشغل القطاع العام، بحسب بيانات مسح القوى العاملة لعام 2018، حوالي41 في المائة من مجموع الاناث العاملات والأعلى تعليما. ويعد، قطاع التعليم العام المشغل الأساس. حيث يوظف حوالي 70 في المائة من مجموع العاملات في القطاع العام. تشير البيانات الصادرة عن وزارة التربية والتعليم بأن عدد الوظائف المتاحة في هذا القطاع قد انخفضت بشكل ملموس خلال السنوات الماضية. ولتوضيح التغير في الطلب على الاناث الأعلى تعليما في سوق العمل في الضفة الغربية، تم مقارنة الطلب على هذه الفئة مع الفئة المناظرة من الذكور في القطاع الخاص والعام. اذ يوضح هذا التمرين الطلب على الداخلين الجدد لسوق العمل (فئة الشباب). توضح الرسوم البيانية في شكل (25) أن نسبة العاملين في القطاع العام من الفئتين قد انخفضت منذ بداية عام 2009. الا أن هذا الانخفاض رافقه ارتفاع (انخفاض) في نسبة العاملين من فئة الذكور (الاناث) في القطاع الخاص. بمعنى، آخر، ان انخفاض التوظيف في القطاع العام قد تم تعويضه نسبيا في القطاع الخاص فقط لفئة الذكور فيما انخفض الطلب فيه على فئة الاناث (انظر مزيدا من النقاش حول البطالة في الأسفل).

شكل 25: التغيرات في حصص العمالة لفئات الشباب المتعلمين ونظرائهم في القطاعين العام والخاص، الضفة الغربية 1999-2018.



وللتدليل على انخفاض الطلب على الموظفين في قطاع التعليم، تظهر بيانات وزارة التعليم أن عدد الوظائف السنوية المتاحة في هذا القطاع في الضفة الغربية قد انخفض من 2371 شاغر عام 2010 الى 1250 شاغر عام 2018. ويمكن تفسير توجه الاناث للعمل في القطاع العام، وخصوصا في قطاع التعليم، بعدة أسباب، من أهمها أن ظروف العمل تتلائم مع المسؤوليات التي رسمها المجتمع لدور المرأة والذي يتركز في رعاية الأسرة والأولاد. فمعدل عدد ساعات العمل أقل من القطاع الخاص، فمعدل عدد الساعات للإناث العاملات في القطاع العام يبلغ 33 ساعة مقابل 40 ساعة للعاملات في القطاع الخاص. كما أن العاملين في القطاع العام يتمتعون بحقوقهم المتعلقة بالإجازات مدفوعة الأجر واجازات الأمومة، بحسب ما أقره قانون العل الفلسطيني وقانون الخدمة المدنية. وفي المقابل، لا يلتزم معظم المشغلون في القطاع الخاص بهذه القوانين (انظر مزيدا من النقاش في الأسفل). ونتيجة للمزايا التي يقدمها القطاع العام، ينخرط قطاع واسع من الاناث للتخصص في تخصصات أكاديمية مرتبطة بمهنة التعليم. تشير بينات تعداد السكان، الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أن حوالي 44 في المائة من الاناث اللواتي حصلن على تعليم أعلى من جامعي انخرطن في هذا النوع من التخصصات، والتي تضم التعليم، واللغات، والعلوم البيولوجية، والرياضيات والاحصاء.

ان تركز الاناث في هذه التخصصات، على عكس الذكور بنسبة 22 في المائة، يحد من قدرتهن على إيجاد فرص عمل في ظل انخفاض التوظيف في القطاع العام. ويبدو ان الجيل الجديد من فئة المتعلمين قد عدل من قراراته الخاصة بالتخصص الأكاديمي بعيدا عن مجال التعليم. تشير البيانات الموثقة في جدول (4) أن نسبة الاناث التي

تتراوح أعمارهن بين 19–44 واللواتي انخرطن في تخصص التعليم قد بلغت 28.5 في المائة مقابل 34.8 في المائة للإناث الأكبر عمرا. وفي المقابل تظهر البيانات توجه للإناث نحو تخصص الأعمال والإدارة اذ بلغت النسبة 28.4 في المائة للفئة العمرية الأولى مقابل 19.5 في المائة للفئة العمرية الثانية. وتظهر البيانات أيضا نفس التغير لفئة الذكور. كما تشير البيانات بأن التخصصات التي ينخرط فيها معظم الأفراد تقليدية وتعكس بشكل أو بآخر هيكلية الاقتصاد الذي يعتمد على الخدمات التقليدية كالتجارة والقطاع العام. أما تلك التي ترتبط بالنشاطات الاقتصادية الصناعية والمتقدمة مثل تكنولوجيا المعلومات والهندسة والرياضيات ما زال الاقبال عليها ضعيفا لضعف الطلب عليها.

جدول 4: التوزيع النسبي للتخصصات الأكاديمية: بحسب الجنس والعمر 2017.

التخصص	ذكور 19–44	ذكور 45–65+	ذكور الجميع	اناث 19–44	اناث 45–65+	اناث الجميع
التعليم	12.6%	18.1%	14.2%	28.5%	34.8%	29.4%
الفنون	2.1%	1.0%	1.8%	2.0%	1.0%	1.8%
الدراسات الإنسانية (باستثناء اللغات)	1.6%	2.6%	1.8%	2.6%	2.4%	2.6%
اللغات	2.3%	9.4%	4.3%	8.2%	15.8%	9.3%
العلوم الاجتماعية والسلوكية	4.2%	4.9%	4.4%	3.2%	3.7%	3.2%
الصحافة والإعلام	3.1%	0.9%	2.5%	1.7%	0.8%	1.6%
الأعمال والإدارة	28.4%	19.5%	25.9%	21.5%	13.8%	20.3%
القانون	6.6%	5.3%	6.2%	3.6%	2.9%	3.5%
العلوم البيولوجية والعلوم المتصلة بها	0.3%	0.6%	0.4%	1.0%	0.9%	1.0%
البيئة	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
العلوم الفيزيائية	1.2%	2.9%	1.7%	2.0%	1.4%	1.9%
الرياضيات والإحصاء	0.8%	1.9%	1.1%	2.1%	2.7%	2.2%
تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات	5.9%	2.0%	4.8%	3.7%	1.4%	3.3%
الهندسة والحرف الهندسية	9.4%	8.5%	9.1%	2.0%	0.6%	1.8%
التصنيع والمعالجة	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.3%	0.2%
الهندسة المعمارية والبناء	4.5%	6.3%	5.0%	1.8%	0.9%	1.7%
الزراعة	0.8%	1.8%	1.1%	0.2%	0.2%	0.2%
البيطرة	0.2%	0.2%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%
الصحة	10.1%	10.4%	10.2%	9.4%	10.6%	9.6%
الرفاه	3.3%	1.9%	2.9%	5.4%	3.6%	5.1%
الخدمات الشخصية	1.2%	0.6%	1.1%	0.6%	1.7%	0.7%
خدمات الأمن	1.0%	0.7%	0.9%	0.0%	0.0%	0.0%
خدمات النقل	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
أخرى	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

التخصص	ذكور 19-44	ذكور 45-65+	ذكور الجميع	اناث 19-44	اناث 45-65+	اناث الجميع
غير مبين	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%
المجموع	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

4.4. هيكلية الأجور

تتباين معدلات الأجور بين الضفة الغربية وقطاع غزة بشكل واضح، وهو أمر متوقع في ظل التباين الواضح في معدلات البطالة بينهما وقدرة القطاع الخاص فيهما على الصمود والتكيف مع أو التغلب على المعوقات والظروف التي يفرضها الاحتلال الاسرائيلي. كما تتباين أجور الذكور عنها للإناث للأعمال المماثلة. في العام 2018، بلغ معدل الأجور اليومي في الضفة الغربية، باستثناء العاملين في سوق العمل الإسرائيلي، 110 شيكل بواقع 113 شيكل للإناث و 98 شيكل للذكور. وكما يظهر الجدول (5) تبيانا في الأجور بين القطاع العام والخاص، حيث يقل معدل الأجور اليومية الأخير ب16. ويزداد هذا التباين بحسب الجنس ليبلغ معدل الأجور للإناث في القطاع الخاص حوالي ثلثي نظيره في القطاع العام.

وأما في قطاع غزة، فقد بلغ معدل الأجور 70شيكل، منخفضا عن معدل الجور في الضفة بحوالي 36%. ويزداد التفاوت عند تحليل الفوارق في الأجور بين القطاع العام والخاص. فعلى عكس اتجاه التباين في الضفة الغربية، فان معدل الأجور للإناث أعلى من نظيره للذكور. ويرجع السبب الى أن معظم العاملات يعملن في القطاع الحكومي والذي يبلغ معدل الأجر فيه ما يقارب ثلاثة أضعاف معدل الأجور في القطاع الخاص.

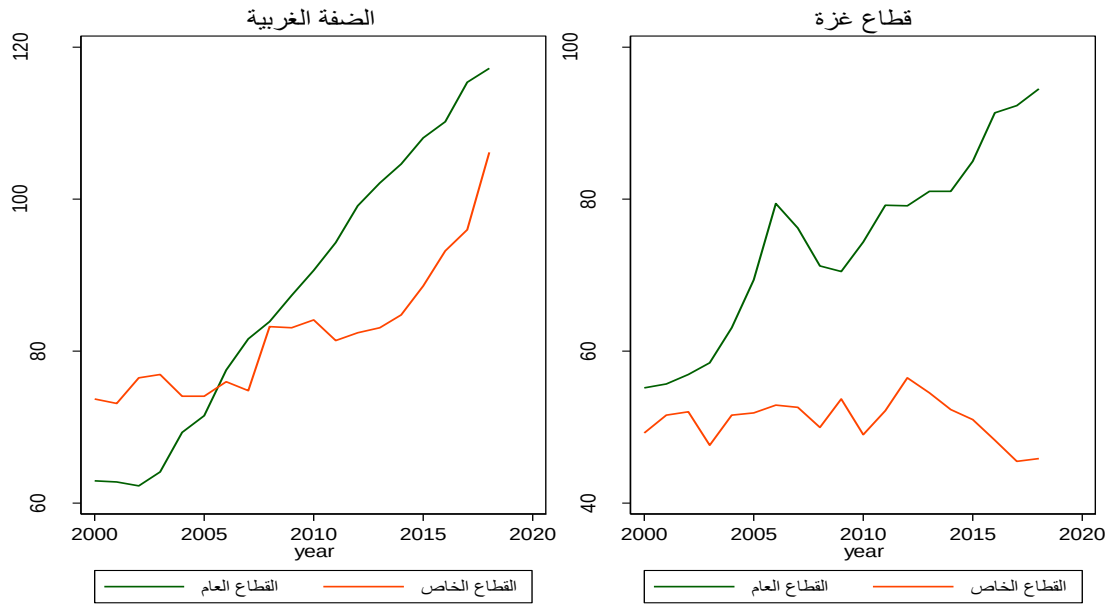
جدول 5: توزيع الأجور في الضفة الغربية وقطاع غزة للعام 2018

	الضفة الغربية قطاع عام	الضفة الغربية قطاع خاص	قطاع غزة قطاع عام	قطاع غزة قطاع خاص	قطاع غزة
معدل الأجور	120	104	96	34	70
معدل الأجور– ذكور	121	110	97	35	67
معدل الأجور–اناث	119	77	96	29	84

وتجدر الإشارة الى أن التباين في الأجور بين القطاع العام والخاص يمكن تفسيره باختلاف الية تحديد مستوى الأجور. اذ تتحدد الأجور في القطاع الخاص بناء على تفاعلات العرض والطلب، حيث ترتفع الأجور كلما قل فائض العرض من العمال (ازداد الطلب عليهم) وينخفض كل ما زاد هذا الفائض. وأما في القطاع العام، فيعتمد مستوى الأجور بشكل أساس على ميزانية الحكومة والضغط من جانب النقابات العمالية في القطاع الحكومي لرفع الأجور. وعلى هذا الأساس نرى التفاوت الكبير بين معدل الأجور في القطاع العام والخاص في قطاع غزة. فقد تلقى القطاع الخاص ضربات متتالية نتيجة الحصار الإسرائيلي المستمر والحروب التي شنتها إسرائيل خلال السنوات الماضية، مما أضعف من قدرته على توليد الوظائف وزيادة الطلب على العمال.

يظهر شكل (26) التغيرات التي طرأت على معدل الأجور في الضفة الغربية وفي قطاع غزة خلال الفترة ما بين عام 2000 وعام 2018. ففي الضفة الغربية، ارتفع معدل الأجور في القطاع العام بشكل خطي خلال طول الفترة، حيث تجاوز معدل الأجور في القطاع الخاص عقب انتهاء الانتفاضة الثانية وتوسعت الفجوة بينهما في معظم السنوات اللاحقة. فالآثار السلبية التي تعرض لها القطاع الخاص الفلسطيني خلال فترة الانتفاضة الثانية لم تنتهي كليا. ويأتي على رأسها التأثيرات الخاصة بتقييد نسبة العمال الفلسطينيين الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي والتي ما تزال دون مستوياتها قياسا بالسنوات التي سبقت هذه الفترة. مما أدى الى تراكم في فائض العمل ومنع ارتفاع الأجور بوتيرة أعلى. وأما في قطاع غزة، فيظهر شكل (26) ثباتا نسبيا في معدل الأجور في القطاع الخاص حول 52 شيكل حتى عام 2014 ومن ثم انخفاض في الأعوام اللاحقة. فيما واصل معدل الأجور في القطاع العام ارتفاعه، بشكل متذبذب، طوال الفترة.

شكل 26: معدل الأجر اليومي للعاملين في القطاع العام والخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة: 2000 – 2018

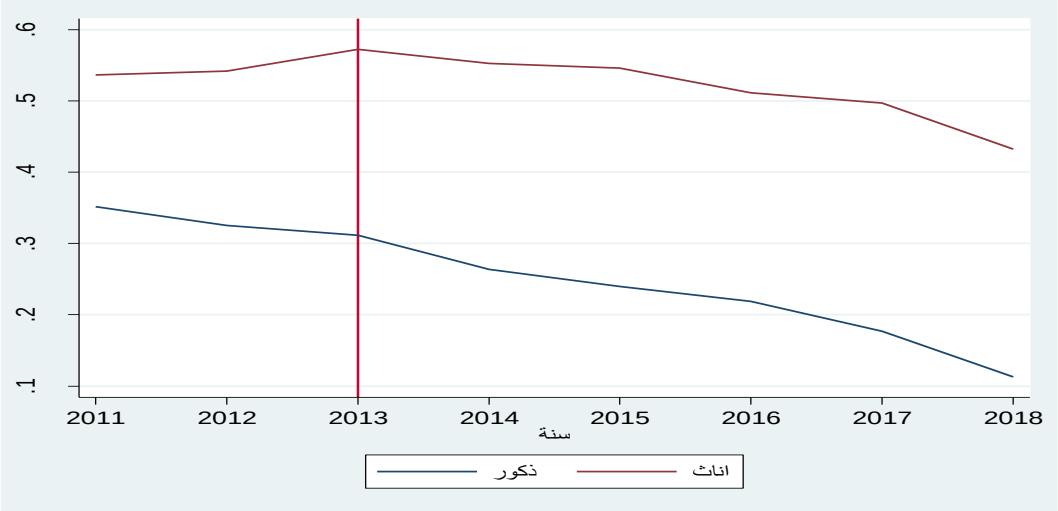


4.5. الحد الأدنى للأجور

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني عام 2012 قرار رقم (11) يقر تطبيق حد أدنى للأجر الشهري مبلغاً وقدره (1450 شيقل) شهرياً، وأجر يومي بمقدار 65 شيكل لعمال المياومة وخاصة العاملين بشكل يومي غير منتظم، إضافة إلى العمال الموسميين مبلغاً وقدره (65 شيقل) يومياً. وقد حدد القرار بداية عام 2013 تاريخ تطبيق القرار. نوثق فيما يلي مدى تطبيق القطاع الخاص لهذا القرار عن طريق تتبع التغير في نسبة العاملين الذين يتقاضون أجرا دون هذا الحد.

يتتبع شكل (27) التغير في نسبة هذه الشريحة من عاملي القطاع الخاص في الضفة الغربية وبشكل منفصل للذكور والاناث. تم استبعاد قطاع غزة في هذا التحليل لأسباب تعود الى الانقسام الفلسطيني، حيث تم تبني هذا القرار من الحكومة الفلسطينية في الضفة الغربية. وكذلك، فقد اعتمدت أسس تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور على ظروف المعيشة وطبيعة سوق العمل في الضفة الغربية. تشير البيانات الى وجود تفاوت كبير في نسب الامتثال بين الذكور والاناث. فقد بلغت النسبة في نهاية السنة الأولى للتطبيق حوالي 32 في المائة للذكور وزادت عن 50 في المائة للإناث. لكن هذه النسبة ما لبثت ان انخفضت وبشكل ملموس للذكور حتى وصلت الى حوالي 11 في المائة للعام 2018. وأما بالنسبة للإناث، فقد انخفضت النسبة ولكن بشكل محدود لتصل الى حوالي 43 في المائة لنفس العام. ويبقى السؤال، هل يعبر انخفاض نسبة العاملين الذين يتقاضون أجرا دون الحد الأدنى عن التزام المشغلين بقرار الحكومة أم يعكس ارتفاعا في الأجور نتيجة اليات العرض والطلب. أجابت دراستين أعدهما معهد ماس عامي 2014 و2019 عن هذا التساؤل وبينتا أن الأمر يتعلق بارتفاع مستوى الأجور.

شكل 27: نسبة العاملين الذين يتقاضون أجرا دون الحد الأدنى



4.6. حجم المنشآت والعمالة غير المنظمة والتمويل

تصنف المنشآت الاقتصادية في فلسطين إلي أربعة تصنيفات وهي المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة وكبيرة الحجم وفقاً لقرار مجلس الوزراء الفلسطيني للعام 2011. وبناءاً على نتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017 فقد بلغ عد المنشآت الاقتصادية العاملة في فلسطين 142,383 منشأة، توزعت بواقع 13.5 في المائة في القطاع الصناعي، و54.9 في المائة في قطاع التجارة الداخلية، و31.0 في المائة في قطاع الخدمات، و0.6 في المائة في قطاع الإنشاءات، وتشغل هذه المنشآت ما يقارب 424,852 عامل. عند تصنيف المنشآت الاقتصادية حسب الحجم فإنها تتوزع بنسبة 88.6 في المائة منشآت متناهية الصغر، و7.4 في المائة منشآت صغيرة، و2.6 في المائة منشآت متوسطة الحجم، و1.4 في المائة منشآت كبيرة". ومن هنا، فانه من غير المستغرب أن نجد الأغلبية العظمى من المنشآت صغيرة الحجم هي منشآت عائلية الطابع، والكثير منها إما متدني الانتاج أو

يعمل بشكل موسمي. ولا يزيد عدد المنشآت الاقتصادية الفلسطينية التي توظف أكثر من 100 عامل عن 137 منشأة.

تختلف المنشآت متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والمشاريع الكبيرة في مساهمتها في النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل وتخفيف حدة الفقر وتواجه قيودًا مختلفة. ففي حين تميل الشركات الكبيرة إلى الاستفادة من وفورات الحجم، والاستثمار أكثر في البحث والتطوير ، وأن تكون أكثر ابتكارًا. وبالرغم من أن المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر تلعب المنشآت الصغيرة والمتوسطة دورًا مهماً في النمو الاقتصادي والتشغيل والحد من الفقر، إلا أنها تتميز بتماثلها من جهة، وضعف التكامل فيما بينها في سلاسل القيمة التي تنشط فيها في أغلب الأحيان، أو بكونها أكثر "تكرارًا" من كونها "مبتكرة". وتشير هذه الأدلة إلى أن السياسة العامة يجب أن تسعى لخلق بيئة أعمال تشجع التكاملية والابتكار في سلاسل القيمة الانتاجية –من منظور تعزيز الانتاج والانتاجية المرتكزة إلى التشغيل– وتحفيز انضمام المنشآت غير الرسمية للقطاع الرسمي وتذليل العقبات أمامها لزيادة الانتاج من خلال السياسات الضريبية وسياسات الاستثمار وبرامج تطوير الصناعة، وإزالة القيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة على وجه الخصوص.

من الأمثلة الرئيسية للقيود التي تواجهها المنشآت الصغيرة والمتوسطة والكبيرة هي تلك المرتبطة بالتمويل. شهد القطاع المصرفي الفلسطيني في السنوات الماضية نمواً مطرداً، ويتضح هذا النمو جلياً في تنامي قيمة التسهيلات الائتمانية المقدمة من البنوك المحلية لكل من القطاع العام والخاص الفلسطيني. ويساهم القطاع المصرفي في فلسطين بدور كبير في تمويل النشاط العقاري/الإسكاني والاستهلاك الأسري وتحفيز الطلب العام في الاقتصاد نظراً لكونه أهم مكون في القطاع المالي .

فتشير بيانات سلطة النقد إلى أن حجم إجمالي التسهيلات الائتمانية الممنوحة من البنوك العاملة في فلسطين ازدادت من 1750 مليون دولار في عام 2007 الى 4199 مليون دولار في عام 2013 ومن ثم قفزت الى 6865 مليون دولار في عام 2016 وارتفعت الى ما يقترب من 9 مليار دولار في نهاية عام 2019. ويستحوذ القطاع الخاص الفلسطيني على النسبة الأكبر من محفظة التسهيلات الائتمانية للمصارف، حيث بلغت حصته بالمتوسط حوالي 79.في المائة من إجمالي التسهيلات البنكية القائمة، اما الباقي فيذهب للقطاع العام. أما بالنسبة للتوزيع القطاعي للتسهيلات فبقيت تقريباً دون تغير ملموس خلال السنوات الماضية، حيث بقيت القروض الاستهلاكية تستحوذ على ما نسبته 25 في المائة من التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص، بينما تلقى قطاع العقارات والإنشاءات ما نسبته 22 في المائة من تلك التسهيلات، بينما كانت حصة التجارة الداخلية والخارجية من هذه التسهيلات 20 في المائة. بالمقابل، حازت القطاعات الإنتاجية على نسبة ضئيلة من هذه التسهيلات؛ فبلغت حصة قطاعات الصناعة والزراعة والسياحة من تسهيلات القطاع الخاص حوالي 6% و 2% و 1.8%، على التوالي. وتشير دراسة عطياني والحاج علي (2009) وغيرها من الدراسات الأكثر حداثة (عبد الكريم، 2018) ان مؤسسات القطاع الخاص العاملة في فلسطين تعاني من انخفاض الاقراض المقدم لها من البنوك. وحسب تقديرات سلطة النقد فان البنوك تغطي فقط 15 في المائة من الاحتياجات التمويلية لقطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، والتي ينشط جزء منها في القطاعات

الانتاجية. وأكدت دراسة لمعهد ماس (مرار، 2016) على ضرورة تحفيز البنوك على حسن توجيه التسهيلات الائتمانية نحو القطاعات والنشاطات الاقتصادية الأكثر قدرة على الاستدامة، والتي من شأنها توسيع القاعدة الإنتاجية وزيادة التشغيل، وتحقيق نمو مستدام في الناتج المحلي.

إن انخفاض التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاعات الإنتاجية والاستثمارية ناتج عن أسباب مختلفة تتصل بعضها بجانب العرض والأخرى بجانب الطلب. فالاستثمار في القطاعات الحيوية كالزراعة والصناعة والسياحة يحمل في طياته العديد من المخاطر في ظل الوضع السياسي والاقتصادي غير المستقر في فلسطين، خاصة في مناطق التماس مثل مناطق (ج)، القدس، وقطاع غزة. وبالتالي تمارس البنوك سياسة ائتمانية أكثر حذراً وتشدداً تجاه منح تمويل لهذه القطاعات مقارنة بالتسهيلات قصيرة الأجل لأغراض شخصية واستهلاكية. وفي نفس الوقت يُحجم الكثير من العملاء عن الاقتراض بهدف الاستثمار لقلة يقينهم بقدرتهم على السداد، ولارتفاع أسعار الفائدة المفروضة على هذه القروض، بالإضافة إلى عدم توفر الضمانات الكافية الممكن تقديمها لذلك الغرض لدى الناشطين في هذه القطاعات. ويوجد سبب آخر يتمثل اصلاً في التراجع المستمر للدور الاقتصادي لهذه القطاعات لحساب قطاعات التجارة والخدمات والانشاءات، بحيث وصلت نسبة مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي في عام 2016 إلى أقل من 15 في المائة، حيث بلغت مساهمة قطاع الزراعة عام 2018 اقل من 7 في المائة، فيما بلغت مساهمة قطاع الصناعة التحويلية والتعدين حوالي 13% في نفس السنة. وقد يكون نقص التمويل المصرفي هو احد الاسباب لهذا التراجع اصلا، مما يتطلب تحفيز البنوك لتوجيه مزيد من تسهيلاتها الائتمانية لهذه القطاعات لتعزيز فرصها في التوسع والنمو، الامر الذي يصب في خدمة الاقتصاد ككل ومصلحة البنوك نفسها في المدى المتوسط والطويل. وحيث ان توفر التمويل الكافي وبشروط مقبولة هو احد العوامل التي تؤثر في منسوب واتجاهات الاستثمار في هذه القطاعات،

ومن المتوقع أن يكون للتسهيلات المصرفية تأثيرات اقتصادية إيجابية بغض النظر عن نوعها وشروطها. ولكن من المتوقع أيضا أن تكون حجم هذه التأثيرات وعمقها ومجالها الزمني أوسع في حال منحت لأغراض استثمارية وانتاجية مقارنة بالأغراض الاستهلاكية والشخصية. فالنوع الأول يكون له تأثير مستدام في الاقتصاد **لأنه يخلق فرص عمل** وسلع وخدمات جديدة لتلبية حاجات المستهلكين، ويحسن من حصيلة الجباية الضريبية المحلية ويقلص العجز في الميزان التجاري ويسهم في التخفيف من حدة التقلبات في أسعار السلع والخدمات في السوق المحلي الى حد ما. أما النوع الثاني فيحمل تأثير اقتصادي مباشر وفوري من خلال قناة الاستهلاك لكنه سيكون ذا أجل قصير ولن يترك أثر جوهري في مسار أو هيكل الاقتصاد المحلي. وفي الحالة الفلسطينية تحديدا، فان توجيه الاقراض نحو القطاعات الانتاجية يكتسب اهمية خاصة من حيث تأثيره الاكبر على حالة النمو الاقتصادي المستدام مقارنة بالتسهيلات الممنوحة للاستهلاك والتجارة في ضوء الاختلال البنيوي الواضح والعميق في الهيكل الاقتصادي لصالح قطاعات التجارة والخدمات على حساب القطاعات الانتاجية. فالعوائد الاقتصادية المتوقع حصولها نتيجة لزيادة الاستهلاك الناجم عن القروض المصرفية سيتسرب الجزء الاكبر منها للدول التي هي مصدر الاستيراد وسيستفيد الاقتصاد الفلسطيني بالجزء القليل منها. ومن هنا فإن إيجاد الأساليب الكفيلة بتحفيز البنوك لزيادة نسبة التمويل الممنوح

للقطاعات الانتاجية الحيوية مثل الزراعة والصناعة والسياحة يجب أن يكون واحد من اهم أهداف سلطة النقد الفلسطينية وغيرها من الجهات الحكومية والأهلية ذات العلاقة.

وقد أظهرت نتائج تحليل البيانات على مستوى الاقتصاد الكلي في دراسة لمعهد ماس (مرار، 2016) إلى وجود تأثير إجمالي إيجابي للنمو في نسبة الائتمان المقدم للقطاع الخاص على النمو الاقتصادي متمثلا في النمو في الناتج المحلي الحقيقي. إلا أنه لم يتم التوصل إلى وجود أي تأثير ذي مغزى للنمو في نسبة الائتمان المقدم للقطاع العام على النمو الاقتصادي سواء في المدى القصير أو الطويل. أما بالنسبة إلى إجمالي الائتمان، فقد توصلت ذات الدراسة إلى وجود علاقة ذات دلالة إحصائية للنمو في إجمالي التسهيلات على النمو الاقتصادي ولكن بمعامل مرونة أقل من معامل المرونة للائتمان المقدم للقطاع الخاص، مما يشير إلى أن أثر الائتمان المقدم للقطاع العام كان سلبيا على العلاقة ما بين إجمالي الائتمان والنمو الاقتصادي. وعن العلاقة بين التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص والنمو الاقتصادي في المدى القصير تشير النتائج إلى أن النمو الاقتصادي في فلسطين يعتبر ضروريا جداً من أجل تطور القطاع المصرفي في المدى القصير، وهذا يدعم فيما يخص العلاقة بين تطور القطاع المصرفي والنمو الاقتصادي، حيث إن النمو الاقتصادي يؤدي إلى زيادة الطلب على الخدمات المصرفية إما من أجل إيداع المدخرات أو الطلب على القروض من أجل الاستثمار. إلا أن نتائج فحص السببية بين التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص والنمو الاقتصادي في المدى الطويل، تجد أن نمو القطاع المصرفي يلعب دوراً مهما في تنمية الاقتصاد الإجمالي. لقد توصلت الدراسة أيضا إلى أن التسهيلات الائتمانية الكلية لعبت دورا إيجابيا في التقليل من نسبة البطالة، سواء في المدى القصير أو الطويل. إن نمو التسهيلات المصرفية المقدمة للقطاع الخاص أدى إلى زيادة الطلب على الأيدي العاملة وتقليل نسبة البطالة في هذا القطاع، كما أن التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع العام تسببت في التقليل من نسب البطالة في المدى القصير.

ولم تتوصل الدراسة إلى وجود علاقة سببية في المدى القصير أو الطويل بين إجمالي التسهيلات الائتمانية والنمو الاقتصادي، وهذا يتطابق مع عدد كبير من الدراسات في الدول النامية والتي أظهرت عدم فعالية السياسة الائتمانية في تحفيز النمو الاقتصادي. إن عدم وجود مثل هذه العلاقة يرجع إما إلى عدم كفاءة سياسة الائتمان وتوزيعها بشكل غير فعال، أي لا يخدم دعم الأنشطة الاستثمارية، أو إلى ضعف العملية الإنتاجية أو هيكل الإنتاج ومحدودية قدراته، أي أنه على الرغمَ من توفر الموارد المالية إلا أن المؤسسات العامة والخاصة لم تقدر على زيادة إنتاجها للاستجابة للطلب الفعال الناجم عن زيادة مصادر الإنفاق العام والخاص، مما أدى إلى انخفاض أثر مضاعف الإنفاق الحكومي ومضاعف الاستثمار الخاص في الاقتصاد، الأمر الذي أدى إلى تسرب الأموال وإلى زيادة واردات السلع. أما على مستوى الأنشطة الاقتصادية، فأظهرت نتائج التحليل للقطاعات، أنه ليس هناك تأثير ذو دلالة إحصائية للنمو في التسهيلات الائتمانية على إنتاجية قطاعات الصناعة، التجارة والفنادق، النقل والمواصلات، والخدمات. هذا يدل على عدم فعالية نظام القروض المقدم من قبل البنوك في تحسين مساهمة هذه الأنشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الحقيقي للاقتصاد، ذلك يعود ربما إلى أن جزءاً كبيراً من التسهيلات الائتمانية لهذه القطاعات يخصص لشراء السلع الوسيطة، والتي في أغلب الأحيان يتم استيرادها من الخارج، خاصة في قطاع

الصناعة، مما يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي. إن التأثير الإيجابي الوحيد، كان في قطاع الإنشاءات، وذلك يعود ربما إلى الحجم الكبير للتسهيلات الائتمانية في هذا القطاع، والتي بلغت حوالي 790 مليون دولار عام 2014، كما أنه من المتعارف عليه أن قطاع الإنشاءات في فلسطين يتمتع بنشاط قوي يتمثل في النمو الكبير في هذا القطاع، وزيادة الطلب على المنشآت خاصة السكنية خلال العقد الأخير.

فواضح ان توفر التمويل وبشروط ميسرة هو احد اهم المتطلبات الضرورية للتوسع الاستثماري وخصوصاً في القطاعات الانتاجية التي تتسم بكثافة التشغيل. وواضح ان هناك محدودية في التمويل المصرفي المتاح لهذه القطاعات وحتى ان شروط هذا التمويل على قلته يتم منحه بتكلفة عالية نسبيا. وهذا يطرح تحدي كبير امام المستثمرين الحاليين او المحتملين. وكما هو معروف ان الاستثمار الخاص قي هذه القطاعات هو احد اهم قنوات خلق فرص عمل. ويكتسب هذا الامر اهمية اضافية في الحالة الفلسطينية نظراً لمحدودية قدرة القطاع العام على التوظيف في الوقت الراهن بسبب العجز المزمن والمتراكم في الموازنة العامة، وبسبب كبر حصة فاتورة الرواتب والاجور اصلا في هيكل الانفاق العام.

فهل المشكلة تكمن في المعروض من التمويل المصرفي لتلبية احتياجات القطاعات الانتاجية؟ وهل التمويل المصرفي المحدود للقطاعات الانتاجية يعود لأسباب تتعلق بجانب العرض، أي بسياسة الائتمان التي تطبقها البنوك؟ واذا كان كذلك، فهل هذه السياسة تستند إلى هدف التحوط ضد المخاطر والتي تكون أكبر في حالة التمويل الممنوح للقطاعات الإنتاجية مقارنه بغيرها من القطاعات؟ أم أن الأمر يتعلق بارتفاع ربحية التسهيلات الموجهة لأغراض تجارية واستهلاكية وشخصية مقارنة بتلك الموجهة للقطاعات الإنتاجية والاستثمارية؟ وما هي مصادر المخاطر العالية من وجهة نظر البنوك؟ وما هي المعيقات القانونية والفنية الأخرى التي تحد من قدرة البنوك لتوجيه جزء أكبر من تسهيلاتها الائتمانية لهذه القطاعات؟ وهل هناك غياب للأساليب والأدوات التحفيزية التي توفرها سلطة النقد وغيرها من الجهات المعنية بإدارة الاقتصاد الفلسطيني لقيام البنوك بتوجيه تمويل كافي لهذه القطاعات مقارنة بغيرها من القطاعات؟

أم أن هذه المحدودية التمويلية للقطاعات الإنتاجية مرتبطة بجانب الطلب على التمويل المصرفي من قبل أصحاب منشآت الأعمال في هذه القطاعات؟ وهل هذا الطلب المنخفض مرتبط بعدم مقدرة هذه المنشآت للوصول للخدمات المصرفية اصلاً بسبب طبيعة وظروف عملها وخصائصها القانونية؟ أم مرتبط بشروط الاقتراض المصرفي الصعبة التي لا تستطيع المنشآت العاملة في هذه القطاعات تلبيتها مثل ارتفاع كلفة القروض وعدم ملائمة آجالها وعدم توفر الضمانات المطلوبة؟ ام مرتبط بضعف النمو في هذه القطاعات وبالتالي انتفاء الاحتياجات التمويلية لديها من الاساس؟ اي باختصار، هل المشكلة تكمن في عدم وجود فرص اقراض كافية في هذه القطاعات حتى لو توفرت لدى البنوك موارد مالية كافية ورغبة لذلك.

فالبنوك في نهاية المطاف تبحث عن مقترضين جيدين يملكون قدرة على السداد ويتمتعون بقدر كافي من الملاءة المالية، وليست على استعداد أن تمنح تسهيلات بأي ثمن لأي جهة تفضلها. فالمعادلة في التمويل المصرفي

واضحة: عوائد مجزية بأقل قدر من المخاطر. ففي نهاية الامر فان البنوك تفضل ان تمنح تسهيلات ائتمانية للافراد والمؤسسات التي توفر الضمانات الكافية مثل الرواتب ومخصصات نهاية الخدمة والعقارات والسيارات طالما توفر الطلب عليها، وتمارس حذر كبير في منح تسهيلات تنطوي على مخاطر عالية ومبنية على التقييم المهني للقدرة الائتمانية للمقترض وليس على الضمانات كتلك التي توجه للقطاعات الانتاجية. فليس من المتوقع ان تضع البنوك منح تسهيلات ائتمانية للافراد او المنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية في مقدمة اولوياتها او تعطيها افضلية على حساب القروض الشخصية والاستهلاكية الا اذا توفر لها حوافز سواء في جانب العرض او جانب الطلب تعوضها عن اية مخاطر او خسائر قد تلحق بها من جراء هذا النوع التسهيلات. ولكن هذا السلوك الائتماني للبنوك لا يمكن التسليم بصحته ومشروعيته بالكامل لان المخاطر السياسية مرتبطة بجميع التسهيلات بغض النظر عن غرضها او المستفيدين منها، وان ما يميز التسهيلات للقطاعات الانتاجية هو فقط ما يمكن ان تتعرض له من مخاطر الاعمال المتصلة بتقلبات الاسواق. كما ان المخاطر الأخرى المتعلقة بالملاءة المالية، وحوالة الحق، ورهن العقارات والأراضي أكثر جودة من الراتب. إضافة إلى ذلك تكلفة القروض للشركات أقل بسبب تفاوت الحجم بين مبالغ القروض

وتوصلت دراسة عبد الكريم (2018) الى استنتاجات مفادها ان هناك ضعف في جانب الطلب على الخدمات المصرفية من قبل المنشآت العاملة في القطاعات الإنتاجية. ويعود ذلك لعدة أسباب منها ما يتصل بمعدلات النمو السالبة في هذه القطاعات وتراجع مساهمتها في الناتج المحلي وضعف معدلات نمو الاستثمار الرأسمالي والتشغيلي فيها بسبب مخاطرها النسبية المرتفعة نتيجة حساسيتها المفرطة تجاه التطورات السياسية والأمنية على الأرض، مما يجعل المستثمرون يحجمون عن الاستثمار في هذه القطاعات وبالتالي تراجع حاجتها للاقتراض المصرفي. ومن هذه الاسباب ما يتصل أيضاً بخصائص المنشآت العاملة في هذه القطاعات وأهمها عدم وجود تسجيل قانوني لنسبة كبيرة منها لكونها تعمل في القطاع غير الرسمي، وعدم امساكها لسجلات محاسبية أصولية، وضعف قدرتها على توفير الضمانات. هذا بالإضافة إلى عدم تعاملها مع النظام البنكي ككل ليس من خلال الطلب على التسهيلات فقط بل من خلال فتح الحسابات والودائع. كما ان الحوافز الضريبية الممنوحة لهذه القطاعات لا تبدو كافية لتشجيع الاستثمارات في هذه القطاعات ولا لتشجيع معظمها على الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي الى الاقتصاد الرسمي (المنظم). وهذا الانتقال يجعل هذه المنشآت اكثر جرأة في مسك حسابات وفق الاصول وتقديم بيانات مالية مدققة وموثوقة للبنوك للحصول على قروض.

ولكي نختم نقول بأن محدودية الائتمان المصرفي للقطاعات الانتاجية يعود لجانبي العرض والطلب على هذا الائتمان. فلا البنوك تبدو متحمسة او مستعدة لتقديم مزيد من التسهيلات الائتمانية للقطاعات الانتاجية في ظل ضعف الحوافز لذلك سواء على صعيد تقليل المخاطر او على صعيد تعزيز ربحية البنوك من هذه القطاعات مقارنة بغيرها. وبالمقابل، فان الطلب على الائتمان المصرفي من قبل الناشطين اقتصاديا في هذه القطاعات لا زال محدوداً بسبب وجود العديد من العوائق التي تحول دون استفادتهم من فرص التمويل المصرفي حتى لو رغبوا في ذلك. وبهذا يكون هناك ضرورة لاقتراح وتطبيق عدد من الاساليب التحفيزية لجانبي العرض والطلب وبالتالي جسر الهوة بين الجانبيْن. ويمكننا القول بان المشكلة تبدو اكبر في جانب الطلب على التسهيلات الائتمانية لاغراض انتاجية منها في

جانب العرض، اذا ما اخذنا بالاعتبار بان البنوك العاملة في فلسطين لديها سيولة فائضة كبيرة ترغب في استثمارها ولكن بدون ان تتحمل مخاطر زائدة غير محسوبة وغير مبررة مصدرها حالة عدم اليقين التي تعيشها القطاعات الانتاجية في فلسطين. ولكن هذا لا يعني اعفاء البنوك نفسها من تحمل جزء من المسؤولية عن سوء توزيع التمويل وعن قصورها في ابتكار الوسائل العملياتية المناسبة لتقييم طلبات الائتمان وادارة المخاطر المتصلة بها. فالاصل ان تتحمل هذه البنوك قدر معقول من المخاطر وهذه سمة تصاحب انشطة الاستثمار في اسواق المال والنقد في كل دول العالم وليس في فلسطين لوحدها. والحالة الفريدة التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني يتطلب من البنوك ان تكون اكثر جرأة واقل حذراً في منح الائتمان لقطاعات انتاجية من المفترض ان تقود عملية النمو المستدام، ولو جاء ذلك قليلا على حساب صافي ارباحها ولكن قطعا بدون ان يؤثر على استقرارها المالي وعلى حقوق المودعين.

التمويل من مؤسسات الاقراض المتخصصة: تلعب هذه المؤسسات دور تكميلي في توفير التمويل لمنشآت الاعمال الصغيرة والمتناهية الصغر بشكل خاص، لان هذه المنشآت تواجه معيقات اكبر من غيرها في الوصول للبنوك والحصول على تمويل منها. وعليه يلعب الإقراض غير الرسمي، والإقراض شبه الرسمي ممثلاً بمؤسسات الإقراض غير الحكومية دوراً مهماً في ظل هذا الوضع، لكنها لا زالت بحاجة إلى التوسع. وتبلغ المحفظة الائتمانية الاجمالية لمؤسسات الاقراض المتخصص حالياً حوالي 300 مليون دولار، وهي تُعتبر صغيرة مقارنة بالمحفظة المصرفية. وتؤكد على هذه النتيجة دراسة (عبد الكريم، عابد، وأبو زيتون، 2013) حيث تشير إلى أن حجم هذا القطاع لا يزال صغير نسبياً، الأمر الذي من الممكن أن يعزى إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية المحيطة. وترى أن اضطراب البيئة السياسية والأمنية يضعف الطلب على القروض نتيجة غياب الاستقرار اللازم لتنفيذ مشاريع اقتصادية. إضافة إلى ضعف الوعي، وغلبة العامل الديني لدى الأفراد الأمر جعلهم يبتعدون عن طلب الإقراض وبالتالي خفض الإقراض المتخصص والحد من نمو هذا القطاع. معظم قروض هذا القطاع هي قروض صغيرة بالمتوسط وتستهدف شريحة معينة من المجتمع الفلسطيني، وهي الشريحة التي ليس لديها قدرة للاقتراض من المصارف لعدم توفر الضمانات التي يطلبها البنك لديهم. ولهذا تركزت نسبة عالية من القروض الممنوحة في الأرياف والمخيمات لتؤكد أن مؤسسات الإقراض المتخصص تنسجم في الممارسة العملية مع رؤيتها المعلنة في استهداف الفئات الفقيرة والأقل حظا في المجتمع الفلسطيني .

وقد توزعت القروض الممنوحة من مؤسسات الإقراض المتخصصة على القطاعات الاقتصادية المختلفة بنسب متفاوتة، بحيث سيطر قطاع الإسكان وتحسين ظروف السكن على النسبة الأعلى من قيمة القروض الممنوحة وذلك بنسبة 25.7% بقيمة 21.3 مليون دولار، وربما يعود ذلك لوجود مؤسسات متخصصة تمنح هذا النوع من القروض، تلاه قطاع التجارة بنسبة 23.1% وبقيمة 19.3 مليون دولار، ويأتي قطاع الزراعة في المرتبة الثالثة بنسبة 19.6 %وبقيمة 16.3 مليون دولار، ثم قطاع الخدمات بنسبة 14.5% وبقيمة 12 مليون دولار، وتوزعت النسب الباقية على كل من قطاعي الصناعة والاستهلاك بنسبة 10.8% و6.3%على التوالي. وعند مقارنة هذا التوزيع القطاعي للقروض المتخصصة مع التوزيع القطاعي لتسهيلات المصارف، يلاحظ أن قروض مؤسسات الإقراض المتخصصة

تتجه لخدمة أهدافها المتمثلة في: توزيع القروض والعملاء حسب المنطقة الجغرافية، ودعم القطاع الزراعي والمشاريع التنموية الصغيرة والمتوسطة.

ويلاحظ من طبيعة التوزيع القطاعي لكل من القطاع المصرفي وقطاع الإقراض المتخصص، أن الأخير يتجه لدعم القطاعات التي لا توليها المصارف الأهمية الكافية مثل القطاع الزراعي، حيث أن حصة هذا القطاع من تسهيلات المصارف لا تتجاوز 2.4 %من إجمالي التسهيلات الممنوحة من المصارف، في حين تجاوزت 19 %من تسهيلات مؤسسات الإقراض المتخصص. وقد يعود ذلك الى ان البنوك لا تجد فرص اقراض كافية في هذه القطاعات تلبي الشروط المطلوبة ومنها عدم وجود تسجيل قانوني للمنشآت العاملة فيها وبالتالي عدم توفر ضمانات تحمي البنوك من مخاطر التعثر في السداد. فطبيعة عمل مؤسسات الإقراض وأهدافها ورؤيتها واهتمامها بالمسؤولية الاجتماعية هي السبب الرئيسي في توجيه قروضها نحو المشاريع الصغيرة والمتوسطة في القطاعات الاقتصادية المهمشة. هذا إلى جانب أن هذه المؤسسات تهتم بقدر أقل من المصارف في تحقيق أعلى مستوى من الأرباح وبأقل مخاطر ممكنة. لأنها مؤسسات غير هادفة للربح، فتهتم بتحقيق أهدافها الاجتماعية أكثر من اهتمامها بتعظيم أرباحها. وبالنظر إلى القروض الممنوحة من قطاع الإقراض المتخصص فيلاحظ أن معظم هذه القروض هي قروض ممنوحة لأغراض إنتاجية، فقد شكلت أكثر من 50%من القروض، وهي تشمل القروض الزراعية والصناعية والتجارة. كما أن معظم المنتفعين من هذه القروض يحافظون على أعمالهم ويطوروها مما يساعدهم على الالتزام بسداد هذه القروض في الأوقات المحددة، حيث أن نسبة السداد في هذه المؤسسات بلغت نحو 94% .

4.7. الريادة ومساهمتها في التشغيل

شكل اهتمام المستثمرين ذوي التوجه الاجتماعي والمانحين نحو تعزيز الريادة والشركات الناشئة، ونمو قطاع تكنولوجيا الاتصالات وارتباطه مع القطاعات الأخرى –بما فيها حتى القطاعات الثقافية بمجميع مكوناتها– دافعاً للنشاط الريادي في فلسطين خلال السنوات الأخيرة. وتم تطوير النظام البيئي للريادة في فلسطين بشكل سريع كنتيجة لذلك، وظهرت مبادرات كثيرة تهدف إلى دعم أنشطة سلسلة القيمة الريادية الجوهرية وخدمات الدعم الضرورية. ومن الأمثلة على هذه المبادرات مساحات العمل المشترك لرواد الأعمال في مجال الرقمنة بهدف تعزيز الشعور المجتمعي بين الشركات الناشئة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وحاضنات الصناعات والمسرعات التي تقدم خدمات تطويرية وفنية، وصناديق رؤوس المال للمشاريع التكنولوجية التي تستهدف الاستثمار في مرحلة مبكرة والمشاريع التي يمولها مانحون والتي تُسهل وتوفر محفزات للاستثمار الخاص. ورغم ذلك، لا زالت الأنشطة الريادية في مرحلة البداية، وتواجه العديد من التحديات والقيود التي يجب التغلب عليها. فعلى سبيل المثال، يوضح تقرير مرصد الريادة العالمي بأنه خلال الفترة الواقعة بين 2010–2012 انخفضت مؤشرات تطور الريادة الخمسة في فلسطين: التمويل، الدعم الحكومي، الضرائب والبيروقراطية، البرامج الحكومية والتدريب والتعليم الريادي في المدارس. ولم يُحدث هذا التقرير منذ ذلك الوقت، ولكن كان هناك توافق بين الجهات المعنية التي تم التحدث اليها، ان مع الإشارة إلى أنه لم يحصل تغيير هام على المؤشرات، باستثناء بعض التحسينات على مستوى اجراءات تسجيل المنشآت واستحداث مجموعة من القوانين والاجراءات التي تسهل تسجيل الأموال غير المنقولة استخدامها لأغراض التمويل.

ورغم تمويل المبادرات من قبل مانحين كثيرين، والتركيز على تعزيز جاهزية الريادة من خلال دمج تعليم بناء المشاريع والمهارات الريادية في برامج التعليم على مستويات التعليم المختلفة، يتفق الكثيرون أن نظام التعليم في فلسطين لم يعزز ريادة الأعمال. ويصف خبراء كثيرون منهاج الجامعات بأنه "غير عملي" ويفتقر للعديد من العناصر المطلوبة لتزويد الطلبة بالمهارات الفنية والحياتية الأساسية للتفكير بطريقة ريادية، ومتابعة افكارهم المتعلقة بالمشاريع الاقتصادية. ونتيجة لذلك، بدلاً من التركيز على مشاريعهم الأساسية القائمة على الاستثمار في الشركات الناشئة، تضع معظم حاضنات ومسرعات الأعمال في فلسطين جهودها وطاقاتها في التدريب والإرشاد الخاص بالمشاريع الأساسية والمهارات ذات الصلة لمساعدة رواد الأعمال المستقبليين في تطوير واطلاق افكارهم الاقتصادية. وهذا يحد من فعالية العمل في سياق بيئة العمل العالمية المتغيرة والديناميكية، وبالتالي يؤثر ذلك على المشاريع التي يقومون فيها والاقتصاد الكلي. وهذا ما تؤكده بيانات مرصد الريادة العالمي والتي بينت أن 42 في المائة من رواد الأعمال الفلسطينيين (وثلثين من الشباب والفتيات) هم مدفوعون نحو هذا النوع من العمل بسبب الضرورة وليس الفرصة. وينسجم هذا المؤشر السلبي مع معدلات البطالة المرتفعة جداً بين صفوف الشباب الفلسطينيين.

وعبرت الكثير من حاضنات ومسرعات الأعمال التي تم الإجتماع معها خلال إعداد هذه الاستراتيجية عن قلقها من حجم الطلب غير المتلائم مع توقعاتها على خدمات تسريع الاعمال والاحتضان التي تقدمها، وتحديداً في قطاع غزة. حيث أشار معظم من تمت مقابلتهم في هذه الحاضنات والمسرعات بأن الشباب العاطلين عن العمل الذين يتقدمون بطلبات لدعم أفكارهم الريادية يكونوا غير جاهزين لهذا الدعم ولا يحملون فكرة مشروع واضحة. ويتضح أن التقاليد والقيم الثقافية السائدة في فلسطين لا تشجع الريادة ولا تثمنها. فالعائلات عادةً لا تشجع ابنائها على الدخول في انشطة ريادية، ويربطون الوظائف التقليدية باستقرار وقيمة أفضل. ويقول مسؤول احدى مسرعات العمل "إن معظم الشباب الذين يزورون المسرعات يهدفون إلى إيجاد فرصة عمل، وفور إدراكهم بأننا لسنا جهة توظيف يسألوننا عن طبيعة عملنا، ومن ثم يقدمون فكرة مشروع غير متسقة.

وبينما يوجد توافق واسع بين ذوي العلاقة في قطاع الريادة وتمويل واحتضان المشروعات الصغيرة حول أهمية تطور ونمو المشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم لتحقيق النمو الاقتصادي القائم على التشغيل وتعزيز امكانيات التشغيل، يبقى واقع الاحتلال، والقيود التي يفرضها على الحركة والتجارة يتحكم بشكل وتطور ونمو الاقتصاد ونشاط ريادة الأعمال، والأكثر من ذلك يفرض عليها تحديات كبيرة. ويتأثر الوصول لتكلفة منخفضة، وتكنولوجيا فعالة وحديثة كخدمة (4G، وأنظمة الدفع الإلكتروني، والأقمار الاصطناعية، ومعدات التحسس)، والخدمات الأساسية (المياه والكهرباء والشحن) بالإجراءات الإسرائيلية المقيدة للنشاط الاقتصادي والريادة والخدمات الأخرى ذات العلاقة.

ونتيجة لكل هذه القيود، تتركز مبادرات الريادة الحالية في فلسطين على الخدمات الرقمية وقطاع تكنولوجيا المعلومات. وبينما يقدم التركيز على هذا القطاع فرص للنساء والمتعلمين، يجعل فوائد تطور ريادة الأعمال تضيق، ومحتكرة على الشباب (دون الفقراء والضعفاء) الحاصلين على تعليم عالي ومهارات مميزة. يعتبر ظهور نواة نظام بيئي ريادي يستند إلى التكنولوجيا تطور مشجع. ورغم أنه لا زال في بداياته، يعكس امكانيات النمو، خاصةً أنه يحفز

الدعم من المبادرات الإقليمية الأوسع. ويعتبر وجود عدد من صناديق الاستثمار الرأسمالية الخاصة بريادة الأعمال أحد العناصر الهامة والممكن استثمارها والعمل معها لتطوير هذا القطاع بما يزيد من استثماره في القطاعات الانتاجية.

4.8. بيئة اداء الأعمال والاستثمار

على الرغم من قيام الحكومة الفلسطينية خلال السنوات الأخيرة بالعديد من الخطوات الجيدة التي حققت بالفعل تقدماً باتجاه تعزيز السياسة العامة والخدمات لتشجيع الاستثمار الخاص، إلا أن التقدم والتحسينات واجهت عثرات مرتبطة بعدم إحراز تقدم على الجبهة السياسية. إن الأفق الحالي لإيجاد فرص عمل واسعة النطاق وبشكل يعالج معدلات البطالة المزمنة المرتفعة ونموّ القوى العاملة في ظل اقتصاد مقيد يشوبه الغموض والمخاطر، هو أمرٌ في غاية الصعوبة والتعقيد، حتى وإن تم تبني سياسات مالية واقتصادية فعالة وتنفيذها بدقّة. فبالإضافة إلى التكلفة العالية الناتجة عن الاغلاقات والإجراءات الإسرائيلية التي تأتي تحت ذريعة الأمن، فإنّ التشوهات الأخرى تزيد من تكاليف الإنتاج، مما يقلل من القدرة التنافسية الفلسطينية للاقتصاد الفلسطيني كما سبق وناقشنا . وتشمل التشوهات الأخرى: ارتفاع تكاليف النقل في الضفة الغربية وقطاع غزة بسبب عدم وجود موانئ، حيث ترتفع تكاليف الإنتاج والتسويق وبالتالي يزداد السعر النهائي، وارتفاع تكلفة المواد الأولية اللازمة للإنتاج والمرافق مثل الأرض والكهرباء والمياه. إن تدنّي مستويات الاستثمار ليس مستغرباً في ظل هذه الظروف؛ لأن تكلفة ممارسة الأعمال والتبادل التجاري فيما بين المؤسسات الفلسطينية غالباً ما تكون مرتفعة، حيث يخضع نقل البضائع من الضفة الغربية وإليها لقيود جديدة منذ سنوات. كما أضحت حركة الأفراد والبضائع إلى داخل وخارج قطاع غزة مقيدة بصورة أكبر.

يلخّص الجدول التالي جوانب السياق السياسي ذات الانعكاسات السلبية الواضحة على مناخ الاستثمار، مع التمييز بين شركات الضفة الغربية (بما فيها القدس الشرقية) وشركات غزة. وتُعزى الفروق إلى التباين الكبير في تجربتها مع المناخ الاستثماري. ترتبط معظم هذه الفروق بطريقة أو بأخرى بحالة عدم الاستقرار السياسي المستمرة وغياب الحل السياسي، في حين أنّ البعض الآخر مرتبط بسمات السياق القائم في دولة نامية.

جدول 6: العوامل التي تؤثر على مناخ الاستثمار في فلسطين حسب المنطقة

الضفة الغربية	غزة	فلسطين (الضفة وغزة)
درجة اعتماد عالية نسبيا على مصادر خارجية لتوليد الطاقة وارتفاع أثمان الطاقة، ما يحد من امكانية تطور الصناعة ويؤثر سلباً على تنافسية الصناعة الوطنية. انقطاع متكرر وطويل	الافتقار إلى إمدادات موثوقة للكهرباء ، مع ما يترتب على ذلك من آثار على قدرة الشركات على الإنتاجية والمنافسة والقدرة على استخدام الأيدي العاملة.	قيود على تنقل البضائع والأفراد

للمياه، وذو عواقب سلبية على إمكانات الاستثمار وتكلفة الإنتاج والإنتاجية.		
قيود مفروضة على الاستخدام الاقتصادي للأراضي، وخاصة في المنطقة ج، وبما يؤثر سلباً على تقديم الخدمات الرئيسية.	قيود على الوصول إلى البحر، وما يترتب على ذلك آثار على الإنتاجية وفرص العمل.	أصبحت البيئات القانونية والتنظيمية في الضفة الغربية وغزة معزولة بشكل متزايد بسبب الانقسام السياسي والإداري منذ عام 2007، مما يجعل تنقل الأعمال والتبادل التجاري بين المنطقتين صعباً ومكلفاً بشكل متزايد. تتأثر جميع جوانب تنظيم الأعمال تقريباً بهذا الانقسام، بما في ذلك تسجيل الأعمال التجارية، وإصدار الرخَص والتصاريح، والخدمات المصرفية والضرائب، وحوافز الاستثمار، والمحاكم، وإنفاذ العقود، والمنافسة ، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في التفتت الاقتصادي.
هناك غياب لإدارة الأراضي في المنطقتين "أ" و "ب"، حيث لا تزال معظم الأراضي هناك غير مسجلة، مما يتسبب في انتشار النزاعات على الأراضي، وبطء شديد في إنجاز التسجيل المنتظم.		

في تقرير "ممارسة أنشطة الأعمال" الصادر عن البنك الدولي سنة 2020، احتلت فلسطين المحتلة المرتبة 117 من أصل 190 مرتبة على الصعيد الدولي، بذلك تحسناً ملحوظاً عن المرتبة 143 التي كانت تحتلها في العام 2015. وبالرغم من هذا ، تراجع ترتيب فلسطين بين عامي 2015 و 2020 فيما يتعلق بمؤشرات بدء النشاط تجاري (إلى 173 من 159)، ودفع الضرائب (112 من 52). وكان هناك تحسّن متواضع فيما يتعلق بالتعامل مع تصاريح البناء، والوصول إلى الكهرباء، والحصول على الائتمان، وسهولة التداول عبر الحدود، وإنفاذ العقود، وحل مشاكل الإعسار. ويشير هذا التقرير إلى أهمية تسريع وتيرة الاصلاح والتطوير في الاجراءات الادارية ومتطلبات أداء الاعمال لتذليل العقبات أمام البدء في المشاريع الاقتصادية وتسجيل الشركات كأحد العناصر الاساسية لتحفيز الاستثمار وخلق فرص العمل والانتقال إلى الاقتصاد الرسمي، لا سيما للشباب والنساء من رزاد الأعمال.

على الرغم من التنويه إلى التأثير السلبي للسياق السياسي العام وما يترتب عليه من التفتت وغياب الأفق في مناخ الاستثمار في فلسطين، أشار مسح مناخ الاستثمار لسنة 2014 الصادر عن البنك الدولي إلى عوامل إيجابية في

مناخ الاستثمار في فلسطين (البنك الدولي، 2014)، وهي تشمل: انخفاض معدل الفساد الأدنى، الاستقرار والسيولة المستمرة للقطاع المالي، استمرار عمل غالبية جوانب العمل الإداري الحكومي على الرغم من الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة. على مستوى قيود الحركة والوصول، كانت هناك تحسينات على القيود المادية مثل الحواجز في الضفة الغربية، مع وجود قيود جديدة على التجارة من وإلى الضفة، بالإضافة إلى قيود شديدة على الحركة من وإلى قطاع غزة وعلى التبادل التجاري فيها. أخيراً وليس آخرا، فقد دخل التأمين ضد المخاطر السياسية حيز التنفيذ في الآونة الأخيرة.

بعد أحد عشر عاماً من قلة النشاط نسبياً، أعادت وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف (MIGA) العمل ببرنامج التأمين ضد المخاطر السياسية في فلسطين سنة 2014، ووصل خلال فترة وجيزة إلى قدرته الأقصى من حيث الالتزام والفائدة. يُعزى هذا التحوّل إلى التحسينات النسبية في بيئة الاستثمار منذ الفترة التي تلت الانتفاضة الثانية عندما تم إطلاق صندوق التأمين ضد المخاطر لأول مرة. وتشمل التحسينات: تشجيع المشروعات المشتركة من قبل الجهات المانحة الثنائية التي دعمت إلى حد كبير شراء التأمين ضد المخاطر السياسية، والأهم من ذلك ربما تعديل القواعد التشغيلية للصندوق للسماح بتوسيع التأمين ضد المخاطر السياسية للمستثمرين المحليين.

.

5. عوامل العرض: التعليم ومواءمته لمتطلبات سوق العمل

يمكن ملاحظة عدم تطابق العرض والطلب على الأيدي العاملة في فلسطين من حيث الكمية والنوعية، إلا أن قضايا التعليم الأساسي والمهني والتعليم العالي المرتبطة بهذا الأمر واسعة ومعقدة وتتجاوز نطاق هذه الاستراتيجية. لذلك، ينصب التركيز هنا على تحليل وتحديد أوجه عدم التطابق الأكثر ارتباطاً مع قضايا التشغيل على المدى القصير والمتوسط والتي تم تحديدها في التعليم العالي والمهني والتقني، مع البناء على التوصيات المقدمة في الاستراتيجيات الوطنية للتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والعمل.

5.1. المخرجات التعليمية

شهد قطاع التعليم العالي نقلة نوعية منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، إذ حصلت زيادة مضطردة على عدد المؤسسات وتنوعت البرامج والدرجات التي تمنحها في كافة المجالات، فقد وصل عدد الجامعات في العام الأكاديمي 2019/2018 إلى 17 جامعة، و17 كلية جامعية، و 18 كلية مجتمع متوسطة، انخرط فيها ما يزيد عن 218 طالب وطالبة، وعمل فيها نحو 16.5 ألف موظفاً موزعين على كادر أكاديمي وإداري وخدماتي. كما شهدت معدلات الالتحاق في التعليم العالي خلال السنوات الماضية زيادة كبيرة لكل من الذكور والإناث، حيث بلغ معدل الالتحاق في التعليم العالي في فلسطين ممن هم في الفئة العمرية ما بين 18–22 عاماً ما يزيد عن 45 في المائة عام 2018–2019، وهو معدل مرتفع بالمقارنة مع معظم دول الجوار مثل الأردن (31 في المائة) أو حتى مع الدول ذات الدخل المتوسط كالمكسيك (40 في المائة). ولعل الأمر الأبرز هنا هو ارتفاع نسبة الالتحاق لصالح الإناث، حيث شكلت الإناث ما نسبته 61 في المائة من إجمالي الملتحقين في مؤسسات التعليم العالي في فلسطين في العام 2018–2019.

وبالرغم من هذا الإنجاز، إلا أن معدل الالتحاق في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية يعكس حالة من عدم توازن من حيث حصة مؤسسات التعليم العالي المختلفة من هذه النسب. فعند النظر إلى توزيع الطلاب المسجلين والمنتظمين على مقاعد الدراسة في مؤسسات التعليم العالي، نجد أن نحو ثلثين منهم ملتحقين في الجامعات التقليدية، في حين لا يمثل الملتحقين في الكليات الجامعية وكليات المجتمع المتوسط التقنية سوى 13 في المائة من إجمالي الملتحقين في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية. كما يتمثل عدم التوازن في حصة التخصصات المختلفة من إجمالي الملتحقين، ففي العام الدراسي 2018–2019 على سبيل المثال، خرجت مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية ما مجموعه 45,722 طالباً، حصل غالبيتهم (55.6 في المائة) على درجة البكالوريوس في تخصصات التعليم أو إدارة الأعمال والقانون. وفي حين تهمين الإناث على معظم التخصصات كونهن يمثلون غالبية الملتحقين، إلا أن الذكور يهيمنون في تخصصات العلوم التطبيقية كالهندسة والتصنيع والبناء (63 في المائة من الذكور إلى 37 في المائة من الإناث)، وتخصصات الزراعة (67 في المائة من الذكور إلى 33 في المائة من الإناث)، وبشكل أقل، تخصصات تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات (52 في المائة من الذكور إلى 48 من الإناث). وبشكل عام، يستمر عدد الطلاب المتخصصين في مجالات التعليم والعلوم الإنسانية والمجالات غير التقنية والمهنية في تجاوز الطلب.

ويواجه التعليم في كليات المجتمع تحديات أكبر. ففي حين تقوم هذه الكليات على توفير المهارات الفنية والتقنية اللازمة في سوق العمل لطلابها وخريجيها، قامت العديد منها في السنوات الأخيرة باستحداث برامج أكاديمية وتخصصات العلوم الإنسانية والطبيعية وتحول عدد منها لكليات جامعية بعد أن نجحت في تقديم برامج "التجسير" والتي أتاحت لطلابها الذين لم تتح لهم نتائجهم في امتحان الثانوية العامة الالتحاق بالجامعات التقليدية والحصول على شهادة جامعية "بجسر" العودة إلى برنامج جامعي. وقد أدى ذلك إلى إنشاء هرم مقلوب في فلسطين بحيث تخرج مؤسسات التعليم العالي عدد كبير من المهندسين وليس عددًا كافيًا من مساعدي المهندسين أو المساحين أو المهنيين في أعمال البناء؛ والكثير من أطباء الأسنان وعدد غير كاف من مساعدي الأسنان؛ والكثير من المحامين وعدد غير كاف من المساعدين القانونيين.

ولا تقتصر هذه الحالة من عدم التطابق على الكمية ولكن أيضًا على النوعية. فلا يتم تزويد طلاب العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية بالمهارات التي يحتاجونها في مكان العمل. حتى في المجالات العلمية والتقنية والهندسية، يشكو أصحاب العمل من ضعف الجانب التطبيقي والمهاري للخريجين، بما في ذلك المهارات الحياتية الأساسية، وهو ما يجعل الكثيرين منهم يتجنبون تشغيل الخريجين الجدد، حتى عند حاجتهم لمن يشغلون مناصب في المستويات الدنيا لمنشآتهم. وفي هذا السياق، تبرز الحاجة الملحة لفهم ظاهرة عدم التطابق بين جانبي العرض والطلب في سوق العمل بشكل أكثر دقة وتعمقاً، وهو ما يستوجب التركيز عليه في تطوير سياسات التعليم الفلسطينية بشكل عام، وسياسات تطوير التعليم العالي بشكل خاص.

إن مشكلات الكم والنوعية في التعليم العالي هي من أعراض أزمة أعمق في نظام التعليم العالي، وهي أزمة تتعلق بالتمويل والحوكمة ومراقبة الجودة. فمن حيث التمويل، تعاني العديد من مؤسسات التعليم العالي من ضغط كبير على

موازناتها نتيجة لضعف مواردها المالية وارتفاع فاتورة رواتبها (وخصوصا أن ما يقارب من نصف العاملين هم من غير الأكاديميين) واعتمادها بشكل رئيسي على المنح والهبات لتطوير مرافقها وبناها التحتية. ومن حيث الحوكمة ومراقبة الجودة، لا يزال على فلسطين أن تجد التوازن الصحيح بين منح الجامعات الاستقلالية الكاملة التي تحتاجها لتكون مبتكرة ومراقبة الجودة لضمان عدم المساس بمعايير التعليم. في حين أن هذه القضايا تتجاوز النطاق المباشر لهذه الاستراتيجية، إلا أنها ذات أهمية للقضايا المرتبطة بالتشغيل والأجور والإنتاجية. وقد حددت أجندة السياسات الوطنية واستراتيجية التعليم العالي والبحث العلمي (2017–2022) مجموعة مهمة من التدخلات السياساتية لمعالجة عدد من هذه القضايا، والتي تقوم هذه الاستراتيجية بالبناء عليها وتجسيرها لتحقيق رؤية التشغيل الوطنية.

5.2. التعليم والتدريب المهني والتقني

يوجد في فلسطين 76 معهد للتعليم والتدريب الفني والمهني، 58 منها تقع تحت إدارة وزارة التربية والتعليم (مدارس مهنية وصناعية) ووزارة العمل (مراكز تدريب مهني). أضف إلى ذلك أكثر من 200 مركز تعليمي وثقافي تقوم بتوفير تدريبات في هذا المجال. ورغم ذلك، تبقى نسبة الطلاب الملتحقين في هذه المدارس والمراكز قليلة للغاية بلغت نسبة طلبة الفروع المهنية من مجمل طلبة المرحلة الثانوية (10–12) في العام 2018 ما يقارب الخمسة في المائة، في حين لم يلتحق في مراكز التعليم المهني التابعة لوزراة العمل سوى نحو 1950 طالباً وطالبة وذلك لأسباب تتعلق بضعف القدرة الاستيعابية في هذه المراكز والتي تقدم لها في العام 2019 ما يقارب 4500 طالب وطالبة.

جدول 7 : مؤسسات التعليم والتدريب الفني والمهني من حيث الجهة المسؤولة

الجهة المسؤولة	مؤسسة التعليم والتدريب الفني والمهني	العدد	المدة	متطلبات القبول
وزارة التربية والتعليم العالي	المدارس المهنية (الصناعية والزراعية وإدارة الفنادق والاقتصاد المنزلي)	18	سنتان	طلبة الصف العاشر
	وحدات مهنية في المدارس الأكاديمية	53		
	مدارس فرع ريادة الأعمال	9		
وزارة العمل	مراكز التدريب المهني	14	6–10 شهور	طلبة الصف العاشر
وزارة الزراعة	14 مركز لتأهيل الشباب	16	سنتان	مجموعات مستهدفة
مؤسسات أخرى (مرتبطة بالقطاع الحكومي)	نادي الأسير (مركز أبو جهاد) والمعهد الوطني لتكنولوجيا المعلومات	2	2–9 شهور / 30–1200 ساعة تدريب	مجموعات مستهدفة
وكالة الغوث	مركزا لتدريب المهني	3	سنتان	طلبة الصفوف من تاسع إلى ثاني عشر ومجموعات مستهدفة
منظمات غير حكومية	المدارس المهنية (فروع الصناعي والفندقي)	6	سنتان	الصف العاشر
	مراكز التدريب المهني	7	11 شهر – سنتان	مجموعات مستهدفة
	مراكز التدريب المهني	3	6 – 11 شهر	طلبة الصفوف من عاشر إلى ثاني

				عشر
مؤسسات أخرى (قطاع خاص، مراكز ثقافية، مراكز نسوية)	هناك أكثر من 200 مركز مسجل لدى وزارة التربية والتعليم العالي ووزارة العمل		30 – 300 ساعة تدريب	يعتمد اعتماد كامل على موضوع التدريب / التعليم
المجموع		76 مؤسسة		

تبنت الحكومة الفلسطينية زيادة نسبة الطلاب المسجلين في معاهد ومراكز التعليم والتدريب الفني والمهني كأحد اولويات عملها في قطاعات التربية والتعليم والتعليم العالي والعمل لمجابهة تجدي البطالة وجسر الفجوة بين جانبي العرض والطلب في سوق العمل، وفي هذا الإطار يجري العمل حاليا على إقرار قانون "الهيئة الوطنية للتعليم ولتدريب المهني والتقني" لتعزيز فاعلية واستجابة نظام التعليم والتدريب المهني لاحتياجات سوق العمل ومتطلبات نموه. وقد بنيت هذه الأولوية السياستية على معطيات من مسوحات القوى العاملة والتي أشارت بشكل متسق إلى أن معدلات البطالة في صفوف خريجي التعليم والتدريب المهني منخفضة مقارنة بخريجي البرامج الأكاديمية، علاوةً على أنه يوفر مساراً للعمالة الماهرة. ولكن من سلبيات التدريب المهني تكلفته التأسيسية العالية نسبيا، والأجور المنخفضة لخريجيه مقارنة بالأجور التي يحصل عليها خريجو الجامعات. ويضاف لذلك حقيقة أن أغلبية خريجي برامج التعليم المهني يُستوعبون في قطاع الخدمات دون مشاركة كافية للحكومة والقطاع الخاص في التعليم والتدريب المهني. وأما علاقة النساء في التعليم والتدريب الفني والمهني، فبرامجه الحالية تكرس الفصل الأفقي في سوق العمل حيث يبقي للنساء المهن والوظائف التقليدية.

وشددت الاستراتيجيات الوطنية لقطاع التعليم أهمية زيادة عدد طلاب الثانوية المسجلين في الفرع المهني، إلا أن التقدم المحرز في هذا المجال بطيء، وتحديداً فيما يتعلق بالفتيات. والنمو المستمر في الفرع الأدبي مقابل العلمي، وعدم تمكن طلاب الفرع الأدبي من التجسير لاحقاً لدراسة المواضيع العلمية يثير اسئلة جدية حول جاهزية الخريجين ومدى تلبيتهم لاحتياجات سوق العمل.

ويبقى التدريب المهني غير جاذب للعديد من الطلاب، ذلك أنه يتم وصمهم بسلوك هذه الطريق للحصول على أجر. ويُلاحظ أن الطلاب الذين يدخلون هذا المجال هم من أصحاب التحصيل العملي المتدني، إذ يُنظر غالباً لمدارس التدريب الفني والمهني بأنها أقل اعتباراً وغير مرغوب فيها. وبشكل عام، يمكن القول أن اتجاهات المجتمع تجاه التعليم المهني ليست إيجابية، وإلى أن غالبية الطلبة والأهل لا يفضلون الالتحاق بالتعليم المهني لأنهم يفضلون الالتحاق بالتعليم الجامعي بعد الثانوية العامة، ولتحسين نسبة التحاق الطلبة في الفرع المهني، وتشجيع الطلاب على ذلك؛ دمجت وزارة التربية والتعليم بعض مواضيع التعليم المهني بالتعليم للصفوف 7،8،9 من خلال مفهوم التعريض، وتوسعت في افتتاح المدارس المهنية والتخصصات المهنية ولكلا الجنسين، كما وسعت إمكانية التحاق طلبة المهني بالتخصصات الجامعية المختلفة، إلا ان وتيرة تطوير التعليم المهني ما زالت تسير ببطء.

ويعاني قطاع التعليم والتدريب المهني من عدد من المشاكل والتحديات التي تحول من قدرته على المساهمة في جسر الفجوة بين جانبي العرض والطلب في سوق العمل، وأبرزها الآتي:

- تشتت المنظومة وضعف الرقابة على مخرجاتها: على الرغم من وجود خطة استراتيجية للتعليم والتدريب المهني والتقني إلا أن هذه الخطة لم يتم ترجمتها على أرض الواقع، وخصوصاً في الجوانب المتعلقة بالتنسيق والحوكمة، حيث استمر مقدمي خدمات التعليم والتدريب المهني في العمل في إطار مجزأ ويخضع لإشراف عدة وزارات مختلفة، ودون نظام موحد للاعتماد وإصدار الشهادات. ولعل اعتماد مجلس الوزراء الفلسطيني لهيكلية الحوكمة المقترحة لقطاع التعليم المهني والتي توافق عليها الشركاء الأساسيين في القطاع، في صيغة هيئة وطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني، سيعالج فجوات تراكمت خلال سنوات طويلة في الإدارة والتنسيق.

- ضعف العلاقة بين التدريب المهني وسوق العمل: يبدو التنسيق بين برامج التعليم والتدريب الفني والمهني والقطاع الخاص ضعيف للغاية، رغم اهمية ذلك لتحديد احتياجات سوق العمل لمساعدة الطلاب في الإنضمام إلى القوة العاملة. ويوجد نقاش حول التفاصيل المرتبطة بتقييم احتياجات تطوير وتخطيط القوة العاملة في القسم التالي.

- ضعف نهج التلمذة الصناعية/المهنية المعتمد في بناء علاقة بين الطالب وصاحب العمل، وحداثة ومحدودية برامج الدراسات الثنائية المهنية: إن معظم الطلبة المنخرطين في أنشطة التلمذة المهنية في فلسطين لا يتلقون أي أجر، باستثناء مبالغ بسيطة بدل مواصلات، كما أن غالبية برامج التلمذة المهنية التي تمولها وتنفذها المنظمات غير الحكومية غير منظمة بالقدر الكافي ولا تمنح أي شهادات معترف بها في هذا المجال. إن مكافأة التلاميذ المهنيين أثناء تدريبهم في مكان العمل يساعد أصحاب العمل في بناء قوة عاملة وليس مجرد تدريب طلبة يغادرون المرفق بعد انهاء التدريب وينتقلوا لمكان آخر. ان تعميم برنامج التلمذة المهنية وبرامج الدراسات الثنائية الجديدة في جميع المدارس المهنية سوف يوثق صلة البرنامج بالواقع، ويجذب المزيد من الطلاب للالتحاق بالفروع المهنية. ووجود إطار المؤهلات الوطنية (NQF) والتصنيفات المهنية الفلسطينية (POC) ركيزة أساسية في حصر مؤهلات لم تحظ بالاعتراف بها سابقا ما يمنح المزيد من الاهتمام وفرص العمل لعدد كبير من المهنيين. وتهدف زيادة المدارس المهنية إلى جذب الطالبات للتعليم المهني وزيادة عددهن.

- أفاق تشغيلية ضعيفة خارج إطار المجالات المهنية: يفيد أصحاب العمل بأن خريجي التعليم الفني والمهني يفتقرون لمهارات الحياة كاللغة، وخدمة الزبائن، والمواظبة على العمل، ومهارات اساسية أخرى كالرياضيات واللغة الإنجليزية في بعض المجالات لتحقيق النجاح في العمل. وفي القطاعات غير المهنية، يوجد دليل بأن القطاع الخاص يمنح افضلية لحاملي الشهادات الأكاديمية والمهارات العامة وتدريبهم في القطاع بدلاً من الإستثمار في المهارات الأساسية لخريجي التعليم والتدريب الفني والمهني التي تناسب الوصف الوظيفي لديهم.

- طواقم تدريسية تفتقر التأهيل المناسب لمواكبة التغير في متطلبات سوق العمل، والتعليم المهني أحياناً: فبالرغم من الانجازات على صعيد تأهيل المعلمين، لا يزال معظم المعلمين في المدارس الصناعية والمهنية ومراكز التدريب المهني غير مؤهلين وفق معايير الاستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني، حيث بلغت نسبة المعلمين المؤهلين 80 في المائة فقط في العام 2019. فبينما تتوفر لديهم المعرفة في صناعات محددة، يفتقر الكثير منهم لمهارات الإعداد والتعليم داخل الصف. ويوجد عبء كبير على المعلمين والمدربين في هذا المجال نتيجة الطلب الكبير في هذا المجال.

- ضعف الموارد البشرية والمرافق والبنى التحتية: فالكثير من المدارس الصناعية والمهنية ومراكز التعليم والتدريب المهني لا تحظى بالتمويل الكافي لتطوير مرافقها وبناها التحتية بما يساهم في توسعة وتطوير برامجها بطريقة تجعلها أكثر جذباً أو فائدةً. وهذا قد يكون أحد الأسباب الرئيسية لمحدودية التخصصات المهنية والتقنية التي تقدمها هذه المؤسسات وضعف ارتباطها بسوق العمل.

5.3. احتياجات تطوير القوة العاملة

يتطلب تطوير القوة العاملة نحو نمو يستند على التشغيل والعمل اللائق إجراء تقييمات دقيقة للمهارات المطلوبة في سوق العمل والعمل على تطوير الموارد البشرية بشكل مستمر، واشراك أصحاب العمل في تشكيل نظام التعليم واجندات تطوير القوة العاملة وتحفيز أصحاب العمل لدعم تطوير المهارات. في حين أن بعض الخطوات الإيجابية، ولكن المتواضعة، قد اتخذت من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة أصحاب العمل على المستوى المحلي وتقييم للآثار الاقتصادية والآثار المترتبة على المهارات على المستوى المحلي في بعض الأحيان، فإن الإجماع العام بين أصحاب المصلحة الذين تمت مشاورتهم في إطار إعداد هذه الاستراتيجية تؤكد على أن عمليات التقييم تحتاج إلى مزيد من التطوير والتحسين.

ويلعب أرباب العمل والصناعة دورًا محدودًا في تحديد أولويات تطوير القوى العاملة، وخاصة على المستوى الاستراتيجي، ويقدمون مساهمات قليلة لمعالجة القيود التي تكتنف المهارات. فلم يكن المجلس الأعلى للتعليم المهني والفني، المتوخى منه إضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة ارباب العمل نشطًا في هذا المجال. أما اللجنة الثلاثية لاطراف الانتاج، والتي تتألف من ممثلين عن الحكومة وأرباب العمل والعمال، والتي تم تشكيلها لاقتراح سياسات عامة تتعلق مباشرة بالتوجيه والتدريب المهني والفني وتعقد اجتماعات كل أربعة أشهر، فناشطها في هذا المجال ما زال محدوداً، حيث تركز اجتماعاتها على القضايا المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والنزاعات العمالية على حساب الموضوعات المتعلقة بالمهارات واقتراح السياسات بهذا المجال. وعلى المستوى المحلي، يساعد أرباب العمل والصناعة في تحديد أولويات تطوير القوى العاملة على أساس روتيني من خلال مشاركتهم في مجالس التشغيل والتي تم انشاؤها في عدد من المحافظات. وبالرغم من مشاركة أرباب العمل والصناعة في هذه الأطر، إلا أنها أيضاً لا تركز بالقدر الكافي على نقاش وتحديد أولويات تطوير القوى العاملة في قطاعاتهم، حيث تركز هذه المجالس جل اهتمامها على نقاش تتعلق بجوانب الانتاج بمعزل عن جوانب التعليم والتمهير المرتبط بالانتاج، وهذا بالرغم من التوافق على أهمية الاستثمار في تعزيز التعليم والتدريب المهني والتقني بالشراكة الوثيقة مع ارباب العمل، بالإضافة

الى الاستثمار في وتطوير برامج التعليم المهني المستمر التي يمكن لمؤسسات القطاع الخاص الاستفادة منها في تطوير كوادرهم البشرية.

5. الإطار القانوني والمؤسساتي لسوق العمل

5.1. الإطار القانوني

5.1.1. قانون العمل ودور وزارة العمل في انفاذه

في عام 2007، تم إصدار قانون العمل الفلسطيني رقم (7) كجزء من الإصلاحات المصممة لتوحيد الأنظمة القانونية المشرذمة في الأراضي الفلسطينة المحتلة ولإيجاد مجموعة قوانين هامة تعبد الطريق نحو بنية قانونية حديثة. وتمت المصادقة على هذا القانون وفق معايير منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية. وينص هذا القانون "على أن العمل حق لكل مواطن قادر على أدائه". وينص على أن السلطة الفلسطينية مطالبة بتوفير العمل على اساس الفرص المتكافئة ودون أي شكل من أشكال التمييز، ويُعفى من أحكام هذا القانون موظفو الخدمة المدنية وعمال المنازل وأعضاء عائلة صاحب العمل من الدرجة الأولى. ومنذ إصدار هذا القانون، تم إضافة ما يزيد عن (30) نظاماً لدعم تطبيق القانون أو وضع تعديلات. وتغطي هذه الأنظمة والتعديلات عدة أمور كالمصادقة على قانون الحد الأدنى للأجور من خلال لجنة الأجور، والمصادقة على تصاريح العمال الأجانب، والضمان الاجتماعي، وقضايا مهنية محددة، والسلامة في مكان العمل ومعايير السلامة العامة، والعطل الدينية، وأحكام مناهضة التمييز، ومتطلبات التدريب الخاص بالإسعافات الأولية، والعمل المنزلي، واشياء أخرى. وتتولى وزارة العمل الفلسطينية التي توظف في مقرها الرئيسي في رام الله ومكاتبها في المحافظات (900) موظف، مسؤولية إنفاذ قانون العمل (من خلال التفتيش على أماكن العمل) ومسؤولية السياسات الرئيسة الأخرى كالترقيات الوظيفية، وظروف العمل، وعلاقات العمل.

ورغم تلبية القانون والتشريعات ذات العلاقة بحقوق العمال للاتفاقيات الدولية ومعايير منظمة العمل الدولية وتوحيد الإطار القانوني للضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن التزام أصحاب العمل بهذا القانون وقدرة وزارة العمل على إنفاذه ما زالت محدودة. فبالإضافة إلى ضعف التزام بعض أصحاب العمل في الحد الأدنى للأجور كما ناقشنا سابقاً، تشير بيانات مسح القوى العاملة للعام 2018 إلى إشكالية حقيقة في عدم الالتزام بعدد كبير من الحقوق العمالية التي كفلها قانون العمل للعمال كما هو مبين أدناه في الجدول (9).

جدول 8: نسبة العاملين بأجر في القطاع الخاص الذين يحصلون على المنافع العمالية حسب المنطقة، 2018

الحقوق العمالية	الضفة الغربية	قطاع غزة	فلسطين
مكافئة نهاية الخدمة	27.9%	%18.7	%25.1
الاجازة السنوية المدفوعة الأجر	%27.7	%19.6	%25.2
الاجازة المرضية المدفوعة الأجر	%26.6	%20.1	%24.7
إجازة الأمومة (للإناث) مدفوعة الأجر	%42	%46	%42.8

تأمين صحي خاص مجاني/جزئي	%14.1	%3.6	%10.9
تأمين ضد إصابات العمل	%17.9	%10.3	%15.6

وفي إطار برنامج العمل اللائق الذي تنفذه منظمة العمل الدولية في فلسطين، تدعم منظمة العمل الدولية عملية تشاورية لإصلاح تشريعات العمل، والتي من المتوقع أن تستمر حتى عام 2020. وفي هذا الإطار فقد تم إنشاء عدد من اللجان الثلاثية الفنية للتعامل مع الجوانب الرئيسية للإصلاح، مثل ظروف العمل، السلامة والصحة المهنية، وتفتيش العمل. كما تجري مناقشات ومشاورات مستمرة، بدعم من منظمة العمل الدولية، بين أصحاب المصلحة الرئيسيين فيما يتعلق بقانون النقابات بهدف جعل مشروع القانون في حالة امتثال تام لمعايير العمل الدولية ذات الصلة. علاوة على ذلك، تعمل اللجنة الوطنية للأجور على مراجعة مستوى الحد الأدنى للأجور، والذي لم يتم تعديله منذ عام 2012، بعد عدة طلبات من النقابات العمالية.

كما تدعم منظمة العمل الدولية والتعاون الإنمائي الألماني برامج بناء قدرات للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في وزارة العمل لإنفاذ قانون العمل وذلك بتقديم الدعم التقني والمالي لتطوير عمليات التفتيش على أماكن العمل لضمان ظروف عمل مناسبة، بما في ذلك التفتيش على عمالة الأطفال وظروف عمل الأطفال العاملين. إن دعم بناء القدرات المقدم لهذه الإدارة أحدث تحسناً في عملها من حيث تغطية ونوعية خدمات التفتيش وتعزيز البنية التحتية المؤسسية المتعلقة بالتفتيش، إلا أنها لا تزال مقيدة بسبب نقص الموارد البشرية والمادية والمالية الكافية، بالإضافة إلى عدم التكامل والتنسيق الضعيف مع الإدارات الأخرى في وزارة العمل (مثل المديريات العامة للتشغيل وعلاقات العمل). وتشمل الفجوات الأخرى في القدرات تلك القدرات ذات الصلة المباشرة بالموارد البشرية على مستوى مديريات العمل في المحافظات المختلفة ما يلي: عدم وجود خطة متابعة واقعية؛ مكافأة منخفضة نسبيا، بما في ذلك عدم وجود مخصصات لمفتشي العمل "بدل التفتيش" كما هو الحال في القطاعات الأخرى (المفتشون الصحيون على سبيل المثال)؛ غياب مسار وظيفي واضح للمفتشين، مع فرص محدودة للتطوير المهني والترقية، نقص الموارد التي نوقشت في وقت سابق وغياب محاكم العمل المتخصصة. كل هذا يهدد بتقويض الدافع والكفاءة المهنية لفريق تفتيش العمل، وما لذلك من عواقب على قدرة وزارة العمل على تعزيز العمل اللائق وضمان الامتثال لتشريعات العمل.

في اسرائيل، تنطبق احكام قانون العمل الإسرائيلي والإتفاقات الجماعية التي يتم الوصول إليها بموجب هذا القانون، إلا أن تطبيق هذا القانون على العمال الفلسطينيين يبقى مجتزءاً. فيواجه العمال الفلسطينيون الذين يعملون في اسرائيل صعوبات في مطالبتهم بتعويضات والوصول للرعاية الصحية وذلك لأسباب كثيرة، أهمها خوفهم على فقدان العمل، وعدم الوعي بحقوقهم تحت القانون الإسرائيلي، وأوضاعهم غير المنظمة. وبالتالي تعتمد أوضاع العمال الفلسطينيين في سوق العمل الاسرائيلية ولحد كبير على قدرة دائرة التفتيش الإسرائيلية اعلى إنفاذ قانون العمل المعمول به. وفي السياق، حكمت محكمة العدل العليا الإسرائيلية عام 2007 بأنه يجب على المُشغلين الإسرائيليين في الضفة الغربية الإلتزام بقوانين العمل الإسرائيلية، وتطبيقها على العمال الفلسطينيين العاملين لديهم، إلا أن هذا القرار غير مطبق فعلياً، ما يجعل العمال الفلسطينيين في المستوطنات عرضة لأهواء ومزاجات مشغلين بدون أي حماية قانونية.

5.1.2. قانون الضمان الاجتماعي

تم تبني أول قانون على الإطلاق للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص وأفراد أسرهم من قبل الحكومة الفلسطينية في فبراير 2016 ووقعه الرئيس محمود عباس بعد شهر4. خضع القانون بعد ذلك لمراجعات بسبب المخاوف التي أثارها ممثلو المجتمع المدني، وتم توقيع القانون المعدل من قبل الرئيس محمود عباس في 29 سبتمبر 2016. نص القانون المعدل على منافع محددة للشيخوخة والإعاقة والموت، فضلاً عن إصابات العمل. وشمل أيضًا تأمين حماية الأمومة، بهدف تشجيع أصحاب العمل على توظيف المزيد من النساء وبالتالي المساهمة في زيادة مشاركة النساء في القوى العاملة. وأنشأت بموجب القانون مؤسسة تأمين اجتماعي لإدارة الضمان الاجتماعي ومجالات عمله الأخرى المنصوص عليها في القانون، حيث كان متوقعاً أن يتم جمع المساهمات الأولى بحلول يناير 2018، وأن يغطي النظام الجديد أكثر من 300000 عامل بحلول عام 2025.

وبالرغم من هذه الإنجازات، وبعد أن قامت عدد من مؤسسات القطاع الخاص بالتسجيل في مؤسسة الضمان الاجتماعي والبدء بتحويل مساهماتها ومساهمات عامليها للمؤسسة، تصاعدت الوقفات الاحتجاجية ضد تطبيق النظام على النحو الذي كان مخططاً له، ووصلت حدتها لدرجة اضطرت الحكومة الفلسطينية اتخاذ قراراً بإيقاف العمل بقانون الضمان الاجتماعي، وإعادة المشاورات الوطنية بشأنه.

5.1.3. التشريعات الضريبية وإنفاذها

تلعب الضرائب دورا أساسيا ومهما في اقتصاديات الدول المتطورة والنامية على حد سواء، فضلا عما تشكله من مصدرا رئيسيا للإيرادات لموازناتها العامة. كما تستخدم الضرائب كأداة من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة في توجيه اقتصادها الوطني، وفي التأثير على الاوضاع الاجتماعية للمكلفين التي تفرض عليهم وتحصل منهم. ويجب أن يتسم النظام الضريبي بالعدالة والشفافية والوضوح والسهولة في التطبيق، للحصول على الإيرادات المناسبة والكافية لسد احتياجات ونفقات الدولة من جهة، وتشجيع وتنمية الاستثمارات التي يقوم بها القطاع الخاص من جهة أخرى.

وقد واجهت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها وتوليها مسؤولية إدارة الأراضي الفلسطينية في عام 1994 تحديات وتشوهات اقتصادية واجتماعية موروثة وتشريعات متعددة ومتضاربة في كثير من الاحيان، وفي مقدمتها تلك المتصلة بالضرائب. وفي هذا السياق سارعت إلى وضع أو تعديل العديد من القوانين الخاصة بالشأن الاقتصادي، وكان من أبرزها قانون ضريبة الدخل. اما بخصوص الضرائب غير المباشرة، فان السلطة لم تقم بإصدار اية تشريعات واكتفت بتعديل ما هو قائم منها من خلال لوائح وتعليمات تنفيذية من حين لآخر.

قانون ضريبة الدخل: تم إصدار قانون ضريبة الدخل الفلسطيني في عام 2004 وتم تعديله في عدة مناسبات. تركزت أهداف هذه التعديلات في زيادة الإيرادات الضريبية وتشجيع الاستثمارات وإعادة توزيع الدخول بين الفئات

[4]. القانون الضمان الإجتماعي رقم (6) لعام 2016، المجلة الرسمية، 20 مارس 2016.

المجتمعية المختلفة، وساهمت التعديلات في رسم ملامح وسمات النظام الضريبي خلال هذه الفترة. وجاء آخر تعديل على قانون ضريبة الدخل في العام 2016، حيث طالت هذه التعديلات قضايا ومحاور رئيسية في القانون، ومعظمها تتعلق بالشرائح والنسب الضريبية والإعفاءات، حيث رفعت قيمة الإعفاء السنوي من 30,000 شيكل إلى 36,000 شيكل لجميع المكلفين دون اي اعتبار لظروفهم الشخصية كما كان معمول به قبل هذا التعديل، كما تم تعديل الشرائح الضريبية بشكل كبير لتصبح أكثر سخاء مع المكلفين.

ابقى القانون الجديد الدخل المتحقق من الزراعة للافراد والشركات خاضعة للضريبة بالرغم من الاحتجاجات الكبيرة على فرضها اصلا ولأول مرة في قانون 2011. وتم اعفاء الدخل من الزراعة للأفراد وللشركات التي يقل فيها حجم الايرادات/المبيعات عن 300000 شيكل سنوياً والرواتب التقاعدية من الضريبة. إذ أن اخضاع الدخل الزراعي للضريبة واجه صعوبات كبيرة في التطبيق تتعلق أساسا بصعوبة احتساب المصاريف الزراعية والايرادات المتأتية من الزراعة، إضافة الى خصوصية القطاع الزراعي كونه يتصل مع موضوع الارض التي هي بالأساس معرضة للمصادرة والانشطة الاستيطانية. كما اصطدم اخضاع الزراعة للضريبة مع التوجه الرسمي والشعبي الرامي لتعزيز صمود المزارعين في أرضهم، إضافة إلى تأثير هذا القطاع الكبير على فئات اجتماعية واسعة من ذوي الدخل المحدود، سواء في جانب الإنتاج أو الاستهلاك. ومن شأن أي ضريبة تفرض على المتاجرة بالمنتجات الزراعية أن تؤثر على أسعار هذه المنتجات وبالتالي على قدرة الأسر الفلسطينية على الحصول على تلك المنتجات بأسعار عادلة تتناسب وإمكانياتهم المادية، خصوصاً في ظل قدرة التاجر على نقل العبء الضريبي للمستهلكين. ومن جهة أخرى، فإن اخضاع الرواتب التقاعدية للضريبة كان يتعارض مع قانون العمل وحقوق العمال في الحصول على كامل مدخراتهم وامتيازات نهاية الخدمة.

الضرائب غير المباشرة: تُفرض هذه الضرائب على استهلاك السلع والخدمات، وعلى عمليات التجارة المحلية والخارجية. ويندرج تحت هذه العنوان انواع مختلفة من الضريبة، لعل اهمها ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية والمكوس وضريبة الشراء وضريبة المحروقات. ويتم تحصيل هذه الضرائب محلياً ومن قبل اسرائيل لصالح خزينة دولة فلسطين حسب اتفاق باريس الاقتصادي.

يتم تطبيق ضريبة القيمة المضافة على جميع السلع والخدمات المحلية والمستوردة بمعدل 16 في المائة. تُمنح الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة فقط للمشاريع المستفيدة من السلطة الفلسطينية أو التي تدعمها ، وللأنشطة المعتمدة الممولة من الأمم المتحدة والجهات المانحة. ولا يتم منح إعفاءات ضريبة القيمة المضافة مباشرة للشركات الخاصة، ويخضع الدخل الذي تجنيه هذه الشركات من هذه العقود لمعدل الضريبة العادي. وتتم الموافقة على استرداد ضريبة القيمة المضافة للشركات التي تقدم دليلًا على استحقاقها، ولكن نظرًا للقيود المالية، يتم دفعها غالبًا بعد تاريخ استحقاقها، إن دُفعت.

لقد كانت المبالغ المستردة من ضريبة القيمة المضافة مكونًا هامًا من المتأخرات التي تراكمت على السلطة الفلسطينية في السنوات الأخيرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار على التمويل المتأتي من العمليات الجارية لصالح الشركات

المستفيدة. علاوة على ذلك، وفقًا لبروتوكول باريس ، قد لا يُسمح للفلسطينيين خفض ضريبة القيمة المضافة بأكثر عن 2 في المائة عن معدل ضريبة القيمة المضافة في إسرائيل. ولا يقتصر أثر ذلك على تقييد المساحة المالية المتاحة للسلطة الفلسطينية، بل يؤثر على السياسات الضريبية الموجهة نحو السوق، ويجعل الاقتصاد الفلسطيني تابع لاقتصاد إسرائيل، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية على القدرة التنافسية والنمو.

وتشكل الضرائب غير المباشرة الخاصة بالجمارك والمكوس اكبر مصدر للإيرادات الضريبية،، حيث تقدر مساهمتها من اجمالي الضرائب غير المباشرة بنحو 36 في المائة. وكضريبة القيمة المضافة، شهدت الرسوم الجمركية ارتفاعا سنة بعد اخرى بسبب تفاقم العجز في الميزان التجاري مع العالم بخلاف اسرائيل وبسبب زيادة نسبة الاستيراد المباشر على حساب الاستيراد من خلال وكلاء ووسطاء اسرائيليين، وخصوصاً في السنوات الخمسة الماضية. ومن المتوقع ان لا يستمر هذا الارتفاع في الرسوم الجمركية في المستقبل بسبب اتجاه اسرائيل –والتي ترتبط معها دولة فلسطين بغلاف جمركي واحد، مع بعض الاستثناءات البسيطة– نحو الغاء الرسوم الجمركية على جميع مستورداتها حتى عام 2020 في اطار التزاماتها كعضو في منظمة التجارة العالمية.

وتحتل ضريبة المحروقات –والتي تفرض على جميع مشتريات المحروقات بدون تمييز لأغراض استخدامها– المرتبة الثالثة بعد الجمارك والقيمة المضافة من حيث مساهمتها في الايرادات الضريبية بشكل عام والايرادات غير المباشرة بشكل خاص. بحيث تساهم بحوالي 30% من الايرادات غير المباشرة و26% من الايرادات الكلية. وتبلغ هذه الضريبة ما نسبته 50% بشكل موحد من سعر البيع النهائي للمستهلك. وهنا تجدر الإشارة إلى أن تخفيف العبء المرتبط في ضريبة المحروقات لطالما كان مطلباً من قطاعات انتاجية واسعة في فلسطين، على قاعدة تحفيز الانتاج وزيادة التنافسية السوقية للمنتج الفلسطيني بما يعزز في إحلال الواردات، وخصوصاً تلك الواردات من إسرائيل والتي يحظى منتجيها باعفاءات ضريبية متعددة.

هذا وقد بينت دراسة تحليلية للنظام الضريبي الفلسطيني (عبد الكريم، 2016) تحمل العاملين في الاقتصاد الرسمي وطأة الضرائب المباشرة. هذا ناهيك عن ان الحدود الدنيا للدخول المعفاة من الضرائب هي متدنية نسبياً ولا تتناسب مع تكالف المعيشة ولا تراعي الظروف العائلية والاحتياجات الخاصة للمكلفين الافراد. وهذا يعني أن الأداة النموذجية للتمييز بين المكلفين تتمثل في الإعفاء الضريبي، والذي غالبا ما يأخذ شكل إعفاءات ضريبية مقدمة لأنشطة بعينها، مثل أنشطة التصدير والسياحة والزراعة، والى الشركات ذات راس المال الكبير لتشجيع الاستثمار الخاص مع عدم مراعاة حقيقة مفادها ان اكثر من 95% من منشآت الاعمال في فلسطين هي متناهية الصغر او صغيرة او متوسطة. اما بالنسبة لضريبة القيمة المضافة او الرسوم الجمركية (غير المباشرة على الاستهلاك)، فإنها بطبيعتها غير عادلة كونها لا تراعي الفروقات القائمة بين المواطنين على اساس سلوكهم الاستهلاكي وقدراتهم المالية. فالجميع يدفع نفس مقدار الضريبة بغض النظر عن مستوى دخولهم، وخصوصاً اذا كانت معدلات هذه الضريبة موحدة ولا تميز بين السلع الاساسية والاخرى الكمالية.

ولعل الإشكالية الأكبر في النظام الضريبي الفلسطيني تكمن تدني الامتثال الضريبي، وهو ما يرجع جزئيا إلى كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي وانتشار المدفوعات النقدية لجزء من الرواتب. وتحول ضعف القدرات الفنية والمؤسسية للدوائر الضريبية دون التحقق من الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة. كما تتسم القاعدة الضريبية بعدم الشمولية نظراً لبقاء جزء مهم من المكلفين اصحاب المهن الحرة خارج المتابعة والملاحقة الضريبية. ويؤدي انتشار الخصومات والتنزيلات الضريبية وتعقدها إلى تسهيل التحايل الضريبي. ومن شأن النظم الضريبية الجزائية تسهيل التهرب الضريبي إذا لم تطبق بصرامة.

وسبق أن أشرنا في موضع سابق إلى أن قانون ضريبة الدخل لم يميز كذلك بين المكلفين ضمن شريحة الدخل العليا. فالجميع يدفعون نفس نسبة الضريبة (15%) مهما زاد دخلهم الصافي عن (150,000 شيكل). وفي نفس السياق، لم يأخذ القانون بعين الاعتبار طبيعة المشروع والشركة التي تخضع للضريبة، وفرض نفس النسبة على الشركات بغض النظر عن طبيعة عمل الشركة، سواء كانت تنتج منتجات صناعية وزراعية أو تنتج خدمات أو تعمل في مجال التجارة. ولم يميز القانون بين المشاريع حسب مكان عملها، أي أن البعد الجغرافي غير حاضر في منهج فرض ضرائب الدخل، وهو أحد جوانب القانون التي تحتاج إلى أعادة نظر جدية، وخصوصاً في ظل توجه الحكومة للتنمية الجغرافية بالعناقيد وتشجيع الاستثمار في المناطق المصنفة "ج".

5.2. الإطار المؤسساتي

5.2.1. الحريات النقابية

يضمن القانون الاساسي الفلسطيني الحق بتشكل النقابات العمالية حيث نصت المادة 2/26 منه على انه " للفلسطينيين الحق في تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والاندية والمؤسسات الشعبية وفقا لقانون "، إلا أنه لا يوجد قانون خاص ينظم العمل النقابي في فلسطين، فقد ألغي قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لعام 2000 قانون العمل الأردني رقم 2 لسنة 1965، والذي كان ينظم العمل النقابي للعمال. ويتضمن قانون العمل بعض الأحكام فيما يخص الحق في التفاوض الجماعي تتلخص فيما يلي:

- ينص قانون العمل على حماية الحق في التفاوض الجماعي، حيث يقضي بأن تجري المفاوضة الجماعية بحرية ودون ضغط أو تأثير.
- يتضمن قانون العمل بعض الأحكام التي تهدف إلى تيسير استخدام التفاوض الجماعي بين نقابات العمال أو ممثليهم ونقابات أصحاب العمل أو ممثليهم، وعقد اتفاقيات جماعية في مجال تنظيم أحكام وشروط الاستخدام. من ذلك أنه أوجب على الجهات ذات العلاقة تقديم المعلومات والبيانات المطلوبة بناء على طلب أي من طرفي المفاوضة الجماعية
- وضع قانون العمل آلية لتسوية النزاعات الجماعية من خلال التوفيق.

ويضع قانون العمل الفلسطيني بعض القيود التنظيمية على حق التفاوض الجماعي. فعلى مستوى المنشأة، تجري المفاوضة الجماعية بين صاحب العمل أو إدارة المنشأة وممثلي العمال فيها فقط، ولا يجوز للنقابة بالتالي أن تتفاوض مع صاحب المنشأة في هذه الحالة، وهو ما يستدعي وجود جسم نقابي قوي على مستوى المنشأة. وعلى مستوى نشاط اقتصادي معين تجري المفاوضة بين ممثلي أصحاب العمل في هذا النشاط وبين النقابة العمالية ذات العلاقة.، وهذا

يستدعي ان تحظى منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال بتمثيل واسع. وعلى المستوى الوطني تجري المفاوضة بين اتحاد أصحاب العمل وبين اتحاد نقابات العمال، وهو ما يستدعي –بطبيعة الحال– وجود هذه الاتحادات وتمتعها بقاعدة عضوية تمكنها من الدخول في مفاوضات وتنفيذ ما يتم الاتفاق عليه. إن تحديد قانون العمل لمستويات التفاوض الجماعي هذه يفترض نمطاً معيناً من البنيان النقابي، وهذا النمط غير موجود فعلياً في العديد من القطاعات. هذا فضلاً عن أن تبني وتكريس هذا النمط من البنيان النقابي لا ينسجم مع حرية التنظيم النقابي أو مع الحق في التعددية النقابية.

وبالرغم من أن قانون العمل الفلسطيني يعالج بعض مواضيع النقابات العمالية مثل تسوية النزاعات العمالية والمفاوضة الجماعية والإضراب والغلق (غلق منشأة العمل من قبل صاحبها)، فإنه ترك مسألة تنظيم نقابات العمال لقانون خاص بالنقابات. هذا الوضع خلق فراغاً في الأسس والقواعد التشريعية التي تكفل الحرية النقابية وتنظم العمل النقابي للعمال وأصحاب العمل. ورغم العمل على تطوير مسودة خاصة بقانون تنظيم العمل النقابي في فلسطين إلا انه لم يتم العمل على اقرار هذا القانون لغاية الآن، وهو أحد أهم أسباب تراجع العمل النقابي وضعف حوكمته وشرذمته في الضفة الغربية وقطاع غزة.

5.2.2. الكثافة النقابية والنقابات العمالية

في حين بلغ عدد النقابات العمالية في فلسطين 536 نقابة في العام 2017، ارتفعت في العام 2019 الى 572 نقابة، بينما بلغ عدد الاتحادات النقابية 14 اتحاد في العام ذاته. يعتبر الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين الأكبر على مستوى النقابات العمالية في فلسطين، حيث يمثل ما يقارب 200 ألف عامل في الضفة الغربية وقطاع غزة في قطاعات الغذاء، والزراعة، والنسيج، والنقل، والبنوك، والتأمين، والخياطة، وصناعة الجلود، والبناء، والخدمات العامة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والبريد، والتصميمات المطبوعة والجرافيكية، والصحة، والصناعات الكيميائية، والسياحة، والحكم المحلي ورياض الأطفال. ويسعى الاتحاد للدفاع عن حقوق العمال والعمل من أجل مزيد من الاستقلال المالي وزيادة العضوية، لا سيما من الإناث.

وتنتشر النقابات العمالية على المستوى المحلي بشكل أكبر حيث يوجد هناك 186 نقابة محلية تعمل تحت مظلة 12 نقابة وطنية رئيسية في الضفة الغربية (تمثل العاملين في قطاعات الغذاء، والزراعة، والنسيج، والنقل، والبنوك، والتأمين، والخياطة، وصناعة الجلود، والبناء، والخدمات العامة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والبريد، والتصميمات المطبوعة والجرافيكية، والصحة، والكيمياء، والسياحة). بلغ إجمالي عدد أعضاء النقابات المحلية في عام 2019 زهاء 230 ألف عامل (منهم 190 ألف رجل و40 ألف امرأة تقريباً). وتزداد كثافة العمل النقابي نسبياً في قطاعات الخدمات الصحية والاجتماعية والتعليم والإدارة العامة، لكنها أقل بكثير في أغلب مؤسسات القطاع الخاص (جهاز الاحصاء المركزي الفلسطيني، 2015).

في عام 2018، أفاد 19.5 في المئة فقط من العاملين بأنهم ينتسبون إلى نقابات، حيث ارتفعت هذه النسبة بين العاملين من الإناث (28.7 في المائة) عنها بين الذكور (17.8 في المائة)، وبين العاملين في قطاع غزة (37.1 في المائة) عنها بين العاملين في الضفة الغربية (13.1 في المائة). ويعزى انخفاض نسبة الانتساب النقابي في

الأساس إلى ضعف الحوكمة في النقابات، ونقص الوعي بين العمال، وضعف الثقة فيما بين القوى العاملة بقيمة العمل النقابي.

5.2.3. صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية والإدارة العامة للتشغيل في وزارة العمل

الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمّال هو هيئة مستقلة شبه حكومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة ماليا وإداريا تم تأسيسها في عام 2003 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 9 لعام 2003. يرأس مجلس إدارتها معالي وزير العمل ويضم المجلس ممثلين عن وزارات المالية، التنمية الاجتماعية والاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى اتحاد الغرف التجارية والاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين وممثلين عن الأطر النسوية والمجتمع المدني وشخصيات وطنية. وتتمثل مهامّ الصندوق في الحد من الفقر وتعزيز العمالة وتنفيذ سياسات سوق العمل، عن طريق توفير الدعم لتنفيذ سياسات وتدابير سوق العمل النشطة والتأثير في السياسات الوطنية المعززة للتشغيل وخلق فرص العمل. يعمل الصندوق مباشرة مع المستفيدين ومن خلال شركاء في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.ويقدم الصندوق خدماته من خلال المجالات التالية:

- تطوير فرص الأعمال: يتم ذلك من خلال تعزيز الوصول إلى التمويل الملائم للشباب من كلا الجنسين،
- برنامج تطوير الأعمال: من خلال دعم الشباب الريادي وأصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة بما يشمل حزم من الدعم الفني عبر التوجيه والتدريب وخدمات تنمية الأعمال، بالإضافة إلى توفير برامج التمويل الملائم والميسر من خلال الشركاء من البنوك المحلية ومؤسسات الإقراض الصغير. وقي هذا الإطار يقوم الصندوق بتطوير برامج تخصصية لتطوير الأعمال وتعزيز الاستهداف لشرائح وقطاعات محددة بالمواءمة مع أجندة السياسات الوطنية والاستراتيجيات القطاعية ذات العلاقة، والتركيز على دعم الشباب في إنشاء مشاريعهم الخاصة.
- برنامج كسب المهارات من خلال التشغيل المؤقت والطارئ: وذلك من خلال عقد العديد من الشراكات مع القطاع الخاص والأهلي لتوفير فرص عمل مؤقتة للشباب المتعطلين عن العمل وخاصة الخريجين الجدد من المؤسسات الاكاديمية ومؤسسات التدريب والتعليم المهني والتقني، وتعزيز مهاراتهم لزيادة فرصهم في المنافسة للدخول لسوق العمل. كما يقوم الصندوق بتنفيذ برامج التشغيل الطرئ لتوفير حد أدنى من الدخل للشباب المتعطلين عن العمل.
- برنامج دعم البنية التحتية المجتمعية: وذلك من خلال دعم القدرات التشغيلية للمؤسسات الوطنية بهدف تعزيز قدراتها في تقديم الخدمات وخاصة في المناطق المهمشة ودعم استدامتها، بالإضافة إلى تطوير قدراتها وبينتها المؤسساتسة.

في العام 2016، اتخذ مجلس الوزراء قراراً باعتماد الصندوق المظلة الوطنية لجميع برامج التوظيف وخلق فرص العمل وتنمية ريادة الأعمال المنفذة في فلسطين. وأوعزت الحكومة إلى كافة الوزرارات والمؤسسات التي تعنى بالتشغيل لتزويد الصندوق بتفاصيل الأنشطة التي تقوم بها، وتنسيق جميع البرامج المستقبلية وبرامج الدعم معها. لا تزال آثار هذا القرار على سياسات سوق العمل النشطة الحالية والمستقبلية غير واضحة. ل.

يشير التقرير السنوي لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعام 2019 إلى أن عدد المستفيدين من برامج ومشاريع الصندوق بشكل مباشر منذ نشأته قد بلغ نحو 19 ألف مستفيد، موزعين بالتساوي تقريبا بين الجنسين. وبلغ حجم التمويل الكلي التراكمي لبرامج الصندوق منذ عام 2016 نحو 26.8 مليون دولار، بالإضافة لبرنامج مشروعك الذي يديره مالياً بنك فلسطين بقيمة 50 مليون دولار يقوم الصندوق بتقديم الدعم الفني ومساعدة المستفيدين على تطوير خطط أعمالهم ومتابعة تنفيذها لإنشاء أو تطوير مشاريعهم الصغيرة. ويشير التقرير في هذا السياق إلى إنشاء وتطوير 2354 مشروعاً مدراً للدخل منذ العام 2016، بالإضافة إلى خلق 4572 فرصة عمل من خلال برامج دعم التشغيل الذاتي ونحو 2341 فرصة عمل مؤقتة خلال برامج التشغيل الطارئ والموقت. تتمثل إحدى الأولويات الرئيسية التي حددها الصندوق لنفسه للمستقبل في تعزيز تقديم خدماته من خلال الشركاء الاستراتيجيين في وزارة العمل عبر مكاتب التشغيل في المحافظات بالإضافة إلى الغرف التجارية كنوافذ لتقديم خدمات التشغيل، ويعمد الصندوق إلى تطوير برامجه التخصصية وإنشاء شراكات استراتيجية جديدة فعالة، إضافة إلى التأثير الفعلي في رسم السياسات ذات العلاقة بتعزيز التشغيل، كما يسعى الصندوق إلىتطوير نظام لقياس الأداء، الذي من شأنه أن يمكن الصندوق من تتبع إنجازاته وتقييم تأثيرها بهدف تحسين سياسات التشغيل، وخصوصاً تلك المتعلقة ببرامج سوق العمل النشطة. وقد قام الصندوق مؤخرا بتعزيز بنيته التنظيمية وتطويرها وتعزيز قدراته الفنية مما أسهم في إنشاء شراكات جديدة للصندوق مع عدد من الشركاء المحليين والدوليين. كما ساهم الصندوق في تعزيز دور الحكومة نحو الاستجابة الطارئة لانتشار وباء كرورنا من خلال عدد من المشاريع والبرامج لدعم المنشآت المتضررة ودعم المتعطلين عن العمل.

تقدّم مكاتب التشغيل في مديريات العمل التابعة للإدارة العامة للتشغيل في وزارة العمل مجموعة من خدمات التشغيل وتسجيل الباحثين عن عمل. يوجد 16 مكتب تشغيل في الضفة الغربية وخمس مكاتب في غزة. تقدم المكاتب الموجودة في الضفة الغربية[5] خدمات التنسيب الوظيفي وتوفر شهادة أهلية للحصول على تأمين صحي مجاني للعاطلين عن العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وللعمالة قصيرة الأجل في سوق العمل الإسرائيلي. وبدعم من مؤسسة التعاون الألماني GiZ، تم تحويل ثمانية من مكاتب الضفة الغربية إلى مراكز جامعة تقدم مجموعة شاملة من خدمات الاستشارات المهنية تشمل التوجيه المهني، وتقديم المشورة في مجال التوظيف، والتوجيه بشأن التوظيف الذاتي (العمل الحر) وتأسيس المشاريع الصغيرة، والبحث عن عمل، ودعم طلبات العمل والاستعلامات، وتصاريح العمل في إسرائيل. إلى جانب التجديد، دعمت الـ GIZ بناء قدرات الكوادر الإدارية والفنية في مراكز الخدمة الجامعة. وتم تدريب الطواقم الفنية على خدمات التوظيف الجديدة مثل التوجيه والإرشاد المهني والعلاقات الصناعية والتعاون مع أصحاب العمل. ومن المتوقع أن توفر المراكز الجامعة الموظفين المؤهلين وفقاً لمتطلبات أصحاب العمل ومعاييرهم، بالإضافة إلى إجراء المطابقة الوظيفية. تهدف هذه المراكز أيضاً إلى توفير الفرص المتنوعة والخدمات الخاصة للنساء. علاوة على ذلك، وقعت وزارة العمل اتفاقيات مع 10 جامعات وكليتين مجتمعيتين من أجل إنشاء مكاتب توجيه مهني على أراضيها.

[5] لا تملك وزارة العمل أية سلطة على مكاتب التوظيف الموجودة في غزة بسبب الانفصال السياسي والجغرافي بينها وبين الضفة الغربية.

على الرغم من التقدّم الملموس الذي تم إحرازه على صعيد بناء القدرات داخل شبكة مراكز الخدمة الجامعة، فإنّ القدرات البشرية واللوجيستية الموجودة داخل هذه المراكز لا تزال غير قادرة على تقديم ما هو مطلوب لتوفير الخدمات التي أنشئت من أجلها. تشمل نقاط الضعف الرئيسية في هذا المجال قلّة الموظفين المؤهلين، والقدرة المحدودة على التواصل مع أرباب العمل بسبب نقص مرافق النقل، وعدم الوضوح فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات. كما أوضحنا سابقاً في هذا التقرير، فإنّ نسبة صغيرة جداً من العاطلين عن العمل سجلوا ملفاتهم في مكاتب التوظيف أو طلبوا مشورتهم.

5.2.4. نظام معلومات سوق العمل

تم تنفيذ نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني تحت مظلة وزارة العمل، وهو أحد الخدمات الرئيسية للإدارة العامة للتوظيف. يهدف النظام إلى إنشاء نظام فعّال للتدريب والتعليم في فلسطين يوفر بيانات دقيقة وحديثة عن الطلب والعرض في سوق العمل، لمساعدة صناع القرار وأرباب العمل والأفراد في تحديد الاحتياجات الحالية والمستقبلية لمختلف المهارات والمهن. من المفترض تطوير سياسات التوظيف والتعليم والتدريب اعتماداً على نتائج نظام معلومات سوق العمل. ينقسم نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني إلى أربعة أنظمة فرعية: السكان (البيانات الديموغرافية والعمالية)، التعليم (التعليم العالي، التعليم الرسمي وغير الرسمي، التعليم الفني والمهني، بيانات إعادة التدريب المهني)، المشاريع (الاحتياجات غير الملباة، التسريح، الشركات، المهارات، القطاعات، الخبرة العملية)، سوق العمل (البطالة، الباحثون عن عمل، الوظائف الشاغرة، الشواغر التي تم إشغالها). يتضح من الأنظمة الفرعية لنظام إدارة المعلومات أنّ وزارات العمل والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي، والقطاع الخاص، والغرف التجارية، والهيئات الإحصائية، والباحثون عن عمل، والخريجون، هم جميعهم أصحاب مصلحة في هذا النظام.

مع ذلك فإنّ نظام معلومات سوق العمل لا يزال يفتقر إلى الفعّالية والإنتاجية بسبب ضعف مساهمات أصحاب المصلحة (بما في ذلك داخل وزارة العمل)، وكذلك نقص القدرات المالية والبشرية لدى المديرية العامة للتوظيف اللازمة لتحديث النظام. إنّ تعميق الفهم باحتياجات مختلف مستخدمي نظام معلومات سوق العمل، وتقديم الحوافز لهم، والاستعداد للإنفاق من أجل معلومات سوق العمل، يمكن أن تسهم في تحويل هذا النظام من نظام معلومات إدارية غير فعال وغير مستدام إلى نظام يتيح تقديم خدمات مستدامة ذاتياً وفعّالة ويحرّكها الطلب.

5.2.5. الغرف التجارية والصناعية والزراعية

يوجد في الوقت الحالي 18 غرفة تجارية وصناعية وزراعية في فلسطين (13 في الضفة الغربية و5 في غزة) بما في ذلك القدس الشرقية، بالإضافة إلى اتحاد الغرف التجارية الصناعية الزراعية الفلسطينية. توفر هذه الغرف مجموعة واسعة من الخدمات لأعضائها ولعامّة الجمهور. تهدف هذه الخدمات بشكل أساسي إلى تحسين المزايا التنافسية للأعضاء ومساعدتهم في توسيع نطاق وصولهم إلى الأسواق، بما في ذلك توفير التدريب وتسهيل التجارة وتنظيم المعارض. بالإضافة إلى ذلك، توفر الغرف التجارية والصناعية والزراعية معلومات عن الأعمال العامة والبيئة الاجتماعية المحيطة بالقطاع الخاص.. في الوقت الحالي، يبلغ عدد المؤسسات الأعضاء في هذه الغرف 65,000

مؤسسة، أي ما يقدر بنحو 40 في المائة من إجمالي المنشآت في فلسطين. مع ذلك، تمثل العضوية النشطة (أي الأعضاء الذين سدّدوا مستحقات العضوية السنوية) في معظم الدوائر أقل من نصف إجمالي الأعضاء.

بموجب القانون يُسمح للغرف التجارية والصناعية والزراعية بتقديم مجموعة حصرية من الخدمات الحصرية بشكل يضمن حصولها على الإيرادات بصورة ثابتة. بَيْدَ أنّ الفجوات في القدرات ونماذج الأعمال الضعيفة، ولا سيّما بين الغرف الصغيرة والفرعية، تقيد قدرتها على تطوير خدماتها والوفاء بالتزاماتها القانونية.

- تأسس اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية سنة 1989 في القدس كمنظّمة جامعة لكافة الغرف العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وكهيئة قانونية مستقلة تمثل مصلحة جميع الغرف وتمثّل القطاع الخاص ككل. تتكوّن الجمعية العامة للاتحاد من مختلف الغرف التجارية والصناعية والزراعية،
- الانتخابات الأخيرة جرت نهاية 2018 وبداية 2019 للغرف في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية والقدس) وفي عام 2014 للغرف في المحافظات الجنوبية
- . تخضع ولاية اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية لقانون الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطيني لعام 2011، والذي يرسم الحدود القانونية لعمليات الاتحاد، والقانون يفيد بإلزامية التسجيل في الغرف لكافة المنشآت إلا أنه لا يوجد تطبيق للقانون من قبل الجهات المعنية وبالذات وزارة الاقتصاد الوطني باعتبارها الوزارة المرجع قانونياً الأمر الذي يؤثر على تمثيل قطاع الأعمال وخدمتهم.

. فيما يلي أبرز الأهداف الرئيسية للاتحاد:

- تطوير أداء الغرف التجارية والصناعية والزراعية الأعضاء وتعزيز مساهمتها في التنمية الاقتصادية الوطنية والمحلية من خلال خدمات عالية الجودة.
- ممارسة الضغط والمناصرة لحماية مصالح الأعضاء والقطاع الخاص.
- تعزيز شبكة العلاقات للغرف الفلسطينية على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.
- المساهمة في زيادة حصة السوق من المنتجات الفلسطينية وزيادة الصادرات إلى مناطق أخرى من العالم.

5.2.6. المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني

المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني هو أوسع إطار تنسيقي للقطاع الخاص في فلسطين، إذ يضم اثني عشر هيئة ومؤسسة قطاعية ومتخصصة لمنشآت القطاع الخاص الفلسطينية، وهي: جمعية البنوك في فلسطين، اتحاد المقاولين الفلسطيني، الاتحاد الفلسطيني لغرف التجارة والصناعة والزراعة، الاتحاد الفلسطيني للتأمين، اتحاد الصناعات الفلسطيني، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين، مركز التجارة الفلسطيني – بال تريد، جمعية تكنولوجيا المعلومات الفلسطينية، مجلس الشاحنين الفلسطيني، اتحاد الفنادق العربية، ومنذ عام 2017 ، منتدى سيدات الأعمال ورابطة شركات تدقيق الحسابات. تغطي هذه المؤسسات القطاعات الرئيسية للاقتصاد الخاص

(غير الزراعي)، وهي تعكس الدوائر القطاعية وجداول الأعمال الأوسع نطاقا التي يدافعون عنها. في حين أن معظم المؤسسات الأعضاء في المجلس التنسيقي لديها نظام عضوية طوعية، فإن العضوية في العديد من الهيئات ولمؤسسات أعضاء المجلس إزامية بموجب القانون (مثل جمعية التأمين، جمعية البنوك، اتحاد الصناعات، غرف التجارة، جمعية تكنولوجيا المعلومات، والتي تحددهم أيضًا كشركاء رسميين من القطاع الخاص مع الحكومة، في المجالس العليا أو مع النظراء الدوليين. لذا ينظر إلى المجلس التنسيقي لمؤسسات القطاع الخاص بأنه الممثل الأكبر لمصالح أرباب العمل ومطالبهم السياسية ، بشكل جماعي أو قطاعي ، وتتعامل الحكومة معه على هذا الأساس. يقوم المجلس التنسيقي بدور رئيسي في التنسيق بين أعضائه الاثني عشر بالرغم من أنه ليس مؤسسة مستقلة في حد ذاتها، وليس لديها سكرتارية دائمة أو حتى موقع إلكتروني، ويتناوب على رئاسة المجلس الأعضاء مرتين في السنة.

ينتمي الأعضاء النشطون للمؤسسات أعضاء المجلس التنسيقي بشكل رئيسي من المؤسسات المتوسطة أو الكبيرة، ومعظمهم يصلون إلى العشرات أو المئات، باستثناء اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الفلسطينية التي تشمل غالبية المنشآت المسجلة رسميا لدى وزارة الاقتصاد واتحاد الصناعات والتي تضم عدة آلاف من الأعضاء. وتدار المجالس العليا للمؤسسات الاعضاء في المجلس التنسيقي من مجالس إدارة منتخبة من أعضائها، وغالباً من يكون أعضاء مجالس الإدارة من أصحاب كبرى الشركات وأكثرها نشاطاً. وتختلف مزايا العضوية في مؤسسات القطاع الخاص الأعضاء في المجلس التنسيقي للقطاع الخاص، ولكنها تشمل حل المشكلات العامة التي يواجهها الاعضاء، وإصدار الشهادات، والمساعدة التقنية، وعلى الأخص تمثيل مصالح الأعضاء في الحوار الاجتماعي مع الحكومة. وتشمل أنشطتها تنفيذ المشاريع التي تدعمها الجهات المانحة وكذلك المؤتمرات والمشاورات المشتركة مع الحكومة.

5.2.7. اللجنة الوطنية لتشغيل النساء

بدعم من منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، لعبت وزارة العمل دوراً رئيسياً في إنشاء اللجنة الوطنية لتشغيل النساء في عام 2012 كلجنة استشارية مكلفة بدعم الحكومة في وضع التشريعات والسياسات والبرامج التي تعزز توظيف النساء، وزيادة مشاركتهم في سوق العمل. بالإضافة إلى وزارة العمل ومنظمات أصحاب العمل والعمال، يضم أعضاء اللجنة الوطنية لتشغيل النساء ممثلين عن أكثر من 20 منظمة حكومية وغير حكومية. يرأس وزير العمل اللجنة، وتعمل وحدة شؤون النوع الاجتماعي في وزارة العمل كأمانة عامة للجنة. هناك أيضاً مكتب دائم للجنة يضم ممثلين منتخبين عن الوزارات الأعضاء والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، ويتولى تنسيقه المكتب الدائم للجنة منسقٌ منتخب.

وتتمثل أدوار ومسؤوليات اللجنة الوطنية لتشغيل النساء في الآتي:

- وضع سياسات تسهم في تعزيز وزيادة المشاركة الاقتصادية للمرأة وحماية حقوقها وضمانها.
- اقتراح مشاريع قوانين وتشريعات أخرى متعلقة بأهداف اللجنة الوطنية ومتابعتها مع السلطات لاعتمادها.

- بناء قدرات الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية التي تتقاطع أهدافها مع أهداف اللجنة، من خلال توفير الدعم الفني والاستشاري.
- تقديم الدعم والمساعدة إلى وزارة العمل باعتبارها الهيئة الرسمية المسؤولة عن حماية ومراقبة وتنفيذ قانون العمل.
- تعزيز وتعميم مفهوم المساواة بين الجنسين في السياسات والبرامج والخطط المتعلقة بتشغيل النساء.
- وضع أولويات للمناصرة والاهتمام الإعلامي وتوعية الجمهور والتعبئة بشأن المساواة بين الجنسين من أجل تشغيل المرأة في الأرض الفلسطينية المحتلة.
- تعزيز دور الرصد والمراقبة والضغط من أجل تعزيز فرص العمل للنساء.

تلقت اللجنة الوطنية لتشغيل النساء دعماً كبيراً ومساعدة تقنية جيدة من منظمة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة لوضع إطار استراتيجي لعملها، وحصلت أيضاً على الدعم الفني والمالي لتنفيذ أعمالها. وبالرغم من إحراز تقدم كبير في تعزيز قدرات اللجنة وإضفاء الطابع المؤسسي على عملها، إلّا أنّ قدرتها على القيام بمهامها الفنية لا يزال ضعيفاً، ومستوى نشاطها وقدرتها على تنفيذ خططها لا يزال يعتمد إلى حد كبير على المساعدات الفنية الخارجية.

5.3. برامج سوق العمل النشط

خلال نصف القرن الماضي، برزت برامج سوق العمل النشطة كتدخل سياساتي يُستخدَم بشكل متكرر في البلدان المتقدمة والنامية لزيادة فرص العمل، بالتزامن مع معالجة المشاكل الاجتماعية التي غالباً ما تلازم ارتفاع معدلات البطالة، ومنها تدني المشاركة في سوق العمل. ويعتبر الهدف الأبرز عالمياً لبرامج سوق العمل النشطة هو تعزيز وتطوير جوانب العرض في سوق العمل، وتحفيز زيادة الطلب على الأيدي العاملة، وبما يساهم في تحسين أداء سوق العمل على المدى الطويل. تعمل برامج سوق العمل النشطة على معالجة بعض العيوب المتعلقة بالسوق من خلال التركيز على تنمية القدرات البشرية، وهو ما يراد منه تحقيق نتائج تشغيل أكثر إيجابية واستدامة.

أثبتت دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي وجود علاقة إيجابية بين الإنفاق على برامج سوق العمل النشطة كجزء من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المتقدمة ومعدل العمالة في القطاع الخاص في هذه البلدان. باستخدام بيانات طوليّة من عينة فرعية من 1993 إلى 2000 لـ 15 دولة صناعية، ويقدر صندوق النقد الدولي أنّ "زيادة نقطة مئوية واحدة في إنفاق برامج سوق العمل النشطة (كحصة من الناتج المحلي الإجمالي) تؤدي بزيادة معدل التوظيف في قطاع الأعمال بواقع 1.9 نقطة مئوية". وفقاً لذلك، يمكن لبرامج سوق العمل النشطة أن تكون أداة ناجعة لمعالجة البطالة، ومن الأهمية بمكان استهدافها لتحقيق أقصى استفادة لسوق العمل من الإنفاق على برامج التشغيل.

على مدار الخمسة عشر عاماً الماضية، تم إنشاء العشرات من برامج سوق العمل النشطة في فلسطين للمساعدة في مكافحة معدلات البطالة المرتفعة وتذليل العقبات أمام فرص التوظيف من خلال تطوير مهارات العاطلين عن العمل (وخاصة الشباب والخريجين الجدد) وتحسين فرص إمكانية التشغيل. كانت الجهات المانحة الممول الأبرز لغالبية هذه البرامج، وساهمت الحكومة الفلسطينية والقطاع الخاص في تمويلها. كما سعت برامج سوق العمل النشطة إلى

سد الفجوة بين المخرجات التعليمية ومتطلبات سوق العمل. في الوقت الحالي، يقدر بأنّ أكثر من 130 برنامج من برامج سوق العمل النشطة قد تم تنفيذها فعلاً في الضفة الغربية وقطاع غزة (مسح ماس والصندوق الفلسطيني للتشغيل).

يلخص الجدول أدناه السمات العامة لبرامج سوق العمل النشطة الرئيسية في فلسطين.

جدول 9: برامج التوظيف والخدمات والمجموعة المستهدفة الرئيسية

القطاع	البرنامج	عدد المنظمات	الخدمات الرئيسية	الفئة المستهدفة
ريادة الأعمال والشركات الصغيرة برامج المساعدات	برامج ما قبل الحضانة	6	أنشطة الحضانة الأولية التي تشمل المحاضرات وورش العمل ومخيمات رواد الأعمال ("نهاية الأسبوع" للشركات الناشئة) ومسابقة أفكار العمل، وإعداد خطط العمل.	طلاب الجامعات بشكل أساسي بالإضافة إلى الشركات الناشئة
	برامج الحضانة	9	الدعم الفني والإداري والتدريب الفردي. توفير صندوق الشركات الناشئة والربط مع المستثمرين.	الشركات الناشئة ورجال الأعمال الأفراد مع التركيز على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
	خدمات تسريع الأعمال	3	جلسات فردية مع الخبراء والوصول إلى الدورات التدريبية ذات الصلة صندوق الشركات الناشئة والوصول إلى رأس مال المخاطر.	الشركات الناشئة ورجال الأعمال الأفراد
	برامج دعم ريادة الأعمال	2	تطوير قدرات الحاضنات، ويسهل الوصول إلى التمويل	حاضنات الأعمال ومسرعات الأعمال (business accelerators)
	برامج إنشاء وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة	6	بناء القدرات والتدريب تطوير خطط العمل ودراسات الجدوى الوصول إلى الخدمات المالية	الشباب والنساء والعاطلين عن العمل
خدمات التوظيف العامة	مجالس التعليم والتدريب المحلية	4	تعزيز الحوار الاجتماعي وتعزيز مبادرات التوظيف المحلية الحفاظ على الروابط والاتصالات بين مختلف أصحاب المصلحة في مجال التوظيف	المنظمات التي لديها برامج توظيف
	مكاتب التشغيل	16	خدمات التنسيب شهادة الأهلية للتأمين الصحي المجاني التوجيه المهني، والخدمات المتعلقة	العاطلون عن العمل

القطاع	البرنامج	عدد المنظمات	الخدمات الرئيسية	الفئة المستهدفة
			بالتدريب المهني، وتقديم الدعم والمعلومات للبحث عن فرص العمل وتقديم طلبات التوظيف، وتصاريح العمل في إسرائيل.	
	وحدات التشغيل (ركن التشغيل) – الغرف التجارية والصناعية والزراعية	4	يوفر خدمات التوظيف والتدريب بالشراكة مع وزارة العمل	الباحثين عن عمل من ذوي المهارات الفنية والتقنية والمنشآت التي تبحث لشغل وظائف تخصصية
	نظام معلومات سوق العمل	–	تقديم بيانات عن الطلب والعرض في سوق العمل تساعد صانعي القرار	كافة الجهات الفاعلة في سوق العمل
	التدريب أثناء العمل برامج التدريب	19	برنامج تدريبي يركز على سد الفجوة بين النواتج التعليمية والطلب في سوق العمل. التدريب أثناء العمل مدفوع الأجر.	الخرّيجون الجدد
	البحث عن الوظائف عبر الإنترنت وبرامج التدريب	3	الربط بين الباحثين عن عمل والمنظمات والدورات التدريبية عبر الإنترنت	الخريجون الجدد والعاطلون عن العمل
برامج القطاع الخاص	برامج بناء القدرات والمنح الدراسية	5	العديد من الدورات التدريبية التي تهدف إلى تزويد الطلاب بالمهارات الحياتية والتدريب المهني. المنح الدراسية.	طلبة الجامعات والخريجون الجدد
	برنامج لتطوير الكفاءات المهنية بالشراكة مع غرفة تجارة كولون	1	تنفيذ دورات مهنية متخصصة مثل صيانة سيارات الهايبرد والطاقة الشمسية من خلال وحدات التدريب المهني والتقني التي تم تأسيسها في الغرف في المحافظات الشمالية	العاملين في المشآت الأعضاء في الغرف التجارية في الضفة الغربية
برامج أخرى	برامج الحد من الفقر	5	الوصول إلى مجموعة من الخدمات المالية وغير المالية (أنشطة شبكة الأمان الاجتماعي الترويجية). برنامج النقد مقابل العمل.	العائلات الفقيرة

على الرغم من ضعف البيانات التي تدعم قياس تأثير برامج سوق العمل النشطة وكفاءتها وفعاليتها مجتمعة أو منفردة، إلا هناك توافق وطني على أنها لعبت دوراً هاماً وساهمت في تطوير مهارات الآلاف من القوى العاملة الفلسطينية (خاصة الشباب والخريجون الجديد)، وتحسين فرص التوظيف لديهم. وقد كان لبرامج ريادة الأعمال تأثير إيجابي على تهيئة بيئة داعمة لريادة الأعمال في المجتمع الفلسطيني. أمّا برامج العمل الطارئة المبنية على

التحويلات النقدية فقد ساهمت في بناء الأصول المجتمعية وتطويرها وتخفيف حدّة الفقر لدى المستفيدين، ولو بصورة غير مستدامة. مع ذلك، تواجه سياسات سوق العمل النشطة في فلسطين مجموعة من المعيقات التي يمكن تلخيصها على النحو التالي:

- تعتمد الغالبية العظمى من برامج التوظيف في فلسطين اعتماداً كلياً على الدعم المالي المقدم من الجهات المانحة الدولية، والعديد من هذه البرامج – وخاصة برامج خلق فرص العمل قصيرة الأجل التي تنفذها منظمات غير حكومية صغيرة – ليست مُمأسسة بما فيه الكفاية على مستوى المنظمات التي تنفذها. ويشمل ذلك برامج التوظيف التي يديرها القطاع الخاص والتي تأخذ الدعم الخارجي في الحسبان عند وضع ميزانياتها. عليه فإنّ الاستدامة طويلة الأجل للمشاريع تصبح مهدّدة عند غياب التمويل.
- هناك ضعف شديد أو حتى غياب في مراجعة برامج سوق العمل النشطة وتقييمها. ومعظم هذه السياسات تهتم فقط بتتبع سير العمليات ومؤشرات ذات علاقة بإجراءات التنفيذ ومخرجاتها، مما يجعل قياس تأثير وفعالية معظم هذه البرامج أمراً شبه مستحيل. هذا الأمر يمثل مشكلة لأنه يقوض عملية وضع السياسات الخاصة ببرامج سوق العمل النشطة، ويضعف من مساءلة هذه البرامج. ولا تملك غالبية المنظمات آلية للمتابعة المنهجية للمستفيدين منها بعد انتهاء البرنامج. في الحالات التي أبلغت فيها المنظمات عن وجود آلية متابعة، فإنّها لا تفعل ذلك بطريقة منهجية، بل أنّها تنفّذ عملية المتابعة بشكل متقطع أو عشوائي ولا تتخذ أية خطوات لمعالجة المشكلات أو نقاط الضعف التي تظهر في عملية المتابعة.
- تعاني برامج سوق العمل النشطة في الضفة الغربية وقطاع غزة من التشتت والتجزئة، مع العلم أنّها في كثير من الأحيان تتقاسم نفس الغايات ونفس الأهداف المتداخلة والمجموعات المستهدفة، دون أن يكون ذلك منسقاً بالضرورة. ويجري في العادة تنفيذها من قبل منظمات مختلفة أو بتمويل من عدّة جهات مانحة. غالباً ما يؤدي تشتت برامج سوق العمل النشطة إلى العديد من أوجه عدم الكفاءة (مثل الاستهداف المزدوج)، حيث تعمل العديد من المنظمات على خدمة نفس المجموعات المستهدفة (غالباً ما لا تكون بالضرورة الأكثر عوزاً أو حرماناً)، وهو ما يستدعي المزيد من التنظيم والتنسيق بين برامج التشغيل المختلفة.
- على الرغم من المساهمة المهمة لسياسات سوق العمل النشطة في تطوير المهارات الفلسطينية لتتناسب مع احتياجات سوق العمل، فإنّ المشاكل الهيكلية التي تواجه سوق العمل وقدرته المحدودة على استيعاب الأعداد الجديدة الهائلة التي تنضم إلى القوى العاملة كل عام تحد من مساهمتها في خفض مستوى البطالة وذلك لعدم تنفيذها في إطار سياستي متكامل يجعلها قادرة على المساهمة الفاعلة في مجابهة تحدي البطالة من جانب الطلب. لإحداث هذا النوع من التأثير، يجب دمج سياسات سوق العمل النشطة ضمن إطار شامل من السياسات والاستراتيجيات مع الأخذ في الاعتبار سياسات الاقتصاد الكلي، وسياسات الاستثمار التي تتطلب عمالة مكثفة، وأنظمة سوق العمل، ونظام الضمان الاجتماعي، والإطار القانوني للعمل، والنظام الضريبي. وفي سياق متصل، لا تزال برامج سوق العمل النشط التي تركز على تشجيع ريادة الأعمال حديثة نسبياً في السياق الفلسطيني، وهناك

حاجة إلى مزيد من الوقت لمراجعة تأثيرها. مع هذا، يواجه قطاع ريادة الأعمال بالفعل تحديات كبيرة تتعلق بعدم وجود سياسات تشجع وتدعم إنشاء الشركات الناشئة، بالإضافة إلى النواتج التعليمية التي لا تشجع ريادة الأعمال والابتكار، والميل السائد لدى أغلب الناس نحو التوظيف التقليدي على حساب العمل الحر، وقلة المصادر التي توفر الحاضنة المناسبة للأفكار التجارية المبتكرة، وأخيراً نقص التمويل الأساسي اللازم لاحتضان وتسريع الشركات الناشئة المبتكرة.

- معظم برامج سوق العمل النشط التي تركز على ريادة الأعمال تركز فقط على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقد يرتبط ذلك بالانخفاض النسبي في مستوى الاستثمار اللازم لاحتضان شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مقارنة بالقطاعات الأخرى. وهذا يحدّ من نطاق عملها ويمنع رواد الأعمال في القطاعات الأخرى من تلقي خدمات قد تكون حيوية لعملية التصنيع أو لقطاعات أخرى.
- برامج التشغيل قصيرة الأمد التي تقوم على التدريب أثناء العمل غالباً ما لا يتم تصميمها بالشراكة مع القطاع الخاص وبهدف، وهو ما يقلل فرص العمالة المستدامة عند انتهاء فترة الدعم المقدم للأجور في إطار هذه البرامج.

1. التحديات الأساسية

يعيق استمرار الاحتلال الاسرائيلي للضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية وقطاع غزة آفاق التنمية الاقتصادية في فلسطين، وهو ما ينعكس بشكل كبير على واقع سوق العمل الفلسطيني. فبالرغم من الجهود التي بذلتها دولة فلسطين في تطوير الاقتصاد الفلسطيني وبناء منعته والتي أدت إلى توسع نشاط القطاع الخاص في عدد من القطاعات وزيادة الطلب المحلي، لا يزال التشغيل يمثل تحديا ملحاً وخصوصاً الآن في ظل الآثار السلبية لجائحة كورونا على قطاعات اقتصادية واسعة وسوق العمل الفلسطيني. تشير البيانات المتعلقة بسوق العمل، وواقع عمل الشباب على وجه الخصوص إلى ما يلي:

- إن البطالة المتفشية والأجور الراكدة تعوق النمو الاقتصادي والحد من الفقر والاستقرار الاجتماعي، وهذا يتطلب اتخاذ إجراءات فورية. فمعدلات المشاركة في القوى العاملة منخفضة بشكل هيكلي، لا سيما بين النساء، حيث أن 1 من كل 10 نساء في سن العمل إما تعمل أو تبحث عن عمل. والبطالة آخذة في الارتفاع وتؤثر الآن على نحو ثلث القوى العاملة، وهي من أعلى نسب البطالة التي تم تسجيلها في عقدين. وتعاني القوى العاملة في قطاع غزة بشكل خاص من البطالة، حيث يعاني أكثر من نصف العاملين في سوق العمل من البطالة. وبشكل عام هناك اختلافات جغرافية كبيرة في مستويات البطالة والمشاركة الاقتصادية، مما يشير إلى درجة عالية من التجزئة الجغرافي لسوق العمل.
- يعاني الشباب والنساء بشكل خاص من براثن البطالة فحوالي 7 من كل 10 شباب من غزة عاطلون عن العمل (8 من كل 10 شابات). وأكثر من 6 من أصل 10 ممن يجدون عملاً في وظائف غير رسمية، مما يقوض حماية العمال وإنتاجية العمل. وبشكل أكثر تحديداً، يعاني الشباب ذوو التحصيل العلمي المرتفع – وخصوصاً الإناث منهم– من معدلات مشاركة متدنية وبطالة أعلى من نظرائهم من ذوي التحصيل العلمي المنخفض كما أنهم أكثر عرضة للعمل في وظائف منخفضة الجودة، غالبًا في الاقتصاد غير الرسمي والذي يشغل نحو نصف العاملين من الشباب في القطاع الخاص، حيث يبدو أن العمل في الاقتصاد غير الرسمي هو الفرصة الوحيدة للعمال الشباب ذوي المهارات المتدنية ووسيلة لكثيرين آخرين لاكتساب الخبرة العملية التي يبحث عنها أصحاب العمل.
- وبالرغم من زيادة التحصيل العلمي، يواجه العديد من الشباب في فلسطين –وفي قطاع غزة والشابات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة على وجه الخصوص– مشاكل في الانتقال السلس من التعليم إلى العمل بسبب عدم التوافق بين نتائج التعليم ومتطلبات سوق العمل من جهة، وضعف قدرة القطاع الخاص على استحداث فرص عمل كافية من جهة أخرى. ولا يزال عدد كبير من العاملين محصورين في الوظائف المؤقتة والموسمية، والأجور المنخفضة التي يجدون صعوبة في الخروج منها. ومن الجوانب المقلقة لانتقال الشباب النسبة الكبيرة من الشباب لا في المدرسة ولا في العمل. في عام 2018، لم يكن 33.4 في المائة

الشباب (39.2 في المائة للإناث و 27.9 في المائة للذكور) في الفئة العمرية 15–29 عام في العمل أو في التعليم أو التدريب (NEET).

- تركزت فرص العمل المستحدثة في القطاع الخاص الفلسطيني خلال السنوات العشر الماضية في قطاعات الخدمات غير القابلة للتداول مثل تجارة التجزئة والتي غالياً ما تتصف بضعف انتاجيتها، مما قلل من إجمالي إنتاجية العمالة. إن عدم الكفاءة هذا ناتج عن بنية إنتاجية تتمحور حول إنتاجية صغيرة ومنخفضة، وغالبًا ما تكون في منشآت غير رسمية موجهة نحو السوق المحلية. ويعاني الاقتصاد الفلسطيني من ضعف الترابط بين مكوناته وهو ما يؤدي ليس فقط لإضعاف القيمة المضافة من الانتاج، وإنما أيضا بإضعاف القدرة على استحداث فرص العمل في أنشطة القيمة المضافة في سلاسل الانتاج المختلفة، وخصوصاً في القطاعات الزراعية والصناعية. ويرجع ذلك أساسًا إلى العوامل الخارجية التي ترتبط بالقيود التي تفرضها إسرائيل –السلطة القائمة بالاحتلال– على التنمية الاقتصادية، والتي تتشابك وتولد حلقة مفرغة من عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. فتحد القيود التي تفرضها إسرائيل على التجارة بشدة من احتمالات النمو القائم على التصدير، وهو ما يضر بشكل خاص باقتصاد صغير مثل الاقتصاد الفلسطيني ويؤثر بشكل كبير على قدرته على استحداث فرص العمل والمحافظة على ما يتم استحداثه من هذه الفرص. كما أن القيود التي تفرضها إسرائيل على وصول الفلسطينيين إلى مواردهم الطبيعية، وخاصة تلك الموجودة في المناطق المصنفة "ج" ، والقيود التي تفرضها على حركة السلع والأشخاص داخل الضفة الغربية، هي قيود لا يمكن تخطيها بما يمكن التنمية المستدامة الشاملة. ويعاني اقتصاد قطاع غزة منذ سنوات بسبب الحصار المفروض عام 2007. وفي حين أن تخفيف هذه القيود سيكون له تأثير بالغ الأثر في تحقيق الاستقرار وتمكين الاستثمار في البنى التحتية اللازمين لتحقيق النمو القائم على التشغيل والعمل اللائق، إلا أن تأثير هذه العوامل الخارجية يتفاقم بسبب عدد من العوامل الداخلية التي ما زالت تحد من الاستثمار الخاص بما يخلق فرص العمل اللائقة.

وبشكل عام، لم يكن للسياسات الاقتصادية والصناعية والاجتماعية التي تم تبنيها خلال السنوات الأخيرة تأثير كبير على التشغيل، وخصوصاً لفئتي الشباب والنساء. فلم تولي هذه السياسات الاهتمام الكافي لمعالجة القيود التي يواجهها القطاع الخاص في خلق المزيد من فرص العمل، بما في ذلك سياسات الضريبة والاستثمار وتنظيم الاسواق بما يضمن حماية المنتجات المحلية من المنافسة غير العادلة. ولا تزال الحواجز الإدارية التي تعترض بدء الأعمال التجارية وتوسيعها، ومحدودية الموارد الحكومية المخصصة لدعم تنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة وبرامج التشغيل والحماية الاجتماعية، وارتفاع تكاليف الأعمال مقترنة بسياسة صناعية وضريبية ومالية غير متطورة بشكل كاف تعوق إمكانات التوظيف في العديد من الشركات في القطاع الخاص. ولم تعالج هذه السياسات بالقدر الكافي الاشكاليات التي يفرضها عدم توحيد المرجعيات القانونية والتنظيمية لقطاعات الاعمال المختلفة، والتمويل المحدود للشركات الصغيرة المخصص من قبل البنوك، وضعف التنظيم للأسواق بما يوفر أرضية تنافسية عادلة للقطاع الخاص الفلسطيني، والبنية التحتية غير الملائمة.

ويعتبر مزيج السياسات المالية والضريبية والصناعية والاجتماعية التي تم تبنيها حتى الآن قضية التشغيل كقضية ثانوية بافتراض أن معالجة قضايا البطالة والعمل اللائق سيتم بشكل غير مباشر من خلال تبني سياسات ماكروية سليمة، وليس على اعتبار التشغيل هدفاً بحد ذاته. ونجحت السياسات المالية المعتمدة حتى تاريخه في تحقيق بعضاً من الاستقرار من خلال الادارة السديدة للنفقات التشغيلية للقطاع العام وترشيد النفقات وسداد جزء من الالتزامات الحكومية للقطاع الخاص، لكنها فشلت في تعزيز الانتاج في القطاعات الانتاجية بما يضمن تحقيق النمو في التشغيل في القطاع الخاص. كما كان للسياسات الضريبية بالغ الأثر في تعزيز الايرادات الضريبية للحكومة والحد من ظاهرة التهرب الضريبي، إلا أن هذه السياسات لم تنجح في تحفيز التشغيل وتوسعة الاقتصاد والعمل الرسمي. وكان لاستراتيجيات وسياسات تطوير القطاع المالي –بما في ذلك التوجه نحو الشمول المالي وتحسين الإطار القانوني– والسياسات الصناعية والقطاعية أثر إيجابي على مناخ الأعمال، إلا أن المنشآت الخاصة ما زالت تواجه عددًا من القيود في الجوانب الإنتاجية، سواء الداخلية (أي القدرات الإدارية، والتكنولوجيا والمعدات؛ وقاعدة مهارات القوى العاملة والوصول إلى الموارد) والخارجية (أي مؤسسات وسياسات الدولة الفعالة، وبيئة الأعمال المواتية ، وبيئة العمل المناسبة).

وكانت الاستراتيجيات المعتمدة حتى الآن لمعالجة الاقتصاد والعمل غير الرسمي محدودة في نطاق تركيزها وتنفيذها، حيث تركزت بشكل أساسي على تقليل العبء الضريبي لكبرى الشركات أو تكثيف التفتيش على ظروف العمل، مع إيلاء القليل من الاهتمام للمحددات غير الرسمية لكل من الشركات والعمال. ونتيجة لذلك، أسفرت هذه التدابير عن نتائج محدودة فيما يتعلق بنقل العمال والمؤسسات إلى الاقتصاد الرسمي.

ولا يزال نظام التعليم والتدريب غير قادر حاليا على معالجة تحديات التشغيل التي يواجهها الشباب الفلسطيني. فالبرغم من الكثير من الانجازت على مستوى الالتحاق والتوسع في برامج رياض الأطفال، لم يقابل الزيادة في الكمية الإجمالية للتعليم زيادة في الجودة والمواءمة مع التغيرات المتسارعة في سوق ومستقبل العمل. وعلى صعيد التعليم والتدريب المهني والتقني، فلا يزال هناك الكثير من الاصلاحات الواجب العمل عليها، حيث لا يزال الاهتمام بهذا النوع من التعليم محدود ولا يستقطب العدد الكافي من الطلاب، وخصوصاً الإناث، كمل لا تزال العلاقات بين نظام التعليم والتدريب المهني والقطاع الخاص منخفضة، ومعظم المناهج لا تزال تركز على المهن الضيقة وطرق التعلم لا تزال تركز على المعلم. علاوة على ذلك، فإن الافتقار إلى إطار مؤهلات وطني، وتصنيف مهني وطني يعكس الكفاءات الجديدة، ونظام معلومات سوق العمل الموثوق به، يعقد الأمور.

وعلى مستوى الإطار المؤسساتي لقطاع العمل وخدمات التشغيل، فلا زال هناك عدد كبير من التحديات الواجب العمل على مجابهتها وأهمها ضعف مأسسة الحوار الثلاثي، وغياب عدد من التشريعات الأساسية كقانون التنظيم النقابي، وتشتت خدمات التشغيل، وضعف آليات الرقابة والتقييم لبرامج اسوق العمل النشطة، وضعف الترابط بين هذه البرامج وبرامج سوق العمل غير النشطة، بما فيها برامج الحماية الاجتماعية، وضعف القدرات المادية والبشرية لمؤسسات سوق العمل بما يضمن انفاذ قانون العمل بفاعلية.

يلخص الجدول 14 التالي المحددات الرئيسية للتشغيل في أربعة جوانب رئيسية والتي تم استعراضها في الفقرات السابقة.

جدول 10: محددات التشغيل الرئيسية في فلسطين

جوانب التشغيل	الإشكاليات الرئيسية
إطار الاقتصاد الماكروي	ارتفاع العجز التجاري؛ مستويات الاستثمار (المحلية والأجنبية) لا تزال غير كافية لتعزيز النمو القائم على التشغيل؛ ضعف قدرة الاقتصاد الرسمي على استحداث فرص العمل وضمان شروط العمل اللائق؛ تدني مستوى مؤهلات القوى العاملة، وخاصة الخريجين الجدد؛ ارتفاع النشاط الاقتصادي والتشغيل في القطاع غير المنظم؛ محدودية أدوات السياسات النقدية المتاحة (والتي تقتصر فقط على تغيير الاحتياطي الاجباري للبنوك) وضعف توجيهها لمساعدة القطاع الخاص لخلق فرص العمل؛ السياسات المالية غير المواتية لاعادة هيكلة الانفاق الحكومي بما يخدم أهداف التشغيل.
التعليم والتدريب	ضعف المدخلات التعليمية مما يؤدي إلى ضعف جودة التعليم؛ عدم ملاءمة مخرجات التعليم لاحتياجات سوق العمل؛ لا تزال العلاقات بين نظام التعليم والقطاع الخاص وعالم العمل ضعيفة؛ ريادة الأعمال والتعليم المهني لا تزال محدودة في عدد قليل من مؤسسات التعليم؛ انخفاض مستوى (كمية ونوعية) التعليم المهني المستمر وإعادة التدريب والتأهيل؛ ضعف منظومة الارشاد المهني، النظرة السلبية للتعليم والتدريب المهني؛ لا تزال منظومة التأهيل الوطني (NQF) والاعتماد وكذلك الاعتراف بالتعلم السابق قيد التطوير.
قدرات القطاع الخاص لتوليد فرص العمل	قدرة منخفضة للقطاع الخاص –وخصوصاً القطاع المنظم– لاستحداث فرص العمل –وفي قطاع غزة، المحافظة علي الوظائف الحالية– نتيجة للقيود الاسرائيلية والمعوقات الداخلية المرتبطة بقدرات المنشآت في القطاع الخاص. وجود اطر وبرامج لتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ولكنها تسير ببطء نتيجة لعدم ملائمة السياسات العامة لاحتياجات تطور هذه المشاريع وانخراطها في الاقتصاد الرسمي، بما في ذلك وجود عدد من المعوقات والتعقيدات الإدارية لاداء الاعمال ولبدء المشاريع وتوسعها. ضعف تنسيق التمويل من أجل تعزيز الشركات الصغيرة والمتوسطة، والتنمية المحلية ، والبنية التحتية والزراعة عدم كفاية مبادرات تنظيم المشاريع للشباب ، ووصول أصحاب العمل المحدود إلى التسهيلات الائتمانية ، والخدمات والشبكات الاستشارية ؛ ضعف ثقافة ريادة الأعمال والعرفة الريادية.
سوق العمل	انخفاض نسب المشاركة في سوق العمل، وخصوصاً بين النساء والشباب. زيادة بطيئة في معدلات التشغيل تتزامن مع نسب عالية من العاطلين عن العمل لفترات طويلة، بما في ذلك للشباب المنتقلين من الدراسة للعمل. ارتفاع معدلات العمالة المؤقتة والعارضة والموسمية؛ زيادة حالات العمل غير المنظم. ضعف قدرات مادية وبشرية في إنفاذ قانون العمل، وخصوصا الجوانب الحمائية للعاملين وتطبيق الحد الأدنى للأجور. ضعف تصميم واستهداف سياسات وبرامج سوق العمل النشطة (ALMPs)، بالإضافة إلى الافتقار إلى التنسيق فيما بينها وضعف الروابط بين البرامج النشطة وغير النشطة، وعدم وجود إطار مؤسساتي لتقييم فاعلية وأثر هذه البرامج بما يفيد صناعة السياسات. ضعف آليات الحوار الثلاثي، بما في ذلك ضعف مشاركة الشركاء الاجتماعيين الفاعلة في وضع السياسات

	وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

2. السياسات ذات الأولوية

ستركز سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية التي ستتبعها حكومة دولة فلسطين في الفترة 2020–2025 على المساهمة في الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي بما هو ممكن من سياسات مالية، ودعم نمو الناتج المحلي عن طريق دعم القطاع الخاص للعودة للعمل في ظل جائحة كورونا وتحفيز الاستثمار الخاص –خصوصاً في القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة والسياحة– وبما يضمن الردم التدريجي للفجوة في العجز التجاري وتخطي آثار أزمة جائحة كورونا. وستعمل الحكومة على ايجاد السبل التي يمكن من خلالها خفض النفقات التشغيلية عبر عمل الحكومة من أجل التوسع في النفقات التطويرية، بالإضافة إلى حشد التمويل الخارجي لتغطية هذه النفقات.

وتستند هذه السياسات إلى فرضية أساسية وهي تمكن الحكومة من حشد التمويل الخارجي اللازم لتنفيذ تدخلات هذه الاستراتيجية، وخصوصاً تلك التي تتطلب استثمارات في دعم برامج التشغيل والبنى التحتية. وتعتمد السياسات المقترحة على سيناريو يفترض استمرار الوضع السياسي القائم بين دولة فلسطين والاحتلال الإسرائيلي كما كان عليه خلال العام 2019، والمتمثل في استمرار وجود العراقيل التي يضعها الاحتلال الإسرائيلي على حركة الأشخاص والبضائع من/ وإلى فلسطين، والاستمرار في تنفيذ السياسات الحكومية المرتبطة بالانفكاك الاقتصادي التدريجي عن الاحتلال الإسرائيلي والمتمثلة بدعم وتطوير العناقيد الاقتصادية والذي يرافقه ارتفاع في التسهيلات الائتمانية، وزيادة التحويلات الحكومية، بالإضافة إلى ارتفاع تحصيل ضريبة الدخل وإيرادات المقاصة، وارتفاع التحويلات الجارية المقدمة للقطاع الخاص من الخارج، وتحسن في مستوى المنح والمساعدات الدولية المقدمة لدعم المشاريع التطويرية، وخصوصاً في مجال مجابهة آثار جائحة كورونا مكافحة البطالة والتشغيل.

بما أن توقعات أداء الاقتصاد الفلسطيني تشير إلى انخفاض الناتج المحلي الاجمالي في عام 2020 بنسب تتراوح بين 2.5–11 في المائة، فسوف يشهد العام 2020 ازدياداً ملحوظاً في نسب البطالة، وخصوصاً بين الشباب والنساء. وبما أن تشغيل الشباب أكثر حساسية لدورة الأعمال من التشغيل الإجمالي، فإن نموه سيبقى محدوداً في العام 2021 حتي أن يبدأ الإنتاج في التسارع بشكل أفضل في الاعوام التالية. ومع ذلك، من المتوقع أن تؤدي السياسات الواردة في هذه الاستراتيجية لتوليد معدلات أعلى من الاستثمار المحلي إلى زيادة الطلب على العمالة وأن يكون لها تأثير إيجابي على الحد من الارتفاع في نسب البطالة وخلق وظائف جديدة. وبالنظر إلى الحيز المتاح للسياسات العامة، فإن أولويات تحسين التشغيل تمس السياسات المالية وسياسات تنظيم القطاع المصرفي، وسياسات التعليم والتدريب، والسياسات الصناعية (تطوير القطاع الخاص)، والسياسات الاجتماعية (وخصوصاً في مجالات الحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل جراء جائحة كورونا وخلق البيئة المناسبة لزيادة نسب مشاركة النساء في سوق العمل)، وسياسات سوق العمل.

إن النهج التدريجي والتكميلي – الذي يركز على الحفاظ على وتيرة الإصلاح والتطوير الجارية في القطاعات ذات العلاقة وتسريعها من خلال التركيز على العناصر المفقودة في الخطط الوطنية والقطاعية الحالية – هو في صميم هذه الاستراتيجية. فهذا النهج لا يعزز فعالية لتدخلات المطروحة فحسب، بل إنه يتيح أيضًا مساحة لإعادة صياغة السياسات. ومن المتوقع أن يؤدي تفاعل هذه السياسات على المدى المتوسط (3–5 سنوات) والطويل (6–10 سنوات) إلى ايجاد البيئة الملائمة لاستحداث فرص العمل في القطاع الخاص، وخصوصاً لفئتي الشباب والنساء، ومنع المزيد من التدهور في قدرة القطاع الخاص للبقاء والاحتفاظ بالقوى العاملة التي يشغلها.

2.1. التعليم والتدريب المهني والتقني

تُعتبر خيارات السياسة التالية ممكنة في المدى القصير إلى المتوسط لزيادة أهمية التعليم والتدريب وتسهيل دمج الشباب في سوق العمل:

- تسريع عملية تطوير نظام التعليم والتدريب المهني والتقني – على النحو المنصوص عليه بالفعل في برامج التطوير الخاصة بوزارات التعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والتنمية الاجتماعية والعمل، واستراتيجية الحكومة لنقل نظم التعليم الفلسطينية من التعليم إلى التعلّم – من خلال: أ) توسعة نظام وفرص التعليم المهني، وخصوصاً على المستوى الجامعي بما في ذلك تأسيس وتطوير مؤسسات التعليم العالي المهني والتقني؛ ب) معالجة أوجه القصور في منظومة التعليم المهني التي تؤدي إلى نتائج تعليمية متدنية؛ ج) تحديث مناهج التعليم والتدريب المهني لتشمل المهارات الحياتية وغير المهنية والتعلم القائم على العمل ؛ ء) بناء قدرات مدارس التعليم والتدريب المهني والتقني وموظفيها لتطوير التعليم القائم على الكفاءة والعمل، بما في ذلك من خلال رفع مستوى المرافق وتوسيع المدارس القائمة بما يمكن من زيادة نسب الالتحاق فيها، وإقامة شراكات بين المدارس وكليات والتعليم والتدريب المهني والتقني والقطاع الخاص لتصميم وتنفيذ برامج التعلم القائم على العمل ؛ هـ) دعم وزارة العمل ووزارة التربية والتعليم العالي لسد الثغرات المؤسسية والقانونية والمالية اللازمة للتنفيذ والتطبيق الكاملين لل NQF (يجب أن يشمل ذلك تقديم شهادة المهارات المهنية ، والاعتراف بالتعليم المسبق والكفاءات الحالية ، ومعايير الكفاءة في المهارات بصفتها هذه هي مكونات أساسية لتنفيذ الإطار الوطني للإطار الوطني، و) تعزيز استخدام نظم معلومات إدارة التعليم كأدوات للتخطيط التعليمي ولرصد أهمية النتائج التعليمية؛ ز) مواءمة مخرجات التعليم مع متطلبات سوق العمل من خلال الشراكة مع مؤسسات القطاع الخاص الرائدة في قطاعات التصنيع والزراعة والمصارف وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتجريب إنشاء برنامج تعليمي مستمر للتعليم والتدريب المهني ، والاستفادة من ذلك لإعلام تطوير المناهج في المؤسسات التعليمية والتدريبية.

- تعزيز نظم وبرامج التدريب وإعادة التدريب من أجل: أ) تزويد الشباب بالمهارات التي يطلبها سوق العمل؛ ب) توفير برامج تدريبية بالشراكة مع القطاع الخاص للمهن الأكثر طلباً في سوق العمل؛ ج) تشجيع ريادة الأعمال والتعليم التعاوني من خلال دمجها في برامج التعليم والتدريب الرسمية وغير الرسمية.

- تعزيز الصلة بين التعليم والتدريب والعمل من خلال توفير المعلومات المهنية، وتوفير الإرشاد المهني للشباب داخل وخارج المدرسة.

تشير النسب المئوية المرتفعة للشباب الحاصلين على التعليم الثانوي والعاطلين عن العمل إلى أن المستويات العليا من التعليم لا تكفي بحد ذاتها للدخول إلى سوق العمل والبقاء فيه، وخصوصاً للإناث. على الرغم من تحسن أداء التعليم في فلسطين ، إلا أن وتيرة الإصلاحات بحاجة ماسة إلى تسريع. ولذلك، تركز هذه السياسات السابقة بشكل أساسي على خيارات السياسة الوقائية – على سبيل المثال تطوير وتوسعة فرص التعليم المهني الجامعي وإصلاح جميع مستويات نظام التعليم، والذي سيفيد في الغالب الجيل القادم من الشباب الفلسطيني – في حين تم إيلاء اهتمام أقل نسبياً لخيارات السياسة العلاجية – على سبيل المثال معالجة عدم تطابق المهارات الحالية التي تؤثر على الشباب، وذلك لوجود عدد من البرامج القائمة التي تسعى لذلك والتي سيتم العمل على إغنائها بشكل أساسي.

2.2. زيادة منعة وتطوير القطاع الخاص

تُعتبر خيارات السياسة التالية ممكنة في المدى القصير إلى المتوسط لاستكمال إجراءات الاستثمار الجارية وتطوير القطاع الخاص وتحسين تأثيرها على توظيف الشباب بشكل خاص، ويتضمن الملحق "ج" المزيد من التفاصيل حول الخيارات السياساتية قليلة التكلفة التي من شأنها تعزيز السياسات الواردة هنا:

- دعم قدرة القطاع الخاص على الصمود من خلال: أ) زيادة فاعلية سياسات تنظيم الأسواق السلعية والرقابة عليها لضمان توفير فرص متكافئة للمنتجين المحليين ومنع المنافسة غير العادلة من المنتجات المستوردة وذلك من خلال تبني سياسات غير جمركية عن طريق تطوير وفرض تعليمات فنية الزامية وتطبيقها على السلع التي يتم ويمكن انتاجها محليا وبوفرة، حيث أن النجاح في تطبيق سياسة التعليمات الفنية الإلزامية، من خلال الرقابة الصارمة على الأسواق الفلسطينية (أنظر دراسة فلاح 2018)[6] سيساهم في تعزيز الحصة السوقية للمنتجات الفلسطينية وسيساهم تباعا في زيادة تشغيل الأيدي العاملة؛ ب) مواءمة برامج وسياسات سوق العمل النشط، بما في ذلك إدراج الوظائف وخدمات التوظيف، مع مسعى الحكومة لتشجيع الاستثمار وزيادة القدرة التنافسية في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة وتكنولوجيا المعلومات؛ ج) تسهيل الروابط التجارية بين القطاع الخاص الفلسطيني والمشترين الدوليين ، خاصة في القطاعات ذات التأثير الكبير.
- تعزيز النمو المكثف للعمالة من خلال: أ) تحويل سياسات وخطط الاستثمار نحو مبادرات ذات تأثير مرتفع على التشغيل ؛ (ب) وضع سياسات لتشجيع المشاريع التي تعزز الاستثمار في رأس المال البشري وتزيد من فرص عمل الشباب ، وكذلك تشجيع الابتكارات في تنمية رأس المال البشري ؛ ج) دعم تطوير وتمويل وتنفيذ استراتيجيات التطوير التكنولوجي في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة من خلال دعم تطوير وتشغيل المناطق الصناعية وتعزيز التوجه لتنمية العناقيد في قطاعات الزراعة والصناعة والسياحة.

[6] بلال الفلاح (2019): تطوير تنافسية وزيادة حصة المنتج الوطني في فلسطين: قطاع الجلود والأحذية تحليل الواقع وتقييم التحديات. ماس.

- الحد من الاقتصاد والعمل غير الرسمي من خلال: أ) تعزيز نظام تفتيش العمل ، ب) تبني رزمة من الحوافز الضريبية وتقليل رسوم التسجيل ومتطابات التسجيل لنقل العمال والشركات إلى الاقتصاد الرسمي ، ج) رفع وعي العاملين –وخصوصاً الشباب– بحقوقهم في العمل.

- تشجيع روح المبادرة والريادة لدى الشباب من خلال: أ) تعميم تعلم ريادة الأعمال في المدارس وخارجها ؛ ب) تطوير مسابقات وطنية لتشجيع ومكافأة الابتكار بين رواد الأعمال الشباب ؛ ج) دعم اختبار وتطوير الابتكارات في الزراعة والصناعة والسياحة وتقنية المعلومات من خلال توفير المنح القائمة على التنافس لهذه الابتكارات.

2.3. سياسات سوق العمل

إن التصدي لتحدي البطالة والفقر في فلسطين يتطلب إعادة صياغة لسياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تطوير البرامج القائمة وتعزيز الروابط فيما بينها، بما في ذلك برامج الحماية الاجتماعية طويلة الأمد والطارئة (أم ما تسمى برامج سوق العمل السلبية). فلا تزال الاستثمارات في هذه البرامج في فلسطين منخفضة وهذا يحد من نطاقها ومداها وتغطيتها. بالإضافة إلى التمويل الخارجي، هناك حاجة حقيقية للسياسة لتخصيص نسبة مئوية من إيرادات خدمات القطاع العام في القطاعات الاقتصادية وسوق العمل، وربما من صندوق الحماية الاجتماعية المنشأ حديثًا، لتمويل برامج التشغيل. علاوة على ذلك، يجب أن تصبح الخدمات التي تهدف إلى تحسين فرص عمل الشباب أكثر تخصصًا وأن يكون لها نطاق أوسع وأن يكون التنسيق فيما بينها والتوجيه الذي تقدمه أفضل، بما في ذلك مع خدمات وبرامج الحماية الاجتماعية.

إن تطوير صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية الفلسطيني، وإعادة هيكلة الإدارات العامة التابعة لوزارة العمل بهدف تعزيز خدمات التشغيل والعمل اللائق وعلاقات العمل جارية بالفعل. هذا العمل الأخير سوف يعزز وظائف إدارة العمل في وزارة العمل وتفاعلاتها مع صندوق التشغيل والوزارات التنفيذية الأخرى. ومن هنا، يجب أن تأخذ تدابير التشغيل في الاعتبار أن التدخلات في سوق العمل التي تهدف إلى معالجة العيوب المتعددة التي يواجهها العديد من الشباب يجب تطويرها لتقدم كحزمة شاملة من خدمات التشغيل التي تشمل مكونات لمحو الأمية في بعض الجوانب الوظيفية الأساسية، والتدريب على المهارات الحياتية، ومجموعة من البرامج التي تجمع بين التدريب والعمل من أجل التوظيف.

تتعلق القضايا الرئيسية التي يجب معالجتها لتعزيز برامج التشغيل وسوق العمل النشط باستمرار ضعف الدعم المادي المقدم من الحكومة لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية وأهمية تعزيز البيئة القانونية له بالإضافة إلى ومحدودية القدرات البشرية والمادية المتاحة للإدارة العامة للتشغيل لتقديم خدمات تشغيل فعالة وكفؤة. لتعزيز هذه القدرة، من الضروري إضفاء اللامركزية على عدد من المسؤوليات والمهام لمكاتب التوظيف على مستوى المديريات، وخاصة في إدارة برامج سوق العمل. ويعد توفر معلومات سوق العمل الموثوقة في الوقت المناسب شرطًا لا غنى عنه لتنفيذ مثل

هذا النظام. ولتوفير هذا الشرط، لا بد من تطوير نظم إدارة معلومات سوق العمل بشكل متكامل ومستدام وموجه نحو المستخدم، بما في ذلك من خلال تعزيز الروابط بين هذا النظام ونظم المعلومات الأخرى ذات العلاقة في الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة (الاقتصاد والإحصاء، مثلا)، وأرباب العمل ومنظماتهم، والعديد من منصات الإعلان عن الوظائف. ومن المهم أيضًا وضع نظام لمتابعة فاعلية خدمات التشغيل المقدمة، ليشمل ذلك تطوير نظام إداري يمكن كل مكتب تشغيل من تحديد النتائج التي سيحققها بناءً على المصادر المتاحة.

لقد أولت برامج سوق العمل النشطة التي تنفذها وزارة العمل وصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية الفلسطيني والجهات الفاعلة الأخرى حتى الآن اهتمامًا محدودًا بمعالجة مشكلة عدم اتساق خبرات ومهارات طلبي العمل مع احتياجات أرباب العمل. وبالتالي، من الأهمية بمكان تحسين تصميم برامج سوق العمل النشط من أجل تحسين آلية استهدافها للباحثين عن عمل بناء على خصائصهم الفردية (مثل الجنس ، والمستوى التعليمي ، والخلفية الاجتماعية والاقتصادية) والصعوبات التي يواجهونها في الدخول أو البقاء في سوق العمل؛ بالاضافة إلى جعلها أكثر استجابة لاحتياجات سوق الاعمل. ولتحسين هذه المبادرات، يلزم توفير الموارد المالية الكافية وتحتاج منظمات أصحاب العمل والعمال إلى المشاركة بشكل أوثق في تصميمها وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

فيما يأتي خيارات السياسة العامة اللازمة لتعزيز سياسات وبرامج سوق العمل النشط الحالية وزيادة التكاملية فيما بينها:

- تعزيز برامج سوق العمل النشط التي تنفذها المؤسسات العامة من خلال: أ) تنمية القدرات البشرية والمادية والمالية لوزارة العمل وصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية الفلسطيني لتصميم وتنفيذ وتنسيق ومراقبة برنامج خدمات التوظيف الشامل والمتكامل الذي يتضمن عناصر دعم التوظيف والتشغيل الذاتي ؛ ب) ردم الفجوة المعلوماتية الخاصة بمتطلبات تنمية القوى العاملة على المستوى الوطني من خلال مشاركة قوية من القطاع الخاص في عمليات وضع سياسات وبرامج التعليم والتشغيل.

- تطوير آليات الاستهداف المتبعة من خلال برامج سوق العمل النشط وتمويلها من خلال: أ) تطوير نظام يتيح التحديد المبكر والآني للشباب العاطلين عن العمل، بما في ذلك من خلال نظام معلومات سوق العمل؛ ب) إنشاء برنامج تمويل خاص لتشغيل الشباب وبما يسهل توجيه الموارد نحو انتقال الشباب إلى العمل اللائق؛ ج) إنشاء نظام مناسب للرصد والتقييم لقياس الأثر الصافي للبرامج على المستفيدين.

- تعزيز الترابط خدمات التشغيل والحماية الاجتماعية من خلال إنشاء نظام تحويلات فاعل بين خدمات التشغيل التي توفرها برامج سوق العمل النشط والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك خدمات حماية البطالة عند توفرها.

الفصل الرابع: التوجه الاستراتيجي

1. الرؤية والأهداف الاستراتيجية

تتلخص رؤية التشغيل في "**تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية للباحثين عن عمل، وخاصة الشباب والنساء**".

تعمل حكومة دولة فلسطين على تنفيذ أجندة السياسات الوطنية 2017–2022 والاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية ذات العلاقة، والتي تحدد بشكل جماعي إطار سياسة الحكومة. على الرغم من أن هذا الإطار يحتوي على عدة عناصر لسياسات سوق العمل النشطة، إلا أن أهدافها ليست مرتبطة أو متكاملة بوضوح. وبالتالي ، فإن الهدف الأول ذو الأولوية لاستراتيجية هذه هو متعدد القطاعات ويهدف إلى:

1. تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب.

يركز هذا الهدف على تحسين فعالية مؤسسات سوق العمل لتحقيق أهداف سياسات التشغيل واستراتيجية التشغيل هذه، بما في ذلك من خلال برامج كثيفة العمالة يتم تصميمها وتنفيذها في المناطق الأكثر تأثراً من سياسات الاحتلال الإسرائيلي لتضمن عدد محدد من أيام العمل سنوياً للعاطلين عن العمل.

يوفر تحسين جودة التعليم والتدريب وملائمته لاحتياجات سوق العمل ومتطلبات تطوره أعلى معدل للعائد من حيث تعزيز قابلية تشغيل الوافدين الجدد لسوق العمل، وتطوير قدرات القوى العاملة التي ترغب في العودة إلى سوق العمل. لذلك ، يتمثل الهدف الثاني للسياسة في خطة العمل فيما يلي:

2. تحسين مواءمة منظومة التعليم والتعليم العالي مع احتياجات سوق العمل

يعد الوصول إلى القوى العاملة من خلال التعليم والتدريب المناسبين أمرًا ضروريًا للنمو الاقتصادي والاجتماعي والرفاهية. إن النقص في القوى العاملة من ذوي التدريب والتعليم الذي يحتاجه سوق العمل، والذي عانت منه عدة قطاعات، لا يهدد بزيادة معدلات البطالة في فلسطين فحسب، بل يقوض أيضًا أي احتمال للنمو الاقتصادي. وفقًا لذلك، سيركز هذا الهدف على تسريع عملية تطوير وإصلاح التعليم والتدريب التقني والمهني والتعليم المستمر بما يحقق ما يلي:

- زيادة معدل الالتحاق بالتعليم المهني والتقني (الذي يمثل 4.8 في المائة) من إجمالي عدد الطلاب في الصف العاشر؛
- زيادة نسبة الطلاب المسجلين والملتحقين في مؤسسات التعليم التقني (من 11.3 في المائة) من إجمالي عدد الطلاب الذين أتموا المرحلة الثانوية بنجاح بحلول عام 2025؛
- زيادة عدد المدارس التي تم دمج التعليم المهني فيها في التعليم العام؛ و

- اكتساب الشابات والشبان العاطلين عن العمل (15–29 سنة) الكفاءات وتطوير المهارات الحياتية التي تمكنهم من العمل في وظيفة مهنية.

إن تأثير إصلاح وتطوير التعليم والتدريب التقني والمهني سوف يسفر عن نتائج فقط على المدى المتوسط إلى الطويل. لعلاج أوجه الضعف في التعليم والتدريب على المدى القصير، سيتم تعزيز فرص التعلم المستمر لتلبية احتياجات قابلية التوظيف لهؤلاء الذين لن يكونوا قادرين على الاستفادة من نتائج التعليم والتدريب التقني والمهني المحسنة. ومع ذلك، فإن زيادة قابلية توظيف الشباب دون معالجة قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل لائقة ستؤدي إلى تآكل الفوائد الناتجة عن القوى العاملة الشابة الأكثر تعليماً. وبالتالي، فإن الهدف ذو الأولوية الثالث هو:

3. تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء

ستسعى الجهود المبذولة في إطار هذا الهدف إلى تعزيز قدرات مؤسسات القطاع الخاص للصمود وتطوير تنافسيتها وانتاجيتها وذلك لتحقيق ما يلي بشكل أساسي:

- زيادة نسبة مشاركة النساء في سوق العمل؛
- زيادة فرص العمل المستحدثة في القطاع الخاص، لا سيما في القطاعات الانتاجية
- تقليل نسب البطالة، لا سيما بين الشباب والنساء.

وتستند هذه الأهداف إلى افتراض أن السياسات الاقتصادية والمالية سيتم تعديلها على النحو المبين في الخطط القطاعية ذات الصلة، وبما يلزم لتحقيق أهداف هذه الخطة أيضاً. وتستند الأهداف أيضا إلى افتراض أن البيئة السياسية والمالية ستتحسن بحلول منتصف العام 2021. وفي حال تحقق سيناريو أسوأ الحالات، على سبيل المثال عدم قدرة السياسات الاقتصادية والمالية الحفاظ على وتحفيز الطلب المحلي بما يعزز فرص التشغيل أو تغير الظروف الصحية والسياسية والاقتصادية نحو الأسوأ وبما يقلل من الحيز المالي المتاح لدولة فلسطين (أو مموليها)، ستحتاج أهداف خطة العمل إلى المراجعة بشكل منهجي لتأخذ في الاعتبار الدورة الاقتصادية غير المواتية. ويجب التركيز في حال حدوث مثل هذه الأمور بشكل أكبر على ` برامج قصيرة الأجل كثيفة العمالة لمساعدة القطاع الخاص والعاملين لحسابهم في الحفاظ على حد أدنى من النشاط الانتاجي والعمل. وعلاوة على ذلك ، فإن الاحتمالات الاقتصادية المتفاقمة قد تحفز بعض الجهات الداعمة لتحويل الموارد نحو التدابير الطارئة بدلاً من اتخاذ تدابير فعالة للتعامل من أسباب البطالة ونضوب فرص العمل. في الوقت نفسه، قد يكون لإجراءات احتواء النفقات العامة تأثير على إجمالي الموارد المتاحة لبرامج سوق العمل النشط. لذلك، من الأهمية بمكان مراجعة التقدم المحرز مقابل أهداف هذه الخطة على أساس سنوي، ومراجعة أهدافها وغاياتها وفقًا لذلك.

2. النتائج والمخرجات

يسلط هذا الجزء من الاستراتيجية الضوء على النتائج والمخرجات التي يتعين تحقيقها لتحقيق الأهداف المذكورة أعلاه. كما يسلط الضوء على المؤشرات التي سيتم استخدامها لقياس الأداء والتقدم في أحراز النتائج مع مرور الوقت وتلخص المصفوفة الواردة في الفصل الثالث من هذه الخطة أهداف الخطة وغاياتها ومخرجاتها، ويربطها مع المصادر المطلوبة لتنفيذها والجهات المسؤولة عن التنفيذ.

الهدف الأول: تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب.

تعد سياسات سوق العمل الفعالة وبرامج سوق العمل النشطة من الركائز الأساسية لجدول أعمال الحكومة، حيث تعكس الأولوية المعطاة لإصلاح وحوكمة سوق العمل الحاجة إلى الموازنة بين مطالب أصحاب العمل من أجل زيادة الكفاءة والمرونة في سوق العمل مع احتياجات العمال لتحقيق الاستقرار الوظيفي، وضمان إنفاذ قانون العمل من قبل أصحاب العمل، وزيادة الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية، فضلاً عن تطوير علاقات العمل والشراكة الثلاثية وحرية التكوين والتمثيل النقابي. ومن هنا فإن جل اهتمام الحكومة يتركز حول تمتين حوكمة سوق العمل للوصول إلى هذا التوازن وضمان أن السياسات الضرورية لعملية الإصلاح ليست قائمة فقط، وإنما أيضًا يتم تنفيذها بشكل متكامل لتسهم في تحسين أداء سوق العمل، بما في ذلك الدفع باتجاه مواءمة جانبي العرض والطلب وتوفير خدمات التشغيل عالية الجودة لتحقيق ذلك.

إن النقص في العمالة الماهرة كبير في عدة قطاعات في سوق العمل الفلسطيني، وهذا الأمر يزيد من خطر ارتفاع معدلات البطالة وزيادة تقويض النمو الاقتصادي. وعليه، ترى الحكومة أن أحد مسؤولياتها الأساسية يكمن في تسهيل عثور أصحاب العمل على العمال المهرة الذين هم بحاجة إليهم من جهة، وتعزيز النمو الاقتصادي القائم على العمل اللائق من جهة أخرى. والجزء المهم من هذا العمل لا يقتصر فقط على خدمات التشغيل، وإنما أيضاً تجهيز النساء والرجال العاطلين عن العمل الذين يفتقرون إلى التعليم والتدريب والخبرة ذات الصلة لملء الوظائف الشاغرة، وبما يحقق النمو الاقتصادي ومجابهة البطالة وتحقيق الرفاهية في فلسطين.

وبناءً على ذلك، وبالاستناد إلى الإصلاحات التي يجري العمل عليها حالياً ضمن نطاق استراتيجية قطاع العمال، تعتمد استراتيجية تعزيز حوكمة وفاعلية سوق العمل وبرامج سوق العمل النشطة على تحقيق ستة نتائج تتمحور حول بناء القدرات المؤسساتية في جوانب صناعة سياسات التشغيل القائمة على تحليل معمق لواقع وتوجهات سوق العمل، وتنفيذ سياسات التشغيل بشكل يضمن تحسين استجابة وكفاءة وفاعلية هذا الخدمات بما في ذلك من خلال اللامركزية في التصميم والتنفيذ، وتوسيع نطاق استجابة سياسات وبرامج سوق العمل النشط كثيفة العمالة بشكل أفضل للبطالة طويلة الأمد، بما في ذلك من خلال برامج التشغيل المؤقت كثيفة العمالة والموجهة نحو تطوير البنى التحتية العامة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وتعزيز منظومة التفتيش بما يخدم تعزيز الالتزام بمبادئ العمل اللائق،

وتعزيز الثقافة العمالية وعلاقات العمل بين أطراف الانتاج، وتعزيز التكامل بين خدمات التشغيل والحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال إعادة بناء منظومة الضمان الاجتماعي .

وسيتم تحقيق هذا الهدف من خلال ما يأتي:

النتيجة 1.1. تعزيز التنسيق والرقابة الفعالة على تنفيذ برامج التشغيل

مؤشرات الإداء:
• عدد برامج التشغيل التي يتم تنفيذها بالشراكة مؤسسات قطاع العمل، ونسبتها من إجمالي هذه البرامج. • عدد برامج التشغيل التي يتم تقييمها بما يضمن توفير التحليل المقترن بالدلائل حول مدى ملائمتها، وفاعليتها وأثرها. • وجود نظام معلومات سوق عمل مترابط ويوفر معلومات محدثة للباحثين عن العمل، وأصحاب العمل، وصانعي السياسات حول أداء سوق العمل وبرامج التشغيل المختلفة. • نسبة العاطلين عن العمل المسجلين على نظام سوق العمل، والمسجلين للاستفادة من برامج سوق العمل النشطة، حسب الجنس والعمر بالسنوات

تم حديثاً تكليف وزارة العمل بمسؤولية قيادة عملية صنع سياسات التشغيل، بما في ذلك مسؤولية تطوير نظام متكامل لمعلومات سوق العمل ليصبح أحد ركائز عملية اصلاح سوق العمل الفلسطيني. ويأتي هذا التوجه في سياق الادراك المتزايد بأن عملية إصلاح سوق العمل تتطلب تبني نهج أكثر شمولاً وتكاملاً لتلبية الاحتياجات الملحة للمعلومات من العمال وأصحاب العمل، بالإضافة إلى عزم حكومة دولة فلسطين الارتقاء بأدوار مؤسسات سوق العمل ونظام معلومات سوق العمل باعتبارها مكونات مهمة في عملية التخطيط للتنمية الاقتصادية الوطنية للسنوات القادمة.

ولا يمكن لنظام معلومات سوق العمل أن ينجح في تحسين أداء سوق العمل إلا إذا تم اعتبار كل من وظائف توليد البيانات وتقديم الخدمات جزءًا لا يتجزأ من نظام شامل ومتكامل للمعلومات الإدارية والاحصائية، وهو ما يتطلب تظافر جهود عدد كبير من المؤسسات الحكومية وغير الحكومية ومنظمات العمال وأرباب العمل. فبدون القدرة الجيدة على توليد معلومات وصفية موثوقة عن سوق العمل وتوجهاته واحتياجاته، فإن خدمات وبرامج التشغيل وسوق العمل النشط لن توائم بشكل صحيح متطلبات وديناميات هذا السوق لأن التحليل والمعلومات التي يوفرها ستكون غير مكتملة الأركان لتوجيه هذه الخدمات والبرامج. وفي نفس الوقت، لن يحقق نظام معلومات سوق العمل ما هو مرجو منه في تحسين أداء سوق العمل إذا لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة لاستخدام المعلومات التي يولدها من قبل إدارات برامج التشغيل والتوظيف المختلفة من جهة، والعمال وأرباب العمل من جهة أخرى.

وفقًا لذلك، وفي إطار النتيجة 1.1. المذكورة أعلاه، تلتزم الحكومة بتحقيق المخرجات التالية:

- المخرج 1.1.1. نظام معلومات سوق عمل متكامل يعتمد على التعاون بين مؤسسات القطاعين العام والخاص ويتضمن واجهات مصممة لأنواع مختلفة من المستخدمين (الشباب والعمال وأرباب العمل

والوسطاء والطلاب وواضعو السياسات ، والباحثين) ، ويتيح الربط ما بين لباحثين عن عمل وأصحاب العمل.

- المخرج 1.1.2. وزارة العمل مزودة بالموارد البشرية والمادية الكافية لتنسيق إدارة واستخدام نظام معلومات سوق العمل وتطويره.
- المخرج 1.1.3. برامج التشغيل تم متابعتها وتقييمها بشكل منتظم وتوفير المعلومات حولها في نظام معلومات سوق العمل.

النتيجة 1.2. خدمات التشغيل العامة أكثر استجابة للباحثين عن عمل وأصحاب العمل

مؤشرات الإداء:
• عدد مديريات العمل التي تم دعمها لتقديم خدمات التشغيل من خلال مكاتب الخدمة الموحدة/مكاتب التشغيل متعدد الخدمات، وبالتنسيق المباشر مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية. • عدد المستفيدين من الباحثين عن العمل من خدمات التشغيل المقدم من خلال مكاتب التشغيل متعدد الخدمات (بما في ذلك من خلال التعاون مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية)، حسب الجنس والعمر ونوع الخدمة الأساسية التي تم تقديمها. • عدد أصحاب العمل الذين استفادوا من خدمات المواءمة التي تقدمها مكاتب التشغيل متعدد الخدمات بالتعاون مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية. • نسبة رضا المستفيدين (باحثين عن عمل وأصحاب عمل) عن خدمات التشغيل التي تلقوها من خلال مديريات العمل.

تتوخى هذه الغاية بناء قدرات وزارة العمل –وخصوصاً الإدارة العامة للتشغيل– وتقديم الدعم الفني والمادي للصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتصميم وتنفيذ برامج سوق العمل النشطة. إن مثل هذا الاستثمار مهم للغاية بالنظر إلى إعادة الهيكلية الأخيرة للإدارة العامة للتشغيل والتي وضعت خدمات التشغيل في صلب عمل هذه الإدارة من جهة، وفي ظل مسؤولية الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية عن تنسيق برامج التشغيل التي يجري تنفيذها في فلسطين – بما في ذلك تعزيز العمل الحر وتزويد أولئك الذين يسعون إلى العمل لحسابهم الخاص لبدء مشاريعهم– من جهة أخرى.

تتطلب سياسات سوق العمل الفعالة تحسين إدارة العمل والاستخدام الفعال للموارد المالية واستهداف وتصميم أفضل لبرامج سوق العمل النشطة. وبالتالي، فإن هذه الغاية تتوخى أيضًا إدخال نظام متعدد المستويات على مستوى مكاتب العمل على مستوى المديريات للاستجابة بشكل أفضل للاحتياجات المختلفة للباحثين عن عمل وأصحاب العمل. وهذا يشمل دعم مكاتب التشغيل – تقنياً ومالياً – في تصميم وتنفيذ برامج سوق العمل النشط وخدمات التشغيل. ولتحسين الكفاءة ، سيتم تعزيز خدمات التشغيل اللامركزية من خلال شبكات الخدمة الموحد، والذي سيعزز من التنسيق بين الإدارة العامة للتشغيل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية من جهة، وبين وزارة العمل والوزارات التي يرتبط عملها بشكل مباشر بخدمات تسهيل الاعمال وتسجيلها من جهة أخرى، كوزارة الاقتصاد (في مجال تسجيل

المنشآت) ووزارة الزراعة (في مجال ترخيص المنشآت الزراعية) وتلك التي تقدم خدمات الحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة كوزارة التنمية الاجتماعية (في مجال التمكين الاقتصادي للفقراء) والتي يمكن ان تتكامل خدماتها مع خدمات التشغيل. هذا سيتطلب: 1) بناء نظام لقياس الأداء ورصد تأثير خدمات التشغيل على المستفيدين، 2) وضع آلية لتوفير معلومات عن حجم وجودة خدمات التشغيل التي يتم تقديمها لا مركزياً، 3) ايجاد نظام للإدارة بالنتائج حيث يحدد كل مكتب عمل نتائج خدمات التشغيل التي سيعمل على تحقيقها بناءً على المخصصات المالية لديه وتلك الموارد المتاحة من الشركاء –بما في ذلك صندوق التشغيل– في برامج التشغيل.

وفي هذا الصدد ، سيتعين تعزيز التنسيق والتنسيق بين الوزارات وهياكلها على المستويين المركزي والمحلي لمعالجة قضايا التشغيل. سيتم بناء قدرات مؤسسات سوق العمل المحلية وقدرات مجالس التشغيل المحلية لتصميم ورصد وتقييم تدخلات تشغيل الشباب بما يساهم في توفير المعلومات اللازمة لتعديل هذه التدخلات والسياسات العامة ذات العلاقة.

وسيصار إلى تحقيق المخرجات التالية لتحقيق النتيجة 1.2. أعلاه:

- المخرج 1.2.1. مكاتب التشغيل متعدد الخدمات تمت تطوير قدراتها البشرية والتنظيمية بما يمكنها من تخطيط وتنفيذ والرقابة على خدمات التشغيل بالتنسيق والشراكة مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.
- المخرج 1.2.2. نظام قائم على تكنولوجيا المعلومات تم تطويره واستخدامه في جميع مكاتب التشغيل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لإدارة ومراقبة أداء برامج سوق العمل النشطة.
- المخرج 1.2.3. خدمات التشغيل العامة تم تطويرها كما ونوعاً، بما في ذلك من خلال استحداث برامج التدريب أثناء العمل لتعزيز فرص التشغيل لأول مرة في القطاع الخاص للشباب والشابات، وبرامج التدريب أثناء التعليم لتسهيل انتقال الطلاب والطالبات إلى عالم العمل بالشراكة بين وزارة العمل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.
- المخرج 1.2.4. خدمات التشغيل في ما لا يقل عن خمسة محافظات تم تقييمها بعد مرور سنتين على تنفيذها لقياس فعاليتها وأثرها.
- المخرج 1.2.5. مجالس التشغيل المحلية تم تعزيز تنظيمها وبناء قدراتها للتخطيط وتنفيذ برامج التشغيل.
- المخرج 1.2.6. بنك معلومات وأفكار وفرص ريادية يسهم في توجيه الشباب نحو فرص عمل ذاتية وأفكار مشاريع صغيرة تم تطويره من خلال الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.

النتيجة 1.3. ايجاد التكامل بين برامج التشغيل وبرامج الحماية الاجتماعية (لتلبية احتياجات وحقوق النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة من المستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية والشباب ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب والعاملين ممن يتعرضون للبطالة القسرية)

مؤشرات الإداء:
• عدد الشباب في الفئة العمرية 15–29 عام ممن ليسوا في العمل أو في التعليم أو التدريب الذين يتم إدماجهم في سوق العمل، حسب الجنس والفئة العمرية. • عدد المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية الذين تم تقديم خدمات التشغيل لهم، حسب الجنس والفئة العمرية ونوع الإعاقة (إن وجدت) وفجوة الفقر لديهم. • عدد المستفيدين من خدمات التشغيل ممن يتلقون مساعدات اجتماعية الذين استطاعوا الخروج من دائرة الفقر، حسب الجنس والفئة العمرية ونوع الإعاقة (إن وجدت). • عدد المستفيدين المتعطلين عن العمل من برامج التشغيل الطارئ

إن الحكومة الفلسطينية ملتزمة بمكافحة الفقر والتهميش من خلال تحسين استهداف المساعدات الاجتماعية وتعزيز تكامل برامج التمكين الاجتماع والاقتصادي مع هذه المساعدات. تتأثر احتمالية وقوع الأسر الفلسطينية بالفقر والتهميش بعاملين رئيسين وهما: (1) مستوى النشاط الاقتصادي لافراد الأسرة في سن العمل وكثافة العمل الفردي والاجمالي للأسرة (العاملين والعاطلين وغير النشطين)؛ 2) مستوى تعليم الفرد وأفراد الأسرة. ويختلف مدى تأثير هذه العوامل على احتمالية وقوع الأسرة بالفقر والتهميش بتفاعلها مع عوامل فردية أخرى (مثل الجنس ومنطقة الإقامة). فانخفاض مستوى التعليم يحد من فرص العمل وبالتالي يودي إلى الفقر والتهميش نظراً للتأثير المباشر لذلك على الدخل المتاح للفرد والأسرة. وفي المقابل، فإن العيش في أسرة فقيرة غالباً ما يؤدي إلى توريث الفقر وإدامة الحرمان وإضعاف الفرص المتاحة للأفراد من الأسر الفقيرة لإيجاد العمل اللائق ولاختيار عملهم بحرية. ومن هنا، يعتبر التشغيل وتوفير العمل اللائق العامل الأهم القادر على تغيير ظروف الأفراد وتمكينهم من تحقيق الاكتفاء الذاتي على أساس دائم. واعترافاً بأن ايجاد التكامل بين خدمات التشغيل والحماية الاجتماعية يجب أن يكون في صميم سياسات معالجة الفقر والتهميش والاقصاء، سيركز العمل في إطار هذه الغاية على تعزيز التعاون بين وزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتطوير مجموعة من البرامج والخدمات الموجهة لتشغيل العاطلين عن العمل من الأسر الفقيرة والمعرضة للفقر والتهميش –لا سيما الشباب والنساء منهم– والعمل المنتج.

إن فعالية برامج سوق العمل النشط –بما فيها خدمات التشغيل– المنفذة في فلسطين تتسم بالضعف الناتج عن ضعف التوافق بين احتياجات الباحثين عن عمل وسوق العمل من جهة، وعدم توفيرها في الوقت المناسب من جهة أخرى. هذا علاوة على تشتت هذه البرامج وعدم معالجتها لاحتياجات الفئات المختلفة من العاطلين عن العمل والوافدين إلى سوق العمل بشكل متكامل. وتشير نتائج مراجعة برامج سوق العمل النشطة وغير النشطة التي تم استعراضها في الفصل الثالث من هذه الوثيقة إلى أن هذه البرامج بحاجة لأن تكون موجهة بشكل أفضل لاحتياجات الباحثين عن

عمل، وأن تكون قادرة على تحديد فئات العاملين والباحثين عن عمل الأكثر عرضة للوقوع في دائرة الفقر والبطالة المزمنة في وقت مبكر من فترة البطالة. وبالتالي فإن العمل إطار هذه الغاية سيشمل: 1) تطوير نظام تحديد واستهداف مبكر لمعالجة الحواجز المتعددة التي تحول دون دخول الشباب والنساء من دخول سوق العمل، وخصوصاً من الأسر المستفيدة من برامج المساعدات الاجتماعية والشباب والشابات في الفئة العمرية 15–29 ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب؛ 2) تصميم وتنفيذ خدمات وبرامج التشغيل لهذه الفئات؛ 3) توفير عدد مضمون من أيام العمل – من خلال برامج الأشغال العامة والتنمية المجتمعية كثيفة العمالة – للشباب والنساء العاطلين عن العمل في المناطق والمجتمعات التي تأثرت بشكل غير لائق من قبل الإسرائيليين سياسات.

وستتشمل مخرجات النتيجة 1.3 أعلاه في الآتي:

- المخرج 1.3.1. نظام تم أنشاؤه بالتعاون ما بين وزارات التربية والتعليم والعمل والتنمية الاجتماعية والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتحديد الشباب والشابات في الفئة العمرية 15–29 ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب واستهدافهم في خدمات التشغيل للانتقال إلى سوق العمل.
- المخرج 1.3.2. برنامج تشغيل الشباب والنساء العاطلين عن العمل من الأسر الفقيرة المستهدفة من برامج المساعدات الاجتماعية تم تطويره وزيادة وتمويله لتنفيذ تدخلات التشغيل والانتقال إلى العمل اللائق لصالح هذه الفئة.
- المخرج 1.3.3. برنامج للتشغيل الطارئ تم تصميمه وتنفيذه بالشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتوفير ما لا يقل عن 120 يوم عمل منتج للمتعطلين عن العمل بشكل قسري –بما في ذلك نتيجة لجائحة فايروس كورونا– في قطاع غزة والضفة الغربية.

النتيجة 1.4. تقوية منظومة التفتيش للحد من ظاهرة العمل غير المنظم، وخصوصاً بين النساء والشباب، وتعزيز الالتزام بقانون العمل

مؤشرات الإداء:
• النسبة المئوية للزيادة في عدد العاملين الذين تشملهم زيارات التفتيش • النسبة المئوية للزيادة في المنشآت المزارة التي يثبت امتثالها لقانون العمل، حسب القطاع الاقتصادي وجوانب القانون الممتثل لها. • زيادة عدد العاملين (حسب الجنس) الذين يتم تسجيلهم كعاملين رسميين في القطاعات التي يغلب عليها العمل غير المنظم بنسبة 5% سنوياً. • النسبة المئوية للانخفاض في عدد للعاملين (حسب الجنس) الذين يتلقون أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور، حسب القطاع الاقتصادي. • النسبة المئوية للانخفاض في إصابات العمل، حسب القطاع. • عدد الأطفال (دون 16 عام) الذين يتم إخراجهم من سوق العمل وإعادة إدماجهم في التعليم أو التدريب المهني. • النسبة المئوية للانخفاض في عمالة الأطفال، حسب القطاع والجنس. • النسبة المئوية للزيادة في زيارات التفتيش التي يتم تنفيذها بالشراكة بين وزارة العمل والوزارات الأخرى

التي تضطلع بمسؤوليات تنظيم وإشراف على المنشآت المزارة.

سيتم بناء قدرات الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في وزارة العمل لزيادة فاعلية وكفاءة عمليات التفتيش التي تقوم بها، بما في ذلك القدرة على تنسيق وقيادة عمليات التفتيش المشتركة مع الوزارات المختلفة التي تضطلع بمسؤوليات تفتيش ذات علاقة كوزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الصحة ووزارة السياحة والآثار ووزارة الزراعة والنقل والمواصلات والتربية والتعليم، وانشاء نظام دائم لتبادل المعلومات بهدف تعزيز قاعدة المعرفة حول الشركات وقطاعات الأعمال المختلفة والامتثال للمتطلبات القانونية. وستتضمن أنشطة بناء القدرات زيادة القدرات البشرية لمفتشية العمل من خلال توظيف مفتشي عمل جدد، تدريب طواقم التفتيش لسد الفجوات المعرفية والمهارية بناء على دراسة للاحتياجات التدريبية، توفير الموارد المادية من وسائل تنقل ومعدات وأجهزة بما يمكن طواقم التفتيش من الاضطلاع بمسؤولياتها بفاعلية وكفاءة، ومراجعة لأنظمة وإجراءات العمل الداخلية لمواءمتها مع متطلبات تطوير منظومة التفتيش.

وسيتم تكريس اهتمام خاص لتوسيع نطاق وتغطية التفتيش على العمل ليشمل المنشآت في الاقتصاد غير الرسمي، والذي ترتفع فيه نسبة الشباب والنساء على وجه الخصوص، والقطاعات التي تنتشر فيها عمالة الأطفال، حيث سيتم العمل بشكل مكثف مع المنشآت التي يبرز ضعف في امتثالها لقانون العمل لتصويب أوضاعها بشكل متدرج ومتناسب مع قدراتها وظروف القطاع، حيث سيتم ذلك بالتنسيق مع الوزارات ذات العلاقة. وسيتم التركيز على ملاحقة الانتهاكات الخطيرة التي اكتشفتها مفتشية العمل على الفور وسيتم تبادل المعلومات ذات الصلة مع وكالات الإنفاذ الأخرى. وسيسترشد مثل هذا العمل بمراجعة لنظام العقوبات المنصوص عليه في قانون العمل لعدم الامتثال لتشريعات العمل وانظمتها ذات العلاقة بالصحة والسلامة المهنية. وستُعتمد التعديلات اللازمة إذا كان نظام العقوبات لا يشكل رادعاً فعالاً لانتهاكات تشريعات حماية العمل.

وستتمثل المخرجات التي سيصار لتحقيقها في إطار النتيجة 1.4 أعلاه فيما يلي:

- المخرج 1.4.1. عدد مفتشي العمل تم زيادته.
- المخرج 1.4.2. مفتشي العمل اكتسبوا معارف ومهارات جديدة تمكنهم من الاضطلاع بمسؤولياتهم بفاعلية أكبر.
- المخرج 1.4.3. أنظمة وإجراءات التفتيش تمت مراجعتها وتطويرها.
- المخرج 1.4.4. طواقم التفتيش تتوفر لديها وسائل التنقل والأجهزة والمعدات التي تحتاجها للارتقاء بمستوى التفتيش كماً ونوعاً.

النتيجة 1.5. تشجيع انتقال المنشآت إلى الاقتصاد الرسمي وتعزيز معرفة العمال والباحثين عن عمل بحقوقهم العمالية

مؤشرات الإداء:
• عدد المشاركين (حسب الجنس والعمر) في أنشطة رفع الوعي والتثقيف الحقوقي المنفذة من خلال البرنامج الوطني للتوعية في الحقوق العمالية. • النسبة المئوية للأفراد في سن العمل الذين يستطيعون ذكر ما لا يقل عن 8 حقوق عمالية، حسب الجنس والعلاقة بسوق العمل والفئة العمرية وسنوات العمل والتعليم. • نسبة الزيادة في المنشآت الرسمية من أجمالي المنشآت. • نسبة الزيادة في العمالة الرسمية في المنشآت.

إن العمل المنتج والمجزٍ هو أحد التطلعات الأساسية للقوى العاملة في فلسطين، وخصوصاً لفئة الشباب والنساء والعاملين في أعمال تفتقر الى الحدود الدنيا من معايير العمل اللائق. ومع ذلك، تبقى هذه التطلعات غير ملباة نظراً لضعف فرص حصول القوى العاملة الفلسطينية –وخصوصاً الشباب والنساء– على وظائف جيدة بعد الانتهاء من التعليم والانتقال لسوق العمل. فالقطاع الخاص الفلسطيني يتطلب بشكل متزايد مستوى أعلى من التعليم إلى جانب الخبرة العملية لتقليل تكاليف التشغيل وزيادة المردود من الاستثمار في التوظيف والموارد البشرية. ولأجل اكتساب الخبرة العملية التي يطلبها القطاع الخاص، يلجأ الشباب والنساء إلى العمل في الاقتصاد غير الرسمي، وغالباً في وظائف لا ترتقي إلى تطلعاتهم. هذا الوضع، إلى جانب المعرفة القليلة بحقوقهم في العمل، تجعل العاملين الشباب والنساء عرضة للاستغلال.

وفي هذا السياق، ستدعم الحكومة إجراء مسوحات ودراسات لتعميق الفهم للعوامل التي تساهم في نمو الاقتصاد غير الرسمي وتوفير البيانات اللازمة لتقدير حجم العجز في العمل اللائق في الاقتصاد الرسمي وغير الرسمي بشكل أفضل. وسيكون تحليل الإطار القانوني والسياساتي التي تقود المنشآت للبقاء في الاقتصاد غير الرسمي مجالًا أساسيًا لهذه الدراسات. وحيثما لزم الأمر، سيعمل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بالتعاون الوثيق مع وزارة العمل على تطوير أدوات جديدة لقياس علاقات العمل غير الرسمية واستحقاقات العمال في المسوحات الدورية للقوى العاملة من أجل: 1) تحسين وتطوير برامج إدارة العمل والتفتيش؛ 2) رفع مستوى الوعي حول التأثير السلبي للاقتصاد غير الرسمي على رفاه العمال والتمية الاقتصادية؛ 3) توفير المعلومات اللازمة لمراجعة هياكل وممارسات أصحاب العمل ومنظمات العمال بما يضمن مشاركة العمال في الاقتصاد غير الرسمي والرياديين (رياديي الحاجة ورياديي الفرصة) في عملية صناعة سياسات سوق العمل.

وبالاستناد إلى نتائج هذه المسوحات والدراسات، ستعمل وزارة العمل بالشراكة مع منظمات العمال وأصحاب العمل على تنفيذ حملات إعلامية وتوعوية وطنية حول التأثير السلبي للاقتصاد غير الرسمي ولتشجيع انتقال الأعمال إلى الاقتصاد الرسمي. وسيرافق هذه الحملات تنفيذ برنامج وطني لرفع وعي الشباب والنساء بشكل خاص حول حقوقهم في العمل، بحيث يتم تصميم رزم تدريبية وتثقيفية خاصة لهذا الغرض ليتم تنفيذها بالشراكة مع منظمات العمال وأصحاب العمل والمؤسسات غير الحكومية ذات العلاقة من خلال ورش تدريبية ونشرات تعليمية وتثقيفية تستهدف

الطلاب في المدارس الصناعية ومؤسسات التعليم العالي والباحثين عن عمل ممن يتقدمون لتلقي خدمات التشغيل في مديريات العمل وصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية.

وستتمثل المخرجات التي سيصار لتحقيقها في إطار النتيجة 1.5 أعلاه فيما يلي:

- المخرج 1.5.1. أداة لقياس حجم العجز في العمل اللائق تم تطويرها وتضمينها في المسح الدوري للقوى العاملة (LFS).
- المخرج 1.5.2. عشرة دراسات اقتصادية لقطاعات اقتصادية خدماتية وانتاجية تم إعدادها لدراسة واقع العمل في الاقتصاد غير الرسمي من منظور العاملين وأصحاب العمل.
- المخرج 1.5.3. برنامج توعوي حول سلبيات الاقتصاد غير الرسمي والحقوق العمالية تم تنفيذه بالشراكة مع الشركاء الاجتماعيين في جميع المحافظات ولفائدة ما لا يقل عن 100 ألف عامل وباحث عن عمل.

النتيجة 1.6. تعزيز البنية المؤسساتية للحوار الاجتماعي والضمان الاجتماعي

مؤشرات الإداء:
• عدد اجتماعات المجلس الاقتصادي الاجتماعي السنوية • عدد اجتماعات لجنة السياسات العمالية السنوية • عدد وطبيعة التشريعات والسياسات التي تم تبنيها لتشجيع العمل النقابي أو تحسين علاقات العمل • عدد النقابات التي تم تسجيلها أو إعادة تفعيلها • الزيادة المئوية في الكثافة النقابية • الزيادة السنوية في عدد العاملين المسجلين في مؤسسة الضمان الاجتماعي نسبة إلى إجمالي العاملين في القطاع غير الحكومي

يقتضي الواقع الصعب لسوق العمل الفلسطيني ايجاد السبل والآليات لتعزيز العلاقة بين أطراف الانتاج بما يحقق النمو القائم على التشغيل والعمل اللائق، وهو ما يستدعي تعزيز الحوار الاجتماعي بوصفه وسيلةً للتفاوض، وبناء إجماع بين الأطراف الثلاثة في عالم العمل: الحكومات ومنظمات العمال وأصحاب العمل. وتظهر التجربة الفلسطينية بهذا المجال بأن الحوار الاجتماعي، مدعوماً بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، قادر على تعزيز التقدم الاجتماعي والاقتصادي، ليصبح أداة تنظيمية لتحسين واقع العمل، ووسيلةً ضرورية لتنفيذ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما فيها الضمان الاجتماعي للعمال. وبالرغم من وجود ضعف في بعض جوانبه المؤسساتية والتشريعية، إلا أن الحوار الاجتماعي في فلسطين لم يثبت أثره الايجابي على الأجور، وتحسين ظروف العمل، وإنتاجية العمل. ويعتبر الحوار الاجتماعي عنصراً حاسماً في الحد من الفقر وتعزيز المساواة والعدالة بين الجنسين، وبناء مؤسسات قوية.

وعليه، ستعمل الحكومة لتكثيف الحوار الاجتماعي وبناء الثقة بين أطراف الانتاج الثلاثة، ولان يكون الحوار الاجتماعي على جميع المستويات أداة رئيسية لتنفيذ هذه الاستراتيجية، وستركز في ذلك على الاستفادة من الحوار

الاجتماعي لحشد الدعم والقبول اللازم لمراجعة قانون الضمان الاجتماعي وانفاذه، بما في ذلك إعادة بناء نظام الضمان الاجتماعي بما يحقق العدالة للعمال ويخدم مصالح العمال وأصحاب العمل. كما ستعمل الحكومة في ذات السياق على تقوية البنيان المؤسساتي للحوار الاجتماعي، بما في ذلك من خلال المعالجة التدريجية لأوجه ضعف الحوكمة المتجسد في ضعف علاقات العمل في القطاعات الاقتصادية المختلفة، وتقوية الجوانب التشريعية لقانون العمل بما يخدم تطوير وتعزيز حرية التنظيم النقابي، وتطوير آليات الحوار الاجتماعي بما يخدم ترسيخ الحق في المشاركة وتطوير العلاقات الاجتماعية وتسهيل إيجاد حلول لتحديات سوق العمل ومستقبل العمل من خلال جمع الأطراف الاقتصادية والاجتماعية والحكومة على طاولة الحوار. وستسعى الحكومة من خلال جهودها هذه إلى بناء الثقة بين الشركاء ورفع مستوى الوعي بالآثار الإيجابية التي يمكن أن يحققها الحوار الاجتماعي، وبناء القدرات والإغناء ببعض تجارب الحوار الوطني.

وبناء عليه، سيتم العمل على تحقيق المخرجات التالية في إطار النتيجة 1.6:

- المخرج 1.6.1. المجلس الاقتصادي الاجتماعي تم تفعيله ومأسسة عمله وبناء قدراته للاضطلاع بدوره بفاعلية.
- المخرج 1.6.2. لجنة السياسات العمالية تم إعادة تشكيلها وتفعيلها ومأسسة عملها وبناء قدرات أعضاءها.
- المخرج 1.6.3. قانون التنظيم النقابي تم مراجعته بمشاركة فاعلة لأطراف الانتاج الثلاثة وإقراره للتنفيذ.
- المخرج 1.6.4. قانون الضمان الاجتماعي تم مراجعته بالتوافق بمشاركة فاعلة لأطراف الانتاج الثلاثة وإقراره للتنفيذ.
- المخرج 1.6.5. مؤسسة الضمان الاجتماعي الفلسطيني تباشر في أعمالها بعد إعادة مأسستها.
- المخرج 1.6.6. برنامج لبناء قدرات منظمات العمال وأصحاب العمال في مجال إدارة علاقة العمل والمفوضات الجماعية تم تنفيذه ومأسسته في وزارة العمل الفلسطينية.

الهدف الثاني: تعزيز قابلية تشغيل الشباب والنساء وأولئك الذين يسعون إلى العودة إلى سوق العمل

يعتمد تحقيق هذا الهدف على نتيجتين رئيسيتان، تبني على الانجازات السابقة في تطوير منظومة التعليم الفلسطيني والجهود التي لا تزال تبذل في هذا المجال: 1) مواءمة نظام التعليم والتدريب المهني والتقني مع متطلبات سوق العمل كماً ونوعاً، بالشراكة الوثيقة بين القطاع العام والخاص؛ 2) تعزيز التوجه للتعليم والتدريب المهني والتقني، وخصوصا للإناث. وفيما يلي تفاصيل هذه النتائج.

النتيجة 2.1. مواءمة نظام التعليم والتدريب المهني والتقني مع متطلبات سوق العمل كماً ونوعاً، بالشراكة الوثيقة بين القطاع العام والخاص

مؤشرات الإداء:
• عدد وطبيعة برامج التعليم والتدريب المهني والتقني التي يتم تطويرها أو استحداثها بناءً على متطلبات سوق العمل، وعدد الملتحقين بهذه البرامج حسب الجنس • معدل الزيادة السنوية في مؤسسات التعليم التقني والمهني التي أدخلت مساقات أو برامج الريادة ومهارات الحياة ضمن برامجها التعليمية الالزامية. • نسبة الطلاب المنخرطين في التعليم والتدريب المهني الذين يتلقون تدريبات عملية في سوق العمل. • نسبة المعلمين المؤهلين حسب كفايات التأهيل المهنية • نسبة رضا المشغلين عن عمليات تطوير التعليم والتدريب المهني والتقني ومخرجات هذا التعليم والتدريب.

تنطوي زيادة قابلية الشباب والنساء للتوظيف على التأكد من أنهم يكتسبون المهارات والمعرفة والمواقف التي ستسمح لهم العثور على العمل والتعامل مع التغيرات غير المتوقعة في سوق العمل طوال حياتهم العملية. وفي حين أن استراتيجية قطاع التعليم تولي اهتماماً كبيراً لهذا الأمر على مستوى التعليم الأساسي والثانوي، سيتم التركيز في إطار هذه الاستراتيجية على تدخلات استكمالية على مستوى منظومة التعليم والتدريب المهني من شأنها إكساب الملتحقين في المدارس المهنية ومعاهد التعليم والتدريب المهني والتقني ما يلزمهم من مهارات تؤهلهم للانتقال بسلاسة لسوق العمل. وفي هذا السياق، سيتم العمل على جعل التعليم المهني أكثر تنوعًا وإدمجاً للمهارات الأساسية التي يحتاجها سوق العمل من جهة، والتي تلبي اهتمامات مجموعة أوسع من الشباب والشابات من جهة أخرى، بما في ذلك من خلال زيادة وتيرة مناهج التعليم التي تعتمد الممارسة في بيئة عمل حقيقية وذلك لزيادة قدرة الطلاب على نقل المهارات المكتسبة إلى عالم العمل، وبالتالي زيادة قابليتهم للتوظيف. ولضمان تعزيز مكانة وجودة التعليم والتدريب المهني والتقني، سيصار إلى تسريع وتيرة تطوير الإطار الوطني للمؤهلات، وبما يضمن تطوير آليات الاعتراف والاعتماد لبرامج التعليم والتدريب المهني والتقني وايجاد السبل التي تمكن الاعتراف بالخبرات السابقة لأصحاب المهن بما يساهم في تنظيم سوق العمل والارتقاء بمستواه.

إن مواءمة مخرجات التعليم مع احتياجات سوق العمل تقوم على مبدأ التعاون الوثيق بين مقدمي التعليم والتدريب ومؤسسات التعليم العالي والقطاع الخاص (الصناعة). ومن هذا المنطلق ستكون المعايير المهنية، بناءً على الكفاءات التي سيتم تحديدها بالشراكة مع القطاع الخاص ومنظمات أصحاب العمل، أساساً لتطوير مناهج التعليم

والتدريب المهني وخطط التدريب ذات الصلة بسوق العمل، بما في ذلك في تطوير معايير الاعتماد للبرامج والخبرات المهنية والتقنية وتطوير إطار المؤهلات الوطني. كما ستوفر الرقابة المنتظمة لنتائج التعليم والتدريب المهني والتقني ومعدلات توظيف الخريجين معلومات عن نتائج التشغيل التي تم تحقيقها (دراسات التتبع واستطلاعات أصحاب العمل) التي سيتم تعميمها في نظام تخطيط التعليم والتدريب والتنبؤ. وسيتم رصد تحقيق هذه النتيجة من خلال نظام معلومات إدارة التعليم في وزارة التربية والتعليم. وفي المدى المتوسط ، سيتم إنشاء نظام لتجميع البيانات الإدارية حول التعليم والتوظيف (تخزين البيانات) لقياس نجاح الخرّيجين في سوق العمل تلقائيًا من خلال التحصيل العلمي والتدفق. وإزاء هذه الخلفية، فإن المخرجات المحددة التي تؤدي إلى النتيجة 2.1 هي:

- المخرج 2.1.1. إطار المؤهلات الوطني (NQF) ووصوف المهن تم استكماله وتطوير المعايير المهنية (vocational standards) بناءاً على الكفايات (competencies) التي يحددها وذلك بالشراكة الوثيقة مع أرباب العمل في القطاع الخاص.
- المخرج 2.1.2. الإطار المؤسسي لاعتماد برامج التدريب المهني تم تطويره وبما يضمن توحيد مرجعيات ومعايير اعتماد برامج التعليم والتدريب المهني على كافة المستويات.
- المخرج 2.1.3. مناهج التعليم والتدريب المهني والتقني تم تطويرها، وتحديثها لضمان اكتساب الطلبة في المدارس المهنية ومعاهد التدريب المهني ومؤسسات التعليم العالي والعاملين الراغبين في تحسين فرص تشغيلهم أو الارتقاء بعملهم التقنية لكفايات سوق العمل.
- المخرج 2.1.4. برامج تخصصية لتدريب العاملين في التعليم والتدريب المهني والتقني وفق استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني تم تنفيذها لفائدة ما لا يقل عن 200 معلم ومعلمة سنوياً.
- المخرج 2.1.5. 11 مدرسة و 8 معاهد جديدة للتعليم والتدريب المهني والتقني تم بنائها وتجهيزها بما ينسجم مع المعايير التربوية والفيزيقية ومتطلبات المناهج والتخصصات والبرامج المهنية الجديدة.
- المخرج 2.1.6. السعة الاستيعابية لمدارس ومعاهد التعليم المهني والتقني القائمة تمت زيادتها بما لا يقل عن 20%، بما في ذلك من خلال انشاء جامعة حكومية للتدريب المهني.
- المخرج 2.1.7. البنية التحتية في 3 مؤسسات تعليم عالي تقنية تم تطويرها بما يتوائم مع متطلبات تطوير الخطط الدراسية وسوق العمل.
- المخرج 2.1.8. نظام وطني للتعرف المبكر على الطلاب الذين يعانون من صعوبات في تحقيق النتائج التعليمية وجسر الفجوة التعليمية لهم تم تطويره.
- المخرج 2.1.9. نظام موحد لتتبع خريجي التعليم والتدريب المهني ولقياس رضى المشغلين عن كفايات الخريجين والتنبؤ باحتياجات سوق العمل من كفايات تم انشاؤه والاستفادة منه في تطوير منظومة التعليم والتدريب المهني والتقني.

النتيجة 2.2. تعزيز التوجه نحو التعليم والتدريب المهني والتقني، وخصوصاً للإناث

مؤشرات الإداء:
• نسبة الزيادة في معدل الالتحاق في برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، حسب الجنس. • نسبة المدارس الأكاديمية التي يوجد فيها وحدات مهنية فاعلة، حسب جنس الطلبة.

إن تحسين جودة التعليم والتدريب المهني ومواءمته مع متطلبات سوق العمل سيساهم شكل تدريجي في تعزيز التوجه لهذا النوع من التعليم، إلا أنه لن يؤدي إلى ذلك بشكل مباشر في ظل النظرة المجتمعية السلبية للتعليم والتدريب المهني. وعليه سيتم العمل في إطار هذه الاستراتيجية –وبالتزامن مع الانجازات التي يتم تحقيقها على مستوى النتيجة السابقة–على نشر الوعي المجتمعي بشكل عام وبين طلبة المرحلتين الأساسية والثانوية بشكل خاص بأهمية التعليم والدريب المهني، وآفاق العمل التي يوفرها في المجالات المختلفة. وسيتم ذلك من خلال البناء على تدخلات القائمة والتي أثبتت جدواها في تعزيز التوجه نحو التعليم والتدريب المهني في السنوات الأخيرة، والبدء في تنفيذ تدخلات جديدة أثبتت التجربة الحاجة لها في هذا السياق. وستشمل هذه التدخلات إنشاء وحدات مهنية في المدارس الحكومية وتهيئة الطواقم التعليمية لاستخدام هذه الوحدات؛ وتكثيف الإرشاد المهني للطلبة والارتقاء بمستواه، بما في ذلك من خلال بناء الشراكة مع القطاع الخاص؛ والشراكة مع المؤسسات الإعلامية لنشر الوعي المجتمعي حول التعليم والتدريب المهني والتقني.

وفي هذا السياق، سيتم العمل على تحقيق المخرجات المحددة التالية في إطار النتيجة 2.2:

- المخرج 2.2.1. وحدات مهنية تم إنشاؤها وتجهيزها للاستخدام الفوري في ما لا يقل عن 100 مدرسة.
- المخرج 2.2.2. ما لا يقل عن 50 دورة تدريب مدربين حول استخدام الوحدات المهنية تم تنفيذها لصالح ما لا يقل عن 1000 معلمة ومعلمة، بالشراكة مع أصحاب العمل.
- المخرج 2.2.3. نظام لفحص ميول الطلبة تم تطويره وتجريبه في العام 2021، وتنفيذه بشكل لا مركزي من خلال المدارس في العام 2022.
- المخرج 2.2.4. برنامج توعوي إرشادي تم تصميمه في العام 2021 وتنفيذه على المستوى الوطني في العام 2022 بالشراكة مع القطاع الخاص لصالح طلاب المرحلة الثانوية.
- المخرج 2.2.5. برامج إعلامية محلية حول التعليم والتدريب المهني تم إعدادها وبثها بالشراكة مع المؤسسات الإعلامية الرسمية والخاصة.

الهدف الثالث: تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء

إن معالجة مشكلة البطالة وزيادة فرص التشغيل في السياق الفلسطيني تعتمد بشكل أساسي على قدرة القطاع الخاص على المحافظة على مستويات التشغيل الحالية لمنع زيادة نسب البطالة من ناحية، وعلى حافزية وقدرة القطاع الخاص للاستثمار واستحداث فرص عمل لائقة للأعداد الكبيرة من الباحثين عن عمل والوافدين الجدد لسوق العمل من ناحية أخرى. ونظراً لارتكاز التشغيل في الاقتصاد الفلسطيني بشكل كبير على المنشآت العائلية والصغيرة ومتناهية الصغر، فإن تحفيز التشغيل الذاتي والعمل الحر وريادة الأعمال في الشركات الناشئة والابتكارية لفئة الشباب والشابات وتذليل العقبات الإدارية والإجرائية الماثلة أمامها، وخصوصاً في القطاعات الانتاجية والتقنية، يعتبر ركنا أساسياً من أركان تطوير الاقتصاد الفلسطيني القطاع الخاص الفلسطيني بما يحقق رؤية التشغيل. كما يشكل تعزيز منظومة تنظيم الأسواق السلعية والرقابة عليها في السوق المحلي ركناً أساسياً آخر لضمان حماية المستهلك وحماية المنتجات المحلية من المنافسة غير العادلة، وبالتالي المحافظة على قدرة القطاع الخاص على الاستثمار في زيادة التنافسية والتشغيل. ومن هذا المنطلق، سيصار لتحقيق هذا الهدف بالتركيز على البناء على الإنجازات التي تحققت في السنوات السابقة في مجالات التنافسية والابتكار وريادة الأعمال، وفي مجالات تعزيز البيئة القانونية للنمو الاقتصادي القائم على التشغيل والعمل اللائق، وتعزيز التشغيل من خلال تعزيز النمو القائم على إحلال الواردات من جهة وتشجيع التصدير من جهة أخرى، وتشجيع العمل الحر والابتكار والتطور التقني بما يخدم نمو الاعمال. وسيتم تحقيق ذلك من خلال النتائج التالية: 1) تطوير البيئة القانونية المؤسساتية بما يسهل الاعمال ويحفز الاستثمار الخاص؛ 2) تعزيز قدرة مؤسسات القطاع الخاص –بما فيها الجمعيات التعاونية– في القطاعات ذات الأولوية في قطاع غزة والقدس والمناطق الخاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة للحفاظ على قدراتها التشغيلية والتنافسية وبما يحسن في ظروف العمل فيها؛ 3) تطوير منظومة خدمات الأعمال والتمويل الداعمة لريادة الأعمال، 4) تعزيز منظومة الرقابة والتفيش على الأسواق السلعية بما يضمن تعزيز المنافسة العادلة للمنتج المحلي وحماية المستهلك. ونورد فيما يلي تفاصيل هذه النتائج ومخرجاتها.

النتيجة 3.1. تطوير البيئة القانونية والتنظيمية بم يسهل ممارسة الأعمال ويحفز الاستثمار الخاص

مؤشرات الإداء:
• منزلة فلسطين على مؤشر أداء الأعمال (البنك الدولي) ترتقي بما لا يقل عن خمس مراكز على الأقل بحلول العام 2023.
• فلسطين تحسن مكانتها في مؤشر سهولة الاعمال بتحقيق علامة لا تقل عن 62 في المؤشر بحلول عام 2023.
• فلسطين تكتسب مكانة بين الدول العشر الأكثر إصلاحا في منظومة بيئة الاعمال بحلول العام 2025.
• نسبة الزيادة السنوية في حجم الاستثمارات في الشركات الناشئة، حسب القطاع ونوع الشركات
• نسبة الزيادة السنوية في عدد الشركات المسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني، حسب نوع الشركات

بناءً على هذه الانجازات التي حققتها فلسطين على صعيد تحسين بيئة الاعمال في السنوات الاخيرة، وفي إطار هذه الاستراتيجية، تلتزم حكومة فلسطين بدفع مزيد من الإصلاحات في البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال كمحرك رئيسي لتحفيز النمو والاستثمار الغني بالوظائف. وسيتم التركيز بشكل خاص على تحفيز الاستثمار من خلال تسهيل عمليات ومتطلبات تسجيل الشركات بشتى أنواعها –وبما في ذلك الشركات الناشئة في قطاع التقنيات العالية– وتوحيد مرجعيات التسجيل والترخيص، بالإضافة الإصلاحات في مجالات تسجيل الممتلكات وبراءات الاختراع وحمايتها وفقاً لأفضل الممارسات العالمية. وسيتم ايلاء اولوية قصوى في هذا المحال لتعديل واعتماد قانون شركات عصري، ومراجعة وتعديل قانون هيئة المدن الصناعية واتمام لوائحه التنفيذية، واعداد واقرار قانون المنافسة واتمام لوائحه التنفيذية، وإعداد وتبني قانون هيئة الاعتماد، ومراجعة قانون المواصفات والمقاييس بما يضمن تعزيز البيئة التنافسية ويخدم مكانة المنتج المحلي في السوق، وتطوير قانون تنظيم اعمال الوكلاء التجاريين، وتطوير وأتمتة وتسهيل إجراءات الترخيص والتسجيل.

وستتركز المخرجات ضمن هذه النتيجة في ما يأتي:

- المخرج 3.1.1. تعديلات وإصلاحات في البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال من أجل تقليل تكلفة البدء في وممارسة الأعمال –بما في ذلك لتخطي إزمة كورونا– تم تحديدها بالشراكة الوثيقة مع القطاع الخاص، والعمل عليها من قبل الحكومة.
- • المخرج 3.1.2. برامج توعوية حول التعديلات القانونية والإصلاحات الجديدة تم تنفيذها في القطاعات الاقتصادية المختلفة لتحفيز الاستفادة منها.

النتيجة 3.2. تعزيز قدرة مؤسسات القطاع الخاص –بما فيها الجمعيات التعاونية– في القطاعات ذات الأولوية في قطاع غزة والقدس والمناطق الخاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة للحفاظ على قدراتها التشغيلية والتنافسية، وبما يحسن في ظروف العمل فيها

مؤشرات الإداء:
• نسبة المنشآت المستهدفة من برامج دعم الصناعة والمستفيدة من رزم الدعم الطارئ الحكومية والتي نجحت في الحفاظ على مستويات التشغيل فيها بعد ستة أشهر من استهدافها. • عدد فرص العمل (حسب الجنس والفئة العمرية) التي تم استحداثها بشكل مباشر في القطاعات ذات الأولوية نتيجة للحوافز وبرامج الدعم المقدمة • نسبة المنشآت المستهدفة المستهدفة من برامج دعم الصناعة والمستفيدة من رزم الحوافز الحكومية والتي نجحت في زيادة نسب التشغيل فيها بعد استهدافها، حسب عدد وجنس المستخدمين الجدد. • عدد المنشآت المستهدفة التي تحسنت شروط وظروف العمل في المنشآت المستهدفة وفقاً لاتفاقيات عمل جماعية فيها. • عدد الشباب والشابات الذين تم تدريبهم من خلال برنامج تطوير الموارد البشرية. • نسبة الزيادة في الانتاجية العمالية في المنشآت المستهدفة.

لطالما عانى الاقتصاد الفلسطيني من القيود المفروضة على الحركة، والوصول والحصول على الموارد، والتبادل التجاري؛ مما أسفر عن تهاوي مستويات الاستثمار إلى أدنى حدودها، ليتمخض عن ذلك تآكل القاعدة المنتجة. وقد كان للمساعدات المالية المقدمة من المجتمع الدولي دور كبير في تخفيف أثر القيود المفروضة على النمو من خلال شحن الاستهلاك العام والخاص، حيث تبقى هذه المعونات –وبالرغم من انها لن توفر البديل المستدام لمتطلبات النمو الاقتصادي– أمراً في غاية الأهمية لضمان منع تآكل وانحدار مستوى التشغيل في منظومة الأعمال ، وخصوصاً في قطاع غزة والمناطق الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية الكاملة في الضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. ويقف الاقتصاد المضمحل في قطاع غزة على أعتاب مفترق طرق هام جراء ضائقة كابدها نتيجة انخفاض حاد في تدفقات معونات إعادة الإعمار والتي تضاءلت إلى 55 مليون دولار في العلم 2017 بالمقارنة مع 400 مليون دولار في العام 2016، ناهيك عن استمرار الحصار الاقتصادي المفروض على قطاع غزة.

.

ولقد ألقت القيود المفروضة على الوصول والحصول على الموارد، لا سيما تلك الموجودة في المناطق المصنفة "ج" ظلالها على النشاط الاقتصادي في الضفة الغربية، والتي يمكن لها إذ ما أزيلت بأن تحفز نمو تراكمي إضافي في الضفة الغربية بما يساوي 33 في المئة مع حلول العام 2025. بدورها حدت القيود المفروضة على التجارة من تحقيق نمو بأنشطة التصدير، والتي تشكل عامل حيوي في الاقتصاد الفلسطيني الصغير نسبياً؛ مما عرقل تنمية القطاع الخاص وقدرته على المحافظة على مستويات التشغيل، ناهيك عن استحداث فرص عمل. وفي المجمل، يقدر البنك الدولي أن تثمر عملية إزالة القيود التي تفرضها الحكومة الاسرائيلية بزيادة الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 36 في المئة في الضفة الغربية و40 في المئة في قطاع غزة مع حلول عام 2025.

وفي هذا السياق، سيتم العمل في إطار هذه النتيجة على استكمال التدابير المنصوص عليها في استراتيجية الاقتصاد الوطنية لمعالجة ثلاثة معوقات رئيسية أمام تنمية منشآت الأعمال الخاصة، لا سيما الصغيرة والمتوسطة في قطاع غزة ومناطق التطوير ذات الأولوية في المناطق "ج" والقدس الشرقية في الضفة الغربية، وهي: أولاً ، الفجوة بين العرض والطلب على العمالة الماهرة ؛ وثانياً، العوائق الإدارية وضعف الخدمات ونقص فرص الائتمان التي تعيق بدء المشاريع الصغيرة والمتوسطة والتوسع فيها؛ وثالثا ، نقص الحوافز للاستثمار في الموارد البشرية في القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية والمناطق الأقل نموا.

تعد الفجوة المتزايدة بين العرض والطلب على العاملين المهرة من جهة، وحجم المخاطرة العالية للاستثمار من جهة أخرى، من أهم العقبات أمام زيادة الاستثمار وتطوير فروع جديدة للاقتصاد. وعليه، فأن أولويات هذه الاستراتيجية تتمحور في تحديد القطاعات ذات مرونة التشغيل العالية ودراسة احتياجات تطورها ومتطلبات الارتقاء بواقع العمل فيها، ومن ثم العمل على تمكين القطاع الخاص فيها على الابقاء على مستويات التشغيل الحالية (لا سيما في قطاع غزة) وتحفيز استثمار الشركات في هذه القطاعات في رفع مستوى تنافسيتها وفي تقديم التطوير والتدريب للعاملين الجدد بما يزيد من عوائد الاستثمار. وسيتم ذلك من خلال العمل على تطوير ما هو قائم من برامج الحوافز وضمانات الاستثمار وتطوير الصناعة الموجهة للقطاع الخاص في هذه القطاعات، ليشمل ذلك توسعة هذه البرامج وتعزيز قدرتها على الاستجابة الأفضل لاحتياجات وواقع هذه الشركات، بما في ذلك من خلال تحفيز الاستثمار في

تدريب العاملين، وخصوصاً لفئتي الشباب والنساء من الوافدين الجدد لسوق العمل. كما سيتم العمل على تطوير حزم حوافز تستهدف الشركات العاملة في قطاعات اقتصادية محددة و / أو توظف الشباب في المناطق الأقل نمواً و / أو في القطاعات التي يتم استهدافها في إطار توجهات الحكومة للتنمية بالعناقيد، لا سيما الشركات الصغيرة والمتوسطة العاملة في القطاع الزراعي والصناعي والسياحي. وستتكامل جميع هذه الجهود مع المخرجات التي سيصار إلى تحقيقها في إطار النتيجة 3.1 أعلاه، وخصوصاً تلك المتعلقة بتعزيز البيئة القانونية والتنظيمية لممارسة الأعمال.

وستتركز المخرجات ضمن النتيجة 3.2 فيما يأتي:

- المخرج 3.2.1. مسح شامل تم تنفيذه لقياس مرونة تشغيل الشباب ولقياس ظروف العمل لمختلف القطاعات الاقتصادية وذلك لتحديد قطاعات التدخل الفرعية ذات الأولوية.
- المخرج 3.2.2. آلية تضمن تسريع البدء في المشاريع والتوسع في القطاعات ذات المرونة العالية في تشغيل الشباب والنساء تم استحداثها بالشراكة مع جميع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.
- المخرج 3.2.3. فرص الائتمان وخدمات تطوير الأعمال الأخرى المتاحة للمؤسسات التي تستثمر في القطاعات ذات الأولوية والتي تتمتع بمرونة عالية في توظيف الشباب والنساء تم تطويرها، وبما يضمن توفير فرص عمل لائقة.
- المخرج 3.2.4. برنامج لتنمية الموارد البشرية والتدريب في المنشآت في القطاعات ذات الأولوية تم تصميمه وتنفيذه لتحسين إنتاجية العاملين.
- المخرج 3.2.5. برنامج دعم طارئ تم تنفيذه لما لا يقل عن 1000 منشآه في القطاعات ذات الأولوية، وبما يحقق اهداف تحسين شروط وظروف العمل للعاملين وتحسين الانتاجية.

النتيجة 3.3. تطوير منظومة خدمات الأعمال والتمويل الداعمة لريادة الأعمال الصغيرة والتشغيل الذاتي بما يعزز التشغيل

مؤشرات الإداء:
• عدد الملتقيات والأطر التنسيقية والتخصصية في مجال ريادة الاعمال الصغيرة والتشغيل الذاتي التي أنشآت وتنتظم لقاءاتها بشكل ربع سنوي على الأقل • عدد المشاركين في المؤتمر الوطني السنوي حول ريادة الأعمال • قيمة محافظ الاستثمار الخاصة في المشاريع الريادة الناشئة في فلسطين، وقيمة ما تم استثماره منها فعلاً • نسبة الزيادة السنوية في عدد المشاريع الملتحقة في حاضنات مقسمة حسب المرحلة • نسبة الزيادة في عدد الرياديين الذي يقدم لهم خدمات الاحتضان من أجل الاستثمار سنوياً، حسب الجنس • عدد المستفيدين من خدمات حاضنات الأعمال غير الاحتضان من أجل الاستثمار (من غير الرياديين الذين يتم احتضانهم)، حسب الجنس وطبيعة الخدمات • نسبة الزيادة في عدد الأشخاص المسجلين على منصات العمل الحر عن بعد، حسب الجنس

سيتم السعي من خلال هذه النتيجة بشكل أساسي إلى تطوير منظومة الخدمات التي يحتاجها الرياديون لتطوير أعمالهم، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها هذه المنظومة لرياديو الحاجة على وجه الخصوص من جهة، وتشجيع التشغيل الذاتي من جهة أخرى. وتتكامل هذه النتيجة مع توجهات الحكومة التي تقودها وزارة الريادة والتمكين والمجلس الأعلى للإبداع والتميز لتطوير ريادة الأعمال الابتكارية والمشاريع الناشئة في قطاع التقنية العالية. وفي هذا الإطار، تركز هذه النتيجة على تلبية احتياجات الرياديين والرياديات –وخصوصاً الشباب والشابات منهم– الى حزمة متنوعة ومتناسبة من أدوات التمويل والخدمات المالية والتي تتوافق مع وضعهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والتي تشمل التأمينات والتسهيلات المصرفية والتمويل الإسلامي والوصول الى الائتمان والضمانات.

كما ستساهم هذه النتجية في الجهود الوطنية لمكافحة الفقر والحد من البطالة من خلال الاستثمار في تنمية وتطوير ريادة الأعمال الصغيرة والمتوسطة والتشغيل الذاتي، بحيث سيتم العمل على تطوير خدمات ريادة الأعمال الموجهة للفئات الضعيفة في اتجاهين رئيسين: أولاً، بناء قدرات الأفراد (المعارف والمهارات الفنية والحياتية والتوجهات) ليصبحوا أكثر قدرة على إنشاء وتطوير مشاريعهم الاقتصادية التي تمكنهم من الاعتماد على الذات والخروج من دائرة الفقر والتهميش وتهديداتها. وسيشمل العمل في هذا الإطار توفير خدمات التوعية والإرشاد والتدريب، والمساهمة في تضمين ريادة الأعمال في منظومة التعليم كاستراتيجية طويلة الأمد للارتقاء بريادة الأعمال. وثانياً، توفير حزمة متنوعة ومتناسبة من الحوافز والخدمات المالية لرياديي الحاجة –والتي تتوافق مع وضعهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي– للبدء في مشاريعهم وتطويرها.

إن تطوير قدرات حاضنات ومسرعات الأعمال لتقديم خدمات الاحتضان والتسريع والوصول إلى فرص الاستثمار لرياديو الحاجة يعتبر ركناً أساسياً من أركان تطور منظومة الريادة في فلسطين، وهو ما سيسعى لتحقيقه من خلال هذه الاستراتيجية أيضاً. وفي حين أن المنافسة بين حاضنات ومسرعات الأعمال تعتبر عنصراً ايجابياً لتطور الريادة، إلا أن هناك حاجة أيضاً للتنسيق والتكامل وتبادل الخبرات والتجارب بين هذه المؤسسات بما يخدم التنافسية وتطور سلسلة القيمة في هذه المنظومة، وخصوصاً في سياق إجماع جميع الفاعلين في القطاع على تشتت وتبعثر الجهود، وهو ما سيتم العمل عليه في ذات الإطار.

وسيصار إلى تحقيق النتيجة 3.3 أعلاه من خلال المخرجات التالية:

- المخرج 3.3.1. برنامج تدريبي موجه للشباب والشابات في ريادة الأعمال تم تصميمه وتنفيذه بالشراكة بين الصندوق الوطني للتشغيل والحماية الاجتماعة وحاضنات ومسرعات الأعمال ومؤسسات التعليم والتدريب ذات العلاقة لصالح الشباب والشابات.
- المخرج 3.3.2. ما لا يقل عن 2000 شاب وشابة تم تقديم الإرشاد والدعم الفني والتوجيه لهم للبدء في عملية انشاء أو تطوير مشاريعهم.

- المخرج 3.3.3. ميثاق وطني لتشجيع ريادة الأعمال الصغيرة وتكثيف توجيه التمويل لها تم وضعه وتبنيه من قبل المصارف ومؤسسات الإقراض وحاضنات ومسرعات الأعمال وبرامج التمكين الاقتصادي الوطنية والأجنبية، وبرعاية وزارة الريادة والتمكين وسلطة النقد الفلسطينية والمجلس الأعلى للابداع والتميز.
- المخرج 3.3.4. برنامج لبناء قدرات حاضنات ومسرعات الأعمال في مجال تقديم الدعم الفني والتقني لريادي الأعمال الصغيرة في قطاعات تخصصية تم تنفيذه لصالح 40 حاضنة ومسرعة أعمال، وبما يساهم في تحسين مستوى جودة الخدمات المقدمة وتغطيتها الجغرافية.
- المخرج 3.3.5. برنامج لضمان القروض والتسهيلات البنكية لقطاع ريادة الأعمال الصغيرة تم انشاؤه بالشراكة بين الصندوق الفلسكيني للتشغيل والحماية الاجتماعية والمصارف ومؤسسات الإقراض لفائدة ما لا يقل عن 500 مشروع ريادي صغير.
- المخرج 3.3.6. برنامج إعلامي يهدف لرفع الوعي والقبول المجتمعي لريادة الأعمال تم إعداده وبثه في الأعلام الرسمي.

النتيجة 3.4. تعزيز منظومة الرقابة على الأسواق السلعية بما يحقق شروط المنافسة العادلة للمنتج المحلي

مؤشرات الإداء:
• نسبة الزيادة السنوية في العينات التي يتم سحبها من الأسواق السلعية لأغراض التحقق من التزامها بالمواصفات والمعايير الفلسطينية، حسب التصنيف السلعي الدولي للحد الثالث • نسبة الزيادة السنوية في العينات المسحوبة التي يثبت التزامها بالمواصفات الفلسطينية، حسب التصنيف السلعي الدولي للحد الثالث • نسبة الزيادة في عدد الجولات التفتيشية التي تقوم بها وزارة الاقتصاد وعدد المحلات التي يتم زيارتها سنويا

يعتبر المنتج المحلي عمود الاقتصاد الوطني، والاهم في مختلف القطاعات الاقتصادية ولكنه يحتاج لتعزيز حقيقي من قبل الحكومة ليكون قادراً على المنافسة وسط السوق المحلية والأسواق المجاورة. إن استراتيجية تعزيز المنتج المحلي وتشجيع المستثمرين على القيام بصناعات وانتاج سلع جديدة بما يخدم التشغيل ومجابهة البطالة، خاصة في ظل التسارع الكبير في الصناعات العالمية وظهور صناعات متجددة باستمرار، يتطلب ضبط الأسواق وحوكمتها بشكل يضمن الارتقاء بالمنتج المحلي من جهة، وحماية المنتج المحلي من المنافسة غير العادلة من جهة أخرى. وفي السياق الفلسطيني على وجه الخصوص، ونتيجة لعدم قدرة الحكومة الفلسطينية على ضبط حركة التجارة على المعابر التجارية التي تتحكم فيها دولة الاحتلال، يعتبر ضبط الأسواق والرقابة عليها من أهم متطلبات التنمية الاقتصادية القائمة على التشغيل، كون المنافسة غير العادلة التي يجابهها المنتج المحلي تعبر من أهم العوامل التي تعيق قدرة القطاع الخاص على الاستثمار والتشغيل.

ويتطلب ضبط السوق السلعي ايجاد السبل لمنع تداول السلع التي لا تلتزم بالحد الأدنى من المعايير والمواصفات الفلسطينية، بما في ذلك من خلال رفع قدرات الرقابة على الاسواق للجهات ذات العلاقة، وخصوصاً جمعيات حماية المستهلك ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية ووزارة الاقتصاد الوطني. إن هذا الاجراء يقود الى تمكين

السلع المنتجة محليا من منافسة المنتجات المستوردة، ويعزز نتائج العمل الذي تقوده الحكومة بالشراكة مع القطاع الخاص الفلسطيني للارتقاء بالصناعة الفلسطينية وفق نهج التنمية بالعناقيد وعلى قاعدة التوسع الافقي في الصناعة والزراعة والسياحة لتشمل جميع المحافظات الفلسطينية من جهة، ونتائج تعزيز البيئة القانونية والمؤسساتية لقطاع الأعمال الواردة في سياق النتيجة 3.1 أعلاه، من جهة أخرى.

تأخذ الإدارة العامة حماية المستهلك في وزارة الاقتصاد الوطني على عاتقها القيام بالرقابة والتفتيش لمنع الغش والتدليس التجاري، وتبادر للتحقيق والبحث والتحليل للتحقق من سلامة السلع وأمان استخدامها واخضاعها للفحص المخبري، والبحث عن التجاوزات التجارية بالقرصنة والتزوير، والاهتمام بمدى مطابقة السلع المتواجدة والواردة الى الاسواق للمواصفات الفلسطينية والتعليمات الفنية الالزامية ذات العلاقة والتحليل للنتائج ورفع التوصيات للجهات ذات العلاقة لاتخاذ التدابير اللازمة.وبالرغم من هذا، يعتبر غياب المعايير الفنية للمواصفات لكثير من السلع التي يتم تداوله في الأسواق نقطة ضعف قوية يجب معالجتها بأسرع وقت من منظور تمكين القطاع الخاص الفلسطيني وتعزيز تنافسيته وقدرته على الاستثمار والتشغيل. فعدم وجود تعليمات ومعايير فنية إلزامية لعدد من المواصفات الفلسطينية المعتمدة يجعل عملية تطبيق هذه المواصفات «اختيارية»، الامر الذي يستدعي العمل على البناء على الجهود التي تقودها وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية لاستكمال المواصفات الفنية الالزامية لجميع السلع التي يتم تداولها في السوق الفلسطيني وتعزيز القدرات الفنية والبشرية للرقابة على مدى الالتزام بهذه المواصفات، وبما يغلق الباب امام التجار او المنتجين او الموردين ومنعهم من التملص من المواصفة بذريعة عدم وجود تعليمات فني، وخصوصاً في للسلع التي يتم انتاجها محلياً ويتوفر لها بدائل مستوردة.

وفي هذا السياق، ستتركز المخرجات التي سيتم التركيز على تحقيقها في إطار هذه الاستراتيجية لغايات تعزيز منعة ودعم القطاع الخاص لتحقيق غايات التشغيل بما يلي:

- المخرج 3.4.1. التعليمات والمواصفات الفنية الالزامية لما لا يقل عن 100 سلعة منتجة محلياً ويتوفر لها بدائل مستوردة.
- المخرج 3.4.2. القدرات البشرية والتقنية (المخبرية) في مجال ضبط والرقابة على الأسواق السلعية لضمان التزامها بالمعايير الفنية الإلزامية تم تطويرها.
- المخرج 3.4.3. برنامج أعلامي توعوي تم تنفيذه بالشراكة بين وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية وجمعيات حماية المستهلك ومنظمات أصحاب العمل لتوعية المستهلك حول الشروط الفنية الالزامية ومعايير التحقق من الجودة.

جدول 11: النتائج ومؤشراتها واستهدافاتها

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
الهدف الأول: تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب.							
النتيجة 1.1. تعزيز التنسيق والرقابة الفعالة على تنفيذ برامج التشغيل	عدد برامج التشغيل التي يتم تنفيذها بالشراكة مؤسسات قطاع العمل، ونسبتها من إجمالي هذه البرامج.	4 برامج، نسبتها أقل من 10%	8 برامج	10 برامج	12 برنامج	12 برنامج	15 برنامج
	عدد برامج التشغيل التي يتم تقييمها بما يضمن توفير التحليل المقترن بالدلائل حول مدى ملائمتها، وفاعليتها وأثرها.	0	0	2	2	2	2
	وجود نظام معلومات سوق عمل مترابط ويوفر معلومات محدثة للباحثين عن العمل، وأصحاب العمل، وصانعي السياسات حول أداء سوق العمل وبرامج التشغيل المختلفة.	لا يوجد نظام متكامل ومترابط	بدء تطوير النظام	النظام انجز بنسبة 25%	النظام انجز بنسبة 100%	النظام أطلق ويستخدم من جميع أطراف سوق العمل	النظام ويستخدم من جميع أطراف سوق العمل
	نسبة العاطلين عن العمل المسجلين على نظام سوق العمل، والمسجلين للاستفادة من برامج سوق العمل النشطة، حسب الجنس والعمر بالسنوات	أقل من 5%	5%	20%	30%	40%	50%
النتيجة 1.2. خدمات التشغيل العامة أكثر استجابة للباحثين عن عمل وأصحاب العمل	عدد مديريات العمل التي تم دعمها لتقديم خدمات التشغيل من خلال مكاتب الخدمة الموحدة/مكاتب التشغيل متعدد الخدمات، وبالتنسيق المباشر مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.	8	8	12	14	16	16
	عدد المستفيدين من الباحثين عن العمل من خدمات التشغيل المقدم من خلال مكاتب التشغيل متعدد الخدمات (بما في ذلك من خلال التعاون مع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية)، حسب الجنس والعمر ونوع الخدمة الأساسية التي تم تقديمها.	أقل من 2000	2000	4000	8000	12000	14000
	عدد أصحاب العمل الذين استفادوا من خدمات المواءمة التي تقدمها مكاتب التشغيل متعدد الخدمات بالتعاون مع	أقل من 100	100	150	200	250	300

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
	الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.						
	نسبة رضا المستفيدين (باحثين عن عمل وأصحاب عمل) عن خدمات التشغيل التي تلقوها من خلال مديريات العمل.	غير متاح	--	ما لا يقل عن 50% من المستفيدين يعبرون عن نسبة رضا جيدة أو أعلى على مقياس من خمس مستويات	ما لا يقل عن 55% من المستفيدين يعبرون عن نسبة رضا جيدة أو أعلى على مقياس من خمس مستويات	ما لا يقل عن 60% من المستفيدين يعبرون عن نسبة رضا جيدة أو أعلى على مقياس من خمس مستويات	ما لا يقل عن 70% من المستفيدين يعبرون عن نسبة رضا جيدة أو أعلى على مقياس من خمس مستويات
النتيجة 1.3. ايجاد التكامل بين برامج التشغيل وبرامج الحماية الاجتماعية (لتلبية احتياجات وحقوق النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة من المستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية والشباب ممن ليسوا	عدد الشباب في الفئة العمرية 15-29 عام ممن ليسوا في العمل أو في التعليم أو التدريب الذين يتم إدماجهم في سوق العمل، حسب الجنس والفئة العمرية.	0	500	800	1000	1200	1500
	عدد المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية الذين تم تقديم خدمات التشغيل لهم، حسب الجنس والفئة العمرية ونوع الإعاقة (إن وجدت) وفجوة الفقر لديهم.	0	150	300	500	800	1400
	عدد المستفيدين من خدمات التشغيل ممن يتلقون مساعدات اجتماعية الذين استطاعوا الخروج من دائرة الفقر، حسب الجنس والفئة العمرية ونوع الإعاقة (إن وجدت).	0	0	100	200	300	500
	عدد المستفيدين المتعطلين عن العمل من برامج التشغيل الطارئ	0	3000	3000	4000	4000	4000

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
في العمل أو التعليم أو التدريب والعاملين ممن يتعرضون للبطالة القسرية)							
النتيجة 1.4. تقوية منظومة التفتيش للحد من ظاهرة العمل غير المنظم، وخصوصاً بين النساء والشباب، وتعزيز الالتزام بقانون العمل ك	النسبة المئوية للزيادة في عدد العاملين الذين تشملهم زيارات التفتيش	%0	%5	%12	%20	%30	%45
	النسبة المئوية للزيادة في المنشآت المزارة التي يثبت امتثالها لقانون العمل، حسب القطاع الاقتصادي وجوانب القانون الممتثل لها.	0	%10	%15	%20	%22	%30
	زيادة عدد العاملين (حسب الجنس) الذين يتم تسجيلهم كعاملين رسميين في القطاعات التي يغلب عليها العمل غير المنظم بنسبة 5% سنوياً.	0	1000	2000	3000	4000	5000
	النسبة المئوية للانخفاض في عدد للعاملين (حسب الجنس) الذين يتلقون أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور، حسب القطاع الاقتصادي.	%11 بين الذكور و 43% للإناث.	%10 بين الذكور و 40% للاناث	%9 للذكور و 35% للإناث	%8 للذكور و 30% للإناث	%7 للذكور و 25% للإناث	%6 للذكور و20% للإناث
	النسبة المئوية للانخفاض في إصابات العمل، حسب القطاع.	0	%5	%7	%10	%11	%13
	عدد الأطفال (دون 16 عام) الذين يتم إخراجهم من سوق العمل وإعادة إدماجهم في التعليم أو التدريب المهني.	0	80	120	150	200	250
	النسبة المئوية للانخفاض في عمالة الأطفال، حسب القطاع والجنس.	0	%1	%1	%1	%2	%2
	النسبة المئوية للزيادة في زيارات التفتيش التي يتم تنفيذها بالشراكة بين وزارة العمل والوزارات الأخرى التي تضطلع بمسؤوليات تنظيم وإشراف على المنشآت المزارة.	0	%10	%12	%14	%18	%23
النتيجة 1.5.	عدد المشاركين (حسب الجنس والعمر) في أنشطة رفع الوعي والتثقيف الحقوقي	0	1500	2000	3000	4000	4000

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
تشجيع انتقال المنشآت إلى الاقتصاد الرسمي وتعزيز معرفة العمال والباحثين عن عمل بحقوقهم العمالية	المنفذة من خلال البرنامج الوطني للتوعية في الحقوق العمالية.						
	النسبة المئوية للأفراد في سن العمل الذين يستطيعون ذكر ما لا يقل عن 8 حقوق عمالية، حسب الجنس والعلاقة بسوق العمل والفئة العمرية وسنوات العمل والتعليم.	غير متاح	%15	%25	%30	%45	%65
	نسبة الزيادة في المنشآت الرسمية من أجمالي المنشآت.	0	%4	%5	%8	%10	%12
	نسبة الزيادة في العمالة الرسمية في المنشآت.	0	%7	%10	%12	%15	ما لا يقل عن %17
النتيجة 1.6. تعزيز البنية المؤسساتية للحوار الاجتماعي والضمان الاجتماعي	عدد اجتماعات المجلس الاقتصادي الاجتماعي السنوية	0	2	3	4	4	4
	عدد اجتماعات لجنة السياسات العمالية السنوية	0	1	3	4	4	4
	عدد وطبيعة التشريعات والسياسات التي تم تبنيها لتشجيع العمل النقابي أو تحسين علاقات العمل	0	1 قانون + 2 نظام	1 قانون + 2 نظام + 2 سياسة	2 نظام + 2 سياسة	2 نظام + 2 سياسة	2 نظام + 2 سياسة
	عدد النقابات التي تم تسجيلها أو إعادة تفعيلها	0	12	15	15	20	15
	الزيادة المئوية في الكثافة النقابية	%19.5 من العاملين ينتسبون إلى نقابات	%22	%25	%28	%30	ما لا يقل عن %33
	الزيادة السنوية في عدد العاملين المسجلين في مؤسسة الضمان الاجتماعي نسبة إلى إجمالي العاملين في القطاع غير الحكومي	0	0	بداية التسجيل	%10	%25	%30
الهدف الثاني: تعزيز قابلية تشغيل الشباب والنساء وأولئك الذين يسعون إلى العودة إلى سوق العمل							
النتيجة 2.1. مواءمة	عدد وطبيعة برامج التعليم والتدريب المهني والتقني التي يتم تطويرها أو استحداثها بناءً على متطلبات سوق	0	8 برنامج	15 برنامج	20 برنامج	30 برنامج	40 برنامج

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
نظام التعليم والتدريب المهني والتقني مع متطلبات سوق العمل كماً ونوعاً، بالشراكة الوثيقة بين القطاع العام والخاص	العمل، وعدد الملتحقين بهذه البرامج حسب الجنس						
	معدل الزيادة السنوية في مؤسسات التعليم التقني والمهني التي أدخلت مساقات أو برامج الريادة ومهارات الحياة ضمن برامجها التعليمية الالزامية.	0	%5	%10	%20	%40	%70
	نسبة الطلاب المنخرطين في التعليم والتدريب المهني الذين يتلقون تدريبات عملية في سوق العمل.	%15	%30	%30	%40	%60	%80
	نسبة المعلمين المؤهلين حسب كفايات التأهيل المهنية	%40	%45	%60	%70	%75	%80
	نسبة رضا المشغلين عن عمليات تطوير التعليم والتدريب المهني والتقني ومخرجات هذا التعليم والتدريب.	%0	%10 يعبرون عن نسبة رضا عالية	%20 يعبرون عن نسبة رضا عالية	%30 يعبرون عن نسبة رضا عالية	%35 يعبرون عن نسبة رضا عالية	%45 يعبرون عن نسبة رضا عالية
النتيجة 2.2. تعزيز التوجه نحو التعليم والتدريب المهني والتقني، وخصوصاً للإناث	نسبة الزيادة في معدل الالتحاق في برامج التعليم والتدريب المهني والتقني، حسب الجنس.	معدل الالتحاق بالتعليم المهني والتقني = 4.8% من إجمالي عدد الطلاب في الصف العاشر؛ نسبة الطلاب المسجلين والملتحقين في مؤسسات التعليم التقني = 11.3%	5% و 11.5%	6% و 12.5%	8% و 15%	10% و 17%	12% و 20%

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
		من إجمالي عدد الطلاب الذين أتموا المرحلة الثانوية بنجاح					
	نسبة المدارس الأكاديمية التي يوجد فيها وحدات مهنية فاعلة، حسب جنس الطلبة.	53	60	100	150	220	300
الهدف الثالث: تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء							
النتيجة 3.1. تطوير البيئة القانونية والتنظيمية بم يسهل ممارسة الأعمال ويحفز الاستثمار الخاص	منزلة فلسطين على مؤشر أداء الأعمال (البنك الدولي) ترتقي بما لا يقل عن خمس مراكز على الأقل بحلول العام 2023.	117	117	115	112	110	105
	فلسطين تحسن مكانتها في مؤشر سهولة الاعمال بتحقيق علامة لا تقل عن 62 في المؤشر بحلول عام 2023.	52	54	60	62	65	68
	فلسطين تكتسب مكانة بين الدول العشر الأكثر إصلاحا في منظومة بيئة الاعمال بحلول العام 2025.	--	بين العشرين	بين الخمسة عشرة	بين الخمسة عشرة	بين العشرة الاكثر إصلاحا	بين العشرة الأكثر إصلاحا
	نسبة الزيادة السنوية في حجم الاستثمارات في الشركات الناشئة، حسب القطاع ونوع الشركات	غير متاح	%5	%8	%8	%10	%12
	نسبة الزيادة السنوية في عدد الشركات المسجلة لدى وزارة الاقتصاد الوطني، حسب نوع الشركات	0	%3	%4	%5	%6	%8
النتيجة 3.2. تعزيز قدرة مؤسسات القطاع	نسبة المنشآت المستهدفة من برامج دعم الصناعة والمستفيدة من رزم الدعم الطارئ الحكومية والتي نجحت في الحفاظ على مستويات التشغيل فيها بعد ستة أشهر من استهدافها.	0	150	250	400	550	800

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
الخاص – بما فيها الجمعيات التعاونية– في القطاعات ذات الأولوية في قطاع غزة والقدس والمناطق الخاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة للحفاظ على قدراتها التشغيلية والتنافسية، وبما يحسن في ظروف العمل فيها	عدد فرص العمل (حسب الجنس والفئة العمرية) التي تم استحداثها بشكل مباشر في القطاعات ذات الأولوية نتيجة للحوافز وبرامج الدعم المقدمة	0	1500	2500	2800	3000	3500
	نسبة المنشآت المستهدفة المستهدفة من برامج دعم الصناعة والمستفيدة من رزم الحوافز الحكومية والتي نجحت في زيادة نسب التشغيل فيها بعد استهدافها، حسب عدد وجنس المستخدمين الجدد.	0	300	500	700	1000	1400
	عدد المنشآت المستهدفة التي تحسنت شروط وظروف العمل في المنشآت المستهدفة وفقاً لاتفاقيات عمل جماعية فيها.	0	300	500	700	1000	1400
	عدد الشباب والشابات الذين تم تدريبهم من خلال برنامج تطوير الموارد البشرية.	0	840	1000	1400	1500	1400
	نسبة الزيادة في الانتاجية العمالية في المنشآت المستهدفة.	0	%2	%3	%3	%3	%4
النتيجة 3.3. تطوير منظومة خدمات الأعمال والتمويل الداعمة لريادة الأعمال الصغيرة والتشغيل الذاتي بما يعزز التشغيل	عدد الملتقيات والأطر التنسيقية والتخصصية في مجال ريادة الاعمال الصغيرة والتشغيل الذاتي التي أنشآت وتنتظم لقاءاتها بشكل ربع سنوي على الأقل	0	2	3	3	4	4
	عدد المشاركين في المؤتمر الوطني السنوي حول ريادة الأعمال	0	200	300	400	500	800
	قيمة محافظ الاستثمار الخاصة في المشاريع الريادة الناشئة في فلسطين، وقيمة ما تم استثماره منها فعلاً	غير متاح	10 مليون دولار	12 مليون دولار	15 مليون دولار	18 مليون دولار	25 مليون دولار
	نسبة الزيادة السنوية في عدد المشاريع الملتحقة في حاضنات مقسمة حسب المرحلة	لا يوجد	%0	%8	%8	%9	%10
	نسبة الزيادة في عدد الرياديين الذي يقدم لهم خدمات الاحتضان من أجل	غير متاح	500	600	800	1000	1250

النتيجة	المؤشر	قيمة خط الأساس	استهدافات				
			2021	2022	2023	2024	2025
	الاستثمار سنوياً، حسب الجنس						
	عدد المستفيدين من خدمات حاضنات الأعمال غير الاحتضان من أجل الاستثمار (من غير الرياديين الذين يتم احتضانهم)، حسب الجنس وطبيعة الخدمات	غير متاح	100	200	250	300	350
	نسبة الزيادة في عدد الأشخاص المسجلين على منصات العمل الحر عن بعد، حسب الجنس	غير متاح	%5	%10	%13	%15	%25
النتيجة 3.4. تعزيز منظومة الرقابة على الأسواق السلعية بما يحقق شروط المنافسة العادلة للمنتج المحلي	نسبة الزيادة السنوية في العينات التي يتم سحبها من الأسواق السلعية لأغراض التحقق من التزامها بالمواصفات والمعايير الفلسطينية، حسب التصنيف السلعي الدولي للحد الثالث	0	%10	%20	%35	%60	%80
	نسبة الزيادة السنوية في العينات المسحوبة التي يثبت التزامها بالمواصفات الفلسطينية، حسب التصنيف السلعي الدولي للحد الثالث	%50	%60	%80	%95	%100	%100
	نسبة الزيادة في عدد الجولات التفتيشية التي تقوم بها وزارة الاقتصاد وعدد المحلات التي يتم زيارتها سنويا	0	%8	%15	%20	%25	%30

الفصل الخامس: الموارد المالية المطلوبة

تقدر التكلفة الإجمالية لتنفيذ خطة العمل لهذه الاستراتيجية بنحو 243.076 مليون دولار أمريكي، يتوفر منها فعليا نحو 68.5 مليون دولار من خلال برامج الموازنة الحكومية في القطاعات ذات العلاقة أو من خلال برامج التعاون الفني الممولة من المانحين. يتوخى أن يتم ردم فجوة التمويل المتبقية والبالغة 174.576 مليون دولار من خلال مشاريع التعاون التقني التي تمولها الدول المانحة والمهتمة بقطاع التشغيل. وتتوزع هذه التكاليف على ألاهداف الاستراتيجية كالتالي:

4) الهدف الأول: تقوية حوكمة سوق العمل وتطوير سياسات وبرامج سوق العمل النشط بما يضمن تعزيز الروابط فيما بينها وزيادة فاعليتها في المواءمة بين جانبي العرض والطلب – 43.546 مليون دولار
5) الهدف الثاني: تحسين مواءمة منظومة التعليم والتعليم العالي مع احتياجات سوق العمل – 125.710 مليون دولار.
6) الهدف الثالث: تعزيز منعة القطاع الخاص وقدرته على النمو في الانتاجية واستحداث فرص العمل اللائق للباحثين عن عمل، لا سيما الشباب والنساء – 73.820 مليون دولار.

يوضح الجدول التالي التكاليف المقدرة لكل نتيجة استراتيجية، وكذلك الجهات التي ستكون مسؤولة عن تحقيقها حسب المخرجات المخطط لتنفيذها.

جدول 12: المصادر المالية اللازمة لتنفيذ خطة العمل الاستراتيجية وفجوات التمويل

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
1.1. تعزيز التنسيق والرقابة الفعالة على تنفيذ برامج التشغيل	1.1.1. نظام معلومات سوق عمل متكامل يعتمد على التعاون بين مؤسسات القطاعين العام والخاص ويتضمن واجهات مصممة لأنواع مختلفة من المستخدمين، ويتيح الربط اما بين لباحثين عن عمل وأصحاب العمل.	2	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني – الجهاز المركزي للإحصاء – اتحاد الغرف التجارية – اتحاد نقابات عمال فلسطين	وزارة العمل	680000	180000	250000	250000	0	0
	1.1.2. وزارة العمل مزودة بالموارد البشرية والمادية الكافية لتنسيق إدارة واستخدام نظام معلومات سوق العمل وتطويره.	2	وزارة العمل	وزارة العمل	250000	20000	50000	50000	60000	70000
	1.1.3. برامج التشغيل الحكومية تم متابعتها وتقييمها بشكل منتظم وتوفير المعلومات حولها في نظام معلومات سوق العمل.	1	وزارة العمل	وزارة العمل	100000	0	25000	25000	25000	25000
1.2. خدمات التشغيل العامة أكثر استجابة للباحثين عن عمل وأصحاب العمل	1.2.1. مكاتب التشغيل متعدد الخدمات تمت تطوير قدراتها البشرية والتنظيمية بما يمكنها من تخطيط وتنفيذ والرقابة على خدمات التشغيل بالتنسيق والشراكة منع الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.	1	وزارة العمل + صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	وزارة العمل	180000	50000	50000	35000	25000	20000
	1.2.2. نظام قائم على تكنولوجيا المعلومات تم تطويره واستخدامه في جميع مكاتب التشغيل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لإدارة ومراقبة أداء برامج سوق العمل النشطة.	1	وزارة العمل + صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	وزارة العمل	100000	0	80000	20000	0	0
	1.2.3. خدمات التشغيل العامة تم تطويرها كما ونوعاً، بما في ذلك من خلال استحداث برامج التدريب أثناء العمل لتعزيز فرص التشغيل لأول مرة في القطاع الخاص للشباب والشابات، وبرامج التدريب أثناء التعليم لتسهيل انتقال الطلاب والطالبات إلى عالم العمل بالشراكة بين وزارة العمل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية.	1	وزارة العمل – صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية – وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة الزراعة – وزارة شؤون المرأه – وزارة التعليم العالي – وزارة السياحة – وزارة الريادة والتمكين	وزارة العمل	2500000	600000	500000	400000	300000	200000
	1.2.4. خدمات التشغيل في ما لا يقل عن خمسة محافظات تم تقييمها بعد مرور سنتين على تنفيذها لقياس فعاليتها وأثرها.	2	وزارة العمل	وزارة العمل	60000	0	30000	0	30000	0
	1.2.5. مجالس التشغيل المحلية تم تعزيز تنظيمها وبناء قدراتها للتخطيط وتنفيذ برامج التشغيل.	3	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة شؤون المرآة – وزارة التربية والتعليم – اتحاد الغرف التجارية – اتحاد نقابات عمال فلسطين	وزارة العمل	300000	60000	80000	80000	40000	40000
	1.2.6. بنك معلومات وأفكار وفرص ريادية يسهم في توجيه الشباب نحو فرص عمل ذاتية وأفكار مشاريع صغيرة تم تطويره.	2	صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	صندوق التشغيل والحماية	300000	150000	100000	50000	0	0

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
				الاجتماعية						
1.3. ايجاد التكامل بين برامج التشغيل وبرامج الحماية الاجتماعية (لتلبية احتياجات وحقوق النساء والشباب وذوي الاحتياجات الخاصة من المستفيدين من برامج المساعدات الاجتماعية والشباب ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب والعاملين ممن يتعرضون للبطالة القسرية)	1.3.1. نظام تم أنشاؤه بالتعاون ما بين وزارات التربية والتعليم والعمل والتنمية الاجتماعية والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتحديد الشباب والشابات في الفئة العمرية 15-29 ممن ليسوا في العمل أو التعليم أو التدريب واستهدافهم في خدمات التشغيل للانتقال إلى سوق العمل، ويستخدم في جميع مكاتب العمل.	1	وزارة التنمية الاجتماعية – وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل- صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	وزارة التنمية الاجتماعية	500000	100000	200000	200000	0	0
	1.3.2. برنامج لتشغيل الشباب والنساء العاطلين عن العمل من الأسر الفقيرة المستهدفة من برامج المساعدات الاجتماعية تم إنشاؤه وتمويله لتنفيذ تدخلات التشغيل والانتقال إلى العمل اللائق لصالح هذه الفئة.	1	وزارة التنمية الاجتماعية – وزارة شؤون المرأة	وزارة التنمية الاجتماعية	3000000	1000000	1000000	500000	250000	250000
	1.3.3. برنامج للتشغيل الطارئ تم تصميمه وتنفيذه بالشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية لتوفير ما لا يقل عن 120 يوم عمل منتج للمتعطلين عن عمل بشكل قسري في قطاع غزة والضفة الغربية.	1	صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية – وزارة العمل- وزارة الاقتصاد الوطني- وزارة الزراعة – وزارة السياحة – وزارة الأشغال العامة والاسكان – وزارة شؤون المرأة – وزارة التنمية الاجتماعية – اتحاد الغرف التجارية – اتحاد نقابات عمال فلسطين.	وزارة العمل	30000000	12000000	8000000	4000000	3000000	3000000
1.4. تقوية منظومة التفتيش للحد من ظاهرة العمل غير المنظم، وخصوصاً بين النساء والشباب، وتعزيز الالتزام بقانون العمل	1.4.1. عدد مفتشي العمل تم زيادته.	2	وزارة العمل	وزارة العمل	1500000	500000	300000	300000	200000	200000
	1.4.2. مفتشي العمل اكتسبوا معارف ومهارات جديدة تمكنهم من الاضطلاع بمسؤولياتهم بفاعلية أكبر.	2	وزارة العمل – وزارة شؤون المرأة	وزارة العمل	245000	45000	45000	45000	50000	60000
	1.4.3. أنظمة وإجراءات التفتيش تمت مراجعتها وتطويرها.	3	وزارة العمل	وزارة العمل	100000	0	80000	20000		
	1.4.4. طواقم التفتيش تتوفر لديها وسائل التنقل والأجهزة والمعدات التي تحتاجها للارتقاء بمستوى التفتيش كماً ونوعاً.	1	وزارة العمل	وزارة العمل	720000	220000	200000	120000	100000	80000
1.5. تشجيع انتقال المنشآت إلى الاقتصاد الرسمي وتعزيز معرفة العمال والباحثين عن عمل بحقوقهم العمالية	1.5.1. أداة لقياس حجم العجز في العمل اللائق تم تطويرها وتضمينها في المسح الدوري للقوى العاملة (LFS).	1	الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني – وزارة العمل – وزارة شؤون المرأة	وزارة العمل	25000	25000	0	0	0	0
	1.5.2. عشرة دراسات اقتصادية لقطاعات اقتصادية خدماتية وانتاجية تم إعدادها لدراسة واقع العمل في الاقتصاد غير الرسمي من منظور العاملين وأصحاب العمل.	3	وزارة العمل – وزارة شؤون المرآة – وزارة الاقتصاد الوطني	وزارة العمل	200000	40000	40000	40000	40000	40000
	1.5.3. برنامج توعوي حول سلبيات الاقتصاد غير الرسمي والحقوق العمالية تم تنفيذه بالشراكة مع الشركاء الاجتماعيين في جميع المحافظات ولفائدة ما لا يقل عن 100 ألف عامل وباحث عن عمل.	3	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة شؤون المرآة	وزارة العمل	150000	35000	35000	350000	23000	22000

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
1.6. تعزيز البنية المؤسساتية للحوار الاجتماعي والضمان الاجتماعي	1.6.1. المجلس الاقتصادي الاجتماعي تم تفعيله ومأسسة عمله وبناء قدراته للاضطلاع بدوره بفاعلية.	1	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة التنمية الاجتماعية – وزارة شؤون المرآة – وزارة الزراعة – وزارة السياحة – وزارة التربية والتعليم – وزارة التعليم العالي – وزارة الريادة والتمكين – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص – اتحاد نقابات عمال فلسطين	وزارة العمل	110000	30000	20000	20000	20000	20000
	1.6.2. لجنة السياسات العمالية تم إعادة تشكيلها وتفعيلها ومأسسة عملها وبناء قدرات أعضاءها.	1	وزارة العمل	وزارة العمل	50000	30000	10000	10000	0	0
	1.6.3. قانون التنظيم النقابي تم مراجعته بمشاركة فاعلة لأطراف الانتاج الثلاثة وإقراره للتنفيذ.	1	وزارة العمل – اتحاد نقابات عمال فلسطين – اتحاد الغرف التجارية – وزارة الاقتصاد الوطني	وزارة العمل	16000	8000	8000	0	0	0
	1.6.4. قانون الضمان الاجتماعي تم مراجعته بالتوافق بمشاركة فاعلة لأطراف الانتاج الثلاثة وإقراره للتنفيذ.	1	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة التنمية الاجتماعية – وزارة شؤون المرآة – وزارة الزراعة – وزارة السياحة – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص – اتحاد نقابات عمال فلسطين	وزارة العمل	200000	100000	80000	20000	0	0
	1.6.5. مؤسسة الضمان الاجتماعي الفلسطيني تباشر في أعمالها بعد إعادة مأسستها.	2	وزارة العمل	وزارة العمل	1500000	0	0	600000	600000	300000
	1.6.6. برنامج لبناء قدرات منظمات العمال وأصحاب العمال في مجال إدارة علاقة العمل والمفوضات الجماعية تم تنفيذه ومأسسته في وزارة العمل الفلسطينية.	3	اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية – الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين – وزارة العمل	وزارة العمل	760000	155000	155000	150000	150000	150000
2.1. مواءمة نظام التعليم والتدريب المهني والتقني مع متطلبات	2.1.1. إطار المؤهلات الوطني (NQF) ووصوف المهن تم استكماله وتطوير المعايير المهنية (vocational standards) بناءاً على الكفايات (competencies) التي يحددها وذلك بالشراكة الوثيقة مع أرباب العمل في القطاع الخاص.	1	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي – اتحاد الغرف	وزارة التربية والتعليم	150000	30000	60000	60000	0	0

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
سوق العمل كماً ونوعاً، بالشراكة الوثيقة بين القطاع العام والخاص			التجارية							
	2.1.2. الإطار المؤسسي لاعتماد برامج التدريب المهني تم تطويره وبما يضمن توحيد مرجعيات ومعايير اعتماد برامج التعليم والتدريب المهني على كافة المستويات.	2	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وزارة التنمية الاجتماعية – الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة	وزارة التربية والتعليم	50000	50000	0	0	0	0
	2.1.3. مناهج التعليم والتدريب المهني والتقني تم تطويرها، وتحديثها لضمان اكتساب الطلبة في المدارس المهنية ومعاهد التدريب المهني ومؤسسات التعليم العالي والعاملين الراغبين في تحسين فرص تشغيلهم أو الارتقاء بعملهم التقنية لكفايات سوق العمل.	1	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل – وزة التنمية الاجتماعية – وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	وزارتي التربية والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي	3200000	500000	1000000	7000000	500000	500000
	2.1.4. برامج تخصصية لتدريب العاملين في التعليم والتدريب المهني والتقني وفق استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني تم تنفيذها لفائدة ما لا يقل عن 200 معلم ومعلمة سنوياً.	1	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل– ووزارة العليم العالي والبحث العلمي – وزارة التنمية الاجتماعية	وزارة التربية والتعليم	1900000	250000	300000	400000	450000	500000
	2.1.5. 11 مدرسة و 8 معاهد جديدة للتعليم والتدريب المهني (والحرفي) والتقني تم بنائها وتجهيزها بما ينسجم مع المعايير التربوية والفيزيقية ومتطلبات المناهج والتخصصات والبرامج المهنية الجديدة.	3	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي – وزارة التنمية الاجتماعية	وزارة التربية والتعليم	103000000	20000000	20000000	2000000	20000000	23000000
	2.1.6. السعة الاستيعابية لمدارس ومعاهد التعليم المهني والتقني القائمة تمت زيادتها بما لا يقل عن 20%، بما في ذلك من خلال انشاء جامعة حكومية للتدريب المهني.	2	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي – وزارة التنمية الاجتماعية	وزارة التربية والتعليم	8800000	1500000	1500000	1800000	2000000	2000000
	2.1.7. البنية التحتية في 3 مؤسسات تعليم عالي تقنية تم تطويرها بما يتوائم مع متطلبات تطوير الخطط الدراسية وسوق العمل.	2	ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	3000000	0	500000	1000000	1000000	500000
	2.1.8. نظام وطني للتعرف المبكر على الطلاب الذين يعانون من صعوبات في تحقيق النتائج التعليمية وجسر الفجوة التعليمية لهم تم تطويره.	1	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	150000	50000	50000	50000	0	0
	2.1.9. نظام موحد لتتبع خريجي التعليم والتدريب المهني ولقياس رضى المشغلين عن كفايات الخريجين والتنبؤ باحتياجات سوق العمل من كفايات تم انشاؤه والاستفادة منه في تطوير منظومة التعليم والتدريب المهني والتقني.	3	وزارة التربية والتعليم – وزارة العمل– وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	وزارة التربية والتعليم	500000	100000	100000	100000	50000	50000
2.2. تعزيز التوجه	2.2.1. وحدات مهنية تم إنشاؤها وتجهيزها للاستخدام الفوري في ما لا يقل عن 100 مدرسة.	2	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	3500000	1500000	1000000	500000	200000	300000

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
نحو التعليم والتدريب المهني والتقني، وخصوصاً للإناث	2.2.2. ما لا يقل عن 50 دورة تدريب مدربين حول استخدام الوحدات المهنية تم تنفيذها لصالح ما لا يقل عن 1000 معلمة ومعلمة، بالشراكة مع أصحاب العمل.	2	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	1000000	200000	200000	200000	200000	200000
	2.2.3. نظام لفحص ميول الطلبة تم تطويره وتجريبه في العام 2021، وتنفيذه بشكل لا مركزي من خلال المدارس في العام 2022.	1	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	120000	40000	20000	20000	20000	20000
	2.2.4. برنامج توعوي إرشادي تم تصميمه في العام 2021 وتنفيذه على المستوى الوطني في العام 2022 بالشراكة مع القطاع الخاص لصالح طلاب المرحلة الثانوية.	1	وزارة التربية والتعليم	وزارة التربية والتعليم	220000	20000	50000	50000	50000	50000
	2.2.5. برامج إعلامية محلية حول التعليم والتدريب المهني تم إعدادها وبثها بالشراكة مع المؤسسات الإعلامية الرسمية والخاصة.	2	وزارة التربية والتعليم ووزارة العمل ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي	وزارة التربية والتعليم	120000	30000	30000	20000	20000	20000
3.1. تطوير البيئة القانونية والتنظيمية بم يسهل ممارسة الأعمال ويحفز الاستثمار الخاص	3.1.1. تعديلات وإصلاحات في البيئة القانونية والتنظيمية للأعمال من أجل تقليل تكلفة البدء في وممارسة الأعمال تم تحديجها بالشراكة الوثيقة مع القطاع الخاص، والعمل عليها من قبل الحكومة.	1	وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة شؤون المرآة – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص	وزارة الاقتصاد الوطني	100000	30000	50000	20000	0	0
	3.1.2. برامج توعوية حول التعديلات القانونية والإصلاحات الجديدة تم تنفيذها في القطاعات الاقتصادية المختلفة لتحفيز الاستفادة منها.	3	وزارة الاقتصاد الوطني	وزارة الاقتصاد الوطني	80000	0	40000	20000	20000	0
3.2. تعزيز قدرة مؤسسات القطاع الخاص –بما فيها الجمعيات التعاونية وقطاع الصناعات الثقافية والحرفية– في القطاعات ذات الأولوية في قطاع غزة والقدس والمناطق الخاضعة للسيطرة الاسرائيلية الكاملة للحفاظ على قدراتها التشغيلية والتنافسية، وبما يحسن في ظروف العمل فيها	3.2.1. مسح شامل تم تنفيذه لقياس مرونة تشغيل الشباب ولقياس ظروف العمل لمختلف القطاعات الاقتصادية –بما فيها قطاع الصناعات الابداعية والثقافية– وذلك لتحديد قطاعات التدخل الفرعية ذات الأولوية.	2	وزارة العمل – وزارة الاقتصاد الوطني	وزارة العمل	800000	0	0	0	800000	0
	3.2.2. آلية تضمن تسريع البدء في المشاريع والتوسع في القطاعات ذات المرونة العالية في تشغيل الشباب والنساء تم استحداثها بالشراكة مع جميع المؤسسات الحكومية ذات العلاقة.	2	وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة العمل – وزارة الزراعة – وزارة السياحة – وزارة الريادة والتمكين – وزارة شؤون المرأة – وزارة الثقافة – صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	وزارة الاقتصاد الوطني	120000	0	120000	0	0	0
	3.2.3. فرص الائتمان وخدمات تطوير الأعمال الأخرى المتاحة للمؤسسات التي تستثمر في القطاعات ذات الأولوية والتي تتمتع بمرونة عالية في توظيف الشباب والنساء تم تطويرها، وبما يضمن توفير فرص عمل لائقة.	1	وزارة الاقنصاد الوطني – وزارة العمل – صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية	25000000	8000000	8000000	5000000	2000000	1000000
	3.2.4. برنامج لتنمية الموارد البشرية والتدريب في المنشآت في القطاعات ذات الأولوية تم تصميمه وتنفيذه لتحسين إنتاجية العاملين ذوي المهارات المتدنية.	3	وزارة الاقتصاد الوطني – ووزارة العمل – وزارة السياحة والآثار – وزارة الثقافة – وزاارة الزراعة – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص	وزارة الاقتصاد الوطني	5000000	1000000	1000000	1000000	1000000	1000000

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
	3.2.5. برنامج دعم طارئ تم تنفيذه لما لا يقل عن 150 منشآه في القطاعات ذات الأولوية، بما فيها القطاع السياخي والثقافي- وبما يحقق اهداف تحسين شروط وظروف العمل للعاملين وتحسين الانتاجية.	1	وزارة الاقتصاد الوطني – وزارة العمل – وزارة الزراعة – وزارة السياحة – وزار الثقافة – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص – صندوق التشغيل الفلسطيني	وزارة الاقتصاد الوطني	30000000	15000000	1000000	50000	0	0
3.3. تطوير منظومة خدمات الأعمال والتمويل الداعمة لريادة الأعمال الصغيرة والتشغيل الذاتي بما يعزز التشغيل	3.3.1. برنامج تدريبي موجه للشباب والشابات في ريادة الأعمال تم تصميمه وتنفيذه بالشراكة مع حاضنات ومسرعات الأعمال ومؤسسات التعليم والتدريب ذات العلاقة لصالح الشباب والشابات.	2	وزارة الريادة والتمكين والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	2000000	300000	300000	400000	500000	500000
	3.3.2. ما لا يقل عن 2000 شاب وشابة تم تقديم الإرشاد والدعم الفني والتوجيه لهم للبدء في عملية انشاء أو تطوير مشاريعهم.	1	وزارة الريادة والتمكين والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	5100000	700000	1000000	1300000	1000000	1000000
	3.3.3. ميثاق وطني لتشجيع ريادة الأعمال الصغيرة وتكثيف توجيه التمويل لها تم وضعه وتبنيه من قبل المصارف ومؤسسات الإقراض وحاضنات ومسرعات الأعمال وبرامج التمكين الاقتصادي الوطنية والأجنبية، وبرعاية وزارة الريادة والتمكين وسلطة النقد الفلسطينية والمجلس الأعلى للابداع والتميز.	1	وزارة الريادة والتمكين والصندوق – المجلس التنسيقي للقطاع الخاص وسلطة النقد	وزارة الريادة والتمكين	35000	0	35000	0	0	0
	3.3.4. برنامج لبناء قدرات حاضنات ومسرعات الأعمال في مجال تقديم الدعم الفني والتقني لرياديي الأعمال الصغيرة في قطاعات تخصصية تم تنفيذه لصالح 40 حاضنة ومسرعة أعمال، وبما يساهم في تحسين مستوى جودة الخدمات المقدمة وتغطيتها الجغرافية.	2	وزارة الريادة والتمكين	وزارة الريادة والتمكين	3000000	500000	800000	700000	500000	500000
	3.3.5. برنامج لضمان القروض والتسهيلات البنكية لقطاع ريادة الأعمال الصغيرة تم انشاؤه بالشراكة مع المصارف ومؤسسات الإقراض لفائدة ما لا يقل عن 500 مشروع ريادي صغير.	1	وزارة الريادة والتمكين – الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية	2000000	2000000	3000000	4000000	5000000	6000000
	3.3.6. برنامج إعلامي يهدف لرفع الوعي والقبول المجتمعي لريادة الأعمال تم إعداده وبثه في الأعلام الرسمي.	3	وزارة الريادة والتمكين – وزارة العمل – صندوق التشغيل	وزارة العمل	250000	50000	50000	50000	50000	50000
3.5. تعزيز منظومة الرقابة على الأسواق السلعية بما يحقق شروط المنافسة العادلة	3.4.1. التعليمات والمواصفات الفنية الالزامية لما لا يقل عن 100 سلعة منتجة محلياً ويتوفر لها بدائل مستوردة تم تطويرها	1	مؤسسة المواصفات والمقاييس	مؤسسة المواصفات والمقاييس	85000	17000	17000	17000	17000	17000
	3.4.2. القدرات البشرية والتقنية (المخبرية) في مجال ضبط والرقابة على الأسواق السلعية لضمان التزامها بالمعايير الفنية الإلزامية تم تطويرها.	1	وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس	مؤسسة المواصفات والمقاييس	200000	40000	40000	40000	40000	40000

النتائج	المخرجات	الأولوية 1 = عالي 2- متوسط 3- متدني	جهات ذات العلاقة بالتنفيذ المباشر	الجهة المسؤولة عن تنسيق التنفيذ ومتابعته	إجمالي التكلفة المقدرة (دولار)	توزيع الموازنة المطلوبة للتحقيق المخرجات حسب الأعوام (بالدولار)				
						2021	2022	2023	2024	2025
للمنتج المحلي وحماية المستهلك	3.4.3. برنامج أعلامي توعوي تم تنفيذه بالشراكة بين وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية وجمعيات حماية المستهلك ومنظمات أصحاب العمل لتوعية المستهلك حول الشروط الفنية الالزامية ومعايير التحقق من الجودة.	3	وزارة الاقتصاد الوطني ومؤسسة المواصفات والمقاييس	وزارة الاقتصاد الوطني	50000	10000	10000	10000	10000	10000
	مجموع الموارد المالية المطلوبة				**243076000**	**67265000**	**51610000**	**33892000**	**39540000**	**41734000**

الفصل السادس: تدابير الإدارة والرقابة والتقييم

لضمان فعالية إدارة وتنفيذ استراتيجية التشغيل الوطنية سيكون من الضروري دمجها في عملية التخطيط وإعداد الموازنة الوطنية، وذلك لتكون واحدة من الاستراتيجيات الوطنية عبر القطاعية. وتمثل المراجعة النصفية للاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية الوطنية وبلاغ إعداد الموازنة للأعوام 2021–2023 التي من المخطط تعميمها فرصة مهمة في هذا الصدد. ونظرًا لواقع البطالة والتشغيل الصعب في دولة فلسطين، فمن الأهمية بمكان التأكد من أن السياسات والإجراءات التي يتم تبنيها لتنفيذ هذه الاستراتيجية تنتقل إلى التنفيذ بطريقة فعالة وسريعة، مع مراعاة التسلسل وتحديد الأولويات، وهذا يتطلب بناء قدرة مؤسساتية قوية للإشراف على عملية التنفيذ وتوجيهها. بالإضافة إلى ذلك ، نظرًا للبعد الطويل الأجل لتحدي البطالة، فمن الضروري وضع ترتيبات مؤسسية مستدامة تضمن ابقاء قضية التشغيل كقضية مركزية في السياسات العامة. وفي هذا الإطار، سيعتمد تنفيذ وتنسيق استراتيجية التشغيل على الترتيبات الإدارية التالية:

- ستكون الوزارات المختصة والمؤسسات الحكومية المختصة مسؤولة عن تنفيذ السياسات والتدابير المنصوص عليها في هذه الاستراتيجية. سيتم تطوير برامج تفصيلية من كل جهة اختصاص ومركز مسؤولية لتسهيل التنفيذ وتعزيز المساءلة، وبما يضمن توجيه الهياكل والوظائف الإدارية القائمة في كل مركز مسؤولية لتعزيز الروابط التشغيلية. سيعمل الفريق الوطني الذي تم تشكيله لاعداد استراتيجية التشغيل من مختلف الوزارات التنفيذية والشركاء الاجتماعيين الذين قدموا مساهمات في تطوير الاستراتيجية كمجموعة استشارية لفريق إدارة الاستراتيجية (انظر النقطة التالية) أثناء التنفيذ حيثما لزم الأمر.
- سيتم تكليف مجموعة عمل (فريق عمل التشغيل) تضم مسؤولين من وزارات المالية والتخطيط والعمل والتربية والتعليم والتعليم العالي والبحث العلمي والاقتصاد الوطني والزراعة والسياحة والتنمية الاجتماعية وشؤون المرأة والريادة والتمكين والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية ومنظمات أصحاب العمل والعمال لوضع الخطط السنوية (للتوائم ايضاً مع دورة أعداد الموازنة) وللإشراف على التنفيذ. وستنشأ سكرتاريا خاصة لهذا الغرض. ستكون مهمة فريق عمل التشغيل تقديم تقارير مرحلية منتظمة إلى الحكومة.
- سيعمل فريق عمل التشغيل بشكل وثيق مع الجهات ذات العلاقة في تنسيق وإدارة برامج دعم الموازنة والدعم الفني من الدول المانحة في وزارة المالية ومكتب مجلس الوزراء. سيتواصل الفريق مع الوزارات المسؤولة عن تنفيذ خطة العمل، ومع الشركاء والمنظمات الاجتماعية التي تمثل مصالح أصحاب العمل والعمال والتي تضطلع بمسؤوليات تنفيذية في إطار هذه الاستراتيجية.
- ستلعب منظمات المجتمع المدني ومنظمات أصحاب العمل دوراً حاسماً في تسهيل التنفيذ وفي تقديم المعلومات اللازمة لرصد التقدم المحرز.

ترد المسؤوليات العامة للوزارات والهيئات الحكومية الرئيسية في تحقيق مخرجات الاستراتيجية في الجدول 15 أعلاه. وسيتم تفصيل المسؤوليات المحددة للوزارات القطاعية والإدارات والأقسام الفنية في التنفيذ أثناء إعداد خطط العمل السنوية.

سيشمل رصد وتقييم استراتيجية التشغيل فحص منتظم لموارد ونواتج ونتائج التدخلات السياسية الواردة فيها، وسوف يستند إلى نظام لجمع المعلومات وتحليل مؤشرات الأداء. سيتحمل فريق عمل التشغيل مسؤولية تنظيم معلومات المراقبة التي تم إنشاؤها بواسطة الوزارات التنفيذية والحكومة المحلية لعرضها على الحكومة، وستلعب سكرتاريا هذا الفريق دوراً محورياً في تنسيق وإدارة عمليات الرصد والمتابعة.

ستضع كل وزارة معنية خطط عمل سنوية تترجم استراتيجية التشغيل إلى أنشطة تشغيلية، وذلك بناء على المصادر المالية المتوفرة. ستقدم هذه الخطط وصفاً تفصيلياً للأنشطة التي سيتم تنفيذها والنتائج المتوقعة بالإضافة إلى تحديد الجداول والأشخاص و / أو المؤسسات المسؤولة عن تقديم المدخلات وتحقيق النتائج. و توفر المصفوفة الواردة في الفصل السابق الإطار العام لرصد النتائج المحققة.

تكون الوزارات التنفيذية والشركاء الاجتماعيون مسؤولين عن جمع وتوفير المعلومات والبيانات اللازمة لرصد التقدم المحرز في تنفيذ الاشتراتيجية وذلك بالاستناد إلى مؤشرات الأداء الواردة في الاستراتيجية. وستقدم الهياكل الدائمة للاستراتيجيات القطاعية وعبر القطاعية ذات الصلة تقارير التقدم الخاصة بها.

سيتم إجراء تقييمين للتقدم المحرز باتجاه أهداف ونتائج التشغيل الواردة في استراتيجية التشغيل: 1) تقييم نصفي عام أواخر عام 2022 و 2) تقييم نهائي في العام 2025. سيكون فريق عمل التشغيل مسؤولًا عن تنسيق كل من التقييم منتصف المدة والنهائي، بما في ذلك الإشراف على أي أبحاث ومسوح تصب في عمليات التقييم.

سيحلل تقييم منتصف المدة مخرجات ونتائج التدخلات، والإدارة المالية، وجودة المراقبة وتنفيذها. بالمقارنة مع الوضع الأولي ، سوف يسلط الضوء على التغييرات في السياق العام ويحكم على ما إذا كانت الأهداف لا تزال ذات صلة. سيبحث هذا التقييم أيضًا ما إذا كان تطور أولويات وسياسات صربيا يطرح مشكلة التماسك. سيعتمد تقييم منتصف المدة على المعلومات المستمدة من نظام المراقبة ومن السياق العام وتطوره إلى تغذية مرتدة في إدارة التخطيط للعمل.

سيحكم التقييم النهائي، والمقرر إجراؤه في أواخر عام 2025 ، على الاستراتيجية بأكملها ، ولا سيما تأثيرها العام. وسوف يراعي استخدام الموارد وسيقدم تقريراً عن فعالية وكفاءة التدخلات ومدى تحقيق المخرجات المتوقعة. سوف تنظر أسئلة التقييم والبحث الأولية في أهمية خطة العمل وفعاليتها وكفاءتها وفائدتها واستدامتها. سيتم صياغة أسئلة التقييم المحددة من قبل فريق عمل التشغيل.

سيستخدم كلا التقييمين مجموعة متعددة من الأساليب والأدوات البحثية لقياس التأثير العام: مسوحات أصحاب المصلحة والمستفيدين بالإضافة إلى تحليل فعالية التكلفة. وبالتالي، سيُطلب من الجهات الفاعلة في عملية التنفيذ

الاحتفاظ بسجلات تتبع موثوقة، وسيقوم فريق عمل الاستراتيجية بوضع إطار للرقابة والتقييم لهذا الغرض في السنة الأولى لتنفيذ الاستراتيجية.

الملاحق

الملحق أ: النمو في عدد العاملين والتوزيع بحسب القطاعات الاقتصادية بالاعتماد على نتائج تعداد السكان للأعوام 2007 و 2017

يهدف هذا الملحق الى فحص التغير في عدد الوظائف التي استحدثها الاقتصاد الفلسطيني وسوق العمل الإسرائيلي خلال السنوات السابقة وذلك على المستوى الكلي وعبر قطاعي. يفيد هذا التحليل بالتعرف على التغيرات الهيكلية في طبيعة النشاطات الاقتصادية (تلك التي نمت أو تقلصت). كما يفيد أيضا بفحص قدرة الاقتصاد الفلسطيني بتوليد وظائف تتماشى مع النمو السكاني المتسارع وفي ظل الاعاقات التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي. ولتحقيق هذه الأهداف، سنستعين ببيانات التعداد العام للسكان لعامي 2007 و 2017 وكذلك بيانات المسوح الاقتصادية والقوى العاملة.

ازداد أعداد العاملين الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، خلال الفترة ما بين عامي 2007 و2017 من مستوى 597.5 الف الى 881.5 الف. وقد ساهمت الضفة الغربية بحوالي 78% من هذه الزيادة (284 الف عامل). وكما هو معلوم لا تعبر هذه الحصة عن الوزن النسبي للسكان في المنطقتين. فالحصار الإسرائيلي المشدد على قطاع غزة ومنع عماله من الوصول لسوق العمل الاسرائيلي قد أدخله في كساد اقتصادي مستدام. وعلى مستوى التوزيع الجندري، بلغت الزيادة في أعداد العاملين الذكور في الضفة الغربية 186300 مقابل 34200 للإناث. وأما في قطاع غزة، فازدادت أعداد العاملين الذكور ب 54150 للذكور 9360 للإناث.

يوثق جدول (5) توزيع العاملين بحسب النشاطات الاقتصادية في الضفة الغربية للعام 2007 وتظهر أنه يتركز في قطاع الانشاءات، والصناعة التحويلية، وتجارة الجملة والتجزئة، والإدارة العامة والدفاع، والتعليم. وتضم هذه القطاعات حوالي 73% من مجموع العاملين ويعتبر قطاع الانشاءات الأكثر تشغيلا كونه يشتمل على العاملين في سوق العمل الإسرائيلي. اذ يعمل معظم العمال الفلسطينيين (حوالي الثلثين) في هذا القطاع. كما توضح البيانات بأنه لم يطرأ تغير ملموس على ها التوزيع خلال العقد الماضي باستثناء زيادة في حصة قطاع الانشاءات. أما القطاعات التي انخفضت حصتها التشغيلية، فيأتي على رأسها الزراعة والتي انخفضت حصتها من 7% الى 5%. وأما بخصوص الفروق الجندرية في التوزيع النسبي للعاملين، تظهر البيانات في نفس الجدول بأن هذه القطاعات، ما عدا التعليم، هي المشغل الرئيس للذكور. وفي المقابل، يعتبر قطاع التعليم المشغل الرئيس للإناث، بواقع 42% من مجموع العاملات، يليه بفارق كبير قطاع الصحة، والإدارة العامة، والصناعات التحويلية.

كما توثق البيانات في جدول (5) حصة كل قطاع اقتصادي في الزيادة الكلية لأعداد العاملين خلال الفترة ما بين عام 2007 و2017. تظهر النتائج أن الزيادة في أعداد العاملين في قطاع الانشاءات تشكل حوالي ثلث الزيادة الكلية، مما يؤشر الى الدور الذي يلعبه سوق العمل الإسرائيلي في تشغيل القوى العاملة الفلسطينية. فخلال نفس الفترة ارتفع أعداد العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي، بحسب مسوح القوى العاملة الصادر عن الجهاز

المركزي للإحصاء الفلسطيني، من 61 الى 127 الف عامل. ويلي هذا القطاع، ولكن بفارق كبير، قطاع تجارة الجملة وتجارة التجزئة والصناعات التحويلية. تنطبق هذه النتيجة على الزيادة في أعداد العاملين الذكور. وأما للإناث، فيأتي قطاع التعليم في المرتبة الأولى (حوالي 30%)، يليع قطاع الإدارة العامة والصحة، وتجارة الجملة وتجارة التجزئة. وبالنظر الى هذه القطاعات، يمكن الاستنتاج بأن القطاع العام هو مولد الوظائف الأساس لفئة الاناث. وبشكل عام، يشغل القطاع العام في الضفة الغربية، بحسب بيانات مسوح القوى العاملة لعام 2017، حوالي 16% من مجموع العاملين مقابل 66% للقطاع الخاص و18% لسوق العمل الإسرائيلي.

جدول 13: توزيع العاملين بحسب النشاطات الاقتصادية في الضفة الغربية للعام 2007 و2017

القطاع الاقتصادي	الإجمالي		ذكور		اناث		الكل	ذكور	اناث
	2007	2017	2007	2017	2007	2017			
الزراعة والصيد والحراجة وصيد الأسماك	7%	5%	7%	5%	5%	2%	1%	1%	-3.00%
التعدين واستغلال المحاجر	%0.005	%0.005	1%	1%	0%	0%	0%	1%	0.00%
الصناعات التحويلية	14%	14%	15%	15%	12%	8%	12%	15%	-0.10%
امدادات الكهرباء والغاز وإمدادات المياه	0%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	0.50%
الإنشاءات	21%	25%	24%	29%	0%	1%	32%	38%	0.80%
تجارة الجملة والتجزئة	17%	16%	19%	17%	7%	8%	13%	13%	11.60%
النقل والتخزين والاتصالات	5%	5%	6%	6%	1%	2%	4%	4%	3.70%
الفنادق والمطاعم	2%	3%	2%	3%	0%	1%	4%	4%	2.30%
الوساطة المالية	1%	1%	1%	1%	2%	3%	2%	1%	4.20%
الانشطة العقارية والإيجارية والمشاريع التجارية	2%	3%	2%	3%	3%	5%	5%	4%	8.10%
الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي	10%	9%	11%	9%	9%	13%	8%	5%	20.70%
التعليم	11%	9%	6%	4%	42%	38%	6%	2%	30.70%
الصحة والعمل الاجتماعي	3%	3%	2%	2%	10%	10%	3%	2%	10.40%
الأسر الخاصة التي تعين أفراد لأداء الأعمال المنزلية	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0.20%
أنشطة الخدمة الاجتماعية/الشخصية الاخرى	3%	3%	2%	2%	6%	6%	3%	2%	6.40%
المنظمات والهيئات غير الإقليمية	1%	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0.60%
غير مبين	1%	2%	1%	2%	1%	2%	5%	6%	2.70%
المجموع النسبي	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100.00%
المجموع الإجمالي (بالألف)	**4115**	**6320**	**3519**	**5383**	**595**	**937**			

وأما في قطاع غزة، تشير النتائج الى توزيع اقتصادي مختلف، حيث يلعب القطاع العام دورا مركزيا في التشغيل (أنظر جدول 6). ففي عام 2007 بلغت حصة الإدارة العام من التشغيل حوالي 38%، يتبعها بفارق واسع قطاع التعليم وتجارة الجملة والتجزئة. وبالرغم من انخفاض الحصة التشغيلية لقطاع الإدارة العامة بحوالي 10 نقاط مئوية

في العام 2017، ما زال هذا القطاع المشغل الرئيس ومن دون أن يطرأ تغير جوهري على توزيع القطاعات الاقتصادية الأخرى. ويشذ عن هذه القاعدة قطاع الانشاءات والذي برغم صغر حصته تضاعف خلال الفترة. وعلى مستوى التحليل الجندري، تظهر البيانات نفس التوزيع لكن بحصة أكبر لقطاع الإدارة العامة. أما الاناث، فيشغل قطاع التعليم، سواء الحكومي أو التابع لوكالة الأونروا، نصف الاناث العاملات، تليه الإدارة العامة والصحة.

هذا وتلعب وكالة الأونروا دورا مهما في تشغيل الاناث، حيث توظف حوالي 19% من مجموع العاملات. وعن مساهمة القطاعات الاقتصادية في الزيادة الكلية في أعداد العاملين بين عامي 2007 و2017، فتحتل، على المستوى الكلي وللذكور، تجارة الجملة وتجارة التجزئة المرتبة الأولى يليها قطاع الانشاءات، والنقل والتخزين والاتصالات، والتعليم. وأما للإناث، فقد استوعب قطاع التعليم أكثر من نصف الزيادة في أعداد العاملين، يليها قطاع الإدارة العامة، والصحة.

جدول 14: توزيع العاملين بحسب النشاطات الاقتصادية في قطاع غزة للعام 2007 و2017

النشاط الاقتصادي	الإجمالي		الإجمالي ذكور		الإجمالي اناث		المساهمة اجمالي	المساهمة اجمالي ذكور	المساهمة اجمالي اناث
	2007	2017	2007	2017	2007	2017			
الزراعة والصيد والحراجة وصيد الأسماك	4.9%	4.7%	5.5%	5.4%	1.2%	0.2%	4.0%	5.1%	-2.2%
التعدين واستغلال المحاجر	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.2%	0.2%	0.0%
الصناعات التحويلية	5.0%	6.1%	5.5%	6.8%	1.9%	1.2%	9.1%	10.8%	-0.7%
امدادات الكهرباء والغاز وإمدادات المياه	0.5%	0.7%	0.5%	0.8%	0.2%	0.2%	1.2%	1.4%	0.3%
الإنشاءات	3.1%	6.0%	3.5%	6.9%	0.2%	0.2%	14.4%	16.9%	0.2%
تجارة الجملة والتجزئة	14.5%	16.5%	16.4%	18.6%	2.6%	2.8%	22.1%	25.4%	3.3%
النقل والتخزين والاتصالات	5.9%	7.2%	6.6%	8.1%	1.1%	1.7%	11.2%	12.6%	3.2%
الفنادق والمطاعم	0.9%	1.7%	1.0%	1.9%	0.1%	0.2%	4.0%	4.6%	0.3%
الوساطة المالية	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.9%	0.9%	0.8%	1.1%
الانشطة العقارية والإيجارية والتجارية	1.3%	1.9%	1.3%	2.0%	1.0%	1.6%	3.8%	3.9%	3.1%
الإدارة العامة والدفاع والضمان الاجتماعي	37.7%	28.4%	40.9%	30.4%	16.4%	15.1%	1.0%	-0.8%	11.7%
التعليم	14.4%	13.5%	8.8%	7.4%	51.3%	52.3%	11.1%	3.5%	54.9%
الصحة والعمل الاجتماعي	5.9%	5.1%	4.8%	3.9%	13.0%	12.4%	2.5%	1.1%	10.7%
أسر الخاصة تعين أفراد لأداء أعمال منزل	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%
أنشطة الخدمة الاجتماعية/الشخصية	2.9%	4.7%	2.2%	4.3%	7.3%	7.0%	9.9%	10.5%	6.2%
المنظمات والهيئات غير الإقليمية	1.5%	1.6%	1.4%	1.4%	2.0%	3.2%	2.1%	1.4%	6.4%
غير مبين	0.6%	1.1%	0.6%	1.1%	0.8%	1.0%	2.3%	2.5%	1.5%
المجموع النسبي	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
المجموع الكلي	**186,010**	**249,519**	**161,420**	**215,566**	**24,590**	**33,953**			

توثق البيانات أعلاه ثبات حصة التشغيل لقطاع الصناعات التحويلية في الضفة الغربية ونموها بشكل طفيف في قطاع غزة. يرصد جدول (7) التغير في هيكلية القطاع الصناعي الفلسطيني لفترة أكثر امتداد من عام 1999 وحتى عام 2017. وبالاستفادة من بيانات المنشآت الخاصة بسلسلة المسوح الاقتصادية لنفس الفترة تبين نمو قطاعات صناعية وتقلص أخرى. فقد ازدادت نسبة المنشآت التي تتبع أنشطة المنتجات الغذائية والمشروبات، والطباعة واستنساخ وسائط الاعلام المسجلة، وأنشطة التعدين واستغلال المعادن. وفي المقابل تراجعت النسب لدى قطاعات صناعة منتجات المعادن الفلزية، وصناعة الملابس، والجلد والمنتجات ذات الصلة. كما تظهر البيانات في جدول تباينا بحسب المنطقة. ففي قطاع غزة، تقلصت حصة صناعة الملابس بشكل كبير بينما توسعت حصص صناعات أخرى كمنتجات المعادن المشكّلة والأثاث. وفي الضفة الغربية، توسعت صناعة المنتجات الغذائية والمشروبات بشكل ملموس في فيما تقلصت صناعة منتجات المعادن الفلزية الأخرى.

جدول 15: توزيع عدد المنشآت عبر النشاطات الصناعية المختلفة: عام 1999 و2017

	فلسطين	*الضفة الغربية*	*قطاع غزة*	*فلسطين*	*الضفة الغربية*	*قطاع غزة*
	2017			*1999*		
أنشطة اخرى للتعدين واستغلال المعادن	5%	6%	0%	3%	3%	*0%*
صناعة المنتجات الغذائية والمشروبات	16%	16%	17%	8%	9%	*17%*
صناعة المنسوجات	1%	2%	0%	1%	2%	*7%*
صناعة الملابس	9%	10%	3%	12%	15%	*35%*
صناعة الجلد والمنتجات ذات الصلة	5%	6%	0%	7%	6%	*0%*
الطباعة واستنساخ وسائط الاعلام المسجلة	4%	4%	6%	2%	3%	*2%*
صناعة منتجات المعادن الفلزية الأخرى	22%	24%	9%	33%	30%	*11%*
صناعة منتجات المعادن المشكلة عدا الماكنات والمعدات	16%	14%	31%	15%	14%	*4%*
صناعة الأثاث	14%	12%	26%	12%	12%	*15%*
صناعات أخرى	7%	7%	9%	6%	5%	*9%*
المجموع	100%	100%	100%	100%	100%	*100%*

الملحق ب: برامج ومؤسسات التشغيل في فلسطين

برامج سوق العمل النشطة

خلال نصف القرن الماضي، برزت برامج سوق العمل النشطة كتدخل سياساتي يُستخدَم بشكل متكرر في البلدان المتقدمة والنامية لزيادة فرص العمل، بالتزامن مع معالجة المشاكل الاجتماعية التي غالباً ما تلازم ارتفاع معدلات البطالة، ومنها تدني المشاركة في سوق العمل. الهدف العالمي من برامج سوق العمل النشطة هو تعزيز عرض العمالة في بلد ما، وزيادة الطلب على الأيدي العاملة، وتحسين أداء سوق العمل على المدى الطويل. تعمل برامج سوق العمل النشطة على معالجة بعض العيوب المتعلقة بالسوق من خلال التركيز على تنمية القدرات البشرية، وهو ما يؤدي إلى نتائج توظيف أكثر إيجابية واستدامة.

أثبتت دراسة حديثة لصندوق النقد الدولي وجود علاقة إيجابية بين الإنفاق على برامج سوق العمل النشطة كجزء من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المتقدمة ومعدل العمالة في القطاع الخاص في هذه البلدان. باستخدام بيانات طوليّة من عينة فرعية من 1993 إلى 2000 لـ 15 دولة صناعية، ويقدر صندوق النقد الدولي أنّ "زيادة نقطة مئوية واحدة في إنفاق برامج سوق العمل النشطة (كحصة من الناتج المحلي الإجمالي) تؤدي بزيادة معدل التوظيف في قطاع الأعمال بواقع 1.9 نقطة مئوية". وفقاً لذلك، يمكن لبرامج سوق العمل النشطة أن تكون أداة ناجعة لمعالجة البطالة، ومن الأهمية بمكان استهدافها لتحقيق أقصى استفادة لسوق العمل من الإنفاق على برامج التوظيف.

على مدار الخمسة عشر عاماً الماضية، تم إنشاء العشرات من برامج سوق العمل النشطة في فلسطين للمساعدة في مكافحة معدلات البطالة المرتفعة وتذليل العقبات أمام فرص التوظيف من خلال تطوير مهارات العاطلين عن العمل (وخاصة الشباب والخريجين الجدد) وتحسين فرص إمكانية التشغيل. كانت الجهات المانحة الممول الأبرز لغالبية هذه البرامج، وساهمت الحكومة الفلسطينية والقطاع الخاص في تمويلها. كما سعت برامج سوق العمل النشطة إلى سد الفجوة بين المخرجات التعليمية ومتطلبات سوق العمل. في الوقت الحالي، يقدر بأنّ أكثر من 130 برنامج من برامج سوق العمل النشطة قد تم تنفيذها فعلاً في الضفة الغربية وقطاع غزة (مسح ماس والصندوق الفلسطيني للتشغيل).

من المواضيع المتكررة المنبثقة عن تمارين التخطيط في برامج سوق العمل النشطة هي قلة التنسيق بين الأطراف المنفذة والقطاع الخاص، حيث يعتبر ذلك ضرورياً للتوجيه الدقيق للبرامج لتلبية احتياجات السوق. بعض هذه البرامج تتمتع بتمويل جيد، ومن غير المتوقع على الإطلاق أن تذهب مثل هذه الموارد إلى تطوير مهارات غير مطلوبة أو لا تساعد الفلسطينيين العاطلين عن العمل أو الذين لا يمتلكون عملاً كافياً في الدخول إلى سوق العمل. ومن غير المعقول أيضاً ألا تسهم هذه الموارد في دعم نمو القطاع الخاص وتمكينه من الاستفادة من المهارات والخبرة المتوفرة لدى القوى العاملة. ينبغي أن نأخذ في الحسبان أنّ بعض هذه البرامج يجري تنفيذها باعتبارها برامج طوارئ أو ذات بعد إنساني كما هو الحال في قطاع غزة، وبالتالي يجب مواءمة مساعدات الطوارئ مع أهداف التنمية طويلة الأجل (بشكل جزئي يمكن تنفيذ ذلك من خلال دمج تقييمات احتياجات السوق وأولويات أصحاب العمل) وجعل ذلك أولوية لضمان عدم إهدار الموارد.

برامج التشغيل

يمكن تصنيف برامج سوق العمل النشطة في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى مجموعتين رئيسيتين.

- برامج ريادة الأعمال: هذه البرامج عادة ما تكون موجهة نحو تمكين العاطلين عن العمل لبدء مشاريعهم الخاصة وخلق فرص عمل للآخرين. ويتحقق ذلك من خلال مجموعة واسعة من البرامج بما في ذلك برامج ما قبل الحضانة، وبرامج الحضانة، وبرامج التسريع، وبرامج دعم ريادة الأعمال، وخدمات إنشاء وتطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة.
- برامج التشغيل والتدريب: وتشمل مجموعة واسعة من البرامج من بينها توليد العمالة المؤقتة، وبرامج التدريب الداخلي، وبرامج التدريب وبناء القدرات، وبرامج البحث عن الوظائف والتدريب عبر الإنترنت، وبرامج التخفيف من حدة الفقر. يتم توفير خدمات التوظيف هذه من خلال المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص والجهات المانحة.

برامج ريادة الأعمال

تنشط في تقديم هذه البرامج بشكل أساسي ستة منظمات، وعادة ما تستهدف طلاب الجامعات والخريجين الجدد لمساعدتهم في توليد أفكار تجارية وتعزيز ثقافة ريادة الأعمال فيما بينهم. في العادة، تتضمن أنشطة الحضانة الأولية محاضرات وورش عمل ومخيمات رواد الأعمال ("عطلة نهاية الأسبوع للشركات الناشئة")، ومسابقة أفكار العمل لمساعدة المجموعات المستهدفة على تحسين أفكارهم التجارية وتطويرها. يجري أيضاً تقديم خدمات التوجيه والتدريب الفردية للأشخاص الذين يثبتون أن لديهم أفكاراً تجارية واعدة. يتلقى هؤلاء المستفيدون خدمات الترويج لتدريبهم حول تقديم ومناقشة أفكار أعمالهم مع المستثمرين أو الحاضنات. في حالات محدودة للغاية وعند توفر موارد مالية، يُمكن دعم عدد محدد مسبقاً من أفكار الأعمال بمبالغ مالية صغيرة (بحد أقصى 2000 دولار أمريكي) كمساهمة في تطوير أفكار الأعمال هذه وإيصال أصحابها إلى المنظمات التي تسمح لهم باحتضان أعمالهم.

برامج الحضانة

هناك تسع حاضنات تعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، تأسست جميعها بعد عام 2004. وتستهدف هذه الحاضنات الشركات الناشئة والأفراد أصحاب الأفكار الريادية الذين تمكنوا من تطوير منتج أساسي (منتج لديه الحد الأدنى من قابلية الحياة) لتزويدهم بالمعدات الفنية والدعم الإداري والمالي لفترات تتراوح بين أربعة إلى عشرة أشهر. تركز معظم الحاضنات على قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولكن بعض الحاضنات تتضمن أيضاً تخصصات أخرى مثل الإعلام والعلوم والهندسة.

خدمات تسريع الأعمال

يوجد ثلاث مسرّعات للأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة، تستهدف طلبة الجامعات وروّاد الأعمال الذين لديهم أفكار تجارية. تعمل هذه المسرّعات على دعم الفئات المستهدفة عبر تطوير أفكارها إلى واقع من خلال تأسيس نشاطاتها التجارية الخاصة. توفر مسرّعات الأعمال تمويلاً أولياً للشركات الناشئة، إلى جانب مساحة مكتبية، ومعدات تقنية، وموجّهين من ذوي الخبرات. وتقوم معظم المسرعات بتقديم جلسات تدريب عن كثب مع خبراء من

قطاعات مهنية مختلفة، بالإضافة إلى دورات تدريبية ذات صلة في تطوير الاعمال. وعادة ما يحظى رواد الأعمال الذين يجتازون مرحلة التسريع الأولى بنجاح على فرصة الحصول على مزيد من التمويل من المستثمرين أو صناديق رأس المال المخاطر أو كلاهما، بحيث تحظى المسرعات بحصة من هذا الاستثمارات مقابل خدماتها. التحدي الرئيسي الذي يواجه هذه المسرّعات هو الأفكار التجارية غير الناضجة التي يتم تلقيها عادة من الشباب، وقلّة الخبرة العملية لدى المبتكرين في مجال الأعمال. وقالت العديد من المسرّعات أنه من الصعب العمل مع طلاب الجامعة أو الخريجين الجدد بسبب حداثتهم في سوق العمل وقلّة خبرة عملية. لهذا السبب فإنّ الغالبية العظمى من المشاريع المحتضنة التي تمكنت من اجتياز مرحلة الأربعة شهور الأولى وأصبحت شركات ناجحة وُجدت لدى الأشخاص ذوي الخبرة العملية والمعرفة بالسوق في المجالات ذات الصلة، وليس طلبة الجامعات المشاركين.

برامج تطوير ريادة الأعمال وبرامج إنشاء وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر

تهدف هذه البرامج إلى تسهيل إنشاء المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة وتعزيز مهارات رواد الأعمال لجعل شركاتهم الناشئة أكثر تنافسية واستدامة من الناحية المالية. وتشير التقديرات إلى وجود أكثر من عشرين مؤسسة ومنظمة غير حكومية تزوّد خدمات التنمية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر في الضفة الغربية وقطاع غزة. تستهدف هذه الخدمات في العادة الشباب والنساء والعاطلين عن العمل لبناء قدراتهم ومساعدتهم على بدء أعمالهم التجارية الخاصة.

يتم تقديم مجموعات مختلفة من خدمات التطوير إلى الفئات المستهدفة المختلفة، وتشمل بناء القدرات، وخدمات التدريب في إدارة الأعمال، والتسويق، والترويج، وإدارة الحسابات، والتسعير، وغيرها من المجالات اللازمة لملاءمة مهارات هذه الفئات مع سوق العمل. يتم دعم المستفيدين من المؤسسات أيضاً في إنشاء مشاريع مدرة للدخل وفي وضع خطط أعمال ودراسات جدوى لمشاريعها. تدعم هذه المنظمات أيضاً المنشآت الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر القائمة في تطوير أعمالها من خلال تزويدها بالقروض الميسرة والمنح لتمكينها من شراء الأصول والمعدات الإنتاجية اللازمة لزيادة الطاقة الإنتاجية. كما تتلقى هذه الشركات أحياناً خدمات تطوير المنتجات ويتم تشجيعها وتوجيهها لتسجيل النشاط التجاري الخاص بها.

برامج التوظيف، والتدريب، وتشجيع التشغيل الذاتي

وهذه البرامج موجهة نحو تحسين مهارات العاطلين عن العمل لتلبية احتياجات سوق العمل وزيادة فرص توظيفهم. تستعرض الفقرات التالية أبرز الخدمات والمؤسسات ذات الصلة.

خدمات التشغيل في القطاع العامّ وغير الحكومي

الصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية للعمّال هو هيئة شبه مستقلة وتتمتع بحكم ذاتي تم تأسيسها في عام 2003 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 9 لعام 2003. وتتمثل مهامّ الصندوق في الحد من الفقر وتعزيز العمالة وتنفيذ سياسات سوق العمل، عن طريق توفير الدعم لتنفيذ سياسات وتدابير سوق العمل النشطة في فلسطين. يعمل الصندوق مباشرة مع المستفيدين ومن خلال آخرين في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. يشمل الشركاء النقابات

العمالية والمنظمات غير الحكومية والنقابات الصناعية والتعاونيات ومراكز التدريب المهني وغيرهم. ويقدم الصندوق الخدمات في جميع محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة. وبشكل محدد، فقد عمل الصندوق في المجالات التالية:

برنامج تطوير فرص الأعمال: يتم ذلك من خلال تعزيز الوصول إلى قروض المشاريع الناشئة للشباب من كلا الجنسين، من خلال تحمل مخاطر التقصير في السداد عن طريق توفير ضمانات مدعومة من وزارة المالية ضد هذه التقصير عن السداد. وقع الصندوق مذكرات تفاهم مع العديد من البنوك لتقديم ما مجموعه 100 مليون دولار أمريكي كقروض لروّاد أعمال يرشحهم هو، كما حصل على تعهد من وزارة المالية بتقديم ضمانات ضد التخلف عن السداد للقروض تصل إلى مليار دولار أمريكي.

- تطوير ريادة الأعمال من خلال حضانة الأعمال وتسريعها: وقّع الصندوق مذكرات تفاهم مع العديد من ومسرعات الأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة لتقديم الدعم الفني لأصحاب المشاريع الذين يرشحهم، لقاء بدل مالي. ضمن هذه الترتيبات، يوفر الصندوق تمويلاً مشتركاً لبدء المشاريع.
- التدريب والتهيئة: نفذ الصندوق العديد من برامج التدريب على سوق العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة باستخدام أنشطة العمل (التدريب أثناء العمل) واستراتيجيات الإدراج الوظيفي التي سيواصل تنفيذها في المستقبل.
- حوافز التوظيف في القطاع الخاص: دخل الصندوق في شراكة مع العديد من المنظمات لتعزيز قابلية توظيف خريجي الجامعات ومراكز التدريب المهني والفني العاطلين عن العمل، من خلال إعانات الأجور لأصحاب العمل. سيستمر هذا البرنامج في المستقبل.

في الآونة الأخيرة، اتخذ مجلس الوزراء قراراً بتحويل الصندوق الفلسطيني للتوظيف والحماية الاجتماعية للعمّال إلى مؤسسة وطنية شاملة لجميع برامج التوظيف وخلق فرص العمل وتنمية ريادة الأعمال المنفذة في فلسطين. وأوعزت الحكومة إلى وزارة العمل بالطلب من جميع الأطراف المعنية تزويد الصندوق بتفاصيل عن سياسات سوق العمل النشطة المعمول بها، وتنسيق جميع البرامج المستقبلية وبرامج الدعم معها. لا تزال آثار هذا القرار على سياسات سوق العمل النشطة الحالية والمستقبلية غير واضحة، لكن المناقشات مع الصندوق تشير إلى أنه سيحتاج إلى دعم لوضع آليات تمكّنه من الممارسة الفعّالة لمهمّة التنسيق التي كلّف بها مؤخراً، وكذلك إدارة سياسات سوق العمل النشطة الخاصة به.

يشير التقرير السنوي لصندوق التشغيل والحماية الاجتماعية للعام 2019 إلى أن عدد المستفيدين من برامج ومشاريع الصندوق بشكل مباشر منذ نشأته قد بلغ نحو 19 ألف مستفيد، بموزعين بالتساوي تقريبا بين الجنسين. وبلغ حجم التمويل الكلي التراكمي لبرامج الصندوق منذ عام 2016 نحو 26.8 مليون دولار، بالإضافة لبرنامج مشروعك الذي يقوده ويديره مالياً بنك فلسطين بقيمة 50 مليون دولار حيث أن دور الصندوق يقتصر على تقديم الدعم الفني مقابل الحصول على نسبة لتغطية المصاريف الإدارية فقط). ويشير التقرير في هذا السياق إلى إنشاء وتطوير 2354 مشروعاً مدراً للدخل منذ العام 2016، بالإضافة إلى خلق 4572 فرصة عمل من خلال برامج

دعم التشغيل الذاتي ونحو 2341 فرصة عمل مؤقتة خلال برامج التشغيل الطارئ والموقت. وكمعظم المنظمات الشريكة وغيرها من سياسات سوق العمل النشطة، يفتقر الصندوق إلى البيانات حول تأثير دعمه على المستفيدين منه، مما يجعل قياس التأثير مستحيلاً. تتمثل إحدى الأولويات الرئيسية التي حددها الصندوق لنفسه للمستقبل في تطوير نظام لقياس الأداء، ومن شأنه أن يمكّنه من تتبع إنجازاته وتقييم تأثيرها.

وقد أسّست وزارة العمل مجلس التعليم والتدريب المحلي بالتعاون مع ممثلين عن السلطة الفلسطينية والقطاع الخاص والمجتمع المدني. هدف المجلس هو تعزيز الحوار الاجتماعي وتعزيز مبادرات التوظيف المحلية. ويتمثل الدور الرئيسي للمجلس في الحفاظ على الروابط والاتصالات بين مختلف أصحاب المصلحة في مجال التوظيف ودعم الشراكات. يوجد حالياً أربعة مجالس تعمل في الخليل ونابلس ورام الله وبيت لحم.

تقدّم **مكاتب التشغيل / المراكز الجامعة** المدعومة من وزارة العمل مجموعة من خدمات التشغيل وتسجيل الباحثين عن عمل. يوجد 16 مكتب توظيف في الضفة الغربية وخمس مكاتب في غزة، منها ثمانية مكاتب مدمجة في مركز واحد شامل. تقدم المكاتب الموجودة في الضفة الغربية[7] خدمات التنسيب الوظيفي وتوفر شهادة أهلية للحصول على تأمين صحي مجاني للعاطلين عن العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، وللعمالة قصيرة الأجل في سوق العمل الإسرائيلي. كانت وزارة العمل ولا تزال نشطة في استخدام مكاتب التوظيف هذه لتقديم مجموعة شاملة من الخدمات. من هنا وبدعم من مؤسسة التعاون الألماني GiZ، تم تحويل ثمانية من مكاتب الضفة الغربية إلى مراكز جامعة تقدم مجموعة شاملة من خدمات الاستشارات المهنية تشمل التوجيه المهني، وتقديم المشورة في مجال التوظيف، والتوجيه بشأن التوظيف الذاتي (العمل الحر) وتأسيس المشاريع الصغيرة، والبحث عن عمل، ودعم طلبات العمل والاستعلامات، وتصاريح العمل في إسرائيل. إلى جانب التجديد، دعمت الـ GIZ بناء قدرات الكوادر الإدارية والفنية في مراكز الخدمة الجامعة. وتم تدريب الطواقم الفنية على خدمات التوظيف الجديدة مثل التوجيه والإرشاد المهني والعلاقات الصناعية والتعاون مع أصحاب العمل.

بالنسبة للخدمات المقدمة لأصحاب العمل، من المتوقع أن توفر المراكز الجامعة الموظفين المؤهلين وفقاً لمتطلبات أصحاب العمل ومعاييرهم، بالإضافة إلى إجراء المطابقة الوظيفية. تهدف هذه المراكز أيضاً إلى توفير الفرص المتنوعة والخدمات الخاصة للنساء. علاوة على ذلك، وقعت وزارة العمل اتفاقيات مع 10 جامعات وكليتين مجتمعيتين من أجل إنشاء مكاتب توجيه مهني على أراضيها.

على الرغم من التقدّم الملموس الذي تم إحرازه على صعيد بناء القدرات داخل شبكة مراكز الخدمة الجامعة، فإنّ القدرات البشرية واللوجيستية الموجودة داخل شبكة المراكز الجامعة لا تزال غير قادرة على تقديم ما هو مطلوب لتوفير الخدمات التي أنشئت من أجلها. تشمل نقاط الضعف الرئيسية في هذا المجال قلّة الموظفين المؤهلين، والقدرة المحدودة على التواصل مع أرباب العمل بسبب نقص مرافق النقل، وعدم الوضوح فيما يتعلق بالأدوار والمسؤوليات.

[7] لا تملك وزارة العمل أية سلطة على مكاتب التوظيف الموجودة في غزة بسبب الانفصال السياسي والجغرافي بينها وبين الضفة الغربية.

كما أوضحنا سابقاً في هذا التقرير، فإنّ نسبة صغيرة جداً من العاطلين عن العمل سجلوا ملفاتهم في مكاتب التوظيف أو طلبوا مشورتهم.

أما في القطاع غير الحكومي فعادة ما تستهدف برامج التشغيل في الضفة الغربية وغزة النساء وطلبة الجامعات والخريجين الجدد، وبدرجة أقل فئات أخرى من العاطلين عن العمل. يمكن تصنيف هذه البرامج ضمن ثلاث فئات:

- **برامج التدريب وبناء القدرات:** تطمح هذه البرامج إلى تشجيع المهارات الاستثنائية بين الطلاب الجامعيين والخريجين الجدد (ذكور وإناث) في محاولة لسد الفجوة بين النواتج التعليمية والطلب في سوق العمل، وتذليل العقبات أمام فرص العمل عن طريق تطوير مهارات الشباب اعتماداً على مسارَيْن اثنين: المهارات الحياتية والمهارات الفنية. يركز التدريب على المهارات الحياتية على مساعدة الشباب على الاهتمام بحسن المظهر وأن يكونوا أكثر ثقة بالنفس. ويغطي هذا التدريب مجموعة واسعة من الموضوعات مثل مهارات القيادة، وإدارة الوقت، وإعداد السيرة الذاتية، والتعامل مع العملاء، ومهارات الإلقاء، وبناء الفريق، ومهارات الكتابة وما إلى ذلك. من ناحية أخرى، تركّز المهارات المهنيّة على المجالات المتخصصة التي تلبي الاحتياجات المحددة للفئات المستهدفة، مثل تكنولوجيا المعلومات، والاتصالات، والهندسة، والتصميم الجرافيكي، وغيرها من المجالات ذات الصلة. في سعيها للوصول إلى المزيد من طلبة الجامعة، استهدفت بعض المؤسسات (خاصة التعليم من أجل التوظيف، شارك، مؤسسة الشباب الدولية) وحدات التوظيف والدراسات العليا في الجامعات الفلسطينية من أجل بناء قدراتها في تزويد طلبة الجامعات بالمهارات اللازمة في سوق العمل وزيادة قابلية التوظيف لديهم. يخضع موظفو هذه الوحدات لتدريب مكثف على المهارات اللازمة، وقد تم تزويد وحداتهم بالمعدات واللوجستيات لتمكينهم من أداء وظيفتهم.
- **برامج التلمذة / التدريب أثناء العمل:** تستهدف هذه البرامج عادة خريجي الجامعات من أجل سد الفجوة بين النواتج التعليمية والطلب في سوق العمل. بعد الدورة التدريبية، يسهّل البرنامج إقامة روابط بين المستفيدين والمنظمات المحلية لتمكين بعضهم من المشاركة في تدريب مدفوع الأجر لفترات تتراوح بين ثلاثة إلى ستة أشهر. (عادة ما يتم دفع راتب شهري قدره 600 دولار لهؤلاء المستفيدين، منها 300 دولار من البرنامج والباقي من المنظمة.) الفائدة الرئيسية لهذا التدريب هي إتاحة المجال للخريجين الجدد اكتساب خبرة عملية والحصول على راتب وعلى فرصة عمل جيدة في المنظمات المحلية التي دربتهم.
- **برامج البحث عن الوظائف والتدريب عبر الإنترنت:** تعاونت ثلاث منظمات أهلية[8] على تطوير موقع على الشبكة العنكبوتية باسم "فلسطين تعمل". وقد مكّن هذا الموقع الخريجين الجدد من إقامة روابط مع منشآت تعمل في فلسطين وفي العالم العربي، حيث يقوم الخرّيجون بتحميل سيرهم الذاتية ومؤهلاتهم على الموقع. كما يتيح هذا

[8] التعليم من أجل التوظيف، شارك، مؤسسة التعاون

الموقع للمستخدمين الاطلاع على فرص العمل المتاحة والوصول إلى الدورات التدريبية عبر الإنترنت، بما في ذلك التوجيه لمشاريع ريادية ناجحة في فلسطين وفي المنطقة. وفقاً لإدارة الموقع، قام أكثر من 20 ألف خريج جامعي بتحميل سيرهم الذاتية على الموقع وتمكنوا من الوصول إلى الدورات التدريبية عبر الإنترنت، وقد عثر البعض على فرص عمل من خلال هذه المنصة.

برامج التوظيف في القطاع الخاص

برامج بناء القدرات والمنح الدراسية: في حين أن هناك الكثير من مؤسسات القطاع الخاص التي تنفذ برامج للتوظيف والتشغيل كجزء من وظيفة إدارة الموارد البشرية فيها أو كجزء من برامج المسؤولية الاجتماعية التي تنفذها، إلا هناك خمس مؤسسات يمكن القول بأنها الأبرز في هذا المجال وهي: البنك العربي، وبنك فلسطين، ومجموعة مسار، وباديكو القابضة، ومجموعة بالتل. يستهدف برنامج التوظيف الأساسي الذي تديره هذه الشركات طلبة الجامعات والخريجين الجدد. ويشتمل البرنامج على دورة تدريبية تستمرّ من ثلاثة إلى ستة أشهر، ويُتاح فيها لطلبة الجامعات فرصة الحصول على العديد من التدريبات في المهارات الحياتية (مثل مهارات القيادة، وإدارة الوقت، وإعداد السيرة الذاتية، والتعامل مع العملاء، ومهارات التقديم، وبناء الفريق، ومهارات الكتابة، إلخ...)، بالإضافة إلى التدريب أثناء العمل داخل الشركات. يحصل المستفيدون من هذه البرامج في بعض الحالات على راتب شهري يتراوح بين 200–400 دولار أمريكي. تستهدف هذه البرامج التدريبية عادة ما بين 250 إلى 300 شخص سنوياً، ويتمكّن 70 في المئة منهم تقريباً من الحصول على فرصة التوظيف الدائم في هذه المنظمات. بالإضافة إلى هذا، أدخلت مجموعة بالتل العديد من برامج التوظيف التي استهدفت شرائح مختلفة في فلسطين، من خلال برنامج منح دراسية شمل ما يقارب 3000 طالب فقير على مدار السنوات التسع الماضية. سمح البرنامج لهؤلاء الطلاب بالالتحاق بالجامعات لإكمال تعليمهم العالي. تدير مجموعة "بالتل" أيضاً برنامج "الحق في الحياة الكريمة"، والذي يستهدف حوالي 70 أسرة فقيرة وتوفر لهم الوسائل اللازمة لبدء مشاريع سبل العيش الخاصة بهم.

الملحق ج: استراتيجيات وسياسات منخفضة التكلفة لتحفيز التشغيل

يظهر التحليل الوارد في هذه الوثيقة ضعف قدرة الاقتصاد الفلسطيني على خلق فرص عمل تساهم في تخفيض مستوى البطالة. ويعود السبب الرئيس الى وجود الاحتلال الإسرائيلي والقيود التي يفرضها على الفلسطينيين من خلال منع استغلال الموارد الطبيعية والاقتصادية في مناطق "ج" ومصادرة الأراضي لصالح مشروعه الاستعماري، ومن خلال فرض قيود الحركة على الأفراد والسلع وسيطرته على المعابر وحصاره الطويل لقطاع غزة. لذا، يمكن الاستنتاج أنه من دون التخلص من هذه القيود وانهاء الاحتلال الإسرائيلي، لن يتمكن الاقتصاد الفلسطيني من النمو على نحو يوفر فرص عمل تكفي الطلب المتزايد على الوظائف خصوصا في ظل نمو سكاني مطرد. بالرغم من ذلك، يمكن للحكومة الفلسطينية اتخاذ عدد من السياسات للتخفيف من حدة ارتفاع البطالة أو تقليلها جزئيا. وترتكز هذه السياسات على زيادة التشغيل من خلال زيادة النشاط الإنتاجي للقطاعات الاقتصادية الفلسطينية. نورد فيما يلي مقترح لعدد من السياسات بناء على دراسات اعدت خصيصا من أجل تحديد الخيارات السياساتية التي لا يشكل تطبيقها تكلفة مالية عالية تفاقم من أزمة الحكومة المالية.

1. سياسات الحماية: تطبيق سياسات غير جمركية (فرض تعليمات فنية الزامية)

تتخذ الحكومات، كما هو معروف، مجموعة من السياسات ذات العلاقة، والتي يمكن حصر بعضها في سياسات الحماية والتي تضم سياسات جمركية وغير جمركية. أما على صعيد السياسات الجمركية، فقد سبق ورفعت الحكومة الفلسطينية الجمارك على عدد من السلع (كالأحذية والأثاث والملابس والألمنيوم) وذلك بهدف زيادة حصة الإنتاج المحلي لهذه السلع. الا أن هذه السياسة تصطدم بعائقين يضعفان من كفاءتها. فالأول يتعلق بقدرة بعض المستوردين الفلسطينيين على الالتفاف حولها من خلال الاستيراد غير المباشر بواسطة وكلاء إسرائيليين مما يتيح لهم، بحسب اتفاقية باريس الاقتصادية التهرب من دفع الجمارك بشكل كامل. أما العائق الثاني، فيتعلق بضعف رقابة دائرة الجمارك الفلسطينية على تدفق السلع المستوردة للسوق الفلسطيني. اذ لا تتيح اتفاقية باريس تواجد موظفي الجمارك الفلسطينيين في المعابر والموانئ الإسرائيلية كأحد أهم الإجراءات الرقابية للتأكد من فعالية السياسات الجمركية. لذا يصعب على موظفي الجمارك مطابقة بيانات الأسعار المصرح عنها في البيانات الجمركية والأسعار الحقيقية. وفي هذا السياق يلجأ العديد من المستوردين الى تخفيض الأسعار المصرح عنها من أجل تفادي دفع كامل المستحقات الجمركية. وللتدليل على هذه الاستنتاجات، فحصت دراسة، أعدها معهد ماس (فلاح 2018)، تأثير رفع جمارك الأحذية المستوردة من الصين على مستوى استيرادها. اذ بينت نتائج الدراسة الى عدم وجود أي تأثير (أي أن استيراد الأحذية لم ينخفض بالرغم من رفع نسبة الجمارك المفروضة عليها).

ولتجاوز هذه العقبات، من الممكن أن تتخذ الحكومة الفلسطينية سياسات بديلة (سياسات غير جمركية) عن طريق فرض تعليمات فنية الزامية لخصائص السلع المستوردة والمصنعة محليا، على حد سواء، كي تساهم في تصويب واقع المنافسة بين المنتجات الفلسطينية والمستوردة. فتهرب المستوردين من دفع القيم الحقيقية للجمارك واتجاه بعضهم لحجب معلومات مهمة حول جودة المستوردات يرجح كفة المنافسة بشكل غير عادل نحو السلع المستوردة ويؤدي الى تقلص النشاط الإنتاجي المحلي. **وفي هذا الإطار، نوصي بأن تفرض الحكومة الفلسطينية تعليمات فنية الزامية وتطبيقها على السلع التي يمكن انتاجها محليا وبوفرة. ان النجاح في تطبيق سياسة التعليمات الفنية الإلزامية، من خلال الرقابة الصارمة على الأسواق الفلسطينية (أنظر دراسة فلاح 2018)[9] سيساهم في تعزيز الحصة السوقية للمنتجات الفلسطينية وسيساهم تباعا في زيادة تشغيل الأيدي العاملة.**

[9] بلال الفلاح (2019): تطوير تنافسية وزيادة حصة المنتج الوطني في فلسطين: قطاع الجلود والأحذية تحليل الواقع وتقييم التحديات. ماس.

2. تعزيز تشغيل الاناث

أشار التحليل أعلاه الى ارتفاع معدل البطالة لدى الاناث في فلسطين خصوصا لدى الحاصلات على تعليم عالي. ويعود ذلك الى تركز تخصصات الاناث التعليمية في مجالات محددة على رأسها تلك المتعلقة في مجالات التعليم وعدم توسع التوظيف في هذه المجالات خصوصا في القطاع الحكومي نتيجة الضائقة المالية للحكومة الفلسطينية. كما يظهر التحليل أيضا ضعف انخراط الاناث في سوق العمل بعد الزواج وما يرتبط مع ذلك من صورة نمطية حول دور المرأة في إدارة ورعاية الأسرة.

وبناء على هذه الاستنتاجات، يتطلب تخفيض معدل البطالة تحويل مجالات اختيار الاناث نحو المجالات الأكاديمية التي يزداد الطلب عليها في سوق العمل. وكذلك يحتاج تعزيز مشاركتهن في سوق العمل الى تخفيف عبئ الرعاية المنزلية عن كاهلهن وإتاحة الوقت للعمل. ولابد من الإشارة هنا الى أن تحقيق الخيار الأول يحتاج الى وقت طويل نسبيا، ربما العديد من السنوات، وتوسع في النشاط الإنتاجي للاقتصاد الفلسطيني من أجل استيعاب مزيد من الاناث في سوق العمل. لكن في المقابل، يمكن اتخاذ سياسات أخرى في المدى المنظور والتي من المتوقع في أن تساهم في تخفيض حدة البطالة لدى هذه الشريحة من الاناث.

ومن هذه السياسات، توسيع نطاق التعليم الالزامي ليشمل رياض الأطفال وذلك اتساقا مع قرار بقانون التربية والتعليم لعام 2017. وبالرغم من مرور حوالي 3 سنوات على إقرار القانون، الا ان مستوى تطبيقه ما زال في أدنى مستوياته. وفي ذات الاطار، كما نشمل هذه السياسات أيضا توسيع قطاع خدمات الرعاية لحضانات الأطفال. اذ تشير بينات تعداد السكان للعام 2017 من أن نسبة الأطفال الذين يبلغون من العمر 3 سنوات والمنخرطين في الحضانات يبلغ فقط 15% من مجمل الأطفال في هذه الشريحة العمرية. ان من شأن تطبيق قانون التعليم بخصوص رياض الأطفال وتوسيع نشاط قطاع الحضانات أن يزيد من تشغيل الاناث بشكل ملموس ويقلل من عبئ الرعاية المنزلية عن كاهل شريحة واسعة من الاناث ويزيد بالتالي من فرص مشاركتهن في سوق العمل.[10] وفي هذا الإطار، نوصي بأن تأخذ الحكومة على عاتقها تقديم هذه الخدمات، فيبدو ان القطاع الخاص والأهلي يعجز عن توسيع نشاطه خصوصا في مجال الحضانات (أنظر فلاح 2020). **لكن السؤال الأبرز هو كيف يمكن للحكومة من أن تمول مثل هذا التدخل في ظل تفاقم أزمتها المالية. بعد مراجعة الأدبيات ذات العلاقة والاطلاع على تجارب الدول المختلفة، من الممكن أن تمول الحكومة هذه الخدمات عن طريق العوائد من رفع نسبة الضريبة لعدد محدود من السلع الكمالية.**

3. تعزيز التواصل بين المشغلين والباحثين عن عمل.

بالرغم من ارتفاع معدل البطالة في فلسطين، الا أن هناك نقص في العمالة في عدد من النشاطات الاقتصادية، خصوصا في القطاع الصناعي. ويعود السبب، بحسب دراسة أجراها معهد ماس (فلاح 2019)،[11] الى ضعف التواصل بين المشغلين والباحثين عن العمل. اذ تبين الدراسة بأن الوسائل التي يبحث عنها المشغلون عن عمال تختلف عن تلك المستخدمة من قبل الباحثين عن عمل، خصوصا لدى الأفراد الأقل تعليما. ويشكل هذا الاستنتاج مدخلا سياساتيا مهما لزيادة التشغيل وذلك من خلال تعزيز وتسهيل التواصل بين الطرفين.

[10] Fallah, Belal (2020): The care economy in Palestine: Towards recognizing, reducing and redistributing unpaid care work. Working Paper, Economic Research Forum.

[11] بلال فلاح (2019): نقص المهارات وفجوتها في القطاع الصناعي في فلسطين. ماس.

وفي هذا الصدد، استحدثت وزارة العمل "نظام معلومات سوق العمل الفلسطيني" لتحقيق ذات الهدف. الا أن أداء هذا النظام ما زال ضعيفا على الرغم من مرور عدة سنوات على انشاءه. فبحسب بيانات القوى العاملة للعام 2017، تبين أن مجموع المستفيدين من خدمة هذا النظام لم يتجاوز 7%، معظمهم في قطاع غزة. **لذا نقترح، كما توصي الدراسة، بإعادة تفعيل هذا النظام على نحو يضمن مشاركة واسعة من الأفراد والمشغلين وكذلك أن يؤخذ بعين الاعتبار أنجع الوسائل لتعزيز التواصل فيما بينهم.**

تحفيز المشاريع والمبادرات الريادية

يعتبر تحفيز المبادرات الريادية، خصوصا لفئة الشباب، أحد السياسات التي تتبعها الحكومات من أجل تعزيز التشغيل وخصوصا التشغيل الذاتي. وفي فلسطين، ما زال نشاط قطاع ريادة الأعمال منخفضا على الرغم من زيادة النمو في عدد المشاريع (startup) خلال السنوات السابقة (أنظر دراسة البنك الدولي 2018).[12] وبحسب الدراسة فأن أحد أهم العوائق التي تواجه توسع النشاط الريادي في فلسطين يكمن في ضعف الوصول التمويل. فبسبب الظروف السياسة الراهنة وارتفاع نسب مخاطر الإقراض، تتشدد معظم البنوك في اشتراطات الاتمان خصوصا فيما يتعلق بتوفر شهادات ملكية للعقارات (طابو). وحتى في قطاع التمويل غير المصرفي، فان التساهل في شروط الائتمان يكون في العادة على حساب نسب فوائد مرتفعة قد تصل الى 15% من قيمة القرض. وللتغلب على عوائق الوصول للتمويل، **نوصي بتقليل مخاطر الإقراض لهذا القطاع من خلال تقديم ضمانات حكومية وغير حكومية (من قبل مؤسسات ضمان القروض العاملة في فلسطين) للقطاع المصرفي من أجل تقليل المخاطر وزيادة النشاط الائتماني.**

وفي السنوات الأخيرة، برز على الساحة الفلسطينية قطاع تقديم الخدمات للرياديين حيث يتشكل مجمله من مؤسسات غير ربحية. ويتركز نشاط هذه المؤسسات في تقديم خدمات التدريب، والاحتضان، وتسريع الأعمال، وتقديم المنح المالية للرياديين. تشير دراسة أعدها معهد ماس (أبو هشهش وسعادة 2016)[13] الى أن تطور هذا القطاع ارتبط على نحو وثيق بتوفر التمويل من المؤسسات والدول المانحة. وقد أشارت الدراسة، استنادا الى رأي مديري عينة من هذه المؤسسات، الى ضعف أداء العديد من هذه المؤسسات في تحقيق أهدافها والمتمثلة في تمكين الشباب الفلسطيني اقتصاديا وتخفيض معدلات البطالة. اذ يعود السبب بشكل رئيس الى ارتباط برامج هذه المؤسسات بأجندة المانحين والتي لا تتقاطع في كثير من الأحيان مع الأولويات الاقتصادية في فلسطين ولا تأخذ في تصميم البرامج او تنفيذها الخصوصية الفلسطينية.

ومن أجل تعظيم العوائد على أموال المانحين التي تنفق على النشاطات الريادية في فلسطين، يجب تصويب توجيه الدعم المالي بما يخدم المصلحة الاقتصادية الفلسطينية والتعاون والشراكة بين مؤسسات الخدمات الريادية والقطاع الحاص للاستفادة من كفاءة وخبرة الأخير في مجال الأعمال وجذب الخبرات والموهوبين.

4. توسيع قطاع التكنولوجيا ونظم المعلومات

تشكل قيود الاحتلال وخاصة فيما يتعلق بحركة البضائع والأفراد، كما بينا أعلاه، عائقا ومانعا لتطور القطاعات الإنتاجية التقليدية في فلسطين. يشكل التوسع في قطاع التكنولوجيا ونظم المعلومات مدخلا جيدا لتجاوز هذه العقبة ولو جزئيا والاعتماد عليه كقطاع حيوي لزيادة الإنتاج والتشغيل وذلك من خلال تصدير خدمات التكنولوجيا والبرمجة، وتصدير "خدمات العملاء" في القطاعات الخدماتية كالقطاع المصرفي والسياحي، وانشاء شركات حلول تكنولوجية (startups). ومما لا شك فيه أن تطوير

[12] http://documents1.worldbank.org/curated/en/523241562095688030/pdf/West-Bank-and-Gaza-Jobs-in-West-Bank-and-Gaza-Project-Enhancing-Job-Opportunities-for-Palestinians.pdf
[13] https://www.mas.ps/files/server/20161212101632-2.pdf

هذا القطاع سيشكل فرصة لزيادة تشغيل الاناث الأعلى تعليما واللواتي ترتفع عندهن معدلات البطالة. ومما يدعو الى التفاؤل في إمكانية تطوير قطاع التكنولوجيا ونظم المعلومات في فلسطين نجاح عدد من الشركات المحلية في التشبيك مع شركات تكنولوجيا عالمية.

كما لوحظ نمو نشاط هذا القطاع خلال السنوات الماضية، الا ان هذا النمو يعود الى ازدياد الطلب من السوق الإسرائيلي، ضمن ما يعرف بالتعاقد من الباطن (outsourcing) مما يزيد من مخاطر انهيار هذا القطاع حال انخفاض الطلب الإسرائيلي. كما أن فروقات الأجور مع السوق الإسرائيلي قد تؤدي الى تسرب المبرمجين والموهوبين الفلسطينيين الى الشركات الإسرائيلية، الأمر الذي قد يطيح بهذا القطاع ويمنع من تطوره. ومن أجل أن يساهم قطاع التكنولوجيا في زيادة فرص التشغيل، يتحتم تنفيذ سياسات تحد من تبعيته للسوق الإسرائيلي وتطويره ذاتيا. ومن أهم تلك السياسات:[14]

- اعتماد نهج الحكومة الالكترونية في تقديم الخدمات العامة للمواطنين في القطاع الصحي، التعليم، والمواصلات، وخدمات وزارة الداخلية. سيشكل ذلك عاملا حيويا في زيادة الطلب المحلي على التكنولوجيا ومحفزا في زيادة عدد شركات التكنولوجيا ونظم المعلومات، وتباعا زيادة مستويات التشغيل.
- إعطاء أولوية عطاءات التكنولوجيا الحكومية للشركات الفلسطينية، وان تعذر ذلك اشتراط وجود شريك فلسطيني من أجل نقل المعرفة وتوطينها.
- تحفيز التشبيك والشراكة مع قطاع تكنولوجيا المعلومات في الداخل الفلسطيني.
- مراجعة القوانين الناظمة لهذا القطاع وتخفيض تكلفة التسجيل خصوصا للشركات الناشئة.

[14] تم التوصل الى هذه السياسات من خلال التشاور مع ممثلين عن اتحاد شركات أنظمة المعلومات "بيتا".