

سياسات تنمية رأس المال البشري فلسطين

التقييم وفق منهاج تورينو التابع
لمنظمة التدريب الأوروبية

أعدّ هذا التقرير ثيري فوبرت، مؤسسة التدريب الأوروبية.
تتحمل مؤسسة التدريب الأوروبية كامل المسؤولية عن محتويات هذه الوثيقة، التي لا تعكس بالضرورة آراء مؤسسات الاتحاد الأوروبي.
© مؤسسة التدريب الأوروبية، 2021.
يمكن إعادة إنتاج هذه الوثيقة، بشرط تسجيل المصدر.

تمهيد

يوفر تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية تحليلاً خارجياً استشرافياً، لقضايا تنمية رأس المال البشري في الدولة، وسياسات التعليم والتدريب المهني المستجيبة لها من منظور التعلّم مدى الحياة. ويبين التحديات المتعلقة بسياسيات، وممارسات التعليم والتدريب التي تعيق التنمية، واستخدام رأس المال البشري. كما يقيّم هذه التحديات، ويقدم توصيات بشأن الحلول الممكنة لمواجهتها.

هذه التقييمات هي نتيجة رئيسة لعملية تورينو، وهي مبادرة أطلقتها مؤسسة التدريب الأوروبية في عام 2010؛ بهدف تقديم مراجعة دورية، لأنظمة التعليم والتدريب المهني في أوسع سياق لتنمية رأس المال البشري، والنمو الاقتصادي الشامل. وتتركز عملية تورينو على أربعة مرتكزات؛ لتقديم تقييم عالي الجودة لسياسات التعليم والتدريب المهني، من منظور التعلّم مدى الحياة، وهي: الملكية، والمشاركة، والتحليل الشامل، والقائم على الأدلة.

وبالنسبة لمؤسسة التدريب الأوروبية، فإنّ تنمية رأس المال البشري تعتمد على رفد البلدان بالدعم، لإنشاء أنظمة التعلّم مدى الحياة، التي توفر للأشخاص الفرص، والحوافز؛ لتطوير مهاراتهم، وكفاءاتهم، ومعارفهم، ومواقفهم طوال حياتهم؛ من أجل التشغيل، وتحقيق إمكاناتهم. كما أنها تسهم في إنشاء مجتمعات مزدهرة، ومبتكرة، وشاملة.

إنّ الغرض من التقييمات هو توفير مصدر موثوق للمعلومات؛ لتخطيط، ورصد سياسات التعليم والتدريب الوطنية لتنمية رأس المال البشري، وكذلك التخطيط، وبناء حوار السياسات؛ من أجل دعم هذه السياسات من قبل الاتحاد الأوروبي، والجهات المانحة الأخرى.

تعتمد تقييمات مؤسسة التدريب الأوروبية على أدلة من البلدان، التي تمّ جمعها من خلال نموذج موحد (إطار إعداد التقارير الوطنية)، ضمن عملية تشاركية تضمّ مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة؛ لضمان درجة ملكية عالية من الدولة. وقد تمّت مشاركة نتائج وتوصيات تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية هذه، ومناقشتها مع السلطات الوطنية، والمستفيدين.

ويبدأ تقرير التقييم، بوصف موجز للخطة الاستراتيجية الفلسطينية، وأولويات السياسات الوطنية (الفصل الأول). ثم يقدم لمحة عامّة عن القضايا المتعلقة بتنمية رأس المال البشري، واستخدامه في الدولة (الفصل الثاني)، وذلك قبل الانتقال إلى مناقشة متعمّقة للمشاكل في هذا المجال، والتي تتطلب اهتماماً فورياً من وجهة نظر مؤسسة التدريب الأوروبية (الفصل الثالث). ويقدم الفصل الرابع الاستنتاجات العامّة للتحليل.

توفر الملاحق معلومات إضافية: ملخص للتوصيات الواردة في التقرير (الملحق رقم 1)، ولمحة عامّة عن نظام التعليم والتدريب في فلسطين¹ (الملحق رقم 2).

ويمكن العثور على التقرير الوطني لعملية تورينو الوطني، الذي قامت الدولة بإعداده على الرابط:

<https://openspace.etf.europa.eu/trp/torino-process-2018-2020-palestine-national-report>

¹ يجب ألا يفسر هذا التصنيف على أنه اعتراف بدولة فلسطين، ولا يدلّ بالمواقف الفردية للدول الأعضاء بشأن هذه المسألة.

قائمة المحتويات

3	تمهيد
5	ملخص تنفيذي
5	السياق العام
9	التوصيات
12	الخلاصة
14	1. مقدمة
14	1.1 حول هذا التقييم
15	1.2 السياق الفلسطيني
30	1.3 السياق الاستراتيجي.
32	2. رأس المال البشري: التنمية، والتحديات.
32	2.1 إدارة رأس المال البشري في اقتصاد الأرخيل، هي ممارسة منفصلة لمطابقة العرض والطلب على المهارات المحليّة
35	2.2 السمة غير الرسمية للتوظيف في الاقتصاد الرمادي: النقطة العمياء في إدارة مخزون تنمية رأس المال البشري
37	2.3 تتقلّ العمالة الفلسطينية إلى الاقتصاد الإسرائيلي: عنصر خارجي رئيس، له تأثير على الاستخدام المحليّ لرأس المال البشري
40	2.4 عمالة الإناث: عمالة ماهرة وجزئية: خسارة لرأس المال البشري لفلسطين
44	2.5 فرصة رأس المال البشري غير المستغلة للتعليم المستمر
46	3. تقييم القضايا الرئيسية، واستجابات السياسات
46	3.1 بدأت الحواجز بين المسارات التعليمية بالتلاشي، وأصبح التدريب ظاهرة تعلّم مدى الحياة، لكنّ الرؤية الشاملة المشتركة لتطوير رأس المال البشري لاتزال متأخرة عن الركب.
55	3.2 هل سيركب الفلسطينيون الموجة الرقمية نحو الازدهار؟ إلى أيّ مدى يعتبر التحوّل الرقمي حقيقة للاقتصاد الفلسطيني، وهل يقدّم فرصة ذات مغزى لمستقبل الشباب الفلسطيني المهني؟
65	الاستنتاجات
66	الملحق 1. ملخص التوصيات
68	الملحق 2. نظام التعليم والتدريب المهني في فلسطين
69	قائمة المراجع

ملخص تنفيذي

يوفر تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية، تحليلاً خارجياً استراتيجياً، لقضايا تنمية رأس المال البشري في الدولة، ولمدى الاستجابة لسياسات التعليم والتدريب المهني²، وذلك من خلال منظور التعلّم مدى الحياة. وهي تستند إلى الأدلة المقدّمة في تقرير عملية تورينو الوطنية لفلسطين³ (2020)، باستخدام استبيان موحد (إطار إعداد التقارير الوطنية - NRF)، ومصادر معلومات إضافية، عند الضرورة.

السياق العام

يتسم السياق الفلسطيني بدرجة عالية من التقلبات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والجغرافية، والديموغرافية؛ فمنذ اتفاقيات أوسلو في منتصف التسعينات، أصبح هناك سلطة فلسطينية مسؤولة عن تقديم الخدمات - بما في ذلك التعليم. وعلى الرغم من تطبيق تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية على فلسطين بأكملها، إلا أنه يأخذ بالاعتبار الاختلافات الإقليمية بين الضفة الغربية (مقسمة إلى مناطق أ، ب، ج) والقدس الشرقية، وقطاع غزة. وتختلف سيطرة السلطة الفلسطينية، وإمكانات التحكم، وصلاحياتها وفقاً لكلٍ من هذه الكيانات الجغرافية الثلاثة، حيث تتأثر إلى حد كبير بدولة إسرائيل، واحتلالها لهذه الأراضي. كما يُعدّ السياق الجيوسياسي الفريد، وخصوصية كل منطقة أمراً بالغ الأهمية لفهم فرص، تنمية رأس المال البشري، وقيوده.

بعد فترة من الانتعاش الاقتصادي القوي بين عامي 2007 و2011، بدأ النمو الاقتصادي في فلسطين بالتباطؤ حتى توقّف مؤخراً، وذلك قبل نقشي كوفيد -19، حيث كان من المتوقع أن يدخل في حالة ركود في عامي 2020 و2021، مع انخفاض الإيرادات المالية. ويقدر البنك الدولي انكماش الاقتصاد الفلسطيني حالياً بحدود 8% من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تمكّن الاقتصاد الفلسطيني من البقاء على قيد الحياة طيلة العقود الماضية من خلال تدفّق التحويلات الخارجية إلى حد كبير، ولكن انخفاض هذا التدفّق بشكل كبير على مدار السنوات القليلة الماضية. والتالي، وفي ظلّ هذه الظروف، فقد فقدت السلطة الفلسطينية، قدرتها على توجيه الاقتصاد نحو استراتيجية نموّ تقوده الصادرات. ووفقاً للبنك الدولي، فإنّ هناك حاجة لاتخاذ إجراءات جريئة لإخراج الاقتصاد الفلسطيني من مساره المتراجع؛ لتحقيق التنمية الاقتصادية بالتالي، وخلق فرص العمل. علماً أن هناك حاجة للقطاع الخاص، باعتباره المحرك المستدام الوحيد للنمو. ومع ذلك، فإنّ القطاع الخاص الفلسطيني يعمل في سياق يعجّ بالتحديات لاقتصاد "الأرخبيل - الجزر"، حيث توجد جُزر اقتصادية في كل من (غزة، والضفة الغربية - المنطقة أ، ب، ج، والقدس الشرقية)، ومجموعة من القيود المرتبطة بالقطاعات الاقتصادية لكل من هذه المناطق. يترك مثل هذا المناخ الاقتصادي غير المستقر مساحة صغيرة لخلق فرص العمل. علاوة على ذلك، فإنّ لدى فلسطين تاريخ من العبء الثقيل للتوظيف الحكومي (20.7% يعملون في القطاع العام)، وحوالي 13.2% يعملون بشكل رسمي في إسرائيل، والمستوطنات، كما يعمل 66.1% في القطاع الخاص (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019)، ولكن انخفاض الاستثمارات في القطاع الخاص، وتركيزها في القطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة، لا يخلقان الوظائف المطلوبة. هذا ويتميز الاقتصاد الفلسطيني بارتفاع نسب المنشآت

² يتم استخدام مصطلح التعليم والتدريب المهني (TVET) في فلسطين، بينما تفضّل مؤسسة التدريب الأوروبية الإشارة إلى التعليم والتدريب المهني (VET). في هذا المنشور، سيستخدم مصطلح التعليم والتدريب المهني (وقت، ما لم يكن يشير إلى وحدة معينة، أو وثيقة، أو اقتباس من فلسطين يشير إلى التعليم والتدريب المهني على وجه التحديد.

³ يجب ألا يفتر هذا التوصيف على أنه اعتراف بدولة فلسطين، ولا يدخل بالمواقف الفردية للدول الأعضاء بشأن هذه المسألة.

الاقتصادية الصغيرة، وارتفاع العمالة الذاتية كذلك، تحديداً 24.6% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019). و ينعكس هذا الواقع في الضفة الغربية أكثر من انعكاسه في قطاع غزة⁴؛ نظراً لأن العديد من الشركات متناهية الصغر، إلى الصغيرة والمتوسطة، هي شركات عائلية، وتعمل غالباً في الاقتصاد غير الرسمي، مما يحدّد المساحة اللازمة لخلق فرص العمل.

يوضّح مسح القوى العاملة الآتي: هيمنة عدم المشاركة الاقتصادية على واقع القوى العاملة في فلسطين؛ حيث يشارك 44.3% فقط (من السكان فوق 15 سنة) بنشاط في القوى العاملة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات 2019). ومن منظور تاريخي أيضاً، فقد بقي المعدّل عالياً بنسبة 40% منذ اتفاقية أوسلو. ومع ذلك، فإنّ هناك تبايناً كبيراً في المشاركة الاقتصادية بحسب النوع الاجتماعي تصل إلى 69.9% للذكور، و18.1% فقط للإناث، علماً أنّ هذه النسب هي نسب منخفضة بالعموم، حتّى وفقاً للمعايير الإقليمية. كما أنّ معدلات البطالة مرتفعة، (حيث بلغ معدّل البطالة الإجمالي في فلسطين 25.3%)، لكنه يختلف بشكل كبير لدى تفصيله؛ فهناك اختلافات كبيرة حسب النوع الاجتماعي (21.3% ذكوراً، و41.2% إناثاً)، واختلاف بحسب المنطقة (الضفة الغربية 14.6%، وغزة 45.1%)، أو حسب العمر (69.7% من الفئة العمرية 15-24 هم خارج القوى العاملة. ومن هؤلاء الشباب الفلسطينيّين الناشطين 40.1% عاطلون عن العمل). إضافة إلى ذلك، فإنّ واحداً من كل ثلاثة (33.4%)، في الفئة العمرية (15-24)، ليس في التعليم أو التوظيف (NEET)، مما يشير إلى صعوبة الانتقال من عالم المدرسة (التعليم)، إلى عالم العمل. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2019).

علاوة على ذلك، فإنّ معدّلات البطالة تزداد بشكل أكبر مع التحصيل العلمي (بالنسبة للنساء، ولكن ليس للرجال في الواقع): حيث تبين ازدياد أعداد النساء العاطلات عن العمل، اللاتي لديهن أكثر من 13 عاماً من التعليم بنسبة (47.2%)، مقارنة بالنساء اللاتي لديهن 10 إلى 12 عاماً من التعليم (23.4%)، وهذا أكثر من ثلاثة أضعاف أولئك اللواتي لديهن 7 إلى 9 سنوات من التعليم (15.4%).

من ناحية أخرى، ترتفع معدّلات معرفة القراءة والكتابة في فلسطين؛ ففي عام 2019، بلغ معدّل معرفة القراءة والكتابة لدى الكبار 97.4%، وهو أعلى بكثير من المتوسط الإقليمي البالغ 76%، في منطقة الشرق الأوسط، وشمال إفريقيا. هذا وتسجّل فلسطين معدّلات عالية في الالتحاق بالمدارس والتحصيل العلمي؛ حيث بلغ معدّل الالتحاق الصافي نسبة 94.8% في التعليم الابتدائي، و87.2% في التعليم الثانوي، (91.2% للإناث)، في العام 2018 (بيانات معهد اليونسكو للإحصاء - اليونسكو). وعلى الرغم من الصعوبات الاقتصادية، إلا أن الشباب يواصل إعطاء الأولوية للتعليم العالي (44.3% معدّل الالتحاق الإجمالي في التعليم العالي في العام 2018، أعلى بكثير للنساء من الرجال، 55% مقابل 35% على التوالي). (بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

يعاني التعليم في فلسطين من إدارة مجرّأة؛ فوزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي⁵ مسؤولتان عن إدارة المدارس الحكومية، والكليات، والجامعات، كما أنّ لديهما دور إشرافي وتنظيمي على تلك التي يديرها القطاع الخاص. هذا وتعدّ ساحة التعليم والتدريب المهني (بما في ذلك التدريب المهني غير الرسمي) موطناً لنطاق أكثر تعقيداً؛ مما يضيف لاعبين إضافيين كالمراكز التابعة

⁴ تشير منظمة العمل الدولية إلى أرقام مختلفة، لكنّها ترى حدوث زيادة بنسبة 50% في الضفة الغربية، مقارنة بغزة.

⁵ في فترات مختلفة، يتم دمج هاتين الوزارتين وفصلهما مرة أخرى. منذ نيسان 2019، تعمل (كلا الوزارتين مرة أخرى) باعتبارهما كيانين منفصلين.

لوزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الاسرى، ووكالة غوث وتشغيل اللاجئين - الأونروا، والمؤسسات المقدّمة للتدريب من منظمات المجتمع المدني، بما فيها المؤسسات الدينية، إضافة لمؤسسات القطاع الخاصّ الربحية التي تقدّم التدريب.

وتولي فلسطين اهتماماً لقضايا تنمية رأس المال البشريّ، كما تبين أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017-2022. كما يركّز أحد البرامج التعليميّة السبعة للخطة الاستراتيجية للتعليم على "التعليم المهني والتقني"؛ بهدف إعداد الخريجين المؤهلين من برنامج التعليم المهني للانتقال إلى الجامعة، والحياة العمليّة، وسوق العمل. ويتولّى وضع سياسات التعليم والتدريب المهني في فلسطين ثلاث جهات فاعلة رئيسة وهي: وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي، ووزارة العمل. علماً أنه يجري العمل حالياً على مراجعة استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني لعام 1999، والتي تمّ تحديثها لاحقاً في عام 2010. وفي أحدث محاولة لمعالجة تجزئة التعليم والتدريب المهني، فقد تم تشكيل لجنة وزارية جديدة في أيار 2019؛ لوضع مشروع قانون يحدّد اتجاهات العمل، "لهيئة التعليم والتدريب المهني والتقني"، قيد الإعداد، وأدوارها، ومسؤولياتها. ومع حلول نهاية عام 2020، فقد حصل مشروع القانون على موافقة مجلس الوزراء، وينتظر التوقيع عليه من الرئيس.

النتائج فيما يخص رأس المال البشريّ

تعدّ إدارة رأس المال البشريّ في "اقتصاد الجُزر" ممارسة مبعثرة لمطابقة العرض والطلب مع المهارات المحليّة.

ينقسم سوق العمل في فلسطين بشكل كبير، وذلك ليس تبعاً للعمر والجنس فحسب، إنّما جغرافياً أيضاً، مع ترك الفصل الإداري بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والقدس الشرقية وإسرائيل بصماته بالتساوي. والنتيجة هي "اقتصاد أرخبيل - اقتصاد الجُزر"، حيث تتمتع كل جزيرة بخصائص سوق العمل الخاصة بها، من حيث الطلب على العمالة، واحتياجات المهارات، ومستويات الأجور. ومقارنة بالضفة الغربية، فإنّ أداء قطاع غزة أسوأ بشكل ملحوظ في شتى مؤشرات سوق العمل القابلة للقياس تقريباً، مع ارتفاع معدّلات البطالة، وانخفاض معدّلات النشاط أو التوظيف، وانخفاض الأجور، وصغر حجم القطاع الخاصّ كذلك. وفي مثل هذا السياق، يعدّ التنبؤ الواضح، وإحصاءات سوق العمل الموثوقة تحدياً، كما هو الحال في الوصول إلى مستوى كافٍ من التفصيل في تقييم الطلب على المهارات في سوق عمل صغير.

ما هي فرص اتخاذ تدابير استباقية لتنمية رأس المال البشريّ، لتعزيز تنمية القطاعات الاقتصادية، قبل ارتفاع العمالة في أسواق العمل المحدودة، وتشبعها؟ تُظهر دراسات التتبع الحديثة انتقالاً واعداداً نحو معدّلات التوظيف لخريجي التعليم والتدريب المهني، (وخاصة تلك التي تتبنّى نهج التعلّم في بيئة العمل)، عن زملائهم الحاصلين على شهادات جامعيّة. لكنّ نظام التعليم والتدريب المهني لا يزال جامداً، علماً أنّه يجب أن يكون أكثر مرونة، وقابليّة للتكيف؛ لاستيعاب الحقائق الجغرافيّة المختلفة، وتعظيم إمكانات التوظيف، في ضوء احتياجات القطاعات الاقتصادية، والفرص، على المستوى المحلي. هذا هو الحال بالنسبة للتنمية الصناعيّة في الخليل، واقتصاد المنصات في غزة، كما هو الحال بالنسبة للفئات الأكثر ضعفاً وتهميشاً، مثال ذلك: السكّان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في غزة، أو المنطقة ج.

السمة غير الرسمية للوظائف في الاقتصاد الرمادي: النقطة العمياء في إدارة مخزون تنمية رأس المال البشري.

يلعب الاقتصاد غير الرسمي، والوظائف غير الرسمية دوراً مهماً في سوق العمل الفلسطيني؛ إذ تشير مصادر مختلفة (بما في ذلك منظمة العمل الدولية، والبنك الدولي) إلى أنه يتم تعيين أكثر من واحد من كل عاملين في فلسطين، بشكل غير رسمي. ونظراً لارتفاع نسبة العمل الحر (واحد من كل أربعة)، وهيمنة الشركات الصغيرة والمتوسطة على الاقتصاد الفلسطيني، فإنه يمكن أن ينطبق تعريف الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لـ "منشأة في القطاع غير المنظم"، على غالبية المنشآت الاقتصادية في فلسطين، كما يؤدي إلى عملهم في المجال غير النظامي أيضاً.

تؤثر سمة العمالة غير المنظمة في المقام الأول على الفئات الأكثر تهميشاً، وهذه السمة ترتفع بشكل استثنائي بين الشباب، والعمالة ذات المهارات شبه المتدنية والمتدنية، كما تصبح لديهم الفرصة الأكبر للعمل في منشأة غير نظامية، بنهاية المطاف. بالمقابل، فإن نسب العمل في القطاع غير النظامي، بالنسبة للعمالة الماهرة أقل بكثير. وبشكل عام، فإن حجم "سوق العمل الرمادي" في فلسطين، مثير للقلق؛ حيث تقوض السمة غير الرسمية للوظائف حماية العمال (سواء من الناحية القانونية، أم من حيث العمل اللائق)، وإنتاجية العمل (المساءلة المنقوصة).

انتقال العمالة الفلسطينية للاقتصاد الإسرائيلي: عنصر خارجي رئيس، له تأثير على الاستخدام المحلي لرأس المال البشري.

يعمل ما يقارب 13.3% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2019) من الفلسطينيين النشطين في إسرائيل، أو في المستوطنات الإسرائيلية، إما بسبب نقص الوظائف في الاقتصاد الفلسطيني المقيّد، و/ أو يتم اجتذابهم بسبب الرواتب المرتفعة. علماً أن للعمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي تاريخ طويل، وهي عامل مهم يجب أخذه بالاعتبار عند التعامل مع سوق العمل الفلسطيني أو الاقتصاد الإسرائيلي (مثل قطاع البناء). وقد تقلصت حركة العمالة عبر الحدود بشكل كبير خلال العقود الماضية؛ بسبب القيود المتزايدة التي فرضتها الأجهزة الأمنية الإسرائيلية (إقامة الجدار الفاصل، وانخفاض عدد تصاريح العمل، وساعات العمل غير المتوقعة، والفحوصات الأمنية، ونقاط التفتيش، إلخ)، مما أدى إلى تفاقم مستويات البطالة في فلسطين. ومع الأخذ بالاعتبار، أن تتقلّ العمالة من غزة، قد توقّف تماماً منذ الحصار في عام 2007، لذا فإن الأرقام الحالية تتعلق بعمالة الضفة الغربية فقط، ويعملون في الغالب في العمالة ذات المهارات المتدنية، علماً أن نسبة كبيرة منهم 99% من الرجال.

وبالرغم من أنه خارج عن سيطرة سوق العمل الفلسطيني، إلا أن انتقال العمالة للاقتصاد الإسرائيلي، هو عنصر خارجي رئيس، له تأثير على الاستخدام المحلي لرأس المال البشري. وقد قدمت مجموعة بحثية من جامعة هومبولت في برلين، ورقة أكاديمية، تعرض نموذج اقتصادي للتنبؤ بآثار استعادة العمالة الفلسطينية في إسرائيل، إلى مستوى ما قبل الانتفاضة (1999) على اقتصاد الضفة الغربية بشكل خاص. وبغض النظر عن الآثار السياسية لاتفاقية التسوية النهائية، أو القضايا المتعلقة بهجرة العقول، فإن هذه النمذجة النظرية، تظهر انخفاضاً قوياً في البطالة الفلسطينية، وتأثيراً على مؤشر العمالة المحلية، وكذلك تحسناً محتملاً لرفاهية الأسر في فلسطين.

عمالة الإناث، عماله ماهرة، وعاطلة عن العمل: تشكل خسارة لرأس المال البشري لفلسطين.

لقد ظهر على مرّ السنوات، تكافؤ شبه كامل بين الجنسين في فلسطين من حيث التعليم؛ وتوقّعت النساء على الرجال في مستوى التعليم العالي منذ عام 2015. علماً أنه لا يمكن قول الشيء نفسه عن المشاركة في سوق العمل؛ حيث يتفوق الرجال على زميلاتهم في

المنافسة، في جميع مؤشرات القوى العاملة، وبطريقة غير متناسبة. ما هو أكثر إثارة للقلق هو أن فجوة النوع الاجتماعي تزداد سوءاً بازدياد مستويات التعليم؛ مما يحيل النساء المؤهلات إلى جزء مهمش في سوق العمل، حيث تنشط امرأة واحدة من بين كل امرأتين حاصلات على شهادة جامعية في سوق العمل، وتكافح من أجل العثور على وظيفة.

إن نقص العمالة لدى النساء المتخصصات هو في المقام الأول، وقبل كل شيء "لعنة" على الشباب؛ مما يمنعهم من بناء مهنة ذات مغزى، ومن مساهمتهم في اقتصاد الأسرة. ونظراً لأن الشباب الجامعيين هن الأكثر تضرراً، فإن هناك قلقاً حقيقياً من أن القوى العاملة المتعلمة هذه قد لا تتمكن أبداً من إكمال انتقالها إلى وظيفة مرضية. ويشكل هذا أيضاً خسارة لرأس المال البشري في فلسطين، مع استبعاد نصف القوى العاملة ذات المهارات العالية من المساهمة في النمو. لذلك، فإنه يلزم اتخاذ إجراءات سياساتية لمعالجة الوضع الاجتماعي والاقتصادي هذا، ومعالجة القيود المستمرة التي تمنع النساء من المشاركة في القوى العاملة في فلسطين.

فرصة التعليم المستمر غير المستغلة من رأس المال البشري.

يوفر عدد قليل جداً من الشركات في فلسطين التدريب لموظفيهم داخل الشركة، علماً أن الأسباب الرئيسية وراء ذلك هي الافتقار إلى الحوافز (مثل الحوافز الضريبية، ورسوم التدريب، وما إلى ذلك)، لتشجيع أصحاب العمل على صقل مهاراتهم، أو إعادة تأهيلهم، أو اعتمادهم. وعلى صعيد آخر، لا يبدو أن الخريجين الشباب يجدون طريقهم إلى التدريب لتعزيز قابليتهم للتوظيف، من خلال رفع المهارات. وقد تمّ خلال السنوات القليلة الماضية تنفيذ عدد من المبادرات التجريبية؛ لتعزيز التعليم والتدريب المهني المستمر. يمثل التعليم المستمر جزءاً مهماً، ولكن غالباً ما يتم تجاهله في تنمية رأس المال البشري في فلسطين. وبينما يتم توفير عرض تدريب واسع من العديد من مقدمي الخدمات المختلفين، إلا أنه ليس متجذراً في الرؤية الأوسع للتعليم مدى الحياة، ولا يعتمد على تحليل منهجي لاحتياجات التدريب، كما أنه يفتر إلى أي ارتباط منظم بعالم العمل.

التوصيات

المسألة الأولى: بدأت الحواجز بين المسارات التعليمية بالتلاشي، وأصبح التدريب ظاهرة تعلم مدى الحياة، ولكن الرؤية المشتركة الشاملة لرأس المال البشري لا تزال متأخرة عن الركب.

لطالما اعتُبرت نسبة الطلبة في التعليم والتدريب المهني الأولي في فلسطين نسبة هامشية. حيث أنه ولفترة طويلة، لم تتضمن نسب الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني سوى التعليم الثانوي المهني الرسمي، وقد استمرت بحوالي 2% إلى 3% (تشير أحدث الإحصائيات المتاحة لعام 2018 إلى نسبة 2.3% من الطلبة، باستثناء المسار التجاري). وفي أحدث تقييم ذاتي وطني لعملية تورينو، تمّ التحقق من حصة طلبة التعليم والتدريب المهني بالتفصيل، وتمت إعادة احتسابها. ونتيجة لذلك، فقد ارتفعت الحصة لتشمل "حوالي" 15% من طلبة التعليم الثانوي ضمن الفئة العمرية (16-18 عاماً). من الواضح أن هذا اتجاه إيجابي، وهو يرفع النسبة إلى مستوى أقرب لمستويات المنطقة، على الرغم من أنه يحتاج إلى تفصيل، ومزيد من التحليل. وقد بينت الإحصاءات لجميع مسارات التعليم والتدريب المهني والتقني، نمواً في أرقام الالتحاق لكل مسار من مسارات التعليم والتدريب المهني والتقني. كما تشمل إحصاءات التقرير الوطني لطلبة مختلف مقدمي خدمات التعليم والتدريب المهني، الذين شاركوا خلال السنوات القليلة الماضية في تنويع عرض التدريب لتعزيز الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني.

علاوة على ذلك، فإنّ هناك أيضاً تغيير في الطبيعة الهيكلية: حيث تم تحدّي الحاجز بين أنظمة التعليم والتدريب المهني، والتعليم العامّ، وتمت إزالته بحكم الأمر الواقع، مع طرح "الوحدات المهنية"، و"مسار التكنولوجيا" في التعليم العامّ. وعلى مستوى التعليم العالي، فقد أصبحت بعض الجامعات تقدّم تعليماً تقنياً أيضاً، وقد تم تطوير الدورات بشكل متزايد بالتعاون مع القطاعات الاقتصادية، (من خلال التدخلات التجريبية، الممولة من المانحين للدراسات المزدوجة، على سبيل المثال)، وطُرحت كذلك فكرة إنشاء جامعة للتعليم والتدريب المهني. يعدّ مثل هذا التوسّع والتنوع توفيراً للتعليم والتدريب المهني، وهو مطمئن من حيث مساهمته في زيادة الالتحاق، ولكنه يزيد أيضاً من تقاوم التجزئة الموجودة بالفعل في تقديم التعليم والتدريب المهني، والافتقار الدراماتيكي للحوكمة الشاملة له.

لقد مضى على النقاش حول هيكلية حوكمة شاملة للتعليم والتدريب المهني في فلسطين أكثر من عقدين. وقد تم وضعه في الأصل في الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية للتعليم والتدريب المهني والتقني (1999)، متبوعاً بالهيكلية المتوقعة في استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني المنقّحة (2010). وفي معظم ذلك الوقت، كان هناك إجماع كبير حول أهمية الحوكمة، والخطوط الرئيسة لها. وعلى الرغم من أن حوكمة التعليم والتدريب المهني تمثل أولوية ملحة بحدّ ذاتها، فقد يكون هناك زخم يجب اغتنامه، بحيث يتم توسيع نطاق جهود التنسيق هذه لالتقاط المبادرات الأخرى، التي تحدث إما على هامش التعليم والتدريب المهني، أو بالتوازي معه؛ ليتغيّر المشهد التعليمي، وتتلاشى الحواجز بين التعليم والتدريب المهني، والتدريب المهني المستمرّ، والتدريب التكنولوجي، وما إلى ذلك. إلا أنّ زخم مراجعة نموذج حوكمة التعليم والتدريب المهني في فلسطين هو فرصة فريدة للنظر في الاحتياجات المجتمعية الجديدة، عند التعامل مع هيكل شامل لتنمية رأس المال البشريّ من جهة، والمزيد من مسارات التعلّم الفرديّة، من جهة أخرى.

التركيز على محاور التعلّم مدى الحياة؛ لتطوير المهوبة بدلاً من المؤسسات عند تطوير إطار رأس المال البشريّ الشامل.

على المدى القصير، يجب القيام بتحويل التركيز إلى الفرد؛ لتقديم التوجيه والتدريب ذي الصلة مدى الحياة، والبدء باتخاذ إجراءات عاجلة؛ لدعم برامج إعادة تشكيل المهارات، وصقلها.

على المدى المتوسط، يجب القيام بتحويل العقلية من التنسيق الأفضل لتوفير التعليم والتدريب المهني، إلى معالجة حوكمة رأس المال البشريّ في إطار أكثر مرونة وشمولية، ضمن منظور المستقبل المهني مدى الحياة للمتعلّمين.

على المدى الطويل، يجب القيام بإجراء مراجعة شاملة لأنظمة التعلّم الفلسطينية؛ لتسهيل إصلاح نظام رأس المال البشريّ، وتصميمه على غرار مسارات التعلّم الفرديّة، مع الأخذ بالاعتبار التدريب الأولي قبل التوظيف، وكذلك القضايا الاجتماعية، والمتطلبات الاقتصادية.

إعادة التوازن إلى النقاش حول تعزيز التنسيق والحوكمة الشاملة للتعليم والتدريب المهني (الذي طال انتظاره)؛ لالتقاط نطاق أوسع من رأس المال البشريّ.

على المدى القصير، يجب الانطلاق في بداية جديدة؛ لإعادة تقييم نطاق الحوكمة الشاملة لنظام التعليم والتدريب المهني، الذي لم يعد بالإمكان تجاهل العناصر الإضافية ضمنه للعام 2020.

على المدى المتوسط، يجب القيام بمراجعة استراتيجيات التعليم والتدريب المهني، أو استراتيجية التعليم المستمرّ من منظور رأس المال البشريّ الأوسع، لسدّ الثغرات في النظام من ناحية، وضمان التنسيق السلس بين أنظمة التعليم المختلفة من ناحية أخرى، وتوفير خدمة شاملة للسكان بمختلف فئاتهم العمرية في نهاية المطاف.

على المدى الطويل، يجب الاهتمام بتوحيد الأساليب المختلفة للتدريب، وتنفيذ نظام تدريب شامل ضمن منظور التعلّم مدى الحياة في فلسطين.

يجب القيام بإعداد الأراضية لنظام رأس مال بشري مرّن، من خلال الانتهاء بشكل عاجل من إعداد الإطار الوطني للمؤهلات (NQF)، واعتماده.

على المدى القصير، يجب بدء التفكير في إعادة النظر في الإطار القانوني، والإطار المرجعي لقطاع التعليم بأكمله.

على المدى المتوسط، يجب القيام بتحديث مسودة هيكل الإطار الوطني للمؤهلات الحالية، وتعديلها لتصبح العمود الفقري لنظام التدريب الذي يسهّل نفاذية مخرجاته بين التعليم والتدريب المهني الأولي، والتعليم الأكاديمي، والتعليم المهني، والتدريب المستمر، والتعلّم مدى الحياة.

على المدى الطويل، تطوير نظام الاعتماد والشهادات؛ لتلبية مسارات التعلّم الفرديّة المرنة، التي تسمح باكتساب المهارات، والاعتراف بالتعلّم المسبق، والتحقّق من صحة المهارات المكتسبة بشكل غير رسمي، والمساعدة في تطوير القطاعات الاقتصادية.

القضية الثانية: هل سيتمكّن الفلسطينيون من استخدام الموجة الرقمية للتقدّم نحو الازدهار؟ إلى أي مدى يعتبر التحوّل الرقمي حقيقة واقعة للاقتصاد الفلسطيني، وهل يقدّم فرصة تشغيل ذات مغزى للشباب الفلسطيني؟

على الصعيد العالمي، يُعتبر التحوّل الرقمي للقطاعات الاقتصادية تهديداً لسوق العمل، كما يمثّل فرصة لخلق فرص عمل ووظائف جديدة، وزيادة الإنتاجية، وخلق نمو اقتصادي. وعلى الرغم من أن حصة قطاع المعلومات والاتصالات تبلغ 3.2% فقط من الناتج المحلي الإجمالي لفلسطين (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2018)، إلا أن التوقعات عالية فيما يتعلق بإمكانات نمو قطاع التكنولوجيا، الذي يعتبر قوة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومُنشأً للوظائف في فلسطين، سواءً أكان ذلك في بيئة الشركات الناشئة، أم في اقتصاد المنصات، أم في التحوّل الرقمي للقطاعات التقليدية الرئيسية.

من الناحية النظرية، يجب أن تكون فلسطين -بمستوى التحصيل التعليمي العالي لديها- في وضع جيّد لجني ثمار قطاع التكنولوجيا المزدهر، أو التحوّل الرقمي للقطاعات الأخرى. علماً أنه غالباً ما يُشار إلى شبابها المهرة على أنهم أحد المحركات الرئيسة للنمو، المدفوع بالتكنولوجيا. لكنّ السؤال المطروح هو ما إذا كانت فلسطين تستثمر في المهارات المناسبة، والكفاءات ذات الصلة للقرن الحادي والعشرين؟ تبدو الإجابة سلبية، عند النظر للنظام البيئي للشركات الناشئة، حيث تبين أن مجموعة المهارات هي تقليدية للغاية.

ونظراً لأن رأس المال البشري هو مورده الرئيس، فإنّه لا يوجد أمام الاقتصاد الفلسطيني خيار آخر سوى اغتنام الزخم، ومراجعة مجموعة مهارات الفلسطينيين؛ للمساهمة في مشاركة فلسطين في سلسلة القيمة الرقمية العالمية. علماً أنه ليس واضحاً إلى أي مدى يقدّم نظام التعليم والتدريب المهني الفلسطيني حالياً، على مستوى شبه المهرة (ولا يزال)، مهارات ملائمة، وكافية لقطاع التكنولوجيا، أو عملية أتمتة التحوّل الرقمي عبر القطاعات. وعلى هذا النحو، فإنّه سيلزم إجراء استعراض شامل، وتحقق من الملائمة، بالنسبة للتعليم العام، بوجود إجراءات سياسية واعدة حول الاهتمام بالتوجّه العالمي (تعليم العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات STEM، والمسار التكنولوجي)، وبالنسبة للتعليم والتدريب المهني أيضاً.

تعظيم إمكانات الخدمات القائمة على التكنولوجيا، كمؤد للوظائف من خلال تجديد توفير التدريب.

على المدى القصير، فإنَّ المطلوب هو مراجعة مدى ملاءمة مسارات التعليم المختلفة؛ لتوفير مجموعة المهارات المناسبة المطلوبة لتعزيز المساهمة الفلسطينية في سلسلة القيمة التكنولوجية، من خلال الاستفادة من أفضل الممارسات في التعلّم غير النظامي (مثل معسكرات تدريب المستجدين bootcamps)، وإدماج الكفايات الرئيسية.

على المدى المتوسط، يجب القيام بتحديث توفير التدريب، بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص، من خلال سدّ الفجوة بين مسارات التعليم المختلفة، بما في ذلك التعليم والتدريب المهني، وتوفير العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات في التعليم العام، والدراسات التكنولوجية الموجهة نحو التجارة والصناعة في التعليم العالي.

على المدى الطويل، يجب الاهتمام بالاستثمار، في "المستوى الخامس" من شهادات "فنيي الهندسة".

الاستثمار في بناء توقّعات مستقبلية للمهارات في الوقت الفعلي، وذلك لتقييم تأثير التحوّل الرقمي لجميع القطاعات الاقتصادية؛ لفهم المتطلبات الجديدة من المهارات، من منظور رأس المال البشري.

على المدى القصير، يجب بدأ الاستثمار في بناء توقّعات مستقبلية للمهارات في الوقت الحقيقي؛ للسماح للتعليم والتدريب بصياغة استجابة مناسبة للتحوّل الرقمي للقطاعات، وذلك في مجال التدريب الأولي، ومجال تحسين المهارات كذلك.

على المدى المتوسط، يجب التأكد من إدماج الفئات المختلفة، من خلال سياسات سوق العمل النشطة (ALMP) التي تسمح للفئات الضعيفة (بما في ذلك النساء المتخصصات) بالمشاركة في سلاسل القيمة العالمية، من خلال المشاريع الصغيرة، والعمل لحسابها الخاص داخل اقتصاد المنصّة.

على المدى الطويل، يجب العمل على تجاوز قطاع التكنولوجيا، والعمل جنباً إلى جنب مع المزيد من القطاعات التقليدية لإنشاء ما يسمى "تجمّع القطاعات للتطوّر التكنولوجي"، من أجل توسيع نطاق الابتكار، والإبداع.

الخلاصة

إنَّ رأس المال البشريّ هو المورد الرئيس لفلسطين، وينبغي -من الناحية النظرية - أن يكون محركاً لنمو اقتصادها. وبسبب وضعها الجيو-سياسي الراهن، لم تتمكن فلسطين من التقدّم في مؤشرات النمو الاقتصاديّ لديها خلال السنوات الأخيرة. وينقسم اقتصادها الأرخيبيّ (المبني على الجزر) حالياً إلى مجموعة من قطاعات الجزر الاقتصادية (قطاع غرّة والضفة الغربية) (بما في ذلك المنطقة ج) والقدس الشرقية)، وكل منها مضطّر للتعامل مع قيوده الخاصة. ويعتمد الاقتصاد الفلسطينيّ على التمويل الخارجيّ في بقائه على قيد الحياة، بوجود قطاع خاصّ تهيمن عليه في الغالب قطاعات غير منتجة، إضافة لعدم تمكنه من خلق الوظائف اللازمة لاستيعاب الأعداد السنوية للخريجين، الذين ينتقلون إلى القوى العاملة. وبالتالي، ترك مجموعة متزايدة من الفلسطينيين من أصحاب الشهادات، مستبعدين من الانخراط النشط في الاقتصاد الفلسطينيّ.

توفّر التغييرات العالمية في أنظمة التعليم والتدريب، المتّجهة نحو مسارات التعلّم الفرديّة والمرنة فرصةً لإعادة النظر في نظام التعليم التقليدي في فلسطين. ويبدو أن النهج الشامل للتعلّم يفرض نفسه على المجتمع؛ حيث أنه من المتوقع أن تصبح مسارات الارتقاء

بالمهارات الفنيّة، والمهارات المهنية شريان حياة، تشتدّ إليه الحاجة بالنسبة للجزء الأكبر من خريجي الجامعات العاطلين عن العمل. ويمكن للقوى العاملة المرنة، والمتعلّمة جيداً (والمعاد تدريبها) أن تكون محرّكاً للنمو، إمّا داخل قطاع التكنولوجيا، أو من خلال التحوّل الرقميّ للقطاعات التقليديّة. كما ويمكن لتوسيع نظام التعليم والتدريب المهني (بما في ذلك التعليم والتدريب المهني المستمرّ) أن يلعب التعليم والتدريب المهني هذا دوراً محوريّاً، في تعزيز مساهمة رأس المال البشريّ في سلاسل القيمة المحدّثة. ولكن قد يكون منظور التعلّم مدى الحياة الأكثر شمولاً لتنمية رأس المال البشريّ، أكثر استعداداً للقيام بذلك.

1. مقدّمة

1.1 حول هذا التقييم

يتبع تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية هذا، حول تنمية رأس المال البشري (HCD) في فلسطين⁶، تقييم عملية تورينو الوطني، الذي تم إجراؤه خلال الفترة 2018-2019، للمرة الخامسة منذ عام 2010، حيث ناقشت مجموعة كبيرة من أصحاب العلاقة في مجال التعليم والتدريب المهني⁷ (VET) على المستوى الوطني، حالة التعليم والتدريب المهني، وسوق العمل في فلسطين، من خلال عملية تقييم ذاتي نتج عنها تقرير عملية تورينو الوطني.

وتستند عملية تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية هذه، الى مرحلة من البحث المكتبي المكثف، بناءً على التقرير الوطني لعملية تورينو، ومراجعة الأدبيات للدراسات ذات الصلة، وجمع البيانات، والأدلة الإضافية، وإعداد ورقة قضايا تحتوي على نظرة عامة للموضوعات التي ستناقش في التقرير الحالي. وقد تم الانتهاء من التقرير بعد التشاور مع المنسقة والفرق الفنية المسؤولة عن فلسطين في مؤسسة التدريب الأوروبية.

توفّر نتائج وتوصيات تقييم عملية تورينو الذي أعدته مؤسسة التدريب الأوروبية، عناصر لإرشاد المبادرات الإقليمية المستقبلية، في منطقة جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، وذلك في إطار الحوار الإقليمي للسياسات. وتوفّر كذلك فرصة لإغناء المناقشات الجارية حول التخطيط، لما بعد عام 2020. ستسهم نتائج هذا التقرير أيضاً في الحوار الحالي، بقيادة الاتحاد من أجل المتوسط، والمفوضية الأوروبية، بشأن رصد التقدّم المحرز، في الإعلان الوزاري لعام 2019 حول التوظيف والعمل، والذي يبرز مجموعة من القضايا، بما في ذلك أهمية إصلاح أنظمة التعليم والتدريب؛ لتستجيب للتحديات المتعلقة بضمان التشغيل، وقابليته، وبالعامل اللائق⁸. سيعمل التقرير عبر البلدان، على دمج جميع نتائج تقييمات عملية تورينو في جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، وسيسهم في إطار الرصد والتقييم المزمع تطويره، كمخرجات ملموسة للإعلان⁹.

وانطلاقاً من التقرير الوطني، فإنّ هذا التقييم يوسّع سياق التعليم والتدريب المهني؛ ليشمل منظوراً أوسع لتنمية رأس المال البشري في سياق التعلّم مدى الحياة. كما هو الحال مع تقييمات مؤسسة التدريب الأوروبية الأخرى، علماً أنه لا يُعصد من هذه الورقة أن تكون شاملة. ويغطي التقرير الوطني لفلسطين مجموعة واسعة من المشكلات المتعلقة بتنمية رأس المال البشري، واستخدامه، بينما ينصبّ التركيز هنا على التحديات التي توصي مؤسسة التدريب الأوروبية بمعالجتها على سبيل الأولوية.

⁶ يجب ألا يفسّر هذا التصنيف على أنه اعتراف بدولة فلسطين، ولا يخلّ بالمواقف الفردية للدول الأعضاء بشأن هذه المسألة.

⁷ يتم استخدام مصطلح التعليم والتدريب التقني والمهني (TVET) في فلسطين، بينما تفضّل مؤسسة التدريب الأوروبية الإشارة إلى التعليم والتدريب المهني (VET). في هذه الوثيقة، سيستخدم مصطلح التعليم والتدريب المهني طوال الوقت، ما لم يُشر إلى وحدة، أو وثيقة، أو اقتباس من فلسطين يشير إلى التعليم والتدريب التقني والمهني على وجه التحديد.

⁸ للاطلاع على أهمية الاستثمار في التعليم والتعليم العالي وأنظمة التدريب، بما في ذلك التعليم والتدريب المهني، بالإضافة إلى إعادة تشكيل المهارات مدى الحياة وصلف مهارات العمال لإعدادهم للتغيرات المستمرة في عالم العمل، انظر الإعلان الوزاري بشأن التوظيف والعمل، نيسان 2019، ص4.

⁹ طلب وزراء العمل من أمانة الاتحاد من أجل المتوسط أن تنسق، بمساهمة الدول المتطوعة، وضع إطار لعمليات المراقبة الوطنية؛ لا سيما من خلال تنظيم الاجتماعات، وتوفير المعلومات ذات الصلة، وإجراء الاتصالات والتواصل، وكذلك التعاون مع أصحاب العلاقة في البلدان والمنظمات الدولية. دعا الوزراء المفوضية الأوروبية ووكالات الاتحاد الأوروبي ذات الصلة؛ ولا سيما مؤسسة التدريب الأوروبية، إلى تقديم الخبرة ذات الصلة بهذا العمل. انظر الإعلان الوزاري بشأن العمالة والعمل، الفقرة رقم 29، نيسان 2019.

1.2 السياق الفلسطيني

يتمّ السياق الفلسطيني بدرجة عالية من التقلبات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، والجغرافية، والديمقراطية. فمنذ اتفاقيات أوسلو في منتصف التسعينيات، كانت هناك سلطة فلسطينية مسؤولة عن تقديم الخدمات - بما في ذلك التعليم. وعلى الرغم من تطبيق تقييم مؤسسة التدريب الأوروبية على فلسطين بأكملها، إلا أنه يأخذ في الاعتبار الاختلافات الإقليمية بين الضفة الغربية (مقسمة إلى مناطق أ، ب، ج) والقدس الشرقية وقطاع غزة¹⁰. حيث تختلف سيطرة السلطة الفلسطينية، ومساحة المناورة لديها، وصلاحياتها، وفقاً لكلٍ من هذه الكيانات الجغرافية الثلاثة، وتتأثر إلى حد كبير بدولة إسرائيل، واحتلالها لهذه الأراضي. كما يعدّ السياق الجيو-سياسي الفريد، وخصوصية كل منطقة أمراً بالغ الأهمية لفهم فرص تنمية رأس المال البشري، وقيودها.

أدت القيود الجيوسياسية، والقيود المفروضة على التنقل إلى نمو اقتصادي صفري.

إنّ لمأزق الوضع الجيوسياسي في فلسطين تأثير كارثي على الوضع الاقتصادي، مع "نمو صفري" أو - كما كان الحال في عام 2019- انكماش للاقتصاد الفلسطيني. فبعد فترة من الانتعاش الاقتصادي القوي بين عامي 2007 و2011، بدأ النمو الاقتصادي في فلسطين بالتباطؤ، ليتوقّف عام 2018 عند حوالي (0.9% انخفاضاً من 4.7% في عام 2016، بيانات البنك الدولي)، حيث انخفض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 1.6% مقارنة بعام 2018؛ بسبب النمو الطبيعي للسكان بوتيرة أعلى من النمو في الناتج المحلي الإجمالي. وينعكس هذا أيضاً، بشكل مباشر، على الاختلافات بين المناطق: حيث بلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد في الضفة الغربية في عام 2019، أكثر من ثلاثة أضعاف مثيله في قطاع غزة¹¹. (بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2019).

لقد بقي الاقتصاد الفلسطيني على قيد الحياة، على مدى العقود الماضية، بدعم من تدفقات التحويلات الخارجية، ولكن انخفضت هذه التدفقات بشكل كبير خلال السنوات القليلة الماضية. كما كان هناك انخفاض مطرد في تقديم مساعدات المانحين، ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه خلال السنوات القادمة¹². إضافة لاستمرار المواجهة بين فلسطين وإسرائيل حول عائدات المقاصة، والتي تقامت بسبب تدهور المفاوضات، نتيجة خطط الضمّ الإسرائيلية. لذا، فإنّ السلطة الفلسطينية تواجه أزمة سيولة شديدة، مما يجبرها على الإدارة الطارئة للسيولة المالية. علماً أنه حتّى قبل نقشي الجائحة، كانت توقّعات النمو الاقتصادي سلبية. وفي تقريره لعام 2019، المقدم إلى لجنة الاتصال الخاصة التابعة للأمم المتحدة، يقرع البنك الدولي جرس الإنذار، بالقول إنه "في ظلّ السيناريو الأساسي الذي يفترض استمرار القيود الإسرائيلية، واستمرار الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وانخفاض مستويات المساعدات، فإنّه من المتوقع أن ينزلق الاقتصاد الفلسطيني إلى ركود في عامي 2020 و2021، حتّى وإن تمّ إجراء تحويلات إضافية لمرة واحدة من عائدات المقاصة"¹³. في غضون ذلك، وبسبب جائحة الكوفيد - 19، تراجعت الإيرادات

¹⁰ لن يتطرق التقرير إلى المواطنين العرب الإسرائيليين في إسرائيل، ولن يخاطب اللاجئين الفلسطينيين الذين يعيشون في دول الجوار أو في الخارج.

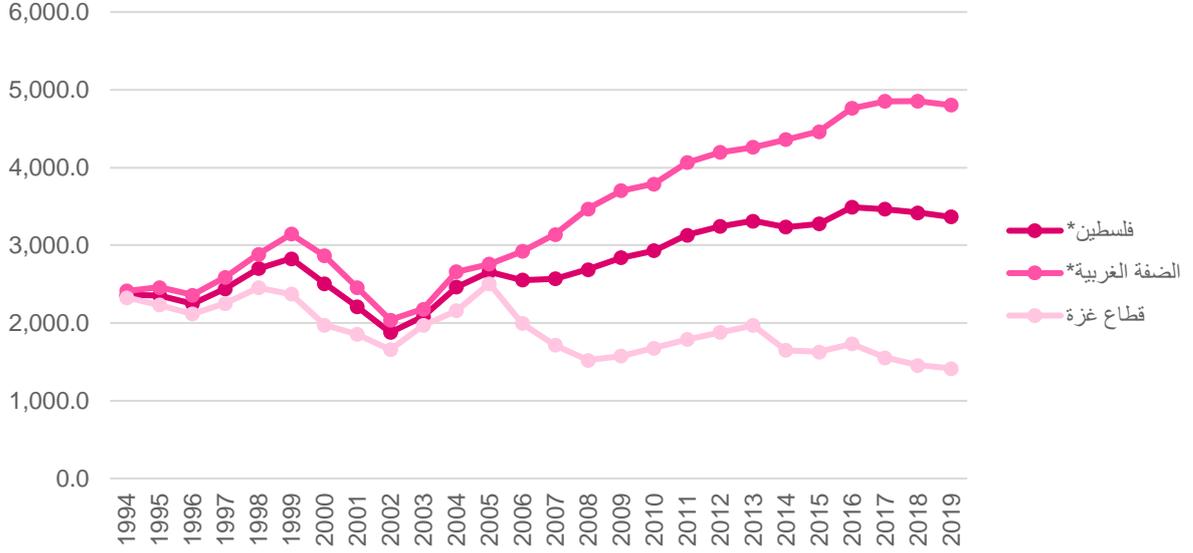
¹¹ تستثني البيانات تلك الأجزاء من القدس التي ضمها الاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وبيانات الناتج المحلي الإجمالي، ومكوناته لعام 2019 هي بيانات أولية تستند إلى تقديرات ربع سنوية، وستتم مراجعتها. من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

¹² لا ينطبق هذا الحال على السلطة الفلسطينية فقط، بل إن الأونروا أيضاً تواجه ضغوطاً في التمويل.

¹³ البنك الدولي 2019، ص 1-7.

المالية للسلطة الفلسطينية إلى أدنى مستوياتها منذ 20 عاماً، ويتوقع البنك الدولي حالياً أن يؤدي الوباء إلى انتكاس الاقتصاد الفلسطيني إلى حوالي 8% من الناتج المحلي الإجمالي، وأنه لن يستعيد عافيته قبل منتصف عام 2021.¹⁴

الشكل 1. نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار الأمريكي) حسب المنطقة، 1994-2018.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إحصاءات الحسابات القومية.

في ظلّ هذه الظروف، فقدت السلطة الفلسطينية قدرتها على توجيه الاقتصاد نحو استراتيجية نموّ تقوده الصادرات. وعلى مدى العقدين الماضيين، فقد كان النموّ مدفوعاً بالسلع، غير القابلة للتداول (الإنتاجات، والبيع بالجملة والتجزئة، والخدمات). وفي حين ظلت حصة الصادرات منخفضة (ساهمت بحوالي 18%) في الناتج المحلي الإجمالي، فقد أثر العجز التجاري الناتج، سلباً، على نموّ الناتج المحلي الإجمالي. كما انخفضت مساهمة القطاع الصناعي (الإنتاجي) (بما في ذلك التصنيع) في الناتج المحلي الإجمالي من 22% في 1994، إلى 13% في 2019 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني). وقد تقلص كذلك نصيب الزراعة، وصيد الأسماك (من 12% إلى أقلّ من 7%)، خلال الفترة ذاتها. وفي الوقت الذي كان يفقد القطاع الخاص فيه زخمه، أشار مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) إلى أن القطاع العام كان يلتهم حصةً متزايدة من الناتج المحلي الإجمالي؛ حيث نما من 19% إلى 30% خلال الفترة نفسها، وذلك بالرغم من وضع إصلاحات إدارة التمويل العام الجديدة لمعالجة هذه المشكلة¹⁵.

¹⁴ الأونكتاد 2020، ص13، والبنك الدولي تشرين أول 2020.

www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-update-october-2020

¹⁵ الأونكتاد 2019، ص 2، والبنك الدولي 2019d، ص 27.

الجدول 1. القيمة المضافة (التوزيع النسبي من الناتج المحلي الإجمالي) للأنشطة الاقتصادية الرئيسية حسب المنطقة، 1994-2019.

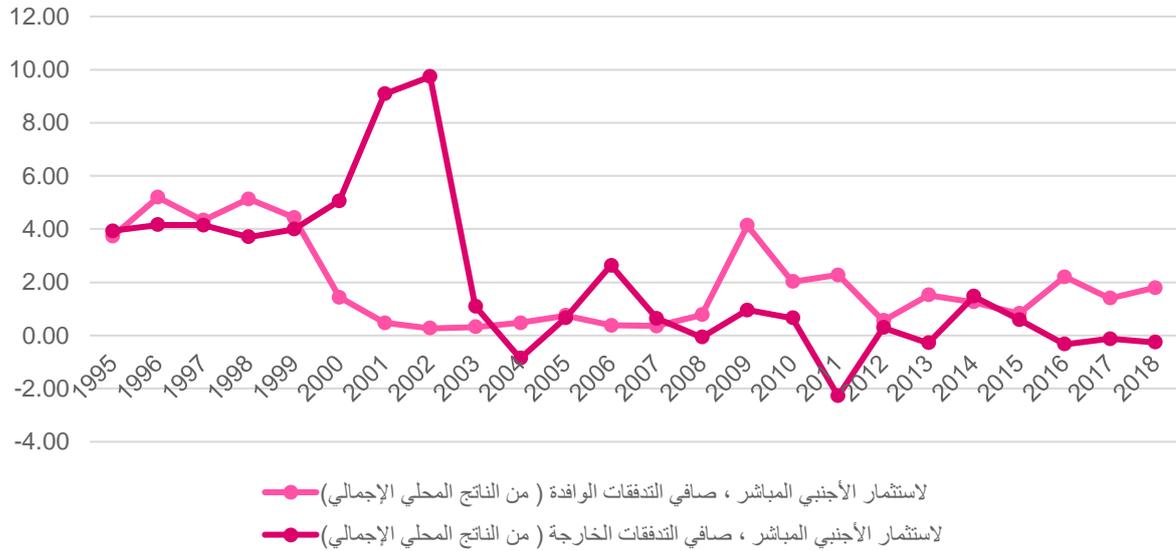
النشاط الاقتصادي	1994	1999	2004	2009	2014	2019
فلسطين						
الزراعة	12	9	11	10	8	7
الصناعة	22	13	14	13	13	13
أعمال بناء	6	9	4	5	5	6
تجارة الجملة، والتجزئة	16	11	10	11	19	21
النقل، والتخزين	4	4	2	2	1	2
المعلومات، والاتصالات	0	2	3	4	4	3
الخدمات، والفروع الأخرى	40	37	43	39	37	33
الضفة الغربية						
الزراعة	14	11	12	9	7	6
الصناعة	22	14	13	15	13	14
أعمال بناء	5	9	4	6	6	6
تجارة الجملة، والتجزئة	17	11	10	11	18	22
النقل، والتخزين	4	4	3	2	1	2
المعلومات، والاتصالات	0	3	4	5	5	4
الخدمات، والفروع الأخرى	40	35	42	34	3	30
قطاع غزة						
الزراعة	9	6	10	15	11	11
الصناعة	26	14	16	8	10	8
أعمال بناء	7	8	4	2	2	6
تجارة الجملة، والتجزئة	16	13	11	9	22	19
النقل، والتخزين	4	4	1	1	1	2
المعلومات، والاتصالات	0	0	0	0	0	1
الخدمات، والفروع الأخرى	39	43	45	56	48	47

المصدر: حسابات المؤلف بناءً على الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، إحصاءات الحسابات القومية. لا يساوي مجموع القيمة المضافة 100٪؛ بسبب استثناء بنود التعديل.

من غير المرجح أن يتحسن الوضع الاقتصادي الكلي على المدى المتوسط والطويل، دون مراجعة القيود المفروضة على التجارة، والقيود على التنقل (بما في ذلك السفر الداخلي، والتأشيرة، والتنقل)، وعدم السيطرة على الحدود، والاتفاقيات الجمركية المتقلبة، والتعريفات

غير المتوقعة. إنّ هذه العوامل جميعها تساهم في العزلة التجارية¹⁶. كما يتمّ كبح التجارة بشكل أكبر؛ بسبب عدم السيطرة على الموارد الطبيعية، ودورات الصراع المستمرة، وما إلى ذلك، حيث أنّ لهذه العوامل مجتمعةً أثر ضارّ على مناخ الاستثمار، وتستمّر في تثبيط المستثمرين الأجانب عن سنكشاف فرص العمل في فلسطين¹⁷. كما أنّه لا يزال الاستثمار الأجنبيّ المباشر في فلسطين يراوح مستوى منخفض، يبلغ 1 إلى 2٪ من الناتج المحليّ الإجماليّ، على مدار العقد الماضي، مع 1.8٪ في عام 2018 (صندوق النقد الدوليّ).

الشكل 2. الاستثمار الأجنبيّ المباشر في فلسطين، 1995-2018.



المصدر: صندوق النقد الدوليّ، الكتاب السنويّ لإحصاءات ميزان المدفوعات.

وفقاً للبنك الدوليّ، فإنّ "هناك حاجة إلى إجراءات جريئة لإخراج الاقتصاد الفلسطينيّ إذا كان مساره متدهوراً". ولتحقيق التنمية الاقتصادية، وخلق فرص العمل، فإنّ هناك حاجة إلى القطاع الخاصّ باعتباره "المحرك الوحيد المستدام للنمو"¹⁸. ومع ذلك، يعمل القطاع الخاصّ الفلسطينيّ في سياق يعجّ بالتحديات لاقتصاد "الأرخبيل" (اقتصاد الجزر)، حيث توجد قيود خاصّة بمجموعة من القطاعات الاقتصادية للمناطق (قطاع غزة، والضفة الغربية المنطقة أ، ب، ج، والقدس الشرقية)، مع تفاعل قليل الى معدوم بين هذه القطاعات، وبالتالي فإنه من الصعب الوصول الى الاقتصاد الكليّ المطلوب¹⁹.

¹⁶ على سبيل المثال، تعاني جميع الواردات، والصادرات الفلسطينية من فترات الانتظار الطويلة عند المعابر التجارية التي تسيطر عليها إسرائيل (بسبب ساعات العمل المحدودة، وعمليات التفتيش الطويلة، والفحوصات الأمنية المنتشرة؛ لا سيما البضائع التي تدخل إلى غزة، وتخرج منها) ويتعيّن نقلها من/ إلى شاحنة فلسطينية إلى/ من شاحنة إسرائيلية (أو شاحنة أردنية، إذا كانت البضائع تمرّ عبر جسر اللنبي). تولّد هذه القيود تكاليف معاملات كبيرة. إن الضوابط المفروضة على استيراد السلع التي يمكن استخدامها للأغراض المدنية والعسكرية (ما يسمى بالمواد ذات الاستخدام المزدوج) تعيق بشكل أكبر تنمية القطاعات الاقتصادية الرئيسية، كالزراعة، والتصنيع، وتكنولوجيا المعلومات، والاتصالات، لا سيما في غزة (البنك الدوليّ 2019d، ص 27).

¹⁷ الأونكتاد 2019، ص 2؛ والبنك الدوليّ 2019d، ص 27.

¹⁸ البنك الدوليّ 2019a، ص 4-7، 13.

¹⁹ البنك الدوليّ 2019a، ص 24.

وتشمل خصائص القطاعات الاقتصادية للجزر الآتي:

- تمّ تصنيف أكثر من 60% من الضفة الغربية على أنها منطقة (ج)، تُقيّد وصول الفلسطينيين إلى مواردها الطبيعية (المياه، والأراضي الزراعية، والمعادن، وما إلى ذلك)، والاستثمارات التجارية، فالمناطق أ، و ب، لديها قيود أقل، لكنها منتشرة في جميع أنحاء المنطقة²⁰.
 - في ظلّ المعاناة من القيود المفروضة على التنقل منذ عام 2006، وكذلك الحروب المتتالية في العقد الماضي، فقد تمّ التقليل من مساهمة قطاع غزة في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني إلى 18% فقط (2018، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني). ووفقاً للأونكتاد، وصندوق النقد الدولي في عام 2019، فقد "تلاشى الاستثمار في غزة عملياً، حيث انخفض إلى 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي". وفي هذا الاقتصاد المشوّه، كانت جميع الاستثمارات تقريباً مرتبطة بالبناء، حيث تمّ توجيهه 88% لإعادة بناء الأضرار الناجمة عن الدورات المتكررة للعمليات العسكرية في غزة منذ عام 2008. وتشير توقّعات صندوق النقد الدولي، إلى أنه كان من الممكن لمعدّلات النمو أن تكون مختلفة، و"في حال كان تراكم رأس المال، ومعدّلات نموّ الإنتاجية مماثلة لتلك التي في الضفة الغربية، فإنّه من الممكن أن يصل نموّ الإنتاج في غزة إلى 9 في المائة"²¹.
 - عزل القدس الشرقية، التي كانت القلب النابض للاقتصاد الفلسطيني في يوم من الأيام، حيث تمّ فصلها بشكل متزايد عبر الزمن عن الأسواق الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وأصبحت تعتمد أكثر فأكثر على إسرائيل، من حيث التجارة، والرعاية، والحصول على التمويل، والتوظيف. "ومن ثمّ، فإن اقتصاد القدس الشرقية يشهد انخفاضاً في المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي للأراضي الفلسطينية المحتلة - من 15 في المائة في أواخر الثمانينيات، إلى 8 في المائة في بداية فترة أوسلو، وقد استمرّ في اتجاهه التنازلي منذ ذلك الحين"²².
- يقدر البنك الدولي أنه إذا تمّ التعامل مع العوامل الخارجية هذه، وتمّ التخفيف القيود المفروضة، (على الرغم من عدم احتماليتها في المناخ السياسي الحالي)، فإنّ ذلك سيكون له تأثير كبير على النموّ الاقتصادي في فلسطين؛ لا سيما في غزة، والمنطقة ج من الضفة (من المقدّر أن يرتفع الناتج المحلي الإجمالي بمقدار الثلث)²³.

قلّة فرص العمل اللائق

يترك مثل هذا المناخ الاقتصادي غير المستقر مساحة صغيرة لخلق فرص العمل. ونظراً لمعدّل النموّ السكاني المرتفع (2.65% في عام 2019)، ستحتاج فلسطين إلى 72,000 وظيفة جديدة سنوياً لاستيعاب 3.8 مليون عامل محتمل، ومتوقّع بحلول عام 2050، (ارتفاعاً من 1.3 مليون في عام 2016)²⁴.

²⁰ التعاون الألماني 2015، ص viii؛ والبنك الدولي 2019، ص 14.

²¹ الأونكتاد 2019، ص 2؛ والتعاون الألماني 2015، ص ix، 48-57.

²² التعاون الألماني 2015، ص 9.

²³ البنك الدولي 2019، ص 29.

²⁴ مؤسسة التدريب الأوروبية 2020، ص 4.

إنّ لدى فلسطين تاريخاً من عبء التوظيف الحكومي الثقيل (يعمل حالياً 20.7% في القطاع العام)، وخاصة بالنسبة للنساء (معظمهن معلمات)، وبالتالي فإن هذا القطاع يقع تحت الضغط، بالرغم من جهود الإدارة الماليّة العامّة للحدّ من العمالة في هذا القطاع (والتي شهدت انخفاضاً من 24 % في عام 2010). ويعمل حوالي 13.2% من القوى العاملة بشكل رسمي في إسرائيل والمستوطنات، بينما يعمل 66.1% في القطاع الخاصّ (الجهاز المركزي للإحصاء، 2019). إنّ انخفاض الاستثمارات في القطاع الخاصّ، وتركيزها في القطاعات الإنتاجيّة المنخفضة، لا يخلق فرص العمل المطلوبة. ويقدر البنك الدوليّ من خلال تحليله لسوق العمل الفلسطينيّ على مدى ربع القرن الماضي، أن سوق العمل "يعمل بشكل ضعيف؛ لأن القطاع الخاصّ يخلق فرص عمل ضئيلة، وهي في الأماكن الخطأ". وبترك عجز إجماليّ قدره 247,000 وظيفة، فقد أشارت حسابات البنك الدوليّ للفترة نفسها، أنّ واحداً من بين كل ثلاثة قوى عاملة جديدة لم يكن مطلقاً موظفاً بأجر²⁵.

الجدول 2. التوزيع النسبي للعاملين (15 سنة فأكثر)، حسب المنطقة والقطاع، 2000-2019.

المنطقة، والقطاع	2000	2005	2010	2015	2019
فلسطين					
القطاع العام	19.3	22.5	24	22.3	20.7
القطاع الخاصّ	61.9	68.2	65.5	66.2	66.1
إسرائيل، والمستوطنات	18.8	9.3	10.5	11.5	13.2
المجموع	100	100	100	100	100
الضفة الغربية					
القطاع العام	14.2	16.2	16.2	16.1	15.3
القطاع الخاصّ	64.4	70.9	69.6	67.5	66.9
إسرائيل، والمستوطنات	21.4	12.9	14.2	16.4	17.8
المجموع	100	100	100	100	100
قطاع غزة					
القطاع العام	31.5	37.9	46.1	37	36.4
القطاع الخاصّ	55.9	61.7	53.9	63	63.6
إسرائيل، والمستوطنات	12.6	0.4	0	0	0
المجموع	100	100	100	100	100

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ 2020، مسح القوى العاملة.

استناداً إلى بيانات مسح القوى العاملة في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ، فقد شهد توزيع العمالة على القطاعات الاقتصادية بعض التغييرات المهمّة خلال العقد الماضي. فبينما كان 14.1% من العمّال الفلسطينيّين يعملون في قطاع الزراعة في عام 2010، انخفضت

²⁵ البنك الدوليّ 2019c، ص 20-21.

هذه النسبة إلى أقلّ من النصف (6.3%) في عام 2019، وهذا الانخفاض أكثر أهمية بالنسبة للنساء (من 34.7% في عام 2010 إلى 6.8% في عام 2019). وخلال الفترة نفسها، نمت حصّة "التجارة، والفنادق، والمطاعم" من 17.3%، إلى 21.7%. بينما تجلّت هيمنة "الخدمات، والفروع الأخرى" بشكل أكبر (35.1%، ارتفاعاً من 30.1%)، حتّى إذا نظرنا بشكل خاصّ إلى توظيف النساء، فقد حصلن على حصّة الأسد 70.7% (ارتفاعاً من 45.7% في عام 2010). أما بالنسبة للقدس الشرقية وغزّة، فإنّ تركيز النساء في قطاع الخدمات أعلى: 80% و 88.1% على التوالي في العام 2019. (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات 2019).

الجدول 3. التوزيع النسبيّ للأفراد العاملين (15 عاماً فأكثر)، حسب النشاط الاقتصادي والجنس، 2019.

الإناث	الذكور	المجموع	
6.8	6.2	6.3	الزراعة
9	13.8	13	التعدين، والتصنيع
0.3	20.9	17.7	أعمال بناء
11	23.6	21.7	التجارة، والفنادق، والمطاعم
2.2	6.9	6.2	النقل، والتخزين، والاتصالات
70.7	28.6	35.1	الخدمات، والفروع الأخرى
100	100	100	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة.

تهيمن المنشآت الصغيرة على الاقتصاد الفلسطيني، كما أن هناك نسبة مرتفعة من العمالة الذاتية، وتحديداً 24.6% (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2019)، وهي منتشرة في الضفّة الغربية أكثر منها في قطاع غزّة²⁶. ونظراً لأن العديد من المنشآت متناهية الصغر إلى صغيرة ومتوسطة هي منشآت عائلية، وتعمل غالباً في الاقتصاد غير الرسمي، فإنّ هذا يجعل المساحة محدودة لخلق فرص العمل. وقد تبين أن أكثر من نصف العمالة الفلسطينية يعملون بشكل غير رسمي، وغالباً ما يتم العثور على العمل غير الرسمي في القطاع غير النظامي؛ مما يبقي مجموعة كبيرة من العمالة في خطر التهميش. أما بالنسبة لأولئك الذين يجدون طريقهم إلى سوق العمل، فإنّ منظّمة العمل الدولية تثير مخاوف بشأن ظروف العمل السيئة في فلسطين بشكل عام، حيث تبين في مسح الانتقال من المدرسة إلى العمل لفلسطين لعام 2015، أنّ حوالي الثلث فقط من الشباب العاملين بأجر يتلقون امتيازات (إجازة سنوية، إجازة مرضية مدفوعة الأجر، تأمين طبي)، وأنّ الثلث أشار (معظمهم من الشباب) إلى اضطرابهم للعمل لساعات طويلة²⁷.

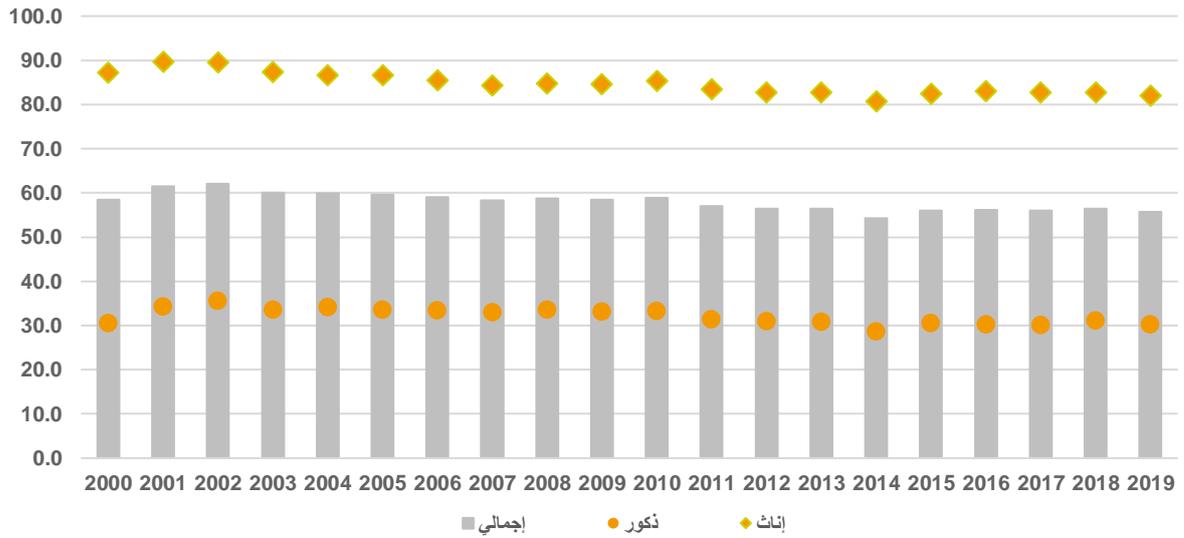
²⁶ تشير منظّمة العمل الدولية إلى نسب مختلفة لكنّها ترى حدوث زيادة بنسبة 50% في الضفّة الغربية مقارنة بغزّة.

²⁷ منظّمة العمل الدولية 2016، ص 30-37.

أرقام مذهلة عن البطالة، وضعف المشاركة الاقتصادية.

يشير مسح القوى العاملة بوضوح لهيمنة ضعف المشاركة الاقتصادية للقوى العاملة في فلسطين، حيث يشارك 44.3% فقط (من السكان 15 عاماً فأكثر، والذين يشكلون القوى العاملة)، مع اختلاف بسيط بين الضفّة الغربيّة وقطاع غزّة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات 2019). وبحسب التسلسل الزمنيّ، فقد بقي المعدلّ عالقاً في حدود 40% منذ اتفاقية أوسلو²⁸. ومع ذلك، فإنّ هناك تبايناً كبيراً في معدّل المشاركة الاقتصادية للقوى العاملة بحسب النوع الاجتماعيّ، حيث يصل المعدلّ إلى 69.9% للذكور، و18.1% فقط للإناث، وهو منخفض حتّى وفقاً للمعايير الإقليمية. علاوة على ذلك، فإنّه لا يوجد تحسّن يُذكر، أو إنه معدوم حتّى في هذا الاتجاه، حيث زادت النساء فقط في الفئة العمريّة من 25-50 من معدّل مشاركتهنّ بنسبة 7 في المائة خلال العقد الماضي، متخطّيات 30 في المائة. ومن منظور مستقبليّ لواقع القوى العاملة، فإنّ نسب مساهمة الجيل الحاليّ من الشباب الفلسطينيّ (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً)، بلغت حوالي 30.3% (49.4% من الشباب و10.3% من الشابات). (بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ لعام 2019). ومن منظور جغرافيّ، تعدّ نسبة المشاركة هي الأدنى إلى حدّ بعيد بالنسبة للقدس الشرقيّة، حيث يشارك 12.2% فقط من النساء بنشاط في سوق العمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ، بيانات 2019، ارتفاعاً من 6.3% في عام 2015).

الشكل 3. معدّل عدم المشاركة الاقتصاديّة- الأشخاص خارج القوّة العاملة، (التوزيع النسبيّ للأفراد 15 عاماً فأكثر)، 2000-2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ 2020، مسح القوى العاملة. البيانات من عام 2010 المعدلة وفقاً لنتائج التعداد العامّ للسكان والمساكن والمنشآت، 2017.

²⁸ أورد وكير 2015، ص19.

إنّ معدلات البطالة مرتفعة، وهي آخذة بالارتفاع في فلسطين²⁹، بين النساء والشباب بشكل خاص، وقد وصلت لمعدلات مقلقة، حيث يبلغ معدل البطالة الإجمالي في فلسطين 25.3% (للأفراد 15 عاماً فأكثر)، وهو أعلى من معدل البطالة في عام 2000، والذي بلغ 14.3% في حينه. وتتباين النسب عند التفصيل، مع وجود تباينات كبيرة حسب الجنس (21.3% ذكور و 41.2% إناث)، وحسب المنطقة، وحسب العمر (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2019). وقد ارتفعت معدلات البطالة هذه منذ اتفاقية أوسلو، ويرجع ذلك في الغالب إلى زيادة بطالة الإناث (زادت عن نسب عام 2000، والتي كانت 12.4% في حينه)، وبسبب البطالة واسعة النطاق في غزة أيضاً، حيث وصلت الى (45.1%) (زادت عن نسب عام 2000، والتي كانت 18.9% في حينه)³⁰، (بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

الجدول 4. معدل البطالة (للأفراد 15 سنة فأكثر) حسب المنطقة، 2019-2000.

	2019	2015	2010	2005	2000	
فلسطين	25.3	23	23.8	23.5	14.3	
ذكور	21.3	20.2	23.1	23.8	14.6	
إناث	41.2	34.3	26.8	22.2	12.4	
الضفة الغربية	14.6	16.6	17.2	20.4	12.2	
ذكور	12.1	14.5	16.6	20.8	12.6	
إناث	25.8	25.1	19.7	18.2	9.9	
قطاع غزة	45.1	34.8	37.5	30.3	18.9	
ذكور	39.5	30.7	35.9	29.6	18.9	
إناث	63.7	51.1	47.4	35.2	18.7	
القدس الشرقية	6.8	12.8	12.1	17.5	11.7	
ذكور	4.3	11.4	11.3	18.3	12.4	
إناث	18.4	24.3	18.1	10.9	6.5	

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة.

البيانات من عام 2010 المعدلة وفقاً لنتائج التعداد العام للسكان، والمساكن، والمنشآت، 2017.

تتبع معدلات البطالة داخل فلسطين الاختلافات الناجمة عن التفتت الاقتصادي الداخلي، حيث تظهر الفجوة في الغالب بين الضفة الغربية (14.6%)، وغزة (45.1%)، كما يظهر الفارق أيضاً داخل الضفة الغربية، بحيث تسجل محافظة بيت لحم معدل بطالة يبلغ ضعف المعدل في محافظتي أريحا وقلقيلية. ومن ناحية أخرى، فقد شهدت القدس تاريخياً معدل بطالة أقل، حيث وصل إلى 6.8% في عام 2019. كما

²⁹ بحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أرقام العمالة والبطالة كنسبة من الجزء النشط من السكان (المساهم في القوى العاملة). لذلك، يجب أخذ الشرائح الكبيرة غير النشطة من السكان في الاعتبار عند تقييم معدل العمالة الحقيقي.

³⁰ التقرير الوطني لعملية توريث، ص 32؛ والبنك الدولي 2019، ص 15.

ظهرت الفجوة في معدلات البطالة في القدس بين الجنسين، وتوزعت لتصل 4.3% للرجال، و18.4% للنساء (على الرغم من أنه يجب أن تؤخذ النسبة الهامشية لمشاركة المرأة في القوى العاملة بعين الاعتبار أيضاً)³¹ (بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).

بالرغم من انطباق الملاحظات الواردة أعلاه حول محدودية النشاط الاقتصادي، ومحدودية فرص العمل على غالبية الفلسطينيين، إلا أن الشباب هم الأكثر تضرراً. فهناك أكثر من اثنين من بين كل ثلاثة شباب (69.7%) في الفئة العمرية 15-24 عاماً خارج القوى العاملة، و40.1% من الشباب الفلسطيني، المشارك في القوى العاملة، هم عاطلون عن العمل. ونستج ببساطة، أن نسبة ضئيلة فقط من الشباب الفلسطيني يعملون بأجر. إضافة إلى ذلك، فإن الفجوة آخذة بالانتساع بين الشباب (50.6% خارج قوة العمل، و34.7% عاطل عن العمل)، والشابات (89.7% خارج القوى العاملة، و67.1% عاطلون عن العمل). ويمكن القول إن نسبة جيدة من الشباب الفلسطيني لا يزال في التعليم (انظر أدناه)، لكن واحداً من بين كل ثلاثة (33.4%) في هذه الفئة العمرية ليس في التعليم، أو التوظيف (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019)، مما يشير إلى صعوبة الانتقال من عالم المدرسة إلى عالم العمل. وفي هذه الحالة، فإن الفجوة تتسع بين الجنسين أيضاً. ومع ما نسبته 26.7% من الشبان، و40.4% من الشابات ليسوا في التدريب أو العمل، فإن الفجوة بين الجنسين تقارب 14%، بينما كانت 10% فقط في عام 2010.

الجدول 5. التوزيع النسبي للأفراد (15 عاماً فأكثر)، حسب المنطقة والعمر، والعلاقة بالقوى العاملة، 2019.

المنطقة، والعمر	معدل النشاط (داخل القوة العاملة)	خارج القوى العاملة	المجموع	معدل البطالة	العمالة الناقصة المرتبطة بالوقت	العمالة التامة*	المجموع
فلسطين، 2019							
24-15	30.3	69.7	100	40.1	1.9	58.0	100
34-25	60.7	39.3	100	30.8	1.9	67.3	100
44-35	56.9	43.1	100	15.4	1.2	83.4	100
54-45	50.9	49.1	100	11.5	0.9	87.6	100
64-55	34.5	65.5	100	9.4	0.4	90.2	100
+65	8.6	91.4	100	3.2	0.1	96.7	100
المجموع	44.3	55.7	100	25.3	1.5	73.2	100
الضفة الغربية، 2019							
24-15	32.3	67.7	100	25.1	1.7	73.2	100
34-25	61.2	38.8	100	16.8	1.6	81.6	100

³¹ البنك الدولي 2019، ص 16.

100	90.4	1.0	8.6	100	41.1	58.9	44-35
100	91.9	0.8	7.3	100	45.5	54.4	54-45
100	7.4	0.5	92.1	100	59.3	40.7	64-55
100	3.2	0.1	96.7	100	89.0	11.0	+65
100	84.1	1.3	14.6	100	53.6	46.4	المجموع

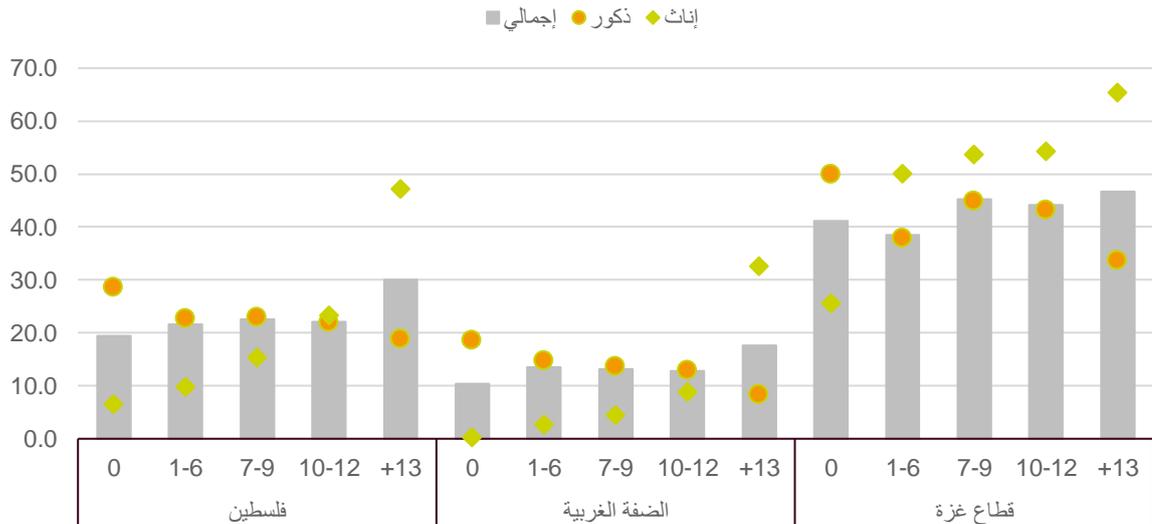
قطاع غزة، 2019

100	30.3	2.3	67.4	100	72.9	27.1	24-15
100	45.6	2.4	52.0	100	40.0	60.0	34-25
100	70.9	1.4	27.7	100	46.4	53.6	44-35
100	77.2	1.2	21.6	100	56.1	43.9	54-45
100	83.4	0.1	16.5	100	77.7	22.3	64-55
100	96.8	-	3.2	100	95.9	4.1	+65
100	53.0	1.9	45.1	100	59.1	40.9	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.
*تم احتساب العمالة التامة من المشاركين في القوى العاملة.

إضافة إلى ما سبق، تزداد معدلات البطالة مع ازدياد التحصيل العلمي. ففي الواقع، يظهر اتجاه سلبي، عندما يتم تصنيف معدلات البطالة حسب النوع الاجتماعي: حيث تنخفض البطالة بين الذكور مع زيادة عدد سنوات الدراسة، بينما تزداد بطالة الإناث مع زيادة عدد سنوات الدراسة. نتيجة لذلك، فإن معدلات البطالة للنساء اللاتي لديهن 13 عاماً من الدراسة أو أكثر (47.2%)، هو ضعف عدد النساء اللاتي أكملن ما بين 10 و 12 سنة دراسية (23.4%)، وأكثر من ثلاثة أضعاف عدد النساء اللواتي حصلن على 7 إلى 9 سنوات من الدراسة (15.4%). (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات عام 2019).

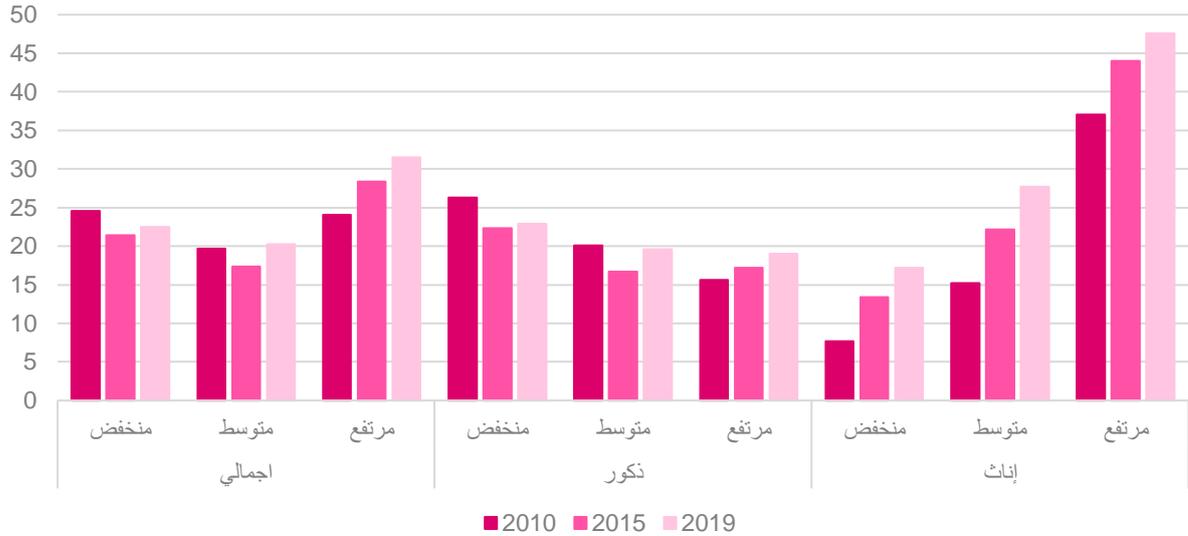
الشكل 4. معدلات البطالة (التوزيع النسبي للأفراد 15 عاماً فأكثر)، حسب المنطقة وسنوات الدراسة، 2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

تبيّن ظاهرة بطالة الخريجين (حيث يواجه الأفراد ذوو المستويات التعليميّة العليا فرص عمل متناقصة) القدرة المحدودة للاقتصاد على خلق وظائف عالية الجودة. وبينما تتواجد هذه الظاهرة في المنطقة العربيّة بأكملها، إلا أنّها وصلت إلى ارتفاعات دراماتيكيّة في فلسطين، حيث كان 31.5% من الفلسطينيين الحاصلين على دبلوم التعليم العالي، عاطلين عن العمل في عام 2019 (ارتفاعاً من 24.1% في عام 2010). ومرة أخرى، فإنّ هناك فجوة واسعة بين الجنسين: 47.6% من خريجات الكليات، والجامعات، عاطلات عن العمل، مقارنة بـ 19.0% من نظرائهنّ الذكور (الجهاز المركزي للإحصاء).

الشكل 5. معدّل البطالة حسب التحصيل التعليمي (التوزيع النسبي للأفراد 15 عاماً فأكثر)، 2010-2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

2015: شهد انقطاع في التسلسل الزمنيّ بسبب اعتماد التعريف الجديد للعمالة؛

ملاحظته: التصنيف بحسب التصنيف الدوليّ الموحد للتعليم: منخفض: 0-2؛ متوسط: 3-4؛ مرتفع: 5-8 (من التصنيف الدوليّ الموحد للتعليم 97).

كملّخص، فإنّ شرائح المجتمع التي تواجه أكبر الصعوبات في الالتحاق بسوق العمل هي: (أ) النساء، والفتيات. (ب) على وجه التحديد الحاصلين على تعليم عالٍ؛ (ج) خاصّة في قطاع غزة. والنتيجة هي إضافة (أ) عنصر ثقافيّ³²، إلى (ب) ظاهرة إقليمية لبطالة الخريجين، إلى (ج) وضع اقتصاديّ مزريّ بالفعل. في نهاية المطاف، فإنّ النساء اللواتي تعلّمن أكثر من 13 عاماً يواجهن معدّل بطالة مذهل يبلغ 65.5% في غزة³³.

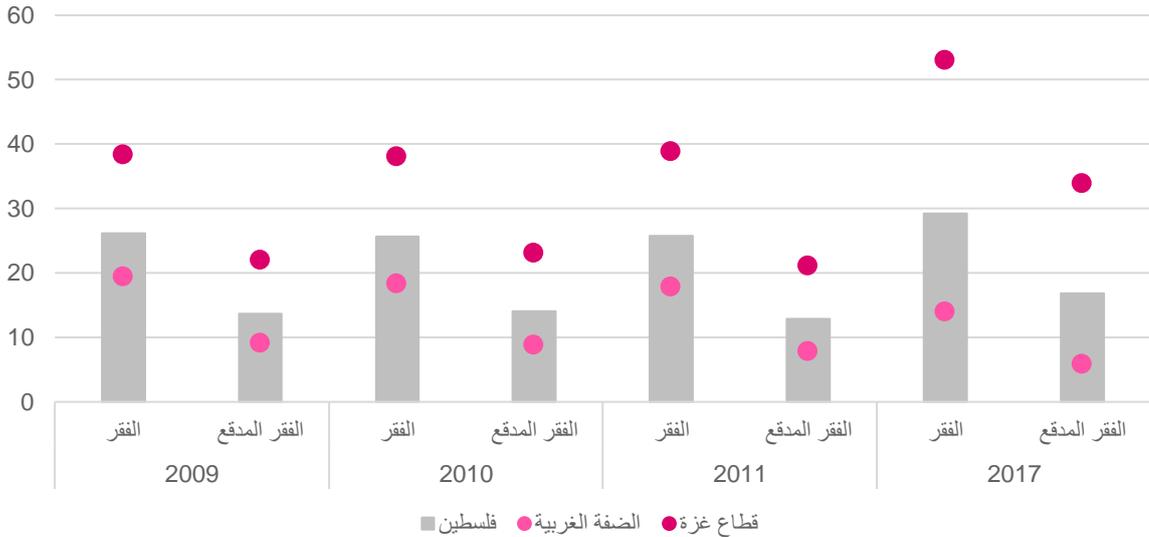
³² نقلًا عن دراسة أجرتها سامية البطمة بعنوان "العوائق التي تحول دون مشاركة الإناث في سوق العمل، وزيادة الأعمال في الأراضي الفلسطينية المحتلّة"، وتشير دراسة (AWRAD & CARE 2015, p. 22) أن ذلك يشير إلى قوة النظام الأبويّ في المجتمع الفلسطيني، حيث يتمنّع بتعليم عالٍ. بينما النساء اللواتي لديهن تعليم عالٍ، غير مرغوب بهن كموظفات، ويواجهن عقبات أخرى في بدء أعمالهنّ التجارية الخاصّة. ونتيجة لذلك، تُجبر العديد من النساء المتعلّمتات تعليمًا عاليًا على قبول عمل يقلّ عن قدرتهنّ، ويتوافق مع الصور النمطيّة للجنسين. [...] قد تختار نساء أخريات الزواج المبكر، وهي ظروف قد تجبرهنّ بالمثل على تبني الأدوار الأموميّة والمنزليّة".

³³ مؤسسة التدريب الأوروبيّة 2020، ص 9.

الفقر، والتبعيّة التي طال أمدها .

إلى جانب النموّ الهزيل في فلسطين، تحدّر الأمم المتحدة أيضاً من أن الاستقرار الاجتماعيّ يتعرّض لضغوطات ناتجة عن نقص فرص العمل اللائق، وانخفاض الدخل الحقيقيّ، وارتفاع مستويات البطالة، وارتفاع معدّلات الفقر إلى مستوى يندّر بالخطر. حيث يعيش ثلاثة من بين كل عشرة فلسطينيين (29.2%) تحت خط الفقر، ويعيش 16.8% في فقر مدقع³⁴ (الجهاز المركزيّ للإحصاء الفلسطينيّ، بيانات 2017). وقد وجدت الأمم المتحدة، في توقّعاتها لعام 2020 للاحتياجات الإنسانيّة، أنّ "الضغوط التي طال أمدها، جعلت الفلسطينيين أقلّ قدرة على التعامل مع الصدمات المفاجئة، كتصاعد الصراع في غزّة، وعمليات الهدم في الضفّة الغربيّة، والمخاطر الطبيعيّة، أو البيئيّة، مثل العواصف الشتويّة، والآثار طويلة المدى، الناجمة عن تغيّر المناخ، والآثار البيئيّة لعدم كفاية خدمات المياه، والصرف الصحيّ والكهرباء"³⁵. نتيجةً لذلك، فإنّ نصف الشعب الفلسطينيّ (2.4 مليون من أصل 4.8 مليون) يحتاج إلى مساعدات إنسانيّة. علماً أنّ غزّة هي الأكثر تضرراً (53% تحت خط الفقر، و1.5 مليون بحاجة إلى المساعدة)، لكنّ الفلسطينيين الذين يعيشون في المناطق الأخرى يعانون أيضاً من قيود مختلفة على الوصول إلى المواقع، والخدمات، وغيرها. والمنطقة ج هي إحدى هذه المناطق، لكنّ القدس هي منطقة أخرى تثير القلق، إذ يُقال إنّ ما يقرب ثلاثة أرباع العائلات الفلسطينيّة تعيش تحت خط الفقر، بينما تواجه أيضاً تكلفة معيشة أعلى مرتبطة بالاقتصاد الإسرائيليّ³⁶.

الشكل 6. التوزيع النسبي لمعدّل الفقر حسب المنطقة، 2009-2011، 2017.



المصدر: الجهاز المركزيّ للإحصاء الفلسطينيّ 2020، مسح إنفاق واستهلاك الأسرة.

³⁴ يُعرّف الفقر من الجهاز المركزيّ للإحصاء الفلسطينيّ وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهريّ. ويتمّ تقدير خطّ الفقر على أساس تغطية الاحتياجات المنزليّة الأساسيّة (الماوى، والملبس، والغذاء)، بالإضافة إلى الرعاية الصحيّة، والتعليم، والمواصلات، والعناية الشخصيّة، ومستلزمات التدبير المنزليّ. ويُعرّف الفقر المدقع بأنه "غير قادر على تلبية الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسيّة المطلوبة من الغذاء، والملبس، والسكن". وقد تمّ تعديل خطوط الفقر لتعكس الاستهلاك المتغيّر للأسر، بناءً على حجم الأسرة، وعدد الأطفال (الجهاز المركزيّ للإحصاء الفلسطينيّ 2020).

³⁵ OCHA 2019، ص 1-4.

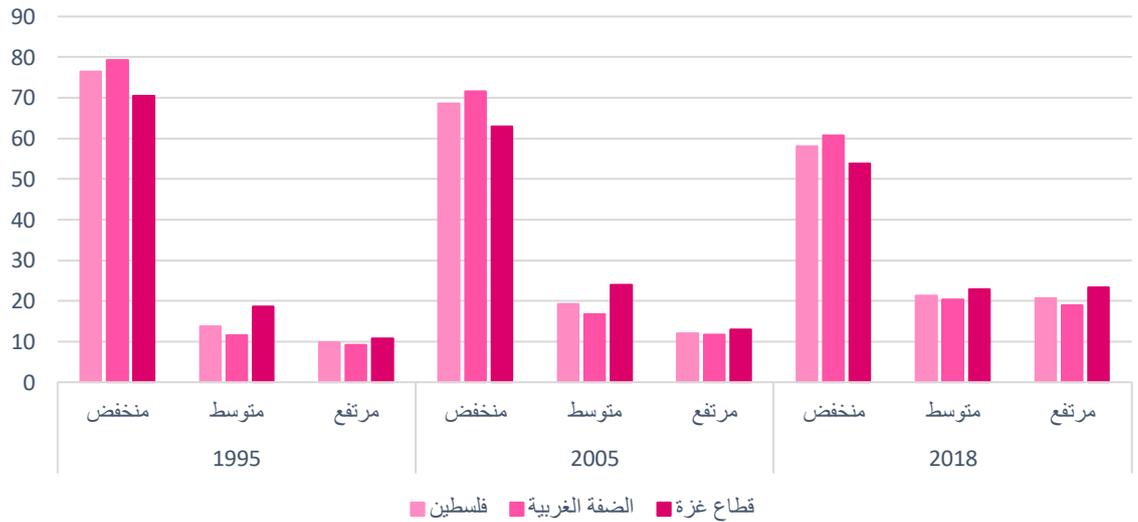
³⁶ التقرير الوطنيّ لعمليّة توريث 2020، ص 27؛ الأونكتاد 2019، ص 3.

يعيش أكثر من مليوني لاجئ في فلسطين، وفي حين أنّ هذا هو الوضع القانوني للعديد من الفلسطينيين، إلا أنّه وصمة اجتماعية تنتقل من جيل إلى جيل. فمخيمات اللاجئين مزدحمة، ولا توفر سوى مساحة صغيرة لتطوير الأعمال؛ فهي موطن لمعدّلات فقر عالية، ومعدّلات بطالة أعلى من المتوسط مقارنة بالمجتمعات المحيطة، داخل نفس المناطق. وتقدّم وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا) الخدمات لمخيمات اللاجئين منذ عام 1949، لكنّ الخدمات الصحيّة، والتعليميّة، والاجتماعيّة تعرّضت مؤخراً لضغوط نتيجة أزمة التمويل³⁷.

التعليم للجميع.

إنّ معدّلات معرفة القراءة والكتابة في فلسطين مرتفعة: في عام 2019، بلغ معدّل معرفة القراءة والكتابة لدى الكبار 97.4٪، وهو أعلى بكثير من المتوسط الإقليمي، البالغ 76٪ في منطقة الشرق الأوسط، وشمال إفريقيا³⁸، في حين أنّ الفرق بين الجنسين أقلّ من 3 نقاط مئوية مقابل 13٪، في جميع أنحاء المنطقة. وعلى الرغم من أنّ معدّل معرفة القراءة والكتابة للشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً) يصل إلى 99.3٪ (للذكور، والإناث على حدّ سواء)، إلا أنّ القوى العاملة لا تزال منخفضة المهارات نسبياً (بيانات معهد اليونسكو للإحصاء - اليونسكو). ووفقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2018، فقد حصل 58.1٪ من السكان البالغين (15 عاماً فأكثر) على مستوى تعليمي منخفض فقط، و21.3٪ على مستوى متوسط، و20.6٪ على مستوى عالٍ. ومع ذلك، فإنّه من المتوقّع أن تتحسن هذه الأرقام في العقود القادمة.

الشكل 7. التوزيع النسبي لإجمالي السكّان (15 عاماً فأكثر)، حسب المنطقة، والتحصّل التعليمي، 1995-2018.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019. ملاحظة: التصنيف حسب: التصنيف الدولي الموحد للتعليم (اسكد) منخفض: 0-2؛ متوسط: 3-4؛ مرتفع: 5-8 (من التصنيف الدولي الموحد للتعليم 97). البيانات من عام 2010 بيانات منقّحة وفقاً لنتائج التعداد العام للسكّان، والمساكن، والمنشآت، 2017.

³⁷ التقرير الوطني لعملية توريثو 2020، ص27؛ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2015، ص64.

³⁸ باستثناء البلدان ذات الدخل المرتفع.

بشكل عام، حصلت فلسطين على درجات عالية في الالتحاق بالمدارس، والتحصيل العلمي. ففي عام 2018، بلغ صافي معدّل الالتحاق 94.8% في التعليم الابتدائي، و87.2% في التعليم الثانوي، (91.2% للإناث) (معهد اليونسكو للإحصاء - بيانات اليونسكو)، وقد كان هذا هو الحال في العقد الماضي. وبالرغم من الصعوبات الاقتصادية، إلا أنّ الشباب يواصل إعطاء الأولوية للتعليم العالي (بلغ معدّل الالتحاق الإجمالي عام 2018 في التعليم العالي 44.3%، وقد كان أعلى بكثير بالنسبة للنساء منه للرجال بنسبة 55% و 35% على التوالي). في الواقع، هذا هو الحال بالنسبة لغزة، والضفة الغربية، والقدس الشرقية. ونتيجة لذلك، فقد ارتفع معدّل التعليم العالي بين السكان (الذين تتراوح أعمارهم بين 30 و 34 عاماً) خلال العقد الماضي من 20.4%، في عام 2010 إلى 33.7% في عام 2018. كان هناك تكافؤ بين الجنسين في المؤشر في العام 2010، فقد تفوّقت الشابات على أقرانهنّ من الذكور، بنحو 10 نقاط مئوية في العام 2018. وعلى نفس المنوال، لوحظ انخفاض بنسبة 5% في المنقطعين عن الدراسة في وقت مبكر للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و 24 عاماً على مدار العقد الماضي (من 35.4% في 2010 إلى 30.3%). ومرة أخرى يعود الانخفاض بالكامل إلى الطالبات، اللاتي قلّن من معدّل التسرّب المبكر لديهنّ بنحو 10 نقاط مئوية، مما أدّى إلى تسرّب أقلّ من واحدة من بين كلّ خمس شابات (17.8%) تسرباً مبكراً (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019).

وبالرغم من ذلك، فإنّ للقيود المفروضة على التنقل تأثيراً سلبياً على الالتحاق، وجودة التعليم، ممّا يؤدّي إلى زيادة معدّلات التسرّب للطلبة في المنطقة ج، والقدس.

سيطلب الحفاظ على هذا الأداء، من حيث الالتحاق بالتعليم بشكل عام، جهوداً أكبر، لأنّه من المتوقع أن يزداد عدد السكّان في سن المدرسة في السنوات القادمة نتيجة للتغيرات الديموغرافية. ومن المتوقع أن يتضاعف عدد طلبة المدارس في غزة بين عامي 2015، و2030 (من 630,000 إلى 1.2 مليون). ولتلبية الطلب، ستكون هناك حاجة إلى 900 مدرسة إضافية، وزيادة كبيرة في عدد المعلمين، وقد لا تكون النسبة العادية 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي (اليونسكو 2017)، التي تنفق على التعليم كافية. وتعتمد وزارة التربية والتعليم بشكل كبير على مساهمات المانحين في تمويل التعليم، حيث تتعرض تلك المساهمات لضغوط متزايدة.

ويعاني التعليم في فلسطين من إدارة مجزأة؛ فوزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي³⁹ مسؤولتان عن إدارة المدارس، والكليات، والجامعات العامة، ولديهما رقابة تنظيمية على المؤسسات التعليمية التي يديرها القطاع الخاص. ويقدم الكتاب السنوي لوزارة التربية والتعليم للعام الدراسي 2018-2019 نظرة عامة جيّدة، حيث يشير إلى أنّ 74.6% من الطلبة يلتحقون بالمدارس الحكومية، منهم 79.3% في الضفة الغربية، و55.5% في غزة. وتشرف الأونروا على 12.2% من مجموع الطلبة في التعليم العام (4.2% فقط في الضفة الغربية، و37.2% في غزة)، بينما تبلغ حصّة القطاع الخاص 14.2% (16.5% في الضفة الغربية و7.3% في غزة)، مع تزايد عدد خدمات التعليم التي تقدّمها الجمعيات الخيرية، والمنظمات الدينية، والمؤسسات الخاصة، والأفراد. هذا وتترك خطوط الصدع الجيوسياسي بصماتها على إدارة التعليم، وجودته، ومحتواه؛ مما يؤدّي إلى إدارة مشتركة هشّة بين رام الله وغزة، ومزيد من التشرذم في القدس الشرقية،

³⁹ على فترات منتظمة اندمجت الوزارتان وفصلتا. تعمل الوزارتين باعتبارهما كيائين منفصلين منذ نيسان 2019 .

حيث يوجد لاعبون إضافيون، مثل الوقف الإسلامي، والسلطات التعليمية، والبلدية الإسرائيلية، وتوفير التعليم، وفرض تعقيدات إضافية من حيث المحتوى، والمناهج، والشهادات^{40، 41}.

كما هو الحال في العديد من البلدان، تعدّ ساحة التعليم والتدريب المهني (بما في ذلك التدريب المهني غير الرسمي) موطناً لنطاق أكثر تعقيداً، مما يجذب لاعبين إضافيين، مثل المراكز التابعة لوزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة الأسرى، ووكالة الغوث وتشغيل اللاجئين (أونروا)، ومنظمات المجتمع المدني بما في ذلك المؤسسات الدينية، ومقدمي التدريب من القطاع الخاص الربحي⁴².

1.3 السياق الاستراتيجي.

تولي فلسطين اهتماماً لقضايا تنمية رأس المال البشري، كما هو مبين في أجندة السياسة الوطنية 2017-2022. وتركز الأجندة على تمكين الشباب الفلسطيني من الحصول على فرص للنجاح في مستقبلهم، والمشاركة الفعالة في الحياة العامة، وبناء الدولة. كما تتناول أجندة السياسة الوطنية الشباب المهتمين، وفرص العمل اللائق، والشراكات مع القطاع الخاص. وتركز الوثيقة على المساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة من خلال القضاء على جميع أشكال التمييز، وتوفير الفرص لمشاركتها في التنمية.

كمقدم أساسي للتعليم والتدريب، حددت وزارة التربية والتعليم (جنباً إلى جنب مع وزارة التربية والتعليم العالي) ثلاثة أهداف استراتيجية في خطتها الاستراتيجية لقطاع التعليم 2017-2022، وهي: ضمان التحاق آمن، وشامل، وعادل في التعليم على جميع مستويات النظام، وتطوير أساليب وبيئة تعليم وتعلم متمحورة حول الطالب، وتعزيز المساواة والقيادة المبنية على النتائج، والحوكمة، والإدارة. ويركز أحد البرامج التعليمية السبعة للخطة على التعليم والتدريب المهني والتقني من أجل إعداد الخريجين المؤهلين لبرامج التعليم المهني لدخول الجامعة، والحياة العملية، وسوق العمل. تشير الاستراتيجية أيضاً إلى سياسات الإصلاح التي اعتمدها وزارة التربية والتعليم والإدماج التعليم والتدريب المهني في التعليم العام، من خلال تدريبات التعرض، التي تشجع الطلبة على الالتحاق بالمسار المهني في المرحلة الثانوية، والذي تم اعتماده أيضاً في قانون التعليم لعام 2017.

تعتبر وزارة العمل من الجهات الأخرى المسؤولة عن التدريب المهني، وتركز في استراتيجيتها للفترة 2017-2022، على الحد من البطالة، وبناء فرص العمل اللائق، وتعزيز العمل التعاوني، والشراكات الثلاثية مع ممثلي العمال، وممثلي سوق العمل، وتوفير قوة عاملة مهنية، ومدربة، مرتبطة باحتياجات سوق العمل، كما يجري العمل حالياً على مراجعة قانون العمل الفلسطيني لعام 2000.

وكما هو الحال في العديد من البلدان، فإن حوكمة التعليم والتدريب المهني مجزأة في فلسطين. ويتولى وضع سياسات التعليم والتدريب المهني ثلاث جهات فاعلة رئيسية، وهي: وزارة التربية والتعليم، ووزارة التعليم العالي، ووزارة العمل. كما يجري العمل حالياً لمراجعة

⁴⁰ تمّ تدريس المنهاج الفلسطيني في جميع المدارس في القدس منذ اتفاقية أوسلو. ومع ذلك، منذ آذار 2011، تحاول إسرائيل تعزيز قبضتها على النظام التعليمي في القدس من خلال إجبار المدارس الفلسطينية، وخاصة تلك التي تتلقى مخصصات في الميزانية من السلطات الإسرائيلية، على استخدام الكتب المدرسية التي أعدتها إدارة التعليم في القدس (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2015، ص 18)

⁴¹ تُجري مؤسسة التدريب الأوروبية حالياً دراسة أكثر تعمقاً حول التعليم والتدريب المهني في القدس الشرقية. من المتوقع صدور تقرير نهائي بحلول نهاية عام 2020.

⁴² مؤسسة التدريب الأوروبية 2020a، ص 6-7؛ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2015، ص 7؛ التقرير الوطني لعملية توريو 2020، ص 7-9.

استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني لعام 1999، والتي تمّ تحديثها في عام 2010، والهدف العامّ للاستراتيجية هو خلق قوّة عاملة في فلسطين تكون على دراية، وكفاءة، وهي متحفّزة، ورياديّة، وقابلة للتكيف، كما أنها مبدعة، ومبتكرة، وكذلك المساهمة في الحدّ من الفقر، وفي التنمية الاجتماعيّة، والاقتصاديّة من خلال تسهيل التعليم والتدريب المهني والتقني عالي الجودة، المبنيّ على الطلب، والملائم لجميع قطاعات الاقتصاد، على جميع المستويات المهنية، ولجميع الناس. على الرغم من أن استراتيجية عام 2010 لها أهداف واضحة، وخطة عمل مفصلة تتناول التشريعات، والتمويل، وأهمية المهارات لاحتياجات سوق العمل، وإشراك أصحاب العلاقة، والاستناد لأطر المؤهلات، إلا أنها لم تتفدّ بالكامل مطلقاً. إنّ أحد الأسباب المذكورة هو عدم وجود كيان قياديّ موحد فاعل للقطاع. وفي أحدث محاولة لمعالجة هذه القضية، تمّ تشكيل لجنة وزارية جديدة في أيار 2019 لتقييم السيناريوهات المختلفة، والتوصل إلى هيكل حوكمة جديد، من شأنه تعزيز التعاون والتنسيق بين مختلف أصحاب العلاقة. وقد تمّ تشكيل اللجان الفنية، وتكليف إحداها بصياغة قانون يحدّد عمل، لجنة وطنية جديدة للتعليم والتدريب المهني والتقني، ويحدّد أدوارها ومسؤولياتها أيضاً. وقد تمّ إضفاء الطابع الرسميّ على العمليّة في عام 2020، وحصلت على دعم مجلس الوزراء. وبحلول نهاية عام 2020، كان مشروع القانون قد حصل على موافقة مجلس الوزراء، وينتظر مصادقة الرئيس عليه.

ختاماً، تمّ اعتماد استراتيجية وطنية للتعلّم في بيئة العمل في عام 2018، مع رؤية مشتركة للتحرك نحو التعلّم في بيئة العمل ليكون ذا طابع مؤسّساتي في قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني؛ لتلبية احتياجات سوق العمل، وأولويّات الشباب، والمساهمة في تقدّم المجتمع نحو التنمية المستدامة.⁴³

⁴³ مؤسسة التدريب الأوروبيّة a2020، ص7-8؛ التقرير الوطني لعمليّة توريّنو 2020، ص10 و24.

2. رأس المال البشري: التنمية، والتحديات.

تشكل الخلفية الجيوسياسية، والاجتماعية، والاقتصادية التي تم عرضها في الفصل الأول سياقاً محدداً جداً لتنمية رأس المال البشري في فلسطين، بوجود مساحة محدودة للمناورة، لتخفيف قيود التنقل، وخفض التوقعات لأيّ تحسن في مناخ الاقتصاد الكليّ العام. إنّ من الأهمية بمكان، فهم التحديات المحددة بشكل أفضل؛ من أجل الاستفادة المثلى من الموارد الرئيسية لفلسطين، أي رأس المال البشري. سيقدّم هذا الفصل لمحة موجزة عن عدد من التحديات.

2.1 إدارة رأس المال البشري في اقتصاد الأريخيل، هي ممارسة منفصلة لمطابقة العرض والطلب على المهارات المحليّة

ينقسم سوق العمل في فلسطين بشكل كبير، ليس تبعاً للعمر، والجنس فحسب، إنّما جغرافياً أيضاً؛ نتيجة اقتصاد الأريخيل. إضافةً إلى ذلك، فإنّ الفصل الإداري بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والقدس الشرقية وإسرائيل يترك بصماته⁴⁴.

الجدول 6. التوزيع النسبي للأفراد العاملين (15 سنة فأكثر)، حسب الجنس، والنشاط الاقتصادي، 2019.

المجموع	الخدمات، والفروع الأخرى	النقل، والتخزين والاتصالات	التجارة، والفنادق والمطاعم	أعمال البناء، والتشييد	التعدين، والصناعة	الزراعة	الجنس، والمنطقة
							إجمالي
100	35.1	6.2	21.7	17.7	13	6.3	فلسطين
100	29.1	4.9	22.8	22.3	14.4	6.5	الضفة الغربية
100	55.2	8.6	22	3.3	6.2	4.7	قطاع غزة
100	29.4	8.4	27.1	21.9	12.7	0.5	القدس
							ذكور
100	28.6	6.9	23.6	20.9	13.8	6.2	فلسطين
100	21.7	5.5	24.6	26.4	15.6	6.2	الضفة الغربية
100	49.1	9.9	25.1	3.9	6.7	5.3	قطاع غزة
100	20.4	9.4	29.9	25.4	14.4	0.5	القدس
							إناث
100	70.7	2.2	11	0.3	9	6.8	فلسطين
100	68	1.7	13.1	0.7	8.1	8.4	الضفة الغربية

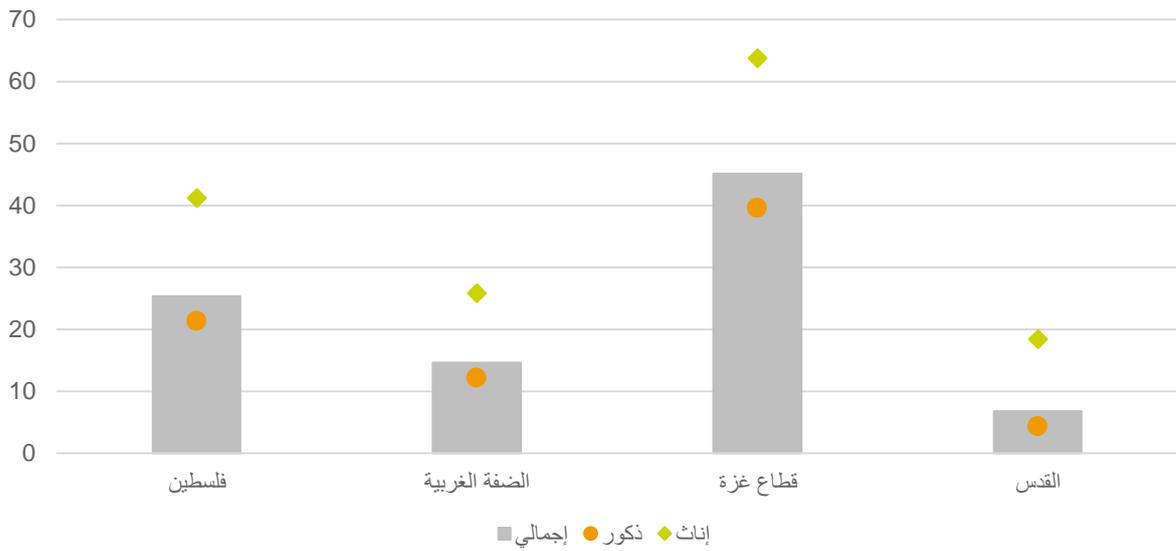
⁴⁴ اتخذ الفصل الإداري بين غزة، والضفة الغربية أشكالاً مختلفة منذ عام 2007، مع تعاون أكثر، أو أقل بين المناطق المنفصلة فعلياً. وخلال الفترة نفسها، شهدت القدس عزلة متزايدة تدريجياً عن الإدارة في الضفة الغربية؛ من حيث سوق العمل، وقضايا الرفاه الاجتماعي.

قطاع غزة	1.7	3.4	0	5.2	1.6	88.1	100
القدس	0.3	3.1	2.3	11.3	3	80	100

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

إن لكل اقتصاد جزيرة (منطقة)، خصائص خاصة بسوق العمل؛ من حيث الطلب على العمالة، واحتياجات المهارات، ومستويات الأجور. ومقارنةً بالضفة الغربية، فإن أداء قطاع غزة أسوأ بشكل ملحوظ، في جميع مؤشرات سوق العمل القابلة للقياس تقريباً؛ حيث يبلغ عن معدلات بطالة أعلى، ومعدلات نشاط وتوظيف أقل، وأجور أقل، وقطاع خاص أصغر. علاوةً على ذلك، فإن الاختلافات بين وضع الفلسطينيين في سوق العمل المحلي، وأولئك الذين يعملون في إسرائيل أكثر وضوحاً.

الشكل 8. معدل البطالة حسب المنطقة، والجنس، 2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

في مثل هذا السياق، يمثل التنبؤ الواضح، وإحصاءات سوق العمل الموثوقة تحدياً، على الأقل من أجل تحقيق مستوى كافٍ من التصنيف، لتقييم الطلب على المهارات في سوق عمل صغير بالفعل. وعلى مدى العقد الماضي، فقد عمل العديد من الجهات الفاعلة الدولية في ميدان التعليم والتدريب المهني، على معالجة احتياجات سوق العمل، وتوقع المهارات، من خلال استبيانات أصحاب العمل، وتقييمات احتياجات التدريب. ويصف استطلاع أجرته شركة "أورد، ومؤسسة كير" عام 2015، عدم تطابق المهارات، على النحو الآتي: "ذكر الغالبية العظمى من أصحاب الأعمال أنهم يواجهون درجات متفاوتة من الصعوبة في ملء الوظائف الشاغرة. كما لا يزال يقول الكثيرون إنهم يضعون ثقة أكبر في مهارات كبار السن الموظفين؛ مما يشير إلى أن المشكلة آخذة بالازدياد. علماً أن هذا قد أجبر غالبية الشركات، على تعيين موظفين لا يستوفون الحد الأدنى من متطلبات الوظيفة"⁴⁵.

⁴⁵ أورد وكير 2015، ص 7.

يؤكد عدد من التقارير أنّ عدم التوافق يعتمد بشكل كبير على المنطقة: "تشير الشركات في القدس إلى أنّ الصعوبة الأكبر، هي في ملء الوظائف الشاغرة، بينما أفاد موظفو، وخريجو المنطقة ج، بأنّ الصعوبة الأكبر، هي في إيجاد عمل"، وإنّ تفسير البيانات، هو مسألة أخرى؛ فالبيان السابق لا يعني بالضرورة أنّ القدس تتمتع باقتصاد مزدهر. بل إنّه، بدلاً من ذلك، ذو صلة وثيقة بحقيقة أنّ أكثر من نصف الفلسطينيين في القدس، يعملون في إسرائيل. لا شك أنّ صعوبة الوصول إلى الوظائف لسكان المنطقة ج، مرتبطة أيضاً بالقيود المفروضة على المنطقة، والتي تجبر السكان على أن يكونوا أكثر قدرة على الانتقال؛ حيث أنّه "من المرجح أن يغادر سكان المنطقة ج مناطقهم، بحثاً عن وظائف، أكثر من نظرائهم في المناطق أ و ب"⁴⁶.

يتأثر سوق العمل في غزة بشدّة بالقيود الاقتصادية، المتعلقة بقيود التنقل الشاملة (بما في ذلك تلك المفروضة على المواد المستوردة)، والقيود العسكرية على استخدام الأراضي والمياه الساحلية، وقيود التصدير كذلك. ومع ذلك، فإنّه لا يزال عدد من الدراسات يرى بعض الإمكانيات للتنمية الاقتصادية، وخلق فرص العمل. ويشير تقييم احتياجات سوق العمل، الذي أجرته وكالة التنمية البلجيكية في عام 2016، باستخدام مصفوفة التوظيف إلى أنّ "القطاعات الاقتصادية الواعدة، لتوظيف خريجي التعليم والتدريب المهني والتقني، وريادة الأعمال في بيئة العمل، التي كانت في قطاع غزة، في ذلك الحين، هي: قطاع الخدمات، وقطاع الزراعة وصيد الأسماك، وقطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات"⁴⁷. فما هي الفرص المتاحة لتدابير تنمية رأس المال البشري الاستباقية؛ لتعزيز تنمية القطاع قبل إنهاكه، وتنبّع أسواق العمل المحدودة في مختلف المجالات؟ إنّ دراسات التتبع الحديثة تُظهر المزيد من النسب الواعدة للانتقال إلى التوظيف، بين خريجي التعليم والتدريب المهني، وخاصة خريجي برامج التعلّم في بيئة العمل، مقارنة بأقرانهم الحاصلين على شهادات دبلوم جامعي. وبالتالي، فإنّه، وبالرغم من الوضع الاقتصادي العام، هناك سبب للاعتقاد بأنّه يمكن للتدريب على التعليم والتدريب المهني، أن يكون جزءاً من توريد مهارات أفضل. وتحليل بيانات القوى العاملة في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني⁴⁸، باستخدام نموذج احتمالية خطية، قام أوراد وكير، بالتحقيق في تأثير حضور الدورات التدريبية على احتمالية الحصول على عمل، حيث وجدنا أنّه "في المتوسط، كان الشخص الذي حصل على الدورة التدريبية، أكثر احتمالاً للعمل بنسبة 12.13٪، مع مراعاة الجنس، ومستوى التعليم، والعمر، والقطاع"⁴⁹.

ومع ذلك، فإنّ الانتقال إلى العمل بالنسبة لخريجي التعليم والتدريب المهني ليس سهلاً؛ حيث لا يزال يجد العديد من أصحاب العمل فجوة كبيرة في المهارات. لقد بذلت جهود كبيرة على مدار العقد الماضي، لتعزيز ملائمة التعليم والتدريب المهني في فلسطين، لكنّ نظام التعليم والتدريب المهني لا يزال جامداً، ويتطلب جهوداً لفهم احتياجات سوق العمل بشكل أفضل، وتكييف التدريب لتحسين قابلية توظيف الخريجين، والعمل على تطوير التدريب بحسب تصوّر القطاع الخاص لخريجي التعليم والتدريب المهني. وفي ضوء اقتصاد الأرخبيل الفلسطيني، يجب أن يكون النظام أكثر مرونة، وقدرة على التكيف؛ لاستيعاب الحقائق الجغرافية المختلفة، وتعظيم إمكانيات التوظيف في

⁴⁶ أوراد وكير 2015، ص9؛ والتعاون الألماني، ص 35، و35، و64.

⁴⁷ التعاون البلجيكي 2016، ص 2؛ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2015، ص 61-62.

⁴⁸ في مسح القوى العاملة الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، هناك سؤال يسأل المشاركين عمّا إذا كانوا قد حضروا دورة تدريب مهني.

⁴⁹ التقرير الوطني لعملية توريثو 2020، ص39؛ أوراد وكير، ص 29.

ضوء احتياجات القطاعات المختلفة، والفرص على المستوى المحلي. هذا هو الحال بالنسبة للتنمية الصناعية في الخليل، واقتصاد المنصّات في غزة، كما هو الحال بالنسبة للفئات الأكثر ضعفاً وتهميشاً، على سبيل المثال: السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي في غزة، أو المنطقة ج⁵⁰.

2.2 السمة غير الرسمية للوظيفة في الاقتصاد الرمادي: النقطة العمياء في إدارة مخزون تنمية رأس المال البشري

يشير التقرير الوطني لعملية توريث إلى أنّ الاقتصاد غير الرسمي، والعمل غير الرسمي، يلعبان دوراً مهماً في سوق العمل الفلسطيني. كما أنّ مصادر مختلفة، بما في ذلك منظمة العمل الدولية والبنك الدولي، تشير إلى أنّه يتمّ تعيين أكثر من واحد، من بين كل عاملين في فلسطين بشكل غير رسمي. بينما يصنّف الجهاز المركزي للإحصاء 62% من العمالة، على أنّها عمالة غير رسمية (بيانات 2016). يثير كلّ من الحجم الهائل للسمة غير الرسمية، والافتقار إلى بيانات واضحة، أسئلةً حول موثوقية معلومات سوق العمل الإجمالية في فلسطين؛ ممّا يشير إلى أنّه قد يكون هناك نقص في الإبلاغ عن القوة العاملة الفعلية، أو سوء تفسيرها.

ويمكن العثور على السمة غير المنظمة للوظيفة بشكل خاص، في القطاع غير الرسمي، ولكن دون اقتصارها عليه فقط. علماً أنّه لم يتمّ الاتفاق على تعريف "السمة غير الرسمية" عالمياً. وقد حدّد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل (منظمة العمل الدولية، 2003) العمالة غير الرسمية على نطاق أوسع؛ لتشمل الموظّفين "غير الرسميين"، الذين يعملون في وحدات اقتصادية رسمية، أو غير رسمية، دون تسجيلهم، أو إعلانهم من أصحاب العمل. وبينما يشير القطاع غير الرسمي، إلى الرابط غير الرسمي بين الدولة وصاحب العمل، فإنّ العمالة غير الرسمية، تشير إلى الصلة غير الرسمية بين صاحب العمل والموظّف (ممّا يؤثر على هشاشة الوظيفة، والمخاطر، والجودة، وظروف العمل)⁵¹. وبالنظر إلى ارتفاع مستوى العمل الحرّ (24.6% إجمالاً، و26.6% للرجال، و14.5% للنساء) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2019)، وهيمنة المؤسسات الصغرى (89% من الشركات لديها أقلّ من 5 موظّفين) في الاقتصاد الفلسطيني (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات 2017)، فإنّه يمكن أن ينطبق تعريف المؤسسة غير الرسمية، التي يستخدمها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني⁵² على غالبية الأعمال التجارية في فلسطين، بل وإدخال معظمها حتّى إلى المجال غير الرسمي.

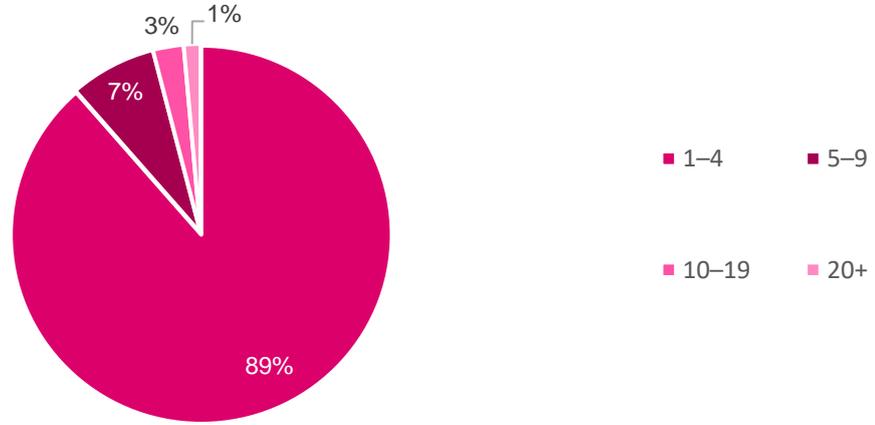
⁵⁰ لتعاون البلجيكي 2016، ص2؛ والتعاون الألماني 2015، ص61-62.

⁵¹ يشير الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لمفهوم "القطاع غير الرسمي" إلى وحدات الإنتاج باعتبارها وحدات مراقبة، بينما يشير مفهوم "العمالة غير الرسمية" إلى الوظائف باعتبارها وحدات مراقبة. تشمل معايير العمل غير الرسمي عدم وجود عقد مكتوب، وعدم وجود قسيمة رواتب، وعدم وجود حماية قانونية، أو اجتماعية، وعمال خارجيين (عمال من المنزل، وعمال في الشوارع)، ووظيفة عرضية/مؤقتة، وغياب نقابة عمالية.

⁵² يستخدم الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني التعريف الآتي للمنشأة غير الرسمية: المؤسسة التي توظف أقلّ من، أو يساوي خمسة موظّفين، ومعظمهم من أصحاب الملكية (لاحظ أنّ المهنيين، مثل الأطباء، والمهندسين، والمراجعين، وجميع المهن الأخرى ذات الصلة مستثنون من إطار المسج). بالإضافة إلى ذلك، فهم يعملون مع أفراد الأسرة عملاً غير مدفوع الأجر، ولديهم قيمة منخفضة لرأس المال، ونقص في السجلات المحاسبية الكاملة، ونقص في عقود العمل، إلخ.

وفي هذا الصدد، يستشهد البنك الدولي بدراسة طولية، أجراها في العام (2015)، حيث وجدت في الفترة 1995-2012 أن اقتصاد الظل -المكوّن من أنشطة غير رسمية- يمثل 58-89% من الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين.⁵³

الشكل 9. النسبة المئوية للمنشآت حسب عدد الموظفين، 2017.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التعداد العام للسكان، والمساكن، والمنشآت 2017.

نقلاً عن منظّمة الأغذية والزراعة⁵⁴، فقد سجلت دراسة أورد وكير أن قطاع الزراعة، هو قطاع غير رسمي إلى حدّ كبير، وبالتالي فهو ممثّل تمثيلاً ناقصاً في إحصاءات التوظيف الرسمية". وتقدّر منظّمة الأغذية والزراعة، أن قطاع الزراعة يوفر فرص العمل لـ 305,250 فرداً - اعتباراً من عام 2011- ويمثّل "أكثر من 39 بالمائة من أولئك الذين يعملون في القطاعات غير الرسمية، ويدعمون نسبة كبيرة من الأسر الفلسطينية، التي تزرع أراضيها لكسب عيشها".⁵⁵ ومع ذلك، فإنّ العمل غير الرسمي هو أيضاً حقيقة واقعة، لواحد على الأقل من كل فلسطينيين اثنين، يعملان في قطاعات أخرى. من المحتمل أن يكون هذا مرتبطاً بهيمنة المؤسسات الصغيرة، التي تديرها الأسرة، والتي يعمل فيها الأبناء، وأبناء الأَخ، وأبناء العمومة، أو الأقارب البعيدين، بغضّ النظر عن مجموعة مهاراتهم. ويشير (التعاون الألماني)

⁵³ يتمّ الاستشهاد بالروتين، واللوائح التجارية المرهقة من بين أسباب انتشار السمة غير الرسمية: "عملية تسجيل الأعمال التجارية معقدة، وطويلة، وغير واضحة. لا يوجد نظام آلي لتسجيل الأعمال، ويقدم المحامون معلومات غير ممتّعة لرواد الأعمال. إن فئات التسجيل محيّرة، وغالباً ما يسجّل رواد الأعمال أعمالهم ضمن فئات غير صحيحة، أو يختارون التسجيل في دول أجنبية. نتيجة لذلك، تختار العديد من الشركات العمل بشكل غير رسمي. وفي حين كانت هناك بعض الإصلاحات المهمة الأخيرة، مثل تبسيط تراخيص الأعمال البلدية، وتسجيل ملكية الأعمال، فقد كانت عملية الإصلاح بطيئة، ومجزأة، وغير مؤكدة، وذات مدخلات محدودة من القطاع الخاص. هذا النهج لم يفعل الكثير لكسب ثقة مجتمع الأعمال، فيما يتعلّق بجهود الإصلاح التنظيمي للحكومة. قد يرسل الإصلاح التنظيمي لشركة (بيج بانج) إشارة واضحة إلى مجتمع الأعمال بأنّ حزب العمال مفتوح للأعمال التجارية. في حين تمّ تقديم هذه التوصية لتعزيز الخدمات القابلة للتداول في الاقتصاد الرقمي، إلا أنّها ذات صلة أيضاً بالأعمال التجارية في فلسطين. (2019، ص17، 31-32؛ 2015، ص54)

⁵⁴ منظّمة الأغذية والزراعة (2011). "الجمعيّات النسائيّة الفلسطينية، وسلاسل القيمة الزراعيّة"، سلسلة دراسات الحالة رقم 2،

⁵⁵ أورد وكير 2015، ص 33.

في هذا الصدد، إلى أهمية تصوّر "أسرار الشركة العائلية الحقيقية"⁵⁶، والتي تجعل الصعب مشاركة المهارات الحرفية مع شخص خارجي مثل المتدرب⁵⁷ أمراً صعباً.

تؤثر السمة غير الرسمية للوظائف على الفئات الأكثر ضعفاً في المقام الأول، حيث ترتفع بشكل استثنائي بين الشباب المشاركين في القوى العاملة. ويستشهد البنك الدولي، استناداً لتقدير منظّمة العمل الدولية لعام 2014، أن 94٪ من عمالة الشباب (الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً) يعملون بشكل غير رسمي. كما تظهر الأبحاث أيضاً أنّه لدى العمالة الماهرة، أو شبه المهرة، أو ذوي المهارات المنخفضة، فرصة كبيرة لأن ينتهي بهم الأمر في بيئة عمل غير نظامية، وأنّ هذا هو الحال لكلا الجنسين في فلسطين. ويلاحظ البنك الدولي أن "العاملات القلائل، الحاصلات على تعليم ثانوي، أو أقلّ ممّن لم يتسرين من سوق العمل، يعملن بشكل غير رسمي (73٪) إلى حدّ كبير"، في حين أنّ النسبة لنظرائهنّ من الرجال هي 67٪. وعلى النقيض من ذلك، فإنّ النسب الخاصة بالعمل غير الرسمي أقلّ بكثير للأشخاص المهرة: حيث أنّه "في عام 2015، كان يعمل 4٪ فقط من الموظّفات المؤهلات، و11٪ من الذكور العاملين المهرة في القطاع غير النظامي". وبالتالي وبشكل عامّ، فإنّ حجم سوق العمل الرماديّ في فلسطين، مثير للقلق.⁵⁸

2.3 تنقل العمالة الفلسطينية إلى الاقتصاد الإسرائيلي: عنصر خارجي رئيس، له تأثير على الاستخدام المحلي لرأس المال البشري

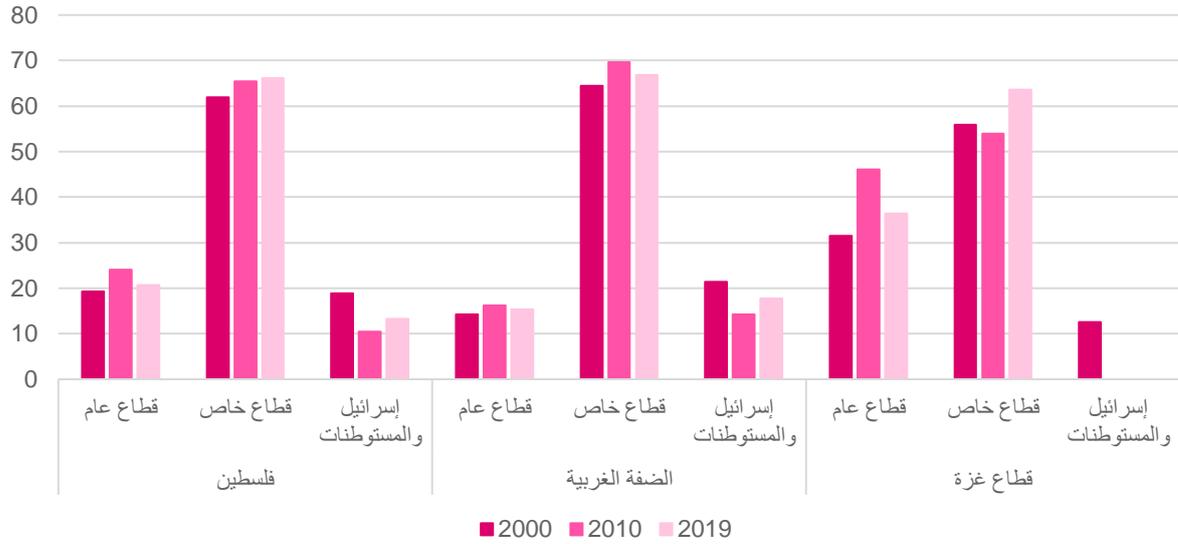
يعمل حوالي 13.3٪ من الفلسطينيين النشطين (المشاركين في القوى العاملة) في إسرائيل، أو المستوطنات الإسرائيلية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019). ويشير تقرير صادر عن الأونكتاد في عام 2019 إلى "عدم قدرة الاقتصاد المقيّد، الرازح تحت الاحتلال، على خلق فرص عمل. وفي مواجهة تزايد عدد السكّان، يُجبر عدد كبير من الفلسطينيين على البحث عن عمل في إسرائيل، والمستوطنات في الضفّة الغربيّة، والتي تعتبر غير قانونيّة بموجب القانون الدوليّ (كما ورد في قرار مجلس الأمن 2334).

⁵⁶ الكلمة العربية لوصف خبرة معيّنة أو "سرّ عمل" هي "أسرار المهنة" (التعاون الألماني 2020، ص3).

⁵⁷ تتبعت دراسة نوعية أجرتها الوكالة البلجيكية عام 2015، عينة من الخزّجين الجدد من مؤسسات التعليم والتدريب المهني والتقني في الضفّة الغربيّة، والقدس الشرقيّة لفهم ما الذي يمنع عملية التوظيف لخزّجي التعليم والتدريب المهني والتقني من أن تكون قائمة على الكفاءة. وفحصت الدراسة أهمية خمسة عوامل رئيسية (تجزئة سوق العمل، وفشل نظام المعلومات، والمحسوبية (الواسطة)، وعدم تطابق المهارات وظروف العمل)، ووجدت أنّ الغالبية العظمى من المستجيبين قد اتّفقوا مع العبارة التي تقول "لا دور كبير في تحديد قرارات التوظيف، وغالباً ما يفضل أفراد الأسرة على المتقدمين المؤهلين الآخرين. وتلعب حقيقة أنّ غالبية الشركات الفلسطينية صغيرة، وأنّ المالكين يريدون الاحتفاظ بها في العائلة دوراً كبيراً. (2015، ص3، 19)

⁵⁸ البنك الدولي 2019، ص 17، البنك الدولي 2018، ص14،viii.

الشكل 10. التوزيع النسبي للعاملين (15 عاماً فأكثر) حسب المنطقة، والقطاع، 2000-2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019. منذ عام 2006، لم يتمكن موظفو قطاع غزة من الوصول إلى إسرائيل والمستوطنات الإسرائيلية.

إنّ للعمالة الفلسطينية في الاقتصاد الإسرائيلي تاريخاً طويلاً، وهي عامل مهمّ يجب أخذه في الاعتبار عند التعامل مع سوق العمل الفلسطيني، أو الاقتصاد الإسرائيلي. ففي الماضي، كان يُعتمد على قطاع البناء الإسرائيلي، بشكل خاص، بصورة كبيرة. علماً أنّ غالبية العمّال يعملون في العمالة ذات المهارات المنخفضة. وقد خلصت دراسة أورد وكير، في مراجعة الأدبيات حول هذا الموضوع، إلى أنّه منذ الثمانينيات، صدرت غالبية تصاريح العمل لعمّال البناء، يليهم العمّال الزراعيون، ودرجة أقل، الصناعة والخدمات⁵⁹.

إنّ تنقل العمالة للاقتصاد الإسرائيلي هو عنصر خارجي رئيس، له تأثير على الاستخدام المحلي لرأس المال البشري، في حين أنّه خارج عن سيطرة سوق العمل الفلسطيني. وفي العقود الأخيرة، فقد تراجع تنقل القوى العاملة عبر الحدود بشكل كبير؛ بسبب قيود الأجهزة الأمنية الإسرائيلية المتزايدة (بناء جدار فاصل، وانخفاض عدد تصاريح العمل، وعدم القدرة على التنبؤ بساعات العمل، والفحوصات الأمنية عند نقاط التفتيش، وما إلى ذلك)، ممّا أدّى إلى تفاقم مستويات البطالة في فلسطين. ووفقاً للبنك الدولي، فقد "أدت هذه القيود إلى عمل أكثر من ثلث الفلسطينيين، بشكل غير قانوني في إسرائيل، وخاصّة في المستوطنات"⁶⁰. وعلى الرغم من ارتفاع نسبة الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات إلى 13.2% (ارتفاعاً عن نسب عام 2010، والتي بلغت 10.5%)، إلا أنّ تلك النسب لا تزال أقلّ بكثير من نسب ما قبل أوسلو، والتي بلغت 18.8% عام 2000⁶¹.

⁵⁹ أورد وكير، ص 22؛ البنك الدولي 2019، ص 18.

⁶⁰ البنك الدولي، 2019، ص 18.

⁶¹ خلال حالة الطوارئ كوفيد-19، قدر نشاط نحو 50,000 عامل فلسطيني غير رسمي في السوق الإسرائيلية، وعرضة لفقدان الوظائف في غياب أي ترتيب رسمي.

ومع الأخذ في الاعتبار توقّف حركة العمالة من غزّة، تماماً، منذ الحصار في عام 2007، فإن الأرقام الحاليّة تتعلّق بعمالة الضفّة الغربيّة فقط (17.8٪ من القوّة العاملة في الضفّة الغربيّة). ووفقاً للبنك الدولي، فقد يكون هذا الرقم أعلى من ذلك لأنّه "أقلّ بكثير من الطلب على العمالة الفلسطينيّة في إسرائيل، والمستوطنات، وعدد الفلسطينيين الراغبين في العمل هناك، الذين تجتذبهم أجور أعلى بكثير". وحيث أنّ الأجور أعلى بكثير، فإن الأجر اليوميّ يصل إلى (254.4 شيكل)، وهو أكثر من ضعف الأجور في فلسطين (الأجر اليوميّ 110.8 شيكل في القطاع العام، و96.6 ش.ج في القطاع الخاص). ومع ذلك، فإنّ التحصيل العلميّ العالي، لا يتوافق مع الارتفاع في الأجر⁶².

الجدول 7. معدّل الأجر اليوميّ بالشيكل للعاملين (15 عاماً فأكثر)، حسب المنطقة، والقطاع، 2000-2019.

المنطقة، والقطاع	2000	2005	2010	2015	2019
فلسطين					
القطاع العامّ	59	70.4	85.2	99.7	110.8
القطاع الخاصّ	66.8	67.4	74.3	75.7	96.6
إسرائيل، والمستوطنات	110.5	125.6	158	199.5	254.4
متوسّط الأجر اليوميّ	76.6	77	91.7	103.8	128.6
الضفّة الغربيّة					
القطاع العامّ	62.9	71.5	90.5	108.1	120.6
القطاع الخاصّ	73.7	74.1	83.6	88.6	118.3
إسرائيل، والمستوطنات	108.6	125.4	158	199.5	254.3
متوسّط الأجر اليوميّ	82.8	84.4	102	120.6	151.7
قطاع غزّة					
القطاع العامّ	55.2	69.4	74	85	93.4
القطاع الخاصّ	49.2	51.9	48.7	51	44.1
إسرائيل، والمستوطنات	117.2	*	*	*	*
متوسّط الأجر اليوميّ	64.1	62.3	58.2	62.3	61.4

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطينيّ 2020، مسح القوى العاملة الفلسطينيّ 2019. *منذ عام 2006، لم يتمكّن موظّفو قطاع غزّة من الوصول إلى إسرائيل، والمستوطنات الإسرائيليّة.

⁶² الأونكتاد 2019، ص4-5؛ البنك الدوليّ 2019، ص 18.

وفي ورقة أكاديمية، فقد صممت مجموعة بحثية في جامعة هومبولت في برلين، نماذج اقتصادية للتنبؤ بالآثار الناتجة عن استعادة العملة الفلسطينية في إسرائيل إلى مستوى ما قبل الانتفاضة الثانية للعام (1999)، على اقتصاد الضفة الغربية. وبغض النظر عن أيّ تداعيات سياسية لاتفاقية تسوية نهائية، أو قضايا تتعلق بهجرة العقول⁶³، تُظهر النمذجة النظرية للمجموعة "انخفاضاً قوياً في البطالة الفلسطينية، وتحسناً قوياً في رفاهية الأسر، وتغيراً جوهرياً في تكوين القوى العاملة المحلية". أما على مستوى الاقتصاد الكلي، فيتوقع النموذج زيادة في دخل الأسرة بمتوسط 13٪، وزيادة في الرفاهية للأسر، بمتوسط 7٪، وزيادة الناتج المحلي الإجمالي بنحو 5٪. ونتيجة أخرى للدراسة تتمثل في أنّ الطلب الإضافي على العملة الفلسطينية في إسرائيل، يفضي إلى تغييرات في العملة المحلية، من ناحيتين. أولاً، يتم استبدال أولئك الذين يتركون العمل المحلي، بعمالة عاطلة عن العمل سابقاً. وثانياً، يعمل التدفق الإضافي لدخل العمل من إسرائيل، على تحفيز استهلاك الأسرة، والإنتاج المحلي، في نهاية المطاف. ولتوسيع الإنتاج المحلي، فإنه يتم جلب المزيد من العمالة العاطلة، إلى التوظيف. علماً أن التأثير الصافي، هو زيادة بنسبة 5٪ في العملة المحلية. وفي قطاعات معينة، كالبناء مثلاً، قد تحتاج هذه النتائج إلى تعديل، في حال كان عدد العمال الذين يغادرون للعمل في إسرائيل، أكبر من عدد بطالة المرشحين المؤهلين. وقد يؤدي ذلك إلى زيادة الأجور في قطاع معين⁶⁴.

يلقي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) الضوء على تنقل القوى العاملة إلى إسرائيل، بحسب النوع الاجتماعي: "إن نسبة 99 في المائة منهم من الرجال، مصنفين على أنهم ذوو تحصيل علمي متدنٍ، ولديهم أقل من 13 عاماً من التعليم"، وفقاً لبيانات 2018 من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد الفلسطينية. على النقيض من ذلك، تتنبأ النمذجة في دراسة جامعة هومبولت، بأنه "في السياق الفلسطيني، فإنه يكون لزيادة المعروض من العملة إلى إسرائيل، تأثير قوي على تشغيل الإناث في السوق المحلية. علاوة على ذلك، فإنه ينتقل عدد أكبر نسبياً من العمالة الماهرة، إلى العمل في السوق المحلية، وهو ما يعدّ نتيجة جيدة لنظام الإنتاج المحلي⁶⁵.

2.4 عمالة الإناث: عمالة ماهرة وجزئية: خسارة لرأس المال البشري لفلسطين

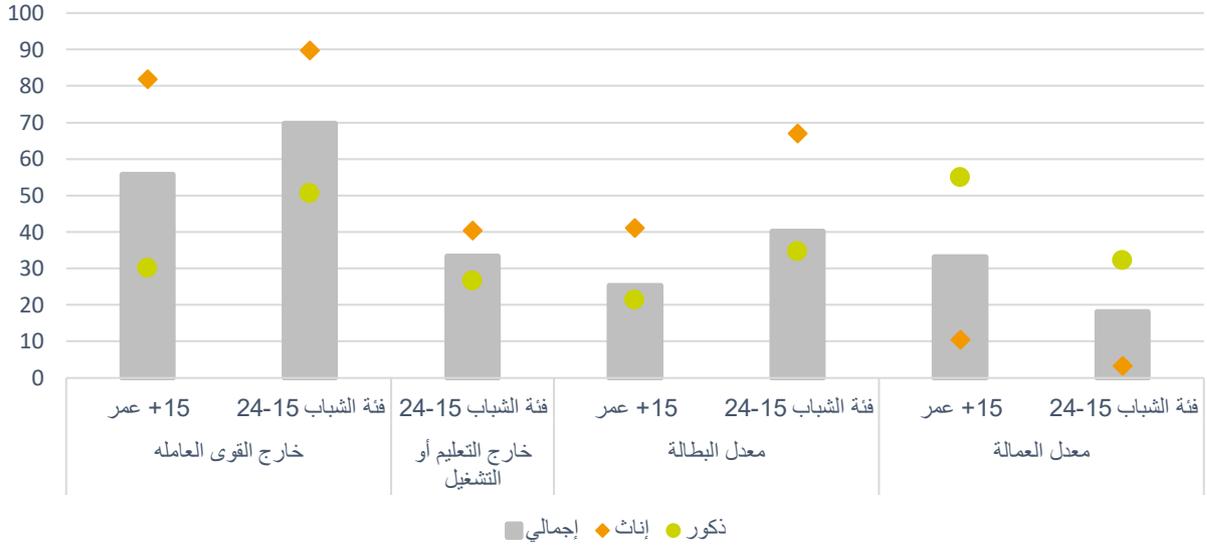
على مرّ السنين، تم تحقيق تكافؤ شبه كامل بين الجنسين في التعليم في فلسطين، حيث تفوّقت النساء على الرجال في مستوى التعليم العالي منذ عام 2015. وفي عام 2019، حصلت 23.6٪ من النساء على شهادة جامعية، مقابل 20.5٪ من الرجال (الجهاز المركزي للإحصاء). ومع ذلك، فإنه لا يمكن قول الشيء نفسه عن المشاركة في سوق العمل، مع بقاء المعايير الأخرى كما هي (توفر الوظائف محدود في فلسطين لكلا الجنسين على حدّ سواء. كما أنّ فئة الشباب تعاني أكثر من الفئات العمرية الأكبر سناً)، كما يتفوق الرجال على نظرائهم النساء، بشكل غير متناسب، تفوقاً يطال كل مؤشر من مؤشرات القوى العاملة.

⁶³ لا يأخذ النموذج في الحسبان خسارة الخبرة، التي سببها أولئك الذين يخرجون من السوق المحلية، التي يفترق إليها الملتحقين الجدد في سوق العمل" (Agbahey et al., 2018، ص17).

⁶⁴ Agbahey et al., 2018، ص1، 20-23.

⁶⁵ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية 2019، ص4-5؛ Agbahey et al., 2018، ص23.

الشكل 11. مؤشرات المشاركة في القوى العاملة حسب الجنس، والعمر، 2019.



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

إنَّ الأمر الأكثر إثارة للقلق، هو أنَّ الفجوة بين الجنسين تزداد سوءاً مع زيادة مستوى التعليم، ممَّا يحيل النساء المؤهلات⁶⁶ إلى شريحة مهمشة في سوق العمل. فبينما تتمتع المرأة الفلسطينية، الحاصلة على تعليم عالٍ بفرصة أفضل للحصول على وظيفة (معدل التوظيف هو 31.2% للنساء الحاصلات على شهادة جامعية)، إلا أنَّ تلك النسب، لا تزال أقلَّ بكثير من نظرائها الذكور، الحاصلين على الشهادة نفسها (71.5%). وبالتالي، فإنَّ واحدة من كل امرأتين (47.6%) حاصلة على شهادة جامعية، ونشطة في سوق العمل، تكافح للعثور على وظيفة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019). وفي غزة، تواجه النساء اللائي حصلن على أكثر من 13 عاماً من التعليم معدل بطالة مدهل، يبلغ 65.5% (ضعف معدل الرجال الحاصلين على نفس مستوى الشهادة (33.7%) تقريباً). أما في الضفة الغربية، فتواجه النساء اللائي حصلن على أكثر من 13 عاماً من التعليم معدل بطالة يبلغ 32.6%، وهذا المعدل أعلى بأربعة مرات من معدل الرجال الحاصلين على مستوى الشهادة نفسه (8.4%)⁶⁷.

⁶⁶ في دراسة البنك الدولي، تم وضع تعريف عام: "تعرف العمالة المهنية (اتمت الإشارة لها هنا بالمؤهلة) بأنهم أولئك الحاصلون على تعليم ما بعد الثانوي، والذي يشمل درجة الدراسة مدّة عامين. لذلك، فإنَّ العمال الذين ينهون تعليمهم بعد الثانوي، وينضمون إلى سوق العمل بحثاً عن عمل، يمكن أن يكونوا في سن 19 عاماً. وينتهي الطلبة في الأراضي الفلسطينية دراستهم الثانوية في سن 17 عاماً. (البنك الدولي 2018، ص 7).

⁶⁷ البنك الدولي 2018، ص vii-viii، 10، 47.

الجدول 8. معدّل البطالة (15 سنة فأكثر)، حسب الجنس، وسنوات الدراسة، 2019.

المنطقة	سنوات الدراسة	إجمالي	ذكور	إناث
فلسطين	0	19.4	28.7	6.6
	6-1	21.6	22.7	9.8
	9-7	22.6	23.0	15.4
	12-10	22.1	22.0	23.4
	+13	30.0	18.9	47.2
الضفة الغربية	0	10.4	18.6	0.3
	6-1	13.5	14.8	2.7
	9-7	13.2	13.7	4.5
	12-10	12.8	13.0	8.9
	+13	17.6	8.4	32.6
قطاع غزة	0	41.2	50.0	25.6
	6-1	38.5	38.0	50.1
	9-7	45.2	44.9	53.7
	12-10	44.2	43.3	54.4
	+13	46.7	33.7	65.5

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

وفي سياق اقتصاد مجزأ للغاية، فقد وجد البنك الدولي أنّ "الرجال، والنساء المؤهلين لا يتنافسون على الوظائف نفسها - الوظائف المتاحة للنساء المؤهلات محدودة أكثر بكثير من تلك المتاحة للرجال المؤهلين". بدايةً، فإنّ النساء المؤهلات (ضمن مستويات المهني أو التقني أو المتخصص) ممثّلات تمثيلاً زائداً، إلى حدّ كبير، في القطاع العام (كانت تعمل الغالبية في قطاع التعليم في عام 2015، ويصل المعدّل إلى 79٪، إذا تمت إضافة النساء العاملات في قطاع الرعاية الصحيّة، والعمل الاجتماعي، والإدارة العامّة). كما أنّهنّ ممثّلات تمثيلاً ناقصاً، بشكل خطير، في القطاع الخاصّ. ويرى البنك الدولي أنّ "العاملات بدوام كامل قد شكّلت 2.9 في المائة فقط من جميع العاملين في المؤسسات المتوسطة الحجم، في القطاع الخاصّ في عام 2013". علماً أنّ هذا قد يكون مرتبطاً بتغيّرات أخرى في الاقتصاد، وذلك بالنظر إلى أنّ "القطاعين الإنتاجيين، اللذين يميلان إلى توظيف المرأة - الزراعة والتصنيع -" كليهما شهد انخفاضاً حاداً، خلال العقد الماضي؛ نتيجةً للقيود المنهجية على الوصول إلى الأراضي، والمياه، والواردات، والصادرات. ومع ذلك، فإنّه من الواضح أنّه

تمّ حجر النساء في عدد صغير من المهن أيضاً: "وهي مجالات غير قابلة للنمو، وقد وصلت هذه القطاعات إلى حدودها في استيعاب النساء"⁶⁸.

بالإضافة إلى ذلك، فإنّ النساء لا يتقاضين نفس رواتب نظرائهنّ من الرجال، في العمل؛ فقد بلغ متوسط أجر النساء اليومي 98.6 شيكل، وهو ثلث متوسط أجر نظرائهنّ من الرجال (134.4 شيكل). ويعتبر الفارق بين الجنسين في الراتب أكثر دراماتيكية في قطاع التعدين، واستغلال المحاجر، والتصنيع، حيث تكسب النساء أجراً يومياً بقيمة 61.8 شيكل، وهو نصف الأجر اليومي لنظيرها الرجل (119 شيكل) (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات 2019).

الجدول 9. متوسط الأجر اليومي (شيكال) للعاملين مقابل أجر (15 عاماً فأكثر) حسب النشاط الاقتصادي، والجنس، 2019.

النشاط الاقتصادي	إجمالي	ذكور	إناث
الزراعة والصيد، وصيد الأسماك	89.6	90.0	76.7
التعدين واستغلال المحاجر، والتصنيع	115.2	119.0	61.8
أعمال بناء	212.1	212.4	-
التجارة، والفنادق والمطاعم	96.2	98.2	69.9
النقل والتخزين، والاتصالات	91.7	91.8	91.3
الخدمات، والفروع الأخرى	113.8	118.8	103.7
متوسط الأجر اليومي	128.6	134.4	98.6

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2020، مسح القوى العاملة الفلسطيني 2019.

لا ينبغي التقليل من أهمية رأس المال الاجتماعي، حيث يشار إليه محلياً باسم الوساطة، والتي يمكن ترجمتها بشكل فضفاض على أنّها "العلاقات" في البحث عن وظيفة. ويعدّ رأس المال الاجتماعي، أحد أكثر الدوافع التي يتمّ الاستشهاد بها، بشكل متكرّر، لعدم التطابق في التوظيف بين الواقع، والمهارات المطلوبة. علماً أنّ الشباب ذوو رأس المال الاجتماعي المحدود، ولا سيما الشابات، هم الأكثر تضرراً. ولفهم التحيّز القائم على النوع الاجتماعي حول وصول الإناث بشكل أفضل لفرص التوظيف، فقد تمّ إجراء سلسلة من الدراسات الكميّة، والنوعيّة على مرّ السنين، ممّا أدى إلى ظهور قائمة طويلة من القيود الخاصّة بالنوع الاجتماعي، والتي تبقى النساء خارج القوّة العاملة. تشمل القيود: التشريعات (والتي تحدد حرية الحركة والتنقل للنساء، كمثال تحتاج النساء لإنّ الزوج للعمل أو الحركة خارج المنزل)، وهناك نقص في التشريعات ضدّ التحرش الجنسي في مكان العمل، كما توجد قيود على الورديات الليلية للنساء، وما إلى ذلك). كما يندرج ضمنها أيضاً الخدمات اللوجستية (مثل عدم إمكانية الوصول إلى رعاية أطفال جيّدة بأسعار معقولة، والافتقار إلى وسائل نقل آمنة وموثوقة، وما إلى ذلك)، ومجموعة من المعايير الثقافية (وظائف الياقات الزرقاء "ليست للنساء"، والعبء المزدوج على الأمّهات

⁶⁸ البنك الدولي 2018، ص 19-20، x، ص 24-25.

العاملات⁶⁹، والقوالب النمطية لبقاء الأم في المنزل للقيام بدورها⁷⁰، والصورة النمطية للرجل على أنه معيل للأسرة⁷¹، والاعتقاد المستمر بأن المرأة ستعمل بأجر أقل⁷².

تشكل العمالة الناقصة للقوى العاملة الماهرة، في المقام الأول وقبل أي شيء، معيقاً للشابات، حيث تمنعهن من بناء حياة مهنية هادفة، ومن المساهمة في اقتصاد الأسرة. ونظراً لأن النساء المؤهلات، الأكثر تضرراً هنّ الشابات، فإنّ هناك قلق حقيقي من أنّ هذه القوة العاملة النسائية المتعلمة قد لا تتمكن أبداً من إكمال انتقالها إلى عمل مرضٍ. علاوة على ذلك، فإنّ المشكلة تكمن في خسارة رأس المال البشري الفلسطيني؛ إذ أنها تستثني نصف قوى العمالة الماهرة من المساهمة في النمو. لذلك، يلزم اتخاذ إجراءات سياساتية لمعالجة هذا الوضع الاجتماعي، والاقتصادي، ومعالجة القيود المستمرة التي تبقى النساء خارج القوى العاملة في فلسطين. وتُدرج الأدبيات المتاحة، العديد من التوصيات الملموسة، والقابلة للتنفيذ، بشأن السياسات قصيرة وطويلة المدى، لتعزيز تشغيل الإناث. وهي تشمل العمل على وضع قوانين كي يكون العمل محايداً، على أساس النوع الاجتماعي، بدءاً من حظر التمييز في عملية التوظيف، وإزالة الحواجز الإدارية أمام توظيف الإناث (مثل طلب إذن الزوج). من زاوية أخرى، فإنّه يمكن تسهيل توظيف الإناث، من خلال الخدمات الداعمة، مثل النقل المخصّص، ورعاية الأطفال، بالإضافة إلى خدمات التوظيف القائمة على النوع الاجتماعي، لتعزيز دخول المرأة إلى القوى العاملة (لاسيما في القطاع الخاص؛ لتحقيق التوازن بين تمثيلهنّ المفرط في وظائف القطاع العام). أخيراً وليس آخراً، ومن منظور طويل الأجل، يجب معالجة الأعراف الاجتماعية، من خلال العمل الإيجابي لإنشاء مساحات آمنة، صديقة للمرأة في مكان العمل (مثل مدونات السلوك ضدّ التحرش الجنسي)، والجهود المبذولة لتغيير الرأي العام بشأن التحيز القائم على النوع الاجتماعي⁷³.

2.5 فرصة رأس المال البشري غير المستغلة للتعليم المستمر

تشير استطلاعات أرباب العمل، إلى أنّ عدداً قليلاً جداً من الشركات في فلسطين توفرّ التدريب داخل الشركة لموظفيها، "مع اعتراف عدد أقلّ بأن لديها ميزانية مخصّصة لتطوير الموارد البشرية، حيث أفاد 22 بالمائة فقط من أصحاب الأعمال، أنّ لدى شركاتهم ميزانية، وسياسة مخصّصة للتدريب وتنمية الموارد البشرية. ونقلاً عن البنك الدولي، فقد لاحظت الوكالة الألمانية للتعاون الدولي أنّ الوضع يختلف اختلافاً كبيراً، حسب المنطقة: "لقطع] حوالي 3 بالمائة من الشركات في غزة تقدّم تدريباً رسمياً، مقارنة بـ 14 بالمائة في الضفة الغربية، و9 بالمائة في القدس الشرقية"⁷⁴.

⁶⁹ تحدّثت النساء عن العبء المزدوج للمسؤوليات المهنية والمنزلية، وشعورهنّ بالذنب لعدم قدرتهنّ على الأداء الجيد في دورهنّ الرئيس، ذي الأولوية الاجتماعية كامهات. منظمة الأمم المتحدة للمرأة 2017، ص 221.

⁷⁰ لا تزال المواقف غير المنصفة بين الجنسين شائعة في فلسطين، على الرغم من أنّ لدى المرأة آراء أكثر إنصافاً من الرجل. على سبيل المثال، يوافق حوالي 80 في المائة من الرجال، و60 في المائة من النساء على أنّ أهمّ دور للمرأة هو العناية بالمنزل. هيئة الأمم المتحدة للمرأة 2017، ص 198.

⁷¹ وافق حوالي 83 في المائة من الرجال، و70 في المائة من النساء على أنّ وصول الرجال إلى العمل يجب أن يحظى بالأولوية على النساء، عندما تكون هذه الفرص نادرة. هيئة الأمم المتحدة للمرأة 2017، ص 208.

⁷² اليونيسكو 2019، ص 2؛ البنك الدولي 2018، ص 27-40، منظمة الأمم المتحدة للمرأة 2017، ص 198، 208-221؛ التعاون البلجيكي 2015، ص 36.

⁷³ البنك الدولي 2018، ص vii-viii، 12، 43-46؛ البنك الدولي 2019، ص 42.

⁷⁴ التعاون الألماني 2020، ص 1.

ولا يبدو أنّ الخريجين الشباب يجدون طريقهم الخاصّ إلى مراكز التدريب، أو التدريب عبر الإنترنت لتعزيز قابليتهم للتوظيف، من خلال رفع المهارات، حيث وجدت دراسة أورد وكير، لعام 2015 أنّ "الإحجام عن البحث عن تدريب خارجي، ناتج عن مجموعة متنوّعة من العوامل، بما في ذلك نقص المعرفة، والشكّ في الجودة، والتمييز/ المحسوبية في عمليات الاختيار". ويشير التقرير الوطني لعملية توريانو، إلى عدد من المبادرات التجريبية لتعزيز التعليم والتدريب المهني المستمر، إمّا على أساس المشروع (غالباً ما تدعمه مشاريع المانحين)، أو على أساس دائم. وتشمل المبادرات، دورات تستهدف الفئات المهمّشة في المناطق النائية (تقدمه مؤسسات التعليم والتدريب المهني التابعة للمنظمات غير الحكوميّة)، ودورات للأسر التي تعولها سيّدات، وأخرى للشباب العاطلين عن العمل، وغيرها⁷⁵.

وبشكل عامّ، فإنّ هناك معلومات محدودة متوقّرة حول تطوير المهارات؛ وعلى نطاق أوسع حول تدريب الكبار، أو التعلّم مدى الحياة، في فلسطين. وقد أظهر استطلاع حديث أجرته جمعية تعليم الكبار الألمانية، والذي ركّز على تعليم الكبار، مدى تفكّك تعليم الكبار، عن تنمية رأس المال البشريّ في فلسطين. وجدير بالذكر أنه يتمّ تقديم البرامج من مقدّمي خدمات متعدّدين، بدءاً ب"المؤسسات التابعة للوزارات الفلسطينية، ضمن البرامج التي تقدّمها مديريّات هذه الوزارات، في مختلف المحافظات الفلسطينية، إلى المراكز التابعة لهذه الوزارات، مثل وزارتيّ العمل، والتنمية الاجتماعيّة، ووصولاً للبرامج التي تقدّمها الإدارات ذات الصلة، مثل برامج محو الأمية التي تقدّمها وزارة التربية والتعليم العالي في إطار مديريّاتها في مختلف المحافظات، والمناطق الإداريّة". بالإضافة إلى ذلك، توفّر الجامعات الفلسطينية التعليم المستمر، من خلال مراكز التعليم المستمرّ الخاصّة بها، ويقدم مزودو التدريب الخاصّ كذلك مجموعة متنوّعة من الدورات (تُعرض بشكل متنوّع، وهي مرخّصة من وزارات مختلفة). كما تقدّم المراكز الثقافيّة، أو التعليميّة اللغات والدورات ذات الصلة، وتوفّر الأونروا أيضاً التدريب على التعليم والتدريب المهني للشباب اللاجئين، من خلال عدد من مراكزها. وأخيراً وليس آخراً، فإنّ منظمات المجتمع المدني⁷⁶ تقدّم مجموعة من الدورات في المهارات الحيّاتيّة، والمهارات القياديّة، والعمل التنظيمي، والتنمية الشخصيّة⁷⁷.

ويعدّ التعليم المستمرّ جزءاً مهمّاً، ولكن غالباً ما يتمّ تجاهله، في تنمية رأس المال البشريّ في فلسطين. وفي حين أنّ هناك عرضاً تدريبياً واسعاً، متاحاً من العديد من مقدّمي الخدمات المختلفين، إلا أنّه لا يتجذّر في رؤية أوسع للتعلّم مدى الحياة، ولا يعتمد على تحليل منهجيّ لاحتياجات التدريب. وهو، علاوة على ذلك، يفتقر إلى أيّ ارتباط منظمّ بعالم العمل.

⁷⁵ أورد وكير 2015، ص8، 51؛ التقرير الوطنيّ لعملية توريانو 2020، ص44-46.

⁷⁶ خلال أوّل عقدين من عمر السلطة الفلسطينية، نقلت هذه الفئة من المؤسسات دعماً، وتمويلًا كبيراً من المؤسسات الدوليّة، ممّا يجعلها لاعباً رئيساً في تعليم الكبار". الجمعية الألمانية لتعليم الكبار 2019، ص68.

⁷⁷ في محاولة لتصنيف التعليم المستمرّ في فلسطين، حدّته دراسة الجمعية الألمانية لتعليم الكبار في ثلاث فئات، وهي: (أ) في مجال محو الأمية (من اختصاص وزارة التربية والتعليم)؛ (ب) في مجال التعليم والتدريب المهنيين، بما في ذلك صقل المهارات، وإعادة صقلها، من خلال الدورات المتعلّقة بسوق العمل (التي تقدّمها جميع الجهات الفاعلة في التعليم المستمر)؛ (ج) في مجال التربية المجتمعيّة، مع مواضيع تتراوح بين التربية المدنيّة إلى المهارات الحيّاتيّة، والرعاية الذاتيّة (التي تقدّمها منظمات المجتمع المدني بشكل رئيس). (الجمعية الألمانية لتعليم الكبار 2019، ص67-71).

3. تقييم القضايا الرئيسية، واستجابات السياسات

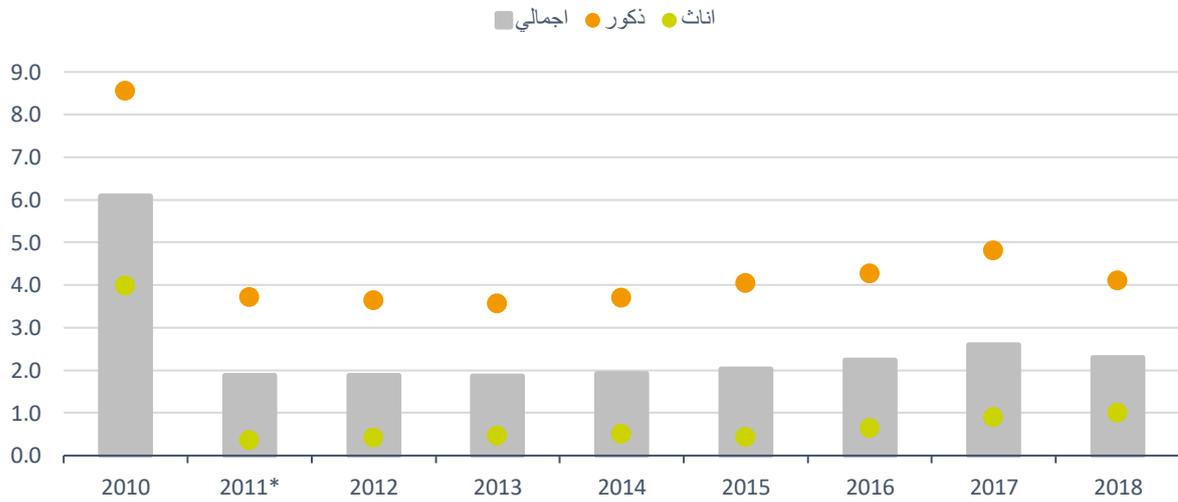
يتناول هذا الفصل اثنين من التحدّيات في تنمية رأس المال البشريّ بمزيد من التفصيل؛ حيث يتمّ وصف المشكلة الرئيسيّة في سياقها المجتمعيّ لكل تحدّي. ومن ثمّ، يتمّ تناول استجابة السياسات الموضوعية، وطرح مجموعة من التوصيات. لذلك فإنّ الهدف من هذا الفصل ليس وصف القضية فحسب، ولكن دعم إصلاح السياسات أيضاً من أجل الاستفادة المثلى من رأس المال البشريّ.

3.1 بدأت الحواجز بين المسارات التعليميّة بالتلاشي، وأصبح التدريب ظاهرة تعلّم مدى الحياة، لكنّ الرؤية الشاملة المشتركة لتطوير رأس المال البشريّ لاتزال متأخرة عن الركب.

3.1.1 القضية المطروحة

لطالما اعتُبرت نسبة الطلبة في التعليم والتدريب المهنيّ الأولي في فلسطين هامشيّة، فقد تراوحت لسنوات عدّة، معدّلات الالتحاق في التعليم والتدريب المهني، والتي تشمل فقط عدد الطلبة المسجّلين في الصف الحادي عشر، من التعليم المهنيّ الثانويّ الرسميّ (صناعي، زراعي، فندي، اقتصاد منزلي)، ما بين 2% إلى 3% (باستثناء الفرع التجاري⁷⁸). وتشير أحدث الإحصائيّات المتاحة لعام 2018، إلى ما نسبته 2.3% من الطلبة الملتحقين بالتعليم والتدريب المهنيّ الأوليّ الرسميّ، حيث نجد فجوة حادّة بين الجنسين (4.1% للذكور، و1% فقط للإناث). علماً أنّ هذه النسب انخفضت بين عامي 2011 و2014 إلى أقلّ من 2%⁷⁹.

الشكل 12. التوزيع النسبي للطلبة في البرامج المهنية، (من إجمالي طلبة المرحلة الثانوية العليا، في التصنيف العالميّ المعياريّ للتعليم ومسارات التدريب - المستوى الثالث)، 2000 - 2018.



المصدر: معهد اليونسكو للإحصاء - يونسكو.

* 2011 انقطاع في السلسلة الزمنيّة: لا تشمل البيانات المدارس التجارية.

⁷⁸ منذ عام 2011، تمّ استثناء الفرع التجاريّ في إحصائيّات التعليم والتدريب المهني؛ ممّا يفسر الانخفاض في طلبة التعليم والتدريب المهنيّ بين عامي 2010، و2011.

⁷⁹ وزارة التربية والتعليم العالي 2017، ص 87-88.

في أحدث تقييم ذاتي وطني لعملية توريثو، تمت دراسة نسبة طلبة التعليم والتدريب المهني بالتفصيل، وإعادة حسابها. لذلك فقد ارتفعت النسبة لتشمل حوالي 15% من الطلبة، في الفئة العمرية للمرحلة الثانوية العليا (الذين تتراوح أعمارهم بين 16، و18 عاماً)⁸⁰. وبالطبع فإن هذا يعتبر توجهاً إيجابياً؛ مما يرفع النسبة إلى مستوى أقرب لمستويات المنطقة، بالرغم من أنه يحتاج إلى مزيد من التفصيل والتحليل. وتتضمن النسبة 15% نسب التحاق جميع الفئات، في جميع أشكال برامج التعليم والتدريب المهني الرسمية، وغير الرسمية التي تقدمها الوزارات المختلفة، (باستثناء الفرع التجاري)، الذي تم استبعاده من جملة مسارات التعليم والتدريب المهني منذ عام 2011). عموماً، فإن أرقام الالتحاق تعد إيجابية لكل مسار من مسارات التعليم والتدريب المهني. وقد جاء هذا نتيجةً للجهود التي بذلها العديد من مقدمي خدمات التعليم والتدريب المهني، على مدار السنوات القليلة الماضية؛ وذلك لتتبع عروض التدريب الخاصة بهم من أجل تعزيز الالتحاق في التعليم والتدريب المهني. ووفقاً للتقرير الوطني، فقد ارتفعت نسب الالتحاق بالتعليم المهني بنسبة 56% بين 2017-2018، و2019-2020. كما ارتفعت نسب الالتحاق بالتدريب المهني أيضاً بنسبة 33% خلال الفترة ذاتها، (بما في ذلك مضاعفة عدد الأشخاص المسجلين في الدورات المسائية، في مراكز التدريب المهني التي تديرها وزارة العمل). وارتفعت كذلك نسب الالتحاق في التعليم التقني أيضاً بين عامي 2016 و2018، على الرغم من الانخفاض الطفيف الأخير من 2018-2019 إلى 2019-2020. وفي النهاية، فإنه يمكن القول أيضاً أن انخفاضاً مشجعاً حدث في التفاوت بين الجنسين خلال السنوات القليلة الماضية⁸¹.

يسرد التقرير الوطني الدوافع الرئيسية لزيادة الالتحاق بالتعليم والتدريب المهني، كالآتي:

- وفرت وزارة التربية والتعليم ثلاث مسارات للتعليم المهني، وهي (الإنجاز، والكفاءة، والتلمذة المهنية)، علماً أنها مجتمعةً تتيح للطلبة فرصة الإنجاز، وفقاً لقدراتهم، واهتماماتهم. كما أنها عملت أيضاً على زيادة توفير فرص التلمذة المهنية⁸².
- أدخلت وزارة التربية والتعليم 39 وحدة مهنية في مدارس التعليم العام؛ لضمان الوصول إلى التعليم المهني في جميع المناطق الجغرافية.
- أنشأت وزارة العمل مراكز جديدة، كما زادت من عدد المهن المقدمّة.
- زادت المؤسسات غير الحكومية من مراكزها، ومساراتها المهنية أيضاً.
- تم افتتاح تخصصات، ومراكز جديدة في المؤسسات الحكومية، والمنظمات غير الحكومية للتعليم والتدريب المهني، وفي القطاع الخاص أيضاً.

⁸⁰ لم يتم توفير نسب دقيقة في التقرير الوطني؛ بسبب عدم وجود بيانات وطنية للتعليم والتدريب المهني. لذا، كان لا بدّ من حساب النسبة من خلال تجميع مجموعات البيانات المختلفة، علماً أن البيانات المتعلقة بالتعليم والتدريب المهني المستمر أكثر ندرة، وبالتالي لم يتم تقديم أية أرقام.

⁸¹ التقرير الوطني لعملية توريثو 2020، ص 14-17.

⁸² في تقرير لها صدر عام 2019، توضّح اليونسكو حداثة، وجاذبية هذه المسارات الثلاثة الموسّعة في التعليم المهني على النحو الآتي:

- خريجي الامتحان العام (الثانوية)، (إنجاز) لجميع الفروع المهنية.
- الكفاءة المهنية: قُدمت لأول مرة في العام الدراسي 2018/2019، وتهدف إلى تعزيز القيادة، واكتشاف المواهب والإبداع لدى الطلبة. وينطلق الطلبة الحاصلين على شهادة الكفاءة المهنية مباشرة إلى سوق العمل، كما يمكنهم الالتحاق بالكليات التقنية، في التخصص نفسه.
- التلمذة المهنية: يتم تدريب الطلبة في سوق العمل لمدة يومين، ومتابعة دراستهم في مدارسهم المهنية لمدة ثلاثة أيام أسبوعياً. ويهدف نظام التلمذة المهنية إلى إعداد الطلبة المهنيين لدخول سوق العمل بعد التخرج". (اليونسكو 2019، ص 13).

■ تم توقيع العديد من الاتفاقيات مع الجهات المانحة، كالوكالة الألمانية للتعاون الدولي؛ لتمويل تطوير برامج التدريب، وتعزيز البنية التحتية (مثل المباني، والمعدات، والأثاث).

■ يتم استخدام الموارد حالياً بصورة أمثل، تظهر من خلال استخدام جهات أخرى لمؤسسات التعليم والتدريب المهني والتقني، التابعة لجهة معينة. مثال ذلك الاتفاقية الموقعة بين وزارة العمل، ووزارة التنمية الاجتماعية لاستخدام المراكز والموارد⁸³.

بعيداً عن ازدياد معدلات الالتحاق في التعليم والتدريب المهني، فقد كان هناك أيضاً تغييرات هيكلية. وقد حدث نقاش طويل الأمد حول إمكانية اعتبار المسار التجاري واحداً من مسارات التعليم المهني، والتأثير الكبير لذلك القرار على نسب التحاق الطلبة في التعليم والتدريب المهني. حيث أدى ذلك إلى انخفاض كبير في عام 2011، عندما تم استثناء الفرع التجاري من إجمالي التعليم والتدريب المهني. في الوقت الراهن، تم التغلب على الحاجز بين مسار التعليم المهني، والمسارات الفرعية للتعليم العام؛ لا سيما مع بدء تطبيق الوحدات المهنية، والمسار التكنولوجي في التعليم العام. وعلى مستوى التعليم العالي كذلك فإن بعض الجامعات تقدم الآن التعليم التقني، حيث تم تطوير التخصصات بشكل متزايد، بالتعاون مع قطاع الصناعة (من خلال التخصصات التجريبية للدراسات المزدوجة، الممولة من المانحين، على سبيل المثال)، علماً أن إنشاء جامعة للتعليم والتدريب المهني هي فكرة مطروحة، وقيد التطوير.

وتماشياً مع التطورات العالمية، فقد تم تطوير دورات نموذجية قصيرة المدى، بما يتلاءم مع احتياجات القطاعات الاقتصادية. كما تم افتتاح بعض مدارس التعليم والتدريب المهني مساءً؛ لتسهيل التدريب المستمر، من خلال دورات التعليم والتدريب المهني المستمر. لقد أدى التوسع في عدد المسارات التعليمية للتعليم والتدريب المهني، الموصوف أعلاه إلى انتشار أكبر للبرامج التدريبية. وبشكل عام، فقد تم تطوير البرامج الجديدة (وذلك بدعم من المانحين غالباً، بناءً على تحليل سوق العمل المناسب، واحتياجات التدريب). كما تُرجمت المهارات التي تم تحديدها إلى مناهج نموذجية مرنة، ومبنية على الكفاءة بشكل متزايد، كما أنها شاملة للمهارات الحياتية، ومكونات التعلم في بيئة العمل، ومتعمدة على التصنيف الفلسطيني المعياري للمهن، المنفق عليه على نطاق واسع، و/أو التصنيف العربي المعياري للمهن.

يُعد مثل هذا التوسع، والتنوع في توفير التعليم والتدريب المهني مؤشراً مطمئناً؛ من حيث مساهمته في زيادة نسبة الالتحاق. لكنه يؤدي بالمقابل إلى تفاقم التجزئة الحالية لدعم التعليم والتدريب المهني، والافتقار الواضح للحكومة الشاملة. ونتيجة لذلك، فإن طرائق التدريب الجديدة في إطار المسارات التعليمية المختلفة، التي يقدمها مختلف مقدمي الخدمات، تشير إلى خطر فقدان الإشراف، ناهيك عن غياب وجود معيار مشترك لضمان الجودة. أما بالنسبة للأهداف، ومؤشرات الأداء، فإن كل وزارة تواصل استخدام مؤشرات الخاصة، مع غياب إطار عمل مشترك. ونظراً لأن التعليم والتدريب المهني لا يتضمن نظاماً مشتركاً للاعتماد وضمان الجودة، فإن التجزئة هي القاعدة. وذلك علاوة على خطر ازدواجية، وضعف الاعتراف بالبرامج، ومحدودية التنقل العمودي لأنظمة التعليم الأخرى؛ حيث يقتصر نطاق عمل لجنة الاعتماد وضمان الجودة على التعليم العالي فقط، علماً أن واجبها هو ترخيص مؤسسات التعليم العالي (بما في ذلك الكليات التقنية)، واعتماد المؤهلات لبرامجها التدريبية. وفي الوقت الحالي، يتم اعتماد مؤسسات التعليم والتدريب المهني الأخرى، وترخيصها،

⁸³ التقرير الوطني لعمليّة تورينو 2020، ص 43.

واعتماد برامجها، وفقاً للقواعد التي تحددها الهيئات المسؤولة عن كل نظام. كما أنّ عدم وجود أيّ إطار عمل وطني متفق عليه للمؤهلات، يعمل على إعاقة ربط الشهادات من تدريب التعليم والتدريب المهني، بإطار تنمية رأس المال البشري المتفق عليه وطنياً⁸⁴.

3.1.2 استجابة السياسات

الأولويات والفعالية.

لقد مضى على الجدل القائم حول إيجاد هيكلية شاملة للتعليم والتدريب المهني في فلسطين أكثر من عقدين، حيث تمّ تناول هذا الموضوع بالأصل في الاستراتيجية الوطنية الفلسطينية للتعليم والتدريب التقني والمهني (1999)، متبوعاً بالهيكلية المقترحة، في استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني المنقحة (2010). في معظم ذلك الوقت، نجد أنّ هناك إجماعاً واسعاً بشأن أهمية وجود الحوكمة الشاملة بخطوطها الرئيسية؛ فوفقاً للوكالة الألمانية للتعاون الدولي، "في الواقع، تصف معظم التقارير منذ عام 2010، بشكل متفائل إعدادات متنوعة لحوكمة التعليم والتدريب المهني والتقني، والتي لم تتحقّق أبداً (حتى الآن)". وخلال الفترة ذاتها، عُقدت العديد من اجتماعات أصحاب العلاقة، وتمت صياغة السياسات واللوائح، كما تم تنفيذ أنظمة محدّدة، إضافة إلى العديد من الأنشطة، ولكن [...] لم يستطع أيّ منها شقّ طريقه، في واقع التعليم والتدريب المهني والتقني القائم في فلسطين⁸⁵.

"ومع ذلك، فإنّه يمكن لعناصر العمل السياساتي، البارزة حالياً أن تنصهر، في نهاية المطاف، في بوتقة رؤية مشتركة للتعليم والتدريب المهني، متخطية بذلك الحواجز بين المسارات الفرعية للتعليم، بحيث تضمّ معاً نظام تدريب أفقي ورأسي شفاف. وتشمل الأمثلة إضفاء الطابع الرسمي على التدريب الخاص، من خلال منح الترخيص لمراكز التدريب الخاصة الربحية، والتي هي حالياً من اختصاص وزارة العمل، كما هو منصوص عليه في قانون العمل رقم 7 لعام 2000، الفصل الثاني، المادة 22⁸⁶. إضافة إلى مواءمة التعليم والتدريب المهني والتقني، والتعليم العالي، مع احتياجات التنمية الفلسطينية وسوق العمل، من خلال المصادقة على "ورقة سياسات التعليم المتكامل في مؤسسات التعليم العالي، التي أعدتها لجنة، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 17/139/04، بتاريخ 14 شباط 2017⁸⁷".

مواطن الضعف، والثغرات السياساتية.

يمكننا القول إنّ الافتقار إلى البنية الفوقية، هو بالضبط ما يمنع الإنجازات المذكورة من التحوّل إلى تغيير حقيقي، في السياسة بشأن التعليم والتدريب المهني. ووفقاً للتقرير الوطني: فإنّه "على الرغم من وجود قانون العمل الفلسطيني لعام 2000، وقانون التعليم العام لعام 2017، وقانون التعليم العالي لعام 2017، وما ورد فيه من بعض المواد، إلا أنّ هذا التشريع، في مجمله، لا يحتوي على أدوات كافية لتطوير نظام التعليم والتدريب المهني والتقني، بما يطال شتى جوانبه. بحيث لا تزال الحاجة قائمة، إلى تشريع لتنظيم التعليم والتدريب المهني بشكل عام. وأخيراً، في عام 2016، تمّ إطلاق نموذج للحوكمة، بتوجيه من المجلس الأعلى للتعليم والتدريب المهني والتقني، وبذراع فني يُطلق عليه اسم مركز التطوير الفلسطيني للتعليم والتدريب المهني والتقني. ومع ذلك، فقد استمرت هيكلية الحوكمة مدة عامين

⁸⁴ التقرير الوطني لعمليّة تورينو 2020، ص 62-63.

⁸⁵ الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2020، ص 9-10.

⁸⁶ التقرير الوطني لعمليّة تورينو 2020، ص 8.

⁸⁷ اليونسكو 2019، ص 18.

فقط، وفي نهاية المطاف تم تشكيل لجنة وزارية، لصياغة رؤية لتطوير التعليم والتدريب المهني والتقني، بموجب قرار مجلس الوزراء، المؤرخ 13 أيار 2019. إن التوقعات من اللجنة الوزارية كبيرة، وتتمثل في التغلب على الإخفاقات السابقة، بحيث تتيح الفرصة لوضع السياسات اللازمة من أجل نظام موحد، وتوفير القيادة، إضافة إلى تمكين تنفيذ استراتيجيات نظام التعليم والتدريب المهني والتقني. وبالتالي، توفير نموذج التعليم والتدريب المهني والتقني الفلسطيني⁸⁸. لذلك، يبدو أن نهاية عام 2020، تمثل مجدداً لحظة مهمة للتعليم والتدريب المهني في فلسطين، وذلك بالتزامن مع استراتيجية قطاع العمل المعدلة حديثاً 2020-2022، والتي تؤكد الفعالية المتزايدة، وأهمية نظام التعليم والتدريب المهني والتقني، باعتباره أحد أهدافها الرئيسية. وأخيراً وليس آخراً، فقد صادق مجلس الوزراء على قانون إنشاء هيئة التعليم والتدريب المهني والتقني الجديدة، وهي الآن قيد الانتظار لتوقيع الرئيس عليها.

3.1.3 التوصيات

يُعد قرار مجلس الوزراء لعام 2020، القاضي بتجديد النموذج للحوكمة الشاملة للتعليم والتدريب المهني والتقني، وإنشاء هيئة للتعليم والتدريب المهني والتقني، قراراً مطمئناً، والذي من شأنه أن يفضي إلى حل طال انتظاره، يؤدي لاستدامة توفير التعليم والتدريب المهني والتقني الموحد، والمنسق. وبالتالي، فإن العديد من التطورات المتعلقة بالاتحاق، والجودة، والربط بسوق العمل تبقى مهددة بخطر التلاشي، في حال لم يتم حل مشكلة التجزئة مستقبلاً. وتجدر الإشارة إلى أن التوصيات الواردة في الإصدارات السابقة، من استراتيجية التعليم والتدريب المهني والتقني، (التي يعود تاريخها إلى عام 1999، وأعيد تأكيدها في عام 2010) تبقى ذات أهمية، علماً أن هناك حاجة إلى بذل جهود ضخمة لمعالجة العناصر الاستراتيجية، التي أشارت إليها دراسة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، في العام 2015، بشكل ممنهج، مثل تمكين النظام، والفرص التي يعرضها التعليم والتدريب المهني والتقني، وتحسين جودة تقديم التدريب، وملكيته⁸⁹.

على الرغم من أن حوكمة التعليم والتدريب المهني تمثل الآن أولوية ملحة بحد ذاتها، فقد يكون هناك زخم يجب اغتنامه، من خلال توسيع نطاق جهود التنسيق هذه؛ لاستغلال المبادرات الأخرى التي تحدث إما على هامش التعليم والتدريب المهني، أو بالتوازي معه؛ كي يتغير مشهد التعليم، وتتلاشى الحواجز بين التعليم والتدريب المهني، والتدريب المهني المستمر، والتدريب التكنولوجي، وغيرها. إلا أن زخم مراجعة نموذج حوكمة التعليم والتدريب المهني في فلسطين، يُعد فرصة فريدة للنظر في الاحتياجات المجتمعية الجديدة، بمنظور هيكلي شامل لتنمية رأس المال البشري من جهة، وإتاحة الفرصة لمزيد من مسارات التعلم الفردية، من جهة أخرى.

التركيز على الإرشاد الفردي للتعلم مدى الحياة على أساس الموهبة، بدلاً من المؤسساتي، عند تطوير الإطار الشامل لرأس المال البشري.

يُعد التعلم مدى الحياة حقيقة واقعية في حياة الناس، ولكن المزيد لم يأت بعد. ومع انخفاض المستويات الحالية من التعليم والتدريب المهني المستمر، إضافة إلى انخفاض مستويات التعليم مدى الحياة في فلسطين، فإننا نتوقع أن الفلسطينيين، كما هو الحال في البلدان الأخرى،

⁸⁸ التقرير الوطني لعملية تورينو، ص 10-13.

⁸⁹ ماس 2015، ص 4؛ التقرير الوطني لعملية تورينو 2020، ص 65.

سيضطرون بشكل متزايد إلى الانخراط في التعلّم طوال حياتهم؛ من أجل الحفاظ على مهاراتهم مواكبة للحدّات، والتطوّر. لقد ذكرت المفوضية الأوروبية في تقرير حديث لها أنّ "الأفراد يمرون الآن بتحوّلات عديدة طوال حياتهم، حيث تتغيّر المهن، وتصبح الأفاق المهنية أقلّ وضوحاً، والمسارات الوظيفية أكثر تنوعاً". ويفضي هدف التنمية المستدامة إلى "ضمان تعليم جيّد شامل، ومنصف، وتعزيز فرص التعلّم مدى الحياة للجميع". كما يوفّر منظور مدى الحياة هذا، رؤية أكثر مرونة وشمولية لتقديم التوجيه، والتدريب المناسب للشباب، والكبار من جميع الأعمار، ولدعم إعادة تشكيل المهارات، وصلها.

على المدى القصير، سيكون من الضروريّ نقل محور التركيز نحو الفرد؛ وذلك لتقديم التوجيه والتدريب اللازم مدى الحياة. ويتيح لنا التحوّل نحو الفرد هذا القدرة على إدارة المواهب، التي تعزز الكفاءات الأساسية المهمة في اقتصاد القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك القدرة على التكيف، والإبداع، والإدارة الذاتية، وما إلى ذلك⁹⁰. كما أنّ ذلك يسمح بإدراج الفئات المهمّشة، بشكل أكثر تفصيلاً. وبما أنّ غالبية الشباب الفلسطينيّ يكافح لإيجاد طريق ذي مغزى في اقتصاد القرن الحادي والعشرين، فقد أضحي يتطلّب الأمر اتخاذ إجراءات عاجلة، حيث يبدأ ذلك بتوسيع نطاق برامج إعادة تشكيل المهارات، وصلها، التي من شأنها أن تساعد الشباب الفلسطينيّ في تطوير مهارات، وكفايات إضافية؛ لتمكينه من الاندماج بشكل أفضل في القطاعات الاقتصادية لكلّ من قطاع غزة، والضفة الغربية، والقدس الشرقية. وبالنسبة لمجموعة كبيرة من خريجي الجامعات العاطلين عن العمل، فقد يعني هذا اكتساباً للمهارات التقنية.

ومع ضبابية الحدود، فإنّه سيكون من الصعب الاستمرار في تنظيم عملية التعلّم، من خلال الأنظمة الفرعية المنعزلة (الرسمية، وغير الرسمية، والتدريب أثناء العمل، إلخ). وتنصّ توصية المجلس الأوروبي لعام 2018 على ما يأتي: من الضروريّ جعل أنظمة التعلّم أكثر شمولاً؛ وذلك لضمان مسار سلس، "لتطوير التعليم، والرعاية الجيدة في مرحلة الطفولة المبكرة، وتعزيز التعليم المدرسيّ بشكل أكبر، وضمان التدريس الممتاز. كما أنّه مهمّ لتوفير مسارات وصل المهارات لذوي المهارات المتدنية من الكبار، وكذلك تطوير التعليم والتدريب المهنيّ الأولي، والمستمرّ وتحديث التعليم العالي"⁹¹. ويركز الاتحاد الأوروبي بشدة، في أجندة المهارات الجديدة، على خلق بيئة حقيقية للتعلّم مدى الحياة⁹². هذا وقد أصبحت مسارات التعلّم الفردية، على نحو مطّرد، هي النقطة المحورية لأنظمة التعلّم في العديد من البلدان. وغالباً ما يُشهد بالريادة لتجربة فنلندا (النافذة الموحّدة - One-Stop Shops)، على أنّها أفضل تجربة لجعل المتعلّم في مركز عملية التعلّم، دون التمييز حسب العمر. كما تضمّ الأمثلة الأخرى حسابات التدريب الفردية في فرنسا ('compte personnel de formation')، والقسائم المهنية في فلاندرز، (بلجيكا)، (loopbaancheques)، حيث يسهّل كلاهما مسارات التعلّم مدى الحياة، التي تضع التطوّر الوظيفيّ نصب عينيه⁹³.

⁹⁰ في توصيته لعام 2018، ينصّ المجلس الأوروبي على أنّه "في الوقت الحاضر، تغيّرت متطلبات الكفاءة، مع خضوع المزيد من الوظائف للأتمتة، كما وتلعب التقنيات دوراً أكبر في جميع مجالات العمل والحياة، وأصبحت الكفاءات الريادية، والاجتماعية، والمدنية، أكثر أهمية لضمان المرونة، والقدرة على التكيف مع التغيير. (الاتحاد الأوروبي 2018، ص1). بينما في تقريره بعنوان "رؤية جديدة للتعليم: تعزيز التعلم الاجتماعي، والعاطفي من خلال التكنولوجيا"، فقد عمّق المنتدى الاقتصادي العالمي في عام 2016 فكرة مهارات القرن الحادي والعشرين حول التعلم الاجتماعي والعاطفي، الذي يعدّ الطلاب ليكونوا أكثر تنوعاً، ورشاقة في أماكن العمل المتطورة. (المنتدى الاقتصادي العالمي 2016).

⁹¹ الاتحاد الأوروبي 2018، ص3.

⁹² الاتحاد الأوروبي 2020، ص4.

⁹³ الاتحاد الأوروبي 2020، ص49-54.

على المدى المتوسط، نجد أن هناك حاجة أيضاً إلى تغيير في العقلية الفلسطينية. وبدلاً من الإصلاحات التي تركز على تعزيز التنسيق بين التعليم والتدريب المهني، والأنظمة الفرعية الحالية لمقدمي التدريب، يجب أن تنصب الجهود لمعالجة حوكمة تنمية رأس المال البشري، في إطار أكثر مرونة، وشمولية، وذلك من المنظور المهني للمتعلّمين مدى الحياة⁹⁴.

على المدى البعيد، فإنّ التخلي عن توفير التدريب المعتمد على العرض، ووضع الفرد في صميم عملية التوجيه والتعلم مدى الحياة، سيتطلب تنسيق نموذج حوكمة شامل لتطوير رأس المال البشري. وكما تنصّ المفوضية الأوروبية فإنّه "في الوضع المثالي، تعمل الجهات الفاعلة بشكل تعاوني، وتقوم بتنسيق الخدمات بهدف تقديم خدمة سلسلة عبر دورة حياة الفرد"⁹⁵. مثل هذا الإصلاح الشامل لنظام تطوير رأس المال البشري، المصمّم على غرار مسارات التعلم الفردية (مثل حسابات التعلم الفردية)، سيتطلب حتماً مراجعة على المستوى الشامل لأنظمة التعلم الفلسطينية الفرعية، مع الأخذ بعين الاعتبار التدريب الأولي قبل التوظيف، وكذلك القضايا الاجتماعية، والمتطلبات الاقتصادية.

إعادة التوازن إلى المناقشة القائمة حول التنسيق المعزز، والحوكمة الشاملة للتعليم والتدريب المهني (الذي طال انتظاره)؛ للاستفادة على نطاق أوسع من عملية تطوير رأس المال البشري.

لا تزال أهمية الحوكمة الشاملة للتعليم والتدريب المهني قائمة. ولكن، هناك عناصر إضافية في عام 2020 لا يمكن تجاهلها، في هذا النقاش:

- يصف التقرير الوطني، بالتفصيل، الثغرات في ما يسمى حالياً جزءاً من النظام الفرعي للتعليم والتدريب المهني، المنتشر في عدد من الوزارات (وزارة التربية والتعليم، وزارة التربية والتعليم العالي، وزارة العمل، وزارة التنمية الاجتماعية، إلخ)، وفقاً للقوانين واللوائح المختلفة. كما يقدّم التدريب الذي ينتج عنه مجموعة متنوّعة من الشهادات.
- يُظهر التوسع الإبداعي، والناجح للتعليم والتدريب المهني المستمر، في التعليم العام، أنّ الحواجز بين المسارات التعليمية المختلفة، أصبحت حواجز مصنّعة، وأنّ التداخل بين هذه المسارات أخذ في الازدياد. وذلك بالتغاضي عن النقاش الطويل، حول ما إذا كان ينبغي اعتبار المسار التجاري، أحد مسارات التعليم المهني أم لا. هذا أيضاً يسلط الضوء على النقاط المندثرة في النظام المفكك. وفي حين تعاني وحدات التعليم المهني في التعليم العام، نقصاً في المحتوى المهني والقدرة التدريبية⁹⁶، إلا أنّ مسار التعليم والتدريب المهني نفسه، في الوقت ذاته سيستفيد من الإصلاحات المستمرة نحو التعلم والرقمنة، والتي تركز على الطالب. علماً أنّ الصعوبات التي تكتنف تحديد موقع "المسار التكنولوجي"⁹⁷، قصير الأمد، هي مثال آخر على فرض اصطناع الانقسام.

⁹⁴ في دراسة أجريت في عام 2015، استطلعت أورد وكير خزيجي التعليم والتدريب المهني، ووجدتا أنه يقول غالبية الخزيجين إنهم لم يتلقوا أي استشارات مهنية أثناء تعليمهم، وأن نصف المؤسسات التعليمية فقط تؤمن بأن لديها مثل هذه المكاتب* (أورد وكير 2015، ص8).

⁹⁵ المفوضية الأوروبية 2020a، ص49.

⁹⁶ كما يوضّح تحليل أخير، غير منشور، للوكالة الألمانية للتعاون الدولي، من الواضح أنّ المعلمين الذين وظّفهم وزارة التعليم، لغرض عرض التعليم والتدريب التقني والمهني، كانوا في الغالب مدرّبين كي يصبحوا مدرّسين في اللغة العربية، أو الأدب، أو العلوم. وأنّه ليس لديهم خلفية في التعليم والتدريب التقني والمهني. وقد تمّ بالفعل تنفيذ بعض تدابير التدريب لتأهيل هؤلاء المعلمين. لكنّ هذا لا يزال مهدداً بالخطر، المتمثّل في الآلية المتبعة لتنفيذ فكرة التعرّض للتعليم والتدريب التقني والمهني؛ لجذب الطلبة بطريقة غير واقعية، أو حتى مثبّطة. (الوكالة الألمانية للتعاون الدولي 2020، ص4).

⁹⁷ بدأ الفرع التكنولوجي منذ فترة وجيزة، في نظام التعليم، ولكن تمّ إيقافه مؤخراً، بصورة مبكرة.

■ بدأ عدد من المشاريع التجريبية، المروجة للتعليم والتدريب المهني المستمر يوتي ثماره؛ حيث أصبحت سلسلة من مدارس، ومراكز التعليم والتدريب المهني تفتح أبوابها في المساء. وإضافة لما يجنيه المتعلمون من فوائد من هذا النظام، فإنّ التعليم والتدريب المهني المستمر، يوفر فرصة كبيرة لإعادة تنظيم خدمات مقدّمي التعليم والتدريب المهني، لتشمل صقل مهارات القوى العاملة، وإعادة تشكيلها، وتعزيز سمعة التعليم والتدريب المهني، بشكل غير مباشر. وعلى الرغم من التوجهات الإيجابية، المتمثلة بالأعداد المتزايدة، والتطوير المشترك للدورات مع القطاعات الإقتصادية، وحقبة أنّ التأهيل الجزئي يمكن تحقيقه الآن، فإنّ الرؤية الشاملة للتعليم والتدريب المهني المستمر، غير متوقّرة. ويتمثلّ الخطر في وضع نظام مواز للتعليم والتدريب، بدلاً من سياسة التعلّم مدى الحياة، الأكثر تكاملاً للجميع.

وبما أنّ التوصيات السابقة، ركّزت على التغلب على الفجوة بين التدريب الرسمي، وغير الرسمي داخل قطاع التعليم والتدريب المهني والتقني، فإنّ منظور المراجعة الجديدة يدعو إلى الانطلاق ببداية جديدة. فعلى المدى القصير، توصي مؤسسة التدريب الأوروبية ببذل جهود جديدة، لإعادة تقييم نطاق الحوكمة الشاملة لنظام التعليم والتدريب المهني.

على المدى المتوسط، فإنّ التعليم المستمر يستحقّ مزيداً من الاهتمام، باعتباره فرعاً كاملاً متكاملًا، من نظام تطوير رأس المال البشري المزدهر؛ وذلك لمواجهة المشكلات الرئيسية، التي وصفها الجمعية الألمانية لتعليم الكبار، وهي التحدي المتمثل بأنّ "أيّ تخطيط استراتيجي لتطوير تعليم الكبار، يكمن في غياب فهم موحّد لموضوع تعليم الكبار، وفي الضعف الشديد لقاعدة بيانات منظمة، تعكس واقع هذا التعليم فيما يتعلّق بالمؤسسات"⁹⁸. في محاولة أولى، سيكون من المهمّ مراجعة الاستراتيجية الوطنية للتعليم المستمر، من خلال "الاستفادة من خبرة العمل خلال السنوات الماضية من عمر الخطّة، ووضع خطّة تنفيذية لهذه الاستراتيجية".

أخيراً، على المدى الطويل، فإنّه لا يجب مراجعة إطار العمل الاستراتيجي للتعليم والتدريب المهني، أو التعليم المستمر، بمعزل عن منظور تطوير رأس المال البشري الأوسع؛ وذلك من أجل سدّ الثغرات في النظام، وضمان التنسيق السلس بين أنظمة التعليم المختلفة، وفي نهاية المطاف، تقديم خدمة شاملة لجميع السكّان (من الصغار إلى الكبار). وحتّى مع استمرار السلطات المختصة في إنشاء الهيئة الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني، الساعي لتحسين النظام البيئي للتعليم والتدريب المهني، فإنّ منطق دراسة مؤسسة تعليم الكبار الألمانية يبقى سارياً، لدى إبراز الحاجة إلى سلطة وطنية عليا، مخصّصة لتعليم الكبار في فلسطين؛ كي يكونوا رأس حربة في قيادة التعليم المستمر، آخذين السياسة الاجتماعية بالاعتبار. وبغضّ النظر عمّا سيحدث، فإنّه سيكون من الضروري أن يتمّ التنسيق الشامل، وتضافر الجهود؛ للربط بين العديد من مقدّمي الخدمات، والبرامج، في مختلف النظم الفرعية لمنظومة تطوير رأس المال البشري. و في النهاية، فإنّ الأمر حول أفضل السبل المتبعة لتوحيد الأساليب في فلسطين، وتنفيذ نظام تدريب شامل، من منظور التعلّم مدى الحياة، سيبقى أمراً مطروحاً للنقاش.

⁹⁸ جمعية تعليم الكبار الألمانية 2019، ص 77، 78.

إعداد القاعدة لنظام تطوير رأس مال بشريّ مرّن، من خلال الانتهاء بشكل عاجل من إطار المؤهلات الوطنيّة.

تركز جميع المراجعات الاستراتيجية لنظام التعليم والتدريب المهني، في العقدين الماضيين، على الافتقار إلى وجود هيكل مؤهلات مشترك، باعتبار ذلك فجوة أساسية. ويوضّح التقرير الوطني (2020) أنّ: "التعليم والتدريب المهني، يحتاج إلى نظام شامل للاعتماد وضمان الجودة، وإلى وجود أنظمة مصاحبة، وهي تلك التي تمّ ذكرها في الإستراتيجية المقترحة، والقانون المقترح أيضاً. كما يجب أن يشمل النظام على توضيح للمعايير، والهيكّل، والمراجع. ويحتاج التدريب المهني، كبدائية، إلى نظام تأهيل واعتماد لمستويات العمالة الماهرة، والعمالة محدودة المهارة، واعتماد التعلّم المسبق كذلك، والمهارات المكتسبة من خلال الخبرة"⁹⁹.

إنّ إعادة تفسير قطاع التعليم والتدريب المهني الفرعيّ، ضمن نهج أوسع لتنمية رأس المال البشريّ، كما هو موضّح أعلاه، يعني أيضاً أنّ إعادة التفكير بالأمر، يجب أن تشمل على التأسيس القانوني لقطاع التعليم بأكمله، على اعتباره كياناً واحداً، لا يتجزأ. كما أوضحت دراسة ماس، فإنّه "لا يمكن تحقيق هذا الهدف، إلا إذا تمّ دمج قوانين التعليم والتدريب الحاليّة، بطريقة ما، لتحقيق هذه الرؤية. إلى هذا الحدّ، أصبح من الأهمية بمكان، الاعتراف بمسار التقدّم، وإقراره على المستوى الوطنيّ لجميع أنواع التعليم، التي تتطلب وجود مستويات مهارات التعليم والتدريب المهني والتقني. ووفقاً لذلك، فإنّه يجب الاعتراف بالشهادات، على المستوى الوطنيّ في نظام التعليم الحاليّ، علماً أنّ هذا بالتأكيد سيقود إلى تغيير الصورة النمطيّة للتعليم والتدريب المهني والتقني، السائدة في المجتمع الفلسطينيّ، على أنّه تعليم ذو نهاية مسدودة"¹⁰⁰.

على المدى القصير، يجب البدء في إعادة التفكير في الإطار القانونيّ، والمراجع لقطاع التعليم بأكمله.

على المدى المتوسط، يجب أن يصبح الإطار الوطنيّ للمؤهلات، هو العمود الفقريّ لنظام شامل. وعلى الرغم من وجود إجماع واسع حول الحاجة إلى الإطار الوطنيّ للمؤهلات، وقد تمّ ذكره في جميع استراتيجيّات التعليم والتدريب المهني والتقني السابقة، إلا أنّه لم يتجسّد على أرض الواقع، خلال العقدين المنصرمين. وتُعتبر قضايا الشفافية، والنفاد ذات أهمية أساسية لأنظمة المؤهلات، علماً أنّ تنفيذ الإطار الوطنيّ للمؤهلات، سيتطلّب جهوداً تتخطّى قطاع التعليم والتدريب المهني. وفي خطتها الاستراتيجية 2017-2022، أشارت وزارة التربية والتعليم إلى أنّه "يشكّل وجود إطار وطنيّ للمؤهلات، إضافة إلى وجود التصنيف المهني الفلسطينيّ، علامة فارقة في الحصول على مؤهلات غير معترف بها سابقاً، [و] منح الاعتراف اللازم، وفرص العمل لعدد كبير من المهنيين"¹⁰¹. وعلى الرغم من تحقيق تكامل النظام إلى درجة معيّنة، إلا أنّ الاعتراف بالمؤهلات والشهادات، لا يزال مقسماً بين الوزارات المعنية المختلفة. ولا يزال التعليم المهني والتقني يقتصر على بعض المسارات¹⁰²؛ لاسيما أنّ وزارة العمل لا تزال بحاجة إلى تطوير المؤهلات، والاعتماد للتدريب المهني¹⁰³.

⁹⁹ التقرير الوطني لعمليّة توريّنو 2020، ص 62.

¹⁰⁰ ماس 2015، ص 4.

¹⁰¹ وزارة التربية والتعليم العالي 2017، ص 87.

¹⁰² " وفقاً للخطة الاستراتيجية المعتمدة للتعليم والتدريب التقني، والمهني (2010)، يفترض النظام نفاذية بين المستويات المختلفة. وعليه، تمّ اعتماد إجراءات مختلفة مؤخراً، كان من ضمنها قبول التحاق خريجي التعليم المهني، بجميع التخصصات في الجامعات (باستثناء التخصص الطبي)، بينما كانوا في السابق يُقبلون في المجالات ذات الصلة بدراساتهم فقط. فضلاً عن تطوير المعايير المهنية، والمناهج لعدد من المهن ضمن المستويات المختلفة. ووفقاً للتصنيف المعياريّ العربيّ المعتمد، فإنّ التدريب المهني لا يزال بحاجة إلى نظام اعتماد وتأهيل؛ لربطه بإطار التعليم والتدريب الوطنيّ". (التقرير الوطني لعمليّة توريّنو، ص 9-10).

¹⁰³ التقرير الوطني لعمليّة توريّنو 2020، ص 39، 49.

وبالرغم من التقدّم المحدود، إلا أنّ التقرير الوطني (2020) لا يزال متفائلاً: إذ أنّ "مسودة هيكل الإطار الوطني للمؤهلات موجودة بالفعل، ولكنها بحاجة إلى تحديث، وتعديل، على صعيد التعليم والتدريب المهني، والأصعدة الأخرى. وفور إتمامه، يجب أن يساعد إطار عمل وطني واحد، على تسهيل النفاذية المضمونة بين التعليم والتدريب المهني الأولي، والتعليم الأكاديمي، والتعليم والتدريب المهني المستمر، والتعلّم مدى الحياة"¹⁰⁴.

على المدى الطويل، سيُشكّل وجود الإطار الوطني للمؤهلات أيضاً، شرطاً لا غنى عنه للتوجيه المهني مدى الحياة، المذكور أعلاه؛ لأنّه سيكون بمثابة نقطة مرجعية مشتركة، لتمكين الاعتراف، والتحقّق من المهارات، والمؤهلات المكتسبة من خلال التعلّم غير الرسمي، أو غير النظامي. كما أنّه سيعمل كعلامة فارقة، لتطوير مسارات التعلّم الفرديّة المرنة، اللازمة لمزيد من التدريب. وبالنظر إلى الانتشار الواسع للاقتصاد غير الرسمي في فلسطين، فإنّ الاعتراف بالتعلّم المسبق، والتحقّق من المهارات المكتسبة، بشكل غير رسمي، يمكن أن يلعب دوراً مهماً في إضفاء الطابع الرسمي على القطاعات الاقتصادية، والارتقاء بها. ومن هنا تتأتّى الضرورة الملحة، مهما كانت صعبة المنال، لتولّي عمل إنشاء الإطار الوطني للمؤهلات، باعتباره العمود الفقري للاعتماد، والشهادة.

3.2 هل سيركب الفلسطينيون الموجة الرقمية نحو الازدهار؟ إلى أي مدى يعتبر التحوّل الرقمي حقيقة للاقتصاد الفلسطيني، وهل يقدّم فرصة ذات مغزى لمستقبل الشباب الفلسطيني المهني؟

3.2.1 القضية المطروحة

عالمياً، يشكّل التحوّل الرقمي للقطاعات الاقتصادية تهديداً لسوق العمل. وهو في الوقت ذاته فرصة لخلق وظائف جديدة، وزيادة الإنتاجية، ودفع النمو الاقتصادي¹⁰⁵. وفي تقريره لعام 2019 حول الوظائف، يشير البنك الدولي إلى "تعزيز الخدمات القائمة على التكنولوجيا"، باعتبارها أحد مصادر الوظائف الرئيسة لفلسطين: نظراً لصغر حجم الاقتصاد، والقيود المفروضة على التجارة الحقيقية، فإنّ الخيار الأفضل لخلق وظائف أكثر، وأفضل، [...] هو تعزيز الخدمات القابلة للتداول؛ لا سيما تلك القائمة على التقنيات الرقمية، مثل خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، التي يتزايد الطلب العالمي عليها بسرعة¹⁰⁶. وبالرغم من حصّة قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات البالغة 3.2% فقط، من الناتج المحلي الإجمالي لفلسطين (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018)، إلا أنّ التوقعات خلال مناقشات عملية تورينو في فلسطين كانت عالية، فيما يتعلّق بإمكانيات نمو قطاع التكنولوجيا، والذي يميّز بكونه "قوة استراتيجية، لتحقيق معدلات عالية من التنمية الاقتصادية، والاجتماعية"¹⁰⁷.

¹⁰⁴ التقرير الوطني لعملية تورينو 2020، ص 8، 9.

¹⁰⁵ المنتدى الاقتصادي العالمي 2018.

¹⁰⁶ البنك الدولي 2019، ص 8، 9.

¹⁰⁷ التقرير الوطني لعملية تورينو 2020، ص 31.

إمكانيات نمو القطاع.

من أجل فهم إمكانيات قطاع التكنولوجيا الفلسطيني كمؤد للوظائف، فإنّ هناك حاجة إلى مزيد من التفكيك التفصيلي للقطاع. وبشكل عام، يشمل القطاع، كما هو متعارف عليه، الخدمات القائمة على البيانات، والمقّمة تكنولوجياً، كخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والأعمال. ويعتبر العمل الحرّ، عبر الإنترنت، عملاً متنامياً ليس على المستوى العالميّ فحسب، إنّما على المستوى الفلسطينيّ أيضاً، الذي شهد زيادة في أصحاب الأعمال الحرّة، المستقلين عبر الإنترنت (خاصة في غزة)، سواء من حيث الأفراد، أو شركات التعهّد الصغيرة، التي تخدم دولاً أخرى (معظمها في العالم العربيّ)، علماً أنّه من الصعب الحصول على الأرقام الدقيقة. ويرى برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ أنّ عدد العاملين المستقلين يختلف وفقاً للبوابة. حيث يحدّد النطاق ما بين 2,000 و7,000¹⁰⁸. كما يقدّم المستقلّون الآن مجموعة من الخدمات الرقمية، والإدارية، وخدمات الدعم (بما في ذلك المحاسبة، والتسويق، وتنظيم المناسبات، وإدخال البيانات، والتصميم، والبرمجة، وما إلى ذلك)¹⁰⁹.

يجب أن يتيح فهم التوجّه بصورة أفضل للاقتصاد الفلسطينيّ، جني ثمار التحوّل الرقميّ، ولعب دور في سلاسل القيمة العالمية للصناعة 4.0، إلى أقصى حدّ ممكن. وغالباً ما يُشار إلى العمل المستقلّ، عبر الإنترنت، على أنّه قطاع فرعيّ، يتمتّع بإمكانيات كبيرة للشباب الفلسطينيّ، لدخول اقتصاد المنصّة الالكترونية؛ لا سيما في غزة. وفي هذا الصدد، يحدّد البنك الدوليّ اتجاهاً عالمياً، (وهو موجود أيضاً بدرجة أقلّ في العالم العربيّ)، حيث "أتاحت التكنولوجيا الرقمية تقسيم المشاريع الكبيرة، الممنوحة للشركات، في جزء ما من العالم، إلى مشاريع ذات أجزاء ومهامّ صغيرة، تتمّ فيها الاستعانة بمصادر خارجية لشركات، وأفراد في أجزاء أخرى من العالم. ويمكن أن تكون المهام معقّدة (مثل تطوير البرمجيات، وتصميم الرسوم البيانية، وإنتاج الوسائط، وتطوير المحتوى، وتصميم مواقع الويب، والتسويق الإلكترونيّ، والترجمة)، أو بسيطة (مثل وضع العلامات على الصور، أو مقاطع الفيديو، ووصف المنتجات، وجمع البيانات، والردّ على المكالمات)؛ ممّا يوفرّ فرصاً للشباب ذوي المهارات العالية، والامتدنية على حدّ سواء¹¹⁰". يشير تقييم احتياجات سوق العمل، الذي أجرته وكالة التنمية البلجيكية في عام 2016، باستخدام مصفوفة القابلية للتوظيف إلى ركيزتين من ركائز الميزة التنافسية لقطاع غزة، في المجال، وهما: "(1) نموذج أعمال التعهّدات الخارجية، الذي يتمّ الاعتراف به بشكل متزايد، على أنه استراتيجية تنافسية، طويلة المدى، لنجاح الأعمال؛ بسبب انخفاض الاستثمار في البنية التحتية، وتعزيز التركيز على الوظائف الأساسية للأعمال الفريدة، والتغلب على عبء العمل الموسميّ الذي لا يتطلّب تعيين موظفين جدد؛ و (2) أنّ العمود الفقريّ لهذه الخدمات مرتبط بشدّة، ويعتمد على التقدّم التكنولوجيّ، مع التركيز الملحوظ على تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات¹¹¹".

¹⁰⁸ على سبيل المثال، هناك حوالي 3,000 فلسطينيّ مستقلّ يمكن العثور عليهم في freelancer.com، وحوالي 2,000 آخرين مسجّلون على Upwork.com. وقد تمّ تسجيل ما يقرب من 7,000 فلسطينيّ مستقلّ، في بوابة العالم العربيّ Mostaql.com، تم الوصول إليها www.ps.undp.org/content/papp/en/home/presscenter/articles/2018/freelancing-in-the-state-of-palestine.html في 19 حزيران (يونيو) 2020.

¹⁰⁹ التعاون البلجيكيّ 2016، البنك الدوليّ 2019، ص31، ص33.

¹¹⁰ البنك الدوليّ 2019، ص33.

¹¹¹ التعاون البلجيكيّ 2016، ص2.

بين نظام بيئي "ناشئ" و "متقدم" للشركات الناشئة.

تعتبر فلسطين موطناً لنظام بيئي صغير، ولكنه متنمٍ للشركات الناشئة. ومما لا شك فيه أنه قد يكون لعالم الشركات الناشئة، المرتكز على النمو، تأثير إيجابي شامل على الاقتصاد والمجتمع، في حين أن مساهمته في القيمة الصافية في الاقتصاد، وخلق فرص العمل، أكثر غموضاً. وفي تقرير حديث، فإن البنك الدولي يبحث في مشهد الشركات التقنية الناشئة في الضفة الغربية، وقطاع غزة. أما من حيث معدل النمو خلال الفترة 2009-2015، فإن البنك الدولي يحصي أنه "يتم إنشاء ما متوسطه 19 شركة ناشئة كل عام، مقارنةً بالعام السابق؛ مما يؤدي إلى معدل نمو مركب، بنسبة 34 في المائة، في إنشاء الشركات الناشئة. [و] أفاد أنه حوالي ثلثي الشركات الناشئة، التي شملها الاستطلاع، تعمل على توظيف موظف واحد على الأقل، بمتوسط ثلاث وظائف لكل شركة ناشئة". وهذا يقودنا إلى إجراء حسابي خلال الفترة ذاتها؛ نجد أنه تم إنشاء 1,247 وظيفة في النظام البيئي، حيث يعتبر هذا رقماً صغيراً، مقارنة بالتوقعات العالية لقطاع التكنولوجيا، من حيث خلق فرص العمل¹¹².

ولفهم نضج النظام البيئي، وتحديد دوافعه الرئيسية، فقد تمت مقابلة عدّة مئات من رواد الأعمال الفلسطينيين، في استطلاع لشبكة أبحاث ريادة الأعمال العالمية، بين عامي 2016 و2017¹¹³. وبناءً على نتائج المسح، فإن البنك الدولي يصنّف النظام البيئي الفلسطيني بين مرحلتَي "الناشئة"، و"المتقدمة". وفي حين تمّ الحكم على مجتمع أصحاب العلاقة، والوصول إلى التمويل على مستوى أكثر تقدماً، فإن المهارات، والبنية التحتية الداعمة، لا تزال في مرحلة النشوء¹¹⁴.

بالرغم من وجود بعض القيود الجليّة (كالبنية التحتية المحدودة)، إلا أنه يبدو أن هناك بيئة مواتية، إلى حدّ ما، لنظام بيئي تقني مبتدئ في فلسطين. وبالتأكيد، فإن توفر التمويل، والتسهيلات يعتبر دافعاً، وكذلك هو الترابط بين أجزاء النظام البيئي. حيث أنه في الحالة المحددة لمجتمع مجزأ إلى حدّ كبير، فإن ذلك يخضع للفصل المادي، والقيود على الحركة. علماً أنه من الواضح أن النظام البيئي للشركات الفلسطينية الناشئة، هو نظام مجزأ، وقد وجد البنك الدولي أنه يتمحور حول قطبين رئيسين: غزة سكاى جيكس في غزة، وجامعة بيرزيت في الضفة الغربية¹¹⁵. وعلى الرغم من قيود التنقل، إلا أنه يُنظر إلى النظام البيئي الفلسطيني، على أنه "مرتبط بشدّة بالجهات الدوليّة الفاعلة، ومرتبط كذلك بشبكات واسعة من المعرفة، لمجموعات خارج الضفة الغربية، وقطاع غزة¹¹⁶".

¹¹² البنك الدولي 2018b، ص3، 9.

¹¹³ "من أجل هذا التحليل، تمت دراسة 423 من رواد الأعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة، في الفترة ما بين كانون الأول (ديسمبر) 2016، وشباط (فبراير) 2017. كما تمّ جمع البيانات المتعلقة بذلك عن 142 شركة ناشئة، و196 من مؤسسي الشركات الناشئة". وعلى الرغم من أنها واحدة من أكبر عيّات المسح للشركات الناشئة، التي شوهدت في فلسطين، إلا أن "مجموعة البيانات ليست شاملة، وهي تمثّل مجموعة فرعية فقط من الشركات الناشئة في النظام البيئي. علاوة على ذلك، فهو خاضع لنزعة البقاء على قيد الحياة، ولا يشمل الشركات الناشئة التي لم تعد موجودة في مجال العمل" (البنك الدولي 2018b، ص2، 3، 29).

¹¹⁴ البنك الدولي 2018b، ص3، 9.

¹¹⁵ لا تعتبر القدس الشرقية كياناً منفصلاً في دراسة البنك الدولي. ومع أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالضفة الغربية، إلا أنها تخضع أيضاً لأطر إدارية، ومالية أخرى يفرضها الكيان الإسرائيلي.

¹¹⁶ "الجهات الفاعلة العالمية، هي جهات إقليمية (منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا)، وأخرى دولية (جهات فاعلة أمريكية في المقام الأول)، بما في ذلك العديد من شبكات الجامعات [...]؛ الأمر الذي يشير إلى أن هناك نسبة كبيرة من النظام البيئي للشركات الناشئة، ذات الخبرة الأجنبية، أو تلك التي تطفو بين الضفة الغربية وغزة، ومقر إقامة عالمي آخر" (تقنية البنك الدولي 2018، ص20).

هذا ويمكن أن يكون مدى هذه الشبكات مطمئناً، بالنسبة لمشهد الشركات الناشئة؛ نظراً لأن فرص بقاء الشركة الناشئة تُقاس غالباً باتصالها، وقدرتها على التفاعل مع النظام البيئي المحيط، أو شبكة أصحاب العلاقة. ويذهب مقال حديث إلى أبعد من ذلك، حيث يختبر الفرضية القائلة بأن شبكات الشركات المبتدئة، تتمتع بقدرة تنبؤية، وتستخدم مركزية الشبكة كنقطة مرجعية. كما تطرح المقالة نظرية مفادها أن "موقع الشركة الناشئة داخل نظامها البيئي، مهم لنجاحها المستقبلي". ويمكن لشبكة العلاقات المهنية بين الشركات الناشئة أن تطلق العنان للإمكانات¹¹⁷ طويلة الأجل، للمشاريع المحفوفة بالمخاطر، وإلا سيكون من الصعب قياس صافي القيمة الاقتصادية الحالية لهذه المشاريع". ستكون هناك حاجة إلى مزيد من البحث لتحديد خصوصيات هذا التعرض العالمي، (أي الروابط مع الشتات الفلسطيني، على سبيل المثال)، أو إمكاناته للتنمية الاقتصادية، العابرة للحدود، وتأثيره النهائي على خلق فرص العمل¹¹⁸.

المهارات التقليدية.

بالإشارة إلى الأدبيات الدولية الحديثة، يطرح البنك الدولي جداً بأنه، بخلاف النظام البيئي لريادة الأعمال الناشئة، فإن "التقنيات الحديثة تولد أيضاً فرص عمل جديدة للعمال الماهرة، التي تستعمل التكنولوجيا الحديثة، والمهارات المعرفية، والاجتماعية، والعاطفية. ويُظهر تقرير حديث أن البلدان التي تستثمر أكثر في هذه المهارات، وتضمن بيئة داعمة للشركات، للقيام بالأعمال التجارية، وتبتكر، وتتبنى التكنولوجيا الجديدة، فإنها ستحقق أقصى استفادة من التغييرات التكنولوجية. في حين أن أولئك الذين لا يفعلون ذلك، فإنهم يخاطرون بالتخلف عن الركب"¹¹⁹.

من الناحية النظرية، يجب أن تكون فلسطين بتحصيلها التعليمي المرتفع، في وضع جيد، يمكنها من جني ثمار قطاع التكنولوجيا المزدهر. حيث أنه غالباً ما يشار بالبنان لشبابها ذوي المهارات العالية، باعتبارهم أحد المحركات الرئيسة لنمو التطور الذي تدفعه التكنولوجيا. ومع ذلك، فإن السؤال هو فيما إذا كانت فلسطين تستثمر في توفير مجموعة المهارات المناسبة، أم لا. إنه ومن المثل أعلى للنظام البيئي للشركات الناشئة، يبدو أن الإجابة هي لا؛ وذلك لأنه لا يُنظر إلى المهارات بالضرورة على أنها دافع أساسي. ووفقاً للبنك الدولي، فإن "التعليم الإلكتروني مرتفع بشكل خاص بين المؤسسين، في الضفة الغربية، وقطاع غزة، حيث أن أكثر من 55 في المائة منهم، حصلوا على شهادة جامعية، وأكثر من 19 في المائة منهم، يحملون الشهادات العليا (ماجستير، أو دكتوراه). [...] غالبية المؤسسين، (52 بالمائة) حصلوا على درجة علمية في العلوم، أو التكنولوجيا، أو الهندسة، أو الرياضيات (STEM)، و21 بالمائة لديهم شهادة في الأعمال التجارية، و11 بالمائة لديهم شهادات في العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة والرياضيات". ومع ذلك، فقد وجد أن مجموعة مهارات رواد الأعمال (المؤسسين، وأعضاء الفريق)، هي مهارات تقليدية للغاية، وتفتقر إلى الإبداع، والقدرة المالية اللازمة؛ لذلك، تُعتبر المهارات عقبة¹²⁰، بالنسبة للعديد من المستثمرين.

¹¹⁷ على سبيل المثال، يمكن للموظفين المهرة، الذين ينتقلون عبر الشركات بحثاً عن فرص جديدة، أن يجلبوا معهم الدراية الفنية بأحدث التقنيات؛ حيث أنه يمكن للمستشارين، الذين اكتسبوا خبرة في إحدى الشركات، يمكنهم المساعدة في تحديد الاستراتيجيات الأكثر فاعلية، في شركة أخرى. بينما يمكن للمستثمرين، والمقرضين، وأعضاء مجلس الإدارة، المترابطين جيداً، الاعتماد على المعرفة المكتسبة في إحدى الشركات للاستفادة من فرص الأعمال، والتمويل في شركة أخرى". (Nature 2020، ص1).

¹¹⁸ Nature 2020، ص1، 4.

¹¹⁹ البنك الدولي 2019، ص31.

¹²⁰ البنك الدولي 2018، ص12، 14.

يبدو أنّ هناك فجوات مماثلة في مهارات للخدمات الأخرى، القائمة على التكنولوجيا؛ ممّا يعيق قدرتها على التوسّع. ولكي يزدهر اقتصاد المنصّة، يجب تلبية بعض الشروط الأوليّة. لذلك، فإنّ التدريب المحدود على المهارات، ونقص فرص الإرشاد، يعدّان من القيود الأساسيّة التي تعترض تطوير قطاع التكنولوجيا ككلّ. ولتحقيق إمكانات قطاع التكنولوجيا، فإنّ تقرير حلول توظيف الشباب، صادر عن البنك الدوليّ، يحذّر من كون بعض الشروط السابقة مطلوب. هذا ويجب على البلدان "التغلّب على الحواجز الاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والمؤسّساتيّة"، والاستثمار من أجل "تغيير أنظمة التعليم والتدريب لديها؛ وذلك لتوفير المهارات التقنية، والبرمجيّة المطلوبة، والأكثر تقدّماً، تلك التي تحظى بالثناء من الاقتصاد الجديد. علماً أنّ هذا سيكون مهماً بشكل خاصّ للشباب الذين ينضمّون لسوق العمل لأول مرة¹²¹".

الارتباط بالتعليم والتدريب المهني.

بتوسيع النطاق خارج قطاع الخدمات التقنية، وتقييم مدى التقدّم في التكنولوجيا الرقمية، التي تعمل على تحويل القطاعات الأخرى، فإنّ أصحاب العلاقة في عمليّة توريث الوظيفيّة يرفعون درجة الحذر أيضاً، من خلال الإشارة إلى أنّه "يساهم التحوّل الرقميّ في عدم تطابق المهارات، بين العرض والطلب". لذا، فستكون هناك حاجة لمزيد من توقّع المهارات، الرامية لفهم الاحتياجات المتغيرة، الناشئة عن عمليّات التحوّل الرقميّ. ومع ذلك، فإنّه ولفهم الاحتياجات، ستطلّب عمليّات تحليل سوق، العمل إعادة تنظيم، كما أنّه ستكون هناك أيضاً حاجة إلى مزيد من التعاون مع الجهات الفاعلة، في القطاع الخاصّ؛ لاستيعاب أيّ تغييرات في العمليّات الاقتصاديّة. نتيجة لذلك، يشير التقرير الوطنيّ لعمليّة توريث الوظيفيّة إلى أنّه "تتأثّر قدرة التعليم والتدريب المهني على التعامل مع فجوة المهارات التكنولوجيّة، بأساليب تحديد المهن الجديدة، وتطوير المناهج ذات المساهمة المحدودة في سوق العمل، والتي [تقودها] الحكومة في كثير من الحالات¹²²".

وعلى صعيد توفير التدريب، فسوف تكون هناك حاجة للمراجعة الشاملة، والتحقّق من مدى الصلة. ولا يتعلّق هذا الحال بالتعليم العامّ فحسب، إنّما بالتعليم والتدريب المهني أيضاً. إنّ هناك عدم وضوح حول مدى ملاءمة الملفات الشخصية، التي يقدمها نظام التعليم والتدريب المهني الفلسطينيّ حالياً، على مستوى شبه المهرة، وكونها كافية لقطاع التكنولوجيا، أو عمليّة أتمّة التحوّل الرقميّ عبر القطاعات. سيكون أحد المفاتيح ممثلاً في فهم ما إذا كانت مبادرات تنويع توفير التعليم والتدريب المهني، (كما هو موضّح في تطوير رأس المال البشريّ، قضية رقم 1)، قادرة على توفير مجموعة المهارات المطلوبة، بما في ذلك المهارات الأساسيّة اللازمة (حل المشكلات، والإبداع، وما إلى ذلك)، والتعلّم الرياديّ، إضافة إلى التعليم والتدريب المهني الأوليّ، المرن، والمستمرّ، المنكبيّف مع القطاعات التي تعطلّت بسبب التحوّل الرقميّ .

3.2.2 استجابات السياسة

الأولويّات، والفعاليّة.

في طرح المشكلة لاستراتيجيّة العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات STEM الأخيرة، فإنّ وزارة التربية والتعليم تعرض قضية "التحوّل النوعي في عمليّة التعليم والتعلّم في المدارس الفلسطينيّة. [...] وبالتالي، تحسين رأس المال البشريّ؛ من أجل تلبية الاحتياجات

¹²¹ البنك الدوليّ 2019، ص 33. تقرير حلول توظيف الشباب 2018، ص 8.

¹²² التقرير الوطنيّ لعمليّة توريث الوظيفيّة 2020، ص 36.

الحالية، والمستقبلية للمجتمع في اقتصاد المعرفة، وسوق العمل". وتثير الاستراتيجية الضرورة الملحة لـ "حل مشاكل التنمية الاقتصادية، كإنخفاض معدلات التوظيف، والبطالة، والفقر بين الشباب، فضلاً عن الفجوة الهائلة بين الأغنياء والفقراء؛ حيث تهتم برفد سوق العمل بالعمالة المؤهلة في مجال التكنولوجيا العالية high-tech. وعلى الرغم من التركيز على تدريس مواد العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات في التعليم العام فقط، فإن النهج التربوي المقترح يعالج أيضاً قضايا أوسع مثل: (أ) دمج المنهج العلمي في الحياة اليومية، و (ب) التنفيذ الشامل لمهارات القرن الحادي والعشرين في المناهج الدراسية، بما في ذلك التفكير المنطقي، واتخاذ القرار، والعمل الجماعي، وما إلى ذلك، و (ج) نهج متعدد التخصصات، يعترف بالصلة القوية بين تعليم العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات من جهة، والفنون من جهة أخرى؛ مما يعزز التصميم والإبداع والابتكار، و(د) تنظيم التعلّم حول الأنشطة القائمة على الخبرة، من خلال الاكتشاف، والتحقّق، والأنشطة اليدوية، وما إلى ذلك. إنّ هذا التوجّه يشير إلى أهمية إجراء متابعة؛ للتأكد من مستوى تنفيذ الاستراتيجية، وكذلك قدرتها على تخطّي ثقافة التعلّم التقليديّة، المذكورة سابقاً¹²³.

إضافة إلى ما سبق، فقد دفع تقشي جائحة (كوفيد 19) الوزارات، والمدارس، والمعلمين، والطلبة ذوي الصلة، دفعهم للمضيّ قُدماً في رقمنة تجربة التعلّم. وفي هذا الصدد، فقد تمّ بذل جهود متعدّدة، بالتعاون مع شركاء مختلفين، وتشمل توفير منصات التعلّم الإلكترونيّة من وزارة التربية والتعليم (<https://i2.elearn.edu.ps/>)، وتطوير دليل التعلّم الإلكتروني، بقيادة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وتقديم دورات قصيرة عبر الإنترنت في مجال الطاقة الشمسيّة، وتكنولوجيا السيّارات الهجينة، قبل وزارة العمل، بالتعاون مع غرف التجارة المحليّة¹²⁴.

أوجه القصور، والثغرات السياساتية.

في عام 2016، تمّ إطلاق مسار التكنولوجيا باعتباره مساراً في التعليم العام، وقد نجح المسار في جذب ما يقارب 4,700 من الطلبة، في 170 مدرسة، حيث تمّ إنشاؤه بشكل متعمّد خارج مسار التعليم والتدريب المهني، كونه خياراً مهنياً إيجابياً للطلبة الطموحين في قطاع التكنولوجيا. وعلى الرغم من نجاحه، إلا أنّ المسار لم يدمّ طويلاً، وسرعان ما تمّ استبعاده من المناهج الدراسية الفلسطينية، في عام 2019. وقد تمّت الإشارة إلى عدم الوضوح بشأن مكانة مؤهلات المسار، على أنّه أحد الأسباب الرئيسة لحذفه، بصفته مساراً تعليمياً. وبالتالي، فقد سقط المسار، إن جاز التعبير، في الشقوق بين التعليم العام، والتعليم والتدريب المهني.

ودون إهمال أهمية إصلاحات التعليم والتدريب المهني المستمرة في فلسطين، فإنّ ورقة المفاهيم لعام 2018، الصادرة عن قسم التعليم والتدريب المهني والتقني، في وزارة التربية والتعليم (والتعليم العالي)، والتي تصف الطريق قُدماً، لا تشير إلى تكنولوجيا التحوّل الرقمي. حيث أنّها تركّز على تحسين جودة التعليم والتدريب المهني، والحوكمة، ومعدّلات الالتحاق فقط. وقد تمّت مناقشة مزاياها، من حيث زيادة الالتحاق ضمن إطار تنمية رأس المال البشريّ- القضية رقم 2. كما تمّت مناقشة كسر الحواجز بين التعليم والتدريب المهني، والتعليم العام، والتعليم العالي.

¹²³ وزارة التربية والتعليم 2019، ص 2-11.

¹²⁴ مؤسسة التدريب الأوروبيّة 2020، ص 61-63، مؤسسة التدريب الأوروبيّة 2021، ص 3.

ستشكّل الخطة الاستراتيجية الخاصة بالعلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات، المذكورة أعلاه فرصة ذهبية، (على الرغم من اقتصارها حالياً على دورات العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات فقط)، نحو المراجعة المستقبلية للمناهج الفلسطينية، لجميع المسارات التعليمية، بما يشمل التعليم والتدريب المهني. كما أن الخطة تشير بالفعل، إشارة واضحة إلى الترميز، والكهرباء، والإلكترونيات الرقمية. علماً أنّ للموضوعات الأخرى، كالميكانيكا، وتكنولوجيا النقل، والتصميم، والتصميم الإلكتروني، على سبيل المثال لا الحصر، تداخل واضح مع التعليم والتدريب المهني، ضمن مهارات القرن الحادي والعشرين. ومع التحول الرقمي التدريجي في جميع القطاعات، وضمن جميع مستويات المهارات، فإنّه سيكون من الأهمية بمكان، توسيع منظور الخطة الاستراتيجية، لتشمل نظام التعليم على نطاق أوسع. وتذكر الاستراتيجية تشكيل فريق وطني، للتعديل التدريجي للمناهج، وزيادة التعاون مع التعليم العالي. ومع ذلك، لم يتم ذكر التعليم والتدريب المهني في الاستراتيجية. كما أنّه لا يوجد أي وصف للمسارات التعليمية المتباينة، التي من شأنها أن تؤدي إلى التعليم والتدريب المهني، سواء في سنّ المدرسة الثانوية، أو في المستوى الثالث.

3.2.3 التوصيات

يأتي التحول الرقمي للاقتصاد العالمي مصحوباً بكلّ من التحديات، والفرص. وكما هو موضح أعلاه، فإنّ العديد من المصادر تتفق على أنّه لدى قطاع التكنولوجيا الفلسطيني، القدرة على لعب دور رئيس في التنمية الاقتصادية، وخلق فرص العمل. كما ويُنظر إلى المهارات الحالية على أنها عائق، أكثر من كونها عامل تمكين في المجال. وبما أنّ رأس المال البشري هو المورد الرئيس للاقتصاد الفلسطيني، فإنّه لا خيار أمام الأخير سوى اغتنام الفرصة. وبالإضافة إلى التغييرات الأخرى، المطلوبة في السياسات لتحسين مناخ الأعمال، (كالحّد من المعوقات الحالية مثل¹²⁵)، فإنّه من الممكن لتطوير مجموعة مهارات الفلسطينيين، أن يسهم بشكل كبير في مشاركة فلسطين ضمن سلسلة القيمة الرقمية العالمية.

أ. تعظيم إمكانات الخدمات القائمة على التكنولوجيا، كمواد للوظائف من خلال تجديد توفير التدريب.

على المدى القصير، يجب أن يراجع نظام التعليم مدى ملاءمة المسارات التعليمية المختلفة؛ لتوفير مجموعة المهارات الكافية، واللازمة لتعزيز المساهمة الفلسطينية، ضمن سلسلة القيمة التكنولوجية، والسماح للمهارات كي تصبح محركاً رئيساً، في النظام البيئي الفلسطيني للتكنولوجيا، وتعزيز الخدمات المعتمدة على التكنولوجيا أيضاً. علماً أنّه يجب أن تستند هذه المراجعة إلى توقع شامل للمهارات، أو تحليل مهني للقطاع (مراجعة التوصية ب). كما أنّها ستؤدي حتماً إلى مجموعة من السمات الجديدة، والملائمة، لمختلف المستويات المهنية. إنه من غير الممكن أن تقتصر استجابة نظام التعليم، لتوفير المؤهلات ذات الصلة، على مسار تعليمي واحد؛ وذلك أنّ المهارات، والكفاءات المطلوبة من قطاع التكنولوجيا، منتشرة على مستويات مختلفة. وبدلاً من ذلك، فإنّه يجب أن تستند استجابة نظام التعليم الفلسطيني، إلى

¹²⁵ من حيث البنية التحتية، أو البيئة التمكينية، فإنّه من الواضح أنّ لدى فلسطين، عدداً من القيود، التي تعوق قدرتها على تعزيز الخدمات القائمة على التكنولوجيا، باعتبارها أحد مصادر الوظائف الرئيسية. وفي حين أنّ بعض القيود خارجة عن سيطرة السلطة (تمّ إدخال شبكات الهاتف المحمول من الجيل الثالث فقط في العام 2018 (في الضفة الغربية)، وهي تعاني من عدم كفاية طيف الهاتف المحمول). علماً أنّه يمكن تحسين الظروف الأخرى، (كعدم وجود منصة آمنة لنظام الدفع عبر الإنترنت، على سبيل المثال). ووفقاً للبنك الدولي، "يطلب الأمر أيضاً إصلاحاً مؤسسياً، وتنظيماً؛ لتحسين المنافسة، والرقابة في صناعة الاتصالات". وفيما يتعلّق ببيئة الأعمال، لن تكون هناك حاجة إلى إصلاح تنظيمي لإزالة اللوائح والسياسات المعيقة للأعمال. وهذا هو الحال بالنسبة لجميع الشركات (كما هو موضح في تطوير رأس المال البشري، قضية رقم 1)، ولكن ينبغي إيلاء اهتمام خاصّ لتعزيز الاقتصاد الرقمي (الضفة الغربية 2019، ص 31-32، 37).

استراتيجية العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات، في التعليم العام، إضافة إلى تجربة المسار التكنولوجي (الذي وقع بين شقوق التعليم والتدريب المهني، والتعليم العام)، وتجربة حاضنات الأعمال، والتعاون مع القطاعات الاقتصادية لدى التعليم العالي.

بالإضافة إلى ذلك، فإنه يجب أن يولي مسار التعليم والتدريب المهني، (بما في ذلك على مستوى المهارات الأدنى) اهتماماً لتجارب التعلم غير الرسمي، ضمن المخرجات التدريبية التمهيديّة (ليس للتكنولوجيا فحسب، ولكن لتعليم ريادة الأعمال، والمهارات الحياتية أيضاً)؛ إذ أنّها "أثبتت نجاحها، عند التقييم السريع لفجوات السوق، والطلب، عند بدء المشاريع التكنولوجية، ضمن النظام التكنولوجي البيئي. كما أنّه من الممكن لهذه التجارب أن تعمل على تضمين السكّان، ذوي التعليم المنخفض، في النظام البيئي التكنولوجي، من خلال توفير مجموعة أساسية من المهارات المرتبطة بطلب النظام البيئي"¹²⁶. فعندما يكون نظام التعليم والتدريب المهني نظاماً تقليدياً جداً، فإنّ بإمكانه أن يستفيد من تجربة مسارات (العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والفنون، والرياضيات) في التعليم العام، مع تركيزها على مهارات القرن الحادي والعشرين، كمهارات الإبداع، وحلّ المشكلات، والعمل الجماعيّ مثلاً؛ وذلك لإدخال الابتكار، والمبادرة في الدورات العملية للتعليم والتدريب المهني. وقد ركّزت مؤسسات عاملة في المجال، مثل النيزك¹²⁷، على تحفيز الابتكار والإبداع في فلسطين، من خلال تنظيم المعارض، أو مساحات الابتكار، أو التصنيع، ومختبرات التصنيع، أو المعامل الجاهزة. وبينما تنتمي هذه المبادرات إلى المجال غير الرسمي، فإنّ التعليم الرسمي، (بما في ذلك التعليم والتدريب المهني)، سيستفيد من الخبرات لتحديث عرضه التدريبي. كما أنّ لدى طريقة توجيه الحاضنات للشركات الناشئة، والتي تشمل الوصول إلى رأس المال الأولي، وتدريب ريادة الأعمال العمليّ الموجّه، لديها نقاط قوة يمكن تطبيقها على تيار احتضان، ذي تقنية منخفضة، لمجموعة متنوّعة من ملفات تعريف التعليم والتدريب المهني. هذا ويجب أن يستفيد التعليم الرسمي من أفضل الممارسات، وتعميم الكفاءات الرئيسية، (بما في ذلك المهارات الريادية، والرقمية)، باعتبارها مخرجات تعليمية، عبر المسارات التعليمية المختلفة، بما يشمل التعليم والتدريب المهني. وقد أظهرت أزمة جائحة كوفيد-19، أهمية تطوير المهارات الرقمية للطلبة، وهيئة التدريس، علماً أنّه تمّ اتّخاذ خطوات في هذا الاتجاه.

على المدى المتوسط، هناك حاجة إلى تركيز برمجيّ؛ لتحديث توفير التدريب بشكل مستمرّ؛ من أجل تعزيز مواءمة التعليم، لسلسلة القيمة التكنولوجية، بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص. كما سيكون من الضروريّ تجاوز الفجوة بين المسارات التعليمية المختلفة، والبحث في التزاوج المتبادل بين التعليم والتدريب المهني من جهة؛ والعلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات، في التعليم العام، من جهة أخرى¹²⁸، وذلك مع الدراسات التقنية التجارية، والصناعية في التعليم العالي، لما بعد مستوى الدبلوم. وتتمتع الجهات الفاعلة في النظام البيئي التكنولوجي للشركات الناشئة، بتحصيل تعليمي مرتفع، لكنّ تعليمهم يعتبر تقليدياً للغاية. وفي هذا الصدد، يمكن أن تكون تجربة مسار التعليم والتدريب المهني، في التعلم في بيئة العمل، تجربة ضرورية لمراجعة التعلم في المسارات التعليمية الأخرى. كما يشير البنك الدوليّ لأهمية تطوير التعليم العمليّ في الجامعات، من خلال برامج التدريب السريع على المهارات، والمسرات، المرتبطة ببرامج التعليم

¹²⁶ البنك الدوليّ 2018b، ص26.

¹²⁷ www.alnayzak.org

¹²⁸ في دليل تعليم العلوم، والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات، يتمّ شرح الفرق على النحو الآتي: "العنصر الجديد الذي يتمّ الدفاع عنه اليوم، هو الفنون. يدرك المؤيدون قدرة الفنون على توسيع حدود التعليم، والتطبيق. كما يجلب هذا النهج كفاءة أساسية أخرى -الإبداع- على الطاولة، والتي تمّ تضمينها في قائمة الكفاءات الرئيسية، اللازمة للقرن الحادي والعشرين. تمّ الوصول للمرجع <http://stemeducationguide.com/stem-v-steam> في 19 حزيران 2020.

العام". ويمكن معالجة النقص العام في المعرفة المالية، (الذي حدده المستثمرون على أنه معيق رئيسي)، بطريقة مماثلة. أخيراً، ولتعزيز أهمية التدريب، ومعالجة النقص في الموجهين ذوي الجودة، وتعزيز خدمات الدعم، فإنه يجب تعزيز برامج الإرشاد، من خلال تعزيز شبكات الملاك المساند Angel network؛ وذلك لإضفاء الطابع المهني على مسرعات الأعمال، وتسهيل دخول المواهب العالمية، (مثل الموجهين، أو رواد الأعمال، أو بناء القدرات)، في النظام البيئي التكنولوجي، وكذلك تعزيز ترابطه¹²⁹.

أخيراً، على المدى الطويل، فإنه يجدر التفكير بالاستثمار في شهادات المستوى الخامس لفنيي الهندسة. أما البلدان التي يؤدي التحول الرقمي فيها إلى اضطراب سوق العمل¹³⁰، فإن خريجي الفنيين الهندسيين، الحاصلين على شهادة (أقل) من المستوى الخامس، هم مجموعة متخصصة مرغوبة¹³¹. وفي فلسطين، تسود بطالة الخريجين بين خريجي الجامعات، بمن فيهم خريجي قسم الهندسة. وعلى غرار الطلب الدولي، فإنه يمكن أن يوفر إنشاء ملف تعريف ذي تقنية أعلى، فرصة للتعليم والتدريب المهني في فلسطين. حيث تشير المناقشات التي جرت مع مجموعة مركزة من قطاع التكنولوجيا، في القدس الشرقية، في أوائل عام 2020¹³²، إلى أن وقف مسار التكنولوجيا في التعليم العام، قد ترك فراغاً بحاجة أن يتم ملؤه، بواسطة مسار التعليم والتدريب المهني، سواء أكان ذلك ضمن مستوى التعليم المهني، أم ضمن المستوى التقني (مستوى الدبلوم). وقد لا تكون هذه فرصة لملء مكانة في سلسلة القيمة العالمية للتكنولوجيا فحسب، (يتم تأكيدها من خلال المزيد من توقع المهارات المتعمقة)، لكنها قد تساهم أيضاً في تحسين الصورة العامة للتعليم والتدريب المهني، القائم على مهارات القرن الحادي والعشرين، في فلسطين.

ب. يجب الاستثمار في توقع احتياجات المهارات، في الوقت الفعلي؛ لتقييم تأثير التحول الرقمي على جميع القطاعات الاقتصادية، ليتّم فهم المتطلبات الجديدة لتنمية رأس المال البشري.

ينتج عن التحول الرقمي عدم تطابق في المهارات، ولا يقتصر ذلك على قطاع التكنولوجيا فحسب، إنّما يؤثر، إلى حدّ كبير، على جميع القطاعات الاقتصادية. لذا، فإنّ فهم التغيير في الاحتياجات للمهارات هو الأساس.

على المدى القصير، هناك حاجة للاستثمار في توقع احتياجات المهارات، بشكل متكرّر في فلسطين، وذلك بناءً على الأساليب التي أثبتت جدواها، مثل مسح الجهات الفاعلة في القطاع، واستخدام البيانات الضخمة، وغيرها من الأساليب الأكثر إبداعاً؛ من أجل التعرف على الاتجاهات التي تعمل على تحويل القطاعات، وذلك من خلال ظهور التقنيات المختلفة عن السابق، أو إعادة تشكيل سلاسل القيمة نتيجة التقدّم التكنولوجي.

¹²⁹ البنك الدولي 2018b، ص4، 26.

¹³⁰ بما في ذلك الاقتصاد الإسرائيلي.

¹³¹ تقم بانوراما المهارات للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، الحاجة إلى تقنيي العلوم والهندسة على النحو الآتي: "من المحتمل أن يكونوا أكثر طلباً في سوق العمل، ويمكن أن يعزى ذلك إلى الحاجة المتزايدة للمهارات عالية المستوى، في القطاعات التي توظف هاتين المجموعتين المهنيتين. وفي عام 2018، حصل 53 في المائة من المتخصصين في العلوم والهندسة على مؤهلات متوسطة المستوى. كما أنّه من المتوقع أن تنخفض هذه النسبة إلى 45 في المائة، في عام 2030. وفي المقابل، من المتوقع أن تزداد نسبة العمالة ذوي المؤهلات عالية المستوى من 36 في المائة، إلى 45 في المائة. وستبقى نسبة العمالة ذوي مستوى المؤهلات المحدود دون تغيير إلى حدّ ما خلال الفترة 2018-2030؛ حيث ستنقل من 11 في المائة، إلى 10 في المائة. يمكن الوصول إليها من خلال

https://skillspanorama.cedefop.europa.eu/en/analytical_highlights/science-engineering-technicians-skills-opportunities-and-challenges-2019

¹³² كجزء من دراسة قائمة لمؤسسة التدريب الأوروبية، حول مواومة التعليم والتدريب المهني، في القدس الشرقية.

وتتزايد هذه التغييرات بشكل تصاعدي؛ نتيجة عوامل غير متوقعة¹³³. ومن ثمّ، فإنّ المعلومات حول الطلب على المهارات، يجب أن تتيح الفرصة أمام التعليم والتدريب لصياغة استجابة موائمة. وإلى جانب التدريب الأولي، فإنّ من الأهمية بمكان، السماح للقطاعات بصقل مهارات الموظفين، وإعادة تأهيلهم؛ للحفاظ على الكفاءات ذات الصلة أو تحسينها، وزيادة الإنتاجية. ونتيجة لذلك، فإنّ التحوّل الرقمي يُعدّ حتماً محرّكاً رئيساً، نحو أنظمة التعلّم مدى الحياة، (كما هو موضّح في تطوير رأس المال البشري، قضية رقم 1).

على المدى المتوسط، يجب أن تهدف سياسات سوق العمل النشطة إلى الإدماج؛ من أجل ضمان زيادة مشاركة الفئات الضعيفة في سلاسل القيمة العالمية. وفي حالة غزة، على سبيل المثال، فقد يُترجم هذا إلى تعزيز مشاركة النساء ذوات المهارات العالية، في البيئة الرقمية. هذا وتقدّم غزة سكاى جيكس أفضل الممارسات هنا: "حوالي نصف مؤسسي الشركات الناشئة، التي يشرف عليها فريق غزة سكاى جيكس، هنّ من النساء. وفي محاولة لتعويض الفجوة الحالية بين الذكور والإناث، في عالم التكنولوجيا، فإنّ النسبة الهدف هي 80 بالمائة. علاوة على ذلك، فقد دعمت المؤسسة، الجهود المبذولة لتعريف الشابات بمهارات البرمجة، وتطوير الويب، على أمل دمج المزيد من النساء في صناعة التكنولوجيا، التي تنمو بسرعة في الأراضي الفلسطينية، وتوفّر فرص عمل لهنّ. كما تخلق الاتجاهات التصاعديّة في الأعمال الصغيرة، والعمل الحرّ، عبر الإنترنت في اقتصاد المنصّة، على سبيل المثال، الفرصة لمجموعة كبيرة من النساء المؤهلات، العاطلات عن العمل، (في غزة، ولكن في أجزاء أخرى من فلسطين أيضاً)؛ للوصول إلى سلاسل القيمة العالمية من منازلهنّ؛ ممّا يمنهنّ "المرونة التي يحتجن إليها؛ للتغلب على الأعراف، والحواجز الاجتماعية"، التي تحول دون تمكّنهنّ من الوصول إلى سوق العمل¹³⁴.

أخيراً، على المدى الطويل، فإنّه يجب أن يتجاوز التركيز على تقييم التغييرات، قطاع التكنولوجيا؛ إذ أنّ التحوّل الرقمي، واسع النطاق، يمثّل أحد المفاتيح لفهم كيف يمكن للأنظمة البيئية التكنولوجية المختلفة، أن تعمل جنباً إلى جنب، مع المزيد من القطاعات التقليدية، وإنشاء قطاعات تكنولوجية، من أجل توسيع الابتكار، والإبداع، خارج قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومعالجة مجالات مختلفة في قطاعات أخرى، ودخول القطاعات التقليدية، بما في ذلك الزراعة، والحرف اليدوية. واستناداً إلى فهم قويّ للاتجاهات العالمية وسوق العمل المحلي، فإنّه "يمكن تطبيق إجراءات سياساتية؛ لتحفيز الابتكار في المشاريع الناشئة، ضمن القطاعات الاقتصادية، من خلال إتاحة الابتكار، وعمليات التطوير المشترك للخدمات"¹³⁵.

¹³³ في عام 2020، تعمل مؤسسة التدريب الأوروبية على أساليب جديدة لاستكشاف كيفية تأثير التغيير التكنولوجي، والابتكار -ومحرّكات التغيير الأخرى- على الوظائف، والطلب على المهارات في قطاعات محدّدة، في البلدان الشريكة لها. يمكن الوصول إليها من خلال

<https://openspace.etf.europa.eu/pages/skills-future-country-studies-emerging-skills-demand-specific-economic-sectors>

¹³⁴ البنك الدولي 2018a، ص xiii-xii، 41-42؛ البنك الدولي 2019c، ص 43.

¹³⁵ البنك الدولي 2018b، ص 27.

الاستنتاجات

رأس المال البشريّ هو المورد الرئيسّ لفلسطين. ومن الناحية النظرية، فإنّه يجب أن يكون محرّكاً لنموّ اقتصادها، إلا أن فلسطين لم تتمكّن من تسجيل أرقام النموّ الاقتصاديّ في السنوات الأخيرة؛ كونها مكبّلة بوضعها الجيوسياسيّ الراهن؛ حيث ينقسم اقتصادها إلى مجموعة من قطاعات الأرخييل (الجزر) الاقتصادية، (قطاع غزّة، والضفة الغربية، بما في ذلك المنطقة ج، والقدس الشرقية)، والتي يتعيّن عليها مجتمعة التعامل مع قيودها الخاصة. لم يتمكّن الاقتصاد الفلسطينيّ، الذي يعتمد على التمويل الخارجيّ، بوجود قطاع خاصّ لديه، تهيمن عليه في الغالب قطاعات غير منتجة، من خلق الوظائف اللازمة لاستيعاب الأعداد السنويّة للخريجين، الذين يدخلون سوق العمل. وهذا يستثني مجموعة متزايدة من الفلسطينيين المؤهلين، من المشاركة النشطة في الاقتصاد الفلسطينيّ.

تعود جذور قضايا بطالة الخريجين، والتمييز ضد الإناث في الوصول إلى سوق العمل، إلى الأعراف الاجتماعيّة السائدة في جميع أنحاء المنطقة، ولكنّ الدرجة التي يتمّ فيها استبعاد الشباب، وخاصة الشابات، من لعب دور نشط في المجتمع، هو أمر مثير للقلق، علماً أنّ أول المتأثرين هم الأفراد، وأسرهم، واقتصاد هذه الأسر. علماً أنّ رأس المال البشريّ، والاقتصاد العامّ في فلسطين، معرّضان للخطر أيضاً.

وكما هو الحال في العديد من البلدان، فإنّ مجال السياسات حول التعليم الأوليّ، منفصل عن الاقتصاد. كما أنّه ليس باستطاعة فلسطين تجاهل عدم تطابق مهارات الخريجين، في ظل معدّلات بطالة للخريجين تصل الى 31.5% (47.6% للنساء، و19.0% للرجال). كما توفّر التحوّلات العالميّة في أنظمة التعليم والتدريب، نحو اتجاه مسارات التعلّم الفرديّة المرنة، فرصة لإعادة النظر في نظام التعليم التقليديّ للغاية في فلسطين. ويعدّ اتّباع نهج شامل للتعلّم، أمراً ضرورياً، لمجتمع من المتوقّع أن تصبح فيه مسارات الارتقاء بالمهارات الفنيّة، والمهارات المهنيّة، التي تشتدّ الحاجة إليها، شريان حياة لأغلب خريجي الجامعات، العاطلين عن العمل.

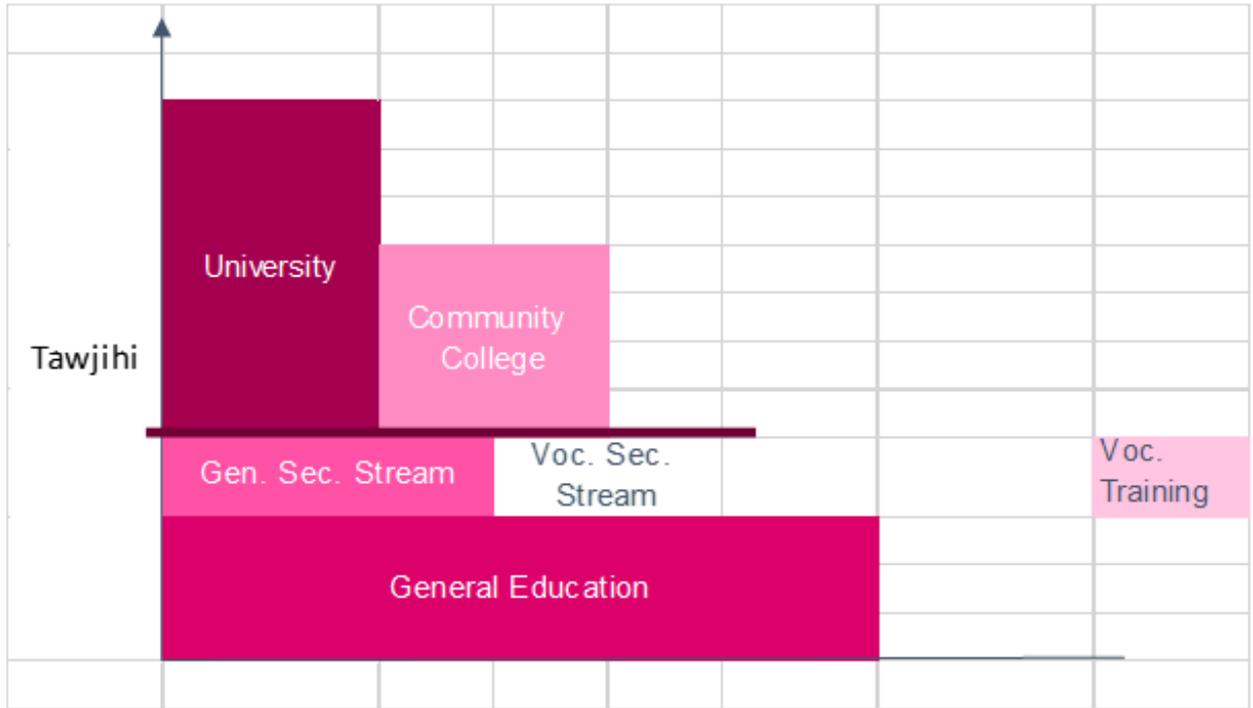
وكونه مقيداً بالوضع الجيوسياسيّ الراهن، فإنّه لا يوجد خيار أمام اقتصاد الأرخييل المجزأ في فلسطين، سوى الاستفادة القصوى من قدرة رأس المال البشريّ على لعب دور في سلاسل القيمة العالميّة. ونتيجة لذلك، يمكن للقوى العاملة المرنة، والمتعلّمة جيّداً، (والتي تمّت إعادة تأهيلها)، أن تكون محرّكاً للنموّ، إما داخل قطاع التكنولوجيا، أو من خلال التحوّل الرقميّ للقطاعات التقليديّة. ويمكن لنسخة موسّعة من نظام التدريب والتعليم والتدريب المهنيّ، (بما في ذلك التدريب المستمرّ) أن تلعب دوراً محورياً، في تعزيز مساهمة رأس المال البشريّ، في سلاسل القيمة المحدّثة. ولكن قد يكون منظور التعلّم مدى الحياة الأكثر شمولاً، حول تنمية رأس المال البشريّ، مجهّزاً بصورة أفضل للقيام بذلك.

الملحق 1. ملخص التوصيات

التوصيات		مشكلة تنمية رأس المال البشري، واستخدامه
الشرح	التوصية	
<ul style="list-style-type: none"> ■ على المدى القصير، توجيه التركيز نحو الفرد؛ لتزويده بالإرشاد، والتدريب مدى الحياة، بدءاً بالإجراءات العاجلة، لدعم برامج إعادة تشكيل المهارات وصلفها. ■ على المدى المتوسط، تغيير طريقة التفكير، من التركيز على تحسين تنسيق خدمات التعليم والتدريب المهني، إلى تناول حوكمة تنمية رأس المال البشري، في إطار أكثر مرونة، وشمولية، ومن منظور التعلّم مدى الحياة. ■ على المدى الطويل، إجراء مراجعة شاملة للنظم التعليمية الفرعية في فلسطين؛ لتيسير إصلاح منظومة تنمية رأس المال البشري، بالتركيز على مسارات التعلّم الفردية، مع الأخذ بالاعتبار التدريب الأولي السابق للتوظيف، والقضايا الاجتماعية، والمتطلبات الاقتصادية. 	<p>التركيز على إرشاد المواهب الفردية، وتوجيهها -وليس المؤسسات- نحو التعلّم مدى الحياة، لدى تطوير الإطار الشامل لتنمية رأس المال البشري.</p>	<p>بدأت الحواجز بين المسارات التعليمية بالتلاشي، وأصبح التدريب من ظواهر التعلّم التي تستمر مدى الحياة، إلا أنّ الرؤية الشاملة المشتركة لتنمية رأس المال البشري ما تزال متخلفة عن الركب.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ على المدى القصير، تدشين بداية جديدة؛ لإعادة تقييم نطاق الحوكمة الشاملة لمنظومة التعليم والتدريب المهني؛ نظراً لوجود عناصر إضافية لم يُعد بالإمكان تجاهلها في عام 2020. ■ على المدى المتوسط، مراجعة استراتيجيات التعليم والتدريب المهني، أو التعليم المستمر من المنظور الأوسع لتنمية رأس المال البشري؛ بهدف سدّ الفجوات في المنظومة، وضمان التنسيق الفعال بين النظم التعليمية المختلفة، وتقديم خدمة شاملة للمجتمع بأسره، (بدءاً من الفئات العمرية الأصغر سناً، إلى الأكبر سناً) في نهاية المطاف. ■ على المدى الطويل، النظر في توحيد طرائق التدريب المختلفة في فلسطين، وتطبيق منظومة تدريبية شاملة موحدة انطلاقاً من منظور التعلّم مدى الحياة. 	<p>إعادة التوازن، (الذي طال انتظاره)، إلى حوار التنسيق المحسّن، والحوكمة الشاملة للتعليم والتدريب المهني، وذلك من أجل توسيع نطاق تنمية رأس المال البشري.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ■ على المدى القصير، يجب البدء في إعادة التفكير في الإطار القانوني، والمراجع لقطاع التعليم بأكمله. ■ على المدى المتوسط، يجب أن يصبح الإطار الوطني للمؤهلات، هو العمود الفقري لنظام شامل. ■ على المدى الطويل، سيشكل وجود الإطار الوطني للمؤهلات أيضاً، شرطاً لا غنى عنه للتوجيه المهني مدى الحياة، المذكور أعلاه؛ لأنه سيكون بمثابة نقطة مرجعية مشتركة، لتمكين الاعتراف، والتحقّق من المهارات، والمؤهلات المكتسبة من خلال التعلّم غير الرسمي، أو غير النظامي. 	<p>إعداد القاعدة لنظام تطوير رأس مال بشري مرن، من خلال الانتهاء بشكل عاجل من إطار المؤهلات الوطنية.</p>	

<ul style="list-style-type: none"> ■ على المدى القصير، أن تتم مراجعة مدى ملائمة المسارات التعليمية المختلفة لتوفير مجموعة المهارات اللازمة، بشكل مناسب؛ لتعزيز المساهمة الفلسطينية في سلسلة القيمة التكنولوجية، من خلال الاستفادة من أفضل الممارسات في التعلم غير الرسمي (مثل مخيمات التدريب)، وتعميم الكفاءات الرئيسية. ■ على المدى المتوسط، قم بتحديث توفير التدريب بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص، ومن خلال سدّ الفجوة بين المسارات التعليمية المختلفة؛ بما في ذلك التعليم والتدريب المهني، وتوفير العلوم والتكنولوجيا، والهندسة، والرياضيات، في التعليم العام، والدراسات التقنية التجارية، والصناعية، في التعليم العالي. ■ على المدى الطويل، فكّر بالاستثمار في شهادات المستوى الخامس للفنيين الهندسيين. 	<p>تعظيم إمكانات الخدمات، القائمة على التكنولوجيا كمولد للوظائف من خلال تجديد توفير التدريب.</p>	<p>هل يتحوّل الفلسطينيون في الموجة الرقمية نحو الازدهار؟ إلى أي مدى يُعتبر التحوّل الرقمي حقيقة للاقتصاد الفلسطيني، وهل يقَدّم فرصة وظيفية ذات مغزى للشباب الفلسطيني؟</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ على المدى القصير، يجب البدء بالاستثمار في توقُّع احتياجات المهارات، في الوقت الفعلي؛ لتمكين التعليم والتدريب من صياغة استجابة مناسبة للتحوّل الرقمي للقطاعات من حيث التدريب الأولي، واكتساب المهارات. ■ على المدى المتوسط، يجب التأكد من الإدماج، من خلال سياسات سوق العمل النشطة، التي تمكّن الفئات الضعيفة (بما في ذلك النساء ذوات المهارات العالية) من المشاركة في سلاسل القيمة العالمية، من خلال الأعمال المتناهية الصغر، والأعمال الحرة ضمن اقتصاد المنصة. ■ على المدى الطويل، يجب تجاوز قطاع التكنولوجيا، والعمل جنباً إلى جنب، مع المزيد من القطاعات التقليدية، لإنشاء قطاعات تقنية، من أجل توسيع الابتكار والإبداع. 	<p>استثمر في توقُّع احتياجات المهارات، في الوقت الفعلي؛ لتقييم تأثير التحوّل الرقمي على جميع القطاعات الاقتصادية؛ من أجل فهم المتطلبات الجديدة؛ من حيث تنمية رأس المال البشري.</p>	

الملحق 2. نظام التعليم والتدريب المهني في فلسطين



قائمة المراجع

- Agbahey, J., Siddig, K., & Grethe, H. (Humboldt University of Berlin, Department of Agricultural Economics, Germany), 2018. 'Labor exports from Palestine to Israel: A boon or bane for the West Bank economy', 2018 Conference, 28 July–2 August 2018, Vancouver, British Columbia 277252, International Association of Agricultural Economists. Accessed at <https://ideas.repec.org/p/ags/iaae18/277252.html>
- AWRAD & CARE International in the West Bank and Gaza and the Department for International Development (DFID), 2015. *Skills Gaps and Development in the Occupied Palestinian Territory*. 2015.
- BTC, 2015. Belgian Development Agency (BTC) and Arab World for Research and Development (AWRAD). *Qualitative Research on Recruitment Processes of TVET Graduates in Palestine*. July 2015.
- BTC, 2016. Belgian Development Agency (BTC) and Al Athar Global Consulting, *TVET Labour Market Needs Assessment Study in the Gaza Strip. Assessment Report–Final*. August 2016.
- DVV, 2019. Dr. Sami Al-Kilani, HR&D and DVV International. *Adult Education in Palestine: The Situation, the Requirements and Prospects of Improvement*. September 2019.
- EC, 2018. European Council Recommendation of 22 May 2018 on key competences for lifelong learning (2018/C 189/01). Accessed at [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0604(01)&from=EN)
- EC, 2020a. European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion, *Lifelong guidance policy and practice in the EU: Trends, challenges and opportunities*. Brussels, February 2020. Accessed at <https://epale.ec.europa.eu/en/resource-centre/content/lifelong-guidance-policy-and-practice-eu-trends-challenges-and-opportunities>
- EC, 2020b. EC communication on European Skills Agenda: For Sustainable Competitiveness, Social Fairness And Resilience 2020. Accessed at <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22832&langId=en>
- ETF, 2020a. *ETF Palestine: Education, training and employment 2019*, Feb 2020. Accessed at www.etf.europa.eu/sites/default/files/document/Country%20ofiche%202019%20Palestine.pdf
- ETF, 2020b. *COVID-19 mapping*. Accessed at www.etf.europa.eu/sites/default/files/2020-07/etf_covid_mapping_v06_1.pdf
- ETF, 2021. *ETF Palestine: Education, training and employment 2020*, forthcoming.
- GIZ, 2015. GIZ and Palestine Economic Policy Research Institute (MAS). *Training Provision and Employment in Palestine: Gaza, East Jerusalem, Refugee Camps, Area C*. 2015.
- GIZ, 2020. Michael Klode. *Current challenges for demand-oriented TVET programmes in Palestine*. unpublished working document, 2020.
- ILO, 2016. Sadeq, T. (2016). 'Labour market transitions of young women and men in the Occupied Palestinian Territory: Results of the 2015 school-to-work transition', Youth Employment Programme: Employment Policy Department, Work4Youth Publication Series No. 40. Accessed at www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_502366.pdf
- MAS, 2015. Hisham Kuhail, *Implementing the National TVET Strategy: A Prerequisite for Meeting the Labor Market Needs*, Jerusalem/Ramallah, 2015.
- Ministry of Education and Higher Education (MoEHE), 2017. *Education Sector Strategic Plan 2017–2022*. Ramallah. April 2017.

- Ministry of Education and Higher Education (MoEHE), Department of TVET, 2018. Concept paper. *Technical and vocational education in Palestine: The way forward*. Ramallah. April 2018.
- Ministry of Education, General Department of Educational Supervision and Rehabilitation, 2019. *Science Technology Engineering Math (STEM) Palestine*. November 2019. (English translation from Arabic).
- National Report Palestine, 2020. Prepared in the framework of the Torino Process, Ramallah, 2020. Accessed at <https://openspace.etf.europa.eu/trp/torino-process-2018-2020-palestine-national-report>
- Nature, 2020. Moreno Bonaventura, Valerio Ciotti, Pietro Panzarasa, Silvia Liverani, Lucas Lacasa & Vito Latora, 'Predicting success in the worldwide start-up network', *Nature: Scientific Reports* 10, Article number: 345 (2020). Accessed at www.nature.com/articles/s41598-019-57209-w
- OCHA, 2019. *Humanitarian Needs Overview and Humanitarian Response Plan 2020: Dashboard*, December 2019. Accessed at www.ochaopt.org/content/humanitarian-needs-overview-and-humanitarian-response-plan-2020-dashboard
- Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), 2018. *Population, Housing and Establishments Census 2017, Final Results – Establishments Report*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2384.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020a. *Multidimensional Poverty Report, 2017*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2524.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020b. *Characteristics of Education Among Individuals of the Palestinian Society 2007, 2017*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2523.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020c. *Performance of the Palestinian Economy, 2019*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2519.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020d. *Palestinian Labour Force Survey: Annual Report: 2019*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2515.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020e. *Dissemination and Analysis of Census Findings: Labour Force Participation and Employment in the State of Palestine*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2507.pdf
- Palestinian Central Bureau of Statistics, 2020f. *Sustainable Development Goals Statistical Report, 2020*. Ramallah – Palestine. Accessed at www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2518.pdf
- Solutions for Youth Employment (S4YE), 2018. 'Digital Jobs for Youth: Young Women in the Digital Economy', Washington, DC: World Bank Group.
- S4YE, 2018. Robinson, Danielle Simone; Datta, Namita; Massey, Emily; Kgasago, Tshogofatso; Jakoet, Mishkah; Glick, Peter J.; Carew, Diana Gehlhaus; Edochie, Ifeanyi; McLaughlin, Delores; & Small, Andrew. 2018. *Digital Jobs for Youth: Young Women in the Digital Economy* (English). *Solutions for Youth Employment*. Washington, D.C.: World Bank Group. Accessed at <http://documents.worldbank.org/curated/en/503651536154914951/Digital-Jobs-for-Youth-Young-Women-in-the-Digital-Economy>
- UNCTAD, 2019. *Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory*. July 2019. Accessed at https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/tdbex68d4_en.pdf

UNCTAD, 2020. *Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory*. Aug 2020. Accessed at https://unctad.org/system/files/official-document/tdb67_d5_en.pdf

UNESCO, 2019. Dr. Ziad Jweiles. *Enhancing Institutionalised Partnerships between TVET Institutions and the World of Work in the Arab Region – Palestine*. Beirut 2019.

UN Women, 2017. El Feki, S., Heilman, B., & Barker, G., eds. (2017). *Understanding Masculinities: Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES) – Middle East and North Africa*. Cairo and Washington, D.C.: UN Women and Promundo-US. Accessed at www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/5/understanding-masculinities-results-from-the-images-in-the-middle-east-and-north-africa

World Bank, 2018a. Hillis, Samira Ahmed; Alaref, Jumana Jamal Subhi; & Takkenberg, Wouter Matthijs. 2018. *Enhancing job opportunities for skilled women in the Palestinian territories* (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Accessed at www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/enhancing-job-opportunities-for-skilled-women-in-the-palestinian-territories

World Bank, 2018b. *Tech start-up ecosystem in West Bank and Gaza: Findings and recommendations* (English). Washington, D.C.: World Bank Group. Accessed at <http://documents.worldbank.org/curated/en/715581526049753145/pdf/126144-replacement-WBG-ecosystem-mapping-digital.pdf>

World Bank, 2019a. *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 September 2019. Accessed at www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-monitoring-report-to-the-ad-hoc-liaison-committee-september-2019

World Bank, 2019b. *Palestine's Economic Update – October 2019*. Accessed at www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-update-october-2019

World Bank, 2019c. *West Bank and Gaza: Jobs in West Bank and Gaza. Enhancing Job Opportunities for Palestinians*, June 2019. Accessed at <http://documents.worldbank.org/curated/en/523241562095688030/pdf/West-Bank-and-Gaza-Jobs-in-West-Bank-and-Gaza-Project-Enhancing-Job-Opportunities-for-Palestinians.pdf>

World Economic Forum, 2016. *New Vision for Education: Fostering Social and Emotional Learning through Technology*, March 2016. Accessed at www3.weforum.org/docs/WEF_New_Vision_for_Education.pdf

World Economic Forum (WEF), 2018. Digital Transformation Initiative (in collaboration with Accenture). *Unlocking \$100 Trillion for Business and Society from Digital Transformation. Executive Summary*. May 2018. Accessed at <http://reports.weforum.org/digital-transformation/wp-content/blogs.dir/94/mp/files/pages/files/dti-executive-summary-20180510.pdf>

مصادر الشبكة العنكبوتية

STEM Education Guide, accessed at <http://stemeducationguide.com/stem-v-steam/> on 19 June 2020

UNDP website, accessed at www.ps.undp.org/content/papp/en/home/presscenter/articles/2018/freelancing-in-the-state-of-palestine.html on 19 June 2020

International Monetary Fund, IMF Balance of Payments Statistics Database

International Labour Organisation, ILOSTAT Database

Palestinian Central Bureau of Statistics, Education Statistical Yearbooks

Palestinian Central Bureau of Statistics, National Account Statistics

Palestinian Central Bureau of Statistics, Labour Force Surveys

Palestinian Central Bureau of Statistics, Household Expenditure and Consumption Surveys

UNESCO, UIS Database

United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division, UNDESA

World Bank, World Development Indicators (WDI) Database

Where to find out more

Website

www.etf.europa.eu

ETF Open Space

<https://openspace.etf.europa.eu>

Twitter

[@etfeuropa](https://twitter.com/etfeuropa)

Facebook

facebook.com/etfeuropa

YouTube

www.youtube.com/user/etfeuropa

Instagram

instagram.com/etfeuropa/

LinkedIn

linkedin.com/company/european-training-foundation

E-mail

info@etf.europa.eu



European Training Foundation

