

# מדיניות חברתית כעניין מקומי, עולמי או עולמקומי? המקרה של הרשות הפלסטינית<sup>1</sup>

מאת אברהם מחאג'נה<sup>2</sup>

מחקר זה, המבוסס על חקר המקרה של מאמצי ההעסקה של מעוטי היכולת ברשות הלאומית הפלסטינית, מראה שעיצובה ויישומה של מדיניות חברתית, בעידן הנוכחי, הוא עניין עולמקומי (גלוקלי); כלומר: הוא פונקציה של היחסים בין תהליכים ושחקנים מקומיים (לוקליים) פנימיים (חברתיים, כלכליים, פוליטיים ומדינתיים) ועולמיים (גלובליים) חיצוניים (מדינות תורמות וארגונים בינלאומיים). המחקר לוקח חלק בדיון התיאורטי המתנהל כיום בספרות אודות השפעות תהליך הגלובליזציה על המדיניות החברתית ומרחיב את תקפותה של גישת היחסים ההדדיים אל מקרים אמפיריים "לא קלאסיים" כמו הרשות הלאומית הפלסטינית: גוף שלטוני לא מדינתי, בהתהוות, עם הקשר כלכלי, חברתי ומדיני מורכב.

---

## מבוא

מאמר זה, הבוחן את חקר המקרה של מאמצי ההעסקה של מעוטי היכולת ברשות הלאומית הפלסטינית (להלן הרשות), מצביע על כך שעיצובה ויישומה של מדיניות חברתית, בעידן הנוכחי, הוא עניין גלוקלי; כלומר: הוא משקף את היחסים בין תהליכים ושחקנים לוקאליים-פנימיים (חברתיים, פוליטיים ומדינתיים) לתהליכים ושחקנים גלובליים-חיצוניים (ארגונים בינלאומיים)<sup>3</sup>. במלים אחרות, המחקר נוטל חלק בדיון התיאורטי המתנהל כיום בספרות אודות השפעות תהליך הגלובליזציה על המדיניות החברתית ומרחיב את תקפותה של

---

<sup>1</sup> אני מודה לד"ר מיכאל שלו וד"ר זאב רוזנהק על עצותיהם המועילות בכל שלבי ערכת מחקר זה, וכן אני מודה לפרופ' גוני גל ולשני שופטים אנונימיים על הערותיהם בעת כתיבת המאמר.

<sup>2</sup> אוניברסיטת אלקודס והמכללה האקדמית בית ברל.

<sup>3</sup> מבין המונחים השונים בספרות המאפיינים את התופעה הועדף המונח **ארגונים בינלאומיים**. מדובר במוסדות שנוסדו מתוך שיתוף פעולה בין מדינות (לכן הם ארגונים בינלאומיים), שפעולתם על פי רוב חוצה גבולות (ארגונים טרנס-לאומיים) ואין הם מזוהים עם מדינה מסוימת (ארגונים על-לאומיים).

גישת הוויתורים ההדדיים למקרים אמפיריים "לא קלאסיים" כמו הרשות, דהיינו גוף שלטוני לא מדינתי, בהתהוותו, השרוי בהקשר כלכלי, חברתי ומדיני מורכב. חקר המקרה שבמוקד המאמר – מדיניות ההעסקה של מעוטי היכולת (הידועה בספרות כ-Workfare) – נבחר משני טעמים מרכזיים: ראשית, מדובר בתחום חברתי חדש במסגרת הרשות המאפשר לנו לבחון את השפעתם "הנקייה" של היחסים בין הלוקלי לגלובלי ללא "הרעשים" של הירושה המוסדית מעידן הכיבוש. שנית, מדובר בתחום חברתי שאיננו זוכה לתשומת לב מחקרית מספקת בהיותו נופל בין תחום הסעד לתעסוקה. טענת המאמר היא שאפילו בתחום שולי באופן יחסי מדיניות הרווחה בתוך מדינת הלאום מעוצבת ומיושמת כתוצר של יחסים דו-סטריים בין הפנים לחוץ.

תחילה נציבע על אי הרלוונטיות של רוב התיאוריות המרכזיות העוסקות בהתפתחות מדינת הרווחה. תיאוריות אלה נמנות עם הגישה המדגישה את גורמי הפנים וגורסת שמדינת הרווחה היא בעיקר ביטוי לתהליכים וללחצים שמקורם מחוץ למנגנון הממשלתי. כאלטרנטיבה תוצג הטענה שהגלובליזציה היא גורם משמעותי בהסבר התפתחותה של המדיניות החברתית ברשות. לביסוס טענה תיאורטית זו נסקור את אפיוני הרשות מבחינה חברתית, כלכלית, פוליטית ומדינית, כדי להמחיש את מידת התלות של החברה והשלטון במשאבים ובלגיטימציה של הקהילה הבינלאומית. בהמשך נבחין בין שלוש גישות העוסקות במהות המדינה בעידן הגלובליזציה – **הכפייה, החסינות והיחסים ההדדיים**. לאחר מכן נעבור לדון במקרה האמפירי של מאמצי ההעסקה של מעוטי היכולת ונסיים במסקנות כלליות על השפעת יחסי הפנים והחוץ על עיצובה של מדיניות חברתית במדינת הלאום.

---

## הסבר וניתוח התפתחותה של המדיניות החברתית ברשות הפלסטינית

---

מעטה היא הספרות מחקרית העוסקת במדיניות חברתית המתאימה למדינות מתפתחות ופוסט-קולוניאליות, אשר הרשות הפלסטינית נמנית עמן. רוב התיאוריות המרכזיות העוסקות בהתפתחות מדינת הרווחה במדינות המערב המתועשות באות מהגישה המדגישה את גורמי הפנים והגורסת שמדינת הרווחה היא בעיקר ביטוי לתהליכים וללחצים שמקורם מחוץ למנגנון הממשלתי. כלומר: המדינה היא למעשה קופסה שחורה (גישות מבניות) או לחילופין זירת מאבק (הגישות הפוליטיות) שבתוכה פועלות קבוצות מתחרות. בעולם מושגים זה, גישת המודרניזציה (הפונקציונלית) רואה במדינת הרווחה ישות המגיבה לצרכים הפונקציונליים החדשים של המודרניזציה או לתהליך בינוי המדינה (Wilensky, )

1975). בדומה לה, הגישה המעמדית מסתכלת על מדינת הרווחה כעל כלי שרת בידי המפלגה השלטת (Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1989). לבסוף, גישת קבוצות האינטרס מתייחסת למדיניות החברתית כביטוי לשתדלנותן של קבוצות אינטרס חזקות (Pampel & Williamson, 1988, 1989).

אין גישות אלה מספקות הסבר להתפתחותה של המדיניות החברתית ברשות, כמו גם במדינות מתפתחות אחרות. קשה לאפיין את שלטון הרשות כפלורליסטי (קבוצות האינטרס). כמו כן, אין מאבקים מעמדיים גלויים או ממוסדים (סוציאלי דמוקרטיה). יתרה מזאת, חסרים לחברה הפלסטינית המשאבים החומריים והסימבוליים כדי לתכנן מדיניות רווחה שתהלוך את צורכי בניוי המדינה העתידית.

במהלך השנים התברר גם לחוקרי המדיניות החברתית במדינות פוסט-קולוניאליות, שחלק ממוסדות המדינה מילאו תפקידים שחרגו מדרישות הכוחות הדומיננטיים הפועלים בתוכה. במובן זה המדינה לא היתה אותו גורם פסיבי-מבצע בלבד, כפי שהציעו הגישות המדגישות את גורמי הפנים וגורסות שמדינת הרווחה היא בעיקר ביטוי לתהליכים וללחצים שמקורם מחוץ למנגנון הממשלתי, כמו היענות לצרכים החדשים של המודרניזציה או לתהליך בניוי המדינה, ולא כלי שרת בידי המפלגה השלטת. היא גם לא היתה ביטוי לשתדלנותן של קבוצות אינטרס חזקות, כפי שהוצג בפסקה הקודמת. הבנה תיאורטית זו חלחלה לכתביו של מידג'לי (Midgley, 1992, 1997; Midgley & Simbi, 1993) אשר הקדיש, מתחילת שנות התשעים, תשומת לב מיוחדת לתפקידם של מוסדות מדינתיים בעיצוב מדיניות הרווחה במדינות העולם השלישי. תפנית תיאורטית זו של מידג'לי לא נולדה בחלל ריק. לפי קימרלינג (1995) סוף שנות השמונים היא תקופת המיסוד של המדינה המודרנית בעולם השלישי. כפועל יוצא, רק בתקופה ההיא החלה התעניינות רבה במושג המדינה, והתרחב הדיון בגישה הרואה בפעילויותיה ומוסדותיה חוט שדרה בהתפתחויות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות השונות. עם זאת, חשוב להדגיש שכתביו של מידג'לי אימצו את המודל המדינתי המערבי, שהוטבע בצורה מסודרת ומאורגנת בידי חוקרים כגון סקוצ'פול ושותפיה (Skocpol, Evance & Rueschemeyer, 1985). כלומר: למרות המודעות לאי התאמתו של המודל המדינתי המערבי, לא נעשה כל ניסיון להתאים אותו להקשר של מדינות מתפתחות או פוסט קולוניאליות.

### **המדינה כגורם המסביר את התפתחותה של המדיניות החברתית**

סקוצ'פול וחבריה (1985), אשר קראו בספרם "להחזיר את המדינה בחזרה", הבחינו בין שתי רמות ניתוח באשר ליחסים בין המדינה לחברה: בראשונה המדינה היא "שחקן אוטונומי" שיש לו מטרות ואינטרסים משלו, והוא מנסה לקדם אותן באמצעות פעילותו (עמ' 9). משמעות הדבר היא שלמנגנון הברוקרטי

(ולא הפוליטי) יש חשיבות רבה בעיצובה של המדיניות. לעתים המדיניות מעוצבת בהשפעת תפיסת העולם או האינטרסים של המנגנון הבירוקרטי (שימור או הרחבת המנגנון, גיוס משאבים או צבירת עוצמה). עם זאת, ראוי להדגיש שהאוטונומיה של המדינה משתנה בהתאם לנסיבות המשתנות ולמערך היחסים עם הקבוצות השונות והמרכיבים האחרים בחברה. ברמת הניתוח השנייה המדינה נתפסת כמבנה מוסדי (עמ' 21) שמאפייניו משפיעים על התהוותן של קבוצות ועל סיכוייהן להעלות נושאים ותביעות לסדר היום הציבורי (Skocpol, 1985, 1992; Skocpol & Amenta, 1986). רמת הניתוח הראשונה מתאימה (אך לא מספיקה) לדיון הנוכחי, כיוון שמדובר בגוף שלטוני השואף להקים מדינה עצמאית משלו. עם זאת הרשות, כגוף מדינתי, נוצרה ופועלת בשיאו של עידן הגלובליזציה שבו לארגונים הבינלאומיים השפעה רבה על עיצובה של מדיניות חברתית במדינות מפותחות, מתפתחות, במעבר, מתהוות ובמשבר. יתרה מזאת, כפי שנראה בהמשך, הרשות תלויה רבות במימון ובלגיטימציה של הקהילה הבינלאומית בדמות הארגונים הבינלאומיים והמדינות התורמות.

### **הגלובליזציה כגורם משמעותי בהסבר התפתחותה של המדיניות החברתית**

לתהליך הגלובליזציה מספר ביטויים מרכזיים: כלכליים, טכנולוגיים, פוליטיים, חברתיים ותרבותיים (Hoogvelt, 2001). לדידו של דיקון (Deacon, 1994), ביטוי מרכזי של תהליך הגלובליזציה הוא מעורבותם האינטנסיבית של הארגונים הבינלאומיים בעיצוב המדיניות הכלכלית-החברתית ברמה העולמית והלאומית. נמצא שהארגונים הבינלאומיים משפיעים על המדיניות במדינת הלאום בשלוש צורות: השפעה ישירה: הארגונים הבינלאומיים מתנים את הסיוע בעריכת שינויים מבניים; השפעה עקיפה: הארגונים הבינלאומיים מתחברים עם מעצבי מדיניות שונים, ברמות שונות, במדינה נתונה; השפעה סמויה: הארגונים מעצימים חלקים של החברה האזרחית כדי שהם יאיצו את השינויים (Deacon, 1995; Manfred, 2003).

ככלל, שוררת בין הארגונים הבינלאומיים מחלוקת עמוקה בסוגיית המדיניות החברתית העדיפה. הארגונים הכלכליים (הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית וארגון הסחר העולמי) דוגלים במדיניות כלכלית-חברתית שהיא בעיקרה ניאו ליברלית. בניגוד להם, הארגונים החברתיים (ארגון העבודה העולמי, ארגון הבריאות העולמי וסוכנויות האו"ם למיניהן) מאמינים במדיניות רווחה המושפעת יותר מתפיסות סוציאל דמוקרטיות. אכן שורר הרושם שהארגונים הבינלאומיים הכלכליים הם אלה הנושאים את דגל הגלובליזציה. לעומתם, הארגונים הבינלאומיים החברתיים ממלאים תפקיד מרכזי כשומר בשער, המוסת את השפעתם השלילית של הארגונים הכלכליים (Deacon & Hulst, 1997; Stiglitz, 2002).

מעקב אחר מעורבותם של הארגונים הבינלאומיים במדינות הפוסט-קומוניסטיות מלמד שפרט לאידיאולוגיות כלכליות-חברתיות שונות, יש להם משאבים ומנגנוני פעולה שונים. לכן הם יכולים לתאם, לשתף פעולה, להתמקח או להתנגש כדי להגיע לעמדות השפעה בתוך אותה מדינה, בתקופות שונות וסביב סוגיות מגוונות (Deacon, Hulst & Stubbs, 1997). יתרה מזאת, מחקרים שונים תיעדו את התחברות הארגונים הבינלאומיים עם משרדי ממשלה, קבוצות אינטרס, מפלגות מכל הקשת הפוליטית, ארגוני גג של עובדים, נציגי מעסיקים וארגונים לא ממשלתיים (לפי העניין), בחיפוש אחר עמדות השפעה בתוך המדינה. למעשה, הקואליציות או התחרויות האלה בין הארגונים הבינלאומיים יכולות להביא לכריתת בריתות או להדליק את אש המחלוקת בין הגופים המקומיים עצמם, על פי מערכת יחסיהם (קרבה או עוינות) עם הארגונים הבינלאומיים השונים (Bird, 1996; Hoogvelt, 2001; Strang & Chang 1993; Yeates, 2001).

#### **הארגונים הבינלאומיים והמדינות המתפתחות: האומנם יחסים חד סטריים וכופים?**

חלק מהחוקרים העוסקים בהשפעת הגלובליזציה במדינות מתפתחות מצדדים בטיעון התיאורטי האומר שהמדינה נסוגה, באיטיות אך בעקביות, מתפקידיה, מסמכויותיה ומשליטתה לטובת הארגונים הבינלאומיים. במלים אחרות הם טוענים שיחסים אלה הם חד סטריים ואף כופים. מנקודת מבטם הארגונים הבינלאומיים הם אלה אשר מעצבים את המדיניות החברתית בתוך המדינה. הארגונים הגלובליים מתערבים בעיקר במדינות מתפתחות, מדינות מתהוות ומדינות במשבר. למדינות אלה יש צורך רב בתמיכתם, מה שמאפשר להם להכתיב תנאים בתמורה למענה שיספקו לצורכי אותה מדינה. במונח זה מאזן הכוחות הוא לטובתם של הארגונים הבינלאומיים, המכתיבים הוראות והנחיות בדמות "תעשה ואל תעשה" או "מותר ואסור". המדינות המתפתחות, הזקוקות למימון וללגיטימציה, נענות ומצייתות להנחיות הללו (אלמגדוב, 2000; אלמותדיין, 2006; אלסיד, 2001).

מול גישה זו אימץ קומץ חוקרים גישה המדגישה את היעדרן של השפעות חיצוניות, בדמות הגלובליזציה והארגונים הבינלאומיים, על המדינה. לטענתם גם אם הגלובליזציה מפעילה לחצים על מדינת הרווחה, הדינמיקה שלה נקבעת על פי העיבוד הפוליטי של לחצים אלה בידי שחקנים הפועלים ברמה המקומית ועל פי מאזן הכוחות ביניהם. במלים אחרות, אופן השינוי וממדיו במדיניות החברתית בתוך מדינה כלשהי נקבע בסופו של דבר בידי תהליכים פוליטיים ברמת המדינה. ברוח גישה זו נמצא, שסיוע החוץ של הארגונים הבינלאומיים למדינות אפריקה שיפר אך במידה מוגבלת את תפקודן בתחום הממשל והכלכלה. ההסבר שהוצג במחקר הוא שפעולתם של גורמים חברתיים ומדינתיים מבית צמצמה ואף נטרלה

אותה השפעה חיובית צפויה של סיוע החוץ בתחומי הממשל והכלכלה (-104 pp. Goldsmith, 2001, 105).

בשונה משתי הגישות שלעיל, גישת היחסים ההדדיים (Deacon, 1994, 1995; Deacon & Hulst, 1997; Deacon, Hulst & Stubbs, 1997; Lipschutz & Rowe, 2005; Noel & Therien, 1995) רואה במדיניות החברתית תוצר של אינטראקציות הדדיות בין הארגונים הבינלאומיים, הגופים המדינתיים והחברה האזרחית. גישה זו רואה צורות שונות של יחסים עם המדינה: שותפות, עליונות, תיאום וכוחניות. עם זאת, נמצא שהקשר בכל המקרים אשר נחקרו מבוסס על הדדיות – כל צעד בנושא המדיניות החברתית מותנה בהסכמתם של השחקנים הפנימיים והחיצוניים כאחד. במקרים של מחלוקת קשות בין הצדדים, כפי שתועד במדינות הפוסט-קומוניסטיות, הצליחו שני הצדדים להגיע לפשרה, והמדינה לא איבדה את ריבונותה (או האוטונומיה שלה) לטובת הארגונים הבינלאומיים. לפי גישת ההדדיות, מה שנראה כחולשה של המדינה הוא למעשה החלטה אינטרסנטית שלה. ההחלטות בתחום המדיניות החברתית מתקבלות באופן שבו המדינה היא זו הקובעת אם להמשיך ולהחזיק או להעניק חלק מסמכויותיה לטובת הארגונים הבינלאומיים.

בבסיס גישת היחסים ההדדיים עומדת הנחת יסוד האומרת שהארגונים הבינלאומיים פועלים מול המדינות, באמצעותן ובהסכמתן. תומכי גישה זו מציגים שלושה טיעונים מרכזיים המחזקים הנחת יסוד זו:

א) המדינות שונות בתכלית זו מזו, בהקשר הלאומי, הפוליטי, הכלכלי, החברתי והתרבותי. מכאן נובע שהשפעת הארגונים הבינלאומיים במדינות השונות תלויה במאזן הכוחות הפנימיים של כל מדינה: סוג המשטר, המפלגות השלטוניות, עוצמת האיגודים המקצועיים או, לחילופין, בעלי ההון והדומיננטיות של קבוצות האינטרסים השונות.

ב) הארגונים הבינלאומיים לא מסוגלים לפעול לבדם ללא שיתוף הפעולה או מעורבות המדינה. בסוגייה זו מצא בירד (Bird, 1996), שמדינות שפנו לקבל את עזרת קרן המטבע הבינלאומית הן אלה שמיצו את כל אפשרויות הסיוע הכלכלי מגורמים חיצוניים, כולל הלוואות בשוק הפרטי. עם זאת, בשנים 1989-1980 הופסקו 266 תוכניות שהציעה קרן המטבע הבינלאומי למדינות נזקקות אלה, כי למרות העוני, המצוקה, המשבר והנזקקות שלהן, הן נמנעו מליישם או להתמיד בתוכניות אלה (Bird, 1996). ההסבר המרכזי להעדר שיתוף הפעולה שלהן עם קרן המטבע הבינלאומית הוא תחושתן של ממשלותיהן, שאין להן "בעלות" על תוכניות המבצעות בטריטוריה שלהן.

בהקשר זה נוסף, שלעתים מגיעים הארגונים הבינלאומיים לפשרה עם מדינות שונות. בפשרה כל צד שומר על האינטרסים הבסיסיים שלו. בסוגייה זו טען פיינמור (Finnemore, 1993), שיש לאמץ את המודל Demand-Driven

לתיאור מערכת היחסים בין המדינה לארגונים הבינלאומיים. כדי להמחיש את טיעונו, הוא מזכיר את מאמצי אונסק"ו בלבנון להקים רשות עליונה למדעים. נמצא, שחרף כל מאמצי הארגון אימצה לבנון החלטת פשרה בין עמדתה הבסיסית הסרבנית למאמצי השכנוע והשידול של הארגון הבינלאומי.

ג) הארגונים הבינלאומיים סופגים ביקורות חריפות עד כדי דה-לגיטימציה של סמכויותיהם, תפיסות העולם החברתיות שלהם, שיטות עבודתם, סדרי העדיפות שלהם, התחרויות ביניהם ותוצאות תפקודם בעולם. הביקורות הופנו כלפי הבנק העולמי (World Bank, 1997), קרן המטבע הבינלאומית (Bird, 1996) ארגון העבודה העולמי (Strang & Chang, 1993), סוכנויות האו"ם (Finnemore, 1997; UNRISD, 1993) וארגונים בינלאומיים אחרים (Deacon & Hulst, 1997; Deacon, Hulst & Stubbs, 1997). הביקורות אילצו את הארגונים הבינלאומיים לערוך רפורמות ושינויים מבניים ביעדים, בחשיבה ובשיטות הפעולה שלהם בתחום המדיניות החברתית. שלושת השינויים המרכזיים הרלוונטיים לדיוננו: גילוי נכונות גדולה יותר להיכנס לשותפויות אמיתיות עם המדינה; הכרה בצורך להתאים את המעורבות שלהם להקשר המיוחד של כל מדינה ספציפית; גילוי יתר רגישות לצורכי המדינה הפנימיים. בפועל הואצלו סמכויות רבות של ארגונים בינלאומיים למשלחות המקומיות במדינות (Deacon, Hulst & Stubbs, 1997). לענייננו, המפגש של הארגונים הבינלאומיים עם הרשות מתקיים בשיאו של ארגון מחדש אצל השותפים הבינלאומיים.

---

### הרשות הפלסטינית: ההקשר החברתי, הכלכלי והפוליטי של מדיניות ההעסקה של מעוטי יכולת

---

בדומה לרוב המדינות הפוסט קולוניאליות, צורכי הרווחה הרבים של החברה הפלסטינית נותרו ללא מענה, לנוכח קריסת מערכת התמיכה הבלתי פורמלית<sup>4</sup> ובהעדר הגנה חברתית ממוסדת בדמות מערכת ביטוח סוציאלי ופנסיוני (הלאל ואלמאלכי, 1997א, 1997ב; הלאל, אלמאלכי ולדאוודה, 1998; Braun; 1991; Burgess & Stern, 1991; Jutting, 2000).

בתקופת המחקר 1999-1994 (משנת 1994 שבה קיבלה הרשות את סמכויותיה השלטוניות ברצועת עזה ויריחו ועד שנת 1999 שבמהלכה, לפי הסכם אוסלו, היתה אמורה להכריז על עצמאותה כמדינה) מנתה אוכלוסייה הרשות כ-

---

<sup>4</sup> מערכת תמיכה בלתי פורמלית משמעותה חלוקת הטבות בכסף, בעין ושירותים על בסיס פרימורדיאלי. קריסתה החלה בשנת 1988, עם ניתוק הגדה מהסיפוח הירדני, תמיכת אש"ף בעיראק בתקופת מלחמת המפרץ, התרוששות האוכלוסייה בתקופת האינתיפאדה וחזרתם של העובדים ממדינות המפרץ והפזורה (הלאל ואלמאלכי, 1997א, עמ' 69; סאלם, 1999).

2.9 מיליון איש, הפרוסים על 54 ערים ו-605 כפרים. באופן ייחודי לרשות, 41.4 אחוז מאוכלוסייתה הם פליטים מאז שנת 1967. מתוכם חיים 18 אחוז במצוקה קשה ב-27 מחנות פליטים. לאור הנתונים הדמוגרפיים הקשים, גם בקנה מידה עולמי, התגברו הדרישות ממערכות הרווחה. ממוצע הילודה ברשות עומד על 6.1 ילדים לכל אישה, לעומת 4.1 בעולם הערבי ו-2.7 ברמה העולמית. מכאן שהתוספת השנתית לאוכלוסיה בסוף 1999 היתה 4.1 אחוז. ממוצע הנפשות במשק בית הוא 6.4, כשכל ארבעה חולקים חדר (Palestinian Central Bureau of Statistics {PCBS}, 1999a; Palestine Economic Policy Research Institute {MAS}, 1998; United Nations Development Program {UNDP}, 2000).

מדיניות הסגרים של ישראל והעובדה שמחצית האוכלוסייה הפלסטינית (49.2 אחוז) היא נשים, שמתוכן 12.4 אחוז בלבד משתתפות בכוח העבודה, הפכו כל 6.5 פלסטינים נתמכים התלויים במפרנס. לשם השוואה, בעולם הערבי 4.7 אנשים נסמכו על שולחנו של מפרנס אחד. אחוז הנתמכים הגבוה ברשות קשור גם באבטלה הגואה בתחומיה. בשנים 1994-1998, כשישראל סגרה את שוק העבודה שלה לאזרחי הרשות, נעו ממדי האבטלה בין 30 ל-40 אחוז. על פי אומדנים שונים הקיפה האבטלה מראשית 1999 עד ראשית 2000, בין 13 ל-19 אחוז מכוח העבודה האזרחי. מאז, בין היתר בגלל הסגרים, עברה האבטלה את ה-50 אחוז (מכחול ונאדר, 1995; שבאנה וברגותי, 1999; MAS, 1999, 2000).

מצב חמור ומתמשך זה של אבטלה מסייע בהבנת תופעת העוני שהקיפה 23.5 אחוז מהתושבים (18 אחוז בגדה המערבית, לעומת 38 אחוז ברצועת עזה ו-42 אחוז ויותר במחנות הפליטים). העניים חיים מתחת לקו עוני של 1390 ש"ח לחדש, למשפחה המונה שש נפשות (חגאזי וסעיד, 1999 National Commission for Poverty Alleviation, 1998). משנת 1994 ועד סוף 2000 נמשכו מגמות הירידה ברמת החיים, אי השוויוניות והפערים שהלכו וגדלו בהכנסות. מגמות אלה דרשו משאבים בתחומי החינוך והבריאות, כמו גם יצירת מקומות עבודה (Birzeit University, 1997, 1999).

בתחום הכלכלי, בעייתה העיקרית של הכלכלה הפלסטינית היא תלותה הכפויה בישראל ברוב תחומי החיים: תשתיות – הרשות קונה את שירותי הטלפון (עד 1998), החשמל, הנפט והמים מישראל (Mody, 1997); תנועה – מעבר אנשים וסחורות בתוך הרשות, ממנה ואליה טעון את הסכמת ישראל (UNSCO, 1999); פיתוח – הרשות חייבת לקבל אישור מישראל לפרוייקטים, טרם יוגשו למדינות תורמות (Zagha, Jama & Harb, 1999); חקיקה – חקיקה חדשה תתואם עם הוועדה המשפטית המשותפת (סלאמה, 1996; שחאדה, 1995); גיוס משאבים – ישראל גובה מס ערך מוסף, מכס, אגרות ומס הכנסה מעובדי הרשות בתוך תחומיה.

מלבד בעיית התלות בישראל סבלה הכלכלה הפלסטינית משתי בעיות ניהוליות אקוטיות: הבעיה הראשונה היא שהכיבוש גרם חלל מוסדי בתחום הכלכלי. בנסיבות אלה נאלצה הרשות להקים משרדי ממשלה חדשים, ללא ניסיון, ללא כוח אדם מיומן, ללא מכשור וציוד בסיסי, כשטרם הותקנו תקנות ונהלים להפעלת הכלכלה. כשנעשה כן, היו ההנחיות סותרות ומעורפלות. על כן הן יצרו בלבול אצל האדמיניסטרציה, כפי שהיה בחוק מס ההכנסה שהרשות נאלצה להקפיא את יישומו כדי לבחון אותו מחדש משום שהיה רצוף סתירות פנימיות (MAS & World Bank, 1999). הבעיה השנייה היא שהמעבר משלב המאבק לשחרור לשלב ניהול מדינה היה פתאומי, חד ולא מסודר. התוצאה הישרה היתה אי עמידה בסטנדרטים כלכליים מינימליים, כמו אי הגשת ספרי תקציב כלל או באיחור של חודשים מהמועד (אלאיאם מיום 25/11/99 Birzeit University, 1997, 1999). כשנעשה כן, לא הופיעו כל ההכנסות וההוצאות בתקציב (ארסאלה מיום 6/1/00 עמ' 5; Rocard, 1999). התנהלות זו הזמינה האשמות על שחיתות כנגד הצמרת הפוליטית ברשות (לג'נת אלרקאבה פי אלתשריעי, 1997). המציאות הכלכלית העגומה של הפלסטינים הביאה את התל"ג לנפש בשנת 1999 ל-1,576 דולר (PCBS, 1999b). באותה שנה נאמד התל"ג בלבנון (השרויה במאבקים פנימיים ומלחמה חיצונית) ב-3,350 דולר, ובישראל הוא הגיע ל-16,180 דולר (World Bank, 1999). ביטוי אחר למציאות הכלכלית הקשה ברשות ולתלות העמוקה בגורמי חוץ אנו רואים בתקציבה. בשנת 2000 עמד תקציב הרשות על 1,385 מיליון דולר. מתוכם הועברו 422 מיליון דולר (30 אחוז) כסיוע מהמדינות התורמות והארגונים הבינלאומיים, ויותר מ-575 מיליון (41 אחוז) היו העברות מישראל. כלומר: 70 אחוז מתקציב הרשות ויותר הועברו אליה מגורמי חוץ או באמצעותם (Palestinian Legislative Council, 2000). התרומות, חוץ מההעברות של ישראל, בשנים 1994-1999, הסתכמו ב-2.3 מיליארד דולר. במקביל, ההלוואות שקיבלה הרשות הגיעו בסוף שנת 1999 ל-624 מיליון דולר בקירוב (Ministry of Planing and International Cooperation {MOPIC}, 1995). בנסיבות (Zagha & Jamal, 1997a, 1997b; Zagha, Jamal & Harb, 1999; 2000). כלכליות אלה התגייסה הקהילה הבינלאומית, באמצעות ועדת ההיגוי העליונה למשא ומתן הרב צדדי לשלום, וייסדה את קרן הולסט לתמיכה בתקציב השוטף של הרשות.

הרשות היא ישות אוטונומית לא ריבונית, שקמה בשנת 1994 בעקבות הסכם אוסלו בין הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) למדינת ישראל. ההסכמים המדיניים גזרו, בתקופת הביניים, חלוקת סמכויות עם ישראל. חלוקה זו יצרה פיצול ריבוני. במסגרתה חולקה הרשות לשלושה אזוורי ריבונית: אזור A בריבוניתה המלאה של הרשות. אזור B באחריות משותפת לרשות (אזרחית) ולישראל (ביטחונית). אזור C

בשליטה אזרחית (מלבד מספר פונקציות מצומצמות) וביטחונות מלאה של ישראל (אלחטיב, 1995; סמארה, 1997; שחאדה, 1995).

בניגוד להצהרת העקרונות הפרידה ישראל טריטוריאלית בין הגדה לרצועה ובתוכן (אזורי A, B ו-C). הפרדה זו יצרה עיוות פוליטי ושלטוני שהתבטא בשני מישורים: ראשית, נוצרה, הן בגדה והן ברצועה, כפילות ברוב מערכות הממשל (מנהלה, פרלמנט, משרדי ממשלה וכוחות ביטחון) הפועלות כגופים נפרדים, עם תיאום מינימלי. שנית, נוצר עיוות מינהלי שהשתקף במערכות חיים מפוצלות: בחקיקה (ירדנית בגדה ומצרית ברצועה), בנהלים ובתקנות, במערכות המשפט (המפעילות את החוק הירדני בגדה והמצרי ברצועה) ובמוסדות הציבורי (אלגרבוני, 1999; הלא, 1998). הפיצול הכפוי הזה של מערכות הממשל לא רק עיכב את המיסוד, אלא גם הרחיב את השונות הפוליטית, הכלכלית והחברתית בין שני אזור הרשות.

המציאות המדינתית הבלתי אפשרית, כפי שנידונה למעלה, והשקפת העולם המדינית הקוטבית בין הזרמים השונים בחברה הפלסטינית חיזקו אצל רבים מהחוגים הדתיים (כמו החמאס והג'יהאד) והלאומניים (כמו החזית העמית והחזית הדמוקרטית) את הדה-לגיטימציה של עצם קיומו של גוף שלטוני חלש כזה של הרשות, שחסרים לו המרכיבים הבסיסיים של שלטון (אלמולתקא אלפכרי אלערבי, 1999).

בחלק הבא נמחיש אמפירית שמדיניותה החברתית של הרשות – למרות היותה גוף שלטוני לא מדינתי, בהתהוות, השרוי בהקשר כלכלי, חברתי ומדיני מורכב – מעוצבת ומיושמת כתוצר של מערכת יחסיה האקטיביים עם גופים פנימיים וחיצוניים כאחד. אופרטיבית נראה שמדיניות ההעסקה של מעוטי היכולת ברשות היא תולדה של אינטראקציות בין תהליכים ושחקנים לוקליים-פנימיים (אוכלוסיה אזרחית, כוחות המאבק וארגונים לא ממשלתיים מקומיים) לתהליכים ושחקנים גלובליים-חיצוניים (ארגונים בינלאומיים ומדינות תורמות). נזכיר שבחירת תחום חברתי חדש באזורי הרשות אפשרה לנו לבחון את השפעתם הנקייה של יחסי הפנים והחוץ, ללא הרעשים של הירושה המוסדית מעידן הכיבוש.

### **מאמצי הרשות הפלסטינית להעסיק את מעוטי היכולת**

לנוכח האבטלה הרבה והמצוקה הכלכלית, שאפיינה חלקים נרחבים מאוכלוסיית הרשות, אימצה הרשות הפלסטינית בשנים 1994-1999 שורה של פעולות רווחה, שנועדו להקל על המצוקה (מחאג'נה, 2005). אחד היעדים של פעילות הרשות בתחום זה היה הפעלת תוכנית ההעסקה בעבור מעוטי היכולת. מדיניות ההעסקה של מעוטי היכולת ברשות הפלסטינית התאפיינה בדואליות המתבטאת בקיומן של שתי תוכניות נפרדות: **תוכנית העסקת האישה הענייה**, באחריות משרד הסעד,

המופנית לאוכלוסייה האזרחית; תוכנית השיקום לאסירים משוחררים, לטובת המשתתפים במאבק נגד הכיבוש, בחסות המשרד לטיפול באסירים והמשוחררים. השוני בין שתי התוכניות מחייב התייחסות נפרדת לכל אחת מהן.

### העסקת האישה הענייה

תוכנית העסקת האישה הענייה החלה כשותפות בין המחלקה לפיתוח האישה שבמשרד הסעד, קרן האו"ם לאישה (United Nations Development Fund for Women [UNIFEM]), תוכנית האו"ם לפיתוח ואיחוד בעלי המתפרות הפלסטינים. במסגרת תוכנית זו הוגשו שלושה סוגי שירותים, שהופנו לציבורים שונים מקרב הנשים: (1) חלק מהנשים העניות, מרצועת עזה, הועסקו במתפרות של אזור התעשייה קרני אלמנו'אר, השוכן בגבול הישראלי-פלסטיני, ואשר הוקם כדי לעודד שיתוף פעולה בין תעשיינים פלסטינים וישראלים. נשים אלה, העומדות בראש משפחותיהן והמקבלות קצבת סעד חודשית מלאה, המשיכו לקבל את הסיוע הכלכלי החודשי שלהן, במימונה של תוכנית האו"ם לפיתוח (UNDP). (2) חלק מהנשים קיבלו ייעוץ והדרכה בהקמת עסקים זעירים במימון קרן האו"ם לאישה. (3) לחלק מהנשים הוצעו ערבויות, בתיווך לשכות הסעד, עבור ההלוואות שהן אמורות לקבל. ארגונים בינלאומיים החליטו להעניק לנשים אלה הלוואות להקמת עסקים זעירים באמצעות קומץ של ארגונים לא ממשלתיים מקומיים. משרד הסעד הציע כערכות את קצבאות הסעד החודשיות של הנשים.

אוכלוסיית היעד של תוכנית העסקת האישה הענייה היתה נשים מרצועת עזה, העומדות בראש משפחותיהן ומקבלות קצבת סעד חודשית מלאה. כך נימקה אום ג'יהאד, שעמדה אז בראש משרד הסעד, את תשומת הלב המיוחדת לנשים ברצועת עזה: "הנשים הן קורבנות העוני, החולי והאבטלה ברצועת עזה. משפחה אחת מתוך שלוש סובלת מעוני מרוד עד לרעב" (צאות אלנסאא מיום 5/11/96 עמ' 7). סביר להניח שהמניע העיקרי מאחורי ההחלטה העקרונית לבחור דווקא בנשים העניות ברצועת עזה היה שאזור זה סבל ממצוקות קשות במיוחד: צורכי רווחה רבים; הירדררות במצב הכלכלי; לחץ צבאי ישראלי ודיכוי כוחות המשטרה הפלסטיניים. העסקת הנשים העניות של רצועת עזה נתפסה כאחד המענים למצוקה, הסבל ותחושות התסכול אשר היו קרקע פורייה לצמיחתם של זרמים לוחמניים כמו החמאס (ראו רוי, 1995).

התוכנית הניסויית העסקת האישה הענייה נמשכה שלוש שנים (מספטמבר 1996 עד יולי 1999). במהלכה טופלו 2940 נשים עניות העומדות בראש משפחה והמקבלות קצבת סעד מלאה ממשרד הסעד. העלות הכוללת של תוכנית זו נאמדה ב-3.6 מיליון דולר, שמומנו ברובם מתוכנית האו"ם לפיתוח. היא נוהלה בידי המחלקה לפיתוח האישה במשרד הסעד, בליווי הצמוד של המשלחת המקומית של קרן האו"ם לאישה.

חודש לאחר סיום התכנית (באוגוסט 1999) נערכה ישיבת הערכה בהשתתפות אנשי הרשות (המחלקה לפיתוח האישה), ארגונים בינלאומיים (קרן האו"ם לאישה), נציגי המגזר הלא ממשלתי (מוסד התרבות וחופש המחשבה) ושדולות הנשים (האיחוד הכללי לאישה הפלסטינית ושדולת הנשים במועצה המחוקקת הפלסטינית). בישיבה נשמעו ביקורות חריפות כנגד התוכנית.

ראשית, נטען שמעט נשים קיבלו מימון, בצורת הלוואות להקמת עסקים זעירים. כישלון זה הוסבר בבירוקרטיה הכרוכה במתן הלוואות מידי הארגונים הלא ממשלתיים. הארגונים הללו לא הסכימו לקבל את ערבויות משרד הסעד לטובת הנשים העניות. נציגי הארגונים הלא ממשלתיים טען שהקצבאות החדשיות הן מקור פרנסתן הבלבדי של משפחות הנשים הללו, שממילא נמצאות בעוני ובמצוקה, ועל כן אין הוא מסוגל לעקלן בשל אי תשלום.

שנית, נטען שהרשויות המוניציפליות והשלטוניות מטילות על העסקים הזעירים אגרות ומסים לרוב, ללא התחשבות בעוני ובנזקקות של הנשים. בסיכום פגישת ההערכה הוחלט שקרן האו"ם לאישה (כנציגת החוץ), ושדולת הנשים במועצה המחוקקת הפלסטינית (כנציגת הפנים), יסנגרו אצל הארגונים הלא ממשלתיים, כדי להקל בתנאי הזכאות של ההלוואות וכדי לשכנע אותם להסכים לקבל את ערבויות משרד הסעד ואף להוריד משמעותית את אחוזי הריבית.

תוכנית העסקת האישה הענייה התאימה לתפיסות העולם, האינטרסים, היכולות והמנגנונים של ארבעת השחקנים הלוקליים והבינלאומיים הדומיננטיים: איחוד בעלי המתפרות, כנציגי המגזר הפרטי, חיפש לזכות בסכסוד עקיף של שכר התפרות. הרי הנשים המשיכו לקבל סיוע כלכלי מתוכנית האו"ם לפיתוח בעת עבודתן במתפרות. דבר זה הוריד את דרישות הנשים לתוספת שכר ואף יצר תמריץ להגדיל את פרויין העבודה שהתאים לשכר הכפול שקיבלו (UNDP, 2000, pp. 14-).

מדיניות ההעסקה של השלטון, כשחקן מדינתי, כלפי הנזקקות האזרחיות נובעת מקשת האינטראקציות שלו עם הארגונים הבינלאומיים ומהשקפתו הרפובליקנית. התפיסה הרפובליקנית של האזרחות רואה את החברה כקהילה בעלת ייעוד מוסרי משותף. האזרח הרפובליקני ממש אפוא את אזרחותו על ידי השתתפות פעילה בעיצוב, הגנה וקידום הטוב החברתי המשותף. רצונו ויכולתו של הפרט להשתתף במשימות אלה מהווים את המידה הטובה האזרחית (civic virtue) שהוא ניחן בה. אבל המידה הטובה האזרחית איננה אך ורק ביטוי של אזרחות טובה. היא מהווה גם תנאי למימוש האזרחות כהשתתפות פוליטית, ואמת מידה לקביעת מעמדו של האזרח בחברה (פלד, 1993; פלד ושפיר, 2001; Peled & Shafir, 1996). הכמיהה להשתחרר מהכיבוש, במקרה שבמוקד המאמר, אילצה את שלטון הרשות להתנות את ההשתתפות, במישרין או בעקיפין, במטרות הלאומיות הפלסטיניות, כפי שהוגדרו על ידיו, כקריטריון מזכה בשירותי רווחה

נדיבים. הנשים העניות הללו לא התיישבו מכול וכול עם העיקרון הרפובליקני של השלטון: הן עניות, סובלות מהדרה כפולה בחברה הפלסטינית (בהיותן נשים ועניות) והן לא תרמו לכאורה למימוש האינטרס הפלסטיני העליון – המאבק להשתחרר מהכיבוש. לכן השלטון דחק אותן, בכוונת מכוון, לאחריותם של הארגונים הבינלאומיים (סבסוד, מימון שר, הדרכה וייעוץ) והארגונים הלא ממשלתיים החילוניים (מתן הלוואות). הוא אפילו לא נקט יוזמה כדי להתמודד עם הריביות הגבוהות, המיסוי והאגרות המוטלות על העסקים הזעירים של הנשים. ההפך, הוא הפקיד משימה זו בידי שדולת הנשים במועצה המחוקקת ובידי קרן האו"ם לאישה ביוזמו מראש שמסע השכנוע של המתווכים הלוקליים והבינלאומיים לא יוכתר בהצלחה, כי השלטון בעצמו מטיל את האגרות השונות והמיסוי הגבוה על העסקים הזעירים (General Union of Palestinian Women & The Interministerial Coordinating Committee, 1997).

השלטון גייס את תוכנית העסקת האישה הענייה, כדי להתחבר עם ארגונים בינלאומיים שהוא חפץ ביקרם ולהוכיח להם שהוא דבק בהחלטתו העקרונית להוציא את מקבלי הסעד לשוק העבודה. הרשות הניחה שבמהלך הזמן תוציא התוכנית את הנשים המקבלות קצבאות חודשיות ממעגל הנזקקות לעולם העבודה. לכן היא סימלה את תחילתה של תוכנית המאבק בעוני, אשר נועדה להמיר את הסיוע הכלכלי בעבודה יצרנית (אלחיאת מיום 27/6/98 עמ' 4). כלומר: השלטון הציג את התוכנית במונחים של תחילת מעבר ממדיניות הצלה (Relief), המופיע בספרות כמרפא, מתקן ומשקם) למדיניות שבסיסה העסקה ופיתוח (Palestinian Poverty Alleviation Center, 1999).

השחקן השלישי הוא קרן האו"ם לאישה. מדובר בגוף בינלאומי דל משאבים והשפעה, הפועל בתחומי הרשות במתכונת של תוכנית זמנית. בחיפוש הבלתי נלאה אחר דריסת רגל בתוך הטריטוריה הפלסטינית עט ארגון האו"ם לאישה על הזדמנות זו, בדמות תוכנית העסקת האישה הענייה. תוכנית זו התאימה למשאביו החומריים הדלים, ליכולתו הארגונית המצומצמת, לתפיסת עולמו המגדרית ולמנדט שלו בתחום קידום מעמד האישה.

במסגרת תוכנית העסקת האישה הענייה ביקשה קרן האו"ם לאישה לקדם במשרד הסעד את התפיסה המגדרית, הנאבקה בהדרה הכלכלית, הפוליטית והחברתית של האישה הפלסטינית. כמו כן היא שאפה "להפוך את אותה קבוצה מצומצמת של נשים עניות, חלשות, הנשענות במחיתן על קצבאות חודשיות של משרד הסעד, לקבוצה פרודוקטיבית בחברה זו" (שיחה ביום 7/9/00 עם עליאא אליאסר, המתאמת הזמנית של קרן האו"ם לאישה ברשות). במהלך העבודה המשותפת התגלעו מחלוקות בין הקרן לבין משרד הסעד בסוגיית המענקים וההלוואות. הקרן דגלה במתן הכשרה וייעוץ לנשים ובכך שההלוואות יינתנו מטעם ארגונים לא ממשלתיים. אקט זה נועד לחזק את המגזר הלא ממשלתי

החילוני בתחום ההעסקה, ולמנוע ממשרד הסעד להיכנס ליחסי מלווה-לווה עם הנשים. ואולם משרד הסעד שחיפש נישות חדשות לביסוס מעמדו דחה את הצעת חלוקת ה"בעלות" של הקרן. המשרד הסעד התעקש להגיש בעצמו מענקים (שיחה ביום 7/9/00 עם עליאא אליאסר, המתאמת הזמנית של קרן האו"ם לאישה ברשות).

הנציג השני של הקהילה הבינלאומית הוא תוכנית האו"ם לפיתוח UNDP, ארגון בעל משאבים רבים שנכנס לשותפות עם משרד הסעד, אך חזר בו מיד. תוכנית האו"ם לפיתוח קלטה שמשרד הסעד רוצה לתמוך אותה להעניק סיוע הצלה ולהימנע מלפנות לכיוון צמיחה מתמדת (Permanent development), שתכליתה להוציא נזקקים לשוק העבודה כחלופה למתן גימלאות. ארגון בינלאומי זה ביקש להגיע באמצעות תוכנית העסקת האישה הענייה לשני יעדים: לסייע למשרד הסעד באימוץ מודל הפיתוח כמענה לפלסטיניות הסובלות מקיפוח (UNDP, 2000, pp. 14-17); להציג תפיסה מתחרה לזו של הבנק העולמי הרואה בעניות מוטבות ולא לקוחות, שנדרשת להן הכשרה והדרכה בסביבה עסקית תומכת במקום לזרוק אותן ישירות לשוק.

בעבודה המשותפת התעוררו שתי מחלוקות בין משרד הסעד לתוכנית האו"ם לפיתוח: הראשונה היתה אם לתת הלוואות או מענקים. תוכנית האו"ם לפיתוח ראתה במענקים פעילות אד-הוק שתכליתה עזרה מיידית, ולא פתרון ארוך טווח של פיתוח. בעצם חששו אנשי התוכנית מהשחיתות ואי ניקיון הכפיים של משרד הסעד בחלוקת המענקים. הם סברו, בהסתמך על ניסיון העבר, שהשלטון יהפוך את המענקים לפריבילגיה הניתנת למקורבות. בה בעת הוא ידחק הצדה את כל אותן נשים מהמשפחות המזוהות עם האופוזיציה. המחלוקת השנייה עסקה בסוגיית שותפות או מניפולציה. תוכנית האו"ם לפיתוח קלטה במהלך מערכת יחסיה עם שלטון הרשות, שהוא מנסה לכפות עליה את מהלכיו בנימוק הנדרש של "ייחודיות המצב הפלסטיני". שלטון הרשות הפעיל מניפולציות על התוכנית, כדי למשוך אותה לתחומים המשרתים את צרכיו בלבד (אלעמל אלאהלי, 26/6/00 עמ' 6; ריאיון ביום 7/6/01, עם סופיאן משעשע, מנהל המחלקה לצמיחה מתמדת בתוכנית האו"ם לפיתוח בטריטוריה הפלסטינית).

לסיכום, מדיניות ההעסקה של השלטון בנוגע למעוטי היכולת מקרב האוכלוסייה האזרחית היא תוצר של דינמיקה בין גורמים פנימיים, הרשות, לחיצוניים, הארגונים הבינלאומיים. האוכלוסייה מעוטת היכולת מאופיינת בצרכים חברתיים רבים שאין השלטון יכול לספק בגלל מחסור חמור במשאבים חומריים, והארגונים הבינלאומיים סייעו לשלטון הרשות במתן מענה לאוכלוסייה זו בתוקף המנדט שלהם לתמוך ברשות כלכלית כדי להפחית ממצוקות הקיום של האוכלוסייה הפלסטינית. פוליטית, תוכנית העסקת האישה הענייה היא מעין מראית עין שבאמצעותה השלטון תומך באוכלוסייה האזרחית, שלא תרמה את חלקה

במימוש הטוב הפלסטיני המשותף. השלטון בחר דווקא ברצועת עזה, שמלבד הרעב, האבטלה והדיכוי, היא מחוז הפונדמנטליזם האיסלאמי. מול הרשות פעלו ארגונים בינלאומיים שתפקידם היה לחזק את שלטון הרשות מול מתנגדיו בתקופת המשא ומתן המדיני עם ישראל.

מדינית, היו לשלטון שתי מטרות: (א) לשתף פעולה עם ארגונים בינלאומיים חדשים; כידוע, השלטון מחפש, בצורה עקבית, אחר הלגיטימציה של הקהילה הבינלאומית, על כל צורותיה. באמצעותה, לפי השלטון, הוא מתקדם לעבר המדינה העצמאית העתידית. (ב) להעביר מסר מדיני ברור בדבר מוכנות הצד הפלסטיני לשתף פעולה עם ישראל מבחינה כלכלית. זאת משום שהמתפרות באזור התעשייה קרני מהוות צעד ראשון לקראת הנורמליזציה. שתי מטרות אלה התאימו לארגונים הבינלאומיים הרואים בשיתוף פעולה כלכלי בין מדינת ישראל לפלסטינים נדבך מרכזי בחיזוק האימון ההדדי בין שני העמים ובקידום הפתרון הכולל לסכסוך.

המגבלות החברתיות (ריבוי צרכים) והכלכליות (מחסור חמור במשאבים) של השלטון הביאו אותו להיות תלוי בארגונים לא ממשלתיים מקומיים שעמם הוא נאבק, כדיןן של רוב המדינות החדשות, על השליטה בשירותי הרווחה. הארגונים הבינלאומיים נצמדו לתפיסת עולמם ולמנדט החברתי שלהם בחיזוק המגזר הלא ממשלתי בתחומי הרווחה, ומתוך כך התחברו עם הארגונים הלא ממשלתיים המקומיים והפעילו אותם כקבלני משנה לארגונים הבינלאומיים בתחום מתן ההלוואות. קואליציה זו היא זו שהביאה את הרשות להסכים על מדיניות ההלוואות ולא המענקים.

### **מערך ההעסקה הנדיב של התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים**

**התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים** החלה להגיש את שירותיה באוגוסט 1995. למעשה, בשנים 1995-1998 פעלה התוכנית בחסות משרד הסעד. מאז, בגלל שיקולים כלכליים, חברתיים, פוליטיים ומדיניים (שלא נידונים במחקר הנוכחי), היא סופחה למשרד לטיפול באסירים והמשוחררים.

התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים עוצבה מלכתחילה כדי לפעול למשך שנה וחצי. ההנחה היתה שבתקופה זו תשחרר מדינת ישראל את כל האסירים הביטחוניים הכלואים בבתי הסוהר. תוכנן שמיד עם שחרורם הם יקבלו את שירותי ההעסקה אשר יקלו על קליטתם בקהילתם.

אך מסיבות שנעמד עליהן בהמשך התארכה התוכנית ונחלקה לשני שלבים: השלב הראשון נמשך מאוגוסט 1995 עד מרץ 1998. הוא מומן בשני מיליון דולר משוויצריה, באמצעות Swiss Agency for Development Cooperation, שבעה מיליון דולר מהאיחוד האירופי ועוד מיליון דולר מאיטליה באמצעות ארגון העבודה העולמי. התכנון המקורי היה לשרת 5,500 אסירים משוחררים. הביקוש

הרב אילץ את התוכנית לשרת כ-9,500 אסירים ביטחוניים משוחררים, ואף להמשיך לשלב שני (ווזארת אלשוואן אלאגתמאעיייה, 1999 עמ' 14-23; 1999 בשלב זה התחייבה שוויצריה לממן את התוכנית בחמישה מיליון דולר (אלחיאת מיום 17/9/98 עמ' 6). איטליה, לעומתה, הודיעה על סירובה להמשיך לממן את התוכנית באופן עצמאי. היא אמרה, שהיא מוכנה להזרים את המימון רק במסגרת האיחוד האירופי. מבחינתו התחייב האיחוד האירופי במרץ 1998 לממן את תוכנית השיקום בארבעה מיליון דולר. מאוחר יותר חזר בו מהבטחתו. הנימוק שלו היה שבתקופת הסגרים, כשישראל סירבה להעביר לרשות את הכספים שהצטברו אצלה, הוא מימן מכספו את קרן החירום בסך 28 מיליון דולר. הלחץ הישיר של יו"ר הרשות אז הביא את האיחוד האירופי לשוב ולהתחייב לשלם סך של מיליון דולר (ריאיון ביום 23/4/01 עם ערפאת אליאס, סגן מנהל מחלקת האסירים, במשרד לטיפול באסירים והמשוחררים; Ministry of Detainees Affairs, 2000). סירובם של איטליה והאיחוד האירופי להמשיך ולממן את התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים נבע מארבעה גורמים מרכזיים: (1) פרשת השחיתות שהתגלתה במנהלת הרשות בשלהי 1997 והקיפה את המערכת הכלכלית והפוליטית (אלמגלס אלתשריעי אלפלסטיני, 1997); (2) תגובת נגד לצעד החד צדדי של שלטון הרשות, שהפך תוכנית ארעית להעסקת אסירים ביטחוניים משוחררים למשרד ממשלתי קבוע. צעד חד צדדי זה הביא את השותפים הבינלאומיים לטעון שהמנדט שלהם הוא לתמוך בפרוייקטים אך לא במשרדי ממשלה. (3) הקיפאון בתהליך שחרור אסירים ביטחוניים מבתי הכלא בישראל; בתקופה הנידונה הפסיקה ישראל את שחרור האסירים הפלסטיניים הביטחוניים עקב גלי הפיגועים וכאקט ענישתי בעקבות סירובה של הרשות לעצור את ראשי הארגונים הפלסטיניים המיליטנטיים. (4) מחלוקת קשות סביב הפעלת התוכנית. הקש ששבר את גב הגמל היה המחלוקת סביב הגדרת אוכלוסיית היעד. הרשות רצתה לכסות (לרצות) את כל האסירים מאז עסקת אחמד ג'יבריל. היא הציעה אפוא לכלול את כל האסירים שהשתחררו מאז ה-1 בינואר 1985. המממנים הבינלאומיים, לעומתה, רצו לכלול את אסירי אוסלו בלבד, והציעו להחיל את התוכנית על המשוחררים משנת 1993 ואילך. לאחר שהיו"ר התערב ישירות אצל ראשי שלושת השחקנים הבינלאומיים, סוכם לגלות הבנה כלפי צורכי הרשות ולקבל את דעתה במחלוקת זו. לאור הסיכום הזה, נרשמו 33,716 אסירים ביטחוניים משוחררים במקום 5,500 שהיו בתוכנית המקורית (ריאיון ביום 23/4/01 עם ראדי אלגראעי, מנכ"ל המשרד לטיפול באסירים והמשוחררים). במסגרת התוכנית הוצע מערך שלם ונדיב של אפשרויות, שכלל את אלה: העסקה ישירה במשרדי הרשות ובכוחות המשטרה; סבסוד שכרו של האסיר הביטחוני המשוחרר במגזר הפרטי; מתן תשורה נשיאותית נדיבה בצורת מענק או

הלוואה להקמת עסק אישי זעיר; מימון השכלה גבוהה או הכשרה מקצועית; מתן פטור מתשלום עבור ביטוח רפואי (ברנאמג' תאאהיל אלאסרא אלמוחררין, 2000). אוכלוסיית היעד הנהנית מהמערך המתואר למעלה היא האסירים הביטחוניים אשר נכלאו שנה ויותר בישראל ושחררו אחרי ה-1 בינואר 1985. בשלב שני הותנתה הזכאות בשחרור אחרי ינואר 1995. האסיר לא נדרש אלא להציג אישור מהצלב האדום על תאריך השחרור ותקופת המאסר. גורמים כמו תקופת המאסר, תאריך השחרור, מצב הבריאות, מצב משפחתי, גיל והיסטוריה תעסוקתית נלקחו בחשבון לצורך השיבוץ בשירות המתאים, תוך התחשבות ברצונו וביכולתו של המשוחרר (ווזארט שואון אלאסרא ואלמוחררין, 2000).

במהלך עיצוב מדיניותה של התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים נתגלעו מחלוקות קשות בין שלושת התורמים הבינלאומיים לבין הנהלת התוכנית. ניתן לציין ארבע מחלוקות עיקריות: הראשונה נסובה סביב מספר האסירים המשוחררים שיזכו בשירותי התוכנית. הפלסטינים רצו לכלול את כל האסירים מאז עסקת אחמד ג'יבריל בשנת 1985. התורמים הבינלאומיים, לעומתם, התעקשו על מתן שירותים איכותיים למשוחררים אחרי אוסלו, בהיותם עיקר האיום על יציבות השלטון. הפשרה היתה דיפרנציאציה בשירותים לטובת משוחררי אוסלו; כלומר: הוותיקים קיבלו הלוואה צנועה, ומשוחררי אוסלו נהנו ממענק נדיב. הוותיקים נותבו לקורסים של אלומיניום ופחחות, והמשוחררים החדשים נהנו מקורסי נהיגה על משאית (Ministry of Detainees Affair, 1999).

מחלוקת שנייה נסבה סביב מתן ביטוח בריאות פרטי או ממלכתי. הפלסטינים רצו בביטוח בריאות ממלכתי בהיותו זול ומשרת את האינטרס הלאומי, בכך שהוא מחזק את משרד הבריאות המתהווה. המממנים הבינלאומיים רצו ביטוח בריאות פרטי כעידוד למגזר הפרטי ולהבטחת שירותי רפואה מתקדמים. הפשרה היתה לקנות ביטוח בריאות ממשלתי במחצית המחיר. המממנים הבינלאומיים התנו את הסכמתם גם במתן טיפולים מתקדמים לאסירים הביטחוניים המשוחררים החדשים, אפילו במחיר קניית שירותים אלה מחוץ לאזור הרשות, בישראל ובירדן. המחלוקת השלישית היתה סביב השאלה אם הלוואות או מענקים. הפלסטינים הציעו לתת מענקים בגלל המצב הכלכלי הקשה, המסכן את הצלחת העסקים הזעירים. המממנים הבינלאומיים, לעומתם, רצו לתת הלוואות מסחריות רגילות ולהימנע מלספק "הגנה מלאכותית", המונעת מהאסיר להתמודד בצורה יעילה עם השוק. הפשרה שנתקבלה היתה לתת הלוואות עם ערבות, בריבית מינימלית ותקופת חזר ממושכת. נקבע שלא פוטרים אף אסיר מהחזר ההלוואה, ואפילו במקרה של מוות מעבירים את אחריות סגירת החוב על משפחתו. הוחלט, כהצעת פשרה, שיוענקו מענקים למקרים ספציפיים כמו אסיר ששוחרר ממאסר ארוך או אובדן מקום עבודה בעל ערך, הוראה למשל, בגלל המאסר.

מחלוקת רביעית נגעה לשאלה אם לתת סיוע כלכלי משפחתי או הכשרה מקצועית בלבד. הפלסטינים הציעו לתת סיוע כלכלי משפחתי לאסירים הנמצאים בהכשרה מקצועית. מולם עמדו המממנים הבינלאומיים שהסתפקו בסבסוד ההכשרה עצמה. בסוף התהליך הוחלט לשלם סכום שנע בין 400-500 ש"ח כהחזר נסיעות. נציין שסכום זה עולה בהרבה על הסיוע הכלכלי (תמיכות הסעד) המרבי המופנה לאוכלוסייה האזרחית (ברנאמג תאאהיל אלאסרא אלמוחררין, 1997). במהלך פעילות התוכנית אישרו המממנים הבינלאומיים כמה שינויים קלים בקוויה. לדוגמה, כהיענות לביקוש הרב להשכלה גבוהה, הוסכם להגדיל את התקציבים עבורה על חשבון סעיף ההלוואות.

המספר הרב של האסירים הביטחוניים המשוחררים שנהנו ממערך ההעסקה הנדיב, בתנאי מחסור קשה במשאבים, נעוץ בנסיבות המאבק המיוחדות שהחברה הפלסטינית נתונה בהן. שלטון הרשות נענה לדרישות האסירים הביטחוניים המשוחררים, שמנקודת מבטו מימשו את אזרחותם בהשתתפותם במאבק לשחרור האדמה הפלסטינית ואף הקריבו את חירותם. האסירים הביטחוניים המשוחררים אף נהנו ממעורבותם של גורמים בינלאומיים מרכזיים, כגון ארגון העבודה העולמי, האיחוד האירופי ושוויצריה. מעורבות זו של הקהילה הבינלאומית ביטאה את רצונה לגייס את לוחמי העבר לצד השלטון, הנמצא בשיאו של תהליך מדיני.

מספר הארגונים הבינלאומיים המעורבים ומשקלם התקציבי קובע, במידה רבה, את אפיון המדיניות החברתית. פרישתם של איטליה והאיחוד האירופי ממאמצי ההעסקה של המשוחררים הביטחוניים הביאה לקיצוץ דרסטי בשירותים ולפיקוח צמוד על המקבלים. לדוגמה, החל מעקב צמוד וקפדני אחר מימושם של עסקים אצל האסירים הביטחוניים המשוחררים שקיבלו הלוואות ומענקים. למרות נכונות השלטון להטיב עם המשוחררים הביטחוניים, הוא לא היה מסוגל לעשות זאת בכוחות עצמו ונדרש להיעזר בשחקנים בינלאומיים מרכזיים ברשות. כשהשותפים הבינלאומיים החליטו להפסיק את תמיכתם, המערכת כמעט קרסה. אחרי הכול, מערך ההעסקה הנדיב של התוכנית לשיקום האסירים המשוחררים הוא תוצר של ההבנות בין שלטון הרשות הלוקלי לקהילה הבינלאומית הגלובלית. צעד חד צדדי של אחד השותפים סיכן את מימוש התוכנית.

## דיון וסיכום: מדיניות הרווחה בעידן הגלובליזציה

תיאוריית היחסים ההדדיים, שצמחה עם האצת תהליך הגלובליזציה, טוענת שהמדיניות החברתית היא פונקציה של יחסי חליפין הדדיים בין גורמי חוץ (ארגונים בינלאומיים ומדינות תורמות) לגורמי הפנים (גופים מדינתיים ומוסדות

החברה האזרחית). ניכר שהממצאים האמפיריים של מחקרנו, העוסק במאמצי ההעסקה של מעוטי היכולת ברשות, בשנים 1994-1999, מאששים את המסגרת האנליטית שאימצנו בתחילתו.

מאמר זה תיאר, אפיון וניתח את המערך שנועד לשלב בתעסוקה את מעוטי היכולת ברשות. נמצא שמדיניות ההעסקה של השלטון בנוגע למעוטי היכולת מאופיינת בדואליות, שהביאה להקמתם של שני מוסדות נפרדים: **תוכנית העסקת האישה הענייה**, באחריות משרד הסעד, המופנית לאוכלוסייה האזרחית; **תוכנית השיקום לאסירים משוחררים**, לטובת כוחות המאבק בחסות המשרד לטיפול באסירים והמשוחררים. שתי התוכניות נבדלות זו מזו באוכלוסיית היעד, בתנאי הזכאות, בהיקף השירותים ובאיכות הסיוע. ההבדלים הם לטובת האסירים הביטחוניים המשוחררים. הדואליות היא פונקציה של הפעלת השלטון על פי העיקרון הרפובליקני של אזרחות. היא גם תולדה של עמדותיהם ומידת מעורבותם של הארגונים הבינלאומיים הרלוונטיים בתחום ספציפי זה.

הנשים העניות לא התיישבו עם העיקרון הרפובליקני של השלטון, כיוון שלא תרמו לכאורה למימוש האינטרס הפלסטיני העליון – המאבק על השחרור מהכיבוש. לכן דחק אותן שלטון הרשות במודע לאחריותם של הארגונים הבינלאומיים והארגונים הלא ממשלתיים המקומיים. לעומת זאת היטיב שלטון הרשות עם האסירים הביטחוניים המשוחררים, שמימשו את אזרחותם בהשתתפות במאבק לשחרור האדמה הפלסטינית מהכיבוש ואף בהקרכת חירותם.

לא די היה בהחלת העיקרון הרפובליקני כדי להוציא לפועל מדיניות דואלית. מדיניות זו עוצבה ויושמה בשל מעורבותה של הקהילה הבינלאומית שתמכה בנשים האזרחיות נתמכות הסעד, בהתאם למנדט ולתפיסתה החברתית, באמצעות הוצאתן לשוק העבודה. לפי אותו עיקרון מימנה הקהילה הבינלאומית את מערך ההעסקה הנדיב של האסירים הביטחוניים כדי למנוע מהם את הכניסה למעגל הנזקקות והנתמכות. מספר הארגונים הבינלאומיים המעורבים ומשקלם התקציבי קבע במידה רבה את אפיון המדיניות החברתית. במאמצי ההעסקה לנשים עניות תמכו ארגונים בינלאומיים שאינם רכי השפעה או משאבים. מאחורי העסקת האסירים הביטחוניים המשוחררים, לעומת זאת, עמדו גורמים בינלאומיים מרכזיים.

מאמצי הרשות הפלסטינית להעסיק את מעוטי היכולת עוררו מחלוקות רבות בין שלטון הרשות לארגונים הבינלאומיים, אשר הסתיימו, ברוב המקרים, בפשרות. צעדים חד צדדיים הביאו לנסיגת השותף האחר, כפי שקרה עם הרשות כשהקימה את המשרד לענייני האסירים והמשוחררים.

מחקר זה מהווה עדות מוצקה לכך שמדינת הלאום עודנה קיימת, פועלת ומשפיעה בתחום המדיניות החברתית. במלים אחרות, עדיין מוקדם להספיד את המדינה. יהיה הכוח של הארגונים הבינלאומיים אשר יהיה ויהיו המצוקה, המשבר

וההזדקקות של המדינה גדולים ככל שיהיו: הארגונים הבינלאומיים לא מסוגלים לפעול ללא רצונה, הסכמתה, שיתוף הפעולה או מעורבותה של המדינה. יש שונות רבה ומהותית בין מדינות בהקשר הלאומי, הפוליטי, הכלכלי, החברתי והתרבותי שלהן. מכאן שהשפעתם של הארגונים הבינלאומיים, במדינות השונות, תלויה במאזן הכוחות הפנימיים של כל מדינה. מלבד זאת, גישת היחסים ההדדיים מותרת בידי כל צד (המדינה, החברה האזרחית והארגונים הבינלאומיים) את האפשרות לעמוד על האינטרסים הבסיסיים שלו, בד בבד עם הוויתורים או הפשרות שעליו לעשות במהלך האינטראקציות שלו עם השותפים האחרים. בסיום המחקר הנוכחי אנו יכולים לענות על השאלה המופיעה בכותרתו ולקבוע שמדיניות חברתית, בעידן הגלובליזציה, איננה עוד עניין מקומי (לוקלי) וגם לא עולמי (גלובלי). הממצאים לעיל מורים לנו שיש להתחיל להסתכל על מדיניות הרווחה כעל עניין עולמי (גלובלי).

---

## מקורות

---

- מחאג'נה, א' (2005). **עיצובה ויישומה של מדיניות חברתית ברשות הפלסטינית: יחסי הגומלין בין ארגונים בינלאומיים, גופים מדינתיים והחברה האזרחית 1994-1999**. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור בפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- פלד, י' (1993). **זרים באוטופיה: מעמד החברתי של הפלסטינים בישראל. תיאורית וביקורת**, 3, 21-35.
- פלד, י', שפיר, ג' (2001). **הסכסוך הישראלי-הפלסטיני והחברה האזרחית בישראל**. בתוך 'פלד וע' אופיר (עורכים). **ישראל: מחברה מגויסת לחברה אזרחית?** (עמ' 205-183). ירושלים: ון ליר.
- קימרינג, ב' (עורך). (1995). **בין מדינה לחברה – סוציולוגיה של הפוליטיקה**. (כרך ב). תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- אלאדארה אלעאמה לתנמיית אלמראה (1999). **אלתקריר אלסנווי לעאם 1999** (הדו"ח השנתי 1999). רמאללה: ווזארת אלשוואן אלאגתמאעייה.
- אלגרבווי, ע' (1999). **פצל אלדפה ען אלקוטאע: מאזק תפאוודי אם ח'יאר אסראאילי אסטרטגיני?** (הפרדת הגדה מהרצועה: מצוקה במשא ומתן או החלטה ישראלית אסטרטגית?). רמאללה: מונתדא אבחאת' אלסיאסאת אלאגתמאעייה ואלאקתיצאדייה פי פלסטין.
- אלחטיב, ג' (1995). **אלאתפאק אלאנתקאללי אלאסראאילי-אלפלסטיני בשאן אלדפה אלע'רבייה וקוטאע ע'זה: קראאה אוולייה (הסכם האצלת הסמכויות הישראלי-הפלסטיני הקשור לגדה המערבית ורצועת עזה: קריאה ראשונית)**. **מגלת אלדראסאת אלפלסטינייה**, 24, 11-25.

אלמגדוב, א' (2000). **אלעאוולמה ואלאקלימייה: מוסתקבל אלעאלם אלערבי פי אלתגארה אלדאווליה** (הגלובליזציה והאזורים: עתיד העולם הערבי בסחר הבינלאומי). קהיר: אלדאר אלמצרייה אללבנאנייה.

אלמגלס אלתשריעי אלפלסטיני (1997). **אלמגלס אלתשריעי: אלמגמועה אלכאמלה** (האוסף השלם לביטאון המועצה המחוקקת). רמאללה.

אלמולתקא אלפכרי אלערבי (1999). **אלתקריר אלסנווי 1999: אלדימוקרטייה פי פלסטיין** (הדו"ח השנתי 1999: הדמוקרטיה בפלסטיין). אלקודס.

אלמותדיין, ס' (2006). **אלעאוולמה ואלדאוולה אלקאומיה: ארבע טרוחאת** (הגלובליזציה ומדינת הלאום: ארבע גישות ניתוח. ביירות: מרכז אלדראסאת אלסטראטיגיה, אלבוחות' ואלתאוות'יק).

אלסייד, ע' (2001). **אלעאוולמה פי מיזאן אלפכר: דראסה תחיליה** (הגלובליזציה במבחן האינטלקטואליות: קריאה ביקורתית). אלסכנדריה: מואססת אלאתניצאר ללנשר ואלתאווע.

ברנאמג תאאהיל אלסארא אלמוחרין (1997). **פרוטוקלאת דאכליה** (פרוטוקולים פנימיים). רמאללה.

ברנאמג תאאהיל אלסארא אלמוחרין (2000). **סנאבל אלחוריה** (זרעי החירות). רמאללה.

הלאל, ג' (1998). **אלנז'אם אלסיאסי אלפלסטיני בעד אוסלו** (המערכת הפוליטית הפלסטינית אחרי אוסלו). רמאללה: מואססת "מוואטן" לדראסת אלדימוקרטיה.

הלאל, ג', אלמאלכי, מ' (1997א). **מואססת אלדעם אלאתמאעי פי אלדפה אלערבייה וקוטאע ע'זה** (מוסדות הסעד בגדה המערבית ורצועת עזה). רמאללה: מעהד אבחאת' אלסיאסאת אלאקתצאדייה אלפלסטיני/מאס.

הלאל, ג', אלמאלכי, מ' (1997ב). **נז'אם אלאתכאפול אלאתמאעי ע'יר אלרסי (ע'יר אלמואסס) פי אלדפה אלערבייה וקוטאע ע'זה** (מערכות התמיכה הבלתי פורמליות [הלא ממוסדות] בגדה המערבית וברצועת עזה). רמאללה: מעהד אבחאת' אלסיאסאת אלאקתצאדייה אלפלסטיני/מאס.

הלאל, ג', אלמאלכי, מ' שלבי, י', לדאוודה, ח' (1998). **נחונו נז'אם דמאן אנתמאעי פי אלדפה אלערבייה וקוטאע ע'זה** (לקראת מערכת ביטוח סוציאלית בגדה המערבית ורצועת עזה). רמאללה: מעהד אבחאת' אלסיאסאת אלאקתצאדייה אלפלסטיני/מאס.

ווארת אלשוואן אלאגתמאעיה (1999). **אלפקר פי מנאטק אלסולטה אלפלסטינייה** (העוני באזורי הרשות הפלסטינית). רמאללה.

ווארת שואן אלסארא ואלמוחרין (2000). **אלתקריר אלסנווי 2000** (הדו"ח השנתי 2000). רמאללה.

חגאזי, ה', סעיד, נ' (1999). **אלפקר פי פלסטיין: תחיל חאלאת** (העוני בפלסטיין: ניתוח מקרים). גאמעת ביר ז'ח: משרוע אלחנמייה אלבשרייה.

לג'נת אלקאבה פי אלמגלס אלתשריעי אלפלסטיני (1997). **תקריר אלקאבה אלאוול** (דו"ח הביקורת הראשון). רמאללה.

מכחול, ב', נאדר, ס' (1995). **אלבטאלה פי אלדפה אלערבייה וקוטאע ע'זה** (האבטלה בגדה המערבית וברצועת עזה). **אלסיאסה אלפלסטינייה**, 7-8, 91-118.

- סלאמה, ג' (1996). אלוולאיה אלקדאאיה אלפלסטינייה פי דווא אתפאקייט ע'זה-אריחא (הסמכות השיפוטית בפלסטין לאור הסכם עזה-יריחו). **אלסיאסה אלפלסטינייה**, 10, 114-105.
- סמארה, ע' (1997). מוקדמה לקראאת אלאזמה מותעדרת אלמז'אהר: מן אלצעיד אלעאלמי אלה אלחוכם אלז'אתי (עיונים במשבר רב הפנים: מהסדר העולמי הכולל עד לממשל העצמי הפלסטיני). **כנעאן**, 86, 7-47.
- רוי, ס' (1995). תקריר מן ע'זה: אנסלאך אם תכאיוף (דיווח מעזה: הדרה או אדפטציה). **מגלת אלדראסאת אלפלסטינייה**, 23, 138-151.
- שבאנה, ל' ברגותי, ס' (1999). **אלבטאלה פי אלאראדי אלפלסטינייה: אלוואקע, ואפאק אלחל** (האבטלה בטריטוריה הפלסטינית: מציאות וקווי פתרון). רמאללה: מעדה אבחאת' אלסיאסאת אלאקתצאדייה אלפלסטיני/מאס.
- שחאדה, ר' (1995). אנקל אלמובכר ללצל אחיאית פי אדפה אלערבייה וקוטאע ע'זה (ההעברה המוקדמת של סמכויות בגדה המערבית וברצועת עזה). **מגלת אלדראסה אלפלסטינייה**, 21, 54-63.
- Bird, G. (1996). The international monetary fund and developing countries: Review of the evidence and policy option. *International Organization*, 50 (3), 477-512.
- Birzeit University. (1997). *Human development profile (1996-1997)*. Ramallah: The Sustainable Human Development Project.
- Birzeit University. (1999). *Human development profile (1998-1999)*. Ramallah: The Sustainable Human Development Project.
- Braun, J. (1991). Social security in Sub-Saharan Africa: Reflection on policy challenges. In E. Ahmad., J. Dreze., J. Hills, & A. Son (Eds.), *Social security in developing countries* (pp. 395-414). Oxford: Clarendon Press.
- Burgess, R., & Stern, N. (1991). Social security in Developing Countries: What, why, Who, and how? In E. Ahmad., J. Dreze., J. Hills, & A. Son (Eds.), *Social security in developing countries* (pp. 41-80). Oxford: Clarendon Press.
- Deacon, B. (1994). Global social policy actors and the shaping of Post-communist social policy. In A. de swaan (ed.), *Social policy beyond borders: The social question in transnational perspective* (pp. 15-42). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Deacon, B. (1995). The globalization of social policy and the socialization of global policy. In J. Baldock & M. May (eds.), *Social policy review* (pp. 17-47). London: Social Policy Association.
- Deacon, B., & Hulse, M. (1997). The making of post-communist social policy: The role of international agencies. *Journal of Social Policy*, 26, (1), 43-62.

- Deacon, B., & Hulse, M., & Stubbs, H. (1997). *Global social policy: International organizations and the future of welfare*. London: Sage Publication.
- Esping-Anderson, G. (1990). The three political economies of the welfare state. *International Journal of Sociology*, 20, (3), 92-123.
- Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural organization and science policy. *International Organization*, 47, (4), 565-599.
- General Union of Palestinian Women & Interministerial Coordinating Committee. (1997). *Performance document: Palestinian women's advancement*. Ramallah.
- Goldsmith, A. (2001), Foreign aid and statehood in Africa. *International Organization*, 55, (1), 123-148.
- Hoogvelt, A. (2001). *Globalization and the postcolonial world: the new political Economy of development*. Hampshire: Palgrave.
- Kaime-Candle, R. (1973). *Comparative social policy and social security*. London: Marten Roneson.
- Lipschutz, R., & Rowe, J. (2005). *Globalization, governmentality and global politics: Regulation for the rest of us?* New York: Routledge
- Jutting, J. (2000). Social security systems in low-income countries: Concept, constraints and the need for cooperation. *International Social Security Review*, 53, (4), 3-24.
- Korpi, W. (1989). Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: Social right during sickness in the eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54, 309-328.
- Manfred, B. (2003). *Globalization: A very short introduction*. New York: Oxford University Press.
- MAS-Palestine Economic Policy Research Institute. (1998). *Economic monitor: Issue number 3*. Ramallah.
- MAS-Palestine Economic Policy Research Institute. (1999). *Economic monitor: Issue number 5*. Ramallah.
- MAS-Palestine Economic Policy Research Institute. (2000). *Economic monitor: Issue number 6*. Ramallah.
- MAS-Palestine Economic Policy Research Institute & World Bank. (1999). *Development under adversity: The Palestinian economy in transition*. Ramallah.

- Midgley, J. (1992). Development theory, the state, and social development in Asia. *Social Development Issues*, 14, 22-36.
- Midgley, J. (1997). *Social welfare in global context*. London: Sage.
- Midgley, J., & Simbi, P. (1993). Promoting developmental focus in the community organization curriculum: Relevance of the African experience. *Journal of Social Work Education*, 29, 269-278.
- Ministry of Detainees Affair. (1999). *Final operational report*. Ramallah.
- Ministry of Detainees Affair. (2000). *Final operational report*. Ramallah.
- Ministry of Planning and International Cooperation/MOPIC. (June 1995-June 2000).
- Quarterly monitoring report of donor's assistance (3-14)*. Ramallah.
- Mody, A. (1997). *Infrastructure in the West Bank and Gaza Strip: Institutions and growth*. Ramallah: MAS-Palestine Economic Policy Research Institute.
- National Commission for Poverty Alleviation. (1998). *Palestine poverty report 1998*. Gaza: Ministry of Planning and International Cooperation.
- Noel, A., & Therien, J. (1995). From domestic to international justice: The welfare state and foreign aid. *International Organization*, 49, (3), 523-553.
- Palestinian Central Bureau of Statistics. (1999a). *Population, housing and establishment census 1997: Final results*. Ramallah.
- Palestinian Central Bureau of Statistics. (1999b). *National Account*. Ramallah.
- Palestinian Legislative Council. (2000). *General draft: Law for fiscal year 2000*. Ramallah: Finance Committee.
- Palestinian Poverty Alleviation Center. (1999). *Activities for Palestinian poverty alleviation center*. Ramallah: Ministry of Social Affairs.
- Pampel, F., & Williamson, J. (1988). Welfare spending in advanced industrial Democracies, 1950-1980. *American Journal of Sociology*, 93, (6), 1424-1456.
- Pampel, F., & Williamson, J. (1989). *Age, class, politics and the welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peled, Y., & Shafir, G. (1996). The roots of peacemaking: The dynamics of citizenship in Israel 1948-1993. *International Journal of Middle East Studies*, 28, 391-413.
- Rocard, M. (1999). *Strengthening Palestinian public institution*. Ramallah: Ministry of Planning and International Cooperation/MOPIC.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in : Strategies of analysis in Current Research. In P. Evance., D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge: Cambridge University Press.

- Skocpol, T. (1992). *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skocpol, T., & Amentha, E. (1986). States and social policy. *Annual Review of Sociology*, 12, 131-157.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton.
- Strang, D., & Chang, P. (1993). The International Labor Organization and the welfare state: Institutional effects on national welfare spending, 1960-1980. *International Organization*, 47, (2), 235-263.
- UNDP/United Nations Development Program. (2000). *Human development report 1999*. NY: Oxford University Press.
- UNRISD/United Nations Research Institute of Social Development. (1997). *States of disarray: The social effects of Globalization*. New York.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare state and equality*. Berkeley: University of California Press.
- World Bank. (1997). *Annual report*. Washington DC: World Bank Publication.
- World Bank. (1999). *World development indicator*. Washington DC: World Bank Publication.
- Zagha, A., & Jamal, M. (1997a). *Foreign aid and development in Palestine (Phase I report)*. Jerusalem: Jerusalem Media and Communication Center.
- Zagha, A., & Jamal, M. (1997b). *Mortgaging self-reliance: Foreign aid and development in Palestine (Phase II report)*. Jerusalem: Jerusalem Media and Communication Center.
- Zagha, A., Jamal, M., & Harb, F. (1999). *Foreign aid and development in Palestine (Phase III report)*. Jerusalem: Jerusalem Media and Communication Center.
- Yeates, N. (2001). *Globalization and social policy*. London: SAGE.

#### ריאיונות שנערכו ומועדיהם

- סופיאן משעשע, מנהל המחלקה לצמיחה מתמדת בתוכנית האו"ם לפיתוח (7 ביוני 1999).
- עליאא אליאסר, המתאמת הזמנית לקרן האו"ם לאישה באזור הרשות (7 בספטמבר 2000).
- ערפאת אליאס, סגן מנהל מחלקת האסירים, במשרד לטיפול באסירים והמשוחררים (23 באפריל 2001).
- ראדי אלגראעי, מנכ"ל המשרד לטיפול באסירים הביטחוניים והמשוחררים (23 באפריל 2001).

