|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |

**ورقة موقف (2)**

**السياسات الحكومية الفلسطينية تجاه إعمال الحد الأدنى للأجور وأثره على الفئات الهشة من النساء العاملات في القطاعات غير الرسمية في الأزمات وحالات الطوارئ**

يشكل اعتماد الحد الأدنى للأجور جزء من سياسة الحماية الاجتماعية للعاملات في القطاعات الاقتصادية غير الرسمية في ظل سطوة أصحاب رأس المال على السوق، خصوصا بالأزمات وحالات الطواريء.

وقد اعتمدت اتفاقية طرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور رقم (26) الصادرة عن منظمة العمل الدولية في العام 1928، حيث دعت إلى تنظيم أجور العاملات والعمال في كافة القطاعات والمهن الاقتصادية.

ويبرز تقرير "المرأة وأنشطة الاعمال والقانون 2022" الصادر عن البنك الدولي[[1]](#footnote-1)، أن 178 دولة لا تزال تضع حواجز قانونية تحول دون مشاركة النساء في القطاعات الاقتصادية بشكل كامل. وأن هناك 95 بلداً لا يكفل للنساء المساواة في الأجر للعمل المتساوي القيمة. وتعتبر جائحة كورونا وتداعياتها الاقتصادية، إضافة إلى فرض قوانين الطوارئ التي تتناغم والدوافع السياسية داخل هذه البلدان، أهم العوامل المسببة لهذه الفجوة ما يعني أهمية إعادة مراجعة السياسات وارتباطها بالاحتياجات للقطاعات المهمشة التي تشكل النساء مرتكزا أساسيا بها.

وقد انضمت فلسطين بشكل رسمي لمنظمة العمل الدولي من خلال مذكرة تفاهم جرى توقيعها بين منظمة التحرير الفلسطينية ومنظمة العمل عقب تشكيل السلطة الفلسطينية عام 1994، وهو ما وجب استجابتها لتطبيق القوانين التي تحفظ حقوق العاملات والعاملين في الأراضي الفلسطينية.

من هنا تأتي هذه الورقة لمناقشة السياسات الحكومية الفلسطينية تجاه إعمال الحد الأدنى للأجور، وأثره على الفئات الهشة من النساء العاملان في القطاعات غير الرسمية في ظل الأزمات وحالات الطواريء، خصوصا بعد قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (4) للعام 2021 لتعديل الحد الأدنى للأجور ليصبح 1880 شيقلا بدلا من 1450 شيقل.

فعلى الرغم من أن إقرار الحد الأدنى للأجور الجديد وبدء تطبيقه مطلع العام2022 إلا أن المبلغ المعتمد لم يصل لمستوى خط الفقر الوطني البالغ2450 شيكل، في الوقت الذي تعتبر النساء الشريحة الأكبر من العاملين غير الحاصلين على الحد الأدنى للأجور. حيث أن حوالي 80% من الأشخاص الذين ينطبق عليهم قانون الحد الأدنى للأجور (القانون ينطبق على الجميع) هن من النساء العاملات، حيث تتقاضى غالبية النساء العاملات في القطاعات غير الرسمية راتبا أقل من الحد الأدنى للأجور، ويتركز مجال عملهن في الحضانات ورياض الأطفال والمصانع وقطاع النسيج والأعمال الإدارية الأخرى.

وعلى عكس التعهدات المقطوعة من الحكومة عند الإعلان عن الحد الأدنى للأجور لم يشهد عام 2022 تطورا في وضع إجراءات عقابية لمن لا ينفذ الاتفاق حول الحد الأدنى للأجور، ولم تتخذ الجهات الرقابية أو التنفيذية مزيدا من الخطوات الموازية سواء من رفع مستوى المراقبين أو آليات للرقابة على تنفيذ القانون، أو تعديلات على لوائح التنفيذ، بل اكتفت بالحديث عن فرض العقوبات الجزائية دون تحديد.

**أولا: مظاهر إشكالية عدم تطبيق الحد الأدنى للأجور:**

إن عدم تطبيق الحد الأدنى للأجور داخل قطاعات العمل غير الرسمية، من شأنه أن ينعكس بشكل مباشر على مشاركة النساء في قوى العمل، ومن أبرز المظاهر:

- ضعف مشاركة النساء في القوى العاملة في فلسطين بنسبة 16- 18%، وهي من أقل النسب على مستوى العالم، ما يساهم بارتفاع نسب العنف ضد النساء المبني على النوع الاجتماعي، وبالتالي حالة عزوف الكثير منهن عن الالتحاق بسوق العمل الذي يترتب عليه ارتفاع نسب البطالة في صفوف العاملات حيث وصلت إلى 43% في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة حسب الإحصاءات الأخيرة الصادرة عن جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني.

- نحو 25% من النساء المستخدمات بأجر في القطاع الخاص يعملن دون عقد عمل، و56% لا يحصلن على مكافأة نهاية الخدمة، و45% من المستخدمات بأجر في القطاع الخاص يتقاضين أجراً شهرياً أقل من الحد الأدنى للأجور(1,880 شيقلاً) وفقا للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين 2022.

- يقوم القطاع الخاص الفلسطيني على تشغيل 95% من منشآت العمل الصغيرة، بينما تشكل نسبة الشركات الكبرى 5% فقط من مكوناته، وهي التي تلتزم بسياسة الإفصاح المالي، وهذه الحالة تعتبر سبباً مهماً في عدم الالتزام بتطبيق الحد الأدنى للأجور، أو الاستجابة بمطالب الكشف عن سلم الرواتب التي يتم تقديمها للعاملات.

- يشغل قطاع العمل المنظم في فلسطين حوالي 60% من القوة العاملة، بينما يشغل قطاع العمل غير المنظم 40% من القوة العاملة وهي نسبة مرتفعة ما يجعل الرقابة على تطبيق الحد الأدنى للأجور مسألة مستحيلة في قطاع العمل غير المنظم مقابل ضعف الإمكانيات أو إيجاد خطة واضحة المعالم في هذا الإطار.

- لا تزال الوصمة الاجتماعية أحد العوامل المؤثرة على العاملات في القطاعات الاقتصادية، إذ ينظر لهن على أنهن المرأة الضعيفة في سوق العمل، وعدم تقلدها المناصب القيادية في المؤسسات رغم أنّ أكثر من 12% من النساء العاملات يرأسن أسرهن ويعتبرن المنفق الأول في الأسرة، وهذا يشجع أكثر على التعامل معها بهامشية من خلال عدم إعمال الحد الأدنى للأجور.

- إن تطبيق الحد الأدنى للأجور في فلسطين بظل وجود اختلالات كبيرة في بنية الاقتصاد الوطني سيكون أمنية بعيدة المنال، ومطلباً صعب التحقيق، فعروض العمل قليلة بينما أعداد الباحثين عن العمل كبيرة جداً، وهذا ما يجعل المُشغل قادراً على المساومة بمنطق القوة لتحديد الأجر وبالتالي عدم الالتزام بالحد الأدنى للأجور

- هناك ضعف في خلق فرص عمل جديدة، وتكون قليلة في أغلب الاحيان إن لم تكن معدومةً تماماً، وبالتالي يتطلب أن يكون هناك تدخلا لإعادة تصحيح مساره من خلال نماذج اقتصادية تأخذ بالاعتبار الظروف السياسية والاجتماعية والموارد المتاحة.

- يشكل ضعف التمثيل والتنظيم النقابي للمرأة في النقابات العمالية معضلة أمام إعمال الحد الأدنى للأجور، فغالبية النساء لا ينتسبن لنقابات، في المقابل تعاني النقابات من فجوة وضعف وترهل ما يضعف فكرة ومبدأ المفاوضة الجماعية لتحسين ظروف العمل.

**غياب الخطة الوطنية لمساعدة القطاعات الضعيفة:**

تعهدت الحكومة الفلسطينية ممثلة بوزارة العمل لدى رفع الحد الأدنى للأجور إلى 1880 شيقل، بإطلاق خطة تهدف لتمكين القطاعات الضعيفة لمساعدتها على تطبيق الاتفاق، ومنها قطاع رياض الأطفال الذي تم تشكيل لجنة من وزارة العمل وأصحاب رياض الأطفال ونقابات العاملين في رياض الأطفال، ووزارة التربية والتعليم لتمكين قطاع رياض الأطفال خلال عام 2021 حتى يكون جاهزا لرفع الحد الأدنى والأجور في 2022. لكن بقي ذلك حبرا على ورق.

في المقابل، عملت وزارة الاقتصاد الوطني على تحديث الخطة الاستراتيجية القطاعية لتنمية الاقتصاد الوطني 2021-2023، وكان من ضمن أهدافها تحقيق استقلالية القضاء الفلسطيني وتشكيل بيئة أعمال ممكنة وجاذبة للاستثمار، إلا أن الوزارة لم تأخذ بالاعتبار أن هناك الكثير من المحددات التي تحول دون تحقيق هذه الأهداف سواء نتاج الاحتلال وتبعاته، أو الكثير من المعطيات على الأرض، وهو ما يعني أن هذه الخطة سيكون مصيرها مواز لمصير الخطط الأخرى والتي سيكون المتضرر الأكبر منها القطاعات الاقتصادية الصغيرة.

وفي ظل ذلك لم توجد الحكومة آليات مقنعة لتنفيذ قانون الحد الأدنى من الأجور، وهي غير قادرة على فرض القرار بسبب عدم وجود رقابة كافية ولا آلية عقاب للمؤسسات غير الملتزمة.

كما أنه لا يمكن عزل مسألة الحد الأدنى للأجور عن معالجة ملفات ومشكلات أخرى كبرى وهي انخفاض نسبة المشاركة في القوى العاملة، وارتفاع نسبة البطالة، إضافة إلى العمل بالداخل المحتل، عبر استحداث فرص عمل جديدة، وفقا لمركز معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

**ممارسات مغايرة**

على الرغم من إقرار مجلس الوزراء في آب/أغسطس2021، رفع الحد الأدنى للأجور إلى 1880 شيقلا، إلا أن الحكومة نفسها وللعام الثاني على التوالي لا تستطيع تأمين قيمة الرواتب الكاملة للموظفات والموظفين في القطاع الحكومي، وهو ما يشكل مهربا للقطاع غير الرسمي للتهرب من تطبيق الحد الأدنى تحت ذريعة حالة الركود الاقتصادي الشاملة، ما يعني إمكانية تفاقم العنف الاقتصادي القائم على النوع الاجتماعي، وجعل النساء عرضة بشكل أكبر للوقوع ضحية لهذا العنف على أيدي شركائهن أو استغلالهن من قبل الشركات والقطاعات الخاصة، وبالتالي لن يكون هناك أي أساس لمعنى الحديث عن تطبيق إقرار الحد الأدنى من الأجور تحت ذريعة الأزمات المالية المتتابعة.

كما أن الرجال والنساء يمكن أن يكونوا ضحايا عدم تطبيق الحد الأدنى من الأجور في بعض القطاعات، إلا أن النساء يعتبرن الفئة الأكثر تأثرا في هذا الإطار نتاج أمرين؛ الأول كونهما يشكلا النسبة الأكبر من العاملات في القطاعات غير الرسمية. إضافة إلى أن النساء الأكثر تأثرا بالعنف القائم على النوع الاجتماعي والذي يعتبر العنف الاقتصادي أحد مظاهره.

وبالتالي فإن تعزيز مؤشرات الفجوة بين إجمالي الدخل المتوقع بين الرجال والنساء تتسع مع مرور الوقت، وهذا يتطلب من الحكومة تسريع وتيرة الإصلاحات القانونية حتى تتمكن النساء من تحقيق الاستفادة بشكل كامل ومتساو من أي سياسات حكومية في إطار تعزيز تطبيق الحد الأدنى للأجور.

مقابل ذلك، فإن نهج الخصخصة، ومنح القطاعات الاقتصادية الخاصة مساحات أوسع في الأدوار الاقتصادية، دون سياسات حماية تضمن تحقيق الحد الأدنى من متطلبات الحياة الكريمة والعدالة الاجتماعية للفئات الهشة أضر كثيرا بإمكانية إعمال الحد الأدنى للأجور.

هذا يقود إلى مقاربة فهم لمعادلة انخفاض مشاركة المرأة في قطاع العمل وارتفاع نسبة البطالة رغم أن النساء يشكلن نحو 49 % من عدد السكان ويشكلن أكثر من 61 % من عدد الملتحقين في مؤسسات التعليم العالي الفلسطينية، إلا أن معدل البطالة بين النساء المشاركات في القوى العاملة يبلغ43%، في حين بلغ معدل البطالة من حملة شهادة الدبلوم المتوسط فأعلى66% للإناث.

فمنذ تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994 وسوق العمل الفلسطيني يشهد تقلبات واضحة من حيث قدرته على استيعاب القوى العاملة، إذ تميل السياسات الاقتصادية إلى تكريس نفقات تشغيلية، أكثر من كونها نفقات تطويرية، انعكست بشكل كبير على إحداث خلل هيكلي لسوق العمل تمثل في ضعف قدرة القطاعات غير الرسمية على استيعاب الداخلين الجدد للسوق، وهو ما عزز إما المقبولية بالعمل وفقا لاشتراطات صاحب العمل المتمثلة في استقطاب أيدي عاملة مقابل تكلفة متدنية، أو اتساع الخيارات بالنسبة لصاحب العمل وبالتالي عدم الارتهان لنظام العقود طويلة الأمد والذهاب للعقود القصيرة التي تمكنه من التهرب من الإجراءات القانونية.

فمثلا؛ تلجأ العديد من الشركات والقطاعات إلى العمل بنظام المياومة، أو العقود لـ 3 شهور ثم تجدد وفقا لرغبة صاحب العمل، أو التوقيع المشروط على الدخول للعمل مقابل عدم المطالبة بالحقوق التي ينص عليها قانون العمل، وهي جميعا إجراءات غير قانونية، لكن في المقابل ونتاج عدم توفر الفرص الكافية تجدها السيدات مدخلا لها للمساهمة في توفير دخل مادي لها.

وبشكل مغاير أيضا، قدمت الحكومة الفلسطينية ال 18، برنامجها الاقتصادي على أساس الانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي، وإحدى مظاهره يفترض أن تتجلى في تقليص نسب العمالة داخل المستوطنات، وتوفير الفرص داخل السوق الفلسطيني على أساس تكافؤ الفرص للجميع، وبظروف عمل معقولة تجعل النساء يتركن العمل في المستوطنات إلا أن السياسات الاقتصادية للحكومة شكلت مظهرا معاكسا لهذه الرغبة؛ من خلال عدم توفير الفرص من جعة، وكذلك ضعف القدرة على توفير الحماية للعاملات في القطاعات الاقتصادية في تطبيق الحق الأدنى للأجور، الأمر الذي شكل دافعا للبحث عن خيارات أخرى من ضمنها الانخراط بالعمل داخل المستوطنات حيث وصل عدد العاملات فيها لنحو 6 آلاف عاملة.

**تناقضية السياسات المعلنة والواقع**

صعدت في الحالة الفلسطينية العديد من المؤشرات التي تدلل على حالة التناقضية ما بين السياسات المعلنة والواقع وتتمثل هذه في:

* اعتماد المؤشرات الفلسطينية الرسمية فيما يتعلق بنسب البطالة والدخل اليومي لقطاعات العمل غير الرسمية ضمن إدماج مخرجات فئة العمال في إسرائيل؛ فمثلا في ديسمبر /تشرين ثاني2021، أعلن رئيس الحكومة الفلسطينية د. محمد اشتيه، عن أن نسبة البطالة في فلسطين انخفضت مقارنة بدول العالم، وأصبحت فلسطين بحاجة إلى مزيد من الأيدي العاملة. فيما كانت حقيقة إحصاءات الجهاز المركزي الفلسطيني تقول في ذات الفترة أن معدلات البطالة فلسطينيا وصلت إلى 25% في الضفة وما يقارب 50% في قطاع غزّة.
* وفقا لوزارة العمل الفلسطينية، فإن لديها 140 مراقب فقط لمتابعة المنشآت وقطاعات العمل التي تضم ما يزيد عن 81 ألف منشأة بالضفة موزعة على 16 محافظة، وهو ما يعني وجود فجوة كبيرة ما بين إمكانية رصد ومتابعة أي انتهاكات تتعلق بتطبيق الحد الأدنى للأجور للعاملات في هذه المنشآت، وهو ما يعني عدم القدرة على ضبط المخالفات بحق المنفذين ما لم يكن هناك شكوى مقدمة وقادرة على الاثبات.
* برغم إقرار قانون العمل، إلا أن وزارة العمل الفلسطينية نفسها ليس لديها الصلاحيات الكاملة في متابعة جميع القطاعات الاقتصادية غير الرسمية، بالتالي لا تستطيع الرقابة على تطبيق كافة بنود قانون العمل الفلسطيني، أو وضع عقوبات رادعة على المخالفين له، وهو ما يعني أن هذه القطاعات تعمل وفقا لمنطق سيادي خاص بها.
* تعلن وزارة العمل دوما عن امتلاكها خطوطا لاستقبال شكاوي العمل، كما أن العديد من الأطراف النقابية تقوم بهذه المهمة، لكن الاشكال الموازي أن ثقافة المجتمع من جانب، وحاجة المرأة للعمل من جانب آخر تجعلها تحجم عن المبادرة في تقديم الشكاوى في كثير من الحالات التي تتعرض لها لانتهاكات فيما يتعلق بالحد الأدنى من الأجر، خوفا من فقدان العمل بشكل نهائي.
* تشير بيانات اسعار المستهلك إلى ارتفاع الرقم القياسي لأسعار المستهلك في فلسطين بنسبة 3.43%، بواقع 3.41% في قطاع غزة، و3.19% في الضفة، خلال شهر ايار 2022 مقارنة مع ذات الفترة من العام الماضي، وهذا الغلاء يظهر بشكل واضح في المواد الأساسية (الطحين، الزيت، الأرز، البيض.. الخ)، وإذا ما قورن هذا الارتفاع بالنسبة التي رفع بها الحد الأدنى للأجور فإن الفجوة ما زالت واسعة ما بين الحد الأدنى الجديد البالغ 1880 شيقل، والاحتياج الأساسي، فمتوسط إنفاق الأسرة الشهري في الضفة (لأسرة مكونة من 5 أفراد) بواقع 1143.6 ديناراً أردنياً (5657 شيكل).
* تبرز الاهتمامات الحكومية من خلال سياسات الانضمام لمعاهدات مكافحة التمييز ضد المرأة، والمساواة، ورفع شعار تكافؤ الفرص، ضمن محاولة التناغم في الخطاب السياسي الفلسطيني مع القرارات الحقوقية الدولية، الحديث إلا أن المعيار الواقعي لقياس تطبيق هذه الحقوق دخل المجتمع لا يكون ذا جدوى إلا بربطه بمنظومة حقوق الإنسان بشكل عام، والقدرة على تطبيق النصوص وتهيئة المجتمع لتنفيذها.
* يشير العديد من الخبراء إلى أن رفع مستوى الحد الأدنى للأجور يجب أن يقابله سياسات اقتصادية لفتح فرص للعمل، لأن مستوى البطالة سيرتفع إذا زاد مستوى الحد الأدنى للأجور دون أن يكون هناك انتاجية عالية أو أسواق قادرة على استيعاب الانتاج اليومي، وهو ما يجعل النساء اللواتي يمثلن النسبة الأكبر في هذه القطاعات الضحية الأولى للانضمام لسوق البطالة.

**خطوات مطلوبة**

إن سعي الأطراف الحكومية لتعزيز العاملات في القطاعات غير الرسمية، عدا عن كونه واحدا من الحقوق القانونية والإنسانية، إلا أنه يشكل مطلبا مهما باعتباره مدخلا في تحقيق حالة التنمية المجتمعية وتحقيق الاستقرار الداخلي، إضافة إلى السلم الأهلي الذي يشكل مرتكزا مهما في المجتمعات كافة، وهذا الأمر يتطلب ضرورة إعمال السياسات الحكومية الفلسطينية تجاه تطبيق الحد الأدنى للأجور وفق خطة تضمن تنفيذه والرقابة عليه. وانطلاقا من ذلك، فإن المطلوب يكمن في النقاط التالية:

- ضرورة إيجاد تعاريف قانونية لتحديد أشكال وأنواع العنف الاقتصادي الواقع على النساء العاملات على غرار ما قامت به دول أخرى مثل المكسيك وبوليفيا وتونس.

- مراجعة القوانين والتشريعات المرتبطة بحماية النساء من العنف الاقتصادي ومراقبة تنفيذ هذه القوانين من قبل جهات مختصّة، ومواءمتها مع الاتفاقيات والمعاهدات موضوعاً وشكلاً بما يضمن حق النساء في المواطنة الكاملة، من خلال تقديم مقترحات بهذه القوانين إلى الجهات المختصة.

- إنشاء وحدات خاصة بالنساء العاملات للشكوى عن العنف الممارس ضدهن داخل المحاكم ومراكز الشرطة، وضرورة تشديد العقوبات ومراقبة تنفيذها ضمن آليات واضحة ومحددة، فضلاً عن ضرورة تسخير التكنولوجيا لضمان وصول آمن للنساء لأنظمة الشكاوى المختلفة.

- تهيئة بيئة وآليات مواتية لتقديم الشكاوى والإبلاغ عن جميع أشكال العنف ضد النساء العاملات وضمان عملية واضحة الإجراءات وعواقب ذات مغزى للذين يتبيّن أنهم قد مارسوا العنف ضدهن، من أجل تشجيع النساء للتبليغ عن أي ممارسات غير قانونية أو تمييزية بحقهن.

 - الحكومة مطالبة بإيجاد آلية للتعامل مع هذه القطاعات الهشة التي تعجز عن تطبيق الحد الأدنى للأجور سيما رياض الأطفال، من خلال دعم جزئي لأجور العمال فيها لأنها تقدم خدمات تقلل من الأعباء الواجبة على الحكومة.

**-**  إشراك النساء في جهود الإصلاح الاقتصادي في فترات ما بعد الأزمات وحالات الطوارئ، انطلاقا من مبدأ بناء المجتمعات المستدامة تنطلق من تطبيق مفاهيم ومعايير المساواة. وهذا يتمثل في زيادة إشراك النساء والمنظمات النسائية في تصميم خطط التعافي الاقتصادي واعتماد الأطر القانونية والتنظيمية المتعلقة بتمكين المرأة ووضع معايير تحفيز تخصيص الموارد للمشاركة الاقتصادية للمرأة.

**-** تطوير الكوادر وطواقم الإشراف من قبل وزارة العمل، أو الجهات الشريكة في مراقبة تطبيق الحد الأدنى للأجور للنساء العاملات في القطاعات غير الرسمية، إما من خلال استحداث أدوات وآليات تجبر أصحاب المنشآت الافصاح عن الأجور التي تتقاضها العاملات، أو زيادة أعداد طواقم التفتيش الميداني بهدف تنفيذ الفحص والزيارات المستمرة للمنشآت.

**-** إشراك الجهات الدولية المعنية والمنظمات النسوية المحلية للقيام بدور مهم في المشاركة بالرقابة على السياسات الحكومية وآلية تطبيقها، وكذلك التدخلات التي يمكن تقديمها بهدف ضمان تكافؤ الفرص في التطبيق، والضغط على أصحاب العمل للانخراط بالسياسات الاقتصادية التي تساهم في تطوير حالة التنمية الشاملة التي تعتبر المرأة ركنا أساسيا فيها.

**-** بناء الرأي العام المؤثر بأهمية تطبيق الحد الأدنى للأجور، لأن ذلك سينعكس على باقي القطاعات المجتمعية في حال توفر حالة الاستقرار الداخلي وتحقيق تنمية المجتمع.

1. - البنك الدولي، يناير/كانون ثاني2022، على الرابط: <https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2022/03/01/nearly-2-4-billion-women-globally-don-t-have-same-economic-rights-as-men> [↑](#footnote-ref-1)