

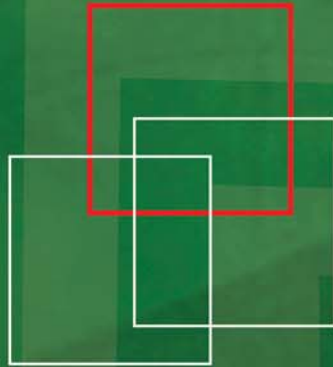


منظمة العمل الدولية
المكتب الاقليمي للدول العربية



العمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة

منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال



المساواة بين الجنسين في قلب العمل اللائق



المبادرة الإقليمية حول المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في
الإقتصادات اللانظامية للبلدان العربية

العمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة

منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال

جميل هلال، صالح الكفري، وإيلين كُتاب^١

منظمة العمل الدولية المكتب الإقليمي للدول العربية
ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث "كوثر"

حزيران ٢٠٠٨

^١ جميل هلال، عالم اجتماع مستقل؛ صالح الكفري، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني؛ إيلين كُتاب، معهد دراسات المرأة في جامعة بيرزيت.

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠٠٨

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى منشورات مكتب العمل الدولي (الحقوق والتراخيص)، جنيف (العنوان أدناه) أو عبر البريد الإلكتروني: pubdroit@ilo.org. يرحب مكتب العمل الدولي بهذه الطلبات.

العمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال

بيروت، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٨

ISBN 978-92-2-021434-3 (print)

ISBN 978-92-2-021435-0 (web pdf)

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعها هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:

ILO Publications

International Labour Office

Ch – 1211, Geneva 22 – Switzerland

يمكن طلب مجانياً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني: pubvente@ilo.org ومن خلال شبكة الإنترنت: www.ilo.org/publns

وللمطبوعات باللغة العربية بالإمكان الاتصال بالمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية على العنوان التالي:
منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربية

شارع جوستينيان – القنطاري

ص.ب. ٤٠٨٨ – ١١

رياض الصلح بيروت ١١٠٧٢١٥٠

بيروت – لبنان

شبكة الإنترنت: www.ilo.org.lb

مراجع الصور: (من الأعلى): سمال إشم، موريديو بوسي، موريديو بوسي، سمال إشم، وكالة الصحافة الفرنسية.

طبع في (لبنان)

تشهد طبيعة العمل تغيرات جوهرية بإيقاع سريع في البلدان العربية كما في البلدان الأخرى من العالم. ويفاقم تزايد مرونة أسواق العمل على المستويين العالمي والمحلي من مظاهر العمل اللانظامي، والعمل للنفس والأنواع غير النمطية للعمل. وتترافق هذه العملية، المعروفة باللانظامية، بتراجع الأمن وتنامي الفقر. وللانظامية صلة بالبعد الاجتماعي للنوع إذ تتفاوت الخيارات المهنية المتاحة للجنسين كما يتفاوت المكسب ومواقع العمل والأنشطة، ناهيك عن التفاوت في القدرة على التنافس وعلى وفرة الوقت المتاح لعمل مأجور. وتنعكس تبعات هذا الواقع على النساء في البلدان العربية لا سيما الشابات منهن. وفيما يُفترض بالعمل أن يكون المدخل الأساس للحماية من الفقر، يبرز برنامج منظمة العمل الدولية لتوفير العمل اللائق أهمية نوعية الوظائف المستحدثة بالإضافة إلى كميتها.

من ناحية أخرى، لا يبدو أن الإحصاءات الرسمية والقوانين والسياسات والبرامج، وخصوصاً في البلدان العربية، قد أجرت تقييماً ملائماً للانظامية الوظائف، ودورها في إعاقة توسيع الحماية الاجتماعية التي ينبغي أن تشمل من هم في أمس الحاجة إليها من العاملين اللانظاميين. تعويضاً عن مثل هذه الفجوات، أطلق كل من منظمة العمل الدولية ومركز المرأة العربية للتدريب والبحوث "كوثر" مبادرة إقليمية في كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٧ حول المساواة بين الجنسين وحقوق العمال في الاقتصادات اللانظامية للبلدان العربية. ويمول هذه المبادرة، التي تمتد أنشطتها على سنتين، كل من مركز البحوث للتنمية وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (أجفند) ومنظمة العمل الدولية. ومن أهدافها إشراك الدول العربية في بلورة المفاهيم الجارية دولياً في شأن العمل اللانظامي، انطلاقاً من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم العمل اللانظامي المعتمد في هذه الورقة يركز على سمات الوظيفة بدلاً من سمات وحدات الإنتاج، وله صلة وثيقة بالحماية الاجتماعية والحقوق. ويقاس حجم العمل اللانظامي عبر الاحتساب المباشر والتقدير غير المباشر إنطلاقاً من المسوح الرسمية، بينما يستخدم منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال لتحليل العمل اللانظامي في السياق الفلسطيني. ويشدد هذا المنظور على ضرورة اعتماد الحقوق العمالية وسائر معايير حقوق الإنسان ذات الصلة من أجل تحديد مشكلات العمال اللانظاميين، أسباب اللانظامية ونتائجها في السياسة والاقتصاد والاجتماع والثقافة، بالإضافة إلى المسؤوليات والمطالب والقدرات والخطط والتدخلات المطلوبة. تقدم هذه الورقة مقترحات لتأصيل المساواة بين الجنسين في الخطط والسياسات المتعلقة بالعمل؛ تحويل الأنماط المؤسسية، القوانين، الآليات والسلوكيات؛ ورسم الأولويات بالنسبة إلى العاملين اللانظاميين وحقوقهم في ممارسة الخيارات والوصول إلى الموارد وإسماع صوتهم، إضافة إلى حقهم في التنظيم النقابي من أجل بلوغ المساواة في الفرص والتأمينات والتمكين الحقيقي.

تشكل دراسة الحالة التي بين أيدينا حلقة من سلسلة دراسات تتعلق ببلدان أخرى مثل اليمن، سوريا، ولبنان، وتقترن بورقة مفهوم وبملحق للمصطلحات المتعلقة بالعمل اللانظامي. يراد بهذه الورقة الإسهام في بلورة المفاهيم وفي التفكير بقضايا العمل لدى السلطة الوطنية الفلسطينية، ومنظمات العمال وأصحاب العمل، والمؤسسات البحثية والوكالات الدولية.

يجدر التنويه إلى أن المسودة الأولى لهذه الدراسة قد استفادت من مدخلات أعضاء الشبكة الإقليمية البحثية التي أطلقتها مبادرة مركز المرأة العربية للتدريب والبحوث "كوثر" ومنظمة العمل الدولية في ورشة عمل جرت في نيسان (أبريل) ٢٠٠٧ في تونس. وقد ساهم عدد من الأطراف في قراءة المسودات والتدقيق، ومن بين هؤلاء السيدة سمال إشم، السيدة بلاندين دستريمو، السيدة إليزابيت فيلاغومين، السيد دومينغو كاربونل، السيد جاك شارم، السيدة جوان فانك، السيدة إيمانويلا بوزان، السيدة سوزان مايبود، والسيد منصور عميره. ترجمت هذه الورقة من الإنجليزية إلى العربية السيدة رجاء نعمة. كما ساهم في التحرير وفي الصياغة النهائية لهذه الدراسة كل من السيد منصور عميره، السيدة سمال إشم، السيدة إليزابيت فيلاغومين، السيد دومينغو كاربونل، السيدة إيمانويلا بوزان، السيدة سناء أبوسليمان، السيدة رهام راشد، والسيد نبيل عبدو.

تمهيد ملخص تنفيذي

١	مقدمة
٧	١-١. الإقتصاد السياسي للإحتلال الإسرائيلي
٧	٢. تعريف العمل اللانظامي في السياق الفلسطيني
٩	٣. مراجعة عامة للمسوح والدراسات المتعلقة بالقطاع اللانظامي
١٠	٣-١. دراسات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ("ماس") حول المشاريع اللانظامية
١٠	٣-٢. قصور الرؤية في مديح دور القطاع اللانظامي
١١	٣-٣. الدائرة المفرغة لتعريفات اللانظامية
١١	٣-٤. سمات الأنشطة الاقتصادية اللانظامية للأسر المعيشية
١٢	٣-٥. سمات المنشآت اللانظامية
١٣	٣-٦. سمات القطاع اللانظامي حسب مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس"
١٤	٣-٧. مسح "مسار" للمشاريع الصغيرة والصغرى
١٥	٣-٨. وفرة في المعلومات ومحدودية في تحليل ظروف العمل وقضايا النوع الاجتماعي
١٥	٣-٩. دراسات متفرقة بشأن القطاع اللانظامي في فلسطين
١٦	٣-١٠. حدة انكشاف العاملات في الأنشطة الاقتصادية اللانظامية
١٦	٤. العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة
١٧	٤-١. إحصاءات العمل اللانظامي: تحسن وثرغات
١٧	٤-٢. سوق العمل الفلسطيني: مواصفات وأنماط
١٨	٤-٢-١. البطالة
١٩	٤-٢-٢. العمالة
٢٠	٤-٢-٣. ظروف العمل
٢١	٤-٣. تقييم حجم العمل اللانظامي
٢٢	٤-٤. رسم خارطة العمل حسب الحماية الاجتماعية
٣١	٤-٥. العمل في العناية بلا أجر
٣١	٤-٦. الأسر المعيشية التي ترأسها نساء وسوق العمل
٣٢	٥. إطار الحماية الاجتماعية
٣٣	٥-١. الحماية الاجتماعية النظامية في القطاع الخاص
٣٤	٥-٢. تشريعات خاصة بالعاملات في القطاع الخاص
٣٥	٥-٣. ثغرات في قانون العمل كما في تطبيقه
٣٦	٥-٤. توجهات لتعديل قانون العمل
٣٧	٥-٥. العاطلون عن العمل يرفعون أصواتهم
٣٨	٥-٦. ذوو الإعاقات والحالات الخاصة
٤٠	٥-٧. تجميد قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣
٤١	٥-٨. التراجع عن دعم الفئات ذات الأوضاع المنكشفة
٤٢	٥-٩. الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع العام
٤٢	٥-١٠. نظم الحماية الراهنة وعدم ملاءمتها
٤٣	٥-١١. المشاركة في القوى العاملة ومشكلة الحماية من الفقر
٤٤	٥-١٢. برامج التخفيف من الفقر
٤٦	٥-١٣. تحسين خدمات التعليم والصحة
٤٨	٥-١٤. النساء والدعم الاجتماعي
٤٩	٦. إستنتاجات وتوصيات
٥٠	المراجع
٥٣	ملحق ١. أضواء على قانون العمل الفلسطيني
٥٥	ملحق ٢. أسئلة إضافية لمسوح القوى العاملة من أجل كشف العمل اللانظامي
٥٦	ملحق ٣. فهم العمل اللانظامي في السياق الفلسطيني (حسب التعريف الموسع)
٥٧	ملحق ٤. بيانات مصنفة حسب الجنس، السن، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكني والمنطقة وسمات أخرى
٥٨	

تشهد طبيعة العمل تغيرات جوهرية بإيقاع سريع في البلدان العربية كما في البلدان الأخرى من العالم. ويفاقم تزايد مرونة أسواق العمل على المستويين العالمي والمحلي من مظاهر العمل اللانظامي، والعمل للنفس والأنواع غير النمطية للعمل. وتترافق هذه العملية، المعروفة باللانظامية، بتراجع الأمن وتنامي الفقر. وللانظامية صلة بالبعد الاجتماعي للنوع إذ تتفاوت الخيارات المهنية المتاحة للجنسين كما يتفاوت المكسب ومواقع العمل والأنشطة، ناهيك عن التفاوت في القدرة على التنافس وعلى وفرة الوقت المتاح لعمل مأجور. وتنعكس تبعات هذا الواقع على النساء في البلدان العربية لا سيما الشابات منهن. وفيما يُفترض بالعمل أن يكون المدخل الأساس للحماية من الفقر، يبرز برنامج منظمة العمل الدولية لتوفير العمل اللائق أهمية نوعية الوظائف المستحدثة بالإضافة إلى كميتها.

من ناحية أخرى، لا يبدو أن الإحصاءات الرسمية والقوانين والسياسات والبرامج، وخصوصاً في البلدان العربية، قد أجرت تقييماً ملائماً للانظامية الوظائف، ودورها في إعاقة توسيع الحماية الاجتماعية التي ينبغي أن تشمل من هم في أمس الحاجة إليها من العاملين اللانظاميين. تتناول هذه الورقة قضية العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتبين أن الأسلوب الأنجع لفهم العمل اللانظامي وأبعاده في هذا السياق يكمن في اعتباره العمل الفاقد الحماية أو غير المعترف به. لم يعد هذا النمط يقتصر على المشاريع الصغيرة غير المسجلة والعمل غير التعاقدي، بل تعداها ليشمل مشاريع مسجلة أكبر حجماً تؤمن عملاً تعاقدياً لكن بحماية اجتماعية ضئيلة إن وجدت وحقوق محدودة. لذا تقارب هذه الورقة العمل اللانظامي، إنطلاقاً من أنه العمل غير المحمي أو غير المعترف به، من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

يستحيل تناول مسألتَي العمل اللانظامي والحماية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة من دون تحديد الطبيعة الاستيطانية الاستعمارية للإحتلال الإسرائيلي، وما نتج عنه من سياق اقتصادي اجتماعي سياسي لا مثيل له في الأراضي المحتلة في ١٩٦٧. إن الظروف المعيشية للفلسطينيين في الضفة والقطاع تختلف جذرياً عما يسود منها في البلدان العربية الأخرى، إذ تعرّضت هذه الأراضي للاحتلال الاستعماري الأطول في التاريخ الحديث، ما استحدث علاقات اجتماعية وشبكات اجتماعية جديدة. وألحق الاحتلال الأذى بأوجه الحياة كافة، إذ شددت سلطاته القبضة على جميع المرافق من اقتصاد وموارد (خصوصاً المياه) وأرض وحدود ونمو حضري، ناهيك عن حركة البضائع وحركة انتقال السكان. على هذه الخلفية، غالباً ما تحدّد العلاقة بين الاقتصاديين الفلسطينيين والإسرائيلي بأنها تنمية عكسية (روي، ١٩٩٦)، سماتها التحكم القسري بالاقتصاد وفرض علاقة تبعية والحد من النمو الحر للمؤسسات المدنية.

منذ اندلاع الانتفاضة الثانية، بادرت إسرائيل إلى اتخاذ إجراءات أحادية الجانب تقضي بتقييد تدفق العمال الفلسطينيين إلى أسواقها عبر إقامة الجدار الفاصل المعروف لدى الفلسطينيين بجدار الفصل العنصري. كما قلصت أذن الفلسطينيين للعمل في إسرائيل إلى الحد الأدنى. وعلى الرغم من ذلك، وبسبب ضيق الأحوال المعيشية وغياب مصادر كافية للدخل في الأراضي المحتلة، يغامر العديد من العاطلين عن العمل الفلسطينيين، رجالاً، نساءً وأطفالاً، في قصد المستوطنات الإسرائيلية بغية العمل في المنازل والزراعة وغيرها من الأشغال. وعليه فإن عشرات الآلاف يدخلون إسرائيل من دون أذن عمل، ليعملوا ساعات طوال في الزراعة والبناء والأشغال الأخرى، وذلك في مقابل مردود مالي يقل عن الحد الأدنى للأجور، مُعرّضين أنفسهم للأخطار الناجمة عن مواقع عمل غير آمنة وأماكن سكن ومنامة تقل عنها أماناً، مثل الحقول ومواقع البناء ومختلف الأماكن السفلية في المدن.

بخلاف الأبحاث السابقة المتعلقة بالعمل في القطاع اللانظامي، تعتمد هذه الورقة تعريفاً للأنظمة يركز على سمات الوظيفة بدلاً من سمات وحدات الإنتاج. فغياب الحماية الاجتماعية الملائمة، وهو خرق لحق اجتماعي أساسي من حقوق الإنسان، يعتبر السمة المحددة لما يسمى بالعمل اللانظامي. وعليه فإن العمل اللانظامي هو العمل الذي يفتقر إلى الحماية الاجتماعية الملائمة أو الحقوق. ويشير إلى عمل يفتقر إلى بعض الخصائص التالية أو مجملها: حد الأدنى للأجور، ضمان صحي، نظم تقاعد، إجازات مدفوعة الأجر، أمن وظيفي، تعويض نهاية الخدمة، إجازة الأمومة وإجازات مرضية مدفوعة الأجر، إعانات أسرية، استحقاقات البطالة وتعويض الخسارة الطارئة للدخل. من الخصائص الأخرى المتعلقة بظروف العمل: طول ساعات العمل، الإخلال بالشروط اللازمة لسلامة أماكن العمل وسلامة بيئته إضافة إلى الحماية ضد أخطار الطقس. نتيجة ذلك، فإن العاملين في ظروف غير محمية هم منكشفون، فاقدمو الأمن، وفي حالات كثيرة هم غير معترف بهم كعاملين أساساً، مثل العاملين في المنزل من متعاقدين من الباطن وعاملين لحسابهم الخاص ومنتجي السلع من المنزل. تنطبق ظروف العمل المجحفة هذه على العاملين كما العاملات، وتنشأ في أماكن العمل غير الآمنة وغير الصحية، لتنتج حالات الفقر أو تعيد إنتاجها، فعيديون هم من بين هؤلاء المعرضين لتعسف الظروف الخارجية وظروف الطقس والتلوث البيئي في محلات العمل الشاق أو في الهواء الطلق.

تراجع حجم العمل اللانظامي في قوى العمل الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ العام ٢٠٠٠، ليبقى على الرغم من ذلك شديد الارتفاع. ويمكن عزو هذا التراجع إلى تشديد الإجراءات التي تفرضها إسرائيل على دخول العمال الفلسطينيين إليها من دون أذن عمل، وتزايد البطالة المرافق له. ويواكب ارتفاع البطالة مسار من الإفقار والمحاصرة لقوى العمل الفلسطينية في الضفة والقطاع. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاقتصاد السياسي للإحتلال العسكري الإستعماري، وطبيعة السلطة الوطنية الفلسطينية ومحدودية إمكانياتها، وخضوع البنى الأساسية للإقتصاد الفلسطيني إلى سياسات التنمية العكسية والتبعية والشرذمة والإخلال، تحدّد السياق الأوسع لانتشار العمل اللانظامي في الضفة والقطاع، ناهيك عن الضغوط التي تمارسها أطراف إقليمية ودولية فاعلة على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

على الرغم من تحسن المعطيات وتوفر المصادر المتعلقة بالعمل في الضفة الغربية وقطاع غزة، لا تزال الحاجة قائمة إلى مزيد من البيانات بغية تقدير أفضل لحجم العمل غير المحمي. وتبقى مسح القوى العاملة التي يقوم بها الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مصدراً رئيسياً للمعطيات، إذ تقدم بيانات مفيدة حول ظروف العمل بصورة دورية (أربع مرات في العام). من المصادر الأخرى ذات الأهمية في هذا المجال مسح استخدام الوقت الذي قام به الجهاز المذكور ومسح ظروف العمل، ٢٠٠٤.

تعاني أسواق العمل الفلسطينية ومساراتها من الأزمة التي تعصف بها منذ قيام الانتفاضة الثانية. فبين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٦، انخفضت معدلات المشاركة في القوى العاملة لدى السكان الذين تجاوزوا سن الـ ١٥ من ٤٣,٥ في المئة إلى ٤١,٢ في المئة، وفي العام ٢٠٠٦ بلغ معدل البطالة نحو ٢٣,٦ في المئة. أما مشاركة النساء فكانت منخفضة في شكل ملحوظ وبلغت ١٤,٤ في المئة، بالمقارنة مع معدل مشاركة الرجال ٦٧,٦ في المئة، ما يُعتبر منخفضاً نسبياً أيضاً. ينبغي بطبيعة الحال وضع هذه المعطيات في إطار معدلات البطالة المرتفعة والتي بلغت ٢٠,٥ في المئة للنساء و٢٤,٢ في المئة للرجال، علماً بأن أكثر من ثلاثة أرباع العاطلات عن العمل أكملن أكثر من ١٣ سنة دراسية، بينما أغلب الرجال العاطلين عن العمل له تحصيل علمي منخفض، إذ ٨٥,٢ في المئة منهم أكمل أقل من ١٣ سنة دراسية.

حتى في ظل إمكان وجود تقدير بخس لحجم الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها النساء في المنزل، إلا أن أسواق العمل الفلسطينية تتسم بفصل كبير بين الجنسين، إذ لا تتيح للنساء الوصول إلا إلى قطاعات محددة جداً. علماً بأن تلك القطاعات توجد في نطاق ضعيف النمو من الاقتصاد وهي غير قادرة على استيعاب الوافدات الجديديات إلى سوق العمل، ناهيك عن العوامل الأخرى التي تثني النساء عن الإقبال على العمل. جميع هذه العوامل يساهم في تزايد مستمر للبطالة في صفوف النساء (جاد، ١٩٩٩).

إن التعريف المعتمد في هذه الورقة للعمل اللانظامي له صلة وثيقة بالحماية الاجتماعية والحقوق. ويقاس حجم العمل اللانظامي عبر الاحتساب المباشر والتقدير غير المباشر إنطلاقاً من المسوح الرسمية. يصنف السكان الفلسطينيين بحسب معيار اللانظامية إلى فئات ثلاث هي العمال النظاميون، العمال اللانظميون، وغير العاملين (أناس بلا عمل من عاطلين عن العمل وغير نشيطين اقتصادياً). وتضم الفئة الثالثة العاطلين عن العمل والعاملين في العناية بلا أجر، فيشملهم التعريف الموسع للعمل اللانظامي بالإضافة إلى العاملين اللانظاميين في المفهوم الضيق. على هذا النحو تصنف فئات العمال بحسب تعريف العمل اللانظامي الذي تقدمه هذه الورقة.

يشهد مسار العمل الفلسطيني اللانظامي بحسب التعريف الموسع انحداراً ضئيلاً إنما مستمراً منذ العام ٢٠٠٠. وتؤكد الأرقام المتعلقة بمختلف الفئات العاملة المذكورة تباين علاقات العمل بحسب الجنس، إذ تشير إلى نسب المئوية للذكور أعلى منها للإناث في كل من العاملين النظاميين واللانظاميين. فبحسب التعريف الموسع، يتسم باللانظامية ٦٠ في المئة من مجموع العاملات الإناث، بالمقارنة مع ١٦ في المئة فقط من مجموع العمال الذكور. ويبرز ذلك حقيقة أن النساء يقمن بمجمل أنشطة العناية بلا أجر من دون أن يُحتسبن كعاملات في الإحصاءات الرسمية. بالإضافة إلى ذلك، يتراجع العمل اللانظامي مع تقدّم السن لدى الرجال، بينما ترتفع مع تقدّم السن لدى النساء، غالباً نتيجة دورهنّ في الإنجاب والعناية. وتضخم أهمية العمل في العناية بلا أجر في السياق الفلسطيني محدودية الاهتمام بخدمات العناية الاجتماعية كمحور أساس في السياسة الاجتماعية. ويمكن عزو المستويات المتدنية لتمثيل النساء في العمل اللانظامي الإجمالي إلى عوائق بنيوية في الإقتصاد كما إلى قيود اجتماعية وثقافية. فمنذ عام ٢٠٠٠، شهد عمل النساء في الزراعة تراجعاً طفيفاً، بينما زادت عمالتهنّ في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والهيئات الدولية. تجري الورقة تقديرات إضافية لحجم العمل اللانظامي عبر تصنيف العاملين بحسب حجم المنشأة وظروف العمل، فتعكس هذه التغييرات في معايير اللانظامية على تقديرات حجم العمل اللانظامي لدى الفلسطينيين والفلسطينيات، وينتج عنها تبعات مختلفة على مستوى السياسات المواتية.

إن فهم خطط الحماية الاجتماعية المتوفرة للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة يستدعي وضعها في سياق الأوضاع السائدة في هذه الأراضي منذ سنة ١٩٤٨، وأيضاً منذ الاحتلال العسكري الإسرائيلي في حزيران (يونيو) ١٩٦٧. تجدر الإشارة إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية أقيمت كسلطة للحكم الذاتي سنة ١٩٩٤. ومنذ قيامها اعتبرت الرعاية الاجتماعية والحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من مهامها، بالإضافة إلى توفير الخدمات الأساسية للفلسطينيين على هذه الأراضي، باستثناء القدس الشرقية التي ضمتها إسرائيل في ١٩٦٧ والتي بات لا تسمح للسلطة الفلسطينية بممارسة أي نوع من الصلاحيات عليها. ونظراً إلى حدة القيود التي يفرضها الاحتلال وإلى توجيهات الهيئات الدولية، يمكن القول إن السلطة الوطنية الفلسطينية تشكلت من دون الموارد المادية أو البنى التحتية المؤسسية اللازمة لتمكينها من مقدّرات أراضيها ومن الثروات وإعادة توزيعها؛ ذلك أن مواردها العامة تسير من الخارج ويقع نظامها الاقتصادي في قبضة الاستعمار الإسرائيلي.

بالنسبة إلى القطاع الخاص، تخضع الحماية الاجتماعية لتشريعات العمل الفلسطيني وقانونه الذي ينص على أن أصحاب العمل ملزمون بالتأمين على العاملين لديهم. كما ينص على حق هؤلاء في الإجازات المرضية ويحظر عمل الأطفال الذين لم يبلغوا ١٥ سنة. ويتضمن القانون عدداً من البنود الخاصة بحقوق العاملات مثل استحقاقات الأمومة. تنطبق هذه البنود على جميع ميادين العمل، بغض النظر عن حجم الشروع أو نمطه. من حيث الواقع، تعاني هذه التشريعات لجهة التنفيذ من قصور السلطة الوطنية الفلسطينية في تطبيقها وغالباً ما تنتهك، خصوصاً من جانب عدد كبير من المشاريع الصغرى التي تحاول تقليص تكلفتها عبر التهرب من دفع الضرائب ومستحقات التأمينات الاجتماعية التي تتوجب عليها.

تجدر الإشارة إلى جوانب قصور مهمة يعاني منها قانون العمل الفلسطيني. فهو لا يعين حداً أدنى للأجور، ولا يتضمن بنوداً خاصة بتأمينات التقاعد، ولا يلزم أصحاب العمل بمنح العاملين التأمين الصحي. كما أن تشريعات العمل الحالية تستبعد من مظللتها فئات واسعة من السكان، بمن فيهم العاملين لحسابهم الخاص، العمال الموسميّين، العمال الأسريين المساهمين، العمال المنزليين، والمشاركين مجاناً في الأعمال المنزلية، علماً بأن بعض هذه الأنشطة يجري للاستهلاك الخاص.

على الرغم من اعتماد الأحزاب السياسية على الانتظام النقابي لتعزيز دورها على الصعيد الوطني، فقد هُشمت النساء واستبعدن من القيادة ومراكز القرار، ولا يزال تمثيلهن في العضوية دون المستوى المطلوب. وعليه، تبرز ضرورة دعم آليات التنظيم النقابي من أجل تعزيز الأصوات النسائية فيه. تستوقفنا هنا بعض التجارب الرائدة لعاطلين عن العمل في مطالبتهم بحقوقهم فيه. يحرم قانون العمل الحالي فئات عديدة من العمال من أدنى شروط الحماية اللازمة، أما مسودة قانون التأمينات الاجتماعية التي وضعت في العام ٢٠٠٣ فما لبثت أن جُمّدت بسبب صعوبات في التنفيذ ونتيجة توصيات البنك الدولي بضرورة إعطاء الأولوية لقضية التخفيف من الفقر.

شكّل الاستخدام في القطاع العام ركناً أساساً لدى السلطة الوطنية الفلسطينية في مواجهة البطالة. علماً بأن قانون العمل يمنح موظفي القطاع العام استحقاقات عدّة منها الأمن الوظيفي، العقود المكتوبة، الإجازات المرضية والسنوية المدفوعة الأجر والتأمين الصحي. غير أن التطورات السياسية الحاصلة في ظل حكومة حماس تسببت في خسارة موظفي القطاع العام أمنهم الوظيفي واستحقاقاتهم المتراكمة.

من ناحية أخرى، تمثل الأسر التي ترأسها نساء، المستفيد الرئيسي من البرامج المؤسسية للمساعدات الاجتماعية. وقد أظهر تقرير صادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عدم ملاءمة نظم المساعدات الاجتماعية الحالية، حيث أشار إلى أن ربع العائلات الفلسطينية تعيش تحت خط الفقر. وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ في السنوات الخمس الأخيرة على التعليم وانخفاض معدلات الأمية، خصوصاً عند النساء، لم يؤدّ ذلك إلى تحسن آخر في الوظائف لجهة الحجم والنوعية. ففي واقع الحال، تشهد معدلات البطالة بين الشابات المتعلّقات ارتفاعاً مطّرداً، من دون أن تلوح في الأفق بارقة أمل تعد بانخفاضها.

في تركيزها على العمل اللانظامي بتعريفه على أنه العمل غير المحمي أو غير المعترف به، تهدف هذه الورقة إلى ضمان حقوق العمال من الجنسين، والإسهام في إخراجهم من ظروف العمل غير المحمي والانكشاف إلى حيّز العمل النظامي. لذا تساهم الورقة في بلورة مبادئ توجيهية لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية كما للأطراف الدولية الفاعلة من أجل تطوير سياسات اجتماعية من شأنها أن تضمن العمل اللائق للفلسطينيات والفلسطينيين على حد سواء.

إن عدم توفر البنى التحتية للعناية الاجتماعية وخدماتها في شكل مناسب وأسعار مقبولة يُلقي أعباء العناية بالصغار والمسنين والمرضى على كاهل النساء، ما يحد من خياراتهن المهنية ويضطرهن إلى قبول ترتيبات لانظامية لعمل غالباً ما يقمن به من المنزل. وعليه، فإن تأمين خدمات العناية الاجتماعية لا يقضي فقط إلى التخفيف من قيود مشاركة النساء في القوى العاملة من جانب العرض، بل قد يولد أيضاً فرص عمل لهن في مجال تقديم هذه الخدمات. لذا ينبغي على السياسات الاجتماعية أن تتنبه لبعد النوع الاجتماعي للأنظمة، وتعترف بأهمية توفير العناية بالأطفال، وتشجع الرجال على الاسهام في مسؤوليات العناية في شكل أنشط. كما ينبغي على هذه السياسات أن تدخل في الحسبان المسؤوليات الأسرية للعمل بما في ذلك عبر استحقاقات الأمومة، وإتاحة فرص العمل الجزئي، والمرونة في أوقات العمل، ومنح إجازات مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر للنساء والرجال على حد سواء، لا سيما بالنسبة إلى العاملين في القطاع الخاص.

لذا فإنه من الضروري إشراك العاملين اللانظاميين في بلورة السياسات العائدة لهذه القضايا، ومن الأفضل أن تتم هذه المشاركة عبر سياق ديموقراطي وتشاركي في إطار الحوار الاجتماعي. لكن فئات أساسية من العاملين اللانظاميين ما زالت تعاني من نقص في الانتظام والتمثيل، وتبقى هناك عوائق عدة تحول دون انتظامهم. ومع أن النساء يشاركن في التعاونيات الريفية كما التعاونيات الانتاجية والتسويقية الأخرى، لا يزلن مستبعدات إجمالاً من حيّز المنظمات العمالية. على الرغم من المسار الديموقراطي للحركات النقابية الفلسطينية، فإن العزلة الطويلة التي تعاني منها هذه المنظمات في الضفة الغربية وقطاع غزة وابتعادها عن بعضها بعضاً كما الفصل المتنامي بين نقابات الضفة نتيجة السياسات الإسرائيلية الهادفة إلى إقامة بنتوستانات (معازل) يشكلان تحديات إضافية أمام تنظيم العاملين النظاميين واللانظاميين على حد سواء.

في مواجهة هذه التحديات لا تتمتع السلطة الفلسطينية إلاً بقدرة محدودة كسلطة للحكم الذاتي، إن على صعيد رسم السياسات أو على صعيد تنفيذها. إذ يعوزها السيطرة على الموارد الطبيعية والحدود وتوليد الإيرادات، كما تعوزها السيطرة على حركة السكان والبضائع داخل أراضيها المستعمرة، المشرزمة، المحاصرة والمسيجةً بالجدار الفاصل. مثل هذه التحديات تتطلب تبيان العمل اللانظامي في مسوح القوى العاملة وتستدعي تعزيز جميع الأطر الضرورية التي تعترف بقيمة العمل وتحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعمال، وفي طليعتها الحق في العمل المأجور وفرص الحصول على عمل لائق.

تتناول هذه الورقة قضية العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتبين أن الأسلوب الأنجع لفهم العمل اللانظامي وأبعاده في هذا السياق يكمن في اعتباره العمل الفاقد الحماية أو غير المعترف به. لم يعد هذا النمط يقتصر على المشاريع الصغيرة غير المسجلة والعمل غير التعاقدية، بل تعداها ليشمل مشاريع مسجلة أكبر حجمًا تؤمن عملاً تعاقدياً لكن بحماية اجتماعية ضئيلة إن وجدت وحقوق محدودة. لذا تقارب هذه الورقة العمل اللانظامي، إنطلاقاً من أنه العمل غير المحمي أو غير المعترف به، من منظور المساواة بين الجنسين وحقوق العمال.

تتناول هذه الورقة خمس نقاط أساسية هي على التوالي: أولاً، الخلفية الاجتماعية الاقتصادية للوضع القائم في الضفة الغربية وقطاع غزة. ثانياً، مراجعة الأدبيات والدراسات الأساسية المتعلقة بالعمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة. ثالثاً، تقييم حجم العمل اللانظامي اعتماداً على مؤشرات متنوعة. رابعاً، مراجعة أنظمة الحماية في نمطي العمل النظامي واللانظامي السائدين في المناطق المذكورة. أخيراً، تقدم الورقة مقترحات عملية قابلة للتطبيق.

١-١. الإقتصاد السياسي للإحتلال الإسرائيلي

يستحيل تناول مسألتي العمل اللانظامي والحماية الاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة من دون تحديد الطبيعة الاستيطانية الاستعمارية للإحتلال الإسرائيلي، وما نتج عنه من سياق اقتصادي اجتماعي سياسي لا مثيل له في الأراضي المحتلة في ١٩٦٧. إن الظروف المعيشية للفلسطينيين في الضفة والقطاع تختلف جذرياً عما يسود منها في البلدان العربية الأخرى، إذ تعرضت هذه الأراضي للاحتلال الاستعماري الأطول في التاريخ الحديث، ما استحدث علاقات اجتماعية وشبكات اجتماعية جديدة. وألحق الاحتلال الأذى بأوجه الحياة كافة، إذ شددت سلطاته القبضة على جميع المرافق من اقتصاد وموارد (خصوصاً المياه) وأرض وحدود ونمو حضري، ناهيك عن حركة البضائع وحركة انتقال السكان. على هذه الخلفية، غالباً ما تحدّد العلاقة بين الاقتصاديين الفلسطينيين والإسرائيلي بأنها تنمية عكسية (روي، ١٩٩٦)، سماتها التحكم القسري بالاقتصاد وفرض علاقة تبعية والحد من النمو الحر للمؤسسات المدنية.

من الضرورة فهم الانكشاف في العمل ضمن السياق العام للأزمة، وهو سياق معقد، تعددي الأبعاد والمستويات، وقع الفلسطينيون الرجال والنساء على حد سواء في فخه لأسباب عديدة أهمها طول فترة الاستعمار الإسرائيلي. مباشرة إثر احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة عام ١٩٦٧ فرضت إسرائيل اتحاداً جمركياً حولت فيه الاقتصاد الفلسطيني إلى سوق/سجن مهمته تصريف البضائع الإسرائيلية من ناحية، وتزويد أسواقها بعمالة رخيصة ضعيفة المهارة من ناحية أخرى، ما يفاقم من تبعية تلك العمالة لاقتصادها. وأثناء ذلك، تمكنت إسرائيل من إخضاع المنطقة إلى مسارها الاستعماري حيث أنشأت ٣٠٠ مستعمرة في الضفة الغربية، خصصتها للسكان اليهود الذين بلغ عددهم في تلك المستعمرات نصف مليون قبل نهاية عام ٢٠٠٦ (إسحق وباول، ٢٠٠٧). وقد عمق الاحتلال ظاهرة التمييز بين الجنسين في العمل التي كانت قائمة قبله، فبعد ١٩٦٧ باتت نسبة عالية من الرجال تعمل في إسرائيل بينما انحصر عمل النساء في الزراعة والعناية والخدمات في الأراضي المحتلة. وما لبثت قوات الاحتلال أن اصطدمت بالأحزاب السياسية التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية، كما اصطدمت بالمنظمات الشعبية والمنظمات

النسائية والمهنية والنقابية والعمالية، حيث كان لجميعها أدوار مميزة في الإنتفاضة الأولى وأثر على المستويات الاقتصادية. ومن بين هذه الأدوار ما قامت به النساء وتجلّى بمقاومة اقتصادية لانظامية، قلصت من التبعية وخففت من حجم استيراد البضائع الإسرائيلية.

منذ اندلاع الإنتفاضة الثانية، بادرت إسرائيل إلى اتخاذ إجراءات أحادية الجانب تقضي بتقييد تدفق العمال الفلسطينيين إلى أسواقها عبر إقامة الجدار الفاصل المعروف لدى الفلسطينيين بجدار الفصل العنصري. كما قلصت أذون الفلسطينيين للعمل في إسرائيل إلى الحد الأدنى. وعلى الرغم من ذلك، وبسبب ضيق الأحوال المعيشية وغياب المصادر الكافية للدخل في الأراضي المحتلة، يغامر العديد من العاطلين عن العمل الفلسطينيين، رجالاً، نساءً وأطفالاً، في قصد المستوطنات الإسرائيلية بغية العمل في المنازل والزراعة وغيرها من الأشغال. وعليه فإن عشرات الآلاف يدخلون إسرائيل من دون أذون عمل، ليعملوا ساعات طوال في الزراعة والبناء والأشغال الأخرى، وذلك في مقابل مردود مالي يقل عن الحد الأدنى للأجور، مُعرضين أنفسهم للأخطار الناجمة عن مواقع عمل غير آمنة وأماكن سكن ومنامة تقل عنها أماناً، مثل الحقول ومواقع البناء ومختلف الأماكن السفلية في المدن.

بالإضافة إلى ذلك، تستمر إسرائيل في التضييق - أو الحظر - على حركة انتقال البضائع والخدمات داخل قرى ومدن الضفة الغربية. أما الانتقال بين الضفة وقطاع غزة أو بين شطري القدس فيفترض الحصول على إذن خاص من السلطات العسكرية. إن تحويل المنطقة إلى كانتونات، عبر إقامة الحواجز والجدار وإقفال الممرات أضعف قدرات الاستثمار في الاقتصاد الفلسطيني وضيق الخناق على مرور البضائع والخدمات. وقد شهدت السنوات الأخيرة انحداراً في عدد المؤسسات الاقتصادية في هذه المناطق. وأدت أعمال العنف والغارات الإسرائيلية إلى تدمير جزء مهم من البنى التحتية والرأسمال الخاص في القطاع والضفة. بنتيجة ذلك وبحلول السنة الأولى من القرن الواحد والعشرين، كان حجم الناتج المحلي (الوطني) العام قد مُني بانهيار حاد، وسجلت تلك المرحلة نسباً عالية في البطالة والفقر.

فإنّ فشل مباحثات كامب ديفيد عام ٢٠٠٠ ازدادت الأوضاع تدهوراً. وفي عام ٢٠٠٥، انخفضت القيمة الحقيقية لمخرجات الاقتصاد والناتج المحلي الإجمالي بما يعادل ٩ في المئة عما كانت عليه عام ١٩٩٩ وبلغت البطالة (تبعاً لمعايير منظمة العمل الدولية) ٢٤ في المئة (أي ضعفي ما كانت عليه عام ٢٠٠٠) وانخفض دخل الفرد إلى الثلث مقارنة بما كان عليه عام ١٩٩٩. وفي ٢٠٠٥، أصيب ٢٢ في المئة من العائلات الفلسطينية بفقر مدقع في الإنفاق (وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، ٢٠٠٦).^٢ ولم تقتصر تلك الأزمة على المستويين الإنساني والاقتصادي، بل طالت أيضاً المستوى السياسي، إذ تمت بشكل متواتر مقاطعة السلطة الوطنية الفلسطينية، وضُرب حول رئيسها حصار كامل امتد حتى تاريخ وفاته في تشرين الثاني (نوفمبر) عام ٢٠٠٥. وإثر فوز حماس في الانتخابات التشريعية في كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٦ اتسعت دائرة المقاطعة لتشمل المستويين الدبلوماسي والمالي. وقامت إسرائيل بمصادرة عائدات الجمارك والضرائب. وأوقفت غالبية الجهات المانحة دعمها المالي للسلطة الفلسطينية. مما أدى إلى انخفاض في المستوى الفعلي لاستهلاك الفرد انخفاضاً بلغ ١٢ في المئة في النصف الأول من عام ٢٠٠٦ مقارنة بالنصف الأخير من ٢٠٠٥. وبنتيجة ذلك ارتفعت نسبة ذوي الفقر المدقع بمعدل ٦٤ في المئة. كما ارتفع معدل فقر الدخل لمجمل العائلات من ٤٠,٢ في المئة عام ٢٠٠٥ إلى ٥٥,٦ في المئة في النصف الأول من عام ٢٠٠٦ (الأونروا، ٢٠٠٦).

^٢ يعرف الفقر المدقع في الإستهلاك بالعجز عن تلبية الحاجات الأساسية من غذاء ومسكن وملبس. ويقدر خط الفقر هذا بنحو دولاراً أميركياً شهرياً للفرد الواحد، أي ١٠,٢ دولار أميركي يومياً.

وحدث بعد ذلك أن انهارت المباحثات بين السلطة الوطنية الفلسطينية ومنظمة التحرير، وبين إسرائيل، وفُرضت عقوبات على الحكومة الفلسطينية إثر نجاح حماس في الانتخابات النيابية، مما بدّل من أولويات الخطط التنموية الراهنة والمستقبلية منها، وغير من توجهاتها، فجعلها تركز على مسألة التخفيف من الفقر كواحدة من أكثر الأولويات إلحاحاً والتخفيف من الخلل في النوع الاجتماعي وعمل الجنسين؛ مما يعني وضع قضايا التنمية الاقتصادية واستيعاب الفقراء والعاطلين عن العمل في الأسواق، في الدرجة الثانية من الأهمية. مثل هذا الوضع السياسي الاقتصادي عجل في تحويل الضفة الغربية وقطاع غزة إلى بنتوستانات (معازل) وفي شردمة أسواق العمل، كما فاقم من لانظامية العمل وزاد من إفقار المواطنين (فرسخ، ٢٠٠٢).

شكل العمل في القطاع العام المصدر الأهم للعمل المحمي في الضفة والقطاع، وشكلت الوظائف الحكومية ٤١ في المئة من مجموع الوظائف في غزة. وقد استمر الوضع على هذا النحو لغاية آذار (مارس) ٢٠٠٦، حيث فقدت حكومة حماس القدرة على تأمين هذه الحماية في هذا القطاع أم في غيره بسبب العقوبات الاقتصادية وغير الاقتصادية التي فرضت على السلطة الفلسطينية. فعقب تشكيل حكومة حماس عام ٢٠٠٦ توقف دفع مرتبات ما يقارب ١٦٥ ألف موظف دائم في القطاع الحكومي (والبعض يقدره بـ ١٨٠ ألفاً)، علماً بأن هذا العدد يشكل ربع العاملين الفلسطينيين في الضفة والقطاع. إن حكومة الطوارئ التي شكلتها السلطة الوطنية الفلسطينية في تموز (يوليو) ٢٠٠٧، تغطي عملياً الضفة الغربية فقط، نظراً إلى أن حماس هي التي تتولى السلطة في غزة. وما لبثت هذه الحكومة أن عادت إلى دفع رواتب الموظفين غير المعيّنين من قبل حماس وذلك في محاولة منها لكسب الدعم الجماهيري لها. ونتيجة لكل ما تقدم، وللعقوبات المفروضة من إسرائيل، تضررت نسبة عالية من الوظائف والعاملات في القطاع العام واللواتي يعملن عموماً في التدريس والتمريض، إما بصورة مباشرة وبسبب تجميد مرتباتهن، أم بصورة غير مباشرة بسبب انقطاع مرتبات أزواجهن.

وازدادت الأوضاع تفاقمًا وانكشافًا باندلاع النزاع المسلح بين حماس وفتح عام ٢٠٠٦ ومن ثم تجددته عام ٢٠٠٧، نزاعاً احتدم باستمرار الاحتلال الاسرائيلي وبناء المستعمرات وإقامة الجدار العازل، وغياب أفق المستقبل وإمكانات العثور على حلول سياسية للأزمة. وكان للحد من التحرك داخل مناطق الضفة، وبين هذه وقطاع غزة من ناحية، وبين المنطقتين المذكورتين والقدس، عبر نقاط التفتيش والجدار العازل، تأثيرات شديدة السلبية قلصت من فرص العمل، أكان هذا العمل يتمتع أو لا يتمتع بشروط الحماية الاجتماعية.

٢. تعريف العمل اللانظامي في السياق الفلسطيني

بخلاف الأبحاث السابقة المتعلقة بالعمل الفلسطيني في القطاع اللانظامي، تعتمد هذه الورقة تعريفاً إجرائياً للأنظامية يرتكز على سمات الوظيفة بدلاً من سمات وحدات الإنتاج^٢. فغياب الحماية الاجتماعية الملائمة، إذ يشكل خرقاً لحق اجتماعي أساسي من حقوق الإنسان، يعتبر السمة المحددة لما يسمى بالعمل اللانظامي. وبالتالي، فإن العمل اللانظامي هو العمل الذي يفتقر إلى الحماية الاجتماعية الكافية أو الاستحقاقات المؤاتية. وهناك مجموعة من الشروط الآيلة لاكتساب الحماية ومختلف التأمينات والحقوق الناتجة عنها، أبرزها: الحد الأدنى للأجور، التأمين الصحي، معاشات التقاعد ونهاية الخدمة، السلامة المهنية، الإجازات المدفوعة الأجر، الأمن الوظيفي، الإجازة المرضية المدفوعة الأجر، إجازة

^٢ ينسجم ذلك مع التغيرات في الوقائع والتعريفات الدولية (هوسمانس، ٢٠٠٤).

الأمومة المدفوعة الأجر، الإعانات الأسرية، وتعويضات الصرف التعسفي. وتجدر الإشارة إلى سمات أخرى للعمل اللانظامي منها العمل ساعات طويلة في أماكن غير صحية تفتقد إلى شروط السلامة المهنية ولا تتمتع بالحماية من الأحوال الجوية القاسية. بكلمة مختصرة فإن العاملين والعاملات في ظروف تفتقر إلى الحماية هم في حالة من الانكشاف وعدم الأمان، وفي بعض الحالات لا يُعترف بهم كعمال، مثل العمال في المنزل المتعاقدين في الباطن لحساب الغير أو العاملين لحسابهم الخاص، والمنتجين سلعاً للسوق من المنزل. وتنطبق الظروف الرديئة للعمل على النساء والرجال على حد سواء، فهؤلاء يتعرضون لبيئات غير صحية، للتلوث ومصادر الخطر والقلق، ولعوامل أخرى كفيلة بإعادة إنتاج الفقر أو مفاقمته.

تستوقفنا في العمل غير المحمي مسألتان: من الناحية الأولى، وفيما يُعتبر العاملون المنزليون بأجر والعاملون الآخرون في المنزل عاملين لانظاميين، نرى أن التعريفات العامة المتعلقة لا تتضمن أعمال العناية الأسرية غير المدفوعة الأجر التي تتولاها غالباً النساء. من ناحية ثانية، لا بد للتعريفات المذكورة من أن تلحظ قضية البطالة التي تقتنص حق العمل، ولها صلة وثيقة بالانكشاف الملازم لمفهوم اللانظامية. حيث العاطلون عن العمل يدخلون أسواق العمل ويخرجون منها ضمن ظروف وشروط لانظامية بشكل عام، أي غير محمية، ما يؤدي إلى حرمانهم من أبسط حقوقهم الأساسية.

تراجع حجم العمل اللانظامي في قوى العمل الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ العام ٢٠٠٠، ليبقى على الرغم من ذلك شديد الارتفاع. ويمكن عزو هذا التراجع إلى تشديد الإجراءات التي تفرضها إسرائيل على دخول العمال الفلسطينيين إليها من دون أذن عمل، وتزايد البطالة المرافق له. ويواكب ارتفاع البطالة مسار من الإفقار والمحاصرة لقوى العمل الفلسطينية في الضفة والقطاع. بالإضافة إلى ذلك، فإن الاقتصاد السياسي للإحتلال العسكري الإستعماري، وطبيعة السلطة الوطنية الفلسطينية ومحدودية إمكانياتها، وخضوع البنى الأساسية للاقتصاد الفلسطيني إلى سياسات التنمية العكسية والتبعية والشرذمة، تحدّد السياق الأوسع لانتشار العمل اللانظامي في الضفة والقطاع، ناهيك عن الضغوط التي تمارسها أطراف إقليمية ودولية فاعلة على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.

٣. مراجعة عامة للمسوح والدراسات المتعلقة بالقطاع اللانظامي

يستعرض هذا القسم الدراسات المتوفرة حول العمل اللانظامي في الضفة الغربية وغزة. الجزء الأول منه يقدم مراجعة الدراسات التي قام بها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ("ماس") حول المشاريع اللانظامية في المنطقتين المذكورتين. أما الجزء الثاني منه فيقدم تحليلاً للمعطيات ولنتائج الأبحاث المتعلقة بالمشاريع الصغيرة والصغرى والتي قامت بها شركة التطوير العقاري والأعمال "مسار" ومقرها الرئيسي رام الله. في حين يتناول الجزء الأخير دراسات أخرى تتعلق بالقطاع اللانظامي الفلسطيني.

٣-١. دراسات معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ("ماس") حول المشاريع اللانظامية

عام ٢٠٠٣، قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بالتعاون مع معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ("ماس") بأول مسح شامل للقطاع اللانظامي في الضفة وغزة، كان الهدف منه "التعرف على بنية القطاع اللانظامي، سماته وسمات الأطراف المعنية به" (مالكي وآخرون، ٢٠٠٤). في

عام ٢٠٠٠، نُشرت دراسة أولية بهذا الشأن ارتكزت على مقابلة ٦٤ من أصحاب المشاريع الصغرى (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠). وفي كانون الأول (ديسمبر) ٢٠٠٤ نشرت ("ماس") نتائج المسح.

بيّنت هذه الدراسة أن العاملين في المشاريع اللانظامية يعملون لساعات طويلة بدخل متدني، وأحياناً من دون استراحة في نهاية الأسبوع، كما يفتقدون للحد الأدنى من شروط الحماية الاجتماعية والسلامة المهنية في مواقع العمل. وخلصت الدراسة إلى النتيجة التالية: إن الصفة الغالبة التي يمكن إطلاقها على القطاع اللانظامي الفلسطيني هي "الاستغلال الذاتي". فغالبية المشاريع الصغرى تقوم بها الأسرة بمفردها، بكلفة عمل متدنية، أو بمعونة أحد أفراد العائلة من الصغار أو الكبار ومن النساء. وتستنتج الدراسة أن هذه المشاريع الاقتصادية تتعرض لتقلبات كبيرة لجهة تطوير خدماتها وأنشطتها حسب مقتضيات الطلب وتأمين المنتج أو الخدمات اللازمة له. وعموماً، فإن الأسرة تؤمّن اليد العاملة الرخيصة أو تكون على أهبة الاستعداد للعمل حيث تستدعي الحاجة. وعليه ينظر إلى المشاريع الصغرى على أنها قلما تكون عرضة للخطر إذ أنها تلبي حاجة موجودة أنشئت بناء على طلب متوفر وتعتمد على علاقات أو شبكة علاقات من أجل التسويق. ترتبط هذه المشاريع الصغرى عموماً بأخرى تجارية أكبر منها أو بتجار جملة وتقتصر أنشطتها على منطقة جغرافية محدودة، مثل أحياء المدينة، القرى أو المخيمات.

٣-٢. قصور الرؤية في مديح دور القطاع اللانظامي

أظهرت الدراسة الأولية التي قامت بها "ماس" أن القطاع اللانظامي يقوم بدور اقتصادي اجتماعي ذو قيمة، بالنظر إلى أنه يمتص الصدمات الناتجة عن زعزعة الأوضاع ويشكل جزءاً متمماً للدور الذي يقوم به القطاع النظامي.

تسعى هذه الرؤية الآخذة في الانتشار إلى التبرير العملائي للعمل غير المحمي بالزعم أن لفقدان الأمن الوظيفي وتدني الأجور وظروف العمل السيئة دوراً إيجابياً يتصف بمرونة التعامل مع التغيرات في الظروف الاقتصادية والسياسية وأوضاع الأسر من أجل مكافحة الفقر (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠). يغيب عن هذه الرؤية التبريرية العملائية أن العمل الفاقد شروط الحماية ليس وليد الخيار بل الحاجة التي غالباً ما تقتزن باليأس. وهو قد يحمي أسر العمال والعاملات من التضور جوعاً إلا أنه لا يرد عنهم الفقر والحرمان. علاوة على ذلك، فإن أصحاب هذه الرؤية يغفلون مشكلة النوع الاجتماعي المرتبطة بهذا النمط من العمل، الذي في مبرر الحماية من الجوع يضيف أعباء وضغوط على كاهل النساء ويخلّ بالعلاقة بين الجنسين وديناميتها داخل الأسرة.

٣-٣. الدائرة المفرغة لتعريفات اللانظامية

في دراسة القطاع اللانظامي في الضفة الغربية وغزة في العام ٢٠٠٣، استخدم مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس" نمطين من الاستبيانات، اعتمد أحدهما على عيّنة ممثلة للمنشآت، تم اختيارها عشوائياً، فيما اعتمد الثاني على عينة عشوائية من الأسر المعيشية. وقد عرّفت المنشآت اللانظامية بأنها منشآت ذات ملكية خاصة تضم خمسة عاملين أو أقل. أما مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام ٢٠٠٤ حول هذه المشاريع فيشير إلى أن ٩١ في المئة منها يستخدم أربعة أشخاص أو أقل. وأن ٩١ في المئة منها يعود للقطاع الخاص و٥ في المئة للقطاع العام، ٢,٦ في المئة يخص الجمعيات الأهلية، و١,٤ في المئة يخص الأونروا وغيرها من المنظمات الدولية. وحسب هذا البحث،

بلغ عدد الملحقين بعمل ٢٥٨ ألفاً عام ٢٠٠٤، و١٥,٤ في المئة منهم نساء. علماً بأن عدد العاملين في هذه المشاريع استخدم لتعريف العمل اللانظامي بدلاً من خصائص ظروف العمل فيها.

أما البحث المتعلق بالأسر المعيشية فكانت غايته التعرف على الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها الأسر أو الأفراد والتي لا تندرج ضمن المشاريع النظامية. واتفق على أن هذه الأخيرة تشترط أن يعمل المشروع في قطاع اقتصادي محدد وأن يكون لها موقعاً معيناً ومالكاً أو مديراً. ولم يشمل البحث المذكور القطاع الزراعي، ما انعكس على نتائجها التي استبعدت النساء ويوحى بأن غالبيةهن لم يحتسبن كعاملات. وكذلك لا يعتبر المسح أن مشاريع أصحاب بعض المهن مثل الأطباء والمهندسين، تتسم باللانظامية. بالنسبة إلى المشاريع، لا تعتبرها الدراسة لانظامية في الحالات التالية: إذا ما كانت مضبوطة الحسابات وتدفع للدولة بانتظام الضرائب المتوجبة عليها، وتتجاوز قيمة تجهيزاتها العشرة آلاف دولار أميركي. وتأخذ الدراسة بالاعتبار العمل الموسمي في القطاع اللانظامي، فشملت أربعة فصول سنوية^٤. وفي تعريفها استبعدت مرجعية الحماية الاجتماعية مركزة في نتائجها على معطيات ذات علاقة ببعض أوجه الأنشطة الاقتصادية. ولا يقدم البحث معلومات متكاملة عن طبيعة الحماية وأشكالها العائدة لمختلف أنماط العمل. كما أن منهجية البحث لم تتمكن من تقدير حجم الاقتصاد اللانظامي وحجم إسهامه في الناتج المحلي الإجمالي.

٣-٤. سمات الأنشطة الاقتصادية اللانظامية للأسر المعيشية

يبيّن المسح الذي قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بالتعاون مع "ماس" أن الأنشطة الاقتصادية اللانظامية التي تقوم بها الأسر المعيشية تتفاوت بحسب المناطق الجغرافية، فتذكر على سبيل المثال أن ٧٠ في المئة منها أقيم في الضفة الغربية، وأن ٣٠ في المئة فقط أقيم في غزة. في الضفة تتركز غالبية الوحدات الاقتصادية في الشمال (٢٧ في المئة) والجنوب (٣٠ في المئة)، حيث تزداد ظاهرة الفقر مقارنة بالوسط (١٤ في المئة). وتبيّن الدراسة أن غالبية العاملين في هذه المشاريع يعيشون في المدن (٥٣ في المئة)، يليهم سكان القرى (٣٠ في المئة) ثم سكان مخيمات اللاجئين (١٠,٥ في المئة).

ويُظهر البحث ضعف مشاركة النساء في الأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية، حيث لا تتجاوز نسبتهن ١١ في المئة في غزة و٨ في المئة في الضفة الغربية. وتجدر الإشارة إلى أن لتدني هذه النسبة علاقة أساسية بالتعريف الذي اعتمدته الدراسة للعمل في القطاع اللانظامي واستبعادها عدداً من الأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها العمال الزراعيون، العاملون المنزليون والعاملون الآخرون في المنزل، والعاملون في العناية بلا أجر، علماً بأن غالبية العاملين في هذه القطاعات هم من النساء.

يذكر البحث أن الغالبية العاملة في الأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية هم من فئة اليافعين. قلة منهم أطفالاً (٣ في المئة) ومن تجاوزوا سن الخامسة والستين (٢ في المئة). بالنسبة إلى مستوى التعليم نجد أن ٧٥ في المئة من هؤلاء أتموا المستوى الابتدائي (أو ما يقل عنه). وصرح ثلثا أفراد العينة بأن ما يكسبونه من عملهم يغطي احتياجات العائلة الأساسية. وذكر ٣٠ في المئة أنهم ورثوا نشاطهم الاقتصادي

^٤ في غزة والضفة، تم اختيار عينة من ٦٠٥٣ مشروعاً خاصاً (يملكها أفراد وتستخدم أقل من ستة أشخاص) وذلك في إطار مسح غطى المناطق كافة. وشمل مسح الأسر المعيشية ١٢٧٢٠ عن سنة كاملة. حيث يقوم بالنشاط الاقتصادي اللانظامي صاحب عمل أو عامل لحسابه الخاص، خارج أي مشروع إنما داخل غزة أو الضفة. أفراد العينة هؤلاء تم فصلهم عن أية منشأة ذات علاقات منتظمة مع مصلحة الضرائب، ويتم فيها مسك الدفاتر دورياً؛ وكذلك الأمر بالنسبة إلى المشاريع التي تتجاوز قيمة تجهيزاتها وأدواتها ١٠ آلاف دينار أردني (نحو ١٥ ألف دولار أميركي). كما أقصي من العينة الاختصاصيون مثل الأطباء والمهندسين والمحامين.

عن أسرته أو أحد الأقارب، وأفاد ٣٠ في المئة أيضاً بأن مثل هذا النشاط لا يحتاج إلى تدريب أو تعليم. وصرّح ٨ في المئة فقط أنهم تعلموا حرفتهم من خلال سوق العمل الإسرائيلي^٥. و٣٨,٥ في المئة أي ما يربو عن الثلث صرحوا بأن عملهم كان نتيجة إغلاق الحدود بين الضفة وقطاع غزة (مالكي وآخرون، ٢٠٠٤).

وقد سجل البحث عدداً من فروقات تعود إلى النوع الاجتماعي، اختلاف المناطق وأنواع التجمع السكاني، حيث بيّن أن نسبة العاملات في هذه الأنشطة هي في غزة أعلى منها في الضفة (١١ في المئة في غزة مقابل ٨ في المئة في الضفة). في المخيمات تبلغ النسبة ٩,٥ في المئة وفي القرى ٩ في المئة فقط وكذلك الأمر بالنسبة إلى مناطق المدن (٩ في المئة). ويتعلق حجم مشاركة النساء في هذه المشاريع بمستوى الفقر والمنطقة ونوع التجمع السكاني^٦، فيرتفع في مناطق الجنوب والشمال عما هو في مناطق الوسط. وتتركز مشاركة النساء في الأنشطة الاقتصادية اللانظامية في الأنشطة الصناعية والحرفية للأسر المعيشية (مالكي وآخرون، ٢٠٠٤). ويبدو أن خمسي الأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية قد أقيم بسبب الحواجز الإسرائيلية التي ضربت بين غزة والضفة.

ومؤل نصف المشاريع اللانظامية للأسر المعيشية من مدخرات الأسرة ولا يحتاج ربع هذه الأنشطة - تقريباً - سوى لمبلغ ضئيل للشروع به. هناك نسبة ضئيلة (٣ في المئة) من هذه النشاطات مولّتها مصارف أو منظمات أهلية أو مؤسسات إقراض لا تبغي الربح (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠).

٣-٥. سمات المنشآت اللانظامية

جاءت نتائج مسح المنشآت في ما يتعلق بتوزيع الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها الأسر المعيشية مشابهة لما ورد أعلاه. حيث تبين أن ٧٠ في المئة منها أقيمت في الضفة منها ٣١ في المئة في مناطق الشمال، و٢٥ في المئة في الجنوب و١٣ في المئة في المناطق الوسطى. وغالبية أنشطة المشاريع اللانظامية تكمن في الأنشطة التجارية (٦٥ في المئة) تليها أنشطة الخدمات (١٧,٥ في المئة) والصناعة (١٧ في المئة). وصرّح سبعون في المئة من أصحاب هذه المشاريع بأنهم أقاموها لإيجاد عمل لأنفسهم (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠).

وتبلغ نسبة المتعلمين الجامعيين ١٣,٥ في المئة من مجمل العاملين في الضفة والقطاع و١١ في المئة من مجمل المشاريع اللانظامية التي شملها المسح. أما نسبة العاملات في المشاريع اللانظامية فهي شديدة الانخفاض (٦ في المئة) في الضفة وفي قطاع غزة (٣ في المئة). وهناك فروق ملحوظة بين المناطق وأنواع التجمع السكاني، فشهد شمال الضفة أعلى نسب للنساء العاملات في المشاريع اللانظامية (٨ في المئة) التي وصلت إلى ١٤ في المئة في أوساط القرى. حيث تملك النساء مشاريع خدمية أو تجارة منزلية (المرجع نفسه).

اعتمدت غالبية الأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية على العمل للحساب الخاص وأقيم معظمها بعد بدء الانتفاضة الثانية (أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٠)، بينما تأسست غالبية المشاريع اللانظامية التي تستخدم عمالاً قبل قيام السلطة الفلسطينية عام ١٩٩٤ (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠).

^٥ هناك تباين قطاعي في طرق تعلّم النشاط اللانظامي. أكثر من نصف العاملين في الأنشطة الصناعية ورثوا المهنة عن عائلاتهم أو تعلموها من أحد الأقارب. وصرّح ٧٠ في المئة ممن يقومون بأنشطة تجارية أنهم ليسوا بحاجة إلى اكتساب مهارة. وذكر نصف العاملين في مجال الخدمات أنهم اكتسبوا مهارتهم من خلال التدريب في المكان الذي يعملون فيه.

^٦ بالنسبة إلى الفقر في غزة والضفة حسب المنطقة، نوع التجمع السكاني، مستوى التعليم، حجم الأسرة المعيشية، ومؤشرات أخرى، أنظر دراسة هلال (٢٠٠٦).

وفيما يغلب على المشاريع اللانظامية النشاط التجاري، نرى أن الخدمات وأعمال البناء هي الغالبة بالنسبة إلى اقتصاد الأسر المعيشية. علماً بأن القائمين بهذه المشاريع يتمتعون بمستوى تعليمي أفضل من العاملين في أنشطة الأسر المعيشية، ما يسمح بالاستنتاج أن تعليمًا أعلى وعمرًا أكثر تقدمًا يتيحان فرصة أكبر لإقامة مشاريع، بينما من كانوا أقل تعلمًا يذهبون إلى أنواع أخرى من العمل اللانظامي.

٣-١. سمات القطاع اللانظامي حسب مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس"

مستخدمًا التعريف المذكور آنفًا للأنظمة توصّل مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس" إلى النتائج التالية:

المشاريع

- غالبية المشاريع في الاقتصاد الفلسطيني هي لانظامية؛
- ثلثا تلك المشاريع تقريباً أقيم في الضفة فيما التّلت الباقي أقيم في غزة؛
- بالنسبة إلى القطاعات الاقتصادية، ٦٥ في المئة من هذه المشاريع تنشط في التجارة المحلية، ١٨ في المئة في الخدمات و١٧ في المئة في الصناعة؛
- أكثر من ٩٠ في المئة من المشاريع تستخدم ثلاثة عمال أو أقل، حيث يبلغ معدل العاملين فيها ١.٩٦ في غزة و١,٧٣ في الضفة؛
- بلغ متوسط عائد المشروع الواحد ٧٢٢١ دولاراً أميركياً؛
- بلغت القيمة الإجمالية لمجمل هذه المشاريع ١١٥ مليون دولار أميركي عام ٢٠٠٣؛
- يحتل القطاع الصناعي المرتبة الأولى في توليد القيمة المضافة مشاركاً بنحو ٤٣ في المئة من القيمة المضافة الإجمالية، أما قطاع الخدمات فيساهم بـ ١٣ في المئة منها؛
- عام ٢٠٠٣، بلغ معدل الدخل في المشاريع اللانظامية (بما في ذلك أرباح أصحاب العمل) ٨٠٠ دولاراً أميركياً سنوياً لكل عامل، مع فروق تتسع وتفاوت حسب المناطق (مالكي وآخرون، ٢٠٠٤).

الأسر المعيشية

- يشكل أصحاب العمل ثلثي القائمين بالأنشطة الاقتصادية للأسر المعيشية بينما يشكل المستخدمون منهم الثلث.
- يأتي العمل في البناء في المرتبة الأولى (٣٧ في المئة) يليه الأعمال التجارية (٢٩ في المئة)، ثم النقل (١٧ في المئة) ثم الصناعات (١٠ في المئة) والخدمات (٧ في المئة).
- معدل دخل العاملين في الأنشطة اللانظامية للأسر المعيشية ٨٠٩ دولارات أميركية سنوياً وهو يقارب معدل دخل العاملين في المشاريع اللانظامية. وهناك أيضاً فروق بين منطقة وأخرى (مالكي وآخرون، ٢٠٠٠).

٧-٣. مسح "مسار" للمشاريع الصغيرة والصغرى

هناك دراسات سابقة على المسح الوارد أعلاه، ألقت ضوءاً مفيداً على العمل في المشاريع اللانظامية في غزة والضفة، وبصورة خاصة على غياب الحماية في هذا عمل. من أول هذه الأبحاث مسح قامت به "مسار" عام ٢٠٠٢ (مسار، ٢٠٠٣). وقد ركز هذا المسح على المشاريع الصغيرة، شاملاً القطاع الزراعي الذي استبعده مسح الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس"، من دون أن يأخذ بالاعتبار الفروق الموسمية.

٨-٣. وفرة في المعلومات ومحدودية في تحليل ظروف العمل وقضايا النوع الإجتماعي

من الاستنتاجات التي خرجت بها دراسة "مسار"، أن نسبة ملكية الرجال في القطاع اللانظامي جاءت أعلى من المتوقع. ويرجع ذلك إلى الاقتصاد الفلسطيني المأزوم وإغلاق إسرائيل حدودها (مسار، ٢٠٠٣). وحسب هذا الاستطلاع يملك الرجال ٨٠ في المئة من المشاريع الصغرى هذه في الضفة، و٩٢ في المئة في غزة. وجاءت نسبة العاملات في القطاع اللانظامي أعلى في المناطق الريفية والمخيمات من تلك التي هي في المدن (المرجع نفسه). ورد في البحث أن عدد المشاريع اللانظامية يتزايد باطراد منذ الانتفاضة الثانية، التي نتج عنها مزيداً من العقبات أمام حركة المرور ومزيداً من القيود التي تفرضها نقاط التفتيش، وتفاقم حدة الأزمة وعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي.

وعلى الرغم من التزايد العددي لهذه المشاريع، يشير إلى أن طبيعتها لم تتغير إذ لم يحدث نمواً حقيقياً في أعداد العاملين فيها وكذلك الأمر بالنسبة إلى رأس المال ونسبة المبيعات التي تعود لكل مشروع. فكلها تبدو مستتبّة على الحال السابق سوى من تغيرات طفيفة. ويذكر البحث أن الأنشطة الأوسع في هذا القطاع هي التجارية (٤٢,٥ في المئة في الضفة و٤٩ في المئة في غزة)، يليها في الضفة الغربية تربية الماشية وخصوصاً في المناطق الريفية.

يذكر بحث "مسار" أنه في ما يخص التعليم هناك نسبة ملحوظة من العاملين في هذه المشاريع أميّة، (١٠,٥ في المئة في الضفة و٧,٥ في المئة في القطاع)، وأن أقل من نصف العاملين أتم الصفوف الابتدائية (أو بعضها)؛ كما هناك فئة تستوقف الانتباه من خريجي الجامعات، ما يدل على حجم الأزمة التي تواجههم من أجل العثور على عمل. عموماً، يعمل أصحاب المشاريع الصغرى هذه لأنفسهم (٦٧,٥ في المئة في الضفة و٧٧ في المئة في القطاع) ويرون في مشروعهم هذا مورد رزقهم الأساسي، لا سيما في المدن والمخيمات. والعاملات في هذا القطاع يتحملن أعباء مزدوجة تجمع بين مسؤولية العمل في العناية بلا أجر ومسؤولية النشاط الاقتصادي الذي يقمن به في المشروع. غالبية أصحاب تلك المشاريع لا يملكون مشاريع أخرى. يُستثنى من ذلك ١١ في المئة فقط في الضفة، و٥,٥ في المئة في غزة. ثلثا هذه المشاريع اللانظامية لا تستخدم عمالاً، ونحو ٧٥ في المئة إلى ٨٥ في المئة من المستخدمين فيها هم من أقارب أصحابها (مسار، ٢٠٠٣: ٢٤ - ٢٦).

البذل المالي الأكثر شيوعاً للمستخدمين في تلك المشاريع هو، في الضفة، الأجر (٤٤ في المئة) يليه العمل بالقطعة (٣٣,٥ في المئة). أو حسب عدد ساعات العمل في المخيمات. أما في قطاع غزة فالأكثر تداولاً هو العمل بالقطعة (٣٦ في المئة)، يليه الأجر (٣٤,٥ في المئة). كما أن مكافآت مصروف الجيب هي من البدائل المالية الشائعة لا سيما في قطاع غزة (١١,٥ في المئة) (مسار، ٢٠٠٣). معظم المشاريع اللانظامية يتخذ من المنازل مراكز عمل لها (٥٠ في المئة في الضفة و٥٥ في المئة في القطاع). وبعضها

يكون مركز عملها في الشوارع (٢٨ في المئة في غزة و١٨ في المئة في الضفة). بالنسبة إلى أماكن العمل يذكر البحث أن الأكشاك هي أكثر انتشاراً في الضفة منه في غزة حيث يغلب طابع العربات المتنقلة. وأصحاب هذه الأنشطة في غالبيتهم أفراد يعملون لحسابهم الخاص (٦٧,٥ في المئة في الضفة و٧٧ في المئة في غزة)؛ لأكثر من ٨٥ في المئة من هذه المشاريع زبائن أفراد (٩٠ في المئة في الضفة مقابل ٨٣ في المئة في غزة)؛ أما البقية فهم من بائعي المفرق ونصف الجملة والوسطاء (مسار، ٢٠٠٣).

وتذكر الدراسة أن العاملين في هذا القطاع يبلغون نحو ١٨٨ ألف في الضفة وغزة أي ما يقارب ثلث القوى العاملة الإجمالية (مسار، ٢٠٠٣). وأن القيمة المضافة لدخل هذا القطاع عام ٢٠٠٢ بلغت ٣١٦ مليون دولار أميركي أي ما يقارب ٧ في المئة من الدخل المحلي الإجمالي لذلك العام.

على الرغم من وفرة البيانات التي تقدمها دراستا "ماس" و"مسار" حول المشاريع الصغيرة إن المعلومات حول الحماية الاجتماعية وخلفية النوع الاجتماعي للعاملين في هذه المشاريع والمشاريع والأنشطة اللانظامية الأخرى تبقى في غاية المحدودية، خصوصاً في ما يتعلق بالعاملين في العناية بلا أجر، والعاملين الآخرين بلا أجر، والعاطلين عن العمل، وغيرهم من الذين تزداد ظروفهم ثقلًا في ظل الأوضاع الاقتصادية والسياسية القاسية.

٣-٩. دراسات متفرقة بشأن القطاع اللانظامي في فلسطين

يمكن الإشارة إلى دراسات أخرى محدودة النطاق تمت مراجعتها من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني و"ماس" (مالكي وآخرون، ٢٠٠٤). ففي ٢٠٠٦، نشرت "ماس" ثلاث دراسات مستخدمة بيانات من مسح القطاع اللانظامي عام ٢٠٠٣. تتعلق إحداها بتصنيع الأغذية وتتعلق الثانية بالحرف اليدوية والثالثة بقطاع البناء.

كما تقدم دراسة نشرها منتدى البحوث الاقتصادية (إشم وكتّاب، ٢٠٠٢) مراجعة لدراسات سابقة عليها تتعلق بالقطاع اللانظامي الفلسطيني، وتركز بصورة خاصة على العمل اللانظامي للنساء. وتستند هذه إلى نتائج مسح اختار عشوائياً ثلاثمائة عاملة في المشاريع الصغيرة (معتمدة المشروع كوحدة للتحليل)، وهو مسح قام به في منتصف عام ٢٠٠١ معهد دراسات المرأة في جامعة بيرزيت (أنظر أيضاً كتّاب، ٢٠٠٦).

إضافة إلى ذلك هناك دراسة أخرى قام المعهد صيف ١٩٩٩، شملت ٢٢٥٤ أسرة معيشية فلسطينية تم اختيارها من بين ١٩ فئة اجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشتمل هذه الدراسة على بيانات مفيدة تتعلق بالعمل اللانظامي للنساء (جياكامان وجونسون، ٢٠٠٢).

٣-١٠. حدة انكشاف العاملات في الأنشطة الاقتصادية اللانظامية

يبين مسح بيرزيت للمشاريع الصغرى أن النساء يلتحقن بعمل لانظامي للأسباب التالية: لدعم الأسرة أو مشروع تملكه؛ لأن فرصة العمل هذه تشكل أفضل فرصة متاحة لهنّ في سوق العمل؛ نتيجة الاهتمام بالعمل نفسه؛ لاكتساب ثقة بالنفس وتعزيز الاستقلال؛ ولأنهن يملكن الخبرة والمهارة اللازمة للقيام بهذا العمل.

بالنسبة إلى قطاعات العمل، تعمل النساء في التجارة (٣٥,٥ في المئة)، والخدمات (٣٥ في المئة)، لا سيما في التعليم، الصحة، والخدمات الاجتماعية أو الفردية)، وفي الانتاج والصناعة (٢٣ في المئة). ذكرت غالبية المستجيبات للمسح، أنهن بدأن هذا النشاط بمبادرة ذاتية. هناك نسبة بسيطة من هؤلاء النساء يمكن المشروع الذي يعملن فيه، ذلك أن الأزواج أو الأهل هم الذين يملكون الأصول الإنتاجية والعقارات المتعلقة بعمل النساء، ما يؤكد واقع النساء الفلسطينيات بالنسبة إلى مسألة الملكية، علماً بأن نسبة قليلة من الإناث يطالبن بنصيبهن من الميراث. وذكرت الغالبية العظمى من المستجيبات (٨٩ في المئة) أنهن لا يتمتعن بالتأمين الاجتماعي أو أي نوع آخر من التأمينات. وذكرت نصف أفراد المجموعة من الأمهات أنهن ينفقن دخلهن على الأسرة، مقارنة بسدس النساء اللواتي ليس لهن أولاد. عشر المجموعة فقط ذكرن أنهن ينفقن دخلهن على متطلبات النشاط الاقتصادي ذاته. وتشير دراسة جامعة بيرزيت إلى أن غالبية النساء لا ينفقن دخلهن لتحقيق الرفاه الشخصي، وذلك بغض النظر عن المستوى التعليمي الذي يتمتعن به. ثلاثة أرباع المشاركات على وجه التقريب (٧١ في المئة) ذكرن أنهن يقررن بأنفسهن كيفية إنفاق الدخل الخاص بهن. أما في ما يتعلق بالخبرة المهنية، فهي غالباً ما تكتسب من خلال التدريب، أو ضمن الأسرة، أو بالتعلم الذاتي.

تجدر الإشارة إلى أن الدراسات والمسوح المذكورة المتعلقة بالقطاع اللانظامي لا تقدم بيانات بخصوص الحماية الاجتماعية موضع اهتمام الدراسة درستنا. وبغية استكمال الصورة، تلجأ الدراسة هذه إلى بيانات أخرى متوفرة حول الحماية الاجتماعية، من أجل بلورة صورة العمل اللانظامي في الضفة الغربية وغزة.

٤. العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة

كما سبق وذكرنا، نعني في الدراسة بمصطلح اللانظامي، العمل الذي يفتقر إلى شروط الحماية الاجتماعية والتأمينات، أكثر مما نعني به مواصفات المؤسسة أو نمط نشاطها الاقتصادي أو حجمها؛ إن كانت مسجلة أم غير مسجلة، إذا ما كانت تبرم عقود عمل أم لا. علماً بأن مجمل البيانات المتعلقة بالقوى العاملة الفلسطينية، مدرجة أدناه، مع تركيز خاص على مؤشرات تتعلق بخلفية النوع الاجتماعي، واعتبارات المساواة في المشاركة في فرص العمل والاستفادة من شروط الحماية الاجتماعية.

٤-١. إحصاءات العمل اللانظامي: تحسن وثغرات

تجدر الإشارة إلى أن المصدر الرئيسي للبيانات المتعلقة بالعمل في الضفة الغربية وغزة، هو مسح القوى العاملة الذي يقوم به فصلياً الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني منذ ١٩٩٥، مستخدماً تعريفات منظمة العمل الدولية وبدعمها التقني؛ يقدم هذا المسح بيانات مفيدة في قياس التغيرات التي تطرأ على ظروف العمل وعلى مختلف أوجهه.

يمكن استخدام هذه البيانات في تصنيف الفئات السكانية التي يتجاوز عمر أفرادها ١٥ سنة، والمندرجة تبعاً لخصائص معينة داخل القوى العاملة (العمالة والبطالة)، أو خارجها، لا سيما نشاطات العناية بلا أجر التي تقع في غالبيتها العظمى على كاهل النساء.

أما المصدر الرئيسي الثاني للمعطيات فهو مسح ظروف العمل ٢٠٠٤، الذي يوفر بيانات تتعلق بالمستخدمين بأجر إضافة إلى بيانات لازمة لتبويب العاملين حسب نمط العمل اللانظامي (مستخدمون بأجر منتظمون في القطاع الخاص). هذا المسح، بالإضافة إلى مسح القوى العاملة ٢٠٠٤ المرتبط به، يغدو بطبيعة الحال ذا فائدة كبيرة.

أما مسح استخدام الوقت ١٩٩٩-٢٠٠٠ فيزودنا بمعلومات مفيدة حول الوقت المبذول في العناية بالأطفال وبكبار السن، وإدارة المنزل، وغيرها من الأنشطة المدرجة تحت عنوان العمل في العناية بلا أجر. هذه المعلومات تدل على الهوة في عدد الساعات التي يبذلها من المنزل كل من الرجال والنساء للعمل في العناية بلا أجر.

وكانت جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين قد قامت عام ٢٠٠٥ ببحث استطلاعي يتعلق بربات الأسر المعيشية وسوق العمل، شمل ١٢٠٠ أسرة معيشية ترأسها نساء وقدم بيانات حول نسبة مشاركتهن في القوى العاملة، التي بلغت الثلث؛ كما قدم معلومات تتعلق باحتياجات هؤلاء ضمن غير ذلك من المؤشرات.

وتساعد البيانات المذكورة على تقدير النسب المتعلقة بالعمل غير المحمي في المنشآت، النظامية منها واللانظامية. إلا أن هناك حاجة للمزيد من البيانات لتقدير حجم العمل غير المحمي بدقة أكبر. على أن تحليل الأنماط القائمة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ يقدم فكرة ما عن مدى التغيرات في هذا الشكل من العمل وعن تحديد العوامل المؤثرة في تلك التغيرات.

في عام ٢٠٠٦، بلغ إجمالي المساهمة في قوة العمل ٤٤,١ في المئة في الضفة و٣٦ في المئة في قطاع غزة، مما يدل على فروق واضحة بين المنطقتين بالنسبة إلى توفر فرص العمل. كما ويمثل ضعف الفرص أيضاً في مختلف المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية بما في ذلك مؤشرات العمل.

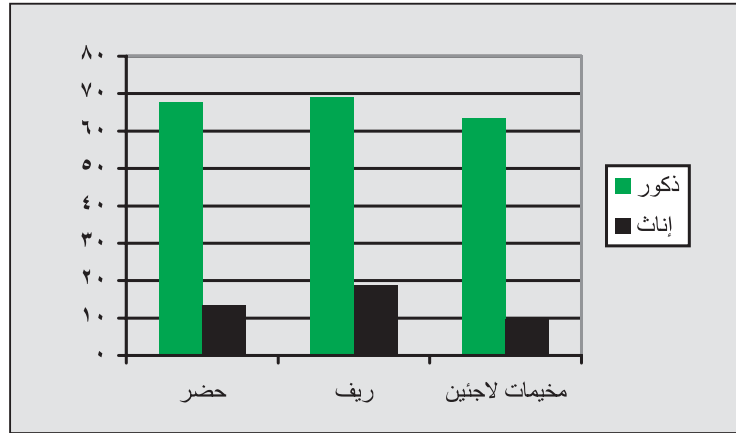
٤-٢. سوق العمل الفلسطيني: مواصفات وأنماط^٧

منذ بدء الانتفاضة الثانية، في أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٠، والسوق الفلسطيني يواجه أزمة بالغة الحدة. ففي نهاية عام ٢٠٠٦، فقدَ ثلث أفراد القوى العاملة الأمل في العثور عن عمل، في المدى المنظور، يؤمن لهم الحد الأدنى من الدخل.

من المعروف أن المشاركة في القوى العاملة هي من أهم المؤشرات الدالة على سوق العمل. منذ الانتفاضة المذكورة (تموز (يوليو) - أيلول (سبتمبر) ٢٠٠٠)، انخفضت مشاركة الذين تجاوزوا سن الخامسة عشر في الضفة وغزة من ٤٣,٥ في المئة إلى ٤١,٢ في المئة عام ٢٠٠٦. وبالنظر إلى أن النسب تعكس معدلات البطالة والعمل في آن معاً، فإن انخفاض المشاركة يعكس بدوره تراجع الاقتصادي الناجم عن استمرار الاحتلال الإسرائيلي وانسحاب جزء من السكان من اليد العاملة النشطة.

^٧ مصدر جميع البيانات الواردة في القسم هو الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

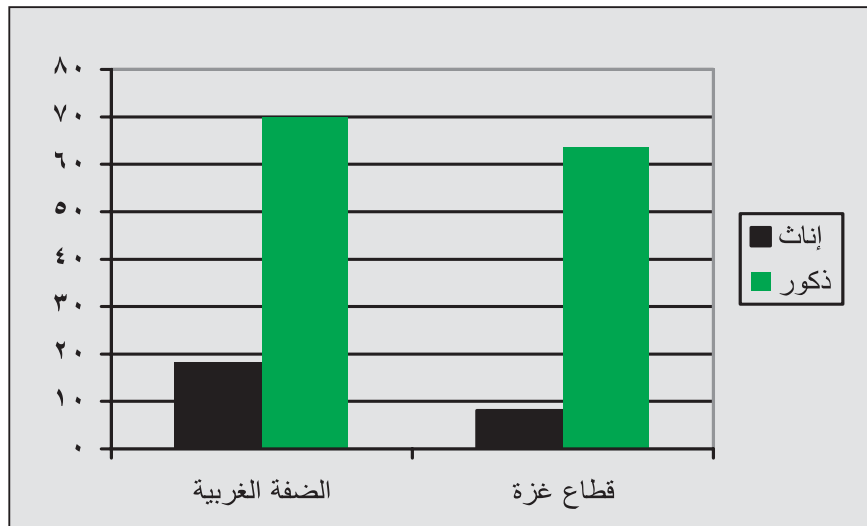
شكل ١. معدل المشاركة حسب نوع التجمع السكاني



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

يبدو معدل مشاركة النساء في العمل في الضفة وغزة شديد الانخفاض، إذ يقف عند ١٤,٤ في المئة مقارنة بمشاركة الرجال التي تبلغ ٦٧,٦ في المئة. كما أن إجمالي مشاركة الجنسين في قطاع غزة أدنى منه في الضفة، حيث يبلغ الإجمالي (٨٧٢٠٠٠) ألفاً منهم (٦٠٥٠٠٠) ألفاً في الضفة و(٢٦٧٠٠٠) ألفاً في القطاع. وترتفع معدلات مشاركة النساء في القرى مقارنة بالمناطق الأخرى، مما يشير إلى ارتفاع نسبة العاملات في الزراعة. أما نسبة الأفراد العاملين في الضفة وغزة ففي العام ٢٠٠٦، بلغت النسبة ٧٦ في المئة من إجمالي القوى العاملة، حيث سجلت نسبة ١٠,٤ في المئة ممن هم تحت سقف العمل..

شكل ٢. معدل المشاركة حسب المنطقة



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

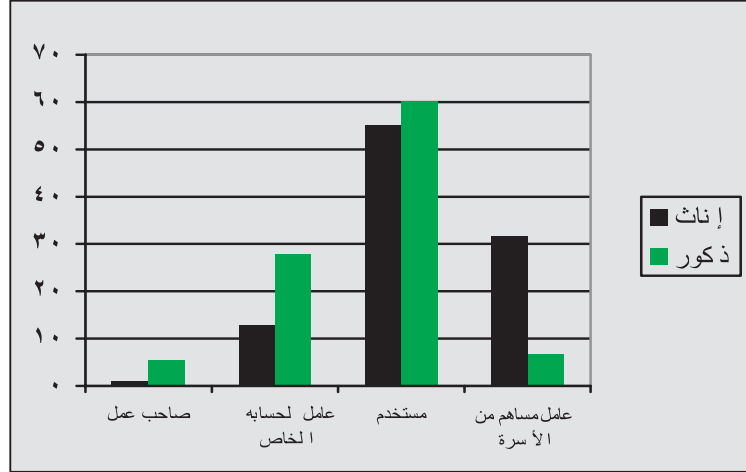
٤-٢-١. البطالة

عام ٢٠٠٦، بلغت نسبة البطالة نحو ٢٣,٦ في المئة منها ١٨,٦ في المئة في الضفة و(٣٤,٨) في المئة في غزة. وبلغت نسبة البطالة بين النساء (٢٠,٥ في المئة) مقارنة بنسبة (٢٤,٢) بين الرجال. من بين النساء العاطلات عن العمل هناك نسبة ثلاثة أرباع من اللواتي أكملن ١٣ سنة تعليمية أو أكثر. أما

العاطلين عن العمل من الرجال ففي غالبيتهم من مستويات تعليمية منخفضة، حيث أن (٨٥,٢ في المئة) منهم أكملوا أقل من ١٣ سنة تعليمية. تعكس مقارنة هذه النسب تفاوتاً في التعليم بين الرجال والنساء العاطلين عن العمل، حيث ، ترتفع نسبة المتعلّقات مقارنة بالمتعلّمين، ضمن الفئة ذاتها.

٤-٢-٢. العمالة

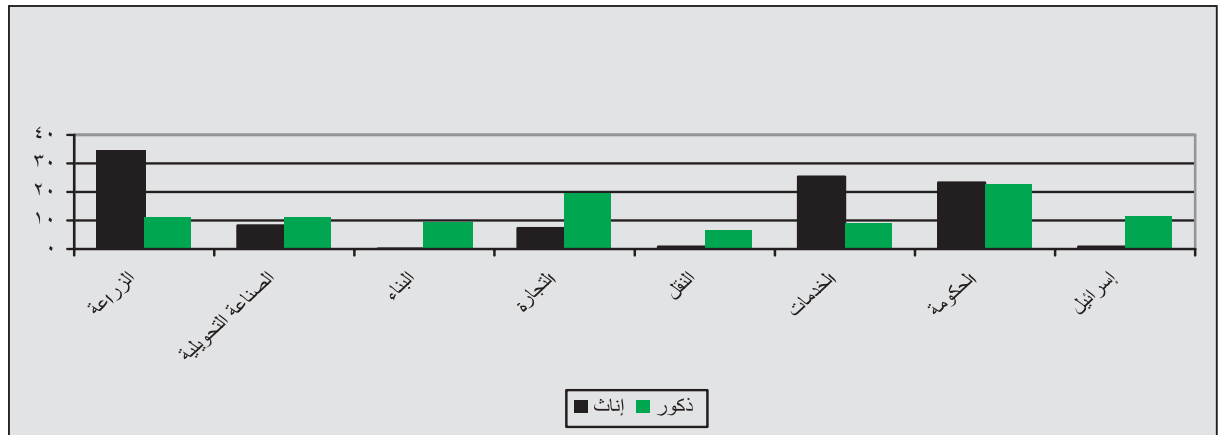
شكل ٣. التوزيع النسبي للملتحقين بعمل حسب الحالة العملية



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

عام ٢٠٠٦، لم تتجاوز نسبة المستخدمين بأجر ٥٩,٣ في المئة من مجمل الملتحقين بعمل، وسجلت ٥٥ في المئة للنساء و ٦٠,٢ في المئة للرجال. يعمل ثلث النساء الملتحقات بعمل كمساهمات من الأسرة، غالباً في مجال الزراعة. هذا القطاع الذي يعمل فيه ثلث العاملات الفلسطينيات تقريباً (٣٤,١ في المئة)، فيما يعمل ٢٥,٤ في المئة في قطاع الخدمات (التعليم، الصحة، العمل في الإدارات العامة)، ويليه القطاع الحكومي الذي يعمل فيه ٢٣,٣ في المئة منهن. بالنسبة إلى الرجال يبدو التوزيع حسب قطاعات العمل مختلفاً بصورة جلية عما تقدم. فتبلغ نسبة العاملين من هؤلاء في القطاع الحكومي (٢٢,٦ في المئة) تليها مباشرة فئة العاملين في قطاع التجارة (١٩,٤ في المئة)، كما يتبين في الشكل ٤.

شكل ٤. التوزيع القطاعي للعمل



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

أما الضعف الشديد في مشاركة النساء في القطاع اللانظامي فيمكن إرجاعه إلى عدد من العوامل منها المحدودية البنيوية للاقتصاد والصعوبات التي يواجهها ناهيك عن المعوقات الإيديولوجية والثقافية. وبغض النظر عن إغفال إحصاءات الأنشطة الاقتصادية التي تقوم بها النساء من خلال المنازل، تبقى هناك حقيقة من الصعب تجاهلها وهي شدة التمييز بين الجنسين في أسواق العمل الفلسطينية، تمييزٌ يضعف لحد كبير فرص عمل هؤلاء باستثناء بعض القطاعات المحدودة. إضافة إلى ذلك فإن القطاعات المتاحة لهنّ تقع في المجالات الاقتصادية غير النامية وبالتالي لا تتمكن من استيعاب الوافدات حديثاً إلى سوق العمل. هناك أيضاً أعداد كبيرة من النساء لا يتمتعن بالجرأة الكافية لاختراق السوق. هذه العوامل مجتمعة تساهم في رفع مستوى البطالة لدى النساء (جاد، ١٩٩٩).

٤-٢-٣. ظروف العمل

بناءً على تعريف العمل اللانظامي أعلاه، فمن المهم الأخذ بالاعتبار عدداً من المؤشرات - مثل الحماية في العمل، والإجازات المدفوعة الأجر - التي تظهر أعداد العاملين المأجورين في القطاع الخاص، من يحظى منهم بشروط الحماية المهنية، أو يُحرم منها. وتُظهر البيانات التالية الفروق بين العاملين والعاملات بالنسبة إلى الأجور في القطاع الخاص. وترتكز نتائجها على مسح ظروف العمل وهو البحث الذي قام به بين أيار (مايو) وحزيران (يونيو) ٢٠٠٤ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وأظهر المسح أن ٦١ في المئة من العمال المأجورين في القطاع الخاص لا ينتفعون من إجازات سنوية مدفوعة الأجر مقارنة بـ ٣٧ في المئة من العاملات المأجورات في القطاع نفسه. كما أن ٥٧,١ في المئة من العاملين لا ينتفعون من إجازات مرضية مدفوعة الأجر، مقارنة بنسبة ٣١,٤ في المئة من العاملات. و٣٣ في المئة فقط من العاملات يشعرن بالأمان المهني مقارنة بـ ٥٥,٦ في المئة من الرجال. و٣٤,٨ في المئة فقط من العاملين وقّعوا عقوداً مع أصحاب عملهم مقارنة بـ ٥٤,٨ في المئة من العاملات.

ومن أهم المؤشرات الدالة على فقدان الأمان المهني هو الحرمان من التأمينات الصحية. تشير البيانات إلى أن ٥٨,٨ في المئة من الموظفات في القطاع الخاص بدوام منتظم لا ينتسبن إلى نظام خاص بالتأمينات، وذلك مقارنة بـ ٦٧,٥ في المئة من الموظفين. وأن ٩٤,١ في المئة من هؤلاء الموظفات لا يتمتعن بتأمين صحي حكومي، مقارنة بـ ٩٦,٤ في المئة من الموظفين؛ مما يعني أن ما يتجاوز ٦٠ في المئة من إجمالي العاملين المأجورين في القطاع الخاص لا يستفيدون من أية تأمينات صحية (بيانات ٢٠٠٤)، وهي نسبة تعتبر عالية في جميع مقاييس التقييم.

غالباً ما يُشار إلى العاملين اللانظاميين بأنهم العمال غير المنظمين الذين لا تمثلهم نقابة أو لا يتمتعون بأي شكل من أشكال التمثيل والعمل والتعبير على صعيد جماعي. ولا نغفل ما تتيحه النقابات العمالية القوية من إمكانات المفاوضة والحصول على مكتسبات مهنية أفضل. تبين نتائج الأبحاث التي أجريت في الضفة وغزة أن ٨٤,٢ في المئة من النساء المشتغلات لا ينتمين إلى نقابات، مقارنة بـ ٦٢ في المئة من المشتغلين. وأن ٧٨,١ في المئة من المشتغلات و٧٩,٤ في المئة من المشتغلين غير المنتسبين إلى منظمات نقابية أفادوا أنهم غير معجبين بأداء النقابات.

ويفيد عدد المراقب الاقتصادي والاجتماعي الصادر عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس" في أيار (مايو) ٢٠٠٥ أن الفارق في الأجور بين العاملين والعاملات قد تقلص منذ

الانتفاضة (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). فبينما ارتفعت أجور النساء، شهدت أجور الرجال انخفاضاً. ويعود ذلك إلى أن العديد من هؤلاء فقد عمله في السوق الإسرائيلي الذي يعتبر نسبياً مرتفع الأجور. كما قد يرجع ذلك إلى أن عمل النساء يتركز في عدد من القطاعات مثل قطاع الخدمات والعمل الحكومي ووكالة الأونروا، ما يعني أن النساء لم يخسرن وظائفهن في تلك الفترة. وتجدر الإشارة إلى أن النساء يتقاضين أجوراً أعلى في قطاع الخدمات وأقل في قطاع الصناعة حيث يتقاضى نصفهن في المتوسط ٦٤,٧ شيكلات إسرائيلية جديدة يومياً فيما يقل الأجر عن ذلك في القطاع الصناعي ٤٣,٢ شيكل إسرائيلي جديد يومياً فيما يتقاضى نصف العاملين من الرجال أجوراً توازي ٥٣,٨ - أو تقل قليلاً - عن ٦١,٥ شيكلات إسرائيلية جديدة..

٤-٣. تقييم حجم العمل اللانظامي

إن تعريف العمل اللانظامي في هذه الورقة يرتبط بصورة أساسية بمسألة الحماية الاجتماعية ومختلف الضمانات التي توفرها. يمكن تقدير حجم هذا العمل بصورة مباشرة وأخرى غير مباشرة تُقرأ وتحلل على ضوء نتائج المسوح الرسمية. وحسب الجدول ١ يتوزع السكان الفلسطينيون من حيث العمل على فئات ثلاث: ملتحقون بعمل نظامي، ملتحقون بعمل لانظامي، وغير ملتحقين بعمل. وتشمل فئة غير ملتحقين بعمل جميع المستبعدين من العمل المأجور، مثل العاطلين عنه والعاملين في العناية بلا أجر، إضافة إلى آخرين كائنين خارج القوى العاملة. من شأن هذا الاستبعاد أن يعيد إنتاج الفقر والانكشاف وعدم الأمان. وعموماً لا يجد العاطلون عن العمل أشغالاً، وهم إن عثروا عليها فإنما تكون بلا حماية وبلا أمن وظيفي ما يبقِيهم عرضة لقلق خسارتها، ويحاصره في دائرة مفرغة من العمل اللانظامي والبطالة. أما العاملون في العناية بلا أجر فلا يُعترف بنشاطهم كعمل ضمن الإحصاءات الوطنية وإحصاءات القوى العاملة؛ على الرغم من أن مساهمتهم تتطلب ساعات طويلة من العمل تتداخل فيها أشكال متعددة من

جدول ١. تصنيف عمل السكان الفلسطينيين

ملتحقون بعمل نظامي	ملتحقون بعمل لانظامي	غير ملتحقين بعمل
أصحاب عمل أصحاب عملهم الخاص نظاميون من اختصاصيين وفنيين (أطباء، محامون، مهندسون، وإلى ما هنالك) مستخدمون دائمون بأجر شهري في القطاع الخاص مستخدمون بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية عاملون في إسرائيل والمستوطنات بأذن عمل ^أ	عاملون لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص لانظاميون عاملون مساهمون من الأسرة مستخدمون غير دائمين، عمال مياومون أو بأجر أسبوعي في القطاع الخاص عاملون في إسرائيل والمستوطنات بلا أذن عمل عاملون في الزراعة	عاطلون عن العمل عاملون في العناية بلا أجر آخرون خارج القوى العاملة (عمال محبطون، مسنون، مرضى، طلاب، وإلى ما هنالك)

^أ بعض المياومين أو العمال العرضيين يُصنف في خانة الملتحقين بعمل لانظامي.

الأنشطة، منها الطبخ، والعناية بالأطفال، وتنظيف المسكن، واستضافة الزائرين والضيوف، وتنظيم مناسبات الأفراح والقيام بواجبات العزاء. وهي مسؤوليات تقع بصورة شبه كاملة على عاتق نساء لا يمكن سبل الوصول إلى كسب المعيشة أو العمل، ويحرم بالتالي من غطاء الحماية الاجتماعية، ما لم يمررن بها من خلال أفراد آخرين من أسرتهن. لذا، ومن منظور حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، ينبغي على الدراسات التي تتناول العمل اللانظامي أن تأخذ في حسابها وبصورة لا تقبل الجدل أنشطة العناية المذكورة.

لا تبدو حدود التمييز بين العمل النظامي واللانظامي محسومة بشكل قاطع؛ وغالباً ما تقصّر المعطيات المتوفرة في هذا الشأن عن تعيين دوائر لكل منهما. على أن بعض أنماط العمل تندرج قطعاً في خانة اللانظامي مثل العاملين المساهمين من الأسرة، والعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص اللانظاميين (بحسب المهن)، إضافة إلى العاملين في إسرائيل والمستوطنات بلا أدون عمل، والمستخدمين بأجر المياومين والأسبوعيين. كما أن بعض المستخدمين في القطاع العام الذين يفترض بهم أن يستفيدوا من الحماية الاجتماعية، يعملون هم أيضاً على أساس يومي أو أسبوعي، أو حسب عقود مؤقتة كمستشارين، بلا تأمينات. وتعتبر المهارة ومستوى التعليم والتنظيم النقابي العوامل الأساسية في التمييز بين أصحاب عملهم الخاص النظاميين من اختصاصيين وفنيين (أطباء، محامون، مهندسون، وإلى

جدول ٢. النسبة المئوية لفئات السكان الذين تجاوزوا ١٥ سنة حسب الجنس والحالة العملية ٢٠٠٠-٢٠٠٦

الفئات						الربع ٢-٢٠٠٠		الربع ٢-٢٠٠٤		الربع ٢-٢٠٠٦	
						ذ	إ	ذ	إ	ذ	إ
ملتحقون بعمل نظامي						٦	٢٤	٨,٥	٢١	٦	٢٤
أصحاب عمل						١,٠	٨,٢	١,٠	٣,٢	١,٠	٣,٢
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية						٣,٥	١٣	٧,٣	١١	٩,٣	١٣
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص						٣,٢	٦,٧	٩,١	٢,٥	٩,١	٥,٤
ملتحقون بعمل لانظامي						٥,٥	٤٠	٣,٥	٢٤	١,٥	٢٧
عاملون لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص لانظاميون						٥,٥	٩,٨	٦,٠	٩,٩	٨,٠	١١
مستخدمون غير دائمين، عاملون مياومون أو بأجر أسبوعي في القطاع الخاص						٦,٠	٨,٩	٥,٠	٤,٩	٤,٠	٦
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بلا أدون عمل						٠	١٣	١,٠	٢,٢	٠	٢,٧
عاملون زراعيون						٤	٦,٤	٧,٣	٥	٤,٣	٦,٢
غير ملتحقين بعمل						٨٨,٣	٣٤,٥	٨٨,٩	٥٤,٧	٨٨,٩	٤٨,٣
عاطلون عن العمل						١,٥	٥,٩	٤,٢	٢١,٣	٦,٢	١٦
عاملون في العناية بلا أجر						٦١,٥	٠,٥	٥٨,٤	٠,٢	٥٧	٠,١
آخرون خارج القوى العاملة						٢٥,٣	٢٨,١	٢٨,١	٣٣,٢	٢٩,٣	٣٢,٢
غير مصنفين						٠,٢	٠,٨	٠	٠,٤	٠	٠,٤
المجموع العام						١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

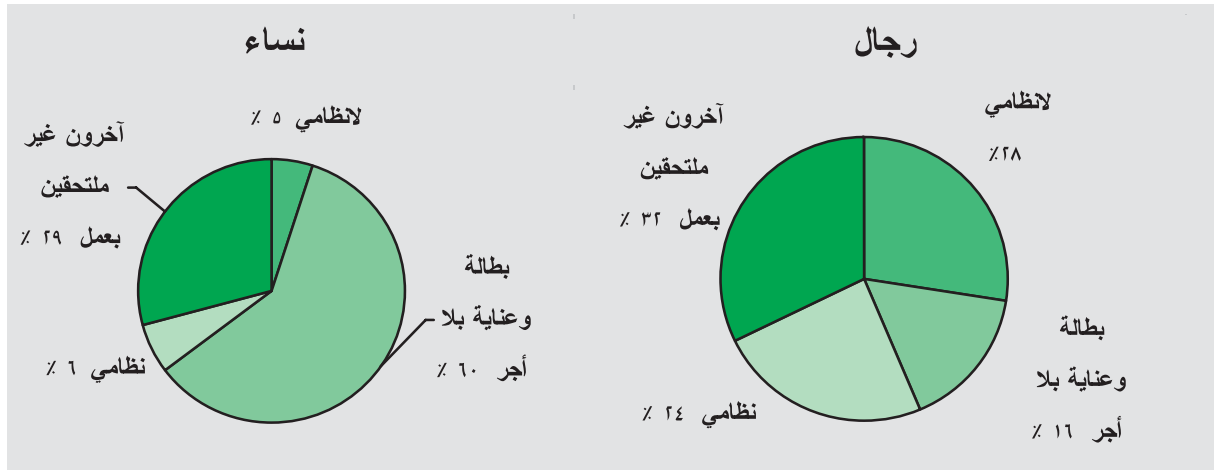
ما هنالك) والعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص اللانظاميين. على ضوء ذلك، ينبغي تطوير التبويب والتصنيفات الواردة في الجدول ١ تبعاً للمعطيات المتوفرة. ويقدم القسم الأخير من هذه الورقة توصيات خاصة بهذا الشأن تهدف إلى وضع اليد بصورة أفضل على مفاتيح العمل اللانظامي وبلورة الأسئلة التي يجدر تضمينها في المسوح الرسمية الجارية في هذا الميدان.

يُظهر الجدول ٢ أعلاه تقديرات أولية لتطور العمل اللانظامي في الضفة الغربية وغزة، كما يظهر التغيرات الطارئة التي أثرت على أوضاع العاملين ما بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٦^٨. وتعتمد هذه المعطيات على مسح القوى العاملة، حيث نفع في تقرير الربع الثاني من عام ٢٠٠٠ على علامات الانتفاضة الثانية قبيل ضرب الحصار الكامل على معظم أراضي الضفة وغزة.

كما يظهر الجدول، أن حصة السكان الذين تجاوزوا ١٥ سنة من العمل النظامي ظلت ثابتة لحد كبير بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦ (٦ في المئة للنساء و٢٤ في المئة للرجال). وقد انخفضت حصة الرجال في العمل اللانظامي من ٤٠ في المئة إلى ٢٧ في المئة خلال تلك الحقبة مع تلازم ارتفاع البطالة من ٥,٩ إلى ١٦ في المئة. ويمكن عزو هذه التغيرات بصورة رئيسية إلى التشديد على حركة انتقال السكان الذي فرضته إسرائيل، وإغلاق الحدود، وتترجم بانخفاض حصة الرجال العاملين في إسرائيل بلا أذن عمل من ١٣ إلى ٢,٧ في المئة.

خلال تلك الفترة، كان هناك أقل من ٦ في المئة من النساء في العمل اللانظامي، فيما بقيت نسبة الالتحاق بعمل من السكان أقل من ١٢ في المئة بالنسبة للنساء. ففي واقع الحال تتولى غالبية هؤلاء القيام بمهام العناية بلا أجر، (٦١,٥ في المئة لعام ٢٠٠٠ و٥٧ في المئة في ٢٠٠٦) وذلك مقارنة بأقل من ٠,٥ في المئة للرجال. ويبين الشكل ٥ توزيع الجنسين حسب الحالة العملية في العام ٢٠٠٦.

شكل ٥. النسب المئوية للسكان الذين تجاوزوا ١٥ سنة، حسب الجنس والحالة العملية، الربع الثاني ٢٠٠٦



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

بنتيجة اعتماد عاملي البطالة والعمل في العناية بلا أجر معاً، بلغ تمثيل النساء اللواتي تجاوزن ١٥ عاماً ٦٤,٧ في المئة في النصف الثاني من ٢٠٠٦، مقارنة ب ٤٣,٥ للرجال. مقابل ذلك فإن التعريف الآخر للعمل اللانظامي (غير المحمي)، يغيّر المعطيات ليشير فقط إلى ٢٧,٤ في المئة للرجال الذين تجاوزوا

^٨ يعتمد الربع نفسه من أجل تفادي التأثير الموسمي.

١٥ سنة و٥,١ في المئة للنساء منهم. لذا، ينبغي على دراسات العمل اللانظامي أن تأخذ في الحسبان شتى الفئات السكانية المنكشفة التي تفتقر للحماية الاجتماعية، لا سيما فئتي العاطلين عن العمل والعاملين في العناية بلا أجر، وأن تدخل هذه الفئات في إحصاءاتها. من هنا يمكن تقديم تعريف موسع للعمل اللانظامي يشمل العاطلين عن العمل والعاملين في العناية بلا أجر بالإضافة إلى العمال اللانظاميين في المفهوم الضيق.

شكل ٦. تطور معطيات العمل اللانظامي، التعريف الموسع، ٢٠٠٠-٢٠٠٦



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

فيما تستقر حصة العاملات في العمل اللانظامي نسبياً منذ الانتفاضة الثانية على حد ٥,٥ في المئة في الربع الثاني من عام ٢٠٠٠، وعلى ٥,١ في المئة من الربع الثاني لعام ٢٠٠٦، نرى على ضوء التعريف الموسع أن هذه الحصة للانظامية تنحدر من ٦٨,٥ إلى ٦٤,٧ بين العامين المذكورين. وبالنسبة إلى الرجال تنقلص من ٤٠,٤ في المئة إلى ٢٣,٧ في المئة خلال الحقبة ذاتها، لترتفع بعد ذلك ثانية وتبلغ ٢٧,٤ في المئة عام ٢٠٠٦. وقد تتماشى هذه التغيرات مع تقلص حجم العمل اللانظامي في إسرائيل وفي المستعمرات. فيما انخفضت هذه الحصة قليلاً على ضوء التعريف الموسع، من ٤٦,٨ في المئة عام ٢٠٠٠ إلى ٤٣,٥ في المئة عام ٢٠٠٦. مما يدل على أن قراءة المعطيات يجب أن تتم على ضوء معدلات البطالة التي تتزايد منذ عام ٢٠٠٠. كما يتزايد عدد العمال المحبطين المنسحبين من القوى العاملة، مع ارتفاع حصة غير الناشطين الرجال من ٢٨,٦ في المئة عام ٢٠٠٠ إلى ٣٢,٣ في المئة عام ٢٠٠٦.

ويظهر الجدول ٣ تصنيف العاملين من الفئة ذاتها الماثلة في الجدول ٢ إنما من دون السكان غير الناشطين اقتصادياً (العاطلين عن العمل، العاملين في العناية بلا أجر، وغيرهم من الموجودين خارج القوى العاملة). كما يُظهر أن المشاركة في القطاع العام، والمنظمات غير الحكومية، والوكالات الدولية ارتفعت بشكل ملحوظ منذ بدء الانتفاضة، من ١٩,١ في المئة عام ٢٠٠٠ إلى ٢٥,٣ في المئة عام ٢٠٠٦، بالنسبة إلى الرجال. ومن ٢٩,٧ في المئة إلى ٣٣,٥ في المئة للنساء في الحقبة ذاتها. كما انخفضت حصة العاملات في الزراعة من ٣٤,١ في المئة عام ٢٠٠٠، إلى ٣٣,٤ في المئة بين الأعوام ٢٠٠٠ و٢٠٠٦، بينما ازدادت حصة الرجال في الزراعة من ٩,٧ في المئة إلى ١١,١ في المئة بين الأعوام نفسها.

جدول ٣. تصنيف "أ": الملتحقون بعمل حسب الجنس، ٢٠٠٠-٢٠٠٦ (نسب مئوية)

الفئات		الربع ٢-٢٠٠٠		الربع ٢-٢٠٠٤		الربع ٢-٢٠٠٦	
		إ	ذ	إ	ذ	إ	ذ
ملتحقون بعمل نظامي		٥١,١	٣٧	٥٤	٤٦,٣	٥٢,٩	٤٧,١
أصحاب عمل		٠,٦	٤,٢	٠,٨	٤,٥	٠,٨	٥,١
أصحاب عملهم الخاص نظاميون من اختصاصيين وفنيين		٠,٢	٠,٧	-	١,٠	٠,٧	١,٦
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية		٢٩,٧	١٩,١	٣٥,٢	٢٦,٠	٣٣,٥	٢٥,٣
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بأذن عمل بطاقة هوية رسمية		١,٠	٢,٨	٠,٨	٤,٤	٠,٤	٣,٥
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص		١٩,٦	١٠,٢	١٧,٢	١٠,٤	١٧,٥	١١,٦
ملتحقون بعمل لائتماني		٤٧,٩	٦١,٥	٤٥,٢	٥٣,٢	٤٦,٨	٥٢,٦
عاملون لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص لانظاميون		٤,٥	١٥,٠	٧,١	٢١,٢	٥,٢	٢١,٩
عاملون مساهمون من الأسرة		٣,٦	٣,٤	٤,٤	٣,١	٣,٣	٣,٨
مستخدمون غير دائمين، عاملون مياومون أو بأجر أسبوعي في القطاع الخاص		٥,٤	١٣,٥	٣,٤	١١,٦	٤,٣	١٠,٩
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بلا أذن عمل		٠,٣	١٩,٩	٠,١	٥,٢	٠,٦	٤,٩
عاملون زراعيون		٣٤,١	٩,٧	٣٠,٢	١٢,١	٣٣,٤	١١,١
غير مصنّفين		١,٠	١,٥	٠,٨	٠,٥	٠,٣	٠,٣
المجموع العام		١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

ويتيح مسح ظروف العمل الذي قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، إمكانات تحليلية أكثر دقة بالنسبة للعمل غير المحمي في الضفة الغربية وقطاع غزة، نظراً لأنه يتضمن معطيات تتعلق بحجم المشاريع من ناحية، وبشروط عمل مستخدمي القطاع الخاص ممن يتقاضون أجوراً شهرية من ناحية أخرى. علماً بأن التصنيف "ب" يعتمد حجم المشاريع الصغرى كمعيار إضافي لعدم الحماية، والتصنيف "ج" يعتمد خصوصية ظروف العمل، لا سيما التأمينات مثل الإجازات المدفوعة الأجر، والأمن الوظيفي، وعقود العمل المكتوبة كمعايير محدّدة لمختلف مستويات الحماية. وهذا ما يشير إليه الجدول ٤.

جدول ٤. تصنيفات للعمل اللائق الفلسطيني

تصنيف	مواصفات	نوع المسح
أ	تصنيف أول للعمل اللائق (جدول ٣)	مسح القوى العاملة
ب	يضيف إلى التصنيف "أ" معيار حجم المنشأة (جدول ٥)	مسح القوى العاملة ومسح ظروف العمل
ج	يضيف إلى التصنيف "أ" معيار ظروف العمل (جدول ٦): * مستوى ١: بلا أمن وظيفي (لائق) * مستوى ٢: إجازات مدفوعة الأجر لكن بلا أمن وظيفي (لائق) * مستوى ٣: إجازات مدفوعة الأجر وأمن وظيفي (نظامي) * مستوى ٤: إجازات مدفوعة الأجر وأمن وظيفي وعقود مكتوبة (نظامي)	مسح القوى العاملة ومسح ظروف العمل

التصنيف "ب" يميّز بين المستخدمين الدائمين بأجر شهري تبعاً لحجم المشروع معتبراً أن مستخدمي المشاريع التي تضم ٥ عاملين وأقل هم لائقيون (الجدول ٥). ويتفق هذا التصنيف مع تعريف منظمة العمل الدولية الذي يعتبر قصور حجم المشروع لجهة عدد العاملين فيه عن مستوى معين معياراً لتصنيف المشروع في خانة اللائقية، وهو مستوى حدده الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بستة مستخدمي (٢٠٠٤ ج).

جدول ٥. تصنيف "ب": الملتحقون بعمل حسب الجنس، الربع الثاني ٢٠٠٤ (نسب مئوية)

الفئات	إناث	ذكور	مجموع
ملتحقون بعمل نظامي	٤٠,٨	٣٨,٧	٣٩,١
أصحاب عمل	٠,٨	٥,١	٤,٣
أصحاب عملهم الخاص نظاميون من اختصاصيين وفنيين	٠,٧	١,٦	١,٤
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية	٣٣,٥	٢٥,٣	٢٦,٩
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص منشآت تضم أكثر من ٥ عاملين	٥,٤	٣,٢	٣,٦
ملتحقون بعمل لانظامي	٥٦,٦	٥٨,٩	٥٨,٥
عاملون لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص لانظاميون	٥,٢	٢١,٩	١٨,٧
عاملون مساهمون من الأسرة	٣,٣	٣,٨	٣,٧
مستخدمون غير دائمين، عاملون مياومون أو بأجر أسبوعي في القطاع الخاص	٤,٣	١٠,٩	٩,٦
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بلا أدون عمل	٠,٦	٤,٩	٤,١
عاملون زراعيون	٣٣,٣	١١,١	١٥,٤
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص (منشآت تضم ٥ عاملين وأقل)	٩,٩	٦,٣	٧,٠
غير مصنفين	٢,٦	٢,٤	٢,٤
مجموع إجمالي	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧؛ ٢٠٠٤ ب).

على أن معيار حجم المنشأة لا يُعتدّ به كثيراً، نظراً إلى أنّه يُحدّد من قبل أصحاب المنشآت أنفسهم الذين يميلون عموماً إلى التصريح عن معطيات تقل عن الفعلية منها. كما أن هذا المعيار لا يقدم صورة تمثيلية لنوعية الوظيفة. لذا يعتمد التصنيف "ج" الظروف الخاصة بالعمل لرسم نوعية الوظائف على متّصل اللانظاميّة-النظاميّة، حيث الوظائف غير الآمنة التي تفتقد إلى الإجازات المدفوعة الأجر والعقود المكتوبة في طرف، والوظائف الآمنة التي تتمتع بالإجازات المدفوعة الأجر والعقود المكتوبة في الطرف الآخر (الجدول رقم ٦). على أن العقود المكتوبة ليست ذات دلالة كبيرة في السياق الفلسطيني، وهي مسألة سنتناولها لاحقاً في هذه الدراسة.

جدول ٦. التصنيف "ج": الملتحقون بعمل حسب الجنس، الربع الثاني ٢٠٠٤ (نسب مئوية)

الفئات	إناث	ذكور	مجموع
ملتحقون بعمل نظامي	٤٤,٢	٤٠,٣	٤١,٠
أصحاب عمل	٠,٨	٥,١	٤,٣
أصحاب عملهم الخاص نظاميون من اختصاصيين وفنيين	٠,٧	١,٦	١,٤
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية	٣٣,٥	٢٥,٣	٢٦,٩
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بأذن عمل بطاقة هوية رسمية	٠,٤	٣,٥	٢,٩
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص (إجازات مدفوعة الأجر وأمن وظيفي)	٤,٤	١,٧	٢,٢
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص (إجازات مدفوعة الأجر وأمن وظيفي وعقود مكتوبة)	٤,٤	٣,١	٣,٣
ملتحقون بعمل لانظامي	٥٣,٢	٥٧,٣	٥٦,٦
عاملون لحسابهم الخاص وأصحاب عملهم الخاص لانظاميون	٥,٢	٢١,٩	١٨,٧
عاملون مساهمون من الأسرة	٣,٣	٣,٨	٣,٧
مستخدمون غير دائمين، عاملون مياومون أو بأجر أسبوعي في القطاع الخاص	٤,٣	١٠,٩	٩,٦
عاملون في إسرائيل والمستوطنات بلا إذن عمل	٠,٦	٤,٩	٤,١
عاملون زراعيون	٣٣,٣	١١,١	١٥,٤
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص (إجازات مدفوعة الأجر لكن بلا أمن وظيفي)	٣,٢	١,٨	٢,١
مستخدمون دائمون بأجر في القطاع الخاص (بلا أمن وظيفي)	٣,٣	٢,٩	٣,٠
غير مصنفين	٢,٦	٢,٤	٢,٤
مجموع إجمالي	١٠٠	١٠٠	١٠٠

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧؛ ٢٠٠٤ ج).

على ضوء هذه الجداول يتبين أن قياس حجم العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة، يتغير بتغير التعريف المعتمد له. ففي الربع الثاني من عام ٢٠٠٤، قدرت حصة الملتحقين بعمل لانظامي بنحو ٤٥,٢ في المئة (تصنيف "أ")، و٥٦,٦ في المئة (تصنيف "ب")، و٥٣,٢ في المئة (تصنيف "ج"). وبالنسبة للحقبة ذاتها، بلغت حصة الرجال الملتحقين بعمل لانظامي على التوالي ٥٣,٢ في المئة (تصنيف "أ")، و٥٨,٩ في المئة (تصنيف "ب")، و٥٧,٣ في المئة (تصنيف "ج").

مقارنة بذلك، وتماشياً مع مقررات المؤتمر الخامس عشر لخبراء احصاءات العمل، فقد اعتمد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني المنشآت والأسر المعيشية كفتتين مستهدفتين في مسح القطاع اللانظامي ٢٠٠٣ (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤). فاعتبر أن المستخدمين في المشاريع التي تضم أكثر من ٥ عاملين ينتمون إلى القطاع النظامي، دون محاولة استقصاء العمل اللانظامي أو غير المحمي. كما استبعد المسح العاملين في قطاع الزراعة.

جدول ٧ : الملحقون بعمل عام ٢٠٠٣، باستثناء العاملين في إسرائيل والمستوطنات

إناث وذكور	قطاع نظامي	قطاع لانظامي*	المجموع
عمل نظامي	X	X	٢٤٣٢٥٠ (٤٧,٣ %)
عمل لانظامي**	X	X	٢٧١١٠١ (٥٢,٧ %)
المجموع	٢٤٤٩٢٨ (٤٧,٦ %)	٢٦٩٤٢٣ (٥٢,٤ %)	٥١٤٣٥١ (١٠٠ %)
نساء	قطاع نظامي	قطاع لانظامي*	المجموع
عمل نظامي	X	X	٤٩٩٤٩ (٥٢,٠ %)
عمل لانظامي**	X	X	٤٦٠٨٦ (٤٨,٠ %)
المجموع	٤٨٧٤٣ (٥٠,٨ %)	٤٧٢٩٢ (٤٩,٢ %)	٩٦٠٣٥ (١٠٠ %)
رجال	قطاع نظامي	قطاع لانظامي*	المجموع
عمل نظامي	X	X	١٩٣٣٠١ (٤٦,٢ %)
عمل لانظامي**	X	X	٢٢٥٠١٥ (٥٣,٨ %)
المجموع	١٩٦١٨٥ (٤٦,٩ %)	٢٢٢١٣١ (٥٣,١ %)	٤١٨٣١٦ (١٠٠ %)

* المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٤ ج).

** المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

إيضاح : أضيف العاملون الزراعيون إلى الفئة المستهدفة بمسح القطاع اللانظامي . على أن مجموع العمل (٥١٤٣٥١) يستثني العاملين في إسرائيل والمستوطنات .
X = معطيات غير متوفرة .

يتبين من الجدول ٧ أن أكثر من نصف العاملين في عام ٢٠٠٣ ينشطون في القطاع اللانظامي، الذي يستخدم ٢٦٩ ألف شخص بينهم ١٧,٦ في المئة نساء. ويظهر هذا الجدول أن المنهجية المعتمدة في المسح المذكور تتيج وضع اليد فقط على نسبة ضيقة من العاملين غير المحميين، نظراً لأن تصنيفها يتضمن فقط أولئك الذين لا غبار على انتسابهم إلى القطاع اللانظامي حسب التعريف المعتمد آنذاك. لذا فإن هذه الورقة توصي الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بضرورة تضمين مسوح القوى العاملة المقبلة أسئلة أكثر اتصالاً بظروف العمل وأوضاع العمال لجهة الحماية الاجتماعية، وذلك لبلورة أفضل لحجم العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة وتغييراته.

٤-٤. رسم خارطة العمل حسب الحماية الاجتماعية

تظهر الجداول ١١ و ٢١ و ٣١ الملحقة أن العمل اللانظامي حسب معيار غياب الحماية الاجتماعية يتناقص مع تقدم السن بالنسبة إلى الرجال، في وقت تشير الجداول ذاتها إلى عكس ذلك لدى النساء. وقد ترتبط هذه الظاهرة على الأرجح، بالدور الإنجابي الذي تقوم به النساء في فترات الخصوبة من حياتهن، كما ترتبط بمسألة الاستمرارية بالمشاركة في القوى العاملة. وبسبب غياب تسهيلات العناية في غزة والضفة، تفضل النساء التوقف عن العمل بعد إنجاب الأطفال إلى حين يكبر هؤلاء. ونتيجة ذلك يكون من الصعب عليهن بعد التقدم في العمر منافسة الوافدين إلى سوق العمل من الشبان والشابات، فيكتفين بعمل غير محمي.

كما يلعب المستوى التعليمي دوراً في ذلك. فالعمل غير المحمي يتناقص كلما ازدادت سنوات التعليم لدى العاملين والعاملات. من ناحية أخرى، فإن نسبة العمل اللانظامي في الضفة أعلى منها في غزة، بسبب ارتفاع نسبة التوظيف الحكومي فيها. وتشير قراءة البيانات إلى أن معدل العمل اللانظامي يتدنى في مخيمات اللاجئين وذلك على الأرجح بسبب قلة عدد العاملين في قطاع الزراعة (الفاقد الحماية)، وارتفاعه في وظائف الأونروا والمنظمات غير الحكومية التي تؤمن الحماية لموظفيها. أما في القرى فإن نصف العاملات يشتغلن في الزراعة وتزداد النسبة مع تقدم السن كما تتراجع مع تراجع عدد سنوات الدراسة. وتقدم الجداول ٤١ وأه وأ٦ مزيداً من التفاصيل حول التمايز في النوع الاجتماعي، وتقدم بيانات صنفت أنماط العمل تبعاً للسن والمستوى الدراسي والموقع والمنطقة.

٤-٥. العمل في العناية بلا أجر

يغطي العمل في العناية بلا أجر مختلف الأنشطة التي تجري داخل البيت كالإنجاب وتربية الأطفال وتحضير الطعام وتنظيف الملابس ومرافق المنزل. يعالج هذا القسم دينامية النوع الاجتماعي التي تمسك بمقاييد المعايير فتصنف الأنشطة والأدوار بين منتج وإنجابي تصنيفاً يرتبط بالنظرة السائدة أكثر مما يرتبط بثمرة العمل، وينعكس سلباً على تقييم الأدوار العناية والأنشطة المناطة تقليدياً بالنساء. في السياق الفلسطيني، تتسم خدمات الرعاية الاجتماعية بالضعف، فتزداد وطأتها على ربات الأسر اللواتي، بالإضافة إلى أعباء العمل المنزلي، يتولين العناية بالصغار والمرضى وكبار السن.

في إحصاءات ٢٠٠٦، بلغ أعداد النساء المدرجات خارج القوى العاملة ٦,٨٥ في المئة منهن ١,٦٦ في المئة كرسن أنفسهن للعناية بالأسرة ومسؤولياتها. في العام ذاته صنّف ١,٣٢ في المئة من الرجال الذين تجاوزوا الـ ١٥ سنة، خارج القوى العاملة، من بينهم ٦,٠ في المئة فقط كرسوا أنفسهم للعناية بالأسرة ومسؤولياتها. تلقي هذه البيانات ضوءاً مهماً على خلفية النوع الاجتماعي وعلى النظرة السائدة إلى توزيع الأدوار بين الجنسين عند مقارنة العاملين في العناية بلا أجر على أنهم ضمن مجمل القوى العاملة غير المحمية.

عام ١٩٩٩-٢٠٠٠، قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بمسح لاستخدام الوقت، فأظهرت النتائج الأساسية أن النساء يقضين ٣٣,٥ ساعة من اليوم للعمل في السوق وفي المنزل، يندرج ٤,٩٠ في المئة منها في خانة العمل في العناية بلا أجر. مقابل ذلك يصرف الرجال ١,٦ من ساعات اليوم للعمل

في السوق وفي المنزل، يندرج منها ١٥ في المئة في خانة العمل في العناية بلا أجر. تحمل هذه البيانات دلالة مهمة لوضعي السياسات من ناحية الوقت الذي تستخدمه النساء من أجل العناية بالآخرين. لذا فإن قضية أساسية يجب التركيز عليها وهي ضرورة أخذ السياسة الاجتماعية في الحسبان مسائل العرض والطلب في مجال تقديم العناية (العناية بالأطفال، العناية بالمسنين، والعناية بالمرضى والمعوقين) في السياق الفلسطيني. ولهذه المسألة تأثيرات قوية على المشاركة النسائية في القوى العاملة.

٤-١. الأسر المعيشية التي ترأسها نساء وسوق العمل^٩

تظهر المسوح الأخيرة أن ١٢ في المئة من الأسر المعيشية الفلسطينية ترأسها نساء ذوات أوضاع خاصة: أرامل، مطلقات، متزوجات من أسرى أو من مهاجرين خارج البلاد، أو من مرضى أو من معوقين الحروب، وغيرها من الأوضاع التي تنجم في غالبيتها عن شراسة الاحتلال الإسرائيلي، إضافة إلى عازبات يعتبرن أنفسهن متخذات القرار في الأسرة المعيشية (جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، ٢٠٠٤). خلال عام ٢٠٠٤، بلغت المشاركة في القوى العاملة لربات الأسر المعيشية أكثر من ٥٣ في المئة. وتبعاً لنوع التجمع السكاني، بلغت المعدلات كما يلي: ٥٧ في المئة في القرى، ٥٤ في المئة في المدن، و٤٦ في المئة في مخيمات اللاجئين. وبلغ معدل البطالة ضمن هذه الفئات من النساء ٢٧ في المئة. تبعاً لنتائج هذه المسوح، تبلغ معدلات المشاركة والبطالة لربات الأسر المعيشية الضعفين مقارنة بمشاركة وبطالة سائر النساء في الضفة الغربية وقطاع غزة. من البديهي أن سبب ذلك يعود إلى احتياجات ماسة للعمل وكسب الرزق في صفوف هذه الفئة من السكان.

في عام ٢٠٠٤، جاء تصنيف ربات الأسر المعيشية اللواتي يلتحقن بعمل كما يلي بالنسبة إلى المدن: صاحبات عمل (١٠,٩ في المئة)، عاملات لحسابهن الخاص (١٢,٩ في المئة)، مستخدمات بأجر (٧٣,٧ في المئة)، وعاملات مساهمات من الأسرة (٢,٥ في المئة). تقدم هذه الأرقام تقديرات أولية للعمل اللانظامي في صفوف ربات الأسر المعيشية. في هذا السياق، يُعتبر لانظامياً كل من العاملين لحسابهم الخاص، والعاملين المساهمين من الأسرة، وأصحاب عمل المنشآت الصغيرة والصغرى (التي تستخدم أقل من ٦ أشخاص)، نظراً إلى أنهم يفتقرون في عملهم إلى الحماية الاجتماعية. علماً بأن منشآت ربات الأسر المعيشية ضمت ٠,٨ مستخدماً معدلاً وسطياً، في غالبيتهم عاملين مساهمين من الأسرة. وأن أكثر من نصف ربات الأسر المعيشية اللواتي يلتحقن بعمل ينشطن في القطاع الخاص (٥٢ في المئة)، وغالبيتهم بلا عقود (٥٧,٠ في المئة). ما يعني أن ٤٨ في المئة من ربات الأسر المعيشية اللواتي يلتحقن بعمل هنّ من فئة لا تستفيد من الحماية الاجتماعية، وأن البقية منهنّ يعملن مستخدمات بأجر في القطاع العام والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية. هذه النتائج تعكس التوزيع العام للعمل في صفوف السكان.

^٩ "رأس الأسرة المعيشية" عبارة ذات مستوى فعلي وآخر افتراضي. المستوى الفعلي منه يشير إلى أن متخذ القرار الأساسي والمسؤول مالياً عن إعالة الأسرة المعيشية هو رأسها. أما الافتراضي فيشير ضمناً إلى الشخص المفترض به أن يتولى هذه المهمة، أي الرجل "مؤمن الرزق" الذي يقيم عادة مع الأسرة المعيشية ويعتبره أفرادها رأسها حسب المعايير السائدة. لذا فرئاسة المرأة الأسرة المعيشية يخلق نوعاً من الإرباك نظراً لأن المستوى الفعلي يتجه عكس المعيار التقليدي الذي يفترض أن الرجل هو رأس البيت. وقد اعتمد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في تحديد "رأس الأسرة" على المعلومات المقدمة من أفرادها في هذا الصدد (أي انطلاقاً من المستوى الافتراضي). وفي هذه الورقة تعتمد عبارة "رب الأسرة" كمرادف لـ "رأس الأسرة".

٥. إطار الحماية الاجتماعية

إن فهم خطط الحماية الاجتماعية المتوفرة للشعب الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة يستدعي وضعها في سياق الأوضاع السائدة في هذه الأراضي منذ سنة ١٩٤٨، وأيضاً منذ الاحتلال العسكري الإسرائيلي في حزيران ١٩٦٧. تجدر الإشارة إلى أن السلطة الوطنية الفلسطينية أقيمت كسلطة للحكم الذاتي سنة ١٩٩٤. ومنذ قيامها اعتبرت الرعاية الاجتماعية والحماية الاجتماعية جزءاً لا يتجزأ من مهامها، بالإضافة إلى توفير الخدمات الأساسية للفلسطينيين على هذه الأراضي، باستثناء القدس الشرقية التي ضمتها إسرائيل في ١٩٦٧ والتي باتت لا تسمح للسلطة الفلسطينية بممارسة أي نوع من الصلاحيات عليها.

من الضروري أيضاً وضع مسألة الحماية الاجتماعية ضمن السياق العام الذي تلازم مع تولي السلطة الوطنية الفلسطينية الحكم. فقد طغى على تلك المرحلة اتجاه يطالب بإصلاح البنية الاقتصادية، وبالرقابة الصارمة على أنشطة السلطة الوطنية الفلسطينية كافة؛ رقابة تمارسها جهات عدة أهمها البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، والاتحاد الأوروبي للحوول دون أن تصبح السلطة الفلسطينية دولة رعاية اجتماعية. تدعو هذه الإيديولوجية إلى تقليص دور الحكومات في الشأن الاجتماعي وتشجيع دورها كوسيط للاستثمارات الرأسمالية والأسواق الحرة. وبكلمة أخرى، نظراً إلى حدة القيود التي يفرضها الاحتلال وإلى توجيهات الهيئات الدولية، يمكن القول إن السلطة الوطنية الفلسطينية تشكلت من دون الموارد المادية أو البنى التحتية المؤسسية اللازمة لتمكينها من مقدّرات أراضيها ومن الثروات وإعادة توزيعها؛ ذلك أن مواردها العامة تسير من الخارج ويقع نظامها الاقتصادي في قبضة الاستعمار الإسرائيلي. بالنسبة إلى القدس فقد ضمتها إسرائيل عام ١٩٦٧ كما سبق وذكرنا. ووُزعت على سكانها تذاكر هوية خاصة، مغايرة لتلك الممنوحة لسائر سكان الضفة وغزة؛ هذه التذاكر تمنحهم موقعاً مختلفاً بالنسبة إلى الخدمات الاجتماعية، ولأسواق إسرائيل ونظامها الضريبي.

وبعد تضيق – أو إقفال – السوق الإسرائيلي، وتدهور فرص العمل في اقتصادات النفطية العربية، ازدادت البطالة انتشاراً واتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية إجراءات واقياً يقضي باستخدام خريجي الجامعات في القطاع الحكومي، خصوصاً وأن القطاع الخاص الفلسطيني غير مؤهل لاستيعاب قوة عمل هؤلاء الشبان المتدفقين إلى سوق عمل الضفة وغزة. هكذا واجه العمال مسارين متناقضين: تزايد في أعداد المحتاجين للعمل وللحماية الاجتماعية، وتناقص في قدرات السلطة الحاكمة بالنسبة إلى تأمين الحاجات تلك. أما عمل الخريجين الذي بات مؤمناً بدرجة أو بأخرى في القانون، فكان من الصعب تأمينه في الواقع نظراً إلى ضعف آليات التنفيذ ومحدودية موارد السلطة الوطنية الفلسطينية.

إطار ١ منظمة العمل العربية والحقوق في الحماية الاجتماعية

تعريف منظمة العمل الدولية للحماية الاجتماعية، الذي تبنته منظمة العمل العربية، يركز على الحقوق التي تشمل التأمينات والتعويضات في المجالات التالية: التقاعد، نهاية الخدمة والإعاقة، الموت، تأمينات الأحياء، البطالة، تعويضات الصحة (تأمين صحي منظم)، الأمومة (عوائد وامتيازات) الإصابات المهنية والأمراض الناجمة عن مواقع العمل، مخصصات أسرية (لكل طفل).

ويشمل التعريف المنوه عنه، العمل النظامي المحمي أو اللانظامي غير المحمي، ويتضمن شتى أنماط الحماية الاجتماعية ويمنح الحقوق للسكان المتمتعين بالمواطنة القانونية. وذلك إضافة إلى الدعم اللانظامي الذي يُمنح للأكثر احتياجاً (بمن فيهم العمال المهمشين، النساء في المجتمع المدني وفي الشبكات اللانظامية).

يتناول هذا القسم مسألة الحماية الاجتماعية كما أقرتها القوانين للعاملين في القطاعين العام والخاص. وقد أُدرج عاملو القطاع العام في هذا البحث لسببين: الأول منهما باعتبار أن الغالبية العظمى من هؤلاء يتمتعون قانونياً بالحماية النظامية ويمثلون نموذجاً منشوداً من عاملي وموظفي القطاع الخاص. أما السبب الثاني فيمكن في الأوضاع المستجدة التي، بعد الانتخابات الأخيرة وفوز حماس فيها، جعلت أوضاع العمال على درجة عالية من الانكشاف وأظهرت أن الحماية الاجتماعية باتت إلى حد كبير رهن الأوضاع السياسية. كما يراجع هذا القسم الحماية النظامية في القطاع الخاص وفي القطاع العام، وأخيراً الحماية اللانظامية وحدودها.

٥-١. الحماية الاجتماعية النظامية في القطاع الخاص

ينص القانون الفلسطيني رقم ٧ الصادر في عام ٢٠٠٠ والموضوع قيد التنفيذ في ٢٥ كانون الأول (ديسمبر) من عام ٢٠٠١، على تنظيم العمل في القطاع الخاص^{١٠}. يُلزم هذا القانون أصحاب العمل بالتأمين على العاملين لديهم ضد حوادث العمل لدى شركة تأمين محلية مُجازة (أنظر الملحق ١)^{١١}. كما يمنح المستخدمين حق الاستفادة من الإجازات المرضية للعلاج الطبي المتعلق بحوادث العمل لمدة أقصاها ١٨٠ يوماً منها ٧٥ في المئة مدفوعة الأجر. ولا تُعتبر هذه الفترة العلاجية جزءاً من الإجازة السنوية المدفوعة الأجر. بالنسبة إلى حوادث العمل المسببة للإعاقات، يستفيد العامل/ العاملة بسببها من إجازة مرضية للاستشفاء ينال فيها، ٧٥ في المئة من أجره وذلك لفترة أقصاها ١٨٠ يوماً في حال الإعاقة المؤقتة.

وفي حال الإعاقة الدائمة، ينال العمال تعويضاً يساوي أجر ٣٥٠٠ يوم عمل تحُسب على أساس آخر أجر تقاضاه، أو يعادل ٨٠ في المئة من الراتب الأساسي إلى أن يبلغ من عمره ستين عاماً، حيث يختار الحل الأكثر نفعاً وذو المردود الأعلى. في حال الإعاقة الجزئية، ينال العامل تعويضاً نسبياً (يحتسب على أساس تعويضات الإعاقة الكلية). على أن تُقرر نسبة الإعاقة الجزئية من قبل لجنة طبية مختصة. وفي حال الوفاة الناجمة عن حوادث العمل، ينال ورثة العامل تعويضاً يساوي أجر ٣٥٠٠ يوم عمل يُحتسب على أساس آخر أجر تقاضاه.

^{١٠} استفاد هذا التقرير من المناقشات التي جرت بين جميل هلال والأشخاص التالية أسماؤهم: سناء العاصي، (منسقة النشاط الاقتصادي- قضايا النساء في "مفتاح" المبادرة الفلسطينية للحوار العالمي والديموقراطية): محمود زيادة (منسق في مركز الديمقراطية وحقوق الموظفين، قسم النقابات): موسى أبو دهيم (منسق، اللجنة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطنين، وحدة الشكاوى): أمينة الريماوي (عضو في سكرتارية الاتحاد الفدرالي العام لنقابات العمال الفلسطينيين، قسم المرأة): غازي الخليلي (مساعد نائب في وزارة العمل لغاية ٢٠٠٦، عضو هيئة موظفي الحكومة المتقاعدين): محمد عرووري (رئيس اتحاد العاطلين عن العمل المؤسّس حديثاً).

^{١١} أظهر مسح ظروف العمل ٢٠٠٤ أن ٧,٥ في المئة من العاملين تعرضوا لأذى صادر عن العمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤ ب).

إطار ٢ عمل الأطفال في الضفة الغربية وقطاع غزة

أظهر مسح قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ و ١٧ سنة شكلوا ٣٤,٩ في المئة من السكان الفلسطينيين. ونشط ٣,١ في المئة من هؤلاء في العمل المأجور أو المساهم من الأسرة، ٥,٣ في المئة من البنين و ٠,٧ من البنات. وشكلت الحاجات الاقتصادية للأسر المعيشية السبب الرئيسي لـ ٧١ في المئة من عمل الأطفال في أوساط السكان الفلسطينيين. وبحسب المسح، نشط ثلثا الأطفال العاملين كمساهمين من الأسرة، خصوصاً في الأراضي الزراعية لتربية الحيوانات وصيد الأسماك، بينما عمل الآخرون كمستخدمين بأجر لدى الغير. في حين ضمّ مجال الزراعة أكثرية الأطفال العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة، عمل آخرون عديدون في القدس كما في القرى العربية في شمال إسرائيل، وفي الجانب الإسرائيلي من الجدار الذي يخرق أراضي الضفة الغربية.

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٤د).

يمنع قانون العمل الفلسطيني عمالة الصغار الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة. وعلى الرغم من هذا أظهر مسح قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام ٢٠٠٤ أنه من مجموع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥-١٧ سنة، يساهم الثلثان في أعمال تقوم بها الأسرة، ويعمل ٧١ في المئة منهم بدافع الحاجة المادية. مقابل ذلك يشير المسح (تموز (يوليو) ٢٠٠٤) أن ٩٥,٤ في المئة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦-١٧ عاماً يرتادون المدارس (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤د). وحسب القانون يُحظر عمالة الصغار الذين هم دون الـ ١٨ سنة، في أعمال خطيرة مسببة للأذى، وفي الأعمال الليلية والإضافية وأثناء الأعياد، وفي عطل نهاية الأسبوع. ويُسمح لهؤلاء بأن يعملوا عدد ساعات أقل من التي يقوم بها البالغون، ويستحقون إجازات سنوية مدفوعة الأجر لمدة ثلاثة أسابيع ومعاينات وفحوصات طبية مجانية دورية خلال فترة عملهم وعند نهايتها.

٥-٢. تشريعات خاصة بالعمالات في القطاع الخاص

موازاةً للقانون الأساسي، ينص قانون العمل الفلسطيني على عدد من الحقوق تخص العمالات وتضمن لها حقوقاً مساوية لحقوق العمال، إضافة إلى حقوق أخرى خاصة بهنّ تتضمن: حق الحماية من الأعمال الخطرة والمسببة للأذى (كما حددتها وزارة العمل)؛ حق الامتناع عن القيام بالأعمال الإضافية خلال الحمل أو خلال الشهور الستة الأولى التي تعقب الولادة؛ الحق في نيل إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة عشرة أسابيع؛ وللأمهات أيضاً حق بساعة عمل كاملة مدفوعة الأجر لإرضاع (أو إطعام) أطفالهن وذلك خلال السنة الأولى من عمر هؤلاء. ويحق للمرأة أيضاً أن تنال إجازة خاصة غير مدفوعة الأجر لمدة سنة لرعاية أطفالها أو لاصطحاب زوجها إلى مكان عمله. كما يحدد القانون طبيعة العمل التي يُسمح عمالة النساء بها ليلاً، على سبيل المثال: المستشفيات، المطاعم، المسارح، المقاهي، دور السينما، دور الموسيقى، وإلى ما هنالك. وتجدر الإشارة إلى أن قانون الصحة العامة (القانون ٢٠ من عام ٢٠٠٤) يمنح

الأمهات والأطفال أولوية الاستفادة من الرعاية الصحية، باعتبارها جزءاً حيوياً من الاستراتيجية التنموية للسلطة الفلسطينية، ناهيك عن أولوية رعاية الأمهات أثناء الحمل، الولادة، رعاية الرضع ونمو الأطفال. وهناك تشريعات أخرى للحماية يمنحها القانون الفلسطيني للمرأة إقامة صندوق خاص لدعم النساء المطلقات أو المتضررات (نفقة). يُستخدم ماله في المحاكم الشرعية لدعم الأمهات والأطفال في حال توارى الزوج، غيابه، أو في حال عجزه عن الإنفاق.

٣-٥. ثغرات في قانون العمل كما في تطبيقه

ينطبق قانون العمل المذكور أعلاه على كل من العمل النظامي واللا نظامي، بغض النظر عن حجم المشروع أو طبيعة عملها، أو عدد العاملين فيها، مسجلة كانت أم غير مسجلة. للمطالبة بحقوقهم ما على العاملين سوى إظهار القرائن التي تثبت استخدامهم. من غير الضروري للقرائن أن تكون عقوداً مكتوبة. بل يمكن أن تتمثل باعتراف شفهي من صاحب العمل، أو بإيصال، أو بأن يحضر مَنْ يشهد عليها. في الواقع، فإن غالبية المشاريع الصغيرة لا تطبق هذا القانون لأسباب عدة؛ منها عدم معرفة أطرافها ببند القانون، واستخدام أصحاب العمل في الغالب أفراد أسرهم أو أقاربهم، أصدقاءهم أو جيرانهم. وتجدر الإشارة إلى قصور الكفاءة التنفيذية للقانون في ظل غياب المحاكم المختصة بمنازعات العمل، ما يجعل المقاضاة عملية طويلة ومكلفة ومستنفذة للجهود، ويشجع العمال المعنّين بالمنازعات على ترتيب الحلول خارج إطار المحاكم، وعلى الارتضاء بتعويضات أقل من التي يمنحها إياهم القانون^{١٢}.

إن أكثر مخالفات قانون العمل شيوعاً تتمثل في عدم دفع أجره يوم عطلة أسبوعياً، أو أجره نهاية الأسبوع، أو تعويضات نهاية الخدمة. علماً بأن هناك حسابات قانونية خاصة بهذه التعويضات، تختلف حسب حالات إنهاء الخدمة، إذا ما كان صاحب العمل هو الذي يطلبها أم العامل نفسه. ويعترف أصحاب العمل بالإجازات المرضية فقط حين تكون موقعة من لجنة صحية معتمدة لدى وزارة الصحة، وهي لجنة تجتمع مرة في الأسبوع في مقر الوزارة (في رام الله ومدينة غزة). أما المشاريع الكبيرة مثل البنوك وشركات التأمين وشركات الأدوية فتميل عموماً إلى تطبيق القانون، وتحدد ٤٠ ساعة عمل في الأسبوع؛ ويمنح بعضها علاوات وامتيازات إضافية لموظفيه مثل عطلة نهاية الأسبوع مدفوعة، وأجر ١٣ شهراً في السنة. بعض المشاريع الكبرى يخصص صندوق ادخار لمستخدميها مثل شركة "بالتيل" للاتصالات، حيث يدخر المستخدم ٦ في المئة من مرتبه مقابل ١٢ في المئة توفرها له الشركة في الصندوق.

وتحاول بعض المشاريع التهرب من دفع تعويضات نهاية الخدمة عبر اللجوء إلى نقاط ضعف وثغرات في القانون مثل السماح لصاحب العمل باستخدام العاملين على ثلاثة أشهر تجريبية، يصرفهم بعدها من الخدمة لاستخدام آخرين. ولا يوضح القانون حق المستخدم في تعويض نهاية الخدمة في حال

^{١٢} أظهر مسح ظروف العمل ٢٠٠٤ النتائج التالية: ٨١,٧ في المئة من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يلقون أجورهم بصورة منتظمة، ٤٣,٧ في المئة يستفيدون من إجازات سنوية مدفوعة الأجر، ٤٧,٧ في المئة يستفيدون من إجازات مرضية مدفوعة الأجر. وصرح نصف المستخدمين (٤٩,٩ في المئة) أنهم يشعرون بالأمن الوظيفي. ٢٨,١ في المئة من المستخدمين في الضفة وغزة وقعوا عقود عمل. نسبة ضئيلة ذكرت أنها تواجه تمييزاً بسبب الجنس (٠,٢ في المئة للرجال و ٠,٣ في المئة للنساء)؛ مقابل ذلك ذكر ٧,١ في المئة من مجموع المستخدمين بأجر أنهم يتلقون إهانات لفظية عنيفة أثناء العمل (١١,٦ في المئة للرجال و ٧,١ في المئة للنساء). من اللافت أن ٣٣,٧ في المئة من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يتمتعون بتأمين صحي خاص، و ٤,٠ في المئة بتأمين صحي حكومي و ٣٥,٠ في المئة بتأمين ضد الأضرار الناتجة عن العمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤ ب).

كانت مدة العقد تقل عن سنة. بالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية، فهي تستخدم عددًا لا يستهان به من الموظفين بعقود تُوقع على أساس أنشطة ومشاريع محدودة لجهة الفترة الزمنية. تتوخى المنظمات في هذه العقود الامتثال لبنود قانون العمل، على أن أنشطتها تتعلق بجهات مانحة لا تسمح للمنظمات المحلية المنفذة بتقديم ضمانات للمستخدمين لفترة تتجاوز مدة المشروع نفسه (سنة أو سنتين). على الرغم من وضوح القانون بالنسبة إلى حق الأمهات بإجازة أمومة مدفوعة الأجر، لا يتوانى بعض أصحاب العمل عن صرف الحامل من الخدمة في شهرها الثامن أو التاسع لحرمانها من إجازة الأمومة المدفوعة الأجر (١٠ أسابيع) التي تستحقها.

٥-٤. توجهات لتعديل قانون العمل

إن قانون العمل الحالي يمنح العاملين والعاملات الشروط الأساسية للحماية. وعلى الرغم من ذلك، يمكن الإشارة إلى عدد من جوانب الضعف فيه. أولاً، لا يحدد القانون حدًا أدنى للأجور؛ وإن كانت قد تشكلت لجنة تضم ممثلين عن وزارة العمل وأصحاب العمل والعمال لتتقترح الحد الأدنى المذكور. إنما ولغاية كتابة هذا التقرير لم تكن اللجنة المذكورة اجتمعت بعد. ثانيًا، لا ينص القانون على منح المستخدمين معاشات تقاعدية بل تعويضات. ثالثًا، لا يجبر القانون صاحب العمل على تقديم ضمان صحي للمستخدمين لديه. رابعًا، لا يوضح القانون مسألة زيادة الأجور مع ارتفاع غلاء المعيشة. أخيرًا، لا يمنع القانون بصورة قطعية الصرف التعسفي، ما يسمح لصاحب العمل بإنهاء عمل المستخدمين لديه حسب رغبته.

من ناحية أخرى، يستبعد القانون الحالي فئات عريضة من القوى العاملة الفلسطينية ومن بينها العاملون لحسابهم الخاص والعمال الموسميون والعاملون المساهمون من الأسرة والعاملون المنزليون والعاملون في العناية بلا أجر. كما لا يغيب عن البال أن القانون الحالي لا يتمتع بالحساسية الكافية تجاه مسألة النوع الاجتماعي ولا يقدم حماية خاصة بالعاملات في الدوائر المذكورة آنفًا. ويُفسر هذا الغياب بأن الغالبية العظمى من العاملات لا ينتمين إلى النقابات، وأن الحركة النسائية الفلسطينية يعوزها التنظيم وتكاتف الجهود للمطالبة بحقوق النساء. وعلى الرغم من وضوح القانون بالنسبة إلى المساواة في الحقوق بين العمال والعاملات، لا تنص بنوده على عقوبات بحق مخالفه.

وتجدر الإشارة إلى عنصر آخر يلعب دورًا سلبيًا في تطبيق القانون، وهو أن وزارة العمل لا تملك الكادر الوظيفي المؤهل والمراقبين المدربين لتأمين الحد الأدنى من إلزام أصحاب العمل بمعايير العمل اللائق^{١٣}. كما أنها لا تملك البنى اللازمة للتأكد من أن المنشآت تؤمن للعاملين لديها الحد الأدنى من شروط السلامة المهنية، وغير ذلك من المتطلبات البيئية الصحية. بنتيجة ذلك، تكثر الحوادث في مواقع العمل وبعضها يؤدي بحياة العاملين والعاملات. يجدر بالملاحظات الواردة في هذا البحث حث السلطة الوطنية الفلسطينية على وضع أوليات ورسم خطط ورصد موازنة خاصة لإصلاح الوضع القائم.

^{١٣} العمل اللائق هو العمل الذي يمنح الأفراد فرصًا للعمل والدخل، ويضمن الحقوق في العمل، الحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي (تريبلكوك، ٢٠٠٥). المفهوم الجديد للعمل اللانظامي يركز على مختلف مظاهر غياب العمل اللائق (الحقوق، العمل، الحماية الاجتماعية، والحوار الاجتماعي)؛ على أن شدة التنوع في ظروف العمل والعمال، وفي الأنظمة السياسية التي يخضعون لها، إضافة إلى الأوضاع الإقليمية والدولية، قد تجعل التوصيات الآيلة إلى نشر العمل اللائق معادلات مجردة من محتوياتها مثل: الحوكمة، السياسات الكلية، التمثيل والتعبير، تحسين السوق والعمل المنتج، وأخيرًا ضرورة معالجة قضايا الانكشاف عبر تحسين ظروف العمل.

كما سبق وذكرنا لا توجد محاكم مختصة بحل نزاعات العمل، التي لا تخضع لتقاليد المحاكم العادية. نتيجة ذلك، هناك آلاف من دعاوى العمل، كما أورد نقابيون، تنتظر الحل وتعيق سير القضاء. ونظراً إلى ضعف الثقة بهذه المحاكم، وبطول المدة والروتين اللازمين لحل النزاعات، ينتهز أصحاب العمل الفرصة لمخالفة القوانين التي تحفظ حقوق العمال.

من ناحية أخرى، لا يتضمن قانون العمل بنوداً خاصة بعمل النساء في الزراعة، أو في البيوت، أو في الانتاج المنزلي، حيث كثيرات منهن يعملن في صنع المربيات والأطعمة أو في الأشغال اليدوية والمطرزات، إضافة إلى أنشطة العناية الأسرية غير المدفوعة الأجر. في الربع الأخير من عام ٢٠٠٦، أظهرت إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني التصنيف التالي: ١٢,٤ في المئة من النساء العاملات هن صاحبات عملهن الخاص، ٤٠,٣ في المئة عاملات مساهمات من الأسرة، ٤٦,٧ في المئة مستخدمات بأجر فقط و٠,٦ في المئة صاحبات عمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٧).

وبناء على ما تقدم، فإن النقابات العمالية الفلسطينية مطالبة أيضاً بالعمل على تعزيز استقلاليتها وديموقراطيتها وتنظيمها، وتحفيز أعضائها للمزيد من النشاط ودعوة المزيد من العمال وخصوصاً العاملات للانتساب إلى النقابات. في الوقت الراهن لا توجد بيانات رسمية بالمنتسبين، بل أرقام تقديرية يرجح أنه مبالغ بها، ذلك أن ممثلي النقابات يميلون إلى زيادة أرقام المنتسبين لديهم^{١٤}. في عام ٢٠٠٦، بلغت نسبة المنضمين إلى النقابات من ضمن القوى العاملة ١٩,٤ في المئة (البطمة وعدوان، ٢٠٠٧). تجدر الإشارة إلى أن النقابات مخولة قانونياً تولي المفاوضات الجماعية، مما لزمها بتطوير القدرات وتقديم الاستشارات بغية الحفاظ أفضل على حقوق العمال. من ناحية أخرى، يجدر بمنظمات أصحاب العمل القيام بدور بناء في سبيل تأمين الحماية الاجتماعية في القطاع الخاص، والحرص على أن لا تكون الربحية هدفهم الأوحده. فالالاقتصاد السياسي للاحتلال يتطلب معالجة مشتركة من القطاعين العام والخاص. لكن التجارب أثبتت أنه من الصعب ضمان حقوق العمال خارج حركة نقابية قوية.

٥-٥. العاطلون عن العمل يرفعون أصواتهم

أثبتت السنوات الأخيرة أن لتضامن العاطلين عن العمل فائدة لا يمكن تجاهلها. فالمبادرات التي قامت بها بعض المنظمات المدنية، داعية إلى تنظيم صفوف هؤلاء مطالبة بالمزيد من فرص الشغل لهم، قد أثمرت عن بعض النتائج الإيجابية. فقد أدرج أخيراً قانون يدعى "قانون حماية العاطلين عن العمل" في جدول أعمال المجلس التشريعي^{١٥}. هكذا وبدعم من بعض المنظمات الدولية، تحققت بعض الوظائف الطارئة للعاطلين عن العمل (محددة بشهرين أو ثلاثة وبأجر متدن). وبادرت بعض الجمعيات الأهلية بالتعاون مع الأونروا إلى منح قروض صغيرة كآلية تساهم في عمالة بعض العاطلين عن العمل. على أن هذه المبادرات كانت أبعد من أن تلبي الحد الأدنى من مواصفات العمل اللائق، أو تواجه ضخامة المشكلة الماثلة في البطالة.

^{١٤} يقر قادة النقابات غالبية العمال المنتسبين إليها إنما يقومون بذلك للاستفادة من التأمينات الصحية التي تغطي كامل أفراد العائلة؛ وآخرون ينتسبون فقط عندما يواجهون مشكلات تستدعي تدخلاً نقابياً (البطمة وعدوان، ٢٠٠٧).

^{١٥} أعد المسودة مركز الديموقراطية وحقوق العمال.

لاحقاً تتناول هذه الورقة أشكالاً أخرى من دعم العاطلين عن العمل والفقراء، كما تقيّم فاعلية هذا الدعم. يتحدث البعض عن الإذلال الذي تسببه مثل هذه الأنشطة الاقتصادية الصغرى التي تقوم على فكرة "الغذاء مقابل العمل"، وعن لاجدوى برامج العمل الطارئ، فهي تستبعد غالبية الفئات، وتبقى مشاريعها البالغة الصغر عاجزة عن مكافحة الفقر وعرضة كبيرة للمخاطر. ومن أسباب تفاقم الأوضاع، النمو السكاني الذي تناولته تقارير الأونروا في بحثها أوضاع اللاجئين، مما يزيد الأعباء على الخدمات الاجتماعية القائمة في المخيمات (الصحة، التعليم) وعلى سوق عمل هو في الأساس بالغ الضيق.

إطار ٣ تمكين العاطلين عن العمل

في عام ٢٠٠٦، أقيم في رام الله مؤتمر يهدف إلى تأسيس اتحاد للعاطلين عن العمل، حضره ٤٨٠ ممثلاً عن مختلف محافظات الضفة الغربية وغزة وشارك فيه حضور ملحوظ للنساء. وشكلت لجنة مؤقتة وانضم بعض المنتسبين إلى مركز الديموقراطية وحقوق العمال وتم انتخاب لجنة تنفيذية من ٣١ عضواً من بينهم أربع نساء. ودرجت هذه اللجنة على عقد اجتماعات دورية لإطلاق الاتحاد، ووضع برنامج عمل له إضافة إلى بلورة موارده المالية.

في غزة وفي عام ٢٠٠٤ أقيمت هيئة اتحاد "للعمال المستقلين"، حيث كان غالبية أعضائها من العاطلين عن العمل. وقد نشطت هذه الهيئة في الدعوة إلى حقوق العاطلين عن العمل، وعبر المناصرة نجحت في مطالبة وزارة الصحة، بمنح الضمان الصحي للعاطلين عن العمل (المسجلين في الاتحاد) ولأسرهم. كما تفاوض الاتحاد مع وزارة العمل، للاعتراف به كممثل للعاطلين عن العمل بغية التمكن من استخدام بعض موارد التمويل المقدمة من المانحين الأجانب، لصالح الفئة العمالية تلك. إن الإنجاز الرئيسي الذي حققه تنظيم هؤلاء العمال، هو اكتساب الشعور بالتمكين والقدرة على إحداث التغيير واكتشاف منافذ أخرى خارج اليأس والإحباط. ويجدر السعي نحو المزيد من خطوات تمكين الفلسطينيين، النساء منهم والرجال المنتمين إلى القوى العاملة. من هذه الخطوات، تعزيز استقلالية النقابات التنظيمية والمالية، وتعزيز الديموقراطية من خلال إجراء انتخابات دوري، حرة وعادلة لممثلي الاتحادات، وكسب التأييد لسن قانون خاص باتحاد النقابات يشكل ضماناً على أن هذا يعمل لمصلحة جميع المنتسبين إليه.

المصدر: هلال، مقابلات مع شخصيات نافذة في حركة تنظيم العاطلين عن العمل.

وأظهر تنظيم العاطلين عن العمل مشاركة ملموسة من النساء. كما أظهر أن معارضة الرجال حيال عمل نسائهم خارج المنزل، بدأت تنقلص تحت وطأة انتشار البطالة بينهم. وهي ظاهرة مستجدة لدى أولئك الذين يُعتبرون اجتماعياً من المحافظين، كما هي حال غالبية فئات المجتمع. وتؤكد بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على حداثة هذه الظاهرة. ففي واقع الحال زادت مشاركة النساء في سوق العمل بين الربعين الأول والثاني من عام ٢٠٠٦ من نسبة ١٢,٧ في المئة من مجمل القوى العاملة إلى ١٣,٧ في المئة. وفي الضفة الغربية وغزة تراوح الارتفاع من ١٦ في المئة إلى ١٧,٢ في المئة، بينما

ارتفعت هذه النسبة في غزة من ٦,٥ في المئة إلى ٧,٢ في المئة^{١٦}. حيث ارتفع عدد العاملات نحو ١٦٠٠٠ عاملة ليبلغ مجموعه ١١٦٠٠٠ (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). وقد تكون مثل هذه التغيرات مؤقتة وناتجة عن الظروف القاسية السائدة في الضفة وغزة. ويعزوها بعض المحللين إلى تغير حاصل في مواقف الذكور حيال عمل النساء خارج المنزل ومواقف النساء أنفسهن تجاه العمل في بيوت الآخرين. مما لا شك فيه أن لهذه التغيرات علاقة وثيقة بانهايار الاقتصاد الفلسطيني وبالعقوبات والتضييق المفروضين على حركة انتقال العمال ونقل البضائع.

هناك مثال آخر على التجديد في النشاط النقابي يُستقى من فئة العاملين لحسابهم الخاص في قطاع الكهرباء، الذين شكلوا نقابة في كل محافظة، وطوّروا أسس اختبار تقيس الكفاءة المهنية وتضع معايير موحدة للعمل والتخصصات. وقد منحهم هذا التنظيم فرصة التفاوض مع كل من نقابة المهندسين، المجلس التشريعي ووزارة العمل، حيث طالبوا بإقامة مؤسسة تميز لأصحاب الكفاءة العمل في هذا القطاع. من ناحية أخرى، أقام هؤلاء فيما بينهم حواراً يتعلق بالحماية الاجتماعية لفتتهم ودعوا فيه إلى تجنب المنافسات الداخلية.

نستنتج مما تقدم أن قانون العمل في وضعه الحالي لا يقدم الحد الأدنى من الأمان لفئات عديدة من العاملين الذي ورد ذكرهم آنفاً. من ناحية أخرى، لا بد من الاعتراف بأن هناك فجوة بين التشريعات وبين تطبيقها. ففي كثير من الحالات لا ينجم الخلل عن الإطار القانوني نفسه بقدر ما ينجم عن الكفاءة القضائية التنفيذية، مما يفسر اللجوء إلى القضاء التقليدي الذي يمكنه حل النزاعات بصورة أسرع وبكلفة أقل؛ لكنه حل يؤكد في المقابل على هيمنة الذكور واستبعاد النساء.

أظهر القسم الثالث من هذا البحث أن فئة كبيرة من القوى العاملة تتشكل من أصحاب عملهم الخاص، والعاملين المساهمين من الأسرة، والعاطلين عن العمل (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٧). وقد ارتفعت نسبة أصحاب عملهم الخاص من الرجال والنساء، من ١٨,٧ في المئة عام ١٩٩٩ (عندما كان معدل البطالة ١١,٨ في المئة) إلى ٢٧,٨ في المئة عام ٢٠٠٣ (عندما بلغ معدل البطالة ٢٥,٦ في المئة) وواصلت الارتفاع إلى ٢٥ في المئة عام ٢٠٠٦ (عندما بلغ معدل البطالة ٢٣,٦ في المئة) (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة).

٥-١. ذوو الإعاقات والحالات الخاصة

معلوم أن مسألة الإعاقة تتمتع بخصوصية مهمة في فلسطين نظراً إلى النسبة العالية التي تنتج في غالبيتها عن المواجهات مع جيش الاحتلال الاسرائيلي. عام ١٩٩٩ صدر القانون رقم ٤ الذي ينص على حماية حقوق ذوي الإعاقات، مثل حقهم في العمل وفي الاستمتاع بحياة حرة لائقة، وحقهم في الاستفادة من جميع الخدمات الممنوحة لسائر المواطنين؛ أكانت إعاقاتهم ناجمة عن حوادث العمل، عن مواجهة الجيش الإسرائيلي، أم كانت إعاقة منذ الولادة. وقد دعا القانون جميع المسؤولين إلى تزويد أصحاب الإعاقات بالتدريب الملائم (مع مشاركة نسبية من قبل هؤلاء لا تزيد عن ٢٥ في المئة من كلفة التدريب).

^{١٦} شهد معدل مشاركة النساء (١٥ سنة وما فوق) ارتفاعاً في السنوات الأخيرة كما يلي: للعام ٢٠٠٠: ١٢,٧ في المئة؛ ٢٠٠١: ١٠,٤ في المئة؛ ٢٠٠٢: ١٠,٤ في المئة؛ ٢٠٠٣: ١٢,٨ في المئة؛ ٢٠٠٤: ١٣,٢ في المئة. معدل مشاركة الرجال (١٥ سنة وما فوق) جاء على التوالي: ٧٠,١ في المئة، ٦٦,٨ في المئة، ٦٧,٦ في المئة، ٦٦,٦ في المئة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤ ج).

ويمنح هذا القانون أصحاب الإعاقات حق الطبابة المجانية، أسوة بموظفي الحكومة. ويدعو المؤسسات الحكومية وغير الحكومية لتخصيص نسبة مئوية لهم في الاستخدام لا تقل عن ٥ في المئة، على أن تتلاءم طبيعة العمل مع قدرات هؤلاء وتؤهل مواقع العمل لممارستهم الأنشطة المطلوبة. على أن فرص العمل المطلوبة لم تتح لا في المؤسسات الحكومية ولا في غير الحكومية، باستثناء عدد ضئيل من المؤسسات التي قدمت بعض التسهيلات لهذه الفئة من ذوي الحالات الخاصة.

٥-٧. جُميد قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٣ لسنة ٢٠٠٣

منذ العام ١٩٩٧، تمت مناقشة عدد من مسودات قانون التأمينات الاجتماعية، من قبل ممثلين عن الشركات، العمال، السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى ممثلات عن عدد من المنظمات النسائية وغير الحكومية التي أبدت اهتماماً بالأمر. وقد تمت الموافقة على المسودة النهائية للقانون. وبعد إكمال القراءة الثالثة في ٢٤ حزيران (يونيو) ٢٠٠١، تمكن المجلس التشريعي من تمرير هذا القانون الذي حظي بتوقيع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام ٢٠٠٣. وتشكل مجلس إدارة صندوق التأمينات الاجتماعية من ممثلين عن العمال، وأصحاب العمل، والحكومة.

وينص القانون المذكور أعلاه، على تقديم الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص وفي هيئات المجتمع المدني وذلك في مجالين اثنين رئيسيين: حوادث العمل، التي تم تحويلها من نطاق صلاحيات قانون العمل إلى صلاحيات قانون التأمينات الاجتماعية؛ ومعاشات التقاعد لجميع المستخدمين، ما عدا المنتسبين منهم إلى القطاع العام؛ على أن تحتسب هذه المرتبات على أساس نظام خاص يقضي بحسم ٥ في المئة من مرتب الموظف، و٨ في المئة من صاحب العمل، وعلى أن تودع مبالغ الأطراف في صندوق الضمان الاجتماعي. ويغطي القانون المذكور المستخدمين من النساء والرجال على حد سواء. على أن مجلس الإدارة الذي يرأسه وزير العمل، طلب من المجلس التشريعي إدخال بعض التعديلات على القانون المذكور، تجاوباً مع مقترحات جاءت من البنك الدولي، تقضي بعدم البدء بتنفيذ هذا القانون قبل أن يكتمل بناء الهيكلية المؤسسية، وتُبلور بنوده التفصيلية، وتؤمن الموارد المالية اللازمة لتطبيقه. وقد اقترح مجلس الإدارة استلاف المال من الحكومة دون أن ينجح في ذلك.

وأخيراً، اقترح مجلس المديرين على المجلس التشريعي تطبيق القانون على مراحل، (تبدأها الشركات الكبرى، ثم تحذو حذوها بعد ذلك سائر المؤسسات)، وذلك بدل أن يطبق القانون بكامله دفعة واحدة^{١٧}. وحسم البنك الدولي الأمر بالنصيحة التي قدمها بتجميد هذا القانون في الوقت الراهن، مقترحاً منح الأولوية لمسألة أخرى ملحة هي التخفيف من الفقر. وإضافة إلى موقف البنك الدولي أعلاه، ساهمت جهات أخرى وعوامل عدة في عرقلة منح المعاش التقاعدي، من هذه العوامل، الظروف السياسية لاحتلال الضفة الغربية وغزة، ونقص الموارد المالية، واشتداد العقوبات، وأولويات الجهات المانحة ناهيك عن انهيار الاقتصاد.

^{١٧} يبدو أن المجلس التشريعي الفلسطيني قد عدّل القانون المذكور حيث يمكن تطبيقه على مراحل. لكن لم تتوفر فرصة تطبيق هذه التعديلات نظراً إلى انهيار الاقتصاد، نجاح حماس في الانتخابات التشريعية، إضافة إلى العقوبات التي فرضت على الحكومة.

٨-٥. التراجع عن دعم الفئات ذات الأوضاع المنكشفة

هناك محاولات أخرى وجهات عدة تسعى لتأمين الحماية الاجتماعية للفئات ذات الأوضاع المنكشفة في الضفة الغربية وقطاع غزة. من هذه الجهات "صندوق التشغيل والحماية الاجتماعية" الذي اقترحته منظمة العمل الدولية وقدمت له السلطة الوطنية الفلسطينية الدعم (٢٠٠٤). سعى الصندوق المذكور إلى خلق فرص عمل، وتمويل مشاريع إنتاجية صغيرة إضافة إلى تزويد الفئات المستهدفة بالتدريب اللازم للأنشطة. غير أنه، ومنذ نجاح "حماس" في الانتخابات (كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٦)، تم تجميد هذه المحاولات، كما ولأسباب سياسية سُحبت المبالغ التي كان الاتحاد الأوروبي قد رصدتها (٣٠ مليون دولار أميركي سنوياً) لبرنامج "الأمن الغذائي". وألغت الوكالة الألمانية للتعاون الفني برنامجها في مجال التدريب المهني للأسباب عينها. هكذا لم يبقَ من أشكال الحماية الممنوحة للعمال سوى قانون العمل المذكور أعلاه، والذي كما رأينا يستبعد فئات عدة من القطاع الخاص ولا يلحظ في بنوده احتياجات فئة العاطلين عن العمل وحقوقهم.

في السنوات الأخيرة ارتفعت البطالة لتبلغ ربع مجموع القوى العاملة، وثلثها إذا احتُسبت البطالة الجزئية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٧). وكان مركز الديمقراطية وحقوق العمال قدّم إلى المجلس التشريعي مشروع قانون يتعلق بحماية العاطلين عن العمل، فلم يحظَ هذا المشروع، حتى بقراءة أولى من المجلس، وما لبث أن تعطل بسبب الإجراءات التي فرضتها إسرائيل منذ آذار (مارس) ٢٠٠٦. كما ومنذ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٦ وحتى كتابة الفقرة الأخيرة من هذا البحث، لم يتمكن المجلس التشريعي من القيام بمهامه، بسبب العقوبات المفروضة، وإجراءات التضييق على حركتي النقل والانتقال، ناهيك عن أن عدداً كبيراً من أعضائه قد زجّ في السجون.

٩-٥. الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع العام

من أهم الحلول الاستراتيجية التي لجأت إليها السلطة الوطنية الفلسطينية لمواجهة العقوبات المذكورة أعلاه ولتأمين الحماية الاجتماعية هو الاستخدام في القطاع الحكومي. كما أن الهدف الآخر لهذه السياسة يُعتبر آلية استقطاب واسعة يقوم بها الحزب الحاكم للسلطة الفلسطينية^{١٨}.

ولغاية آذار (مارس) ٢٠٠٦ شكل موظفو الحكومة الفئة الأكثر تمتعاً بالحماية الاجتماعية ضمن سائر فئات القوى العاملة في الضفة الغربية وغزة. على أنه عقب نجاح "حماس" في الانتخابات التشريعية في كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٦، فرضت عقوبات اقتصادية وسياسية ضد حكومتها، أدت إلى عجزها عن دفع مرتبات الموظفين، وإلى إضراب طويل قام به موظفو الحكومة (امتد من الثاني من سبتمبر ٢٠٠٦ إلى ١٥ كانون الثاني (يناير) ٢٠٠٧)، نتج عنه شلل تام في عمل القطاعات (التعليم، الصحة، دوائر منح إجازات المرور، وأوراق السفر وسائر الوثائق الرسمية، إضافة إلى شلل في أجهزة القضاء والبوليس).

^{١٨} ارتفع العمل في القطاع العام كنسبة مئوية من العمل من ١٦,٤ في المئة عام ١٩٩٨، إلى ١٩,٨ في المئة عام ٢٠٠٠، ثم إلى ٢٢,٢ في المئة عام ٢٠٠٣ وإلى ٢٥,٨ في المئة للربع الثاني من عام ٢٠٠٦ (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). أما العمل في إسرائيل (وفي المستعمرات)، فقد انخفض من ٢٣ في المئة عام ١٩٩٩ إلى ١٣,٨ في المئة عام ٢٠٠١، ثم إلى ٩,٧ في المئة عام ٢٠٠٣، وإلى ٩,٦ في المئة لعام ٢٠٠٦ (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٧).

وعلى الرغم من إقامة حكومة وحدة وطنية في آذار (مارس) ٢٠٠٧، ظلت العقوبات قائمة وفقد موظفو القطاع العام الحماية والامتيازات والعلاوات التي تمتعوا بها أكثر من عقد من الزمن (١٩٩٤ و ٢٠٠٥). هذه الأوضاع، وغيرها، تشكل أدلة دامغة على الإجراءات التعسفية المفروضة من مستعمر محتل ومن سياسته الاقتصادية.

وتجدر الإشارة إلى إن حقوق العاملين في القطاع العام وواجباتهم مثبتة في قانون الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٥، وفي قانون التقاعد العام (رقم ٧ لعام ٢٠٠٥)، وفي قانون التأمينات ونهاية الخدمة لمن هم في جهاز الأمن (رقم ١٩ لعام ٢٠٠٤). وأسوة بأنظمة بعض البلدان العربية، يتمتع موظفو القطاع العام في الضفة وغزة بالامتيازات التالية: الأمان الوظيفي مع إمكان التدرج، عقود قانونية مكتوبة، ونظام عمل يمنح إجازات مدفوعة الأجر (من ضمنها إجازة الحج إلى مكة)، إجازات مرضية مدفوعة الأجر، معاش تقاعدي لمن بلغ سن الستين، ضمان صحي للموظف وعائلته^{١٩}، الحق في التعويض عن حوادث العمل والأمراض الناتجة عن بيئته، بدل غلاء معيشة وبدل عائلي (للزوجة في حال كانت عاطلة عن العمل، وللأبناء الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة، وإلى أن يتخرج من تجاوز منهم هذا السن وكان يتابع دراسته الجامعية)^{٢٠}. وحسب هذه القوانين، لا تتقاضى الموظفة البدل والتعويض العائليين إذا ما كان زوجها على قيد الحياة، وفي حال وفاته تتقاضى هذا البدل عن أبنائها. في ما عدا ذلك، تتمتع العاملات بالحقوق الوظيفية ذاتها التي يتمتع بها العمال. وتُحسب التعويضات المتعلقة بحوادث العمل على أساس آخر مرتب تقاضاه الموظف؛ كما أن تعويض نهاية الخدمة يأخذ بالاعتبار عدد السنوات التي أنجزها المستخدم. على أن القطاع الخاص قلما يمنح مثل هذه التأمينات للعاملين لديه.

يتمتع بعض المؤسسات الكبرى والشركات بنظام تعويضات يمنح مستخدميه تأميناً صحياً ومعاشاً تقاعدياً، أو تعويض نهاية خدمة. بعض الهيئات الدولية والوكالات مثل الأونروا، يمنح مستخدميه تأميناً صحياً وتعويض نهاية خدمة يُحتسب على أساس عدد سنوات الخدمة لديه. وبعض النقابات المهنية يقدم لأعضائه معاشاً تقاعدياً (مثل نقابة المحامين ونقابة المهندسين). من ناحية أخرى وكما ذكرنا سابقاً، هناك نسبة ملحوظة من العاملات اللواتي يُفَرِّطُ بحقوقهن (حق إجازات الأمومة). ومن الملاحظ أن عدد النساء المستخدمات بأجر في القطاع العام أكبر من أعدادهن في القطاع الخاص.

٥-١٠. نظم الحماية الراهنة وعدم ملائمتها

يذكر التقرير الفلسطيني العائد لمشكلة الفقر (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني) أن ٢٧ في المئة من مجموع عائلات الضفة الغربية وقطاع غزة يعيشون تحت خط الفقر، مستنديين بذلك إلى مقاييس راهنة تتعلق بالاستهلاك المعيشي. كما ذكر أن ٥٤ في المئة من هذه العائلات تعاني من فقر في الدخل (يقول عن ٢,١ دولار أميركي يومياً للفرد). يذكر التقرير أن أفراد العائلات التي تعاني من الفقر المدقع (أفقر الفقراء) وقياساً بالاستهلاك المعيشي يشكلون حسب التقديرات، ١٦ في المئة من السكان. (الجهاز المركزي للإحصاء

^{١٩} يظهر مسح ظروف العمل ٢٠٠٤، قبل أزمة السلطة، أن ٩٤ في المئة من مستخدمي القطاع العام كانوا يستفيدون من تأمين صحي حكومي و ٣.٢ في المئة يستفيدون من تأمين صحي خاص (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٤ ب).

^{٢٠} ينص قانون الخدمة المدنية على وجوب تخصيص نسبة في الوظائف الحكومية للمحررين من السجون الإسرائيلية، وللجرحى الذين أصيبوا خلال مواجهات مع الجيش الإسرائيلي (أو لأقاربهم في حال كانوا عاجزين عن العمل وعائلات الشهداء الذين قضاوا في المواجهات المذكورة).

الفلسطيني ٢٠٠٥). وقد صرح ثلثا الفلسطينيين تقريباً أن دخلهم تدنى منذ الانتفاضة الثانية في سبتمبر ٢٠٠٠ (٦٣ في المئة في الضفة و ٦٠,٥ في المئة في قطاع غزة). وتجدر الإشارة إلى أن الفقر المدقع لا يقتصر على العائلات التي لا يعمل من بلغ سن الرشد من أبنائها، بل ويشمل أيضاً عائلات لأبناء راشدين يعملون. وفي هذه الإشارة دلالة هامة على طبيعة العمل السائد وفقدانه أدنى شروط الحماية الاجتماعية.

ويذكر مسح يتعلق بالأسر المعيشية الفقيرة الدخل، أن النسبة المئوية لتلك بلغت ٦٥,٧ في المئة في الربع الثاني من عام ٢٠٠٦، منهم ٨٧,٧ في المئة في غزة و ٥٥,٦ في المئة في الضفة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦ أ). ويظهر أنه توجب على الأسر المعيشية في الضفة وغزة تقليص مصروفاتها حتى في ما يتعلق بالاحتياجات الأساسية. وأنه في الفترة الممتدة بين منتصف ٢٠٠٥ ومنتصف ٢٠٠٦ قلّصت الأسر المعيشية (٥٨ في المئة في الضفة و ٨٤ في المئة في غزة) بصورة أساسية مصروفات الغذاء والملبس. كما تغيرت العادات الغذائية، إذ قلّص استهلاك اللحم ٩٨ في المئة من الأسر المعيشية. ٩٦ في المئة منها قلّص استهلاك الفاكهة و ٨٢ في المئة قلّص استهلاك الغذاء عامة مقارنة بما قبل الانتفاضة. علاوة على ذلك، فإن ٥١ في المئة من الأسر المعيشية قلّص مصاريف التعليم و ٦٢ في المئة الصحة. وذكر ٦١,٥ في المئة من السكان أنهم لا يملكون المال اللازم لمصاريف الحياة المعيشية.

لهذا التقليص في استهلاك الغذاء آثار سلبية عموماً وأكثر سلبية خصوصاً على الصغار والنساء. فقد ذكر ٦١,٥ في المئة من المستجوبين من الاستطلاع أنهم لا يملكون ما يكفي لسداد الاحتياجات الأساسية. وذكر ثلث هؤلاء أنهم يعانون من الأرق ليلاً وربعمهم ذكر أنهم لا يشعرون بالطمأنينة بالنسبة إلى حالاتهم الصحية (المرجع نفسه).

مثل هذه البيانات، إضافة إلى معدل عالٍ للبطالة، تشير من دون أي لبس إلى أن المجتمع الفلسطيني يستمر في العيش على هاوية حادة من الخطر والانكشاف. فأنماط الدعم المنظمة واللانظامية، تبدو غير قادرة على تلبية احتياجات غالبية السكان، كما يتبين ذلك من التزايد المطرد لمعدلات الفقر، ولضعف الحماية الاجتماعية، ومن وقوع مجتمع بأكمله في حصار المستعمر. وكما ذكرنا سابقاً، فإن ٢٠ في المئة من موظفي القطاع العام، باتوا مهددين بالانضمام إلى صف الفقراء^{٢١}.

٥-١١. المشاركة في القوى العاملة ومشكلة الحماية من الفقر

في مسح للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في منتصف ٢٠٠٦ تناول فيه استراتيجيات البقاء للأسر المعيشية الفلسطينية، تبين أن ٨٠ في المئة من هذه الأسر اعتمدت بصورة رئيسية على دخل السنة السابقة. وأن ١٧ في المئة منها اعتمدت على دعم الأقارب والأصدقاء (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦ ب). وذكر أكثر من ربع المستجوبين (٢٨,٥ في المئة) أنهم اضطروا إلى بيع ما لديهم من مصاغ (غالبية تلك تملكها النساء)، فيما ذكر ٧٢ في المئة أنهم اضطروا إلى تقليص مصروفاتهم، و ٤٥ في المئة استدانوا مالاً، و ٦٠ في المئة اشتروا بالدين، و ٥٠ في المئة اضطروا إلى تقليص مصروفات الكبار (الغذائية) لصالح الصغار.

^{٢١} إثر فوز حماس في انتخابات اعترضت على نتائجها كل من إسرائيل، الولايات المتحدة وأوروبا، فُرِضت على حكومة حماس في آذار (مارس) ٢٠٠٦ عقوبات ما لبثت أن اتسعت لتصبح قصاصاً جماعياً. وفي هذا السياق، استخدمت المساعدات وسيلة ضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية والحركات السياسية لخفض سقف المطالبة المتعلقة بالاستقلال وحق تقرير المصير. يُستنتج من ذلك أن الدعم الاقتصادي وسائر أشكال الدعم تُعتبر فعل إحسان.

تشير المعطيات إلى أن مشاركة رب الأسرة المعيشية في القوى العاملة لا تشكل، في حد ذاتها، حماية من الفقر: ففي عام ٢٠٠٥، بلغت نسبة الفقراء من المشاركين في القوى العاملة ٢٨,٤ في المئة مقارنة بنسبة ٣٥,٥ في المئة لغير المنضمين إلى القوى العاملة^{٢٢}. يمكن تلخيص المواصفات الراهنة للعمل كما يلي: عمل مساهم من الأسرة، عمل موسمي أو غير منتظم، وأجور منخفضة. وقد ذكر في بحث آخر (تشين وآخرون، ٢٠٠٦)، أن من أخطر نتائج العمل اللانظامي إعادة إنتاج الفقر وخفض مشاركة النساء في العمل المأجور، إذ يؤدي ارتفاع معدلات البطالة إلى تبعية مفرطة تقود إلى الفقر، خصوصاً عند تدني الأجور.

ومن دواعي القلق أن الارتفاع المطرد في معدلات الفقر يقترن بارتفاع متسق لعدد الأطفال في الأسرة المعيشية الفلسطينية. معنى ذلك أنه كلما اشتدت الأزمة الاقتصادية الاجتماعية، زادت نسبة الأطفال الفقراء، خصوصاً في الأسر المعيشية ذات نسب إعالة مرتفعة. ويمكن أن نرصد في هذا الصدد سببين، الأول منهما يرجع لسياسة الهيئات الداعمة، فهذه غالباً ما تستثني من الدعم الأسر المعيشية التي لديها أفراد في سن العمل، بغض النظر عما إذا كان هؤلاء يعملون أو إن كان دخلهم يكفي لإعالة أسرهم أم لا. ويرجع السبب الثاني إلى أن الجهات والمنظمات التي تدعم العاطلين عن العمل قلما تراعي حجم الأسرة وعدد أفرادها، علماً بأن معدلات الفقر ازدادت بين الأعوام ١٩٩٨ و ٢٠٠٥ مع ازدياد أعداد المعالين. وفيما انخفضت هذه المعدلات ٥,٠ في المئة ضمن الأسر المعيشية التي ليس لديها أطفال، ازدادت ٥١ في المئة لدى الأسر المعيشية التي لديها طفل واحد أو اثنين، و ٧٠ في المئة لدى الأسر المعيشية التي لديها ثلاثة أطفال أو أربعة، و ٦٣ في المئة لدى الأسر المعيشية التي لديها خمسة أطفال أو ستة، و ٧٦ في المئة لدى الأسر التي لديها سبعة أطفال أو ثمانية، و ١٠١ في المئة لدى الأسر التي لديها تسعة أطفال أو أكثر (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦ ب).

ويساعد هذان السببان على تفسير ظاهرة لافتة وهي أن معدل الفقر لدى الأسر المعيشية التي ترأسها نساء يشهد تناقصاً - ولو طفيفاً - بينما يرتفع هذا المعدل بين الأسر المعيشية التي يرأسها رجال خلال الفترة الممتدة بين ١٩٩٨ و ٢٠٠٥. فالأسر المعيشية التي ترأسها نساء هي التي تستهدف عادة من برامج الدعم المؤسسي وبرامج الإغاثة، وعليه انحدر معدل الفقر بين هذه من ٢٥,٦ في المئة إلى ٢٥,٠ في المئة. بينما ارتفع في الفترة ذاتها بين الأسر المعيشية التي يرأسها رجال من ١٩,٨ في المئة إلى ٢٩,٨ في المئة (المرجع نفسه، الجدول ٣٥).

أما الأسر المعيشية التي يأتي دخلها الرئيسي من الزراعة، فهي الأعلى في معدل الفقر، إذ وصل هذا إلى ٥٠,٤ في المئة عام ٢٠٠٥ (مقارنة بـ ٢٤,٧ في المئة عام ١٩٩٨). وغالباً ما يكون العمل في الزراعة مساهماً من الأسرة وخصوصاً من قبل النساء، موسمياً وغالباً غير مدفوع أو متدني الأجر. هو عمل غير محمي. وبلغ معدل الفقر ضمن الأسر المعيشية التي يأتي دخلها من القطاع الخاص ٣٢,٦ في المئة عام ٢٠٠٥ مقارنة بـ ٢١,٩ في المئة عام ١٩٩٨. وكان معدله ضمن الأسر المعيشية التي يأتي دخلها الأساسي من القطاع الحكومي ٢٢,٩ في المئة عام ٢٠٠٥ مقارنة بـ ١٨ في المئة عام ١٩٩٨. فيما بلغ معدل فقر الأسر المعيشية التي يأتي دخلها الأساسي من العمل في إسرائيل ٢٠,١ في المئة عام ٢٠٠٥ مقارنة بـ ١٥,٩ في المئة عام ١٩٩٨. وضمن الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية للأسر المعيشية بلغ ٢٧,١ في المئة عام ٢٠٠٥ مقارنة بـ ١٦,٦ في المئة عام ١٩٩٨. وبلغ معدل فقر الأسر المعيشية التي يأتي دخلها الأساسي من مصادر أخرى (غالباً من التحويلات) ٣٥,٨ في المئة عام ٢٠٠٥ مقارنة بـ ١٩,٧ في المئة عام ١٩٩٨. تؤكد هذه المعدلات على أن العمل غير المحمي موجود في القطاعات كافة، أصنفت هذه في خانة القطاع النظامي مثل القطاع العام، أم اللانظامي مثل معظم القطاع الخاص حيث تستخدم غالبية المنشآت أقل من خمسة أشخاص.

^{٢٢} نشر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني تقارير حول الفقر تغطي عدداً من السنوات، مستخدماً المنهج ذاته لعامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٥.

بالنسبة إلى علاقة الفقر بموارد رزق الأسر المعيشية، تُبيّن المعطيات أن عمل هذه الأسر في الزراعة يرتبط بالمعدل الأعلى للفقر، يلي ذلك مباشرة معدل فقر الأسر المعيشية التي يأتي دخلها من التحويلات أو من الدعم المنتظم. وعلى التوالي يأتي بعد ذلك، الأسر المعيشية التي لا تملك أنشطة زراعية، ثم الأسر منها التي يعمل أربابها في القطاع الخاص، حيث تقوم الغالبية العظمى من هؤلاء بأنشطة اقتصادية صُغرى. مقابل ذلك يأتي العمل في القطاع الحكومي والعمل في إسرائيل في مقدمة الأعمال التي تؤمّن الحماية من الفقر وذلك بالنظر إلى الأمان الوظيفي (حتى مطلع ٢٠٠٦) الذي يحققه القطاع العام، وارتفاع أجور العاملين في إسرائيل مقارنة بالعاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

٥-١٢. برامج التخفيف من الفقر

ترتبط برامج التخفيف من الفقر بقضية العمل اللانظامي وبضعف الضمانات الوظيفية والتأمينات أو غيابها. هناك نسبة مئوية مرتفعة من الفقراء يشكلها العاملون الذين يتقاضون أجوراً ضئيلة، ويستفيدون من شروط حماية محدودة أو لا يستفيدون منها على الإطلاق؛ بل قد يعملون في أحيان كثيرة بلا أجر. لذا تبرز ضرورة الاهتمام بدرجة ملائمة البرامج المستهدفة للفقراء. لكن، ومنذ بدء الانتفاضة واجهت تلك البرامج أعداداً متزايدة من الفقراء واضطرت إلى تحديد فئاتها المستهدفة بـ "أفقر الفقراء"، مكرّسة مواردها الضئيلة لخدمة هؤلاء^{٢٣}. هناك ثلاث جهات رئيسية تقدّم دعماً منتظماً للفقراء: مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية (وخصوصاً وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة العمل)، والأونروا، ولجنة الزكاة. أما مصادر الدعم الأخرى فتبقى غير منتظمة.

صرّح ثلثا الأسر المعيشية الفلسطينية بأنهم في حاجة إلى الدعم، لكن في الواقع لا يحظى به سوى الثلث منهم فقط، غالباً في شكل مساعدات غذائية.

في عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ ذكر نحو ثلثي الأسر المعيشية الفلسطينية أنهم في حاجة إلى الدعم (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). وفي الربع الثاني من ٢٠٠٦، صرّح نحو ٢٩,٤ في المئة من الأسر المعيشية الفلسطينية (١٥,٣ في المئة في الضفة و٥٦,٩ في المئة في غزة) أنهم تلقوا دعماً، مقارنة بـ ٢٧,٢ في المئة الربع الأخير من ٢٠٠٥ (١٣,٢ في المئة في الضفة و٥٤,٧ في المئة في غزة) (المرجع نفسه). لكن هذه الأرقام تخفي تبايناً في التوزيع حسب المناطق، فقد نالت ١٥,٣ في المئة فقط من أسر الضفة دعماً مقارنة بـ ٥٦,٩ في المئة من أسر غزة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦ ب). علماً بأن ثلثي الأسر

^{٢٣} في الربع الثاني من ٢٠٠٥، نالت الدعم من لجان الزكاة ١,٦ في المئة من الأسر المعيشية. في الربع الثاني من ٢٠٠٦ انخفضت النسبة إلى ١,١ في المئة؛ مقابل ذلك بلغت مشاركة الأونروا في الدعم على التوالي، ٥٨,٤ في المئة و٤٥,٦ في المئة. وبلغت مشاركة وزارة الشؤون الاجتماعية في الربعين المذكورين على التوالي ١٠,٣ في المئة و١٤,٤ في المئة. فإذا ما أضيفت المساعدات الممنوحة من مؤسسات حكومية أخرى بلغ مجموعها على التوالي ١٥,٦ في المئة و١٩,٥ في المئة. أما المساعدات الأخرى اللانظامية (مساعدات الأصدقاء، الأقارب، الجيران وغير ذلك) فقد بلغت على التوالي ١١,٦ في المئة و١٦,٣ في المئة. أما مشاركة الهيئات الدولية (في ما عدا الأونروا) في الربعين المذكورين فقد قفزت من ٠,٦ في المئة إلى ٩,١ في المئة، ما يعكس السياسات المتخذة عقب فرض العقوبات على حكومة حماس. مقابل ذلك فقد انخفضت مشاركة نقابات العمال خلال الربعين المذكورين على التوالي، من ٨,١ في المئة إلى ٠,٥ في المئة. ما يشير إلى أن تقديم المساعدات يرتفع لحد كبير بالمساعدات الآتية من الخارج (الدول المانحة). كما أن مشاركة الأحزاب السياسية ارتفعت خلال الفترة ذاتها لتتجاوز تلك التي تمنحها لجان الزكاة، (من ٠,٩ في المئة إلى ١,٦ في المئة) على التوالي، وذلك أسوة بمؤسسات خيرية أخرى التي ارتفعت مشاركتها من ٢,٨ في المئة إلى ٣,٥ في المئة على التوالي خلال الربعين المذكورين (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة).

المعيشية التي تلقت دعماً في فترة الثلاثة أشهر هذه تلقت مرة واحدة (٦٦,٧ في المئة في الضفة و٦٨.٤ في المئة في غزة) وأن خمسها تلقاه مرتين (١٦,٥ في المئة في الضفة و٢٣,٥ في المئة في غزة)؛ أما البقية فتلقته ثلاث مرات (١٦,٨ في المئة في الضفة و٨,١ في المئة في غزة) (المرجع نفسه).

يوزع الدعم نوعياً كما يلي: ٨٠ في المئة للغذاء (٦٢,٤ في المئة في الضفة و٨٦,٧ في المئة في غزة)، مقارنة بـ ١٨ في المئة للمعونات النقدية (٣١,٢ في المئة في الضفة و١٠,٢ في المئة في غزة)، ٢,٥ في المئة للعمل الطارئ (٢,٥ في الضفة و٢,٣ في المئة في غزة)، ووزع الـ ٢ في المئة الباقي في مجالات أخرى (المرجع نفسه). وفي هذا دلالة واضحة على أن برامج الدعم هذه تهدف إلى الحؤول دون سوء التغذية والجوع.

بلغ متوسط الدعم لعظم الأسر المعيشية أقل من ٧٠ دولاراً أميركياً في ربع السنة.

وبلغت قيمة دعم الأسر المعيشية خلال الربع نفسه كما يلي: ٤٧,٨ في المئة منها قدرت بأقل من ٢٠٠ شيكل إسرائيلي جديد (أي أقل من ٣٦,٥ دولاراً أميركياً)؛ ٢٤,٥ في المئة قدرت ما بين ٢٠٠-٢٩٩ شيكل إسرائيلي جديد (أقل من ٤٦,٥-٦٩,٥ دولاراً أميركياً). أما نسبة الذين نالوا أكثر من ٣٠٠ شيكل إسرائيلي جديد (٤٦,٥ دولاراً أميركياً) فبلغت ٢٧,٧ في المئة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٦ ب). وعموماً فإن قيمة هذه المعونات، في لغة الدخل، تقف تحت خط الفقر. في الفترة الممتدة بين آذار (مارس) وأيار (مايو) ٢٠٠٦، جاءت المصادر الأساسية لدخل الأسر المعيشية كما يشير الجدول ٨.

جدول ٨ : المصادر الأساسية لدخل الأسر المعيشية، آذار (مارس) - أيار (مايو) ٢٠٠٦

القطاع الخاص	٣٠,٢ ٪
القطاع الحكومي	١٨,٠ ٪
عمل مساهم من الأسرة (خارج الزراعة وصيد الأسماك)	١٤,١ ٪
الزراعة وصيد الأسماك	٤,٧ ٪
الدعم الاجتماعي	٩,٥ ٪
التحويلات	٥,٨ ٪
	٤,١ ٪ من الضفة وغزة
	١,٧ ٪ من الخارج
العمل في إسرائيل	٩,٢ ٪
الأونروا (مرتبات وأجور)	٢,١ ٪
مصادر أخرى (في الأغلب منظمات غير حكومية وأحزاب سياسية)	٦,٤ ٪

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٦ ب).

على ضوء هذه البيانات، نستخلص أن الدعم الاجتماعي والتحويلات المالية تشكل المصدر الرئيسي لدخل ١٥,٣ في المئة من الأسر المعيشية في الضفة وغزة (١٠ في المئة في الضفة و٢٥,٦ في المئة في غزة). وبكلمة أخرى فإن واحدة من كل عشر أسر معيشية تعتمد مالياً بشكل كلي على الدعم (النظامي أو اللانظامي)، مقارنة بواحدة من كل أربع في غزة. أما الأسر المعيشية التي تتلقى دعماً لا يشكل موردها الأساسي، فبلغت ٢٩,٤ في المئة من مجموع الأسر المعيشية (١٥,٣ في المئة في الضفة و٥٦,٩ في المئة في غزة) في الربع الثاني من عام ٢٠٠٦.

وتُبيّن الاستطلاعات أن غالبية الأسر المعيشية المذكورة لا تتلقى الدعم بصورة منتظمة. ففي الربع الثالث من عام ٢٠٠٥، ٧٠ في المئة من الأسر المعيشية التي تلقت دعماً في الضفة، و٤٨ في المئة منها في غزة، تلقاه مرة واحدة. وفقط ١٣ في المئة من الأسر المعيشية في الضفة و١٥ في المئة منها في غزة تلقاه شهرياً خلال الربع المذكور من السنة (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٥ ب). الثلثان منها تلقى أقل من خمسين دولاراً أميركياً خلال هذه الفترة و١٧ في المئة تلقى نحو مئة دولار أميركي أو أكثر (المرجع نفسه). ومن الملاحظ أن الدعم يختلف - بصورة محدودة - من ربع إلى آخر من السنة، ويبقى عموماً غير منتظم فيما تتأرجح قيمته، ما لا يمكن الأسر من وضع تصور تقريبي لاستخدامه.

أما التأمين الصحي مقارنةً بحجم السكان، فشهد تحسناً واضحاً في الضفة وغزة منذ العام ٢٠٠٠. ففي عام ٢٠٠٥، بلغت نسبة السكان الذين يتمتعون بالتأمين الصحي ٨١ في المئة (٧٤ في المئة في الضفة و٩٧ في المئة في غزة) وذلك مقارنة بـ ٥٢ في المئة لعام ٢٠٠٠. هناك أربع جهات أساسية تمنح التأمين الصحي: السلطة الوطنية الفلسطينية/ وزارة الصحة تؤمن صحياً على ٤٧ في المئة من السكان؛ تليها الأونروا التي تؤمن على ٢١ في المئة من السكان؛ ثم القطاع الخاص ٢١ في المئة والمنظمات غير الحكومية ١١ في المئة. ويمكن للفلسطينيين المقدسين الحائزين على بطاقات هوية خاصة بسكان القدس الاستفادة من التأمين الصحي الإسرائيلي (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). ويعود ارتفاع نسبة الحائزين على التأمين الصحي، لحد كبير، إلى القرار الذي اتخذ عقب إغلاق إسرائيل الحدود، والذي يقضي بمنح جميع العاطلين عن العمل التأمين الصحي الحكومي. على الرغم من ذلك، لا يزال خمس الفلسطينين بغير تأمين صحي. ويشكل غالبية العاملين غير المحميين العاملون لحسابهم الخاص، والعاملون في المشاريع الأسرية الصغيرة، والعاملون في المنزل، والعاملون في الزراعة.

٥-١٣. تحسين خدمات التعليم والصحة

تناقصت معدلات الأمية في الضفة وغزة بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، على الرغم من استمرار التفاوت بين الرجال والنساء. فانخفضت نسبة الأمية في هذه الفترة من ١٦,١ في المئة إلى ١٢ في المئة لدى النساء، ومن ٥,٦ في المئة إلى ٣,٥ في المئة لدى الرجال. كما تحسنت مؤشرات التعليم، إذ انخفض العدد الوسطي للتلامذة في الصف، وارتفعت نسبة المدرسين إلى التلامذة، كما ازداد معدل التحاق الصغار من الجنسين في المدارس. في العام الدراسي ٢٠٠٥-٢٠٠٦، تجاوز عدد الفتيات الصبيان في المدارس الحكومية ومدارس الأونروا (٥٠,٢ في المئة مقابل ٥٠,٤ في المئة). وفي العام الدراسي ذاته، إلتحق ٧٠ في المئة من الأطفال بالمدارس الحكومية، و٢٤ في المئة بمدارس الأونروا، و٦ في المئة بالمدارس الخاصة (ماس وآخرون، تواريخ متفرقة). لكن تجدر الملاحظة إلى أن هذا التحسن لا يتلزم بالضرورة مع تحسن في نوعية التعليم، أو في المهارات التي يكتسبها التلامذة. فما تزال الحاجة قائمة إلى زيادة عدد سنوات التعليم الإلزامي حيث تتجاوز المستوى الأساسي (٩ سنوات دراسية)، إلى الثانوي؛ وهناك أيضاً حاجة ماسة إلى تشجيع التعليم المهني والتدريب الوظيفي.

عام ٢٠٠٥، اتخذت السلطة الوطنية الفلسطينية قرارات تقضي بإنشاء "صندوق الرعاية الاجتماعية وشبكة الأمان الاجتماعي". و خصصت ضمن موازنته بنوداً للعاطلين عن العمل، الفقراء، وأصحاب الاحتياجات الخاصة. من خلال هذه المبادرة سعت السلطة إلى تأكيد التزامها " بالتنمية البشرية المستدامة" كبديل لسياسة الإغاثة. ومشاركة منها في هذه المبادرة وضعت وزارة الشؤون الاجتماعية

برنامجاً لحماية "أفقر الفقراء"، مع خطة لرفع الحد الأدنى لدعم الفرد من ٤٠ شيكل إسرائيلي جديد (٩.٣ دولارات أميركية) إلى ٢٠٠ (٤٦,٥ دولاراً أميركياً). غير أن الظروف الاقتصادية والسياسية حالت دون تحقيق أي من هذه البرامج، وذلك على الرغم من الخطاب العام المطالب بالتنمية المستدامة وبحقوق المواطنين (هلال، ٢٠٠٦ ب). ويرتبط تعطيل هذه البرامج بالتبعية للمساعدات الأجنبية التي يسهل سحبها، تقليصها أو تحويلها إلى أولويات أخرى، وبالإحتلال الإسرائيلي الذي يزكي الصراعات ويعثر مسار التنمية الداخلية ويعتّم على رؤية توقعاتها، كما جرى في عامي ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

إذن، من الواضح أنه في ظل الاحتلال لم يكن في الإمكان القيام بشيء غير التخفيف من الفقر عبر برامج الدعم وشبكات الأمان الاجتماعي. وهذا ما كانت البرامج المذكورة تسعى إليه، كما هو مبين في الفجوة القائمة بين مستوى الفقر المعيشي الظاهر في الاستهلاك، وبين مستوى الفقر المتعلق بالدخل. على سبيل المثال، بلغ معدل فقر الاستهلاك في المخيمات (حيث تشكل الأونروا مصدر الدعم الاجتماعي الرئيسي) ٣٢ في المئة، مقارنة بـ ٥٨,٥ في المئة لمعدل فقر الدخل. وبلغا في الحضر ٢٤ في المئة و ٥٢ في المئة على التوالي. أما في الريف، فبلغا ٢٥ في المئة و ٥٤ في المئة على التوالي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ٢٠٠٥). ليس الدعم الاجتماعي وحده المسؤول عن الفجوة بين معدلي الفقر المنوّه عنهما، بل وأيضاً زراعة الحدائق والأراضي الصغيرة في محيط المنزل لسد حاجات الاستهلاك الغذائي من الخضار وغيره. لكن الفقر يبقى سمة بارزة لحياة الفلسطينيين في أنواع التجمع السكني الثلاثة، وذلك على الرغم من تعدد الوكالات المقدمة للدعم.

٥-١. النساء والدعم الاجتماعي

تشكل النساء الفئة الرئيسية لتلقي الدعم الاجتماعي المؤسسي، إذ يتبين أن نسبة عالية من المستهدفات بالبرامج المذكورة أعلاه، من ربات الأسر المعيشية المعيلات. فهؤلاء ونساء القرى، كما رأينا آنفاً، هنّ ذوات المعدل الأدنى لجهة الاستهلاك، لا لجهة الدخل، مقارنة بأرباب الأسر المعيشية الرجال. والمرأة المؤهلة لتلقي الدعم المؤسسي هي تلك المحرومة من دعم زوجها (أرملة، مطلقة أم عازبة تعيل نفسها). أما الرجل المؤهل لذلك فهو المتقدم في السن أو المصاب بمرض يمنعه من مزاولة العمل. على اختلافها بالنسبة إلى جدولة المساعدات، تتفق البرامج الثلاثة على تقديمها للفقراء.

وتميل الجهات غير المؤسسية (الأقارب، الأصدقاء، فاعلو الخير، وغير ذلك) إلى تقديم النساء على الرجال في منح المساعدات، وذلك تمشياً مع الثقافة التقليدية والدينية التي تعتبر أن المرأة التي لا معيل لها هي أجدر بالمساعدة من الرجل. كما تتمشى هذه الرؤية مع الواقع الذي يشير إلى أن النساء أفقر عامة من الرجال كونهن معرضات أكثر للبطالة ويتحملن ليس فقط الأعباء البيتية بل تدبير أمور المعيشة أيضاً.

وفي توجهها إلى أفقر الفقراء، وحسب إمكانياتها، تحاول البرامج الداعمة هذه (السلطة الوطنية الفلسطينية، الأونروا ولجان الزكاة)، تجنّب هؤلاء شبح التضور جوعاً، دون أن تتمكن من منحهم الحماية الاجتماعية الاقتصادية لهم.

في تناولها قضية العمل اللانظامي في الضفة الغربية وقطاع غزة تعتبر الورقة التي بين أيدينا أن العمل اللانظامي هو العمل غير المحمي أو غير المعترف به. وتهدف إلى إحالة المسألة إلى دائرة حقوق العمال التي ينبغي أن يتمتع بها النساء والرجال على حدٍ سواء. وهي تنشد الإسهام في إخراج العاملين اللانظاميين من ظروف الانكشاف وغياب الحماية إلى دائرة العمل النظامي. ويلقي هذا القسم أضواء على النتائج والتوصيات التي يمكن أن تكون مفيدة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ولمنظمات العمال وأصحاب العمل كما للمؤسسات البحثية والجهات الدولية، وذلك بغية ضمان شروط العمل اللائق للعمال الفلسطينيين من الرجال والنساء.

ساهم تضافر الأوضاع الأمنية وبينية العمل في استبعاد النساء من العمل المأجور المحمي. ومن الأهمية أيضاً في هذا الصدد دورا الإنجاب والعناية اللذين تقوم بهما النساء في الأسر المعيشية الفلسطينية. إن الدور الممكن والفعل للـنساء الفلسطينيات في الميادين الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، يمكن تدعيمه عبر التركيز على مساهماتهن في الأسرة المعيشية. لا سيما إذا ما أخذنا بالاعتبار غياب البنى المؤسسية التي من شأنها تأمين الخدمات العناية، الذي يلقي بجميع أعباء العناية بالأطفال والمسنين والمرضى على كاهل النساء، ويحد من إمكانات فرص عملهن فيحاصرن في دائرة العمل اللانظامي، غالباً في المنزل. لذا فإن تأمين خدمات العناية هذه مؤسسياً، لا يفضي فقط إلى تخفيف الأعباء وإزالة المعوقات من جانب العرض التي تواجه مشاركة النساء في القوى العاملة، بل ويستحدث لهن أيضاً فرص عمل في هذا المجال.

وفي هذا السياق وبغية التأسيس لبعد النوع الاجتماعي في أرضية السياسات، وعلاقة هذا البعد بالعمل اللانظامي، لا بد للخطط من أن تلحظ رعاية الصغار وتعتبرها أساساً لتوسيع دائرة عمل النساء وتمكينهن من الانتقال إلى أنشطة أعمال أكثر نظامية وتأميناً للحماية الاجتماعية. كما يجدر بهذه السياسات تشجيع الرجال على الإسهام بالمسؤوليات الرعائية، وأن تترجم متطلبات العمل الأسري إلى معادلات مالية وعملائية عبر مساعدات الأمومة، والمرونة في رزنامة العمل تتيح الدوام الجزئي والإجازات المدفوعة وغير المدفوعة للرجال والنساء، لا سيما العاملين منهم في القطاع الخاص. تبعاً لذلك يجدر بالمعطيات والأنشطة الاقتصادية أن تجمع وتنظم في إطار "مصفوفة محاسبة اجتماعية"، من شأنها أن تقدم قراءة واضحة لأنشطة النساء الاقتصادية وتبلور أسباب عدم قياس هذه الأنشطة وعدم لحظها في الإحصاءات وتسعى لإعطائها القيمة التي تستحق. ففي جمع المعطيات ينبغي الأخذ في الاعتبار قضايا الدخل والمصروفات عامة، والصرف الحكومي وتوزيعه ما بين الأسر والأعمال، إضافة إلى توزيعه بين شتى الإدارات الحكومية والهيئات.

في هذا السياق، ينبغي إشراك العمال في بلورة السياسات الملائمة، ويستحسن أن تتم هذه المشاركة في سياق ديموقراطي تشاركي وفي إطار الحوار الاجتماعي بين الأطراف المعنية بالعمل. علماً بأن القصور في التنظيم النقابي والتمثيل هو من مسببات تفاقم وضع العمل اللانظامي، وأن هناك معوقات ذات دلالة تحد من هذا التمثيل والتنظيم؛ خاصة وأن حضور النساء الكثيف في الأرياف والتعاونيات الانتاجية والتسويقية يجعلهن خارج ملكوت التمثيل النقابي. على الرغم من أهمية مسار الديمقراطية بالنسبة إلى الحركات العمالية الفلسطينية، فإن العزلة التي يعيش فيها كل من الطرفين بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إضافة إلى القطيعة بين نقابات الضفة والقطاع نتيجة السياسات الإسرائيلية الهادفة إلى إقامة

بنتوستانات (معازل)، يزيد من التحديات التي تواجه تنظيم العاملين النظاميين واللائقائين. ونظراً لارتفاع مستويات البطالة في صفوف الفلسطينيين لا سيما الشبيبة منهم، ينبغي على إجراءات الحماية أن تستهدف بصورة دقيقة هذه الفئة وتتصدى لانتهاك حقوقها الأساسية وتحاول تأمين العمل اللائق لهم.

على أن استحداث فرص عمل يحتاج إلى تضافر الجهود ووضع إجراءات حمائية تتصدى لآثار البطالة والانكشاف واحتمال أن يقع العاطلون عن العمل مجدداً في دائرة العمل غير المحمي. لذا تبرز الحاجة إلى وضع اليد على الحيز اللانظامي للعمل في المسوح المتعلقة بالقوى العاملة، مما يستدعي تضمين الاستبيانات عدد من الأسئلة، ورد منها بالتفاصيل في الملحق ٢. ومن هذه الأسئلة:

- ١- ما هو الموقع الأساسي لعملك ؟
- ٢- (للمستخدمين فقط) هل أنت مستخدم دائم أم مؤقت ؟
- ٣- هل تتقاضى أجر (مرتبك) كاملاً وبانتظام ؟
- ٤- هل يدفع صاحب العمل لقاء عملك إسهامات لهيئة التقاعد؟
- ٥- هل تستفيد من إجازة سنوية مدفوعة الأجر أو من تعويض بديل عنها؟
- ٦- في حال عدم القدرة على القيام بالعمل بسبب المرض هل تستفيد من إجازة مرضية مدفوعة الأجر؟

إضافة إلى ذلك، من الأهمية بمكان أن نخضع قضايا والعمل اللانظامي انعدام الأمن الوظيفي إلى تحليل كمي وآخر نوعي يساعدان في تحديد الأشغال التي تفتقر إلى الحماية وآليات اللانظامية؛ وبلورة الاحتياجات الحقيقية للفئات السكانية الأكثر حرماناً، مثل العمال الأطفال من فتيان وفتيات، والمياومين اللانظاميين والأنشطة التي يقوم بها بعض هؤلاء عند نقاط التفتيش. في مواجهة هذه الأوضاع، على السلطة الوطنية الفلسطينية، كما المجتمع الدولي، تبني سياسات ومبادرات من شأنها توسيع مظلة الحماية الاجتماعية بحيث تغطي العمال اللانظاميين وعائلاتهم. في هذا الصدد يمكن اعتماد إجراءات متنوعة، مثل التوسع التدريجي في نظم الحماية، ووضع ترتيبات خاصة ببعض الفئات، وتطوير برامج مشروطة وغير مشروطة لتحويل الأموال، تزاوج ما بين التأمينات والحوافز المخصصة للتعليم والصحة، وتضع برامج ونظم أمانة للعمل.

سبق للمجلس التشريعي الفلسطيني أن أصدر عدداً من التشريعات (المجلس التشريعي الفلسطيني، ٢٠٠٥) تهدف إلى تأمين الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للعاملين. وعلى الرغم من ذلك، هناك فئات واسعة من السكان والعاملين ظلت مستبعدة من هذه التشريعات، خاصة عمال الخدمة المنزلية، والعاملين بغير أجر، وعمال الزراعة، وبعض العاملين للحساب الخاص. يتطلب العمل اللائق أجراً يؤمن الاحتياجات الأساسية لهذه الفئات، لذا تسعى التشريعات لتعيين الحد الأدنى للأجور، وتأمين الحماية للعاطلين عن العمل، وتفعيل قانون التأمينات الاجتماعية، بحيث يُطبق تدريجياً بالتماشي مع الموارد المتاحة ويؤمن المعيشة للمواطنين، لا سيما ذوي الاحتياجات الخاصة منهم. فعلى الرغم من وجود التشريعات إلا أن غياب آليات التنفيذ تجعلها غير فاعلة. وهناك حاجة ملحة لتشكيل محاكم خاصة بالعمل تنظر في النزاعات العائدة لكيفية تطبيق - أو عدم تطبيق - القوانين الخاصة بالعمل وغيرها من القوانين ذات العلاقة، ومن شأنها - أي المحاكم - تعزيز نظام القضاء بصورة عامة. ينبغي أن يسبق هذه الخطوة حل القضية الشائكة لزدواجية السلطة التي برزت في الوسط السياسي الوطني الفلسطيني.

أمام هذه التحديات لا تملك السلطة الوطنية الفلسطينية سوى إمكانيات ضيقة فهي ليست ذات سيادة مستقلة ولا تتحكم في مقادير البلاد إن بالنسبة لوضع السياسات أم بالنسبة لتنفيذها. إذ تعوزها

صلاحيات الرقابة والتحكم في مواردها، وحدودها، وتوليد ثرواتها وتسيير حركة البضائع وانتقال السكان على أراضيها المسيجة، المشرذمة، المجزأة، المحتلة والمستعمرة. في واقع الأمر، قد يبدو أقرب إلى الصحة المطالبة بحماية شعب بأكمله من انتزاع الملكية ومن النفي والتشرد والإفقار. وعلى الرغم من ذلك، لا بد للسلطة الوطنية الفلسطينية من أن تثبت نفسها وتبرر وجودها فتبذل ما في وسعها لحماية مصالح الشعب الفلسطيني في الضفة والقطاع، ما يطالبها باتخاذ الإجراءات وتفعيل الآليات التي من شأنها الاعتراف بقيمة العمل والحفاظ على حقوق العاملين، وبشكل أخص حق الحصول على العمل اللائق والأجر الملائم. وعلى السلطة أيضاً تأمين السبل الضرورية لتطبيق تشريعات الحماية الاجتماعية، ما يتطلب اعتماد سياسات اجتماعية واقتصادية تأخذ بعين الاعتبار حقوق السكان الاجتماعية الاقتصادية كمحددات لحياة كريمة لا تعصف بها العشوائية والأخطار.

ختاماً، على المجتمع الدولي التنبيه إلى الظلم الفادح الذي لحق ويلحق بالشعب الفلسطيني، وإيجاد الحلول لمعالجته. فأسوة بسائر الشعوب، يملك الشعب الفلسطيني الحق غير القابل للتصرف في تقرير المصير والتمتع بالسيادة والاستقلال وذلك في مواجهة الانتزاع والاقتلاع والمعاناة وسائر ضروب التعسف التي يفرضها عليه استعمار تجاوزت مدته أي استعمار آخر في التاريخ الحديث.

البطمة، س.؛ عدوان، ي. ٢٠٠٧. سبل تفعيل دور النقابات العمالية في صياغة السياسات العامة (رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)).

Alissa, S. 2007. "The economics of an independent Palestine", in J. Hilal (ed.): Where now for Palestine?: The demise of the two-state solution (London and New York, Zed Books).

Chen, M.; Vanek, J.; Heintz, J. 2006. "Informality, gender and poverty: a global picture", in Economic and Political Weekly, Vol. 41, No. 21, pp. 2131-2139.

Esim, S.; Kuttat, E. 2002. Women's informal employment in Palestine: Securing a livelihood against all odds, Working Paper No. 200213 (Cairo, Economic Research Forum).

Farsakh, L. 2002. "Palestinian labor flows to the Israeli economy: A finished story?", in Journal of Palestine Studies, Vol. 32, No. 1 (Autumn), pp. 13-27.

Giacaman, R.; Johnson, P. (eds) 2002. Inside Palestinian households: Initial analysis of a community-based household survey (Ramallah, Birzeit University, Institute of Women Studies and Institute of Community and Public Health).

Hilal, J. 2006a. "The making of poverty in Palestine", in M. Petmesidou; C. Papatheodorou (eds.): Poverty and social deprivation in the Mediterranean (London and New York, Zed Books).

هلال، ج. ٢٠٠٦ ب. "حال شبكات الأمان الاجتماعي" في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس): البطالة في الأراضي الفلسطينية: واقعها وخيارات مواجهتها (رام الله).

Isaac, J.; Powell, O. 2007. "The transformation of the Palestinian environment", in J. Hilal (ed.): Where now for Palestine?: The demise of the two-state solution (London and New York, Zed Books).

Jad, I. 1999. Female-headed households: The global debate and the Palestinian context (Ramallah, Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)), December.

Kuttat, E. 2006. "The paradox of women's work", in L. Taraki (ed.): Living Palestine: Family survival, resistance, and mobility under occupation (New York, Syracuse University Press).

هوسمان، ر. ٢٠٠٤. "قياس الاقتصاد الانظمي: من العمل في القطاع الانظمي إلى العمل الانظمي"، إصدار رقم ٥٣، قسم إدماج السياسات، مكتب الإحصاء، مكتب منظمة العمل الدولية (جينيف).

المالكي، م. وآخرون. ٢٠٠٤. القطاع الاقتصادي غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة: الخصائص الاجتماعية الاقتصادية العامة (رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)).

المالكي، م.؛ لداوة، ح.؛ شلبي، ي. ٢٠٠٠. مشاريع القطاع غير المنظم في الضفة الغربية وقطاع غزة: دراسة حالات (رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)).

جامعة بيرزيت، معهد القانون، ٢٠٠٦. القضاء الانظمي: سيادة القانون وحل النزاعات في فلسطين (رام الله).

Massar Associates. 2003. Palestinian informal enterprises: Key characteristics, constraints to growth, and development opportunities, March (Ramallah).

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية. تواريخ متفرقة. المراقب الاقتصادي والاجتماعي (رام الله).

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠٠٧. قاعدة بيانات مسح القوى العاملة ٢٠٠٠ - ٢٠٠٦ (رام الله).

٢٠٠٦ أ. الأوضاع الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية للشعب الفلسطيني في نهاية العام ٢٠٠٦، كانون الأول (رام الله).

٢٠٠٦ ب. مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية أحادية الجانب على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للأسر الفلسطينية: النتائج الأساسية (رام الله).

٢٠٠٥ أ. مسح الفقر في الأراضي الفلسطينية (كانون الثاني - كانون الأول ٢٠٠٤) (رام الله).

٢٠٠٥ ب. مسح أثر الإجراءات الإسرائيلية أحادية الجانب على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للأسر الفلسطينية: مؤتمر صحفي حول نتائج المسح (رام الله).

٢٠٠٤ أ. التعداد العام للمنشآت الاقتصادية ٢٠٠٤ (رام الله).

٢٠٠٤ ب. مسح ظروف العمل (أيار - حزيران ٢٠٠٤) (رام الله).

٢٠٠٤ ج. مسح القطاع غير المنظم ٢٠٠٣ (رام الله).

٢٠٠٤ د. مسح عمل الأطفال ٢٠٠٤ (رام الله).

٢٠٠٢. استخدام الوقت في الأعمال المنزلية والعناية بالأطفال وخدمات المجتمع (رام الله).

جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين. ٢٠٠٤. النساء اللواتي يرأسن أسر وسوق العمل في الأراضي الفلسطينية (رام الله).

المجلس التشريعي الفلسطيني. ٢٠٠٥. القوانين المتعلقة بالشؤون الاجتماعية (رام الله).

Roy, S. 1996. "The Gaza Strip: The political economy of de-development", in International Affairs, Oct., Vol. 72, No. 4, pp. 849-850.

Trebilcock, A. 2005. Decent work and the informal economy, WIDER Discussion Paper No. 2005/4, (Helsinki, UNU-WIDER).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). 2006.

Prolonged crisis in the Occupied Palestinian Territory: Recent socio-economic impacts on refugees and non-refugees, November (Gaza).

ملحق ١. أضواء على قانون العمل الفلسطيني

يتضمن هذا القانون ما يلي:

- يعترف بحق العمل لكل من يمكنه ذلك؛
- يدعو إلى المساواة في فرص العمل دون أي شكل من أشكال التمييز؛
- يلغي التمييز المتعلق بظروف العمل كافة؛
- يمنع أصحاب العمل من التمييز بين الرجال والنساء في العمل؛
- يمنح العمال حق إقامة نقابات من شأنها الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم الفردية والجماعية؛
- يحدد فترة الاختبار الوظيفي بثلاثة أشهر مدفوعة الأجر، وغير قابلة للتجديد؛
- يلزم أصحاب العمل دفع الأجور للمستخدمين بصورة منتظمة على أن لا يتجاوز التأخير في الدفع، في حال حدوثه، خمسة أيام؛
- يمنح العامل الذي أنجز ٤٥ ساعة عمل في الأسبوع إجازة يوم كامل؛
- يمنح العاملين حق الاستفادة من إجازة سنوية مدفوعة الأجر لمدة أسبوعين؛
- يمنح العاملين الذين قضوا خمس سنوات في الخدمة، أو الذين يقومون بأعمال خطيرة أو مسببة للأذى إجازة سنوية مدفوعة الأجر لمدة ثلاثة أسابيع؛
- لا تحتسب الإجازات الدينية والوطنية (١٠ أيام في السنة)، من ضمن الإجازة السنوية المدفوعة الأجر؛
- يمنح المستخدمين حق الاستفادة من إجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة أسبوعين في السنة بناء على تقرير من هيئة طبية؛
- يمنح المستخدمين حق الاستفادة من إجازة مرضية لمدة أسبوعين إضافيين في السنة بنصف أجر، بناء على تقرير من هيئة طبية؛
- يحدد القانون ساعات العمل الأسبوعية بخمس وأربعين ساعة؛
- بالنسبة إلى الأعمال الخطرة أو الليلية يخفض عدد ساعات العمل فيها ساعة يومياً على الأقل؛
- يمنح العاملين استراحة ساعة يومياً بعد القيام بخمس ساعات عمل متصلة؛
- يمنح المستخدمين مكافأة عند نهاية الخدمة تحسب على الشكل التالي: أجرة شهر عن كل سنة عمل؛ يحتسب التعويض المذكور على أساس آخر راتب شهري تقاضاه المستخدم؛ في حال استقالة المستخدم يحق له ثلث تعويض نهاية الخدمة عن السنوات الخمس الأولى من العمل، وثلثين عن السنوات الخمس التالية؛ وتعويضاً كاملاً في حال بلغت مدة الخدمة عشر سنوات. في حال الصرف التعسفي يحق للمستخدمين تعويضاً يوازي شهرين عن كل سنة عمل شرط أن لا يتجاوز التعويض أجر سنتين من العمل، وذلك دون أن يمس هذا التعويض بالحقوق الأخرى التي تستحق لهؤلاء المستخدمين.

ملحق ٢. أسئلة إضافية لمسوح القوى العاملة من أجل كشف العمل اللانظامي

تُضاف الأسئلة التالية إلى الاستبيانات العائدة لمسح القوى العاملة بهدف الكشف عن العمل اللانظامي:

أسئلة لجميع العاملين المستجوبين

س ١. ما هو موقع عملك الأساسي؟

١. في المنزل (غير محدد)
٢. داخل المنزل أو ملحقا به؛
٣. فبركة، مكتب، ورشة، كشك، وإلى ما هنالك.
٤. في مزرعة أو أرض زراعية
٥. في منزل العميل أو في موقع عمله
٦. في منزل صاحب العمل
٧. في موقع بناء
٨. في سوق، بازار
٩. في الشارع
١٠. موقع غير محدد
١١. احتمالات أخرى (يتم تحديدها).

أسئلة للمستخدمين فقط

س ٢. هل تم استخدامك على أساس دائم أم مؤقت؟

١. دائم
٢. مؤقت

س ٣. هل تتقاضى راتبك كاملاً وبانتظام

١. نعم
٢. لا
٣. أحياناً

س ٤. هل يدفع صاحب العمل لقاء عملك إسهامات لهيئة التقاعد؟

١. نعم
٢. لا
٣. غير ملائم
٤. لا أعرف

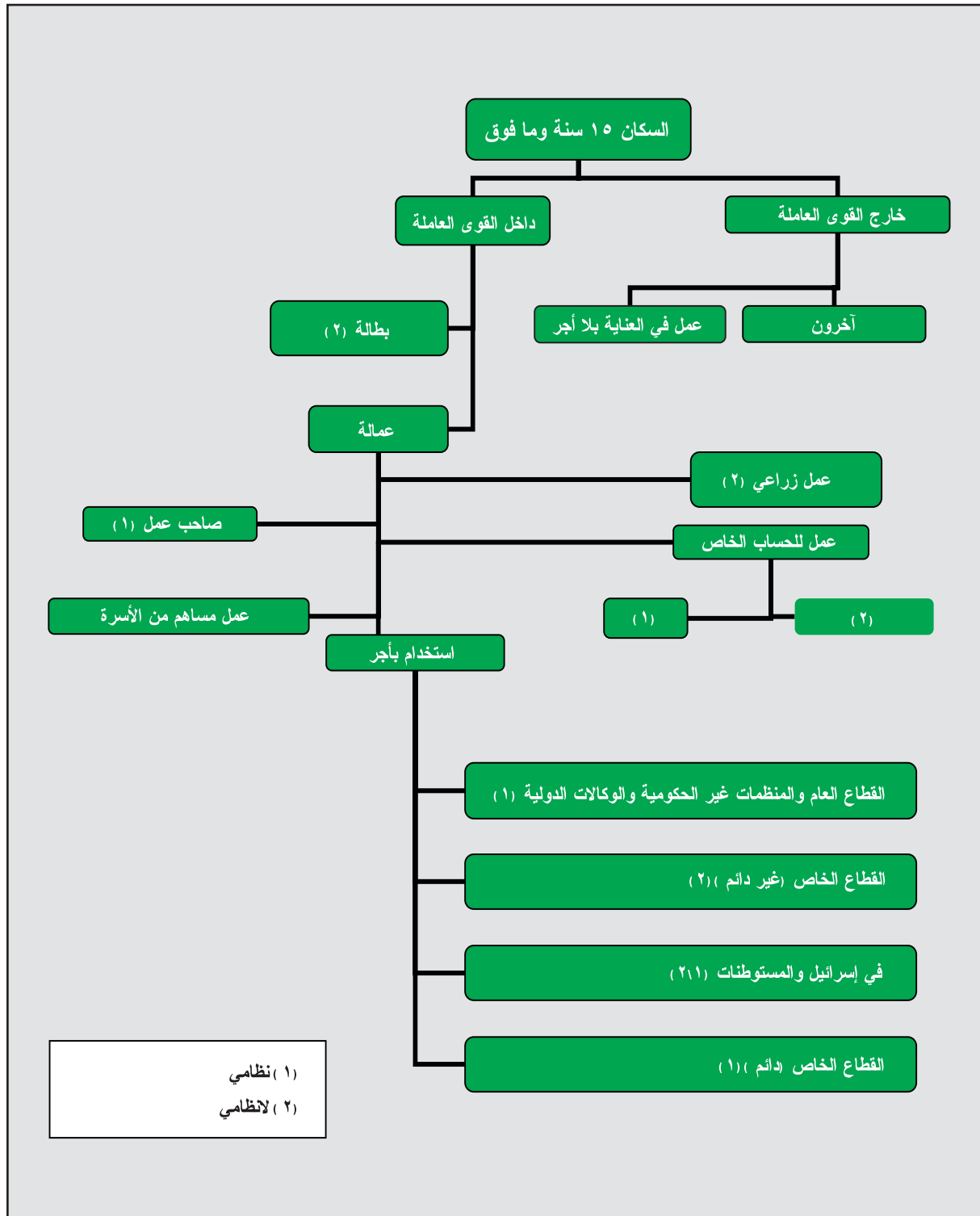
س ٥. هل تستفيد من إجازة سنوية مدفوعة الأجر أو تعويضاً عنها؟

١. نعم
٢. لا
٣. لا أعرف

س ٦. في حال المرض هل تستفيد من إجازة مرضية مدفوعة الأجر؟

١. نعم
٢. لا
٣. لا أعرف

ملحق ٣. فهم العمل اللانظامي في السياق الفلسطيني (حسب التعريف الموسع)



ملحق ٤. بيانات مصنفة حسب الجنس، السن، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكاني والمنطقة وسماوات أخرى

جدول ١١. السكان الملتحقون بعمل حسب نمط العمل، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكاني والمنطقة، ٢٠٠٦ (كلا الجنسين)

عمل في إسرائيل	عمل في الزراعة	عمل نظامي	عمل لانظامي	
الفئة العمرية				
١٠,٤	١٥,٦	٣٩,٦	٣٤,٤	١٥-٢٩
٩,٢	١٣,١	٤٦,٥	٣١,٢	٣٠-٤٤
٥,١	٢٢,٩	٤٢,١	٢٩,٩	٤٥ +
سنوات الدراسة				
١١,٠	٢٥,٥	٢٣,٢	٤٠,٤	٠-٩
١٠,٥	١٤,٨	٣٦,٠	٣٨,٦	١٠-١٢
٣,٧	٤,١	٧٩,٠	١٣,٢	١٣ +
نوع التجمع السكاني				
٩,٧	١٠,٧	٤٥,٥	٣٤,٠	حضر
٩,٢	٢٩,٩	٣١,٢	٢٩,٨	ريف
٣,٤	٤,٤	٦٢,٧	٢٩,٥	مخيمات
المنطقة				
١١,٨	١٧,٨	٣٧,١	٣٣,٢	الضفة الغربية
٠,١	١١,١	٥٩,٨	٢٩,٠	قطاع غزة
٨,٨	١٦,١	٤٣,١	٣٢,١	المجموع الكلي

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول ٢١ . السكان الملتحقون بعمل حسب نمط العمل، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكني والمنطقة، ٢٠٠٦ (ذكور)

عمل في إسرائيل	عمل في الزراعة	عمل نظامي	عمل لانتظامي	
الفئة العمرية				
١٢,٢	١٣,٣	٣٦,٠	٣٨,٥	١٥-٢٩
١١,٢	٨,٨	٤٥,١	٣٤,٩	٣٠-٤٤
٦,٢	١٦,٥	٤٤,٤	٣٢,٩	٤٥ +
عدد سنوات الدراسة				
١٣,١	١٧,٣	٢٥,٧	٤٣,٩	٠-٩
١١,٧	١١,٣	٣٦,٢	٤٠,٨	١٠-١٢
٤,٩	٤,٥	٧٤,٥	١٦,١	١٣ +
نوع التجمع السكني				
١١,٥	٨,٦	٤٢,٢	٣٧,٧	حضر
١١,٧	٢٢,٠	٣٢,٤	٣٤,٠	ريف
٣,٩	٤,٢	٥٩,٩	٣٢,١	مخيمات
المنطقة				
١٤,٧	١٢,٩	٣٤,٩	٣٧,٥	الضفة الغربية
٠,١	٩,٩	٥٨,٤	٣١,٦	قطاع غزة
١٠,٦	١٢,١	٤١,٥	٣٥,٨	المجموع

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول ٣١ . السكان الملتحقون بعمل حسب نمط العمل، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكني والمنطقة، ٢٠٠٦ (إناث)

عمل في إسرائيل	عمل في الزراعة	عمل نظامي	عمل لانتظامي	الفئة العمرية
٠,٥	٢٨,٣	٥٩,٢	١١,٩	١٥-٢٩
٠,٦	٣١,٣	٥٢,٣	١٥,٧	٣٠-٤٤
٠,٥	٤٧,٩	٣٣,٢	١٨,٤	٤٥ وما فوق
				سنوات الدراسة
٠,٣	٦٦,١	١٠,٧	٢٢,٨	سنة ٠-٩
١,٣	٤٢,٧	٣٤,٤	٢١,٦	سنة ١٠-١٢
				نوع التجمع السكني
٠,٩	٢١,٦	٦٢,١	١٥,٤	حضر
٠,٢	٥٧,٥	٢٧,١	١٥,٢	ريف
٠,٤	٥,٦	٨٠,٤	١٣,٦	مخيمات
				المنطقة
٠,٧	٣٧,٠	٤٥,٨	١٦,٥	الضفة الغربية
٠,٠	٢٠,٤	٧١,١	٨,٤	قطاع غزة
٠,٦	٣٤,٣	٥٠,٠	١٥,١	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول أ٤ . إجمالي السكان ممن بلغوا سن الـ ١٥ وما فوق، حسب نمط العمل، السن، سنوات الدراسة، الموقع ونوع التجمع السكاني، ٢٠٠٦

	عمل لانظامي	عمل نظامي	بطالة	عمل في العناية بلا أجر	آخرون خارج القوى العاملة
الفئة العمرية					
١٥ - ٢٩	١٢,٩	١٠,٤	١٠,٦	٢٠,٥	٤٥,٦
٣٠ - ٤٤	٢٣,٢	٢٣,١	١١,٠	٣٧,٢	٥٠,٥
٤٥ +	١٧,١	١٣,٥	٦,٠	٣٣,٥	٣٠,٠
سنوات الدراسة					
٠ - ٩	٢٠,٧	٨,٠	٩,٦	٣٤,٥	٢٧,٢
١٠ - ١٢	١٦,٧	١١,٢	٨,٧	٣٠,٣	٣٣,١
نوع التجمع السكاني					
حضر	١٥,٢	١٦,٢	٩,٧	٢٨,٩	٣٠,٠
ريف	٢٤,١	١٠,٩	٩,٢	٢٥,٧	٣٠,١
مخيمات	٨,٩	١٦,٥	١٠,٨	٢٩,٨	٣٣,٩
المنطقة					
الضفة الغربية	٢٠,٨	١٥,١	٨,٢	٢٦,٩	٢٩,٠
قطاع غزة	٩,٤	١٤,٠	١٢,٥	٣٠,٤	٣٣,٦
المجموع	١٦,٨	١٤,٧	٩,٧	٢٨,١	٣٠,٦

المصدر : الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول أ هـ. السكان الذكور ممن بلغوا سن الـ ١٥ وما فوق، حسب نمط العمل، السن، سنوات الدراسة، الموقع ونوع التجمع السكاني، ٢٠٠٦

آخرون خارج القوى العاملة	عمل في العناية بلا أجر	بطالة	عمل نظامي	عمل لانتظامي	الفئة العمرية
٤٤,٦	٠,١	١٦,٧	١٦,١	٢٢,٥	٢٩ - ١٥
٧,٨	٠,٢	١٨,٨	٣٦,١	٣٧,١	٤٤ - ٣٠
٣٦,٩	٠,٤	١٢,٠	٢٣,٧	٢٧,٠	+ ٤٥
					سنوات الدراسة
٣٠,٩	٠,٣	١٩,٣	١٥,٥	٣٤,١	٠-٩ سنة
٣٤,٤	٠,١	١٦,٤	١٩,٩	٢٩,٢	١٠-١٢ سنة
٣١,٤	٠,١	١٠,٩	٤٤,٤	١٣,٢	+ ١٣
					نوع التجمع السكاني
٣٢,٠	٠,٢	١٦,٣	٢٥,٤	٢٦,١	حضر
٣٠,٦	٠,٢	١٥,١	١٧,٥	٣٦,٦	ريف
٣٦,٥	٠,١	١٩,٠	٢٧,٧	١٦,٧	مخيمات
					المنطقة
٣٠,٠	٠,٣	١٣,٢	٢٣,٢	٣٣,٤	الضفة الغربية
٣٦,٤	٠,١	٢٢,٣	٢٤,٠	١٧,٢	قطاع غزة
٣٢,٢	٠,٢	١٦,٤	٢٣,٥	٢٧,٧	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول أ٦. السكان الإناث ممن بلغوا سن الـ١٥ وما فوق، حسب نمط العمل، السن، سنوات الدراسة، نوع التجمع السكني والمنطقة، ٢٠٠٦

آخرون خارج القوى العاملة	عمل في العناية بلا أجر	بطالة	عمل نظامي	عمل لانظامي	
الفئة العمرية					
٤٦,٥	٤١,٩	٤,٢	٤,٤	٣,٠	١٥ - ٢٩
٣,١	٧٦,٠	٢,٨	٩,٦	٨,٦	٣٠ - ٤٤
٢٣,٦	٦٤,٠	٠,٥	٤,٠	٧,٩	٤٥ +
سنوات الدراسة					
٢٣,٨	٦٦,٣	٠,٨	١,٠	٨,٢	سنة ٠-٩
٣١,٩	٦٠,٩	٠,٩	٢,٢	٤,١	سنة ١٠-١٢
نوع التجمع السكني					
٢٧,٩	٥٨,٧	٢,٩	٦,٦	٣,٩	حضر
٢٩,٧	٥١,٥	٣,٢	٤,٣	١١,٥	ريف
٣١,٤	٥٨,٦	٢,٩	٥,٦	١,٤	مخيمات
المنطقة					
٢٨,٠	٥٤,١	٣,١	٦,٨	٧,٩	الضفة الغربية
٣٠,٧	٦١,٢	٢,٦	٣,٩	١,٦	قطاع غزة
٢٩,٠	٥٦,٦	٣,٠	٥,٨	٥,٧	المجموع

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول أ٧. معدل مشاركة الأطفال (١٠-١٧) سنة في القوى العاملة حسب المنطقة والنوع، ٢٠٠٦

المنطقة	ذكور	إناث	كلا الجنسين
الضفة الغربية	١٢,٣	٢,٣	٧,٤
قطاع غزة	٤,٠	—	٢,٠
إجمالي	٩,١	١,٤	٥,٣

(-) تعني أن الرقم غير ذي دلالة إحصائية

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول ٨١. النسبة المئوية للعاملين الفلسطينيين في المستعمرات الإسرائيلية حسب السن والنوع، ٢٠٠٦

النوع/السن	١٠ - ١٧ سنة	١٨ سنة وما فوق	المجموع
ذكور	٤,٥	١١,٧	١١,٤
إناث	٠,٢	٠,٨	٠,٧
إجمالي	٢,٠	٩,٧	٩,٤

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).

جدول ٩١. النسبة المئوية للعاملين الفلسطينيين في المستعمرات الإسرائيلية حسب السن والنوع ووضعية العمل ٢٠٠٦

كيفية العمل	١٠ - ١٧ سنة	١٨ سنة وما فوق	الإجمالي
ذكور			
بإذن عمل	١.١٥	٢٦,٩	٢٦,٧
بلا إذن عمل	٧٠,٧	٢٥,٠	٢٥,٩
بطاقة هوية إسرائيلية	١٤,٢	٤٨,١	٤٧,٤
إجمالي	١٠٠	١٠٠	١٠٠
إناث			
بإذن عمل	—	٢٧,١	٢٧,٧
بلا إذن عمل	—	٢.٢٠	٠.٢٠
بطاقة هوية إسرائيلية	—	٧,٥٢	٥٢,٢
إجمالي	—	١٠٠	١٠٠
كلا الجنسين			
بإذن عمل	١٥,٦	٢٦,٩	٢٦,٧
بلا إذن عمل	٧٠,٢	٢٤,٩	٢٥,٨
بطاقة هوية إسرائيلية	١٤,١	٤٨,١	٤٧,٥
إجمالي	١٠٠	١٠٠	١٠٠

(-) تعني أن الرقم غير ذي دلالة إحصائية

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (٢٠٠٧).