

الحق في العمل الأراضي الفلسطينية المحتلة

فراس جابر

باحث مؤسس

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

البريطاني، وقد أعاد هذا الأخير تشكيل النظام القانوني في فلسطين، مضيفاً إلى التقنين العثماني مبادئ النظام الأنجلوسكسوني (القانون المشترك common law) القائم على السوابق القضائية.

في عام 1948، أصبحت الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية تحت حكم المملكة الأردنية الهاشمية، وخضعت للنظام القانوني الأردني المتأثر بالنظام اللاتيني، وأصبح قطاع غزة تحت الإدارة المصرية؛ واستمر نظام القانون المشترك (common law) المؤسس في فترة الانتداب البريطاني سائداً فيه.

بعد حرب عام 1967، سيطر الاحتلال الإسرائيلي على النظام القانوني الفلسطيني من خلال فرض القانون العسكري (الأوامر العسكرية) في منطقتي الضفة الغربية وقطاع غزة، وإخضاع القدس الشرقية للقانون المحلي للمحتل الإسرائيلي بعد ضمها في عام 1980.

أخيراً، وبموجب إعلان المبادئ لترتيبات المرحلة الانتقالية في عام 1993 (الذي يعرف باتفاق أوسلو 1) أنشئت السلطة الفلسطينية، وتم وضع الأسس للاتفاقيات الفلسطينية-الإسرائيلية اللاحقة المنظمة لسلطات وصلاحيات السلطة الجديدة. وتعد مسألة توحيد وتقريب الأنظمة القانونية المختلفة السائدة في المناطق الفلسطينية من أهم المسائل على الصعيد القانوني. ومنذ العام 1994 يجري سن تشريعات موحدة لكل من محافظات الضفة الغربية وغزة¹.

سن المجلس التشريعي قانون العمل رقم 7 لعام 2000 المعمول به في الضفة الغربية وقطاع غزة، ولا يسري القانون على القدس الشرقية، ولا على العمالة

1 الوضع القانوني في فلسطين، معهد الحقوق - جامعة بيرزيت، تاريخ الدخول 2012/3/31. الموقع الإلكتروني:

http://lawcenter.birzeit.edu/iol/ar/index.php?action_id=210

الحق في العمل: خصوصية قانونية:

هناك منظومة طويلة من القوانين المنظمة للعمل بدءاً من القوانين العثمانية، مروراً بحقبة الانتداب البريطاني لفلسطين، والتي أنتجت مجموعة أخرى من القوانين التي ميزت بين العرب واليهود في تلك الفترة، وكذلك مجموعة القوانين المصرية والأردنية التي طبقت على قطاع غزة والضفة الغربية حتى عام 1967، ثم قوانين الاحتلال «الإسرائيلي»، وصولاً إلى قدوم السلطة الفلسطينية وسن وتشريع مجموعة أخرى من القوانين التي تعنى بالعمل.

ويعتبر الوضع القانوني في فلسطين، بالمقارنة مع دول العالم، من الأوضاع المعقدة والنادرة في آن واحد. ويعود ذلك إلى تعدد الجهات التي حكمت فلسطين عبر التاريخ، والذي أدى بدوره إلى تنوع الأنظمة القانونية التي سادت فيها. وقد أثر كل ذلك على البناء السياسي والقانوني في فلسطين، إذ أدى تقسيم فلسطين إلى ظهور أنظمة قانونية مركبة ومختلفة في كل من الضفة الغربية وغزة والقدس والأجزاء المحتلة في عام 1948 من فلسطين.

وحتى نهاية الحكم العثماني في عام 1917، كان النظام القانوني في فلسطين مبنياً - بشكل أساسي - على مبادئ الشريعة الإسلامية ومتأثراً بالنظام اللاتيني في أوروبا. وهناك تشريعات هامة لا زالت سارية المفعول في فلسطين حتى يومنا هذا، من أبرزها قانون الأراضي لعام 1857 ومجلة الأحكام العدلية.

في عام 1917، انتهى الحكم العثماني بقيام الانتداب

- المجلس الأوروبي: المعاهدة الدولية لحماية حقوق الإنسان والشريحة الاجتماعية.
- الاتحاد الأوروبي ومظمة البلدان الأمريكية، والمنظمات الإقليمية.
- الإعلان الأفريقي لحقوق الإنسان.
- المعاهدة العربية حول معايير العمل.⁵

سياسات الحق في العمل:

يتحكم الاحتلال «الإسرائيلي» للأراضي الفلسطينية في كافة الجوانب، حتى مع وجود السلطة الفلسطينية كأداة إدارية وتنظيمية فلسطينية، إلا أن الاحتلال يسيطر على كافة مناحي الحياة، ومنها الاقتصاد والسوق والمعابر، وحتى سياسات التشغيل، فنرى أن السوق الفلسطينية تستهلك حصة الأسد من البضائع «الإسرائيلية» كما أن السوق الفلسطينية تذهب معظم واردتها للسوق نفسه. وهناك دراسات كثيرة تشير إلى حجم الخسائر الفلسطينية من ممارسات الاحتلال المباشرة وغير المباشرة، بمعنى الآثار الاقتصادية للحصار والتدمير المنتظم، ونهب الثروات، والسيطرة على المعابر، ووجود غلاف جمركي واحد.

ويمكن تشخيص علاقة الاقتصاد الفلسطيني مع سوق الاحتلال على الشكل الآتي:

أولاً: اقتصاد غير حر وتابع للاقتصاد الإسرائيلي والعالمي، بما لا يمكنه من اتخاذ قرار مستقل يوجّه كيفية تطوره.

ثانياً: اقتصاد تابع لاقتصاد الاحتلال هيكلياً، بما يعني أن أي تطور في بنية الاقتصاد الفلسطيني مرتبط تماماً بالاقتصاد الإسرائيلي، وبأي طريقة يرغب الأخير فيها لتطور قطاعات معينة داخل الاقتصاد الفلسطيني.

80% من واردات السلطة تأتي من إسرائيل التي يذهب إليها نحو ثلثي صادرات السلطة. ثالثاً: اقتصاد مرتبط بالسوق العالمية عبر بوابة اقتصاد الاحتلال،

5 باحثون قانونيون. تشريعات العمل في فلسطين: الواقع والتطلعات. مركز الحقوق - جامعة بيرزيت. بيرزيت: 1997.

الفلسطينية في مناطق 48، أو العمال في المستوطنات، حيث تسري عليهم القوانين «الإسرائيلية» أو ترتيبات أخرى قانونية وغير قانونية. وجاء إقرار هذا القانون لاستبدال قانون العمل رقم 21 لعام 1960 المعمول به في الضفة الغربية، وقانون العمل رقم 16 لعام 1964 المعمول به في قطاع غزة². وحالياً هناك مشاريع تتعلق بحالة العمل منها مشروع قانون النقابات العمالية، ومشروع قانون الجمعيات التعاونية³. كما أن هناك العديد من قرارات مجلس الوزراء ووزارة العمل حول الحق في العمل، منها تشكيل لجنة الحوار الاجتماعي بين الشركاء الثلاثة (العمال، أرباب العمل، الحكومة)، بالإضافة إلى تشكيل لجنة لتحديد الحد الأدنى للأجور وهو مطلب نقابي فلسطيني، حيث أصدر مجلس الوزراء قرار رقم 46 لعام 2004 بخصوص تشكيل اللجنة، وأعيد تفعيلها مطلع هذا العام لتتلقى إضرابات عمالية⁴.

كما أن هناك قانون التأمينات الاجتماعية (الذي تمت المصادقة عليه، ولكن تم تعطيله من قبل البنك الدولي بسبب التكلفة المالية للقانون)، ومشروع قانون الصحة والسلامة المهنية، قانون الخدمة المدنية الذي ينظم الحياة الوظيفية والنقابية لموظفي القطاع العام. بالإضافة إلى أن السلطة قد أعلنت التزامها بالمواثيق والمعاهدات الدولية، ومنها المتعلقة بالحق في العمل، ويبرز منها مصادر قواعد العمل الدولية المتعددة والمتنوعة، وتعمل عليها هيئات ذات طبيعة مختلفة، منها:

- منظمة العمل الدولية: الميثاق والتوصيات.
- الأمم المتحدة: الشريحة الدولية لحقوق الإنسان (1948)، المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان (1966).

2 قانون العمل الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية، العدد التاسع والثلاثون، نوفمبر 2001.

3 موقع وزارة العمل:

http://www.mol.pna.ps/index.php?option=com_content&view=category&id=113:2009-12-30-15-55-45&Itemid=681&layout=default

4 وزارة العمل:

http://www.mol.pna.ps/index.php?option=com_content&view=article&id=1080:2012-03-22-12-39-14&catid=98:2009-12-29-20-18-10&Itemid=720

بما ينتج اختلالات إضافية داخل بنية هذا الاقتصاد.

رابعاً: من ناحية داخلية، يتّسم الاقتصاد الفلسطيني الحالي بالريعية والخدماتية، بمعنى أنه اقتصاد عامثالثي في تعظيم بنية الخدمات على حساب القطاعات الإنتاجية، لكنه يستمر في التطور عبر استخدام الربيع المتأني من الضرائب والرسوم.

خامساً: اقتصاد غير متكافئ، بمعنى أن الفصل الجغرافي التاريخي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والسياسي الأخير بعد الانقسام، قد أدى إلى وجود فوارق أساسية في حجم النمو الاقتصادي المحلي بين الضفة والقطاع من جهة، وتدمير المقومات الاقتصادية في القطاع من جهة أخرى، مما أوجد هذا اللاتكافؤ، بمعنى نشوء قدرات اقتصادية وتركيز مؤسساتي مالي في الضفة الغربية أكبر من القطاع، وبما يسهم لاحقاً هذا الأمر من تطور الضفة اقتصادياً وتنموياً بصورة مختلفة عن القطاع.

سادساً: وجود سياسات اقتصادية ذات طابع ليبرالي تؤثر في تركيبة الاقتصاد الفلسطيني بما يخدم الاقتصاد غير المنتج، والمتورط في مشاريع شراكة اقتصادية مع الاحتلال⁶.

اعتمدت السلطة على مؤسسات القطاع العام كمشغل أساسي لليد العاملة الفلسطينية، وتحديدًا بعد فرض الاحتلال منعاً على دخول العمال الفلسطينيين إلى الخط الأخضر، حيث توظف السلطة الفلسطينية نحو 170 ألف موظف في الجهاز المدني والعسكري، كما توظف الحكومة المقالة في قطاع غزة بضعة ألوف أخرى من الموظفين.

وعلى الرغم من سياسة التشغيل هذه للحد من البطالة والفقر، نرى إنعكاس السياسات الاقتصادية البيروالية للسلطة من خلال القيام بعدة محاولات من أجل تنشيط القطاع الخاص الفلسطيني (تحديداً تنظيم مؤتمرات استثمار كبيرة بمشاركة عربية وأجنبية وأحياناً "إسرائيلية")، وتركه يلعب دوراً رئيساً في الاستثمار والتنمية والتشغيل، إلا أن كل هذه المحاولات لم تتجح في إطلاق يد القطاع

6 جابر، فراس. «ركام الاقتصاد الفلسطيني». 2010/10/7.

جريدة الأخبار اللبنانية، عدد 1327.

الخاص رغم كل المغريات لأسباب رئيسة منها ضعف الاقتصاد الفلسطيني وتبعيته لاقتصاد الاحتلال من جهة، وتوجه القطاع الخاص للاستثمار في قطاع الخدمات بما يعني من توفير فرص تشغيل أقل، والسياسات التنموية الحكومية التي لم تركز على بناء بنية إنتاجية تتيح توليد فرص عمل مستمرة، مع وجود نسبة عالية من خريجي المعاهد والجامعات الذين يطمحون إلى فرص عمل مختلفة.

ويبقى القطاع غير الرسمي، والذي يشمل الأعمال غير الرسمية والعمل العائلي من قطاعات التشغيل الكبيرة داخل الأراضي الفلسطينية المحتلة. فيما يعمل القطاع الأهلي والخيري على تشغيل وتوظيف مباشر وغير مباشر لعدد كبير من الفلسطينيين، كما توفر وكالة الغوث فرص عمل للاجئين في مرافقها المختلفة.

ونجد أن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عرف العمل «الجهد المبذول في جميع الأنشطة التي يمارسها الأفراد بهدف الربح أو الحصول على أجرة معينة سواء كانت على شكل راتب شهري أو أجرة أسبوعية أو بالمايومة أو على القطعة أو نسبة من الأرباح أو سمسة أو غير ذلك من الطرق، كذلك فإن العمل بدون أجر أو عائد في مصلحة أو مشروع أو مزرعة للعائلة تدخل ضمن مفهوم العمل إذا كانت طبيعة العمل معتادة، ولا تعتبر الأنشطة المعتادة للفرد في الأعمال التطوعية والخيرية لدى الغير دون أجر عملاً»⁷. فيما يعرف الجهاز العمالة على أنها «جميع الأفراد الذين ينتمون لسن العمل (القوة البشرية) ويعملون، ويضم ذلك أصحاب العمل، المستخدمين بأجر- العاملين لحسابهم أو في مصالحهم الخاصة، بالإضافة إلى أعضاء الأسرة غير مدفوعي الأجر»⁸ ونرى من خلال مفهوم العمل أو العمالة الذي يعتمده جهاز الإحصاء، أن العمل غير المدفوع في الأسرة مشمول، وهذا يعني أنه لا توجد سياسات عمل موجهة خصيصاً لتلك الفئة التي تنتج ضمن الأعمال الأسرية، ولكن لا تتلقى راتباً مقابل

7 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2010. رام الله - فلسطين. ص 29.

8 المصدر السابق، ص 30.

دون النظر إلى المركبات الاقتصادية والتنموية داخل المجتمع الفلسطيني، وربط الموضوع باستراتيجية حقيقية تشمل الشركاء والمؤسسات كافة، وعلى كل الأحوال، نرى أن سياسات التشغيل يمكن حصرها كالآتي:

- سياسة توريد العمال، وخاصة في قطاع البناء والزراعة إلى داخل الخط الأخضر، وهذه استمرت حتى عام 2007.
- سياسة استيعاب جزء من العمال، والخريجين الجامعيين على كادر القطاع العام، حتى وصلت الأرقام إلى نحو 175 ألف موظف في القطاع العام لغاية عام 2011، ولم تأخذ بالحسبان موظفي الحكومة المقالة في قطاع

العمل. وعلى الرغم من أن هذا النوع من العمل مهم من أجل الحماية الاجتماعية في ظل غياب الدولة بمؤسساتها الكاملة، إلا أنه إشكالي في الوقت ذاته عندما يشمل المفهوم الرسمي للعمل والعمالة تلك الفئة دون تحديد.

سياسات التشغيل:

لا توجد بالمعنى الحقيقي إستراتيجية وطنية موحدة حول موضوع التشغيل في الأراضي الفلسطينية، ورغم صدور عدد من الخطط التنموية أحدثها (2008-2011، 2011-2013)، إلا أنها اعتمدت على وضع أهداف تسعى لحل مشكلة البطالة عبر تنشيط القطاع الخاص، وزيادة النمو الاقتصادي من

ونجد من عدة مصادر أن هناك تخبطاً لدى الاقتصاديين والمسؤولين الحكوميين الكبار في موضوع التشغيل والاقتصاد، وعلاقته مع الاحتلال، فرى من مقابلة للدكتور سمير عبد الله (وزير التخطيط السابق) قوله:

«في تفكيري ومنطقي الاقتصادي النظر إلى مصالح اقتصادية ووجود علاقات اقتصادية مع إسرائيل، والعلاقات اليوم تطورت تحت الاحتلال، اليوم الحديث عن 75% من تجارتنا مع إسرائيل، والرقم أكبر من ذلك حسب اعتقادي، والنظر إلى خارطة المصالح مع إسرائيل والاستفادة منها حتى سياسياً. المصالح مهمة، في 1970 كان أرباب العمل اليهود يتعاطفون معنا في إضراب العمال الفلسطينيين بناء على أوامر القيادة الموحدة. الذي أريد أن أراه أن العلاقات وجزءاً كبيراً من إسرائيل لهم مصلحة في نمو اقتصادنا، وتشغيل عمالنا، وأفضل لي أن يعمل العامل عندي حتى بالتعاون معهم. أنا مع التعاون ولكن الشركات تريد شروطاً، وتضع ضغطاً عليهم من الداخل، وتطويراً اقتصادياً، أنا مع مقاطعة كل الدول لإسرائيل، ولكن نحن لا نقاطع، لأنه عدو يجب التعامل معه والعمل عليه لتغييره. والنظر للمقاطعة بصورة براغماتية، فجاء الجدار لعزل الجمهور الإسرائيلي عنا.»¹

هكذا نرى أن وزيراً سابقاً مع إبقاء الاقتصاد الفلسطيني تابعاً لاقتصاد المحتل لأسباب سياسية، حتى مع وضع شروط، وليس وضع خطط من أجل تقوية وتنمية الاقتصاد الفلسطيني، وبنائه بطريقة تساهم في التحرر، كما ان وجهة النظر هذه تتناقض مع وجهة نظر صناعي ووزير الاقتصاد السابق (مازن سنقرط) الذي يعتبر أن:

”سببى نمو الاقتصاد الفلسطيني تحت الاحتلال ضعيفاً، الاقتصاد الفلسطيني هو رهينة للاحتلال، هذا الاقتصاد مقتطف من الاحتلال. بمعنى عندما يتحكم الاحتلال بالمعابر الحدودية من حيث الصادرات والواردات، وعندما يتحكم بقضية انسياب التجارة، وعندما نتحدث عن قضية العمالة التي تعمل في السوق الإسرائيلية وهي التي تحدد الأرقام، وعندما يستخدم المنطقة الفلسطينية كحديقة خلفية لاقتصاده، هذا واضح أن الاحتلال لديه برامج وقدراته وإمكانياته وسياساته في أن يبقى هذا الاقتصاد رهينة للاحتلال وأن يبقى دوماً سقفه منخفضاً.

مع كل المحاولات التي تتم سواء من القطاع الخاص أو من السلطة أو من مجتمع المانحين الذين يقدموا برامج مختلفة للشعب الفلسطيني، هي تعمل على تجميل صورة الاقتصاد من ناحية، وتحافظ على ثبات الناس على الأرض. ولكن المؤشرات الاقتصادية من حيث النمو ضعيفة ومتواضعة من أوسلو لغاية الآن.”²

1 سمير عبد الله، وزير التخطيط الدولي السابق. مقابلة، 2010/9/1.

2 مازن سنقرط، وزير الاقتصاد السابق. مقابلة، 2010/4/14.

لم ينجح في إعادة الزخم للاقتصاد الفلسطيني، لأن الاقتصاد دائماً تابع لاقتصاد الاحتلال، ولا يمكن إطلاقه قبل التحرر واستلام السيادة على الأراضي والمعابر.

والاحتلال قام بإغلاق السوق "الإسرائيلية" أمام العمالة الفلسطينية بشكل واسع، بل اعتمد على توريد عمالة أجنبية لتحل محل العمالة الفلسطينية التي كانت تقدر بنحو 250 ألف عامل، وتحديداً لاستبدالهم في قطاعي البناء والزراعة. ونرى أن نسب العمل في الخط الأخضر حسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لم تعد عالية كما في السابق.

أما برامج التشغيل المؤقت، فهي تعمل على إعطاء حقن تخدير مؤقتة من أجل التخفيف من حدة الفقر والبطالة، كما العديد من البرامج الكبيرة الممولة من المنظمات الدولية، من أجل الحد من نقمة الناس على الواقع الاقتصادي والمعيشي، بل إن العديد من البرامج وضعت شروطاً مهيبة للتشغيل مثل العمل مقابل الغذاء.

إحصائيات العمل والعمالة في الأراضي الفلسطينية:
تعتمد تعريفات العمل والقوى العاملة في الأراضي الفلسطينية على تعريفين، تعريف وضعه جهاز الإحصاء، وتعريف منظمة العمل الدولية. وتختلف معايير ومؤشرات احتساب كل مفهوم/ تعريف. وبالاعتماد على إحصائيات جهاز الإحصاء حسب تعريف منظمة العمل الدولية حول العمل، نرى أن نسبة القوى العاملة المشاركة في الأراضي الفلسطينية لعام 2010 قد بلغت 41.1%، وبلغت نسبة مشاركة الذكور 66.8%. أما الإناث فبلغت نسبة المشاركة 14.7% في انخفاض عن 2009.¹⁰

وبلغت المشاركة في القوى العاملة في الضفة الغربية 43.7%، وفي قطاع غزة 36.4% بسبب الحصار المفروض من الاحتلال وأثره على القطاعات الاقتصادية الإنتاجية وغير الإنتاجية. فيما بلغت

10 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2010. رام الله - فلسطين.

غزة، والتي بحسب بعض الأرقام توظف 35 ألف شخص.

- إطلاق برامج التشغيل المؤقت (مثل العمل مقابل الغذاء، برامج الطوارئ، والتشغيل المؤقت) وغيرها من البرامج، والتي عملت عليها السلطة الفلسطينية بالشراكة مع المنظمات الدولية، وأحياناً المنظمات الدولية مع المؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية.
- ربط سوق العمل بالجامعات، وتطوير التعليم والتأهيل المهني، من أجل تقليل نسبة البطالة الجامعية، وزيادة عدد المهنيين المؤهلين لسوق العمل، وورد ذلك في خطط الحكومة للأعوام 2008-2013.⁹
- قيادة القطاع الخاص للتنمية في الأراضي الفلسطينية، وتشجيع الاستثمار العربي والأجنبي عبر تنظيم مؤتمرات استثمار، من أجل خلق مشاريع استثمارية وزيادة فرص العمل المتوفرة.

على الرغم من تعداد خمس سياسات رئيسة اعتمدت عليها السلطة الوطنية في التشغيل والتوظيف، إلا أننا كما رأينا في الجدول السابق نلاحظ ارتفاع نسب البطالة بين الشباب، وبين القوى العاملة بشكل عام، حيث إن هذه السياسات تعالج مشاكل بشكل جزئي، ولا تضع استراتيجية محددة موضع التنفيذ. فالقطاع العام لم يعد يستوعب المزيد من الموظفين، كما أن السلطة الفلسطينية لديها عجز لعام 2012 بلغ 1.35 مليار دولار، ما يعني استحالة حل أزمة البطالة من خلال السلطة. وعندما حاولت السلطة، وتحديداً في خطة 2011-2013، الاهتمام بالتعليم والتأهيل المهني من أجل تقليل نسبة البطالة، تجاهلت أن هؤلاء الخريجين بحاجة إلى بنية تحتية وتحديداً إنتاجية تستطيع تشغيلهم، وبالتالي على السلطة الاستثمار في مجال الإنتاج، ولكن السلطة قررت أن تحول مسؤولية قيادة الاقتصاد والتنمية إلى القطاع الخاص، الذي يستثمر أكثر في الخدمات لأنها أكثر ربحية وأقل مخاطرة كما رأينا في إحصائيات التشغيل حسب القطاعات الاقتصادية، كما أن القطاع الخاص

9 معين، رجب، وأحمد الفرا، مرجع سبق ذكره.

تعالج سياسات السلطة الوطنية مشاكل التشغيل بشكل حزبي ولا تضع إستراتيجية محددة موضع التنفيذ

الخطرة، وترك مقاعد الدراسة على الرغم من أن قانون التعليم الفلسطيني يلزم بإنهاء الطفل مراحل التعليم الإلزامي. وهناك المئات من الروايات والقصص لأطفال يعملون، ومنها "وقف إيهاب أبو سلطان" 15 عاماً، بجانب عربته المتحركة التي يبيع عليها المكسرات في أحد المتنزهات، أبو سلطان الذي يعمل منذ تسع سنوات في هذه المهنة بدا خبيراً بأمور البيع والشراء. وقال ان: "تعطل والدي عن العمل وسوء وضعنا الاقتصادي دفعا بي إلى حيث تروني اليوم، فأنا أداوم هنا من بعد الظهر وحتى الساعة العاشرة مساءً لأحصل مبلغاً مالياً نستعين به على شطف العيش". أبو سلطان لم يترك الدراسة على أمل أن يتمكن بعد إتمامه المرحلة الإعدادية من الالتحاق بالثانوية المهنية، ليتعلم حرفاً يمكن له من خلال مزاولتها أن يعيل أسرته وينشلها من وضعها الاقتصادي السيئ. أمنيات أبو سلطان بالعيش كبقية أبناء جيله تتحطم أمام سوء وضع الأسرة الاقتصادي، وحاجتها إلى نفقات كثيرة في ظل صعوبة حصول والده على فرصة عمل!¹⁴

2- الشباب والحق في العمل:

يعتبر المجتمع الفلسطيني فتياً وشاباً معاً، فالهرم السكاني عريض من الأسفل، وعلى الرغم من هذا لم تستغل طاقات الشباب في العمل، بل يعاني المجتمع الفلسطيني من ظاهرة بطالة الشباب، وتحديدًا خريجي التعليم الجامعي، ما خلق أزمات متعددة. ولم تستطع السلطة الفلسطينية حلها، على الرغم من محاولة توظيف الشباب بنسب كبيرة داخل القطاع العام، حيث نجد أن «البطالة اتخذت مساراً متزايداً وتحديدًا للفئة العمرية 15-24 عاماً خلال السنوات 199-2008، حيث ارتفعت النسبة للفترة المذكورة من 17.3% إلى 40.2% لكلا الجنسين»¹⁵.

14 فلسطين أون لاين. «عمالة الأطفال تنفث والمطلوب خطة علاج». فاطمة العويني. 2011/11/19. الموقع الإلكتروني: <http://www.felesteen.ps/index.php?page=details&nid=26378>

15 رجب، معين، وأحمد الفراء. 2009. سياسات القوى العاملة الفلسطينية بين النظرية والتطبيق. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. رام الله.

نسبة البطالة 23.7%، وبلغت بين الذكور 23.1% مقابل 26.8% للإناث.¹¹

ونجد أن أكبر قطاع مشغل للقوى العاملة هو قطاع الخدمات بنسبة 38.3%، تلاه قطاع التجارة وأنشطة المطاعم والفنادق بنسبة 19.3%، ثم قطاع البناء والتشييد بنسبة 13.2%. ويتوزع العاملون بنسبة 63.5% في الضفة الغربية، و26% في قطاع غزة، و10.5% في «إسرائيل» والمستوطنات. وبلغت نسبة العاملين في القطاع العام 24%، وفي القطاع الخاص¹² 64.5%. ونلاحظ هنا أن القطاع الخاص قد شمل العمل الأهلي والخيري، ووكالة الغوث وباقي القطاعات تحت تعريف واحد موسع اسمه القطاع الخاص، دون تمييز بين الشركات الفردية والكبيرة والمساهمة وبين باقي أنواع القطاعات المهمة في الأراضي الفلسطينية.

تحليل المشاكل الأساسية للحق في العمل:

1- الأطفال والعمل:

نظم قانون العمل الفلسطيني موضوع تشغيل الأحداث ووضع ضوابط وشروطاً لعملهم، ومنها حظر عملهم قبل بلوغهم سن الخامسة عشرة، ومنعهم من العمل في الصناعات والمهن الخطرة، ووجود فحص طبي. أما المنظمات الدولية فهناك موقف واضح لها بمنع العمل تحت سن الثامنة عشرة. ولكن على الرغم من هذه الاتفاقيات والقوانين، إلا أن الأطفال يعملون في الأراضي الفلسطينية في شتى المهن، وفي الأعمال العائلية، وفي الأعمال الجائلة والخطرة. وحسب إحصائيات جهاز الإحصاء الفلسطيني «إن 4.9% من الأطفال في سن 10-17 يعملون، بواقع 6.7% في الضفة، و1.9% في قطاع غزة»¹³.

ونرى حالات كثيرة لعمالة الأطفال في الأعمال

11 المصدر السابق.

12 المصدر السابق.

13 جريدة القدس، 2011/11/22. الإحصاء: عمالة الأطفال في فلسطين بلغت 4.9% .. أعلى معدل بطالة سجل في طولكرم وقلقيلية ورفع. الموقع الإلكتروني: <http://www.alquds.com/news/article/view/id/311602>

يعاني المجتمع الفلسطيني من ظاهرة بطالة الشباب، وتحديدًا خريجي التعليم الجامعي، ما خلق أزمات متعددة

جدول يوضح معدلات البطالة للفئة 15-24 للفترة (1999-2008)¹⁶

| السنة | كلا الجنسين | ذكور | إناث |
|-------|-------------|------|------|
| 1999 | 17.3 | 16.9 | 20.6 |
| 2004 | 39.8 | 38.9 | 44.8 |
| 2005 | 36.4 | 34.8 | 46.1 |
| 2006 | 35.7 | 34.4 | 43.2 |
| 2007 | 35.3 | 34 | 42.5 |
| 2008 | 40.2 | 38.8 | 47.3 |

ونلاحظ أن البطالة بين صفوف الشباب قد ازدادت بعد اندلاع الانتفاضة الثانية، وممارسات الاحتلال تجاه الشعب الفلسطيني، ومنع العمالة الفلسطينية (ومعظمها من الشباب) من العمل داخل أراضي عام 48، كما نلاحظ أن البطالة بين صفوف الإناث أعلى بكثير بعد الانتفاضة عما قبلها، بما يعنيه من عدم وجود سياسة وطنية للتشغيل تركز على الشباب كفئة عمرية، وتعمل على إنتاج وخلق فرص عمل موجهة للشباب، وتحديدًا الخريجين منهم، عدا سياسة التوظيف في القطاع العام التي وصلت إلى نهاية قدرتها الاستيعابية، وكذلك من منظور النوع الاجتماعي.

3- مشكلة المعوقين والعمل:

أقر قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 ما نسبته 5% من فرص التشغيل للمعوقين حيث «أوجب القانون على صاحب العمل تشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين في أعمال تتلاءم مع إعاقاتهم وذلك بنسبة لا تقل عن 5% من حجم القوى العاملة في المنشأة»¹⁷.

على الرغم من الوعود الرسمية المتكررة بتطبيق قانون العمل الفلسطيني، وتخصيص 5% من الوظائف للمعوقين، ما زالت المؤسسات المختصة تشكو التهميش والبطء في تنفيذ القانون في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وتشير أحدث تقديرات

16 مجلة المراقب الاقتصادي والاجتماعي، عدد 16 في (رجب، معين، وأحمد الفرا، 2009، مصدر سبق ذكره).

17 قانون العمل الفلسطيني، مرجع سابق.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى تزايد عدداً الأفراد الذين يعانون صعوبات (إعاقات) ليبلغ نحو 108 آلاف فرد في الضفة الغربية أي 5.3% من عدد السكان.

وفي غزة تشير إحصائيات اتحاد المعوقين إلى وجود نحو 70 ألف حالة في القطاع، أي بنسبة 4% من عدد السكان.

وتنص المادة (13) من قانون العمل الفلسطيني على إلزام صاحب العمل بتشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين في أعمال تتلاءم مع إعاقاتهم، وذلك بنسبة لا تقل عن 5% من حجم القوى العاملة في المنشأة.

كما تنص المادة (34) التابعة للوائح قانون الخدمة المدنية -المعدل عام 2005- على مراعاة الدوائر الحكومية -عند كل تعيين جديد- لضرورة استكمال نسبة الـ5% المحددة لتوظيف المعوقين.

غير أن معطيات جهاز الإحصاء تظهر أن نحو 76.6% من الأفراد المعوقين الذين تبلغ أعمارهم 10 سنوات فأكثر هم خارج القوى العاملة.

وأشار الجهاز إلى أن ما نسبته 32.2% من الذين لديهم إعاقة لم يتلقوا خدمات طبية أو اجتماعية، فيما لم يحصل أكثر من نصف الأفراد المعوقين على أي تعليم، مقابل 19% فقط حصلوا على تعليم ثانوي فأعلى.

فمطالبات الاتحادات والجمعيات الخاصة بالمعوقين ما زالت تذهب سدى "تبدي أمينة سر اتحاد المعوقين في غزة سوسن الخليلي، استياءها من تدني استجابة الجهات الرسمية لمطالب المعوقين رغم الوعود المتكررة بذلك، مضيفة أن التوظيف في المؤسسات الحكومية ما زال مقتصرًا على بعض الوزارات فقط. وتعتبر الخليلي أن فئة المعوقين ما زالت مهمشة حتى الآن، ولم تقم أي جهة بتطبيق قانون العمل وتخصيص نسبة الـ5% من الوظائف لصالح هذه الفئة بسبب التذرع بقلّة الإمكانيات وزيادة تكلفة استيعاب المعوقين.

ومن جهته أوضح مسؤول اتحاد المعوقين في مدينة الخليل -جنوب الضفة الغربية- رمزي العملة، أن

تدني استجابة الجهات الرسمية لمطالب المعوقين رغم الوعود المتكررة بذلك، مضيفة أن التوظيف في المؤسسات الحكومية ما زال مقتصرًا على بعض الوزارات فقط

فإن نسبة هؤلاء العمال إلى مجموع القوى العاملة تبلغ 19.4%¹⁹

والعمل النقابي يستدعي الكثير من النقد الموجه من داخل الحركة النقابية أو من خارجها، حيث إن هناك عدداً من الأزمات داخل النقابات الرئيسية، وتحديدًا بسبب صراعات الأحزاب داخلها، بالإضافة إلى المحاولات المستمرة للسلطة للتأثير على قياداتها «تتنوع أزمات العمل النقابي في فلسطين حيث يفتقر العمل النقابي إلى قاعدة بيانات ومعلومات إحصائية دقيقة، ما يشير إلى الفوضى في العمل والتشردم وغياب الحس العالي بالمسؤولية، وتغييب الانتخابات داخل النقابات وغيرها من المؤسسات، ما يدفع إلى توجيه النقد لعملية الانتخابات الشكلية التي تتم أحياناً في ظل حالة العضوية الضيقة في النقابات كافة خصوصاً، إلى جانب عدم الوضوح في البيانات أو الأرقام أو الإحصاءات الدقيقة التي تتيح التوزيع المهني للمنتسبين في الأطر، الأمر الذي يفرض المطالبة والمبادرة إلى إنجازها، مع ضرورة العمل لوضع هيكلية تنظيمية موحدة لجميع الاتحادات والنقابات.»²⁰

19 بطمة، سامية، ويوسف عدوان. 2007. «سبل تفعيل دور النقابات العمالية في صياغة السياسات العامة». رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
20 عبد العاطي، صلاح. 2006. العمل النقابي في فلسطين. بين الواقع والطموحات. الحوار المتمدن، الموقع الإلكتروني: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=59129>

تطبيق قانون الـ5% يتم جزئياً، مشيراً إلى محاولات بدأت مؤخراً لتطبيق قانون العمل، لكنها لم تصل إلى الحد المطلوب.

وأوضح أن عدد المعوقين في محافظة الخليل وحدها يزيد على 30 ألفاً، 9 آلاف منهم فقط مسجلون في الاتحاد، مشيراً إلى استمرار الاتصالات مع الجهات الرسمية لضمان حصول المعوقين على حقوقهم كاملة.¹⁸

4- النقابات العمالية في فلسطين:

توجد في فلسطين عشرات النقابات العمالية والوظيفية المختلفة، وتعمل تحت إطار منظمة التحرير والقوى والفصائل السياسية، بالإضافة إلى تشكيلات نقابية مستقلة. ويمكن بالإجمال التركيز على أربعة أجسام نقابية رئيسة داخل الضفة الغربية وقطاع غزة، وهي الاتحاد العام لعمال فلسطين، الاتحاد العام للنقابات المستقلة، نقابة الموظفين العموميين. بالإضافة إلى وجود النقابات المهنية الفاعلة مثل نقابة المهندسين، الأطباء، المعلمين، وغيرها من النقابات.

وعلى الرغم من هذا فإن هناك تشردماً في العمل النقابي، وضعف دور هذه الاتحادات النقابية والنقابات في الدفاع عن حقوق منسوبيها على مستوى الشركات والمصانع والمؤسسات، أو على مستوى نقاش ونقد القوانين والتشريعات والسياسات. كما أن هناك نقداً كبيراً يوجه للنقابات حول علاقة قيادتها بالحكومة بما يحد من فعاليتها، وهو ما قد يفسر التراخي في الدفاع عن حقوق المنتسبين. يضاف إلى ذلك أن نسبة الانتماء إلى النقابات، وتحديدًا العمالية ليست كبيرة إذا ما قورنت مع حجم القوى العاملة الفلسطينية، حيث تشير بعض الدراسات إلى أن «عدد المنخرطين في الحركة العمالية سواء المنتسبين أو المسجلين يبلغ نحو 170 ألف عامل،

18 الجزيرة . نت. «مطالب بتشغيل المعوقين في فلسطين». عوض الرجوب. الموقع الإلكتروني: <http://www.aljazeera.net/news/pages/01a1b6018f1e-4bd1-9ab5-net/news/pages/01a1b6019d2f722aedeb>

هناك تشردماً في العمل النقابي، وضعف دور هذه الاتحادات النقابية والنقابات في الدفاع عن حقوق منسوبيها على مستوى الشركات والمصانع والمؤسسات، أو على مستوى نقاش ونقد القوانين والتشريعات والسياسات

التوصيات العامة:

- دعم التوجه الحالي نحو العمل على لجنة الحوار الاجتماعي بقيادة وزارة العمل، ويجب تطوير هذه اللجنة لتضم القطاعات كافة، ومنها المجتمع المدني من أجل بلورة تفاهات وطنية حول العمل والتشغيل وباقي القضايا.
- تطوير خطط التنمية الفلسطينية من أجل وضع سياسات مناسبة للتعامل مع قضايا العمل والبطالة لأن ما هو موجود حالياً لا يتلاءم مع مستوى التحديات.
- تطوير دور المؤسسات الدولية، وتحديداً منظمة العمل الدولية في إبراز والتعامل مع انتهاكات الاحتلال مع الحق بالعمل.
- العمل على التصدي للاحتلال في الميادين كافة، وكذلك في ميدان العمل والإنتاج، من أجل إنهاء استباحة الاحتلال للاقتصاد الفلسطيني عبر إغراق السوق ببضائعه، وتدمير المنتجات الوطنية.

التوصيات المحددة:

- أهمية ربط سوق العمل مع التعليم العالي، وتحديداً في تخطيط التخصصات، وتشجيع تطوير قطاع الأعمال المعتمد على الرأسمال البشري النشط والشاب.
- تطوير التعليم المهني، مع تشجيع الاستثمار في قطاع الإنتاج من أجل توظيف المهنيين في هذا القطاع.
- تطوير قطاع الأعمال العائلية كمشغل كبير محتمل، مع تأهيله، ووضع قوانين تنظم عمله، وإيجاد حوافز خاصة لهذا القطاع المهم من الناحية الاجتماعية.
- التحول من المفاهيم القائمة على النمو الاقتصادي وتحرير السوق تحت الاحتلال، إلى مفاهيم تنموية شاملة تقوم أساساً على تعزيز صمود المجتمع الفلسطيني، والاستثمار في القطاع الزراعي والصناعي والإنتاجي، وتنمية الموارد البشرية.
- اللجوء إلى المنظمات الدولية من أجل الحد من استهداف الاحتلال للمكونات الاقتصادية والتنموية الفلسطينية.
- العمل على تعزيز مقاطعة البضائع "الإسرائيلية" وتشجيع المنتجات المحلية بما من شأنه توفير فرص عمل كبيرة.
- تطوير دور المجتمع المدني والنقابات المختلفة في صياغة السياسات التنموية والتشغيلية من أجل بناء سياسات تشاركية.
- تفعيل دور النقابات العمالية في الدفاع عن حقوق منتسبيها بشكل خاص، والعمال بشكل عام من أجل توفير العمل اللائق لهم، والحماية الاجتماعية، وحد أدنى لائق من الأجور.
- تحويل دور البنوك العاملة في الأراضي الفلسطينية من إقراض موجه للاستهلاك إلى إقراض موجه للإنتاج والاستثمار بما سيوفر فرص عمل بحجم كبير.