



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (6)



قرار رفع الحد الأدنى للأجور: فرص التطبيق

آب 2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تلفون: +972 (2) 2987053/4

فاكس: +972 (2) 2987055

info@mas.ps

ww.mas.ps

قرار رفع الحد الأدنى للأجور: فرص التطبيق

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

طاولة مستديرة (6)

آب 2022

إعداد :

الدكتور بلال فلاح، محاضر في جامعة بوليتكنك فلسطين

أعدت هذه الورقة الخلفية بدعم من

 HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG
فلسطين والأردن

إن الآراء والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه الوثيقة هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر مؤسسة هنريش بل (فلسطين والأردن).

1. المقدمة والأهداف

أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني قرار رقم (4) لسنة 2021 برفع الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق دولة فلسطين بداية العام 2022 إلى مستوى 1880 شيكلاً للأجر الشهري (85 شيكلاً للأجر اليومي، و10.5 أجر عن ساعة العمل الواحدة). وجاء هذا القرار ليصادق على مخرجات المفاوضات والحوار الذي جرى بين الحكومة الفلسطينية وممثلي العمال وأصحاب العمل. أشار هذا القرار نقاشاً حول توقيت إقراره الذي جاء بعد أن عصفت جائحة كورونا بالاقتصاد الفلسطيني، ومدى تأثيرها على قدرة بعض القطاعات الاقتصادية على الالتزام به، ناهيك عن إشكاليات تطبيق القرار في قطاع غزة الذي يعاني من ظروف اقتصادية خانقة بسبب الانقسام الفلسطيني والحصار الإسرائيلي منذ ما يزيد على 15 سنة. كما يأخذ البعض على هذا القرار أنه تم، وما زالت نسبة العمال الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى من الأجر الأول (1450 شيكل شهرياً) عالية، وبخاصة بين الإناث، مما يضيف تساؤلات حول الجدوى من رفعه، وقدرة الحكومة الفلسطينية على تطبيقه.

تهدف هذه الورقة إلى عرض أهم مستجدات سوق العمل في الضفة الغربية وفي قطاع غزة عشية مصادقة مجلس الوزراء على قرار رفع الحد الأدنى للأجور، لما لذلك من أهمية لفهم فرص تطبيقه وتأثيره على الاقتصاد الفلسطيني. إذ سيتم تناول التغييرات في مستوى الأجور، والبطالة، والتضخم في الضفة الغربية وفي قطاع غزة. توثق الورقة مستوى امتثال أصحاب العمل للحد الأدنى الأول، حتى نهاية العام 2021، وكذلك مستوى التزامهم برفعه للمستوى الجديد بحسب ما تتيحه البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التي تغطي الربع الأول من هذا العام. كما تتناول حيثيات الحوار بين أطراف العمل ومدى مراعاتها للممارسات الفضلى في تمثيل العاملين وأصحاب العمل، والتأكد من فرص تطبيق القرار. سيساعد هذا النقاش محوري جلسة الطاولة المستديرة على فحص مدى قدرة القطاع الخاص الفلسطيني على الالتزام الطوعي بقرار الحد الأدنى للأجور كما نص عليه قرار مجلس الوزراء. سيساعد، أيضاً، في طرح السيناريوهات التي يمكن أن تتبناها وزارة العمل لإلزام منشآت القطاع الخاص بتطبيق هذا القرار، إضافة إلى انعكاساته المتوقعة على نسب التشغيل. لكن، في البداية، ستعرض الورقة، بشكل مقتضب، الإطار النظري لفرض سياسة الحد الأدنى للأجور، ومحددات قيمته، وتأثيرها على مستوى البطالة والفقير.

2. التأطير النظري لسياسة الحد الأدنى للأجور

1-2 دوافع تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور

تعتمد معظم الدول سياسة الحد الأدنى من الأجور كأداة سياساتية لخدمة أهداف اجتماعية بالدرجة الأولى، ومنها تخفيض نسبة الفقر، وجسر الهوة في الأجور، والحد من آثار التضخم، ومنع استغلال العمال. تعرف منظمة العمل الدولية⁽¹⁾ (ILO) (2008) الحد الأدنى للأجور بأنه «أقل مبلغ يتوجب دفعه للغالبية العظمى من العمال في دولة معينة لقاء العمل لمدة ساعة أو يوم أو شهر، على أن يتم تحديد هذا المبلغ على ضوء تغطية الاحتياجات الأساسية للعامل وأفراد عائلته، تبعاً لمستوى الشروط الاقتصادية والاجتماعية السائدة في تلك الدولة». يدفع العديد من الاقتصاديين بضرورة تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور عند فشل آليات سوق العمل الحر (آليات العرض والطلب) في رفع مستوى الأجور نتيجة وجود معدلات عالية من البطالة، وغياب تمثيل عادل للعمال يقلل من سطوة أصحاب العمل اتجاه خفض الأجور. تخدم هذه السياسة في الغالب الفئات المهمشة، وبخاصة من النساء والأقل تعليماً، وتعمل على تأمين حاجاتهم المعيشية الأساسية.

2-2 معايير تقدير الحد الأدنى للأجور

تختلف قيمة الحد الأدنى للأجور من بلد إلى آخر باختلاف المستوى الاقتصادي، وخصائص سوق العمل، وطبيعة النظم السياسية والاقتصادية المتبعة. وفي هذا الإطار، وضعت منظمة العمل الدولية عدداً من المعايير الاسترشادية كي تساعد الدول في تحقيق الغاية الاجتماعية المتوخاة من تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور. تضم هذه المعايير:⁽²⁾

(1) ILO. Global Wage Report 2008/09 Minimum Wages and Collective Bargaining, Towards Policy, 2008.

(2) Minimum Wage Fixing Convention (1970), No 131 http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312276: NO.

1. حاجات العمال وعائلاتهم.
2. معدل الأجر العام في الدولة.
3. تكاليف المعيشة وتغيرها عبر الزمن.
4. إعانات الضمان الاجتماعي، إن وجدت.
5. متطلبات التطور الاقتصادي مثل رفع مستوى الإنتاجية، والرغبة في تخفيض معدل البطالة.

كما أكدت منظمة العمل الدولية، من خلال توصياتها لتقدير الحد الأدنى للأجور - رقم 135 للعام 1970،⁽³⁾ على أهمية تعديل مستوى الحد الأدنى للأجور بشكل دوري أو غير دوري تبعاً للتغيرات التي قد تطرأ مثلاً على تكاليف المعيشة، والتغير في مستوى الأجور، ومواجهة صدمات اقتصادية طارئة. وعادة ما يرجى من رفع مستوى الحد الأدنى للأجر، الحفاظ على قيمته الشرائية في ظل ارتفاع مستوى التضخم، أو مجازاة الارتفاع في متوسط الأجور. وبناءً على المعايير المذكورة أعلاه، اعتمدت منظمة العمل الدولية عدداً من المؤشرات الاسترشادية لتقدير الحد الأدنى للأجور، تشمل مؤشر الحد الأدنى للأجور المعيشية (minimum living wage)، الذي يحدد خط الفقر لقيمة الحد الأدنى للأجر ومستوى الفقر.⁽⁴⁾ وكذلك مؤشر نسبة الحد الأدنى للأجر من متوسط/وسيط الدخل، الذي يراعي، كما تناقش الورقة في الأسفل، التأثيرات السلبية المحتملة لتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور، بحيث لا تتجاوز قيمته مستوى معيناً من قيمة معدل (وسيط) الأجر في الدولة. وتتباين قيمة هذا المؤشر من دولة إلى أخرى، حيث بلغت، على سبيل المثال، بحسب بيانات (OECD) للعام 2019، 22% في الولايات المتحدة الأمريكية، و45% في كندا، و50% في فرنسا، و44% في ألمانيا، فيما وصلت إلى 59% في كولومبيا.⁽⁵⁾

3-2 التأثيرات الاقتصادية لسياسة الحد الأدنى للأجور

التأثير على مستوى البطالة

على الرغم من وجاهة تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور من ناحية تعزيز العدالة الاجتماعية، فقد يصاحبه تكبد تكاليف اقتصادية أهمها رفع معدل البطالة. فالنظرية الاقتصادية تفيد بأن زيادة الأجر، وبخاصة للقطاعات ذات الإنتاجية المتدنية، قد يدفع أصحاب العمل إلى تسريح عاملين، أو خفض وتيرة التشغيل، للتعامل مع تأثير الزيادة في التكاليف. لكن الأدبيات الإمبريقية تظهر أن تحقق هذه الانعكاسات الاقتصادية، ومقدار تأثيرها، يعتمد على مسائل عدة. أما الأولى، فتتعلق بقيمة الحد الأدنى للأجر نسبة إلى معدل الأجر في سوق العمل. فكلما قلت الفجوة بين الأجرين، زاد احتمال تحقق التأثير السلبي على التشغيل. وعموماً، يرى العديد من الاقتصاديين أن معدل البطالة سيرتفع إذا زاد مستوى الحد الأدنى للأجور عن معدل الأجور. لكن هناك عوامل أخرى قد تحد من التأثير السلبي، وأولها يتعلق بقدرة المشغلين على رفع أسعار المنتجات/الخدمات لامتناس الزيادة في تكاليف التشغيل. ويتعلق العامل الثاني بتعزيز الإنتاجية. فارتفاع الأجر يزيد من رضى العاملين، ما قد يحفز إنتاجيتهم ويعوض عن ارتفاع فاتورة الأجور. كذلك يشير الباحثون إلى ما يعرف بالتأثير الكنزي للحد الأدنى للأجر. فالزيادة في دخل العمال سيحسن من قدرتهم الاستهلاكية، وبالتالي يرفع من مستوى الطلب الكلي وزيادة مستوى التوظيف. ولعل تباين الوزن النسبي لهذه العوامل عبر الدول، يفسر التباين في نتائج تأثير سياسة الحد الأدنى للأجور على معدل البطالة. فمثلاً، وثقت بعض الدراسات وجود تأثير سلبي على مستوى التشغيل في فرنسا، وكندا، والمملكة المتحدة. فيما لم تتوصل أخرى إلى مثل هذه النتائج في الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل (المزيد من النقاش حول هذه الأدبيات والدراسات ذات العلاقة، راجع دراسة الفلاح، 2014).⁽⁶⁾

(3) أنظر:

Minimum Wage Fixing Recommendation (1970), No 135

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312473:NO.

(4) يعرف الحد الأدنى للأجور المعيشية بأنه ذلك المبلغ الذي يمكن العامل من تجاوز خط الفقر. ويمكن احتسابه بناءً على المعادلة التالية، الحد الأدنى للأجور المعيشية = (خط الفقر × حجم العائلة النسبي) / عدد العاملين في العائلة. وبحسب (OECD scale) يقاس الوزن النسبي لعائلة مكونة من زوجين وأطفالهما، بحيث يأخذ الفرد البالغ الأول وزناً قيمته 1 مقابل 0.7 للفرد البالغ الثاني. أما الوزن النسبي للأطفال فيبلغ 0.5. للمزيد عن مؤشر الحد الأدنى للأجور المعيشية، انظر:

Anker, Richard (2008). Living Wages Around the World: A New Methodology and Internationally Comparable Estimates. International Labour Review. 145. 309 - 338. 10.1111/j.1564-913X.2006.tb00037.x.

(5) <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>

(6) الفلاح، بلال (2014). تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية). رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

التأثير على التضخم ومستوى الفقر

يشير عدد من الدراسات إلى أن فرض الحد الأدنى للأجور قد يزيد من حدة التضخم نتيجة الزيادة في تكاليف التشغيل (تأثير العرض) وارتفاع مستوى الاستهلاك (تأثير الطلب). وفي المحصلة، يتناسب مقدار التأثير على التضخم طردياً مع ارتفاع نسبة العمال المتوقع زيادة أجورهم والزيادة في معدل الأجور المصاحب لتطبيق الحد الأدنى للأجور. إلا أن الدراسات الإمبريقية تفيد بوجود تأثير إيجابي محدود على مستوى التضخم. فمثلاً، بينت بعض الدراسات التي تناولت الاقتصاد الأمريكي، أن رفع الحد الأدنى للأجر بـ 10٪، يزيد من وتيرة التضخم بنسبة تتراوح ما بين 0.2٪ و1.5٪⁽⁷⁾.

وأما بالنسبة إلى التأثير على نسبة الفقر، فيعتمد مقداره، في المجمل، على قيمة الحد الأدنى من الأجور. إذ ستحسن القدرة الشرائية للفقراء المستفيدين من تطبيق هذه السياسة كلما ارتفعت القيمة. لكن، في المقابل، سيزيد الارتفاع المتوقع في معدل البطالة الذي قد ينتج كتأثير عكسي لتطبيق هذه السياسة، العبء على الذين قد يفقدون وظائفهم. وفي المجمل، يعتمد التأثير النهائي على الوزن النسبي لكل من هذين العاملين. فمن المتوقع أنه ستقل نسبة الفقر كلما قل عدد العمال الخاسرين (الذين يفقدون وظائفهم) وارتفع مقدار التأثير الإيجابي على القدرة الشرائية⁽⁸⁾.

3. أداء سوق العمل الفلسطيني عشية إقرار رفع الحد الأدنى للأجور

3-1 معدل البطالة ونسبة المشاركة في القوى العاملة

بلغ عدد المشاركين في القوى العاملة في فلسطين العام 2021، بحسب مسح القوى العاملة الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حوالي 1.41 مليون فرد، حيث يمثلون 43.4٪ من مجموع الأفراد الذين تبلغ أعمارهم 15 سنة فأكثر. وقد أشارت نتائج المسح إلى وجود تفاوت في نسبة المشاركة على المستوى المناطقي. فقد بلغت 45.8٪ في الضفة الغربية، بواقع 73.63٪ للذكور، مقابل 17.2٪ للإناث. أما في قطاع غزة، فبلغت 39.4٪ (61.2٪ للذكور مقابل 17.3٪ للإناث). أما بالنسبة لعدد العاملين، فقد بلغ حوالي 1.04 مليون عامل، حيث يعمل 75٪ منهم في الضفة الغربية وسوق العمل الإسرائيلي. يشكل العمال الفلسطينيون الذين يعملون في سوق العمل الإسرائيلي، ما نسبته 14٪ من مجمل العمالة على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة (حوالي 19٪ من إجمالي العمالة في الضفة الغربية).

جدول 1: معدل البطالة بحسب الجنس في الضفة الغربية وقطاع غزة 2019-2021

المنطقة	الجنس			المنطقة		
	2021	2020	2019	2021	2020	2019
الضفة الغربية وقطاع غزة	26.40٪	25.90٪	25.30٪	22.40٪	22.50٪	21.30٪
	22.40٪	22.50٪	21.30٪	42.90٪	40٪	41.20٪
الضفة الغربية	15.50٪	15.70٪	14.60٪	12.40٪	13.20٪	12.10٪
	12.40٪	13.20٪	12.10٪	28.90٪	27٪	25.80٪
قطاع غزة	46.90٪	46.60٪	45.10٪	41.90٪	42.10٪	39.50٪
	41.90٪	42.10٪	39.50٪	65٪	63.60٪	63.70٪

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (2019، و2020، و2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

مع انتهاء الإجراءات الحكومية المتعلقة بمواجهة جائحة كورونا بداية العام 2021، بدأ الاقتصاد الفلسطيني بالتعافي، وقد قطع شوطاً مهماً في ذلك. فكما هو موثق في جدول (1)، حيث زاد معدل البطالة للضفة الغربية وقطاع غزة والمسجل العام 2021 بشكل طفيف عن الفترة التي سبقت الجائحة (سنة 2019). والاستثناء، هنا، للذكور في الضفة الغربية، حيث تظهر البيانات تحسناً في أدائهم، فقد تراجع معدل البطالة تقريباً إلى سابق عهده في العام 2019. لكن بالنظر إلى مؤشر المشاركة في القوى العاملة، تظهر البيانات الموثقة في جدول (2) تحسناً ملحوظاً قياساً بفترة الجائحة، لكن لم تعاود هذه النسبة ارتفاعها إلى المستوى الذي كانت عليه في العام 2019. وعليه، يمكن الاستنتاج أن المصادقة على رفع مستوى الحد الأدنى للأجور قد تمت ولم يتعاف سوق العمل الفلسطيني بشكل كامل. لكن معدل البطالة ومستوى المشاركة في سوق العمل عشية المصادقة كان قريباً من الحد الذي كان عليه قبل الجائحة.

(7) Lemos, Sara (2004) "Minimum Wage Policy and Employment Effects: Evidence From Brazil." *Economia* 5: 219-266.

(8) Cunningham, Wendy V. (2007). *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*. World Bank Publications.

جدول 2: نسبة المشاركة في القوى العاملة بحسب الجنس في الضفة الغربية وقطاع غزة 2019-2021

المنطقة	2019			2020			2021		
	الجنسان	ذكور	إناث	الجنسان	ذكور	إناث	الجنسان	ذكور	إناث
الضفة الغربية وقطاع غزة	44.30%	69.90%	18.10%	40.90%	65.10%	16%	43.40%	68.90%	17.20%
الضفة الغربية	46.40%	74.40%	17.40%	44.40%	71.20%	17%	45.80%	73.60%	16.80%
قطاع غزة	40.90%	62.30%	19.20%	35.30%	55.20%	15.00%	39.40%	61.20%	17%

مصدر البيانات: مسوح القوى العاملة (2019، و2020، و2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

3-2 مستوى الأجور

تظهر بيانات مسوح القوى العاملة للعام 2021 تفاوتاً كبيراً في الأجور بين الضفة الغربية (132 شيكلاً) وقطاع غزة (66.5 شيكل). وفي مفارقة لافتة، يزيد معدل الأجور للذكور عن الإناث في الضفة الغربية (128 شيكلاً مقابل 113 شيكلاً) لكنه يقل في قطاع غزة (66 شيكلاً للذكور مقابل 86 شيكلاً للإناث). ويعود الاختلاف في فروق الأجور إلى التوزيع الجندي للعاملين بحسب نوع المشغل؛ إذ تعمل نسبة أكبر من الإناث (ربع الإناث العاملات) في قطاع غزة في الأونروا التي تعد المشغل الأعلى أجراً مقارنة بباقي المشغلين (انظر جدول 1)، بينما تعمل نسبة أكبر من الذكور في القطاع الخاص (الأقل أجراً). وفي الإجمال، يشغل القطاع الخاص ربع الإناث العاملات ونصف الذكور العاملين في قطاع غزة. وأما في الضفة الغربية، فلا تشغل الأونروا سوى نسبة بسيطة من الإناث، في حين يتشارك القطاعان العام والخاص مناصفة في تشغيلهن. وفي المقابل، يشغل القطاع الخاص في الضفة غالبية الذكور يليه القطاع الحكومي (انظر جدول 1).

جدول 3: توزيع الأجور في الضفة الغربية وقطاع غزة بحسب الجنس ونوع المشغل للعام 2021

المشغل	نسبة التشغيل				معدل الأجور/شيكال			
	الضفة الغربية		قطاع غزة		الضفة الغربية		قطاع غزة	
	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور	إناث	ذكور
القطاع الحكومي	24.00%	43.30%	42.10%	132.3	125.3	99	100.3	
الحكم المحلي	3.00%	1.00%	0.90%	105.5	92.1	65.5	70	
الأونروا	0.70%	3.00%	24.70%	133.9	140.7	115.9	121.3	
المؤسسات غير الهادفة للربح	0.60%	3.50%	6.90%	134.2	89	46.9	48.2	
القطاع الخاص	70.30%	45.00%	24.70%	125.2	95.7	32.5	35.3	
المجموع	98.60%	96.80%	99.20%					

مصدر البيانات: مسوح القوى العاملة (2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.
 % يقل المجموع عن 100% لأن جدول 3 لا يوثق مشغلين آخرين مثل المنشآت الأجنبية.

يبلغ معدل الأجر في القطاع الخاص في الضفة الغربية حوالي 120 شيكلاً مقابل 33 شيكلاً في قطاع غزة (أي ربع أجر الضفة الغربية). أما في القطاع الحكومي، فيبلغ معدل الأجر حوالي 130 شيكلاً في الضفة الغربية مقابل 100 شيكل في قطاع غزة. يوثق جدول 3 كذلك التوزيع الجندي للأجور بحسب نوع المشغل، إذ بلغت فجوة الأجر اليومي في الضفة الغربية لصالح الذكور حوالي 30 شيكلاً مقابل حوالي 7 شواكل في القطاع الحكومي. أما الفجوة الجنديرية المقابلة في قطاع غزة، فلا تتجاوز شواكل عدة لصالح الإناث بغض النظر عن نوع المشغل. وبناء على تحليل الأجور ومعدل البطالة أعلاه، يمكن الاستنتاج أنه على الرغم من انخفاض معدل البطالة للإناث في الضفة الغربية مقابل نظيراتها في قطاع غزة، فإنهن يعانين من انخفاض أجورهن على نحو أكبر كون النسبة الأكبر منهن يعملن في قطاعات متدنية الأجر. كذلك ينطبق الاستنتاج نفسه عند المقارنة بين الذكور العاملين والإناث العاملات في قطاع غزة، وذلك عكس ما هو عليه الحال عند المقارنة بين الجنسين في الضفة الغربية. وبكلمات أخرى، فإن تطبيق الحد الأدنى للأجور ورفعها يخدم، بشكل أساسي، شريحة الإناث العاملات في الضفة الغربية. وفي حال تطبيقه في قطاع غزة، فإن المستفيد الأكبر سيكون شريحة الذكور العاملين.

4. إقرار الحد الأدنى للأجور وتطبيقه: الدروس المستفادة

صادق مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2012/10/9 على اعتماد مبلغ 1450 شيكلاً كحد أدنى للأجور الشهرية لجميع العاملين في الضفة الغربية وقطاع غزة. ونص القرار على أن يكون الحد الأدنى للأجر اليومي لعمال المياومة والعمال الموسميّين 65 شيكلاً، وأن يكون 8.5 شيكلاً لساعة العمل الواحدة لعمال المياومة. وبحسب بيانات مسح القوى العاملة للقطاع الخاص للعام 2012، يشكل هذا الحد حوالي 72.5% من وسيط الأجر الشهري (2000 شيكل) و92% من وسيط الأجر اليومي لعمال المياومة (65 شيكلاً).

وفي العام الأول لإقرار الحد الأدنى للأجور، بلغت نسبة عمال القطاع الخاص في الضفة الغربية الذين تقاضوا أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور 32% (28% من العاملين الذكور مقابل 51% من العاملات الإناث). تظهر البيانات، كذلك، أن هذه النسبة قد تركزت في قطاع الزراعة. كما تظهر، أيضاً، أن الإناث اللواتي يعملن بأجر دون الحد الأدنى قد تركزن في قطاع صناعة الملابس، والتعليم الخاص، وبخاصة الحضانات ورياض الأطفال، وخدمات البيع والمهن الإدارية. أما في قطاع غزة، فلم يتم تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور نتيجة الانقسام السياسي (انظر الفلاح، 2014).

وعلى مدار الأعوام السابقة، ما بين العام 2013 و2021، انخفضت نسبة الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى في مجمل القطاعات إلى 7% (ثلاثة أرباعهم من الإناث). وترتفع هذه النسبة في القطاع الخاص (الذي يضم المنشآت الربحية) إلى 10%. لكن عند المقارنة بين الذكور والإناث، يتبين أن ثلث الإناث العاملات في القطاع الخاص تقاضين أقل من الحد الأدنى للأجور حتى نهاية العام 2013. ولا تختلف النتيجة كثيراً عند فحص مدى الالتزام في القطاعات غير الحكومية (الخاص، والأهلي، والدولي، والحكم المحلي). أما في قطاع غزة، فنصف العاملين في جميع القطاعات يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور مقابل أكثر من 90% في القطاع الخاص. وكما نوهنا أعلاه، فإن مسألة تدني الأجر منتشرة أكثر لدى الذكور في قطاع غزة. فنسبة الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى أعلى من نسبة الإناث، وذلك بسبب الفرق في حصة الذكور من التشغيل في القطاع الخاص (انظر جدول 4).

وبحسب دراسة أجراها معهد ماس (الفلاح، 2016)، يعود الانخفاض في نسبة الذين يتلقون أجوراً أقل من الحد الأدنى في الضفة الغربية، بشكل أساس، إلى الارتفاع في مستوى الأجور الناتج عن تفاعل آليات السوق (العرض والطلب) وليس بشكل ملموس إلزام وزارة العمل أصحاب العمل بتطبيق هذه السياسة. وللتدليل على ذلك، بينت الدراسة أن انخفاض هذه النسبة يمكن تتبعها إلى سنوات سبقت تاريخ تطبيق الحد الأدنى للأجور. ويمكن التدليل على هذا الاستنتاج، أيضاً، من خلال الفرق في النسبة بين الذكور والإناث، حيث ما زالت نسبة الإناث مرتفعة عن الذكور بحوالي 24 نقطة مئوية حتى نهاية العام 2021.

جدول 4: نسبة العاملين الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى الأول للعام 2021 بحسب المنطقة والجنس ونوع المشغل

نوع المشغل	الضفة الغربية		قطاع غزة	
	كلا الجنسين	كلا الجنسين	ذكور	إناث
جميع القطاعات	7%	50%	5%	15%
القطاع الحكومي	0.30%	10%	0.1%	0.5%
القطاع الخاص	10%	91%	6%	30%
القطاع غير الحكومي	9%	79%	6%	26%

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

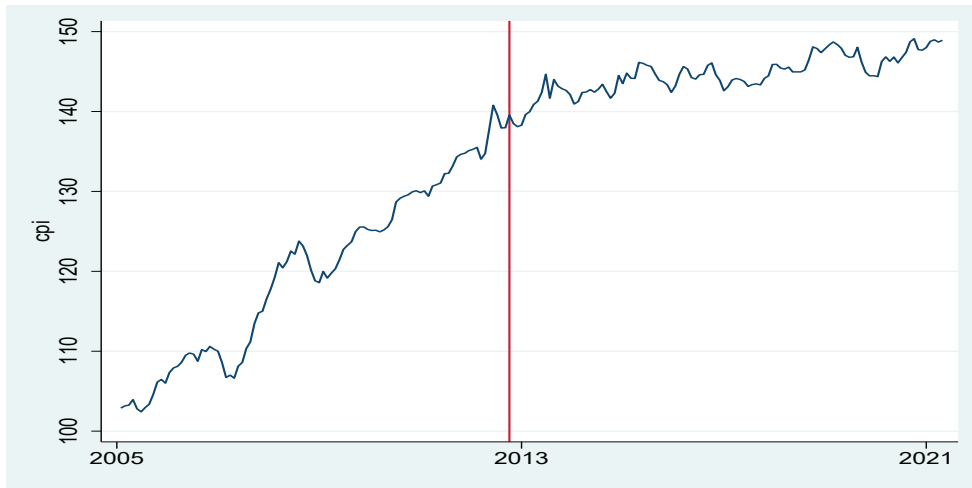
وبكلمات أخرى، لم تفلح سياسات وزارة العمل في توسيع نسبة امتثال أصحاب العمل عقب فرض تطبيق الحد الأدنى الأول العام 2013. ويعود ذلك بحسب دراسة لمعهد ماس (2016) إلى مسائل عدة نعيد طرحها في هذه الورقة حتى نتأكد من مدى استفادة وزارة العمل من الدروس المتعلقة بنهج إقرار الحد الأدنى الأول للأجر. تضم هذه المسائل:

1. ضعف تمثيل أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون ذوو الأجور المنخفضة (أقل من الحد الأدنى). فقد ضمت لجنة الأجور الوطنية (التي أُلقي على عاتقها الوصول إلى الاتفاق) أطرافاً عدة تمثل القطاع الخاص، وتشمل المجلس التنسيقي للقطاع الخاص، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، واتحاد المقاولين، وجمعية البنوك. إلا أن هذه اللجنة قد خلت من ممثلين مباشرين عن أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتكثف فيها معظم العاملين بأجر دون الحد الأدنى. وبالتالي، لم يضمن هذا الاتفاق إلزام تلك الأطراف.
2. دور النقابات العمالية (اتحاد عمال فلسطين، الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والاتحاد العام للنقابات العمالية المستقلة)، إذ يؤخذ على النقابات العمالية ضعف قدرتها التمثيلية. وتوثق دراسة ستنشر قريباً لمعهد ماس⁽⁹⁾ أن نسبة العاملين المنتسبين للنقابات العمالية لا تتجاوز 13% من المجموع الكلي للعاملين في منشآت القطاع الخاص. ويؤدي ضعف التمثيل إلى عدم قدرة هذه النقابات على استخدام الوسائل النقابية الفاعلة للضغط على المشغلين والحكومة باتجاه إنجاز الحقوق العمالية، وعلى رأسها الإضراب.
3. ضعف آليات التفتيش وندرة المصادر المتوفرة لدى المفتشين، ويظهر هذا جلياً في النقص الحاد في سيارات التفتيش. وكذلك عدم تبني وزارة العمل استراتيجية تفتيش فعالة مخصصة للرقابة على تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور.
4. ضعف إجراءات القضاء بسبب عدم وجود محاكم عمالية متخصصة. هذا إضافة إلى ضعف الرادع القانوني للمخالفين، الذي يقضي بدفع غرامة مالية، 100 دينار للمخالفة الواحدة، دون إجبار صاحب العمل على الالتزام إلا من خلال دعوى حقوقية يقيمها العامل.

5. مسوغات رفع الحد الأدنى للأجور

مضى على إقرار الحد الأدنى للأجور 9 سنوات، حيث جرت خلالها مياه كثيرة في سوق عمل الضفة الغربية، تؤشر إلى إمكانية رفع قيمته. وسنركز، هنا، على مسألتين: التغير في وتيرة التضخم وتيرة ارتفاع معدل الأجور. أما عن الأولى، فقد صادق قرار مجلس الوزراء الخاص بالحد الأدنى الأول على أن يتم اعتماد غلاء المعيشة، كما يصدر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، كعلاوة مدفوعة لجميع العاملين في مناطق السلطة الفلسطينية في بداية كل سنة. يظهر شكل 1 نمو التضخم، مقاساً بمؤشر أسعار المستهلك في الضفة الغربية، ومقيماً عند أسعار سنة 2004. تظهر البيانات أن مؤشر الأسعار قد نما بحوالي 10 نقاط مئوية، ما يفقد القيمة الشرائية للحد الأدنى الأول حوالي 14 شيكلاً. ومع توالي ارتفاع وتيرة التضخم منذ بداية العام بسبب الغزو الروسي لأوكرانيا 2022 (غير موضح في الشكل بسبب غياب البيانات)، فإن القدرة الشرائية للأجور قد انخفضت أكثر.

شكل 1: التغير في مؤشر أسعار المستهلك في الضفة الغربية، 2005-2021



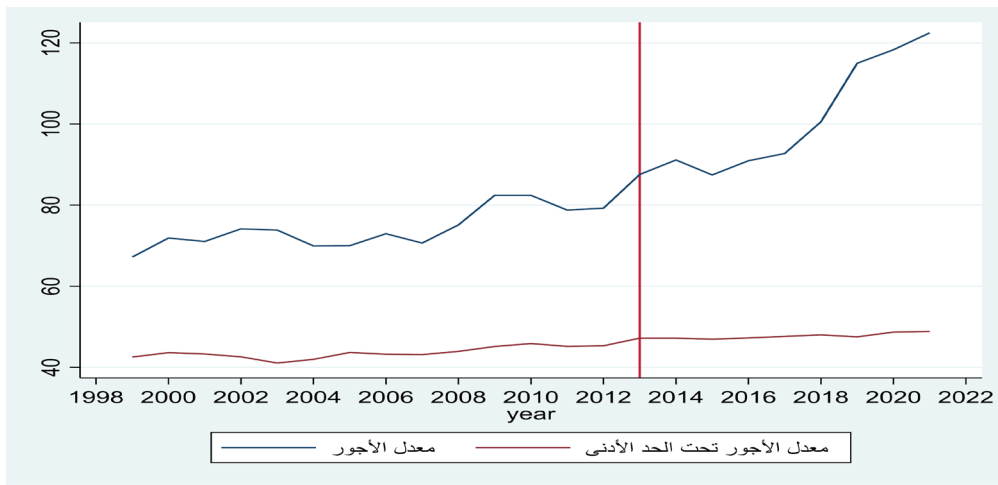
مصدر البيانات: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

(9) الفلاح، بلال، قيسي، محمد، قزمار، عصمت، وجبريل رند. تقييم الحماية الاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة: مكافأة نهاية الخدمة، وتأمين إصابات العمل، والإجازات المرضية وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، رام الله: معهد ماس (لم ينشر بعد).

أما المسألة الثانية (نمو معدل الأجور)، فيظهر شكل 2 أن معدل أجور القطاع الخاص في الضفة الغربية قد ارتفع من حوالي 88 شيكلاً العام 2013، منذ بداية تطبيق الحد الأدنى الأول، إلى حوالي 122 شيكلاً حتى نهاية العام 2021 (أي بحوالي 39% خلال هذه الفترة). ويعبر هذا النمو، في جزء منه على الأقل، عن ارتفاع إنتاجية القطاع الخاص، ولربما يعتبر ذلك إشارة إيجابية لقدرة الاقتصاد في الضفة الغربية على تحمل التبعات الاقتصادية لرفع الحد الأدنى للأجور.

لكن ارتفاع معدل الأجور لم يواكبه ارتفاع مشابه لأجور العاملين الذين يتقاضون أجوراً متدنية. إذ يظهر شكل 2 أن نمو معدل الأجور للعمال الذين يتقاضون أجوراً دون الحد الأدنى، ومعظمهم كما بينا أعلاه من الإناث، قد حافظ تقريباً على المستوى نفسه خلال الفترة نفسها. وقد تعكس هذه المشاهدة مسألتين، أولاهما أن تأثير فائض العمالة لدى الإناث، قد زاد من المنافسة العالية بينهن على الوظائف المحدودة المتاحة، ما منع رفع معدل الأجور في الوظائف ذات الأجر المتدني؛ أي إن المسألة لا تعدو استغلال المشغلين لحاجة الإناث للعمل من أجل الحيلولة دون رفع مستوى أجورهن. وأما السبب الثاني، فقد يعكس أثر تدني إنتاجية القطاعات التي تتركز فيها الأجور المنخفضة؛ أي إن هذه القطاعات لا تنعم بمستوى إنتاجية يسمح برفع الأجر، أو لا تستطيع أن تحمّل ارتفاع الأجر، أو جزء منه، للمستهلك.

شكل 2: التغير في الأجور في القطاع الخاص للضفة الغربية، 2021-1999



مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (2021-1999)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

6. إقرار رفع الحد الأدنى للأجور

تنص المادة الأولى لقرار مجلس الوزراء رقم (4) للعام 2021، الذي انعقد بتاريخ 2021/3/8 الخاص برفع قيمة الحد الأدنى للأجور على اعتماد الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق دولة فلسطين على النحو التالي:

1. يكون الحد الأدنى للأجر الشهري وفي جميع القطاعات مبلغاً قدره 1880 شيكلاً شهرياً.
2. يكون الحد الأدنى لأجور عمال المياومة، وبخاصة العاملين بشكل يومي غير منتظم، إضافة إلى العمال الموسميّين مبلغاً قدره 85 شيكلاً يومياً.
3. يكون الحد الأدنى لأجر ساعة العمل الواحدة للعمال المشمولين في أحكام الفقرة (2) من هذه المادة، مبلغاً قدره 10.5 شيكلاً.

كما تنص المادة الثانية من هذا القرار على أنه «يعتبر ما يتم التوافق عليه في اللجان الثلاثية المشكلة بموجب قرار اللجنة الوطنية للأجور جزءاً من هذا القرار بعد اعتماده من مجلس الوزراء». وقد تم التوافق على تشكيل لجنة ثلاثية من أطراف الإنتاج الثلاثة لتحديد الأنشطة الاقتصادية الضعيفة والأنشطة الأكثر تضرراً من أزمة كورونا لمساعدة الحكومة في وضع الأسس والحوافز لتمكين هذه القطاعات ودعمها ضمن الإمكانيات المتاحة. كما تعهدت وزارة العمل بوضع آليات كفيلة بالتطبيق لتنفيذ هذا الاتفاق، وتعزيز دور تفتيش العمل من حيث الإمكانيات والصلاحيات المخولة بحسب قانون العمل. وكذلك العمل على إنشاء غرف قضائية لحل النزاعات العمالية بحسب القانون. صادق مجلس الوزراء على هذا القرار بعد التوافق بين ممثلين عن أطراف الإنتاج، التي تضم عن ممثلي العمال: الاتحاد العام

لنقابات عمال فلسطين، واتحاد عمال فلسطين، واتحاد النقابات الجديدة. ومثل أصحاب العمل اتحاد الغرف التجارية، والمجلس التنسيقي للقطاع الخاص، واتحاد البنوك، واتحاد الصناعات، واتحاد المقاولين. فيما مثل الطرف الحكومي وزير العمل وممثلون عن وزارة الاقتصاد الوطني، ووزارة التنمية الاجتماعية، ووزارة شؤون المرأة، ووزارة المالية.

قبل توثيق الإحصاءات الخاصة بنسب الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى الجديد، يجب الإشارة إلى أنه من المستبعد أن يتم تطبيقه في قطاع غزة طالما استمر الانقسام الفلسطيني. وحتى مع زوال هذه العقبة، فإن الأوضاع الاقتصادية العسيرة وعدم ملاءمة مستوى الحد الأدنى الأول والثاني لها بسبب استمرار الحصار الإسرائيلي، كما نظهر أدناه، تجعل من تطبيق هذه السياسة عبئاً اقتصادياً حقيقياً (زيادة معدل البطالة) قد يتجاوز أي منافع اقتصادية. وعموماً، يبدو أن مسوغات تضمين قطاع غزة في هذا القرار جاء ليعكس أهمية الحفاظ على الوحدة السياسية للضفة الغربية وقطاع غزة.

تظهر بيانات مسح قوى العمل الصادرة في الربع الأول الموثقة في جدول 5، أن نسبة العاملين في الضفة الغربية الذين يتلقون أجراً دون الحد الأدنى الجديد قد بلغت 22% (34% للإناث، مقابل 18% للذكور). أما النسبة في القطاع الخاص، فتزيد بحوالي 6 نقاط مئوية. وكما هو متوقع، فإن النسبة الأكبر من الذين يتلقون أجوراً أقل من الحد الأدنى في القطاع الخاص هم من الإناث. فقد ارتفعت نسبتهم من 30% قبيل رفع الحد الأدنى الجديد إلى أكثر من النصف بعد إقرار تطبيقه. تنطبق هذه النتيجة، أيضاً، على القطاع غير الحكومي. ومن اللافت أن عدداً من موظفي القطاع الحكومي في الضفة الغربية، نسبتهم تصل إلى حوالي 6%، ما زالوا يتلقون أجراً دون الحد الأدنى حتى نهاية الربع الأول من هذا العام.

جدول 5: نسبة العمال الذي يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى في الربع الأول للعام 2022

نوع المشغل	الضفة الغربية		قطاع غزة		نوع المشغل
	كلا الجنسين	كلا الجنسين	ذكور	إناث	
جميع القطاعات	22%	66%	18%	34%	جميع القطاعات
القطاع الحكومي	6.40%	30%	6%	7%	القطاع الحكومي
القطاع الخاص	28.50%	95%	22%	56%	القطاع الخاص
القطاع غير الحكومي	27%	87%	21%	53%	القطاع غير الحكومي

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (1999-2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

تبلغ قيمة الحد الأدنى الجديد حوالي 60% من قيمة معدل الأجر الشهري لعاملي القطاع الخاص في الضفة الغربية (58% للذكور، مقابل 89% للإناث). ويبلغ معدل الأجر للذين يتقاضون دون الحد الأدنى الجديد في هذا القطاع 59 شيكلاً (64 شيكلاً للذكور، مقابل 49 شيكلاً للإناث). يجدر الانتباه هنا، أن الفرق بين هذا المعدل والحد الأدنى الجديد له دلالة مهمة من ناحية فرص تطبيق الأخير على الأرض، ومقدار انعكاساته الاقتصادية. فكلما زاد الفرق، قل احتمال الامتثال الطوعي لأصحاب العمل. وفي هذا السياق، ينبغي على مشغلي الذكور الذين يتقاضون دون الحد الأدنى رفع أجرهم اليومي بمعدل 21 شيكلاً، فيما على مشغلي الفئة المقابلة من الإناث رفعه بمعدل 36 شيكلاً.

يوثق جدول 6 نسبة الإناث اللواتي يتقاضين أجراً أقل من الحد الأدنى في أكثر القطاعات الاقتصادية تشغيلاً لهن في القطاع الخاص في الضفة الغربية التي تضم: الصناعات الغذائية، وبيع التجزئة، والتعليم، والصحة، التي تشغل ما يقارب 60% من مجموع العاملات. تشير البيانات إلى أنه، فيما عدا قطاع الصحة، فإن غالبية الإناث العاملات في هذه القطاعات، يتقاضين أقل من الحد الأدنى، ويقل معدل أجورهن عن 50 شيكل؛ أي إن أكثر منشآت القطاع الخاص تشغيلاً للإناث يقل الأجر فيها بحوالي 42%. إضافة إلى الإحصاءات، بينت دراسة لمنظمة العمل الدولية (2020)،⁽¹⁰⁾ أن أكثر من نصف العاملين في الوظائف الإدارية في قطاع الخدمات المهنية الخاصة (العيادات الصحية، ومكاتب المحاماة، والمكاتب الهندسية، ومكاتب المحاسبة والتدقيق) يتقاضون أقل من الحد الأدنى. وفي دراسة أخرى لمنظمة العمل

(10) عبد الكريم، نصر (2020). دراسة استطلاعية عن ظروف العمل في الوظائف الإدارية في قطاع الخدمات المهنية الخاصة (العيادات الصحية، مكاتب المحاماة، المكاتب الهندسية، ومكاتب المحاسبة والتدقيق)، منظمة العمل الدولية.

الدولية،⁽¹¹⁾ تبين أن الأجر الوسيط في هذا القطاع يبلغ 800 شيكل لرياض الأطفال و1050 شيكلاً للمدارس الخاصة. ومن اللافت أن هذا المستوى من الأجور لا يقتصر فقط على الموظفين الجدد، إذ تبين أن ما يقارب الـ 30٪ من العاملين الذين تزيد فترة عملهم لدى مشغليهم على 10 سنوات يتقاضون أجوراً أقل من الحد الأدنى للأجور.

جدول 6: نسبة الإناث اللواتي يتقاضين أجراً أقل من الحد الأدنى ومعدل أجرهن في النشاطات الرئيسية للقطاع الخاص في الضفة الغربية

النشاط الاقتصادي	نسبة اللواتي يتقاضين أجراً أقل من الحد الأدنى	النسبة من إجمالي التوظيف في القطاع الخاص	معدل الأجر تحت الحد الأدنى/شيكلاً
الصناعات الغذائية	81٪	5٪	48
بيع التجزئة	72٪	13٪	49
التعليم	65٪	27٪	44
الصحة	33٪	14٪	50

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

جدول 7: نسبة الذكور الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى ومعدل أجرهم في النشاطات الرئيسية للقطاع الخاص في الضفة الغربية

النشاط الاقتصادي	نسبة الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى	النسبة من إجمالي التوظيف في القطاع الخاص	معدل الأجر تحت الحد الأدنى/شيكلاً
الزراعة	33٪	3٪	66
الصناعات الغذائية	30٪	6٪	65
صناعة الأثاث	28٪	5٪	68
البناء والتشييد	16٪	25٪	73
بيع الجملة والتجزئة	32٪	24٪	61
خدمات الطعام والشراب	33٪	5٪	56

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة (2021)، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

كما يوثق جدول 7 الإحصاءات المقابلة للذكور في القطاعات الأكثر تشغيلاً (تشغل ما يقارب من 70٪ من مجموع العاملين في القطاع الخاص). تظهر البيانات تفاوتاً في نسب الذين يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى، إذ تتراوح بين 16٪ في قطاع البناء والتشييد، و33٪ في الزراعة وخدمات الطعام والشراب. أما عن معدل أجور هذه الفئة من العمال فتتراوح بين 56 شيكلاً في قطاع الخدمات العامة والشراب و73 شيكلاً في قطاع البناء والتشييد.

7. تساؤلات حول قرار رفع الحد الأدنى للأجور

يمكن الاستدلال من الإحصاءات الموثقة أعلاه بأن مسألة انخفاض الأجر دون الحد الأدنى الجديد تتركز في فئة الإناث، كماً ونوعاً. إذ يتوجب على المشغلين رفع أجور أكثر من نصف العاملات على نحو يزيد بكثير على مشغلي الذكور من الفئة نفسها. وفي ظل هذه المعطيات، يبرز السؤال عن التأثير الاقتصادي حال فرض تطبيق قرار رفع الحد الأدنى. فكما ذكرنا أعلاه، تعتمد الإجابة على الوزن النسبي لتأثير الزيادة في تكاليف التشغيل مقابل الوزن النسبي للتأثير على الإنتاجية، وقدرة أصحاب العمل على رفع أسعار الخدمات/المنتجات من أجل امتصاص تأثير الزيادة في فاتورة الأجور. لكن هذه المسألة تحتاج إلى دراسة مفصلة. على كل، سنترك الآن نقاش الأمر لمتحوري الطاولة المستديرة للإضاءة على التأثيرات المتوقعة.

كما يبرز السؤال حول فرص تطبيق الحد الأدنى الجديد، لا سيما في ظل الفروق الكبيرة بين قيمة الحد الأدنى ومعدل أجر من يتقاضون دون هذه القيمة، وبخاصة من الإناث. لا شك أن الإجابة تتعلق بعوامل عدة من أهمها مدى الاستفادة

(11) ماضي، عامر (2019). دراسة استطلاعية لعلاقات وظروف العمل في قطاع التعليم الخاص في فلسطين، منظمة العمل الدولية.

من الدروس المتعلقة بتجربة تطبيق الحد الأدنى الأول. يتضح من تفاصيل الحوار الذي أسس للمصادقة على رفع الحد الأدنى للأجور، أنه تم اتباع النهج نفسه عند إقرار الحد الأدنى الأول العام 2012. إذ يتضح من الموقعين على الاتفاق أنه لم يشمل ممثلي أصحاب العمل في القطاعات ذات الأجور المتدنية، وهم الأكثر تأثراً به. وعليه، من غير المتوقع أن يمثل هؤلاء طوعاً لهذا القرار، لا سيما أن الفجوة، كما بينا أعلاه، بين الأجر المدفوع والحد الأدنى قد تضاعفت مقارنة بالحد الأدنى الأول، ناهيك عن أن هذه الفئة من أصحاب العمل، لم تلتزم أصلاً بتطبيق الحد الأدنى الأول.

وبناء على تجربة تطبيق الحد الأدنى الأول للأجور خلال السنوات السابقة، التي وثقنا أهم ملامحها أعلاه، يمكن الاستنتاج أن حظوظ تطبيق قرار رفع الحد الأدنى للأجور سيكون ضعيفاً، من دون أن يكون هناك تغيير استراتيجي في طريقة إدارة وزارة العمل لملف تطبيق الحد الأدنى للأجور من ناحية جهود التفتيش وشموله وتعزيز الإجراءات الردعية بحق المخالفين. وسيكون التطبيق ضعيفاً، أيضاً، من دون تعزيز تمثيل العمال نقابياً، الأمر الذي يتطلب إصلاحاً ديمقراطياً لهذه النقابات، وتجديد شرعيتها، واستقطاباً أوسع للطبقة العاملة من تفعيل وسائل النضال النقابي الفاعلة، أسوة بالنقابات المهنية، وعلى رأسها نقابة المعلمين في القطاع الحكومي، ونقابة المحامين، ونقابة الأطباء، ونقابة المهندسين.

أسئلة النقاش:

1. ما هي حظوظ تطبيق رفع الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية؟
2. من وجهة نظركم، ما هي التبعات الاقتصادية لتطبيق قرار رفع الحد الأدنى للأجور على القطاعات الاقتصادية الأكثر تأثراً (التي يقل فيها الأجر عن الحد الجديد 1880 شيكلاً شهرياً)؟
3. ما هي الإجراءات التي يجب أن تتخذها وزارة العمل من أجل تحفيز القطاعات الأكثر تأثراً على الالتزام بقرار رفع الحد الأدنى للأجور؟
4. ما هي التغييرات التي يجب أن تتخذها وزارة العمل على صعيد الإجراءات المتعلقة بفرض تطبيق الحد الأدنى للأجور؟
5. ما هي الإجراءات التي يجب أن تتخذها مؤسسات القطاع الخاص من أجل تمثيل القطاعات الاقتصادية الأكثر تأثراً بقرار رفع الحد الأدنى للأجور؟
6. ما الذي يجب أن تفعله النقابات العمالية من أجل أن يكون لها دور فاعل في الضغط لتطبيق قرار رفع الحد الأدنى للأجور؟