



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

العدد (6)

مستقبل العملة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي في ضوء الحقائق الاقتصادية والسياسية

يصدر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بشكل دوري مجموعة من الدراسات التطبيقية والعملية المفصلة، بالإضافة إلى مجموعة من الأوراق المختصرة ضمن سلسلة سنوية لجلسات الطاولة المستديرة تتناول موضوعات حيوية ذات أبعاد اقتصادية تهم الجمهور وصناع القرار. لتعظيم وتعميم الاستفادة من هذه السلسلة ينشر هذا الملخص السياساتي لأبرز توصيات هذه الأنشطة العلمية الحوارية. تم إعداد هذا الملخص السياساتي بدعم من مؤسسة هنريش بول (فلسطين والأردن).

2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

Tel: +972 (2) 298 7053/4 | Fax: +972 (2) 298 7055
info@mas.ps | www.mas.ps

ملخص سياساتي: مستقبل العمالة الفلسطينية في سوق العمل الإسرائيلي في ضوء الحقائق الاقتصادية والسياسية

إعداد:

وليد حباس، المركز الفلسطيني للدراسات الإسرائيلية (مدار)
عصمت قزمار، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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).

الخلفية

شهد العقد الماضي ارتفاعا مضطربا في عدد العاملين الفلسطينيين في إسرائيل ونسبتهم من إجمالي العاملين. وفقا لإحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ارتفع عدد العاملين في إسرائيل من 78 ألف عاملا بنهاية العام 2010 (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011) ليصل إلى 173,400 في الربع الأول من 2022، بالإضافة إلى 31 ألف يعملون في المستوطنات الإسرائيلية (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2022). شهدت السنوات الخمس الأخيرة الارتفاع الأكبر والأسرع، وهو ارتفاع لم يشهده الاقتصاد الفلسطيني منذ عقدين، بل يفوق العدد الإجمالي اليوم ما وصل إليه في العام 1999، حين كان يعمل قرابة 140 ألف فلسطيني (من الضفة الغربية وقطاع غزة) في الأسواق الإسرائيلية، شكلوا حينها 22.9% من إجمالي العاملين (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2000). بينما شكل دخل العمالة في إسرائيل 6% من الدخل القومي الإجمالي الفلسطيني العام 2011، زاد الاعتماد على هذه العمالة خلال السنوات الأخيرة لتصل نسبة دخل العمال في إسرائيل في العام 2021 إلى 15% من الدخل القومي الفلسطيني، وهي نسبة لم نشهدها منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية (وتصل ما يقارب 3 مليار دولار).

أما اليوم، تشير البيانات الربعية الصادرة عن جهاز الإحصاء، أن قيمة تعويضات العاملين في إسرائيل قد بلغت خلال الربع الأول من العام نحو 945.9 مليون دولار، أي ما نسبته 16% من الدخل القومي الإجمالي. من المتوقع أن تصل تعويضات العاملين من إسرائيل هذا العام ما بين 3.4 و3.8 مليار دولار.

في 18 كانون أول 2016، أصدرت حكومة نتانيا هو قرار حكومي رقم 2174 بعنوان "زيادة حجم توظيف العمال الفلسطينيين في إسرائيل من منطقة יהודה والسامرة، وتحسين طريقة إصدار تصاريح العمل وضمان ظروف عمل عادلة للعمال الفلسطينيين". على الرغم من وجود عشرات القرارات الحكومية خلال العقد ونيف الأخيرين، بالإضافة إلى المداولات المستمرة في لجان الكنيست وداخل أجهزة الدولة المختلفة، يبدو أن هذا القرار يؤسس لمرحلة تحاول إسرائيل من خلالها انتهاج سياسة جديدة فيما يخص العمال الفلسطينيين، ويمكن تلخيص هذه السياسة في ثلاث محاور، كما هو واضح من عنوان القرار نفسه:

1. زيادة حجم العمال الفلسطينيين، خصوصا في قطاع البناء، وابتداء من العام 2022 البدء بتخصيص كوتا للعمال الفلسطينيين القادمين من غزة.
2. تغيير طريقة إصدار التصاريح والتي يلعب السماسرة فيها دورا ملموسا في استغلال العمال، واقتطاع جزء من أجورهم.
3. تغيير ظروف العمل من خلال تطوير نظام دفع أجور العمال بحيث يتم تدريجيا استبدال آليات الدفع النقدي بآليات دفع بنكية عن طريق حوالات ما بين البنوك الإسرائيلية والفلسطينية.

تشكل هذه المحاور الثلاث مجتمعة، والواردة بشكلها الأولي في قرار 2174، الأرضية التي تبنى الحكومة الإسرائيلية عليها سياساتها تجاه العمال الفلسطينيين منذ العام 2016 حتى يومنا هذا. فقد تم البناء على هذا القرار من خلال رزمة قرارات أخرى لاحقة، بحيث أن السياسات الإسرائيلية المتعلقة بالعمال الفلسطينيين، على ما يبدو، ظلت ثابتة وتسير في هدى قرار 2174 على الرغم من تبدل الحكومات الإسرائيلية منذ العام 2016.

يتوافق كل ذلك مع دعاية إسرائيلية ممنهجة وحثيثة، تقودها الإدارة المدنية الإسرائيلية، تعمل على إظهار إسرائيل بمظهر الحريص على سلامة العمال وحقوقهم، وقدرتهم على الحصول على عمل، وتقديم نفسها كراعي وبديل للسلطة الوطنية الفلسطينية، قادر على الاستجابة لاحتياجات الناس والاقتصاد. إلا أنها لا تنسى دائما الربط بين شرط استمرار الهدوء والخضوع لسيطرة الاحتلال، وبين قدرة الفلسطينيين على الدخول للعمل في إسرائيل. كما أنها لا تتوانى عن التراجع عن أي من الخطوات التي تعلنها عند أول حدث أمني، كما حصل مؤخرا في حالة تصاريح قطاع غزة.

التحدي الأساسي

من مفارقات تاريخ صياغة السياسة التنموية الفلسطينية منذ أوسلو، أن أقوى تبرير لخيار شبه الاتحاد الجمركي، الذي فرض على المفاوض الفلسطيني في باريس العام 1994 بدل من نظام التجارة الحرة الذي كان يفضلته نظرياً يكمن في أنه لم يكن ممكناً الانفصال عن سوق العمل الإسرائيلية في تلك المرحلة التي كانت تحتاج إلى بناء الاقتصاد المحلي القادر على استيعاب فائض العمالة، وأنه يمكن القيام بذلك خلال مرحلة السنوات الخمس الانتقالية. بالتالي لم يكن هناك خيار أصلاً، بعد ربع قرن أصبحت التبعية أكبر والاقتصاد الوطني ما زال غير مؤهل لتشغيل قواه البشرية. على الرغم من أن ارتفاع معدلات البطالة في فلسطين، والفرق الكبير والمتنامي بين الأجور الفلسطينية والإسرائيلية، يبدوان سببان منطقيان لحدوث ذلك من منظور اقتصادي. إلا أنه من منظور أوسع، فإن الأمر يأتي في سياق المساعي العلنية لفرض أطروحات السلام لاقتصادي، وهو ما يمثل أصلاً أحد الثوابت الأساسية في السياسات الإسرائيلية تجاه الفلسطينيين تحت الاحتلال.

في ظل عودة نسبة العاملين في إسرائيل إلى الارتفاع بشكل مضطرب، لتصل 24.5% من إجمالي العاملين في الضفة الغربية، وفي ظل المعطيات التي توضح نوايا إسرائيل في توسيع دائرة استغلالها للقوى العاملة الفلسطينية، ورفع كفاءة الإطار التنظيمي لعملية السيطرة والاستغلال الاستعمارية، يصبح التساؤل مشروعاً عما إذا كانت إسرائيل تمهد الطريق لإعادة العمل بسوق العمل الموحدة، وإن من خلال آليات مختلفة، أكثر صرامة وضبطاً وتطوراً على أرض الواقع. يظهر هذا التوجه كجزء من العملية الزاحفة الأكبر والهادفة لضم الضفة الغربية، حيث أن التطورات في محور العمل ليست منعزلة عن سياق أوسع من الإجراءات الإسرائيلية التي تهدف إلى تعميق وإدامة حالة التبعية الاقتصادية الفلسطينية، سواء من خلال علاقات التعاقد من الباطن، أو التبادل السلعي.

من جانب آخر، تراكمت الزيادة المضطربة في أعداد العاملين في إسرائيل، مع ظاهرة منحرفة في سوق العمل الفلسطيني، حيث يعاني الأخير من معدلات بطالة عالية، وفي نفس الوقت يدور الحديث عن شح في العمالة. مرد ذلك إلى تركيز نسب البطالة المرتفعة في أوساط خريجي الجامعات، وبشكل أكبر بالنسبة للخريجات، وهي الفئات التي لا يمثل العمل في إسرائيل بالنسبة لها خياراً ممكناً. أما بالنسبة للعمالة غير الماهرة، فإن انتقال جزء كبير منها للعمل في إسرائيل بدافع الفرق في الأجور، أدى إلى نقصها في السوق المحلي، وإلى ارتفاع الأجور في قطاعات معينة.

كذلك، في العام 2021، بدأت إسرائيل ولأول مرة بتحويل أجور 7 آلاف عامل فلسطيني إلى بنوك فلسطينية كتجربة (pilot)، على أن يتم توسيع هذه العملية الجديدة لتطال لاحقاً معظم العمال الفلسطينيين، وأعلن مكتب منسق شؤون الحكومة الإسرائيلية بأنه يتوجب على كل العمال الحاصلين على تصاريح، والمندرجين ضمن نظام الحصص الفردية، أن يوقعوا (من خلال تطبيق المنسق) على إذن بالموافقة على أن يتم تحويل أجورهم إلى بنوك فلسطينية. أشار الإعلان إلى أن العامل الذي يرفض التوقيع قد يخسر حصته الفردية، وقد لا يتمكن من المحافظة على تصريح عمله في إسرائيل. هذا الإعلان يشير إلى نية إسرائيل توسيع قضية التحويلات البنكية لتطال كل العمال الفلسطينيين. تأتي هذه الترتيبات الجديدة في التحويلات المصرفية للعمال الفلسطينيين في سياق الرقمنة المالية المتسارعة في إسرائيل وانسجاماً مع الحدود القانونية للتداول النقدي بحسب قانون لوكر لعام 2018.

أخيراً، فإن كل هذا (الإصلاح) الإسرائيلي لمنظومة السيطرة والتحكم الاستعماري يتقدم سنة بعد سنة بهدف واضح وعمل فني وسياسي من كافة جهات الدولة والاقتصاد، بينما يفتقد المشهد الفلسطيني إلى الرؤية الاستراتيجية حول العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل وفي مجال العمالة في إسرائيل، كما يغيب الاستثمار العام والخاص المطلوب لبناء القدرة الإنتاجية المحلية التي من شأنها فقط تعزيز فرص الانفكاك، والتوظيف المكثف للطاقت البشرية الفلسطينية المشتتة. في وجه المقترح الإسرائيلي الجديد لتلبية طلب السلطة الوطنية لتفعيل اللجنة الاقتصادية المشتركة، ليس هناك توجه سياساتي فلسطيني متوافق عليه، ولا أجندة تفاوض منسقة ومتجانسة بين أقسامها الخاصة بالتجارة والعمالة والنقد والزراعة والموارد الطبيعية والتوسع العمراني. يجب فهم التوجه الإسرائيلي لفرض حقائق اقتصادية على الأرض تعزز من الحقائق الأمنية والسياسية الاستعمارية التي لا تضع في الأفق سوى المزيد من الاستيطان والتحكم بموارد الشعب الفلسطيني كافة، بمثابة خطوات للضم الاقتصادي ربما يمهد للضم القانوني والسياسي الذي ربما تأجل عام 2020، لكن إسرائيل لم تتراجع أبداً عن نيتها تلك.

السياسات والتدخلات المطلوبة

مع أن هناك اختلال واضح في موازين القوى لصالح إسرائيل والإدارة المدنية التي تتحكم بالحدود، والمعابر، وبكافة المفاتيح الاقتصادية الحيوية، إلا أن هناك إمكانية لصياغة وتنفيذ مجموعة من السياسات والتدخلات على المستويات السياسية والدبلوماسية والاقتصادية.

من ناحية اقتصادية بحتة، من الممكن أن يجلب تدفق المزيد من العاملين إلى الاقتصاد الإسرائيلي نتائج سلبية على الاقتصاد الفلسطيني المحلي. أما من ناحية اقتصادية-سياسية، فإن الاعتماد المفرط على سوق العمل الإسرائيلي، هو سمة من سمات التبعية الاستعمارية للاقتصاد الإسرائيلي. بالتالي فإن أبرز متطلبات التأسيس لاقتصاد فلسطيني مستقل تكمن في التخلص من مسار التبعية الذي فرضته إسرائيل. في ظل استمرار الوضع الحالي، من الممكن أن تساهم التوصيات التالية في تحقيق هذا الهدف.

- ممارسة كافة الضغوط السياسية والدبلوماسية الممكنة على إسرائيل لإجبارها على الالتزام بالترتيبات الواردة في المادة الرابعة من بروتوكول باريس الاقتصادي، باعتباره الإطار الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين.
- الاستمرار بمطالبة إسرائيل بتحويل المستحقات المتراكمة لخزينة السلطة من استقطاعات ضريبة الدخل عن العمال في إسرائيل، والتي تمتنع عن تحويلها خلال السنوات الماضية، مع كشف توضح أسماء العمال المستقطع منهم وقيمة ونسب الاستقطاع، وإعادة الاعتبار لهذه المستحقات كجزء أساسي من أموال المقاصة كما ينص بروتوكول باريس.
- مطالبة إسرائيل بتحويل المستحقات المتراكمة من ضريبة المعادلة والتي تمتنع إسرائيل أيضا عن تحويلها منذ سنوات.
- بالاستناد إلى خطط التنمية الوطنية، وبما لا يخالف القوانين السارية، دراسة إمكانية تخصيص أي استقطاعات يتم تحصيلها من إسرائيل للقيام بمشاريع استثمارية من شأنها توفير فرص عمل جديدة.
- الإسراع في إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي فلسطينية والتحضير لألية واضحة وشفافة لتحويل مستحقات العمال من مؤسسة الضمان الاجتماعي الإسرائيلية. هناك حاجة حقيقية لبذل كافة الجهود في هذا السياق من أجل الوصول إلى توافق مجتمعي بشأن هذه المسألة بالغة الأهمية.
- بالتعاون والتنسيق مع منظمة العمل الدولية وكافة الأطراف المعنية، العمل على تحرير العامل الفلسطيني من حالة الارتهان للمشغل الإسرائيلي ولسماسرة التصاريح التي يخلقها نظام التصاريح الحالي من خلال ربط العامل بمشغل واحد هو صاحب تصريح العمل.
- بالتوازي مع القانون الفلسطيني الذي ينص على وجوب سحب العمالة الفلسطينية في المستوطنات، يجب على الحكومة الفلسطينية إعداد خطة واضحة للعمل على إنهاء هذه الظاهرة أو على الأقل الحد من توسعها خلال السنوات القادمة بحسب ما نص عليه القانون (صندوق الكرامة). من الأجدر أن تتخذ خطوات استباقية مستعجلة في هذا المجال بالتركيز على الأطفال والنساء، سواء باستيعابهن ضمن مشاريع قائمة، أو تنظيمهن في تعاونيات زراعية وتقديم الدعم اللازم لهن.
- يجب أن تضطلع النقابات العمالية والمؤسسات المعنية بالدفاع عن حقوق العمال بدورها في توعية العمال بحقوقهم، وتقديم الدعم القانوني لهم، وعدم الاكتفاء بمتابعة الحالات والشكاوى التي تصلهم. من المفيد في هذا السياق التوجه للعمال من خلال وسائل التواصل الاجتماعي، لقطع الطريق أمام التواصل المباشر بين الإدارة المدنية وبين العمال والإمعان في تهميش دور السلطة الوطنية الفلسطينية.