



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

## ملخص سياساتي

العدد (1)

# دور التنظيمات النقابية في تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص

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.

آذار 2023



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

Tel: +970 (2) 298 7053/4 | Fax: +970 (2) 298 7055  
info@mas.ps | www.mas.ps

---

ملخص سياساتي: دور التنظيمات النقابية في تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص

إعداد: أنمار رفيدي

---

## 1. الخلفية

شهدت السنوات الأخيرة تحديات كبيرة محليا وعالميا. حيث أدت جائحة كورونا وما رافقها من إجراءات وقائية للحد من انتشار الوباء إلى توقف معظم الأنشطة الاقتصادية في فلسطين، الأمر الذي ساهم في زيادة أعداد العاطلين عن العمل، وخسارة أعداد كبيرة من الأسر لمصادر دخلها، وبالتالي زيادة عدد الفقراء والمحتاجين إلى حماية اجتماعية، والتي لم يتم التعافي منها بعد (ماس، 2021). أيضا، لم تسر المساعي الفلسطينية بالشكل المطلوب لبناء اقتصاد مستقل، قطاع خاص قوي يولد فرص العمل اللائق، وقطاع عام قادر أن يستجيب لاحتياجات المواطنين، بفعل سياسات الاحتلال الإسرائيلي وتصله من الاتفاقيات التي وقعها مع السلطة الوطنية الفلسطينية، واستمرار وتكثيف السياسات العدوانية المتمثلة في التحكم في مختلف مفاصل الاقتصاد الفلسطيني للحيلولة دون وجود كيان اقتصادي مستقل للفلسطينيين. أيضاً، أفرزت التحديات السياسية العالمية، وعلى رأسها الحرب الروسية-الأوكرانية والأزمات الاقتصادية العالمية جُملة من التحديات الاقتصادية والاجتماعية، تمثلت في ارتفاع معدلات التضخم عالميا خاصة الغذاء والمواد الأساسية، وهو ما انعكس على شكل ارتفاع في أسعاره السلع الغذائية في الأسواق المحلية. شكّل هذا تحدياً إضافياً أمام نظام الحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة والمهمشة، وأيضاً في سوق العمل، خاصة للعاملين بأجور دون مستوى الحد الأدنى للأجور والعاطلين عن العمل. تعترض عملية بناء نظام الضمان الاجتماعي الشامل العديد من العقبات القانونية والمالية، فغياب ذلك النظام المتوافق عليه يزيد من الاحتقان الاجتماعي والتصارع بين الأطراف الاجتماعية (العمال وأصحاب العمل والحكومة)، دون حسم يرضي الجميع.

في ظل تراجع الاقتصاد المحلي وضعف نظام الحماية الاجتماعية للعاملين، يُصبح من المهم مراجعة دور المكونات المختلفة ذات الجهود الرامية لتوفير الحماية الاجتماعية، ومنها النقابات. ناقشت الورقة الخلفية للمعهد دور التنظيمات النقابية في توفير الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص من خلال استعراض واقع الحماية الاجتماعية والجهات المنظمة لها، واقع التنظيمات النقابية في فلسطين، والتجارب المحلية للنقابات الفلسطينية في مجال توفير الحماية الاجتماعية. مهدت الورقة لحوار ونقاش معمق بين الخبراء والأطراف، مستند إلى قراءة علمية حول واقع النقابات والدور المفترض منها في توفير الحماية الاجتماعية.

## 2. التحديات

يُعد قانون الضمان الاجتماعي الركيزة الأساسية لأي نظام حماية اجتماعية شامل لجميع فئات المجتمع. في فلسطين، يبقى عدم تطبيق نظام الضمان الاجتماعي التحدي الأكبر لبناء نظام حماية اجتماعي فلسطيني شامل. الأمر الذي جعل مسألة توفير الحماية الاجتماعية مسألة تقع على عاتق مجموعة كبيرة من الجهات الحكومية وغير الحكومية، محلية ودولية، وجعل الحماية الاجتماعية ترتبط بشكل كبير بالقدرة على حشد التمويل اللازم. أيضاً، تركت مسألة الحماية الاجتماعية للعاملين في القطاع الخاص لقانون العمل (ILO, 2021a)، ومدى قدرة الحكومة ممثلة بوزارة العمل على المتابعة والرقابة على تطبيق قانون العمل.

على الرغم من الضمانات الاجتماعية التي يوفرها قانون العمل للعمال، إلا أن مستوى إنفاذ القانون في منشآت القطاع الخاص لا يرتقي لضمان حماية اجتماعية لعمال فلسطين كافة. على سبيل المثال، 40% من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يتقاضون أجراً أقل من الحد الأدنى للأجور، بمعدل دخل شهري يصل إلى 1,419 شيكل في الضفة الغربية و697 شيكل في قطاع غزة. أيضاً، ما زال ثلث العاملين في القطاع الخاص لا يحصلون على حقوقهم الاجتماعية مثل المساهمة في تمويل التقاعد، نهاية الخدمة، والإجازات مدفوعة الأجر (PCBS, 2023a)، كما أن حوالي نصف النساء فقط يعملن وفق عقود عمل مكتوبة، منها عقود محدودة المدة، ونصف النساء العاملات بأجر فقط يحصلن على إجازة أمومة مدفوعة الأجر. تاريخياً، لعبت النقابات دوراً محورياً في الحقلين الوطني والنقابي الاجتماعي، إذ كان النضال النقابي امتداداً للنضال السياسي أكثر منه للمطالبة بالحقوق الاجتماعية. فور تأسيس السلطة الفلسطينية، اختلفت أهداف العمل النقابي؛ فانتقل أكثر إلى الفعل الاجتماعي الاقتصادي المباشر. على الرغم من وجود أمثلة عديدة عن الدور الذي لعبته النقابات العمالية في فلسطين في تحصيل مكاسب وحقوق للعاملين المنطويين تحتها، إلا أن الحركة النقابية في فلسطين منذ تأسيس السلطة الوطنية كانت، وما زالت، تُعاني من مشاكل جمة تحول دون قدرتها على القيام بدور فعال وحاسم لحماية حقوق العاملين (ماس، 2007)، الأمر الذي أضحى واضحاً خلال جائحة كورونا. على المستوى العام، كشفت دراسات سابقة حول التنظيمات النقابية والمقابلات مع العاملين في مجال النقابات بأن هناك خللاً في عملية تنظيم التقاطع ما بين أدوار الحكومة والنقابات، بالتحديد فيما يتعلق بدور النقابات في تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية (أبو عياش، عويوي، 2020).

فالتحديات العديدة التي تُعاني منها النقابات مثل ضعف الرقابة من قبل وزارة العمل، غياب المحاكم العمالية، وضعف الانتساب والالتفاف العمالي حول النقابات تحد من قدرتها على المساهمة الفاعلة على المستوى الحقوقي والتشاركي في رسم السياسات الوطنية، مما فيها سياسات الحماية الاجتماعية، وبالتحديد في القطاع الخاص.

### 3. التوصيات والتدخل السياسي المطلوب

خرجت جلسة الطاولة المستديرة بمجموعة من التوصيات السياساتية لأصحاب العلاقة:

#### 1. على المستوى النقابي:

- إجراء انتخابات دورية للاتحاد العام لعمال فلسطين ليُصبح أكثر تمثيلاً لقطاعات واسعة للعمال ويشكل مظلة حامية للعمال ككل.
- ضرورة استحداث آليات لحصر أعداد العاملين في فلسطين من قبل النقابات في القطاعات المختلفة وذلك لتسهيل عملية توفير الحماية الاجتماعية لهم.
- العمل على رفع مستويات الانتساب والوعي النقابي العمالي من خلال برامج توعية تُدار من قبل النقابات حول أهمية العمل النقابي في تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملين.

#### 2. على المستوى القانون والقضائي:

- استحداث محاكم عمالية لها من ضرورة كجهة متخصصة في النزاعات العمالية والتي تضمن تركيز الجهود على القضايا العمالية والعمل على تحسين خدماتها البيروقراطية لتصبح أكثر فعالية وسرعة في معالجة القضايا العمالية.
- إعادة النظر في منظومة التشريعات الفلسطينية حيث تشمل قانون ينظم العمل النقابي ويستلزم ذلك إعادة مراجعة المسودة النهائية لقانون العمل النقابي المتوقف منذ عام 2019،<sup>(1)</sup> وفتح الحوار المجتمع حوله بوجود نقابات ممثلة لقطاعات واسعة، ليكون مرجعية شاملة للعمل النقابي مع الأخذ بضرورة جعل القانون يتناغم والسياق الفلسطيني بالإضافة إلى مراعاته للمواثيق والقوانين العمالية الدولية.
- تعديل قانون الفصل التعسفي بالتحديد بند 1 من المادة 39 المتعلقة بإمكانية فصل العامل تعسفياً نتيجة لأي نشاط نقابي أثناء العمل.
- تعديل مادة 3 من قانون العمل التي تستثني موظفي الحكومة والهيئات الحكومية والعاملين في المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى من القانون لضمان السماح للنقابات العمومية الانضمام للاتحاد العام لعمال فلسطين بالإضافة لاحتفاظهم بحقوقهم في تشكيل نقابات خاصة بهم وكذلك ضمان توفير الحماية الاجتماعية لجميع العاملين بغض النظر عن نوع عملهم أو علاقتهم بصاحب العمل.
- إعادة النظر بالتكلفة المالية للتقاضي والتي تشمل إعفاء العمل من رسوم المحاكم وذلك لتحفيز العمال على تقديم الشكاوى، وفتح حوار مع نقابة المحامين حول قيمة الاتعاب التي يتحصلها المحامين ونسبها المأخوذة من المكافآت العمالية التي يحصل عليها العامل وذلك لضمان عدم خسارة العمال نسب من مكافآتهم العمالية.

#### 3. تعديلات على مستوى السياسات الوطنية:

- ضرورة وجود سياسات على المستوى الوطني لربط الحد الأدنى للأجور بمعدلات الغلاء السنوي لضمان عدم وقوع هؤلاء الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور تحت معدلات الفقر والفقر المدقع.
- ضرورة تطوير آليات الرقابة على تطبيق الحد الأدنى للأجور المتبعة حالياً، واستحداث آليات جديدة للرقابة وتعزيز المتابعة لها ومحاسبة أصحاب العمل غير الملتزمين.

(1) بحسب الحضور في جلسة الطاولة المستديرة والتي عقدت بتاريخ 2023/3/7

- c. إعداد سياسات على المستوى الوطني للحماية الاجتماعية للعمال في القطاع الخاص غير المنظم لضمان حماية جميع العاملين في القطاعات غير الحكومية.
- d. إعادة فتح ملف نظام الضمان الاجتماعي عبر فتح حوار وطني يشمل قطاعات واسعة ومُمثلة للمجتمع الفلسطيني.
- e. تطوير آليات التنسيق بين الجهات المتعددة العاملة في قطاع الحماية الاجتماعية وتوحيد آليات جميع البيانات ومراقبة سير برامج الحماية الاجتماعية لضمان مواجهة الفقر وتوفير الحماية الاجتماعية بفاعلية أكثر.