

# تحسين تفتيش العمل ومعالجة العمل غير المنظم

## تنفيذ الاستراتيجية الفلسطينية الوطنية للتشغيل

### وثيقة مواضيعية ١

### خلفية

في حين أنّ المعلومات المتوفرة حول العمل والاقتصاد غير المنظمين في الأرض الفلسطينية المحتلة محدودة، يُقدّر أنّ ما يقارب ١٤٠٠٠ شخص يعملون في القطاع غير المنظم. إلا أنّ الكيانات الاقتصادية المسجلة/المنظمة تستحوذ على حصة كبيرة من العمالة غير النظامية (٥٩٪)، أي ما يعادل ٢٠٥٠٠ فرصة عمل في العام ٢٠٠٨<sup>١</sup> وقد فاقم انعدام الاستقرار المتزايد والإغلاق المتواصل في قطاع غزة العمالة غير النظامية. بشكل عام، يتميز سوق العمل الفلسطيني بارتفاع معدلات العمل المؤقت وغير الدائم والموسمي وبتزايد حالات العمل غير المنظم، فضلاً عن ارتفاع معدلات الفقر وأوجه القصور الشديدة في توفير العمل اللائق. وتساهم هذه الخصائص كلها في إضعاف الاقتصاد، كما أنّها تعرّض العمال إلى ظروف عمل سيئة وغير آمنة وتزيد من خطر التعرّض لأسوأ أشكال عمل الأطفال والتسرّب من المدرسة.

١٤٠,٠٠٠ شخص

يعملون في القطاع غير المنظم

إلا أنّ الكيانات الاقتصادية المسجلة/المنظمة تستحوذ على حصة كبيرة من العمالة غير النظامية أي ما يعادل

٥٩٪

٢٠٥,٥٠٠ فرصة عمل

في العام ٢٠٠٨

## ○ الفجوات الأساسية

تشمل الأسباب الأساسية لارتفاع معدلات العمل غير المنظم مواطن الضعف الهيكلية في القطاع الخاص؛ وغياب التدريب المناسب للنساء والشباب، الذي يعود بشكل خاص إلى ضعف القطاع المهني والتقني وغياب برامج الإعداد للتشغيل القائمة على احتياجات سوق العمل؛ وضعف الرقابة والامتثال الضريبيين؛ وغياب الخدمات المالية المناسبة المخصصة للشركات الصغيرة والمتوسطة والروابط الضعيفة بينها وبين القطاع المصرفي.

### الإعداد غير الملائم للقوى العاملة



غالبًا ما يُضطرّ الشباب، وخصوصًا ذوو المهارات المتدنية أو من يفترقون إلى الخبرة المهنية السابقة، إلى تقبل العمل في الاقتصاد غير المنظم باعتباره فرصتهم الوحيدة لتفادي البطالة أو الخمول. ويُقدّر أنّ نصف الشباب في القطاع الخاص هم عمال غير نظاميين. لذا، فهناك حاجة ماسة إلى برامج تعليم وتدريب تقني ومهني عالية الجودة ودورات إعداد القوى العاملة تلبي احتياجات السوق، فضلًا عن فرص تدريب متكافئة للرجال والنساء.

### مواطن الضعف/تدني الإنتاجية في القطاع الخاص



خلال العقد الأخير، تركّزت فرص العمل في القطاع الخاص ضمن الخدمات غير القابلة للتداول، بما في ذلك تجارة التجزئة المتدنية الإنتاجية على وجه التحديد، ما حدّ من إنتاجية العمالة ككل. ويعود انعدام الكفاءة هذا إلى هيكلية العمل التي تركّز على الأنشطة المحدودة النطاق والمتدنية الإنتاجية، غالبًا في المؤسسات غير المنظمة التي تستهدف السوق المحلي.

### إدماج الخدمات المالية



لا تتعامل المؤسسات في القطاع غير المنظم مع القطاع المصرفي، سواء للحصول على التمويل أو لفتح الحسابات المصرفية. ويساهم ذلك في إضعاف القطاع المالي، ولكنه يحدّ أيضًا من قدرة المؤسسات الخاصة (وبالأخص تلك العاملة في القطاعات المنتجة) على النمو والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي. ولا تكفي الحوافز التي تقدّمها المصارف حاليًا لتشجيع المزيد من هذه المؤسسات على التعامل مع القطاع المصرفي.

### غياب الإنفاذ



تفتقر السلطات الضريبية إلى القدرة التقنية والمؤسسية الكافية لضمان الامتثال إلى الضرائب وللتحقق من القيمة الحقيقية للدخل الخاضع للضريبة، خصوصًا بالنظر إلى النطاق الواسع للاقتصاد غير المنظم في الأرض الفلسطينية المحتلة. لذا، تبرز الحاجة إلى تنفيذ إصلاحات ومبادرات تنمية القدرات لتعزيز الإدارة الضريبية، بهدف زيادة معدلات التسجيل الضريبي ودعم توفير فرص العمل النظامية في القطاع الخاص.

أثبتت الاستراتيجيات المنفّذة حتى الآن لمعالجة العمالة غير المنظمة في الأرض الفلسطينية المحتلة عدم كفايتها، سواء لجهة محاور تركيزها أو آليات تنفيذها، إذ إنها استندت بشكل أساسي على الضرائب وتفتيش العمل. فلا تعالج هذه الاستراتيجيات العوامل المختلفة التي تحفز العمل غير المنظم، على المستويين الكلي والجزئي، وبالتالي أبت نتائجها محدودة لجهة التشجيع على توفير فرص العمل المنظم ودعم انتقال العمال والمؤسسات من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم.

## ○ الجغرافيا والنوع الاجتماعي والإدماج الاجتماعي

من المرجح أن ينخرط الشباب والنساء من ذوي المستويات التعليمية العالية في العمل غير المنظم أكثر من سواهم بسبب عدم توفر فرص العمل المنظم لهم. فيؤدّي القصور في إنفاذ الأنظمة إلى بيئة تُجبر فيها النساء على مغادرة سوق العمل عند زواجهنّ أو عندما يُرزقن بأطفال، نتيجة عدم امتثال أصحاب العمل لقانون العمل بالكامل، وخصوصًا في ما يتعلّق بحماية الأمهات ودعم رعاية الأطفال. وفي غزة، يعمل ٦ من بين كل ١٠ شباب في الاقتصاد غير المنظم، ما يحرمهم من الحماية وظروف العمل اللائق.

وعلى وجه التحديد، يتأثر الشباب من ذوي المستويات التعليمية العالية، وخصوصًا النساء، أكثر من سواهم بتدني نسب المشاركة وارتفاع معدلات البطالة مقارنة بأقرانهم من ذوي المستويات التعليمية الأدنى. وعادة ما تركّز برامج التعليم والتدريب التقني والمهني التي تستهدف النساء العاملات، اللواتي يعانين من مستويات مشاركة متدنية جدًا في القوى العاملة، على المجالات الخدمية التي تفصل بين الرجال والنساء والتي لديها أثر محدود في مجال العمالة. وفي حين أنّ المصارف فشلت في حتّ المؤسسات غير المنظمة على التعامل معها، نجحت البرامج غير الحكومية في إيصال خدمات التمويل إلى الجهات الفاعلة الريفية والطرفية.

## المجالات القابلة للتحسين

يمكن معالجة مشكلة غياب التنظيم في سوق العمل عبر تقليص حجم القطاع غير المنظم والعمالة غير المنظمة، بما في ذلك من خلال

- ◀ تعزيز نظام تفتيش العمل؛
- ◀ واعتماد حزمة حوافز ضريبية وتخفيف رسوم التسجيل والمتطلبات المفروضة على الشركات، من أجل تشجيعها على الانتقال إلى القطاع المنظم؛
- ◀ وتحسين ظروف العمل لجميع العمّال وضمان وصولهم إلى الحماية اللائقة والمتساوية على مستوى القانون والممارسة؛
- ◀ وتوعية العمّال، وخصوصاً الشباب منهم، حول حقوق العمل التي ينصّ عليها القانون.

## المخاطر والتحديات

قد تؤدي زيادة الامتثال الضريبي وتسجيل المؤسسات إلى توترات اجتماعية، وبالتالي ينبغي أن تترافق هذه الجهود مع حملات توعية تسلط الضوء على المخاطر والتحديات التي يواجهها العاملون والشركات في الاقتصاد غير المنظم، وأثر العمالة غير المنظمة وتداعياتها على الاقتصاد ككل. وينبغي إعطاء الأولوية للحوافز الرامية إلى تعزيز الامتثال، بدلاً من التدابير العقابية.

## النتائج المرجوة

### ١. تعزيز نظام التفتيش للحدّ من العمالة غير المنظمة، خصوصاً لدى النساء والشباب، ولتعزيز الامتثال إلى قانون العمل.

سيتمّ بناء قدرات الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل التابعة لوزارة العمل لزيادة فعالية عمليات تفتيش العمل وإدارته. ويهدف ذلك إلى تعزيز قدرة موظفي الإدارة على التنسيق وقيادة مهام/زيارات التفتيش المشتركة مع مختلف الوزارات المعنية الموكله بمهام تفتيش ذات صلة بعمل الإدارة. ومن شأن تدخلات بناء القدرات أن تساهم في تعزيز قدرات الموارد البشرية في إدارة التفتيش، عبر تعيين مفتشي عمل جدد وتدريب فرق التفتيش من أجل معالجة الفجوات في المعارف والمهارات، وذلك بالاستناد إلى تقييم محدّد للاحتياجات في مجال التدريب. وستستخدم الموارد المالية لتعزيز قدرات مفتشي العمل وتوفير وسائل النقل والمعدات والأجهزة التي يحتاجون إليها لأداء مهامهم بكفاءة وفعالية. كذلك، ستتمّ مراجعة الأنظمة والإجراءات الداخلية ومواءمتها مع معايير تفتيش العمل والممارسات الفضلى الدولية. وسيولى اهتمام خاص لتوسيع نطاق وتغطية عمليات تفتيش العمل لكي تشمل المؤسسات غير المنظمة التي تشغل نسبة كبيرة من الشباب والنساء، والقطاعات التي ترتفع فيها معدلات عمالة الأطفال.

وبالتنسيق مع الوزارات المعنية، سيتمّ استهداف المؤسسات/القطاعات التي يتبين أنها لا تمثل بالشكل الكافي لقانون العمل، من أجل تعزيز امتثالها تدريجيًا وبالتماشي مع قدراتها والشروط التي يفرضها القطاع. وسيتمّ التركيز على الملاحقة القضائية الفورية للانتهاكات الخطيرة التي ترصدتها إدارة التفتيش، كما سيجري تبادل المعلومات مع وكالات إنفاذ القانون الأخرى. بالإضافة إلى ذلك، ستُنقَر التعديلات اللازمة في حال لم توفر العقوبات المفروضة ردًا فعالاً للامتثال للتشريعات المتعلقة بحماية العمّال.

## المؤشرات

- ◀ ارتفاع نسبة العمّال المشمولين بزيارات التفتيش.
- ◀ ارتفاع نسبة المؤسسات التي تتمّ زيارتها ويثبت امتثالها لقانون العمل، مصنّفة وفقاً لقطاع عملها وأوجه امتثالها للقانون.
- ◀ ارتفاع نسبة المؤسسات المسجّلة في القطاعات غير المنظمة في غالبيتها.
- ◀ انخفاض نسبة العمّال (مصنّفين بحسب الجنس) الذين يتقاضون ما يقلّ عن الحدّ الأدنى للأجور، بحسب القطاع الاقتصادي.
- ◀ انخفاض نسبة إصابات العمل، بحسب القطاع.
- ◀ عدد الأطفال العاملين (دون سنّ الـ 10) الذين أُعيد إدماجهم في أنظمة التعليم والتدريب التقني والمعني والبرامج التعليمية.
- ◀ انخفاض نسبة عمالة الأطفال (مصنّفة بحسب القطاع والجنس).
- ◀ ارتفاع نسبة زيارات التفتيش المنفّذة بالشراكة بين وزارة العمل وغيرها من الوزارات/القطاعات الموكله بمهام إشراف و/أو تمثيل للقطاع المعني وعمّاله.

## ٢. تشجيع المؤسسات على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم وتوعية العمّال والباحثين عن عمل بحقوقهم العمالية.

ستدعم الحكومة إجراء استبيانات ودراسات للتوصّل إلى فهم أعمق للعوامل التي تساهم في نمو الاقتصاد غير المنظم وتوفّر المعلومات اللازمة لإجراء تقييم أفضل لأوجه القصور في مجال العمل اللائق في الاقتصاد المنظم وغير المنظم. ويتمثّل أحد مجالات التركيز الأساسية لهذه التمارين في تحليل الإطار القانوني والمؤسسي الذي يساعد المؤسسات على مواصلة نشاطها في الاقتصاد غير المنظم. وسيعمد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، عند الاقتضاء وبالتعاون مع وزارة العمل، إلى تطوير أدوات جديدة لقياس أوجه القصور في مجال العمل اللائق من خلال استبيانات القوى العاملة الدورية من أجل (١) تحسين وتطوير برامج تفتيش العمل وإدارته؛ (٢) والتوعية بالأثر السلبي للاقتصاد غير المنظم على رفاه العمّال والتنمية الاقتصادية؛ (٣) وتوفير المعلومات اللازمة لمراجعة هيكليات وممارسات أصحاب العمل والنقابات العمالية، بما يضمن مشاركة العمّال ورواد الأعمال غير النظاميين (رواد الأعمال بحكم الضرورة والمدفوعين بالفرص) في عمليات صياغة السياسات المتعلقة بسوق العمل.

وعلى ضوء نتائج تلك الاستبيانات والدراسات، ستعمل وزارة العمل، بالشراكة مع النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل، على إطلاق حملات إعلامية وتوعوية وطنية حول الآثار السلبية للاقتصاد غير المنظم ولتشجيع انتقال المؤسسات إلى الاقتصاد المنظم. وسترافق هذه الحملات مع تنفيذ برنامج وطني لتوعية الشباب والنساء بشكل خاص بحقوقهم وحقوقهنّ العمالية. كذلك، سيتمّ تصميم حزم تدريبية وتعليمية مخصّصة، تُنفذ بالشراكة مع النقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل والمنظمات غير الحكومية المعنية. وسيتمّ تقديم هذه الحزم من خلال ورش عمل تدريبية ونشرات تثقيفية تُوزع على طلاب المعاهد المهنية والصناعية ومؤسسات التعليم العالي، وإلى الباحثين عن عمل الذين يزورون مكاتب التشغيل التابعة لمديريات وزارة العمل والصندوق الفلسطيني للتشغيل.

### المؤشرات

- ◀ عدد المشاركين (مصنّفين بحسب الجنس والعمر) في أنشطة التوعية القانونية والأنشطة التثقيفية المنفّذة ضمن إطار البرنامج الوطني للتثقيف بشأن حقوق العمل.
- ◀ ارتفاع نسبة العمّال الحائزين على حقوقهم الكاملة وفقاً لما ينصّ عليه قانون العمل.
- ◀ ارتفاع نسبة المؤسسات المنظمة من أصل العدد الإجمالي للمؤسسات.
- ◀ ارتفاع نسبة العمالة المنظمة في المؤسسات.

## التمويل المقترح

٣٧٥,٠٠٠ دولار أميركي



لتشجيع المؤسسات على  
الانتقال إلى الاقتصاد المنظم

ولتوعية العمّال بحقوقهم.

٤٩٥,٠٠٠ دولار أميركي



لخفض نسبة  
العمالة غير المنظمة

صوفاً لدى النساء والشباب.

