

اقتصاد الرعاية في فلسطين

نحو الاعتراف بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والحد منها وإعادة توزيعها



الأسئلة الرئيسية

- ما هو نطاق أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر في فلسطين وكيف يختلف بحسب النوع والحالة الاجتماعية والخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية الأخرى؟
- ما هو حجم قطاع الرعاية مدفوعة الأجر وإلى أي مدى يوفر فرص عمل لائقة؟
- ما هي سياسات تقليل أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر وإعادة توزيعها؟
- كيف يمكن ضمان العمالة اللائقة في قطاع الرعاية مدفوعة الأجر وتوسيع نطاقها؟

في إيجاز

- في فلسطين، تضطلع النساء بالأعمال اللائقة مدفوعة الأجر بقدر أقل من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي.
- في المتوسط، تضطلع النساء بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر سبع مرات أكثر من الرجال.
- تقضي النساء العاملات المتزوجات إجمالي عدد ساعات العمل (مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر) أكثر مما يقضيه الرجال المتزوجون العاملون.
- عندما تعمل النساء مقابل أجر، يكون ذلك في الأغلب في مهن الرعاية، والتي تمثل ما يقرب من نصف وظائف الإناث جميعها.
- على خلاف القطاع الحكومي ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا)، فإن أنظمة حماية العمالة والضمان الاجتماعي ضعيفة أو منعدمة في القطاع الخاص.
- نصف عدد النساء اللاتي تعملن في وظائف الرعاية في القطاع الخاص تتقاضين الحد الأدنى للأجور مقارنة بالرجال.
- لا تغطي سياسات الرعاية وخدماتها في فلسطين احتياجات رعاية الأطفال بنسبة كافية، مما يزيد من الحاجة الملحة لتوسيع نطاقها.

الفلسطينيون والفلسطينيات وقتًا قليلًا نسبيًا لرعاية كبار السن حيث تشكل هذه الفئة العمرية شريحة صغيرة من السكان (٤,٤ في المئة). فبدلاً من ذلك، فالقدر الأكبر من الوقت الذي يتم قضاءه في الرعاية المباشرة يكون لرعاية الأطفال.

تقضي النساء العاملات المتزوجات إجمالي عدد ساعات في العمل أكثر مما يقضيه الرجال المتزوجون العاملون

يكشف التحليل الإضافي للاختلافات بين النساء المتزوجات وغير المتزوجات، فالفجوة في المشاركة في القوى العاملة بين النساء المتزوجات وغير المتزوجات كبيرة - ٢١ مقابل ٤٧ في المئة على التوالي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١٨ أ) - والتي ترتبط جزئيًا بدور توقعات الرعاية غير مدفوعة الأجر للنساء المتزوجات. وبينما يختلف الوقت الذي تقضيه النساء في الرعاية غير مدفوعة الأجر بحسب الخصائص الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية، فتعتبر الحالة الاجتماعية هي العامل الأكثر تأثيرًا.

تقضي النساء المتزوجات ٤٤ ساعة في الأسبوع في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر - أي ٢٨ ساعة أكثر مما تقضيه النساء اللاتي لم يسبق لهن الزواج، كما هو موضح في الشكل ١. على الرغم من إن فجوة الحالة الاجتماعية موثقة أيضًا للرجال، إلا أن الفارق الزمني أقل بكثير (ساعتان ونصف).

يضيف التشغيل بعدًا آخر للاختلافات المتعلقة بالنوع الاجتماعي بشأن الوقت المنقضى في الأعمال مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر، مما يكشف عن اختلافات توازن كبيرة. عند النظر في الوقت الذي تقضيه الفئة العاملة من النساء والرجال في الرعاية غير مدفوعة الأجر مقابل غير العاملين والعاملات والشكل ٢ أن النساء المتزوجات والموظفات تقضين ما يقرب من ٢٠ ساعة في إجمالي العمل (رعاية الأسرة وكسب لقمة العيش) أكثر من الرجال المتزوجين والعاملين. تنطبق هذه الفجوة أيضًا على من لم يسبق لهن الزواج، ولكن بدرجة أقل (فرق ثماني ساعات).

يحلل موجز السياسات هذا مشاركة المرأة في اقتصاد الرعاية مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر في فلسطين وتداعياتها على السياسات. ويستند هذا الموجز إلى دراسة حديثة عن اقتصاد الرعاية في الدول العربية (من خلال منتدى البحوث الاقتصادية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والتي من المزمع أن تصدر قريبًا).

تضطلع النساء بالأعمال مدفوعة الأجر أقل من الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي

على غرار الدول العربية الأخرى، تعد مشاركة المرأة في القوى العاملة في دولة فلسطين منخفضة، حيث توقفت عند حوالي ٢٠٪ خلال العقد الماضي (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١٨). وهذا يتناقض تناقضًا صارخًا مع معدلات المشاركة العالية للرجال التي تبلغ حوالي ٨٢ في المائة. ويكشف تقرير هيئة الأمم المتحدة للمرأة الذي يوثق المواقف السلوكية والتصورات تجاه أدوار النوع الاجتماعي في فلسطين أنه يتفق ٨٠ في المائة من الرجال و ٦٠ في المائة من النساء على أن الدور الأكثر أهمية للمرأة هو رعاية المنزل (بروموندو وهيئة الأمم المتحدة للمرأة ٢٠١٧). وبالتالي، قد لا يكون مفاجئًا أن يكون نصيب النساء من الرعاية غير مدفوعة الأجر والعمل المنزلي هو النصيب الأكبر.

تضطلع النساء بأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر سبع مرات أكثر من الرجال

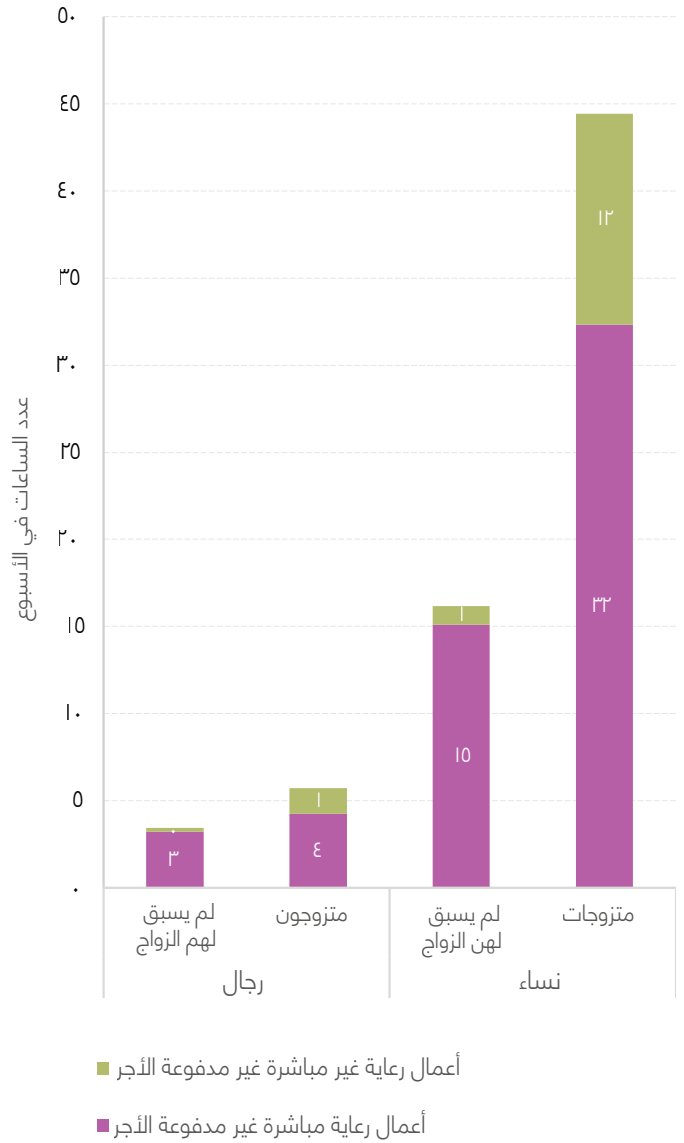
قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (PCBS) في ٢٠١٢-٢٠١٣ بإجراء مسح حول استخدام الوقت والذي تم خلاله جمع بيانات حول تخصيص وقت الأفراد بعد تسجيل الوقت اليومي. وكشفت البيانات أن الشعب الفلسطيني، في المتوسط، يقضي ما يقرب من ٢٠ ساعة في الأسبوع في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر. ولكن يختلف استخدام الوقت اختلافًا كبيرًا بحسب النوع الاجتماعي، حيث تقضي النساء حوالي ٣٥ ساعة في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر مقابل ٥ ساعات فقط يقضيها الرجال - أي ما يقرب من سبع أضعاف ما يقضيه الرجال في هذه الأعمال. وهناك فجوة مماثلة قائمة على النوع الاجتماعي تنطبق على رعاية الأطفال غير مدفوعة الأجر وأعمال الرعاية غير المباشرة وغير مدفوعة الأجر. ويخصص

لا تغطي سياسات الرعاية وخدماتها في فلسطين احتياجات رعاية الأطفال تغطية كافية

تعد فلسطين دولة فتية، حيث بلغت نسبة الأفراد الذين تقل أعمارهم عن ٣٠ عامًا ٦٨ في المئة بمتوسط عمر ٢٧ عامًا في عام ٢٠١٧. وتبلغ نسبة الإعالة الإجمالية ٧٤، ويرجع ذلك أساسًا إلى ارتفاع نسبة إعالة الأطفال البالغة ٦٧ مقابل ٧ لنسبة إعالة كبار السن. ويساعد هذا في تفسير الوقت الذي يقضيه الشعب الفلسطيني في الرعاية غير مدفوعة الأجر، حيث يتم تخصيص القليل من الوقت لرعاية كبار السن بدلاً من الأطفال. وهو ما يشير إلى الحاجة إلى توسيع خدمات الرعاية، مثل رياض الأطفال ودور الحضانة، خاصة للأطفال الصغار.

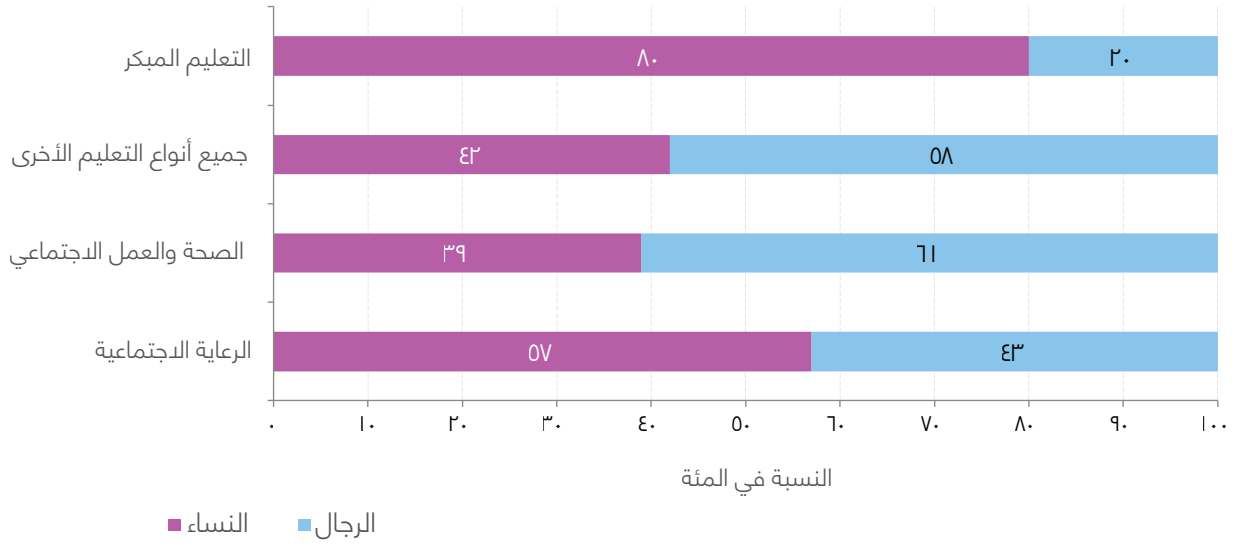
ومع ذلك، تفتقر فلسطين إلى حصول الجميع على رعاية وتعليم الطفولة المبكرة (ECCE)، وخاصة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٣ سنوات وأقل. وسع قانون التعليم الجديد المُصدق عليه في ٢٠١٧ التعليم الرسمي الإلزامي ليشمل رياض الأطفال لمدة أقصاها عامين قبل المدرسة الابتدائية. ولكن وفقًا لتعداد السكان لعام ٢٠١٧ (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ٢٠١٨ ب)، فإن ٥٤ بالمائة فقط من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٣-٥ سنوات تم إلحاقهم في رياض الأطفال. ويرتفع، ضمن هذه المجموعة، معدل الالتحاق بتقدم عمر الطفل، حيث يرتفع من ١٥ في المائة بين الأطفال البالغين من العمر ٣ سنوات، إلى ٦٧ و ٧٩ في المائة، على التوالي للأطفال البالغين من العمر ٤ و ٥ سنوات. لا تتوفر بيانات الالتحاق الخاصة بالأطفال الأصغر سنًا، ولكن من المتوقع أن تكون منخفضة على غرار المجموعة الأولى. يمثل معدل الالتحاق المنخفض، خاصة بالنسبة للفئة العمرية الأصغر، عقبة رئيسية أمام تقليل الاختلالات في استخدام الوقت، حيث تقضي النساء المتزوجات والعاملات ساعات أكثر بكثير لكسب لقمة العيش ورعاية الأسرة.

الشكل ١. الوقت الأسبوعي الذي يقضيه الرجال والنساء في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، للفئة العمرية ١٥-٦٤ عامًا، ٢٠١٢/٢٠١٣، فلسطين



المصدر: حسابات المؤلف بناءً على مسح استخدام الوقت للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام ٢٠١٢/٢٠١٣

الشكل ٣. حصة المرأة من العمالة في قطاعات الرعاية مدفوعة الأجر، ٢٠١٧



المصدر: حسابات المؤلف بناءً على التعداد السكاني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام ٢٠١٧.

إن أنظمة حماية العمالة والضمان الاجتماعي ضعيفة أو منعدمة، خاصة في القطاع الخاص

يعد الضمان الاجتماعي أحد الاعتبارات الرئيسية للعديد من العمالة في القطاع العام المغطى بشكل أفضل من القطاع الخاص. تم التصديق على قانون الضمان الاجتماعي للعاملين -والعاملات- في القطاع الخاص في سبتمبر ٢٠١٦، مما يوفر إطاراً قانونياً لأول نظام ضمان اجتماعي للقطاع الخاص. ويستند القانون على مبدأ تقاسم التكاليف بين صاحب/ة العمل والموظفين والموظفات، ويغطي تأمينات السلامة والتقاعد والأمومة. وقد زادت فترة إجازة الأمومة بموجب القانون إلى ١٢ أسبوعاً. ولكن أوقفت دولة فلسطين العمل بهذا القانون بعد شهور من الاحتجاجات المدنية، حيث أثارت تحفظات مجموعة واسعة من العاملين والعاملات بشأن مساهمة الموظفين والموظفات، ووقت استحقاق تلقي المزايا للعاملين والعاملات، وشروط المزايا للورثة القانونيين، ضمن أمور أخرى.

وبالنسبة للنساء العاملات، يعد العمل الرسمي اعتباراً مهماً آخر، حيث تعني تلقي مدفوعات التقاعد/ مكافأة نهاية الخدمة، والإجازة السنوية مدفوعة الأجر، والإجازة المرضية مدفوعة الأجر، وإجازة الأمومة للنساء. ويغطي قانون العمل الفلسطيني رقم ٧ إجازة مدفوعة الأجر، بما في ذلك إجازة الأمومة لمدة ١٠ أسابيع. وتُظهر بيانات التعداد السكاني للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام ٢٠١٧ أنه في حين أن معظم العاملين والعاملات في مجال الرعاية مدفوعة الأجر (٨٠٪) في فلسطين من العمالة الرسمية، إلا أن الرسمية تعتبر في أدنى مستوياتها في القطاع الخاص (٧٠٪). ومع ذلك، كان هناك تباين كبير في القطاع الخاص، حيث تعد الرسمية في أدنى مستوياتها بين العاملين والعاملات في مجال رعاية الأطفال والرعاية الشخصية - وهي المهن التي تهيمن عليها النساء. ومرة أخرى، تكشف الدراسة الأكثر دقة عن وجود فجوات مرتبطة بالنوع الاجتماعي - حيث يعمل ٧٩ في المائة من الرجال في مهن الرعاية في القطاع الخاص رسمياً، مقابل ٦٥ في المائة فقط من النساء.

تُظهر الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة (LFS) لعام ٢٠١٨ أن معدل البطالة بين النساء في الضفة الغربية، حيث يُطبق الحد الأدنى للأجور مؤخرًا، يبلغ ٣٠ في المئة مقارنة بـ ١٤ في المئة للرجال.

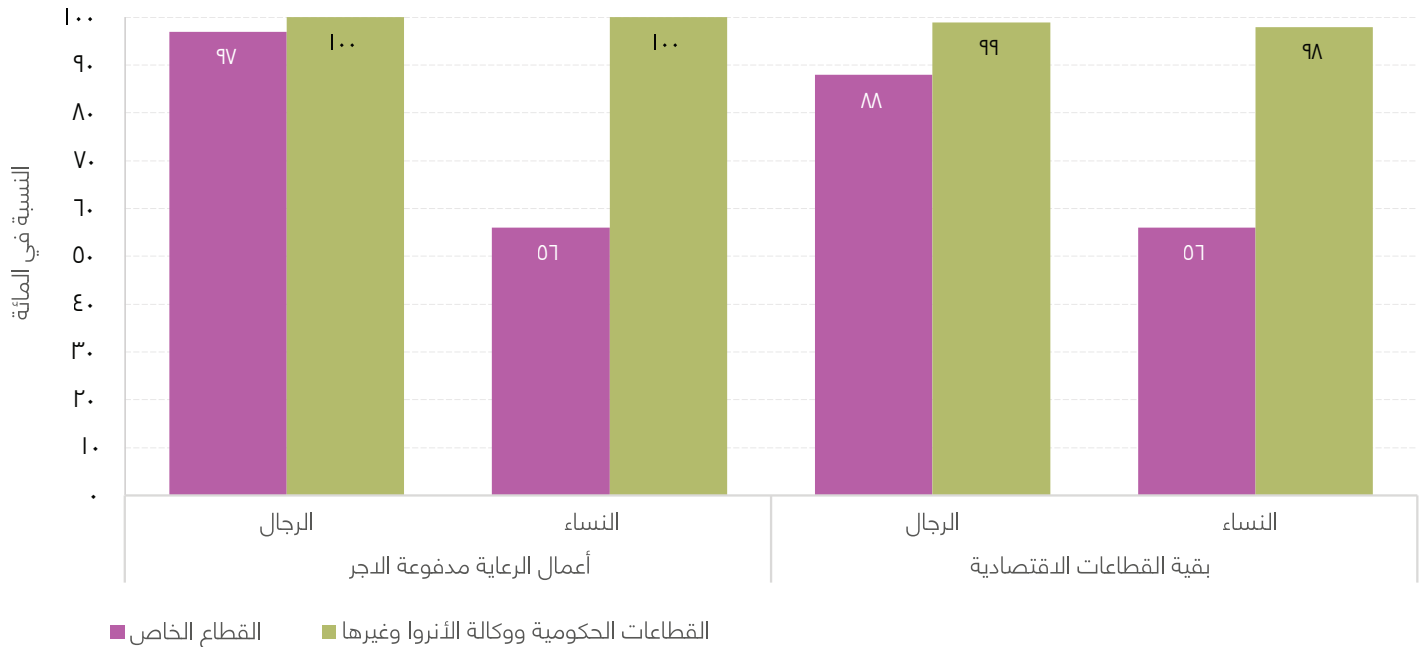
يعد نطاق فرص العمل عاملاً واحد فقط لشرح فجوة الأجور المتعلقة بالنوع الاجتماعي. لذا هناك ما يبرر إجراء مزيد من البحوث لاستكشاف المحددات الاجتماعية والاقتصادية الأخرى.

عمومًا، يمكن أن يُعزى انخفاض معدلات الامتثال للأنظمة الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية إلى عدم الإنفاذ الحكومي (فلاح ٢٠١٤ و٢٠١٦). وعلى وجه الخصوص، فقد افتقرت وزارة العمل إلى رأس المال البشري الكافي والقدرة اللوجستية لضمان معدلات امتثال عالية ولم تُطبق عقوبات صارمة على الانتهاكات. وعادةً ما يصدر جهات التفتيش تحذيرًا ولا تستخدم العقوبات إلا كخيار أخير فقط.

عدد النساء في وظائف الرعاية في القطاع الخاص تبلغن نصف عدد الرجال وتتقاضين الحد الأدنى للأجور

يكشف تحليل الامتثال للأنظمة الحد الأدنى للأجور أن جميع العمالة في القطاع العام تتقاضى أجورًا أعلى من الحد الأدنى للأجور. إلا أن هناك فجوات كبيرة في الأجور متعلقة بالنوع الاجتماعي في القطاع الخاص - حيث حصل ٩٧ في المئة من الرجال العاملين في مجال رعاية في الضفة الغربية على الحد الأدنى للأجور أو أعلى في عام ٢٠١٧، مقارنة بـ ٥٦ في المئة فقط من النساء. ومن المرجح أن يكون السبب وراء هذا الأمر مرتبطًا بزيادة المعروض من العمالة، حيث يتجاوز عدد المتقدمين والمتقدمات للوظائف أعداد الوظائف الشاغرة، مما يقلل من القدرة على التفاوض في الأجور لصالح أصحاب العمل.

الشكل ٤. حصة الحد الأدنى للأجور في قطاع الرعاية مدفوعة الأجر والقطاعات غير المتعلقة بالرعاية، ٢٠١٧، الضفة الغربية



المصدر: حسابات المؤلف من الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام ٢٠١٨.

الاطلاع على سجلات رواتب الشركات. وهذا من شأنه أن يسمح باكتشاف عدم الامتثال المباشر.

تحسين ظروف العمل والمزايا

يعد توسيع نطاق تغطية مزايا العمل - بما في ذلك إجازة الأمومة ومكافآت نهاية الخدمة والإجازة مدفوعة الأجر والتغطية الصحية - أمرًا ضروريًا لجذب النساء واستبقائهن في سوق العمل وضمان جودة عالية من الخدمة في قطاع الرعاية مدفوعة الأجر. وهذا أمر مهم خاصة بالنظر إلى التمثيل المفرط للنساء في هذا القطاع. ولضمان تغطية واسعة النطاق لمزايا الضمان الاجتماعي، قد يكون أحد الخيارات هو فرض عقوبات على عدم الامتثال لرسمية التوظيف على نطاق واسع، كما هو منصوص عليه في قانون العمل الفلسطيني. وربما ينتج عن مثل هذا التدخل تكلفة؛ فقد تقلل الشركات الأقل إنتاجية التوظيف باعتبارها استراتيجية تهدف إلى تقليل تكلفة توفير مزايا الموظفين والموظفات.

ونظرًا لأن إنفاذ القانون إنفاذًا كاملًا قد يؤدي إلى عواقب غير مقصودة، فإن الحل المحتمل الآخر لهذا الأمر المقلق هو اعتماد نظام ضمان اجتماعي يتم فيه تقاسم تكلفة المزايا الإلزامية تقاسمًا متبادلًا بين أصحاب العمل والموظفين والموظفات. وتحقيقًا لهذه الغاية، فإن إعادة النظر في قانون الضمان الاجتماعي المعلق تنفيذه في فلسطين وإعادة التفاوض بنجاح بشأن شروط علاقات العمل والمساهمات المالية قد يمهدان الطريق لموافقة أوسع نطاقًا وإنفاذ فعال للقانون في نهاية الأمر.

إعادة توزيع مسؤولية أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر عن طريق توسيع رعاية وتعليم الطفولة المبكرة إجازة الوالدين

يعد تقليل الوقت الذي تقضيه النساء في الرعاية غير مدفوعة الأجر أمرًا ضروريًا لتوسيع نطاق فرصهن لدخول سوق العمل. وتحقيقًا لهذه الغاية، ينبغي على الحكومة حشد الموارد لإنفاذ قانون التعليم المصدق عليه حديثًا بحيث يصبح تعليم رياض الأطفال شاملًا للجميع. وعلاوة على ذلك، نظرًا لفشل السوق في توسيع خدمات الحضانة بسبب قلة عدد الأطفال المسجلة في دور الحضانة، فيجب على الحكومة التدخل لإنشاء المزيد

وعلاوة على ذلك، فإن الغرامة (من ٧٠ إلى ١٠٠ دولار أمريكي لكل موظف تُدفع أقل من الحد الأدنى للأجور) وليست كافية لردع عدم الامتثال. يؤكد التحليل أنه على الرغم من تمتع معظم الفئة العاملة في قطاع الرعاية مدفوعة الأجر ببعض حقوق العمل، يجب توسيع نطاق التغطية في القطاع الخاص، وخاصةً لمعالجة انخفاض الأجور بين النساء. تعد مثل هذه التقييمات لجودة ظروف العمل في مهن الرعاية مدفوعة الأجر أمر ضروري لضمان جودة الخدمات وكذلك رفاه العاملات.

التوصيات

تعزيز الامتثال لقانون العمل

في ضوء النتائج التي توصل إليها التقرير بشأن ضعف امتثال أرباب العمل للحد الأدنى للأجور، وخاصة بالنسبة للنساء العاملات في القطاع الخاص، فإن التوصية الرئيسية لتعزيز هذا الامتثال هي أن تنفذ وزارة العمل العقوبات بصرامة على النحو المنصوص عليه في قانون العمل. كما أنه من الضروري رفع تكلفة العقوبات، وزيادة الغرامات إلى مستوى من شأنه في النهاية ردع عدم الامتثال. تشير بعض التقديرات إلى أن الغرامة المثلى هي ٢٤٠٠ شيكل (٧٠٠ دولار أمريكي) لكل موظف (فلاح ٢٠١٤).

بالتوازي مع ذلك، ينبغي استئناف الحوار مع الجهات الممثلة عن القطاع الخاص لتذكير أصحاب العمل بوجوب الامتثال لقواعد الحد الأدنى للأجور. كما يجب أن تتعاون وزارة العمل تعاونًا وثيقًا مع منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية لزيادة الوعي بالأجور العادلة وحشد المجتمع المحلي للتنديد بانتهاكات الحد الأدنى للأجور. كما أنه من الضروري زيادة وعي الموظفين والموظفات فيما يتعلق بالحقوق المختلفة، بما في ذلك الحد الأدنى للأجور، كما يلزم التشجيع على تقديم شكاوى ضد من لا يمثل من أصحاب العمل. ومع ذلك، قد يختار العديد من العاملات والعاملين غير المؤهلين، وخاصة النساء، عدم القيام بذلك خوفًا من الانتقام واحتمالية فقدان الوظيفة. ولمعالجة هذا الأمر، قد تصدر الحكومة مرسومًا يلزم أصحاب العمل بدفع الرواتب عن طريق الشيكات/الودائع المصرفية ويمنح مفتشي ومفتشات وزارة العمل إمكانية

بلال فلاح

أستاذ مساعد في الاقتصاد ، جامعة بوليتكنك فلسطين ، الخليل.



حول البحث

يستند موجز السياسات هذا إلى تقرير تقدم المرأة في الدول العربية ٢٠٢٠: دور اقتصاد الرعاية في تعزيز المساواة بين الجنسين، الصادر في إطار البرنامج المشترك بين هيئة الأمم المتحدة للمرأة ومنظمة العمل الدولية "تعزيز العمالة المنتجة والعمل اللائق للمرأة في مصر والأردن وفلسطين" بتمويل من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا). والتقريب هو أيضا نتيجة "إنتاج تقرير إقليمي مصاحب لتقرير هيئة الأمم المتحدة للمرأة عن تقدم المرأة في العالم عن الأسر في عالم متغير: العمل العام من أجل حقوق المرأة"، والممول من منظمة التعاون الإنمائي السويسرية. أجرت هيئة الأمم المتحدة للمرأة هذا البحث بالشراكة مع منتدى البحوث الاقتصادية.