

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



Palestine Economic Policy Research Institute (MAS)

**تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور
في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)**

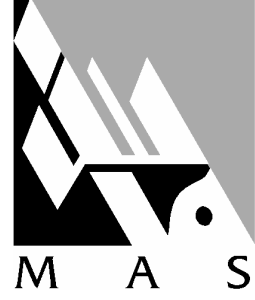
**Evaluation of Employers' Compliance with the
Minimum Wage Regulations in the West Bank**

بلال الفلاح

Belal Al-Falah

2014

2014



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور
في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)

بلال الفلاح

2014

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

اسماعيل الزبري، غسان الخطيب (القائم بأعمال رئيس مجلس الأمناء)، لؤي شبانة (أمين السر)، سمير حليلة (أمين الصندوق)، جواد الناجي، جهاد الوزير، صبري صيدم، نافذ الحسيني، ماجدة سالم، لانا ابو حجلة، نبيل فسيح (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2014 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور
في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)**

بلال الفلاح

2014

تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية)

تأليف: بلال الفلاح

مساعد بحث: نضال العيسة

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية FES

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2014

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-47-8

تقديم

يعتبر وضع حد أدنى للأجور موضوعاً جدلياً لدى الاقتصاديين ولكن واقع الأمر أن معظم دول العالم قد شرّعت لوجود حد أدنى للأجور، ولحقت فلسطين بركب هذه الدول في أواخر عام 2012 ليبدأ العمل به في بداية العام 2013.

جاء إقرار حد أدنى للأجور كنتيجة لجهود شاقة استمرت عاماً كاملاً من المفاوضات والنقاش الحيوي بين ممثلي الحكومة وأرباب العمل في القطاع الخاص وممثلي العمال، لعب فيها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) دوراً فعالاً من حيث تيسير عقد الاجتماعات وتقديم الدعم الفني والمحاضرات المتخصصة حول الموضوع. ورغم نقاط الخلاف بين الأطراف المعنية، خاصة حول مبلغ الحد الأدنى للأجور، إلا أن صدور القرار ووضع موضع التنفيذ كان بحد ذاته تطوراً إيجابياً نحو تلبية استحقاق عمالي بموجب قانون العمل انتظر طويلاً، وأيضاً نحو تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية من خلال تخفيض مستوى الفقر وتقليص فجوة الأجور والحد من استغلال العمال والإناث منهم بشكل خاص.

من منطلق مواكبة "ماس" للجهود التي بذلت من قبل الأطراف المعنية التي عملت بجد من أجل إقرار فكرة الحد الأدنى للأجور وشاركت بعد ذلك في الوصول إلى توافق حول ذلك الحد، فقد كان من الطبيعي أن يتابع المعهد اهتمامه بهذا الأمر من خلال تقييم مدى الالتزام بتطبيق القرار - وهو الأمر الأهم - بعد فترة كافية من سريانه، فأجرى ذلك بعناية وخرج بنتائج وتوصيات هامة سيجدها القارئ في هذه الدراسة التي نأمل أن يستفاد منها من قبل صانعي القرار بأكبر قدر ممكن.

أتوجه باسم المعهد بالشكر إلى مؤسسة فريدريش إيبيرت - ألمانيا التي قدمت الدعم المالي لهذه الدراسة.

د. نبيل قسيس

المدير العام

المحتويات

| | |
|----|---------------------------------------------------------|
| 1 | 1- مقدمة |
| 2 | 1-1 أهداف الدراسة |
| 5 | 2- التأثيرات الاقتصادية لسياسة الحد الأدنى للأجور |
| 5 | 1-2 التأثير على مستوى البطالة |
| 7 | 2-2 التأثير على التضخم ومستوى الفقر |
| 8 | 3-2 تأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور على تفاوت الدخل |
| 11 | 3- الحد الأدنى للأجور: معايير تحديده |
| 12 | 1-3 الحد الأدنى للأجور المعيشية (MINIMUM LIVING WAGE) |
| 13 | 2-3 نسبة الحد الأدنى للأجر من متوسط أو وسيط الأجر |
| 14 | 3-3 آليات تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور |
| 19 | 4- الحد الأدنى للأجور بين التشريع والتطبيق |
| 22 | 1-4 آليات تطبيق الحد الأدنى للأجور- تجارب دولية |
| 22 | 1-1-4 آلية الإقناع |
| 23 | 2-1-4 آلية بناء القدرات |
| 24 | 3-1-4 آلية المراقبة: تفتيش العمل |
| 26 | 4-1-4 آلية العقوبات |
| 27 | 5- الحد الأدنى للأجور في فلسطين- آليات تحديده |
| 31 | 6- الخصائص الديمغرافية والاقتصادية لسوق العمل الفلسطيني |

| | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 37 | 7- خصائص العاملين بأجر الذين يقل أجرهم عن الحد الأدنى للأجور |
| 45 | 7-1 تفسير الفروق في نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى بين الذكور والإناث |
| 47 | 8- مدى تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية |
| 51 | 9- أسباب تدني الامتثال في تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور |
| 53 | 9-1 تأثير فائض العمالة على نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى |
| 55 | 9-2 أثر الحوكمة على ضعف تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور |
| 56 | 9-3 ضعف تمثيل أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون ذوا الأجور المنخفضة |
| 58 | 9-4 دور النقابات العمالية وتأثير الاستقطاب بين الاتحادات العمالية |
| 59 | 9-5 ضعف آليات التنقيش وندرة المصادر المتوفرة لدي المفتشين |
| 61 | 9-6 التهاون في تطبيق قانون العقوبات والتعليمات المتعلقة بقرار الحد الأدنى للأجور |
| 62 | 9-7 ضعف الامتثال الطوعي لأصحاب العمل |
| 65 | 9-8 رفع الوعي وبناء القدرات |
| 67 | 10- التوصيات |
| 71 | المراجع |
| 77 | الملحق |

قائمة الجداول

| | |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 32 | جدول 1: التوزيع النسبي للقوى العاملة حسب الجنس والدراسة والعلاقة بالعمل لعام 2013 |
| 33 | جدول 2: التوزيع النسبي للعاملين في فلسطين حسب المنطقة والحالة العملية والجنس لعام 2013 |
| 34 | جدول 3: التوزيع النسبي للعاملين في فلسطين حسب النشاط الاقتصادي والجنس والمنطقة لعام 2013 |
| 39 | جدول 4: التوزيع النسبي للعاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب الجنس ومستوى التعليم للفترة (2013- الربع الاول 2014) |
| 40 | جدول 5: التوزيع النسبي للعاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب الجنس والفئات العمرية للفترة (2013- الربع الاول 2014) |
| 42 | جدول 6: التوزيع النسبي للعاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب النشاط الاقتصادي للفترة (2013- الربع الاول 2014) |
| 43 | جدول 7: التوزيع النسبي للعاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب الجنس وحجم المنشأة للفترة (2013- الربع الاول 2014) |
| 44 | جدول 8: التوزيع النسبي للعاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب الجنس والمحافظة للفترة (2013- الربع الاول 2014) |
| 49 | جدول 9: الفروقات في نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب النشاط الاقتصادي قبل وبعد القرار |
| 50 | جدول 10: الفروقات في نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور حسب النشاط الاقتصادي والجنس قبل وبعد القرار |

- جدول 11: التغيير في نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور للفترة (2011 -الربع الأول لعام 2014) 52
- جدول 12: التغيير في نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور لعدد من المحافظات للفترة (2011 -الربع الأول لعام 2014) 53
- جدول 13: توزيع المنشآت والزيارات التفتيشية في الضفة الغربية حسب المحافظة 61
- جدول 14: التكاليف والفوائد المترتبة على عدم الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور 65

الملخص التنفيذي

تعتبر سياسة الحد الأدنى للأجور أحد أهم الوسائل التي تعتمد عليها معظم الدول في تعزيز العدالة الاجتماعية من خلال تخفيض مستوى الفقر، وجسر فجوة الأجور، ومنع استغلال العمال. ويعمل العديد من الاقتصاديين تأييدهم لهذه السياسة بإمكانية فشل آليات سوق العمل في رفع مستوى الأجور، خصوصاً عند وجود معدلات عالية من البطالة. وبالرغم من شيوع استخدام سياسة الحد الأدنى للأجور، إلا أنّ التجارب الدولية تشير إلى انخفاض مستوى تطبيقها في عدد كبير من الدول النامية، مما يؤثر سلباً على مدى تحقيق الأهداف المرسومة لهذه السياسة.

صادقت الحكومة الفلسطينية في تشرين الأول من عام 2012 على قرار الحد الأدنى للأجور وذلك بعد عام تقريباً من النقاش والمفاوضات بين ممثلين عن الحكومة، وأصحاب العمل، والعمال. ويشمل القرار جميع العاملين في مناطق السلطة الفلسطينية وينص بأن يكون الحد الأدنى 1,450 شيكل للعاملين بأجر شهري، و65 شيكل للأجر اليومي، و8.5 شيكل لساعة العمل الواحدة. وتم التوافق على أن يبدأ تطبيق القرار بداية كانون الثاني لعام 2013، على أن تخصص الفترة التي سبقت له لتسوية أوضاع العاملين في المنشآت التي تقل فيها الأجور المدفوعة عن الحد الأدنى المقرر.

تتناول هذه الدراسة تحقيق عدة أهداف، أولها استكشاف الخصائص الديموغرافية والاقتصادية للعمال الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى، وتوزيعهم الجغرافي في المحافظات الشمالية (الضفة الغربية). ومن ثم تقييم مدى امتثال أصحاب العمل لقرار الحد الأدنى للأجور في مناطق الضفة الغربية للفترة الممتدة من تاريخ تطبيق القرار ولغاية نهاية شهر آذار من عام 2014 (فترة الفحص). كما تتناول الدراسة أيضاً أهم الأسباب الكامنة وراء ضعف تطبيق القرار بحسب ما تظهره البيانات، واقتراح توصيات من شأنها تعزيز التزام أرباب العمل بالنظام قيد الدراسة.

لتحقيق هذه الأهداف تم الاستعانة ببيانات القوى العاملة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني خلال الفترة ما بين 2009 وحتى الربع الأول لعام 2014. وكذلك اعتمدت الدراسة على بيانات أولية تم جمعها من خلال المقابلات التي أجريت مع ممثلين عن أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومة، وأصحاب العمل، والعاملين)، وعدد من ممثلي المجتمع المدني، وممثل منظمة العمل الدولية في دولة فلسطين. كما تمت الاستعانة بعدد من تقارير وزارة العمل والتي تتعلق بإجراءات الرقابة والتفتيش، خصوصاً تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013، وبعض بيانات التفتيش للنصف الأول من عام 2014.

تشير النتائج أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى في الضفة الغربية قد بلغت 23% من مجموع العاملين بأجر. وترتفع هذه النسبة إلى 32.3% للعاملين في القطاع الخاص. وبالرغم من مصادقة مجلس الوزراء على قرار الحد الأدنى للأجور واعتبار أن عدم الامتثال لهذا القرار انتهاك للقانون وموجب للعقوبة، إلا أن نسبة من موظفي القطاع العام، وإن كانت متدنية (حوالي 4%)، ما زالت تتقاضى أجراً دون الحد الأدنى. وكذلك بينت النتائج أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى تزداد عند الإناث، والأقل تعليماً، والأصغر عمراً، وفي عدد محدود من النشاطات الاقتصادية. وقد شكلت نسبة الإناث اللواتي يتقاضين أقل من الحد الأدنى حوالي 31% من مجموع العاملات وحوالي 51% من العاملات في القطاع الخاص. أما نظرائهن من الذكور، فقد بلغت نسبتهم 21% من مجموع العاملين و28% ممن يعملون في القطاع الخاص.

وعلى صعيد التحصيل العلمي، تبين النتائج أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى تزداد بانخفاض المستوى التعليمي خصوصاً لدى الذكور. إذ تشكل نسبة الذين حصلوا منهم على تعليم أقل من ثانوي 74% مقابل 46% لدى الإناث. أما بخصوص متغير العمر، فتُظهر النتائج أن غالبية الذكور (57%) الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى تقل أعمارهم عن 25 سنة. أما أعلى نسبة لدى الإناث (38%) فتتبع للواتي تتراوح أعمارهن ما بين 25 إلى 34 سنة.

يعد التوزيع غير المتكافئ عبر القطاعات الاقتصادية المختلفة أحد أهم الخصائص التي تميز العاملين بأجر دون الحد الأدنى. إذ تبين النتائج أن النسبة الأعلى منهم (55%) تتركز في قطاعي التجارة والصناعة. ويليهما، ولكن بفارق كبير، قطاع البناء والتعليم الخاص، والزراعة. وتظهر النتائج أيضاً تبايناً بين الجنسين. ففي قطاع الصناعة، تبلغ نسبة الإناث اللواتي يعملن بأجر دون الحد الأدنى 81% ويعمل معظمهن في صناعة الملابس والنسيج. فيما تشكل نسبة الذكور 31% موزعين على الصناعات المعدنية والغذائية وصناعة الأثاث. وفي قطاع التجارة، تشكل نسبة الإناث 71% مقابل 34% للذكور. وكذلك يبرز التباين في قطاع التعليم الخاص، خصوصاً في رياض الأطفال، إذ تشكل الإناث الأغلبية الساحقة بواقع 30%. وإجمالاً، فإن معظم الإناث (63%) اللواتي يتقاضين أجراً دون الحد الأدنى يعملن في صناعة الملابس، ورياض الأطفال، والتجارة (خدمات البيع).

كذلك تتفاوت نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى بحسب حجم المنشأة مقاساً بعدد العاملين. وعموماً، تتناقص هذه النسبة بزيادة حجم المنشأة خصوصاً للذكور. إذ يعمل أكثر من نصفهم في منشآت صغيرة (توظف أقل من 5 عمال) مقابل 28% للإناث. أما المنشآت الكبيرة (أي التي توظف أكثر من 20 عامل)، فيتقاضى 14% من العاملين الذكور فيها، مقابل 27.5% للإناث، أقل من الحد الأدنى. كذلك تظهر النتائج تفاوتاً في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى عبر المحافظات. إذ ترتفع هذه النسبة عن المعدل العام في كل من جنين، وطوباس، وطولكرم، ونابلس، وقلقيلية، وأريحا، والخليل، ولكنها تنخفض إلى أدنى مستوى في رام الله وسلفيت.

وتظهر النتائج أن وسيط الأجر الشهري للعاملين بأجر دون الحد الأدنى يبلغ 1,000 شيكل، فيما يبلغ وسيط الأجر اليومي 50 شيكل. وتتفاوت هذه الأجر بحسب الجنس، حيث يبلغ وسيط الأجر الشهري 1,050 شيكل للذكور، بينما ينخفض إلى 800 شيكل للإناث. وأما وسيط الأجر اليومي فيبلغ 50 شيكل للذكور مقابل 40 شيكل للإناث. وتظهر النتائج أيضاً بعض التباين في وسيط الأجر الشهري بحسب نوع النشاط الاقتصادي. إذ ينخفض الأجر إلى 700 شيكل في قطاع التعليم الخاص، وهو الأكثر

تشغيلا لهذه الشريحة من الإناث، و800 شيكل في قطاع المالية والتأمين، فيما يرتفع إلى 1200 شيكل في قطاع المطاعم والفنادق. كذلك تظهر النتائج تباينا بين المحافظات، حيث ينخفض وسيط الأجر الشهري في جنين وطوباس إلى 800 شيكل و700 شيكل، على التوالي، فيما يرتفع إلى 1,200 شيكل في أريحا.

تظهر هذه الدراسة أن نسبة العاملين الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى تختلف بشكل ملموس بين الذكور والإناث. وتطرح الدراسة تساؤلاً، إلى أي مدى يمكن أن نعزو هذا التباين إلى الاختلاف في خصائص ديموغرافية واقتصادية. وباستخدام نموذج التقدير "Probit"، تشير النتائج إلى أن احتمال أن يحصل العامل على أجر دون الحد الأدنى يزداد عند الإناث بنسبة 32% لجميع العاملات و43% لدى القطاع الخاص. وبذلك، يمكن تفسير جزء من هذه القيمة التقديرية بتمييز أصحاب العمل ضد الإناث حتى اللواتي يتشاركن في نفس الخصائص العمالية مع الذكور. ويعتبر وجود هذا التمييز أحد أهم الأسباب التي تدفع الحكومات إلى إقرار وتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور لمحاربة هذه الظاهرة.

وفيما يخص مدى التزام أصحاب المنشآت العاملة في الضفة الغربية بتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور، تظهر النتائج أن نسبة من يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى، لجميع العاملين أو لعاملي القطاع الخاص، قد انخفضت بحوالي 3 نقاط مئوية عن الفترة المرجعية (عام 2012). ومن الملفت للانتباه أن مقدار الانخفاض لموظفي القطاع العام قد بلغ نقطة مئوية واحدة (من 5% إلى 4%). كذلك تظهر النتائج أن الانخفاض قد خص الذكور بشكل حصري وفي عدد محدود من القطاعات، وضمت التجارة (حوالي 9 نقاط مئوية)، والصناعة (حوالي 4 نقاط مئوية)، خصوصاً في صناعة المنتجات المعدنية والأثاث. أما الإناث، فلم يطرأ أي تغير ذي دلالة إحصائية على نسبهن. وعلى صعيد الفروقات عبر المحافظات تشير النتائج أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى قد انخفضت بدلالة إحصائية في أربع محافظات وهي: طولكرم ونابلس وقلقيلية والخليل.

تسلط هذه الدراسة الضوء على طبيعة الانخفاض الذي تم رصده في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى خلال فترة الفحص. وبكلمات أخرى، إلى أي مدى يعكس هذا الانخفاض الطفيف التزام بعض أصحاب العمل مقابل التغيرات الدورية التي تطرأ على مستوى الأجور والمرتبطة عادة بآليات السوق (العرض والطلب). ومن أجل الإجابة على هذا السؤال، تم تتبع التغيرات في نسبة هؤلاء العاملين للسنتين اللتين سبقتا قرار التطبيق (الأعوام 2011 و2012)، حيث تبين أن نسبة الانخفاض قد بلغت نقطتين مؤبنتين فيما بينهما مقابل 3 نقاط في فترة الفحص. وهذا يعني أن الانخفاض في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى ترتبط بالتغيرات الدورية ولا تشكل بالضرورة انعكاسا كليا لامتنال بعض أصحاب العمل. وتتفق هذه النتيجة مع ما توصلت إليه الدراسة عند تتبع التغير عبر القطاعات الاقتصادية أو المحافظات التي انخفضت فيها نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى.

وبخصوص الأسباب المحتملة لضعف تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور، تسلط هذه الدراسة الضوء على تأثير فائض العمالة ودوافع (حوافز) أصحاب العمل بتطبيق القرار "طوعا" والتي تشمل الفوائد والتكاليف المترتبة على الالتزام من عدمه. كما تخصص مساحة تفصيلية لبحث دور الحكومة وتقييم آلياتها في التطبيق كأحد أهم العوامل التي ساهمت بضعف الالتزام. ولفحص مقدار تأثير فائض العمالة، تم استخدام نموذج التقدير "Probit"، والذي أظهر أن زيادة معدل البطالة بنقطة مئوية واحدة يزيد 0.6% من احتمال أن يتقاضى العامل أجرا دون الحد الأدنى بغض النظر عن الجنس، والعمر، وعدد سنوات التعليم، وحجم المنشأة التي يعمل بها، والمحافظة التي يقطنها. وعند فصل عينة الذكور عن الإناث، تشير النتائج التقديرية للنموذج أن التأثير الحدي معدل البطالة يزداد عند الإناث لـ 0.8% ويقل عند الذكور لـ 0.5%.

وتشير الدراسة أن الضعف الشديد الذي اعترى تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور يرجع بشكل أساس إلى عدة عوامل، وتشمل قصور في الآلية التي تم من خلالها صياغة القرار وذلك من خلال ضعف تمثيل أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون من ذوي الأجور المنخفضة، وضعف دور النقابات العمالية

والتأثير السلبي للاستقطاب فيما بينها، وعدم كفاءة آليات التفتيش وندرة المصادر المتوفرة لدى المفتشين، والتهاون في تطبيق قانون العقوبات والتعليمات المتعلقة بقرار الحد الأدنى للأجور، وكذلك ضعف الامتثال الطوعي لأصحاب العمل بسبب زيادة العوائد المالية المترتبة على عدم الالتزام.

في ضوء هذه النتائج، توصي الدراسة بعدد من الاقتراحات التي من شأنها، إن طبقت، أن تعزز الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور. وكان من أبرزها إعادة تفعيل لجنة الأجور الوطنية واللجان الفرعية المنبثقة عنها، ومضاعفة الجهود التوعوية وذلك بالشراكة ما بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، وزيادة الجهد التفتيشي وتطوير قدرات المفتشين، وتركيز جهود التفتيش على القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون بأجر دون الحد الأدنى. هذا بالإضافة إلى إجراء مفاوضات جدية مع ممثلي تلك القطاعات والتي قد تتأثر سلبا بالقرار من أجل التوافق على طبيعة وآلية الدعم الحكومي، ومضاعفة الغرامة المفروضة على المخالفين وإحالتهم للقضاء، والامتناع عن مخالفة القانون بتنبههم أو إنذارهم بشكل مسبق. كما لا بد من تطوير إجراءات التفتيش الإدارية وتعزيز آلية الرقابة على أجور العاملين.

1- مقدمة

تعتبر سياسة الحد الأدنى للأجور أحد أهم الوسائل التي تعتمد عليها معظم الدول في تعزيز العدالة الاجتماعية من خلال تخفيض مستوى الفقر، جسر فجوة الأجور، ومنع استغلال العمال (Cunningham, 2007). وتعرف منظمة العمل الدولية (ILO, 2006) 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". ويعمل العديد من الاقتصاديين تأييدهم لهذه السياسة بإمكانية فشل آليات سوق العمل في رفع مستوى الأجور خصوصاً عند وجود معدلات عالية من البطالة. فعدم تدخل الحكومة لإقرار الحد الأدنى للأجور سيحرم فئة واسعة من العاملين، خصوصاً النساء والأقل تعليماً من تأمين حاجاتهم وحاجات عائلاتهم الأساسية من المأكل والسكن وسلامة البدن (Freeman, 1996). وبالرغم من شيوع استخدام سياسة الحد الأدنى للأجور، إلا أنّ التجارب الدولية تشير إلى انخفاض مستوى تطبيقها في عدد من الدول، خصوصاً النامية منها (Benassi, 2011)، مما يؤثر سلباً على مدى تحقيق الأهداف المرسومة لهذه السياسة¹.

صادقت الحكومة الفلسطينية في شهر تشرين أول من عام 2012 على قرار الحد الأدنى للأجور بعد عام تقريباً من النقاش والمفاوضات بين ممثلي أطراف الإنتاج (الحكومة، أصحاب العمل، والعمال). وتم التوافق بالأغلبية على أن يشمل القرار جميع العاملين في الأراضي الفلسطينية على النحو التالي:

- ✧ أن يكون الحد الأدنى للأجر الشهري 1,450 شيكل.
- ✧ أن يكون الحد الأدنى للأجر اليومي 65 شيكل لعمال المياومة وخاصة العاملين بشكل غير منتظم والعمال الموسميّين.

¹ تسلط هذه الدراسة الضوء على بعض التجارب الدولية المتعلقة بتباين تطبيق الحد الأدنى للأجور والأسباب المحيطة بذلك.

✧ أن يكون الحد الأدنى للأجور لساعة العمل الواحدة للعمال المشمولين في البند الثاني 8.5 شيكل.

1-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى تقييم مدى امتثال أصحاب العمل في المحافظات الشمالية لقرار الحد الأدنى للأجور للفترة الممتدة من تاريخ 1/1/2013 ولغاية شهر آذار من عام 2014 (فترة الفحص). كما تهدف أيضا إلى استكشاف الخصائص الديمغرافية والاقتصادية للعمال الذين يتفاوضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور، وكذلك توزيعهم الجغرافي عبر محافظات الضفة الغربية. ولا يشمل نطاق هذه الدراسة العاملين في قطاع غزة وذلك بسبب الحصار الإسرائيلي الشامل على القطاع، وصعوبة التحقق من مستوى الامتثال بالقرار بسبب استمرار حالة الانقسام الداخلي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، والتداعيات التي واكبت ذلك من حيث تطبيق القوانين والأنظمة الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة.

تشير نتائج هذه الدراسة عموماً إلى ضعف شديد في التزام أصحاب العمل بنظام الحد الأدنى للأجور، حيث تبين أن نسبة العاملين بأجر الذين نقل أجورهم عن الحد الأدنى للأجور قد انخفضت من حوالي 26% في عام 2012 (قبيل تنفيذ القرار) إلى 23% خلال فترة الفحص. وستحاول الدراسة تحدي الأسباب الكامنة وراء تدني مستوى الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور، وذلك بالتركيز على تأثير فائض العمالة، دوافع (حوافز) أصحاب العمل بتطبيق القرار، والتي تشمل المقارنة بين الفوائد والتكاليف المترتبة على الالتزام من عدمه، بالإضافة إلى بحث دور الحكومة وتقييم كفاءتها وإمكاناتها في تطبيق هذا النظام. وبناء على نتائج الدراسة سيتم اقتراح توصيات تقضي إلى رفع مستوى امتثال أصحاب العمل لهذا القرار.

لا تعد هذه الدراسة الأولى التي تناولت مسألة الحد الأدنى للأجور في الأراضي الفلسطينية. فقد سبقتها دراسة أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) (Marco

(et al, 2010)، والتي فحصت التأثير المتوقع للحد الأدنى للأجور على المستوى الكلي في حال قامت الحكومة الفلسطينية بتطبيقه. واستخدمت الدراسة نموذج التوازن العام المحسوب (Computable General Equilibrium). وأظهرت وجود تأثير سلبي على العديد من المؤشرات الاقتصادية كالطلب على العمال والتصدير والاستثمار وتضخم الأسعار. ويمكن تفسير هذه النتيجة بسبب ارتفاع مستوى الأجر الأدنى الذي استندت له الدراسة، بحيث زاد الأجر المحتسب عن متوسط الأجور بـ 15%. وكما سنعرض في القسم الثاني، تتسق نتيجة هذه الدراسة مع ما توصل إليه عدد من الأبحاث ذات العلاقة.

فيما يلي يعرض القسم الثاني مراجعة للأدبيات ويسلط الضوء على التأثيرات الاقتصادية لتطبيق الحد الأدنى للأجور على مستوى البطالة، الفقر، التضخم، وتفاوت الأجر. ويناقش القسم الثالث المعايير والآليات المتبعة دولياً في تحديد الأجر الأدنى والمقاييس المستخدمة في حسابه. أما القسم الرابع فيستعرض عدداً من الدراسات التي تتناول التفاوت في مدى الامتثال وعدد من الإجراءات المتبعة في تعزيزه مثل: الإقناع، بناء القدرات، المراقبة، والعقوبات. وتتناول هذه الدراسة في القسم الخامس آليات تحديد قرار الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية وعملية التفاوض بين أطراف الإنتاج التي أفضت إلى المصادقة عليه من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني. كما تم تخصيص القسم السادس لوصف أهم المتغيرات في سوق العمل الفلسطيني. وفي القسم السابع سيتم تقدير نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى في فترة الفحص ومن ثم استكشاف الخصائص الديمغرافية والاقتصادية لهؤلاء العاملين وتوزيعهم عبر المحافظات. أما تقييم مدى امتثال أصحاب العمل لقرار الحد الأدنى للأجر فسيبحث في القسم الثامن. ومن ثم يناقش القسم الذي يليه عدداً من الأسباب التي تفسر ضعف الامتثال لهذا القرار. وفي القسم الأخير من هذه الدراسة سيتم اقتراح توصيات تساهم بتعزيز تطبيق القرار.

2- التأثيرات الاقتصادية لسياسة الحد الأدنى للأجور

1-2 التأثير على مستوى البطالة

تزخر أدبيات اقتصاد العمل بعدد كبير من الدراسات التي تبحث في التأثيرات الاقتصادية لتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور. إلا أن علماء الاقتصاد لم يتمكنوا لهذه اللحظة من الجزم باتجاه هذه التأثيرات (سلباً أم إيجاباً). ففي الوقت الذي تساهم هذه السياسة في رفع المستوى المعيشي لشريحة واسعة من العمال، خصوصاً أولئك الذين لا يتمتعون بقدرات تفاوضية عالية من النساء والأقل تعليماً، حذر عدد من الاقتصاديين مما قد ينجم عن تحديد الحد الأدنى للأجور من زيادة في مستويات البطالة وارتفاع متوسط الأجور، وبالتالي حدوث تباطؤ في النمو الاقتصادي². ولإلقاء الضوء على العواقب المحتملة لتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور، يعرض هذا القسم نتائج عدد من الدراسات التي تناولت تأثيرها على عدة متغيرات اقتصادية مثل مستوى التوظيف، تفاوت الدخل، التضخم، ومستويات الفقر. هذا بالإضافة إلى استكشاف العوامل التي تساهم في تعظيم الفوائد أو التكاليف الاقتصادية المرافقة لتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور.

تركز معظم الدراسات التي تربط بين تطبيق الحد الأدنى للأجور والتغير في مستويات التشغيل على نموذج العرض والطلب في ظل سوق يتسم بمنافسة تامة (perfect competition) وامتثال كامل للتطبيق³. ويفترض هذا النموذج أيضاً اشتراك معظم العاملين بنفس الخصائص العمالية خصوصاً المتعلقة بمستوى المهارات. وتشير نتائج هذا النموذج أن فرض حد أدنى للأجر فوق مستوى التوازن السوقي (market wage) يمكن أن يحفز صاحب العمل على تقليص عدد العمال من أجل تخفيض تكاليف العمل⁴.

² أنظر (Bell, 1997).

³ لمزيد من التفاصيل عن النماذج الاقتصادية المتعلقة بتأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور أنظر (Brown et al, 1982).

⁴ فحص باحثون آخرون تأثير فرض الحد الأدنى للأجور في بيئة عمل احتكارية توظف فيه منشأة ما عدد هائل من العمال (monopsony). على عكس النتائج النظرية لنموذج سوق المنافسة التامة، فإن فرض حد أدنى للأجور أعلى من مستوى التوازن قد يؤدي إلى زيادة في مستويات التشغيل (Stigler, 1946).

وبناء على ذلك، يزداد التأثير السلبي على التشغيل كلما ارتفع مستوى الأجر الأدنى عن مستوى الأجر السوقي. ويعتمد مقدار هذا التأثير كذلك على عوامل أخرى تضم مرونة الطلب على العمال. فزيادة المرونة من شأنها زيادة انخفاض مستوى التشغيل. وفي المقابل يرى آخرون⁵ أن التأثير السلبي على مستوى التشغيل يمكن تخفيفه أو حتى تحييده من خلال عاملين، أولهما يرتبط بزيادة إنتاجية العمل. فارتفاع الأجر من الممكن أن يزيد إنتاجية العمال وذلك عن طريق زيادة جهد العمل وكفاءته مما يعوض عن الزيادة في فاتورة الأجور، حيث تعرف هذه النظرية بتأثير الصدمة (shock effect). أما العامل الآخر فيكمن في التأثير الكينزي⁶ للحد الأدنى للأجر، حيث تؤدي الزيادة في دخل العمال الأكثر فقراً إلى تحسين قدرتهم الاستهلاكية وبالتالي ارتفاع مستوى الطلب الكلي وزيادة مستوى التوظيف (Belser and Sobeck, 2012).

وأما على مستوى البحوث التطبيقية (empirical research)، فقد تباينت نتائج تأثير الحد الأدنى للأجور بين الدول تبعاً للاختلاف في طبيعة وكفاءة مؤسسات الدولة وطبيعة سوق العمل (Margolis, 2014). فعلى سبيل المثال، وجدت (Bell, 1997) أن زيادة الحد الأدنى للأجور في كولومبيا بـ 15% أدى إلى انخفاض التشغيل بحوالي 5% خلال فترة السبعينيات. وكذلك وثقت بعض الدراسات وجود تأثير عكسي على مستوى التشغيل في فرنسا، كندا، والمملكة المتحدة (Ghellab, 1998). وفي المقابل تتناقض نتائج هذه الدراسات مع أخرى لم توثق أي تأثير سلبي في بلدان أخرى مثل البرازيل (Carneiro and Henley 2001; Neumark et al 2003; Lemos 2004). وعلى مستوى الولايات المتحدة الأمريكية، لم يتسن للباحثين توثيق دلائل تجمع على اتجاهات تأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور. فمثلاً، لم يجد (Card and Krueger, 1995) تأثيراً سلبياً على مستوى التشغيل في ولاية نيو جيرسي (أنظر أيضاً Brown 1999; Williams 1993; Card and Krueger 1995). فيما وثقت (Burkhauser et al,) 2000 وجود تأثير سلبي على مستوى التشغيل لصغار العمال (أنظر أيضاً Neumark

⁵ أنظر (Pettengill, 1981).

⁶ نسبة إلى نظرية الاقتصادي البريطاني جون مينارد كينز

(and Wascher, 1992). وتجدر الإشارة أن معظم الأبحاث الأمريكية التي خلصت إلى وجود تأثير سلبي على مستوى التشغيل قد بيّنت أن مقدار هذا التأثير ضعيف (أنظر Lemos, 2009).

2-2 التأثير على التضخم ومستوى الفقر

تشير بعض الدراسات إلى إمكانية زيادة مستوى التضخم نتيجة تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور بسبب الزيادة في تكاليف العمل. ويعتمد هذا التأثير على عدة عوامل، من أهمها: مستوى الامتثال للقانون، نسبة العمال المتوقع زيادة أجورهم، والزيادة في معدل الأجور المصاحب لتطبيق الحد الأدنى للأجر. وتفيد نتائج العديد من الأبحاث التطبيقية إلى وجود تأثير إيجابي على مستوى التضخم، ولكن في نطاق محدود. فبينت بعض الدراسات التي تناولت الاقتصاد الأمريكي أن زيادة الحد الأدنى للأجر ب 10% يزيد من حدة التضخم بمبلغ يتراوح ما بين 0.2% و 1.5%، وذلك بحسب تقنيات الاقتصاد القياسي التي تم استخدامها⁷.

ويعتبر التغلب على الفقر، كما تبين أعلاه، أحد أهم محفزات تشريع وتطبيق الحد الأدنى للأجور. إلا أن التأثير الفعلي يعتمد في مجمله على مستوى هذا الحد. إذ يرى باحثون أن فرض أجر أدنى فوق مستوى التوازن بين العرض والطلب على العمل، من الممكن أن يحسن من ظروف المعيشية لشريحة من العاملين. إلا أن وجود تأثير سلبي على التشغيل سيزيد العبء على الذين قد يفقدون وظائفهم. ويعتمد التأثير النهائي كذلك على مدى تطبيق الأجر الأدنى، ومدى التأثير على مستوى البطالة، والذي يرتبط بشكل رئيس بمرونة الطلب على العمال. فكلما انخفضت هذه المرونة، تقلص عدد العمال الخاسرين (الذين يفقدون وظائفهم)، وبالتالي يزيد من فعالية تخفيض مستوى الفقر (Cunningham, 2007). و في هذا الصدد، فحص (Morley, 1992) تأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور على مستويات الفقر في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية. حيث بين وجود

⁷ أنظر (Lemos, 2004) لعرض مفصل عن الدراسات التي تناولت التأثير على التضخم.

تأثير سلبي في بيئة اقتصادية مستقرة، وتلاشيه عند وجود ركود اقتصادي. وفي نفس الاتجاه، بين (Lustig and McLeod, 1997) وجود تأثير سلبي على الفقر عند توسيع عينة البحث لتشمل عدد أكبر من الدول النامية في أمريكا اللاتينية، آسيا، وأفريقيا. أما (Arongo and Pachon, 2003)، فقد بحثا تأثير زيادة مستوى الحد الأدنى للأجور على احتمال أن يكون العامل فقيراً. حيث وضحا أن التأثير يعتمد على القيمة المتبعة لقياس خط الفقر. وأظهر الباحثان في دراسة أخرى (Arongo and Pachon, 2004) أن الانخفاض مستوى الفقر في الدول التي تفرض مستويات عليا للحد الأدنى للأجر، مثل كولومبيا، يتركز في شريحة العائلات القريبة من خط الفقر مع انعدام التأثير على شريحة العائلات الأقل دخلاً، والتي تقع في ذيل قائمة توزيع الدخل (أي الـ 25% الأقل دخلاً)

ويؤخذ على بعض الدراسات التي وجدت تأثيراً إيجابياً على الحد من مستوى الفقر عدم ضبط تأثير التغير في مستويات البطالة. فباستخدام بيانات العمال على مستوى الأسرة (household) طور عدد من الباحثين نموذج محاكاة (simulation) لسوق العمل البرازيلي وتبين عدم وجود أثر لزيادة مستوى الحد الأدنى للأجور على حدة الفقر (IPEA, 2000). كما أجرى آخرون مقارنة بين الدول الغنية والنامية حيث أشارت دراسة للبنك الدولي (World Bank, 1995) أن سياسة الحد الأدنى للأجور قد تشكل حماية للعمال الأكثر فقراً في الدول الغنية، وأن نفس السياسة قد لا تكون فعالة في بعض الدول النامية. وقد أشار (Lustig and McLeod, 1997) أن سبب هذا التباين ربما يعود إلى ضعف الامتثال في الدول النامية نتيجة تدني كفاءة المؤسسات الحكومية. هذا بالإضافة إلى انحصار تطبيق الأجر الأدنى في القطاعات الاقتصادية المنظمة والتي لا ينضوي فيها جزء كبير من العمال.

2-3 تأثير تطبيق الحد الأدنى للأجور على تفاوت الدخل

يرى عدد من الباحثين أن أهمية تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور تكمن في توضيح فروق الدخل بين شرائح العمال المختلفة سواء كان ذلك في الدول النامية أو المتقدمة

(Goldberg and Pavcnik, 2007). وفي هذا السياق أشار تقرير منظمة العمل الدولية (Global Wage Report, 2008/2009) أنّ الفجوة بين الأعلى أجراً (أعلى 10% من العمال) والأدنى أجراً (أقل 10% من العمال) زادت في حوالي ثلثي الدول التي وفرت للمنظمة بيانات عن أجور عمالها. لذلك يعتبر كثيرون أنّ تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور يرتقي لأن يكون أحد الوسائل السياساتية الناجعة في إعادة توزيع الدخل في المجتمع، وتعزيز التمكين الاقتصادي لشريحة العمال الأكثر فقراً (Belser and Sobeck, 2012). وفي نفس الإطار، درس عدد من الباحثين تأثير الزيادة في الحد الأدنى للأجور على التفاوت في الدخل في الدول المتقدمة، خصوصاً في الولايات المتحدة الأمريكية. حيث توصلت معظم الدراسات أنّ الزيادة في الحد الأدنى للأجور تقلص إلى حد كبير من التفاوت في الدخل لصالح العمال من أصحاب الدخول المتدنية (Autor et al 2010; DiNardo et al 1996; Lee 1999; Teulings 2000 and) (2003).

إلا أنّ التأثير على تفاوت الدخل قد يعتمد بشكل أساسي على مستوى الحد الأدنى للأجور، والذي من المتوقع أن يزيد من حدة هذا التفاوت خصوصاً إذا تجاوز مستوى التوازن السوقي. ويمكن أن يعزى ذلك إلى أنّ المستفيدين (أولئك الذين طرأ زيادة على مستوى دخلهم) هم فقط من شريحة العمال الذين تقترب أجورهم من الحد الأدنى. وبذلك تزيد فجوة الدخل على حساب العمال الأكثر فقراً. كذلك يمكن أن يكون للتأثير على مستوى البطالة دور آخر. فارتفاع مستوى البطالة الذي قد يصاحب فرض أو زيادة الحد الأدنى للأجور سيؤدي إلى زيادة التفاوت في الدخل أنظر Cunningham, (2007).

3- الحد الأدنى للأجور: معايير تحديده

إن التأثيرات الاقتصادية لتطبيق الحد الأدنى للأجر، كما تبين في الفصل السابق، تعتمد بشكل مباشر على مستواه. ففرض أجر أعلى من مستوى التوازن السوقي يمكن أن يكون له تداعيات اقتصادية واجتماعية سلبية مثل زيادة معدل البطالة وربما زيادة مستوى الفقر. وفي المقابل، فإن تحديد مستوى متدن ولا يغطي الاحتياجات الأساسية للعاملين قد لا يساهم في تحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة. لذلك، فإن أهم سؤال يواجه صانعي السياسات يتعلق بتحديد مستوى الأجر الأدنى المناسب. بالرغم من أهمية هذا السؤال، إلا أن الأدبيات الاقتصادية قد خلّت من إجابة حاسمة. فالأمر يعتمد أساساً على الأهداف المرسومة وفئة العمال المستهدفة. لذا عمدت منظمة العمل الدولية (ILO) على وضع بعض المعايير التي يمكن الاستئناس بها، وهي تتضمن وفق اتفاقية تحديد الحد الأدنى للأجور، المادة الثالثة-رقم 131 لعام 1970 ما يلي:⁸

1. حاجات العمال وعائلاتهم.
2. معدل الأجر العام في الدولة.
3. تكاليف المعيشة وتغيراتها.
4. إعانات الضمان الاجتماعي.
5. المستوى المعيشي للشرائح الاجتماعية الأخرى.
6. العوامل الاقتصادية المرتبطة بمتطلبات التطور الاقتصادي، مثل رفع مستوى الإنتاجية والرغبة في تحقيق مستوى عالٍ من التوظيف.

ويظهر جلياً من خلال تفحص هذه المعايير أنها توازن بين تعظيم العدالة الاجتماعية وتحقيق متطلبات التطور الاقتصادي، التي قد تختلف من بلد إلى آخر بحسب الاختلاف في النظم السياسية والاقتصادية المتبعة. وشددت منظمة العمل الدولية، من خلال

⁸ See: 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

توصياتها لتحديد الحد الأدنى للأجور - رقم 135 لعام 1970⁹، على وجوب تعديل الحد الأدنى للأجور من وقت لآخر حتى يتم الأخذ بالاعتبار التغيرات التي تطرأ على تكاليف المعيشة والظروف الاقتصادية الأخرى. وبينت التوصيات أيضاً أن التعديل على الحد الأدنى للأجور يمكن أن يتم على فترات زمنية منتظمة، أو عند الحاجة، حسب التغيرات التي يمكن أن تطرأ على مؤشر التكاليف المعيشية. وللتدليل على العواقب الاجتماعية الناتجة من مغبة عدم تعديل مستوى الحد الأدنى للأجور، أشارت عدد من الدراسات¹⁰ إلى أن انخفاض القيمة الحقيقية للأجر الأدنى في الولايات المتحدة ما بين عام 1977 و1988 قد زاد من حدة الفجوة في الدخل على حساب العمال الأكثر فقراً. وبناءً على المعايير المذكورة أعلاه، اعتمد باحثو منظمة العمل الدولية عدد من المؤشرات التي يمكن الاستعانة بها في تحديد الحد الأدنى للأجور وتشمل: الحد الأدنى للأجور المعيشية (minimum living wage) ونسبة الحد الأدنى للأجر من متوسط/ وسيط الدخل¹¹.

3-1 الحد الأدنى للأجور المعيشية (Minimum living wage)

ارتبط مفهوم الحد الأدنى للأجور، في عدد من الدول مثل البرازيل، تشيلي، كولومبيا، كوستاريكا، والمكسيك بالأجر المعيشي (living wage)¹²، والذي يقضي بتحديد أجر يمكن من إشباع المتطلبات "المعيشية" للعامل وعائلته (ILO, 1992). إلا أن التحدي يكمن في تحديد المبلغ المالي المطلوب لتوفير كمية السلع والخدمات اللازمة. وعادة ما يستخدم خط الفقر كأساس لتحديد تكاليف المتطلبات الأساسية من الغذاء، وتحسب غالباً بعدد السعرات الحرارية الضرورية للحياة (2,100 سعر حراري للفرد يومياً)، والملبس والسكن والاحتياجات الأساسية الأخرى. وفي محاولة لتحديد مستوى للفقر يصلح

⁹ See: Minimum Wage Fixing Recommendation (1970), No 135
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INS
TRUMENT_ID:312473:NO

¹⁰ أنظر مثلاً (DiNardo et al, 1996)

¹¹ للمزيد من النقاش عن مؤشرات تحديد الحد الأدنى للأجور أنظر (Belser and Sobek, 2012).

¹² أنظر (Starr 1981)

للمقارنة بين الدول، اقترح البنك الدولي أن تكون القيمة الدنيا لخط الفقر عند دولارين، محسوباً على أساس معادل القوة الشرائية (purchasing power parity). إلا أن عدد من الباحثين قد أثار شكوكاً حقيقية حول إمكانية أن يكون هذا المستوى كافياً لسد الحاجات الأساسية للعاملين في الكثير من الدول (أنظر Reddy, 2008). ولذلك جرت العادة أن تحدد كل دولة مستوى خط الفقر المقبول لديها بناء على تعريف خاص بمن هو الفقير.

وبناء على ربط مفهوم احتياجات العامل الأساسية بخط الفقر، فإن الحد الأدنى للأجور المعيشية هو ذلك المبلغ الذي يمكن العامل من أن يحقق مستوى معيشي يتجاوز فيه هذا الخط. ويحسب الحد الأدنى للأجر، مستنداً إلى هذا المفهوم، باستخدام الصيغة التالية (Anker 2006):

الحد الأدنى للأجور المعيشية = (خط الفقر * حجم العائلة النسبي) / عدد العاملين في العائلة

ويقاس الوزن النسبي لحجم (عدد أفراد) عائلة مكونة من زوجين وأطفالهما، بحسب "OECD scale" بحساب وزن الفرد البالغ الأول الذي يأخذ قيمة 1، أما الثاني فيعادل 0.7. وأما الوزن النسبي للأطفال فيبلغ 0.5. ويمتاز هذا المقياس بأنه لا يميز بين العمال حسب طبيعة العمل أو الجهد المبذول. وبناء على هذه الصيغة فإن الاختلاف في قيمة الحد الأدنى للأجور يختلف من دولة لأخرى فقط باختلاف مستوى خط الفقر.

3-2 نسبة الحد الأدنى للأجر من متوسط أو وسيط الأجر

إن من محاسن مقياس الحد الأدنى للأجور المعيشية أنه يلبي متطلبات العيش الأساسية للعامل وعائلته، إلا أنه يغفل عن العوامل الاقتصادية المرتبطة بسوق العمل وخصوصاً فيما يتعلق بمستوى الأجر. فكما أشرنا سابقاً، فإن فرض مستوى عالي للأجر الأدنى قد يكون له تداعيات اقتصادية سلبية. ولذلك فإن التحدي الذي يواجه استخدام وتطبيق

الحد الأدنى للأجور المعيشية يكمن في قدرة المشغلين على الإيفاء دون حدوث تأثير سلبي على مستوى التشغيل.

ولتفادي هذه المحاذير يشاع استخدام مقياس آخر وهو نسبة الأجر الأدنى من متوسط أو وسيط الأجر. وتشير الإحصاءات أن النسبة المطبقة في معظم الدول لا تزيد عن 100%. فمثلاً، أشار تقرير الأجور العالمي لعام 2009/2008، والذي تصدره منظمة العمل الدولية (ILO Global wage report)، أن نسبة الحد الأدنى للأجور من معدل الأجر الأكثر تداولاً تتحصر بين 0.35 - 0.45، في حين أن نسبة الحد الأدنى للأجور من وسيط الأجر الأكثر تداولاً تتحصر بين 0.5 - 0.6¹³. وكذلك تشير نسخة التقرير الذي صدر في عام 2013 إلى تفاوت ملحوظ في هذه النسبة حتى بين الدول المتقدمة، إذ تبلغ 60% بالنسبة لوسيط الأجر في فرنسا ونيوزلاندا بينما تبلغ أقل من 40% في دول مثل اليابان، إسبانيا، والولايات المتحدة الأمريكية. فبالإضافة إلى الاختلاف في متوسط الأجر، يُرجع (Lee, 2012) التباين في هذه النسب إلى الاختلاف في الآليات الدستورية المتبعة في تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور والتباين في تصورات هذه الدول فيما يخص المخاطر الاقتصادية المصاحبة لتطبيق هذه السياسة.

3-3 آليات تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور

تشير أدبيات أبحاث اقتصاد العمل إلى وجود اختلاف بين العديد من الدول في الآليات المنظمة لسياسة الحد الأدنى للأجور وذلك بحسب عاملين مهمين. أما الأول فيتعلق بدور الأطراف الأساسية المشاركة في صياغة هذا الأجر وتحديد قيمته. ويأخذ ذلك عادة شكل قرار حكومي و/أو شكل التفاوض الجماعي (collective bargaining) بين العمال وأصحاب العمل. أما العامل الثاني فيرتبط بتعيين مستوى أجر أدنى عام مقابل

¹³ يرجع الاختلاف بين متوسط الأجر والأجر الوسيط إلى عدم تماثل (asymmetry) توزيع الأجر والذي غالباً ما يكون فيه ذيل التوزيع أطول عند الجهة اليمنى (Neal and Rosen, 2000) مما يجعل قيمة متوسط الأجر أعلى من قيمة المماثلة للوسيط.

سلسلة من الأجور الدنيا لنفس البلد. وبناء على هذه المحددات صَنَّف Eyraud and Saget (2005) الآليات المتبعة عبر الدول في أربع فئات¹⁴ :

1. تعيين قيمة واحدة للحد الأدنى للأجور لكل العاملين في تلك البلد أو المنطقة بغض النظر عن النشاط الاقتصادي أو نوع المهنة على أن تحدد حصرياً من قبل الحكومة كصاحبة القرار الأساسي. وتعتبر هذه الطريقة الأكثر شيوعاً إذ يتم تطبيقها في حوالي ثلثي الدول المسجلة في قواعد بيانات منظمة العمل الدولية¹⁵.
2. تعيين سلسلة من الأجور الدنيا بحسب نوع النشاط الاقتصادي أو نوع المهنة على أن تحدّد قيمها من قبل الحكومة. وتحتل هذه الفئة المركز الثاني من حيث الشروع. ففي الهند مثلاً تم إقرار 45 حد أدنى بحيث تتوزع على عدد من القطاعات الاقتصادية، خاصة تلك التي لا تتمتع بمزايا تفاوضية قوية. وفي كوستاريكا تم تشريع 12 حد أدنى حتى تأخذ بعين الاعتبار أيضاً تنوع مستوى مهارات العاملين (Gindling and Trejos, 2010).
3. تعيين قيمة واحدة للحد الأدنى للأجور لكل العاملين في تلك البلد أو المنطقة بغض النظر عن النشاط الاقتصادي أو نوع المهنة على أن تقرّ بالتفاوض بين العمال وأصحاب العمل دون تدخل حكومي مباشر في القرار. ويشاع استخدام هذا الطريقة من قبل عدد قليل من الدول، مثل اليونان وبلجيكا.
4. تعيين سلسلة من الأجور الدنيا بحسب نوع النشاط الاقتصادي أو نوع المهنة، على أن تحدد بالتفاوض بين العمال وأصحاب العمل دون تدخل حكومي مباشر في القرار. ويشاع استخدام هذه الطريقة في عدد من البلدان الأوروبية، مثل ألمانيا وإيطاليا¹⁶.

¹⁴ يعتمد جزء كبير من النقاش المطروح في هذا القسم على دراسة (Eyraud and Saget, 2005).

¹⁵ تشمل قاعدة البيانات هذه معلومات عن الإجراءات المتخذة من قبل حوالي 100 دولة فيما يخص تشريع الحد الأدنى للأجور.

أنظر: www.ilo.org/travdatabase.

¹⁶ ويمكن أيضاً تشريع الحد الأدنى للأجر مناطقياً ضمن الدولة الواحدة. ويشيع هذا النوع في البلدان ذات الصيغة الفدرالية والتي تنتوع فيها الظروف الاقتصادية ومستويات المعيشة بحسب المنطقة (Eyraud and Saget, 2005).

ومن الجدير بالذكر أن هذه التصنيفات لا تعني بالضرورة عدم وجود أنساق أخرى من التعاون بين الحكومة وأطراف الإنتاج الأخرى (العاملين وأصحاب العمل). ففي بعض الدول التي تأخذ الحكومة على عاتقها تحديد مستوى الحد الأدنى للأجور، يتم التشاور، مثلاً، من خلال تشكيل لجان استشارية مع هذه الأطراف والمنظمات الأهلية ذات العلاقة. وفي هذا الصدد يتوجب التفريق بين منهجين تحدد من خلالهما الحكومة مستوى الأجر الأدنى. ففي البداية تقوم الحكومة مبدئياً بتحديد قيمته ومن ثم يعرض للتشاور، كما هو الحال في جمهورية التشيك وفيتنام. أما المنهج الثاني فيتم فيه تحديد الأجر الأدنى من قبل لجنة مختصة ومن ثم يعرض على الحكومة للموافقة النهائية. وتستخدم هذه المنهجية في المملكة المتحدة ومالطا. كذلك لا تخلوا التجارب الدولية من أمثلة تسلط الضوء على تدخل الحكومة في عملية التفاوض بين ممثلي العمال وأصحاب العمل. ويتم ذلك من خلال تشكيل لجان ثلاثية يكون للحكومة فيها دوراً رقابياً لضمان الوصول إلى توافق بين هذه الأطراف. وتضم الدول التي تطبق مثل هذا النظام فرنسا، هنغاريا، وهولندا.

وفي نفس السياق، تجيز منظمة العمل الدولية في توصياتها لتحديد الحد الأدنى للأجور - رقم 135 لعام 1970 أن يأخذ إقرار الحد الأدنى للأجور أشكالاً مختلفة عن طريق: قانون، قرارات من سلطة مختصة، قرارات من هيئات أو مجالس للأجور، محاكم صناعية أو عمالية، أو إضفاء قوة القانون على أحكام الاتفاقات الجماعية. وتشدد منظمة العمل الدولية أيضاً على أن يتسم نظام الحد الأدنى للأجور بالبساطة والوضوح والابتعاد عن التعقيدات (ILO, 2008). فقد يصاحب النظم التي تتعدد فيها مستويات الأجر تأثيرات عكسية مثل صعوبة إيصال فحواها إلى العمال وأصحاب العمل، وبالتالي يصعب التأكد من فهم الحقوق والواجبات العمالية. ومن الآثار السلبية الأخرى صعوبة التأكد من فرض مثل هذا النظام على شرائح العمال المستفيدة، خصوصاً الأكثر فقراً وحاجة للحماية من الاستغلال. بالمقابل، فإن من حسنات تطبيق النظم المبسطة (تلك التي تعتمد مستوى عام لكل العاملين أو عدد محدود من المستويات) سهولة تعديل مستوى الأجر الأدنى بما يلائم التغيرات الاقتصادية (and Starr, 1981)

Cunningham, 2007). وكذلك تُلزم منظمة العمل الدولية الدول الموقعة على اتفاقية تحديد الحد الأدنى للأجور- المادة الرابعة، رقم 131 لعام 1970 بأن تضم عملية التفاوض على تحديد الأجر الأدنى ممثلين عن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال (الاتحادات العمالية)، أو ممثلين عن العمال وأصحاب العمل في حال عدم وجود تلك المنظمات، على أن يكون التمثيل على قدم المساواة. هذا بالإضافة إلى وجوب انضمام مختصين مشهود لهم بالكفاءة والقدرة على تمثيل مصالح البلد، حيث يتم تعيينهم بالتشاور مع الأطراف المفاوضة الأخرى.

4- الحد الأدنى للأجور بين التشريع والتطبيق

على الرغم من شيوع استخدام سياسة الحد الأدنى للأجور، إلا أن فعالية تطبيقها تتباين بشكل كبير بين الدول (Benassi, 2011). ففي منتصف العقد الأول من الألفية الثانية بلغت نسبة الامتثال حوالي 32% في الهند و56% في جنوب أفريقيا والفلبين، أما في تركيا فقد بلغت حوالي 70% (Rani et al, 2013). كما أظهرت دراسات أخرى تدني مستوى الامتثال في عدد آخر من البلدان النامية مثل كينيا (Andlon and Strobl and Walsh, Pages, 2008، البرازيل (Lemos, 2009)، ترينداد وتوباغو (Strobl and Walsh, Pages, 2008)، وكذلك في عدد من دول أمريكا اللاتينية (Maloney and Nunez, 2003). وعموماً فإن انخفاض مستوى تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور يضع شكوكاً كبيرة حول مدى تحقيقها لأهدافها المنشودة، الأمر الذي يؤكد على أهمية عدم الفصل بين إقرار هذه السياسة وآليات إنفاذها (Basu et al, 2007). وسنحاول في هذا القسم التعرف على نتائج أهم الدراسات التي تناولت أسباب التباين في تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور.

أرجع العديد من الباحثين أسباب الانخفاض في تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور في الدول النامية إلى عدة عوامل، أهمها قدرة الحكومة على إنفاذ القانون بشكل فعال. ويتعلق ذلك بمدى توفر المصادر المالية والبشرية في المراقبة والتفتيش، طبيعة العقوبات الرادعة لعدم الامتثال، بالإضافة إلى القيود القانونية أو التشريعية التي تكبل جهود المؤسسات العمالية (نقابات العمال) في تعزيز درجة الامتثال (Benassi 2011; Ghosheh 2013)¹⁷. ويجمع معظم الباحثين أيضاً على أن قرار صاحب العمل بتطبيق الحد الأدنى للأجور يعتمد أيضاً على مقارنة العوائد والتكاليف. وفي الغالب تشمل عوائد عدم الامتثال على تخفيض فاتورة الأجور، وبالتالي زيادة الأرباح. أما التكاليف فتأخذ، كما يعرض أدناه، عدة أشكال من أبرزها الغرامات المالية و/أو السجن. وفي

¹⁷ سلط باحثون آخرون على تأثير القطاع غير المنظم والذي يزداد حجمه في الدول النامية: الأمر الذي ربما يحصر تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور في القطاع المنظم فقط (Morrisson, 1993).

هذا الإطار يعد (Ashenfelter and Smith, 1977) أول من طور نموذجاً رياضياً يشرح من خلاله العوامل المؤثرة على قرار صاحب العمل. إذ بين أن درجة الالتزام ترتفع بزيادة فعالية الحكومة في كشف وردع المخالفين، ومستوى الأجر الفعلي مقارنة بالحد الأدنى، وانخفاض مرونة الطلب على العمل. وسيتم عرض هذا النموذج بشكل تفصيلي، في قسم (9)، والذي سيتم من خلاله فحص الفوائد المترتبة على عدم الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية .

وعلى مستوى الأبحاث التطبيقية، أجرى (Weil, 2005) دراسة على قطاع النسيج في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي يعتبر من أقل القطاعات الاقتصادية امتثالاً لقانون الحد الأدنى للأجور. حيث أظهر الباحث، باستخدام نموذج shenfelter and Smith, (1977) أن العائد على عدم الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور أعلى بكثير من فوائده، الأمر الذي يفسر انخفاض نسبة الامتثال. ويرجع الباحث ذلك إلى عدة عوامل من أهمها ارتفاع مرونة الطلب على العمل، وتدني فعالية التفتيش، وتدني مستوى الغرامات على المخالفين. وباستخدام بيانات كمية بين الباحث، في المقابل أن تشديد الرقابة على أصحاب العمل قد يزيد من مستوى الامتثال بشكل ملحوظ. كما أظهر أيضاً نتائج مهمة ترتبط بالسمة الاحتكارية للمنشأة. فالقدرة على التحكم بالأسعار تزيد من احتمال امتثال صاحب المنشأة. وربما يعود ذلك إلى إمكانية امتصاص الزيادة في تكاليف العمل عن طريق رفع الأسعار. وفي بحث آخر، درس (Ronconi, 2008) مدى تأثير الإجراءات التي اتخذتها الحكومة في الأرجنتين على قرار أصحاب العمل في الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور. حيث أظهر الباحث وجود علاقة سببية تشير إلى أن زيادة فعالية الحكومة في إنفاذ القانون تزيد من مستوى الامتثال.

وفي دراسة أخرى تتناول سوق العمل الإسرائيلي، أشار (Awad et al, 1998) إلى تأثير التغيرات الاقتصادية الكلية على قرار صاحب العمل. إذ ينخفض مستوى التطبيق بزيادة معدل البطالة. ويرجع الباحثون السبب في ذلك إلى خوف العاملين من إجراءات انتقامية، مثل الفصل من العمل، والتي قد يقدم عليها المشغلون خصوصاً في ظل مستويات مرتفعة من فائض العمال، مما يعزز من عدم الامتثال للقانون. وتتسق هذه

النتيجة مع ما توصل إليه (Bhorat et al, 2012) عند دراسة تأثير مستوى البطالة على مدى تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور في جنوب أفريقيا. وتدلل هذه النتائج على أهمية الاختلاف في خصائص سوق العمل في تفسير التباين في مدى الامتثال لهذا القانون عبر الدول.

ووثق (Squire and Suthiwart-Narueput, 1997) عدد من التجارب الدولية التي تشير إلى تأثير ارتفاع مستوى الحد الأدنى للأجور على امتثال أصحاب العمل. ففي ولاية كاليفورنيا الأمريكية، ارتفعت نسبة عدم الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور من 31% إلى 46% بين عامي 1987 و1989 نتيجة ارتفاع الأجر الأدنى لساعة العمل من 3.35 إلى 4.25 دولار. وكذلك ارتفعت نسبة عدم الامتثال في بورتوريكو من 20% إلى 35% بين عامي 1979 و1983 نتيجة ارتفاع الأجر الأدنى لساعة العمل من 2.65 إلى 3.35 دولار. وفي المقابل، انخفضت نسبة عدم الامتثال في الشركات الصناعية الكبرى في المكسيك من 3% إلى 1.9% بعد خفض نسبة الحد الأدنى للأجر إلى معدل الأجر الفعلي من 42% إلى 34%. بالإضافة إلى ذلك، أشار الباحثان إلى أهمية الدور الذي يلعبه حجم المنشأة في تفسير التباين في الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور بين المنشآت. حيث أشارا إلى أن ارتفاع تكاليف التفتيش في المنشآت الصغرى، خصوصا غير المنظمة منها، قد يحد من الجهود التفتيشية الحكومية. فتكلفة التفتيش للعامل الواحد تقل بزيادة عدد العمال للمنشأة الواحدة وخلال الزيارة التفتيشية الواحدة. ففي المكسيك، مثلا، بلغت نسبة عدم الامتثال 16% في منشآت القطاع غير المنظم مقارنة بأقل من 3% في المنشآت المنظمة (Bell, 1994).

وفي كوستاريكا، درس (Gindling et al, 2013) تأثير عدد من الآليات التي استخدمتها الحكومة لتعزيز الامتثال. وتشمل هذه الآليات زيادة وعي العاملين والمشغلين لأهمية تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور، وتشجيع العاملين على إظهار المخالفين من أصحاب العمل، إضافة إلى زيادة مستوى التفتيش والرقابة. وتشير نتائج البحث إلى نجاح تطبيق هذه الآليات في تعزيز مستوى الامتثال وزيادة مستوى الأجور للعاملين الأقل دخلاً خصوصا من الإناث والعمال الأقل عمرا وأقل تعليما. ووجدت هذه الدراسة

أيضا، أن تعزيز آليات إنفاذ القانون لم يترتب عليها آثاراً عكسية على سوق العمل مثل تخفيض مستوى التوظيف.

4-1 آليات تطبيق الحد الأدنى للأجور- تجارب دولية

يهدف هذا القسم إلى التعرف على عدد من التجارب الدولية فيما يتعلق بأهم الاستراتيجيات والآليات المتبعة في تطبيق الحد الأدنى للأجور. بيّن (Benassi, 2011) أن هذه الآليات يمكن تلخيصها في خمسة بنود: الإقناع (persuasion) لكسب تأييد الرأي العام وتشجيع أصحاب العمل على الامتثال بشكل طوعي، بناء القدرات (capacity building) وتشمل الإجراءات المتعلقة بتعميم تفاصيل قانون الحد الأدنى للأجور على العاملين وأصحاب العمل، المراقبة (monitoring) لكشف المخالفين وتشمل أعمال التفتيش والشكاوى وتمكين العاملين عن طرق التمثيل الجماعي، بالإضافة إلى إيقاع عقوبات رادعة (sanctions) بالمخالفين.

4-1-1 آلية الإقناع

تهدف هذه الآلية إلى خلق ثقافة الامتثال الطوعي بين أصحاب العمل استنادا إلى قيم العمل العادلة وضرورة دفع أجور تضمن للعمال تلبية احتياجاتهم الأساسية. وتم استخدام هذا النهج بنجاح لتعزيز الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور في قطاع مناجم الفحم الأمريكية والبريطانية في الفترة ما بين الستينات والثمانينات من القرن الماضي (Braithwaite, 1985). كذلك، يمكن لآلية الإقناع أن تتم على المستوى المجتمعي عن طريق تعزيز التأييد الشعبي لتطبيق الحد الأدنى للأجور كأحد الوسائل المهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية والربط بين استغلال العمال وعدم الامتثال، وكذلك الربط بين أرباح أصحاب العمل الناتجة عن تخفيض أجور العمال وبين تدني المستوى المعيشي للعمال (Ayres and Braithwaite, 1992 and Skidmore, 1999). فقد روجت الحكومة الأمريكية لقانون الحد الأدنى للأجور، في الثمانينات من القرن الماضي، عن طريق ربطه بالقيم الأمريكية المتعلقة باستقلالية الفرد (Levin-Waldman, 1999). وفي

سويسرا، نظّم اتحاد نقابات العمال عام 1998 حملة استهدفت رفع الحد الأدنى للأجور في قطاعات التجزئة وصناعة الملابس والخدمات السياحية. واستهدفت هذه الإستراتيجية زيادة وعي زبائن هذه القطاعات وتعزيز مسؤوليتهم المجتمعية بخصوص الضغط من أجل رفع الحد الأدنى للأجور (Oesch and Rieger, 2005).

2-1-4 آلية بناء القدرات

يعتمد تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور بشكل أساس على فهم واضح وصحيح لبنود هذا النظام. لذلك شددت منظمة العمل الدولية (ILO, 2006) على أهمية تدريب العاملين لتمكينهم والتأكد من فهمهم لحقوقهم المتعلقة بالأجور لتجنب وقوعهم في شرك الاستغلال من قبل بعض أصحاب العمل. كذلك شددت المنظمة على أن يشمل التدريب أيضا أصحاب العمل كي لا يبنى عدم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور على سوء فهمهم لحيثياته. وعادة ما تلقى مهام التدريب على عاتق الحكومة، ومنظمات أصحاب العمل، والاتحادات العمالية. ففي المملكة المتحدة تقوم الحكومة سنوياً بحملات تستهدف زيادة الوعي المتعلق بالمعلومات الخاصة بقانون الحد الأدنى للأجور لتستهدف القطاعات الاقتصادية ذات الأجور المنخفضة مثل صالونات الحلاقة والفنادق ومنشآت الضيافة. وكذلك في مقاطعة كيبيك الكندية، حيث قامت حكومتها بعقد ورشات تدريبية لتعزيز تطبيق معايير العمل المقررة من قبل الحكومة. وشملت هذه الورشات شرائح من العمال وأصحاب العمل وأطراف مجتمعية أخرى، كالطلاب ومؤسسات المجتمع المدني (Gallina, 2005). وفي كمبوديا أقامت منظمة العمل الدولية سلسلة من برامج تدريب استهدفت تعزيز الامتثال لمعايير العمل في قطاع النسيج. وشملت هذه البرامج عقد لقاءات تدريبية وطباعة منشورات تستهدف توعية ممثلي أصحاب العمل والعمال بالإضافة إلى موظفي الموارد البشرية والربط بين تحسين ظروف العمل وتحسين إنتاجية العاملين.¹⁸

¹⁸ <http://www.betterfactories.org/ILO/training.aspx?z=6&c=1>

4-1-3 آلية المراقبة: تفتيش العمل

تعد إجراءات التفتيش من أهم الآليات المستخدمة في تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور. إلا أنها تعتبر الأكثر كلفة من بين الآليات المقترحة أعلاه. وبهذا الخصوص تشير منظمة العمل الدولية (ILO, 2006) إلى وجود مصاعب تحد من فعالية التفتيش في كثير من دول العالم، خصوصا النامية منها. ففرق التفتيش تعاني عادة من نقص في الموارد المالية واللوجستية والبشرية، إضافة إلى انخفاض مستوى التدريب والأجور للمفتشين.

وللمساعدة في تحديد عدد المفتشين اللازم لإجراء عمليات تفتيش فعالة، نشرت منظمة العمل الدولية عدد من المعايير التي تم تحديدها بناء على المستوى الاقتصادي. فحددت مفتش لكل 10,000 عامل للدول المتقدمة ومفتش لكل 20,000 عامل في الاقتصاديات المتحولة (transition economies). أما الدول النامية فقد حددت مفتش لكل 40,000 عامل. وتتسق هذه المحددات مع تلك المعتمدة في دول مثل فرنسا، ألمانيا، الصين، مصر، روسيا، والمغرب. وفي المقابل تشير البيانات المنشورة من قبل منظمة العمل الدولية أن عدد العمال بالنسبة للمفتشين يفوق ما حددته في عدد من الدول. ففي الولايات المتحدة الأمريكية تم اعتماد مفتش لكل 75,000 عامل ومفتش لكل 100,000 عامل في اندونيسيا ومفتش لكل 3,000,000 عامل في بنغلاديش.¹⁹

يشير عدد من الباحثين إلى وجود تحديات أخرى تواجه مفتشي العمل في الدول النامية، مثل النمو المطرد في عدد شركات التوظيف المؤقت وازدياد ظاهرة التعاقد من الباطن (Ruckelshaus, 2008). هذا بالإضافة إلى وجود فجوة بين التشريعات العمالية والواقع الفعلي لسوق العمل (Weil, 2008) وضعف تأثير النقابات العمالية ومنظمات العمل باعتبارها، نظريا، إحدى القوى المجتمعية المؤثرة في تعزيز القوانين الخاصة ببيئة العمل (Weil, 1 2005). ولمواجهة هذه التحديات، توصي منظمة العمل الدولية (ILO, 2006) بتفعيل عدة إجراءات مثل زيادة عدد المفتشين ورفع مستوى تأهيلهم وتدريبهم.

¹⁹ للمزيد عن هذه النسب أنظر (Weil, 2008).

هذا بالإضافة إلى تعزيز التعاون بين سلطات التفتيش والمؤسسات الفاعلة في مجال العمل، كدوائر الضريبة، الشرطة، ومؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني.

وبين (Weil, 2008) أنّ شح الموارد المالية والبشرية في الدول النامية قد يقف عائقاً أمام تطبيق هذه الإصلاحات. وتباعاً فقد اقترح هذا الباحث عدداً من الإستراتيجيات التي تزيد من فعالية التفتيش في ظل بيئة تتسم بندرة المصادر. وتشمل أحدها "تحديد الأولويات" وذلك بتركيز جهود التفتيش على القطاعات الاقتصادية الأكثر مخالفة للقانون. ويمكن تحديد هذه القطاعات عن طريق استخدام مسوح القوى العاملة أو مسوح المنشآت والتي تصدرها عادة مؤسسات الإحصاء الحكومية في كل بلد على حدة. واقترح (Weil, 2008) أيضاً أن يتم التركيز على إستراتيجية "ردع المخالفين". حيث ترتبط فعالية الردع، كما ذكرنا أعلاه، بتصوّر صاحب العمل عن احتمال كشف مخالفته من قبل السلطات ومقدار العقوبة. فتعزيز هذه العوامل من شأنه أن يؤدي إلى زيادة مستوى الامتثال الطوعي لشريحة كبيرة من أصحاب العمل وبالتالي زيادة فعالية التفتيش. كذلك يؤكد الباحث على دور شكوى العمال ضد المخالفين من أصحاب العمل في تعزيز الرقابة على المخالفين. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، شكلت شكاوى العمال حوالي 75% من جهود التفتيش. ويمكن أن يشتمل العمال المتضررون للسلطات مباشرة أو بالإنبابة عن طريق اتحادات العمل أو منظمات العمل. وبالرغم من شيوع هذه الطريقة إلا أنها قد تعرّض العامل، كما ذكرنا أعلاه، لردة فعل انتقامية من قبل مشغله خصوصاً في ظل معدلات عالية من البطالة. وقد عمدت بعض الدول لاتخاذ إجراءات تمنع أو تحد من هذه الإشكالية. فمثلاً تم تفعيل خط تلفون مباشر أو عبر الانترنت، في استراليا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة، لتمكين العمال من تقديم شكاويهم دون تقديم أية معلومات شخصية (Benassi 2011). وتمنع دول أخرى، مثل إسرائيل وترينداد وتوباغو، أصحاب العمل من طرد العمال المشتكين (ILO TRAVIL 2009).²⁰

²⁰ <http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.howtouse>

4-1-4 آلية العقوبات

يعتبر إيقاع العقوبة بمخالفتي قانون الحد الأدنى للأجور أحد أنجع الآليات المستخدمة في تعزيز امتثال أصحاب العمل، حيث يشيع تطبيق هذه الآلية في معظم الدول الموقعة على قانون تحديد الأجور لعام 1970. ويقصد من إيقاع العقوبة تضخيم تكاليف عدم الامتثال مقارنة بمنافعه. وعادة ما تأخذ العقوبات المفروضة على المخالفين شكل الغرامة المالية. ففي كولومبيا مثلاً، تبلغ الغرامة 100 ضعف قيمة الحد الأدنى للأجر. وفي المغرب وتونس وفرنسا يدفع المخالف مبلغاً يتضاعف مع عدد العمال. ولتعزيز أثر الردع تعتمد بعض الدول مثل الجزائر وبلجيكا، على مضاعفة الغرامة عند تكرار أصحاب العمل للمخالفة. إضافة إلى ذلك، تأخذ العقوبة شكل الحبس في عدة دول، كالهند وإسرائيل (ILO TRAVIL, 2009). وأقرت دول أخرى، مثل جواتيمالا وفنزويلا قانون يمكن السلطات التنفيذية من حبس المخالفين إن تخلفوا عن دفع الغرامة المالية.

5- الحد الأدنى للأجور في فلسطين - آليات تحديده

تم إقرار الحد الأدنى للأجور في الأراضي الفلسطينية بناء على ما ورد في قانون العمل رقم (7) لعام 2000م. حيث أشارت المادة (86) بأن يقوم مجلس الوزراء، استناداً إلى توصية وزير العمل، بتشكيل لجنة أجور وطنية من عدد متساو من ممثلين عن الحكومة وأصحاب العمل والعمال، بحيث تتولى المنظمات النقابية لأصحاب العمل والعمال بتسمية ممثليها في اللجنة. كما تشير المادة (86) إلى أن يعين مجلس الوزراء رئيساً للجنة من بين أعضائها، وأن تقوم اللجنة إن شاءت بالاستعانة بمن تراه مناسباً لإنجاز مهماتها. وتنص المادة (87) أن تقوم اللجنة بالمهام التالية: دراسة السياسات العامة للأجور ومدى ملاءمتها لمستوى المعيشة وتحديد الحد الأدنى للأجور على أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء. كذلك ينص قانون العمل حسب المادة (88) أن تجتمع لجنة الأجور مرة على الأقل سنوياً وعند الضرورة بناء على طلب من رئيسها أو من ممثلي أي من الأطراف الثلاثة (ثلاث أعضائها).

وبالرجوع لقانون العمل، أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني نظام تشكيل لجنة وطنية للأجور/ رقم (2) لعام 2004. وينص هذا النظام في مادته الأولى على تشكيل لجنة الأجور بحيث تتكون من 15 عضو يمثلون أطراف الإنتاج الثلاثة بالتساوي وذلك على النحو التالي: يمثل الحكومة خمسة أعضاء هم وزير العمل /رئيساً للجنة، وزير المالية/ نائب الرئيس، وزير الاقتصاد، وزير التخطيط، ووزير العدل. ويمثل أصحاب العمل خمسة أعضاء يتم اختيارهم من نقابات أصحاب العمل، وأما العمال فيمثلهم خمسة أعضاء يتم اختيارهم من نقابات العمال. وبخصوص آلية إقرار الحد الأدنى للأجور، تنص المادة (7) على أن يصدر بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء اللجنة. وتنص المادة (2) على تولي اللجنة الوطنية تشكيل لجنة فرعية للأجور في كل محافظة يوجد بها مكتب عمل. وتتكون كل لجنة من ثلاثة أعضاء يرأسها مدير مكتب العمل في المحافظة كمثل عن الحكومة، وممثل عن أصحاب العمل يتم اختياره من نقابات أصحاب العمل، وممثل عن العمال يتم اختياره من نقابات العمال.

أما المادة (3) من نظام تشكيل لجنة الأجور فتشير إلى اختصاصات لجنة الأجور والتي تتمثل بالإشراف على عمل اللجان الفرعية إضافة الى دراسة السياسات العامة للأجور وتحديد الحد الأدنى للأجور كما نصت عليه المادة (87) من قانون العمل (أنظر أعلاه). وبحسب المادة (4) في النظام، تشمل مهام اللجان الفرعية جمع كل المعلومات المطلوبة على مستوى النشاط أو القطاع أو على مستوى المحافظة، وتزويد اللجنة الوطنية بكل المعلومات المطلوبة، ورفع توصية للجنة الوطنية بمستوى الحد الأدنى للأجور المطلوب. وتنص المادة رقم (8) على أن تجتمع اللجنة الفرعية مرة كل شهر وبشكل دوري على أن تعقد اجتماعاتها بحضور كامل الأعضاء وتصدر التوصيات بأغلبية أصوات الحاضرين.

ورغم صدور قانون العمل في العام 2000، وصدور قرار بتشكيل اللجنة الوطنية للأجور بعدها بأربعة أعوام، إلا أن البداية الفعلية لإجراءات تحديد الحد الأدنى للأجور— كانت بعد قرار وزير العمل بتشكيل لجنة الأجور بداية عام 2012. حيث تمت تسمية ممثلي العمال على النحو الآتي: الأمين العام لإتحاد عمال فلسطين، الأمين العام للإتحاد العام لنقابات العمال الفلسطينية، الأمين العام للإتحاد العام للنقابات العمالية المستقلة، الأمين العام للإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين في محافظات غزة، ورئيس اتحاد نقابات أساتذة وعمال الجامعات الفلسطينية. أما بالنسبة لممثلي أصحاب العمل فقد تم تسمية: رئيس المجلس التنسيقي للقطاع الخاص، رئيس اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، رئيس اتحاد الصناعات الفلسطينية، رئيس اتحاد المقاولين، ورئيس جمعية البنوك. وقد استمرت اجتماعات اللجنة الوطنية عاماً تقريباً وتخللها جولات مفاوضات ثنائية، بين ممثلي العمال وأصحاب العمل، وكذلك ثلاثية بالاشتراك مع ممثلي الحكومة. إلا أن هذه الاجتماعات لم تقض في البداية إلى توافق حول مبلغ الحد الأدنى للأجور. فقد تمسك ممثلو أصحاب العمل بمبلغ 1,250 شيكل شهرياً فيما طالب ممثلو العمال بأن يعتمد خط الفقر المدقع، لعائلة مكونة من بالغين وثلاثة أطفال، والبالغ 1,750 شيكل. ولرأب الصدع بين الطرفين، اقترح وزير العمل حلاً وسطاً بأن يكون الحد الأدنى للأجور 1,450 شيكل. وقد تم التوافق على هذا المبلغ بأغلبية 13 عضواً ومعارضة ممثلي الإتحاد العام لعمال فلسطين بسبب عدم اعتماد خط الفقر المدقع كحد أدنى للأجور.

صادق مجلس الوزراء الفلسطيني، بتاريخ 2012/10/9 على قرار اعتماد مبلغ 1,450 شيكل كحد أدنى للأجور الشهرية ليشمل جميع القطاعات في مناطق السلطة الفلسطينية. ونص القرار أيضاً، كما ذكرنا أعلاه، على أن يكون الحد الأدنى للأجور اليومية لعمال المياومة والعمال الموسميّين 65 شيكل وأن يكون الحد الأدنى لأجر ساعة العمل الواحدة لعمال المياومة 8.5 شيكل. وبالرجوع إلى مسح القوى العاملة للقطاع الخاص لعام 2012 تبين أن مستوى الأجر الأدنى الشهري يشكل حوالي 72.5% من وسيط الأجر الشهري (2,200 شيكل) و92% من وسيط الأجر اليومي لعمال المياومة (70,5 شيكل).²¹ وبالإضافة إلى ما ذكر، فقد صادق مجلس الوزراء على العناصر التالية والمكملة لنظام الحد الأدنى للأجور والتي تمت بالتوافق بين مختلف الأطراف المشاركة في لجنة الأجور:

1. أن يبدأ العمل بالحد الأدنى للأجور ابتداء من بداية كانون الثاني لعام 2013 على أن تستغل الفترة السابقة لهذا التاريخ لتسوية أوضاع عمال بعض المؤسسات والمنشآت التي يتقاضى عمالها أجوراً أقل من الحد الأدنى المقرر بشكل منسجم مع أحكام قانون العمل الفلسطيني.
2. أن يتم اعتماد عقد تدريبي للقطاعات الصناعية التي تحتاج إلى عمال مهرة وغير مؤهلين على أن يصدر بذلك تعليمات خاصة من وزير العمل.
3. أن يتم تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بفترة التجربة مع ضرورة مراعاة حاجات بعض المؤسسات لتأهيل وتدريب عمالها.
4. أن يتم البحث في السبل الكافية بدعم بعض القطاعات من قبل الحكومة بما يمكنها من الاستمرار في العمل في ظل تطبيق الحد الأدنى للأجور.
5. أن يتم اعتماد غلاء المعيشة كما يصدر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كعلاوة مدفوعة لجميع العاملين في مناطق السلطة الفلسطينية في بداية كل سنة.
6. أن يتم تفعيل اللجان الثلاثة المركزية والفرعية على مستوى المحافظات للتأكد من تطبيق مواد قانون العمل والحد الأدنى للأجور بشكل كامل على أن يتم وضع

²¹ يبلغ وسيط الأجر الشهري واليومي لجميع العاملين (في القطاع العام والخاص) 2,200 شيكل و65 شيكل، على التوالي.

- الآليات الرقابية المناسبة لإنجاز هذا الأمر مع ضرورة التقيد بالنصوص القانونية الواردة في قانون العمل الفلسطيني في حال المخالفة.
7. أن يتم تقييم أثر الحد الأدنى للأجور بشكل سنوي من خلال لجنة الأجور بما يتناسب ونظام عمل اللجنة المقر والمعمول به.
8. أن يتم استكمال التشريعات والقوانين الخاصة بالضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية خلال عام واحد من تطبيق الحد الأدنى للأجور بما يساهم في تأمين شبكة اجتماعية ووطنية شاملة.

6- الخصائص الديمغرافية والاقتصادية لسوق العمل الفلسطيني

يهدف هذا القسم إلى التعرف على خصائص سوق العمل الفلسطيني وذلك من أجل تعميق الفهم بالعوامل السوقية التي ترتبط مباشرة بنسب وتوزيع العاملين بأجر دون الحد الأدنى. وتشمل هذه الخصائص أهم المؤشرات الديمغرافية والاقتصادية للعاملين مثل الجنس، التحصيل العلمي، والمشاركة في القوى العاملة، بالإضافة إلى البطالة وتوزيع العاملين حسب النشاط الاقتصادي. ويعتمد التحليل في هذا القسم على أحدث البيانات السنوية (عام 2013) لمسح القوى العاملة والذي يصدره الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

بلغ عدد المشاركين في القوى العاملة في فلسطين حوالي 1.15 مليون فرد ويمثلون 43.6% من مجموع الأفراد الذين تبلغ أعمارهم 15 سنة فأكثر. وقد أشارت نتائج المسح إلى وجود تفاوت على المستوى المناطقي. فقد بلغت نسبة المشاركة في القوى العاملة للضفة الغربية 45%، بواقع 71.3% للذكور مقابل 18.0% للإناث. وفي قطاع غزة فقد بلغت هذه النسبة 41.2%، بواقع 65.8% للذكور مقابل 16.0% للإناث. أما بالنسبة لعدد العاملين، فقد بلغ حوالي 885 ألف عامل، بحيث يعمل 58.6% منهم في الضفة الغربية و30.2% في قطاع غزة، مقابل 11.2% يعملون في إسرائيل والمستوطنات المقامة في الضفة الغربية.

تشير النتائج أيضاً إلى وجود مستويات عالية من البطالة، فقد بلغ معدلها الإجمالي حوالي 23%، بواقع 20.6% للذكور مقابل 35% للإناث. هذا وينخفض معدل البطالة في الضفة الغربية إلى 18.6% مقارنة بـ 32.6% في قطاع غزة²². وعند ربط معدل البطالة بخصائص العاملين، يظهر التحليل بعض من النتائج المثيرة للاهتمام. فالعلاقة بين مستوى التعليم ومعدل البطالة تختلف بحسب الجنس. إذ بلغت نسبة البطالة بين

²² يرجع هذا التفاوت إلى التأثير السلبي للحصار الإسرائيلي الذي فرض على قطاع غزة عقب سيطرة حركة حماس على الحكم عام 2007.

الذكور الأكثر تعليماً (أكثر من 13 سنة تعليم) 11.7% في الضفة الغربية و22% في قطاع غزة، فيما بلغت النسبة بين الإناث من نفس المستوى التعليمي 37.6% في الضفة الغربية و61% في غزة. وربما تزداد البطالة عند الإناث الأكثر تعليماً بسبب بقائهم في سوق العمل لمدة أطول بالمقارنة مع الأقل تعليماً، اللواتي سرعان ما يخرجن من سوق العمل إلى خانة العمالة المحبطة، أو بسبب فائض العرض في التخصصات التي تزداد فيها نسبة الإناث، خاصة في مجال التعليم والخدمات الإدارية والسكرتارية وذلك بحسب بيانات مسح القوى العاملة.

جدول 1: التوزيع النسبي للقوى العاملة في فلسطين حسب المنطقة والجنس وسنوات الدراسة والعلاقة بالعمل لعام 2013

| قطاع غزة (%) | | الضفة الغربية (%) | | فلسطين (%) | | الجنس وعدد السنوات الدراسية |
|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|-----------------------------|
| داخل القوى العاملة | بطالة | داخل القوى العاملة | بطالة | داخل القوى العاملة | بطالة | |
| ذكور | | | | | | |
| 23.8 | 29.6 | 18.4 | 22.3 | 20.3 | 25.3 | 0 |
| 69.2 | 30.5 | 69.9 | 18 | 69.7 | 22.6 | 6-01 |
| 68.3 | 31.4 | 73.1 | 19.2 | 71.5 | 23.0 | 9-07 |
| 61.1 | 29.7 | 72.6 | 18 | 68.7 | 21.5 | 1012 |
| 70.7 | 22.7 | 71.7 | 11.7 | 71.3 | 16.4 | +13 |
| 65.8 | 27.8 | 71.3 | 16.8 | 69.3 | 20.6 | المجموع |
| إناث | | | | | | |
| 5 | 2.1 | 7.7 | 3 | 6.9 | 2.8 | 0 |
| 6.8 | 8.1 | 14.3 | 2 | 12.3 | 2.8 | 6-01 |
| 3.7 | 13.4 | 9.5 | 4.9 | 7.5 | 6.4 | 9-07 |
| 3.4 | 22.7 | 7.9 | 12.4 | 6.1 | 14.7 | 1012 |
| 46 | 61 | 42.8 | 37.6 | 44.0 | 47.0 | +13 |
| 16% | 53.1% | 18% | 25.9% | 17.3% | 35% | المجموع |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وتشكل نسبة العاملين بأجر الشريحة الأكبر من كلا الجنسين لتبلغ حوالي 68%. وتتفاوت هذه النسبة على المستوى المناطقي، حيث بلغت 66.8% للذكور و62% للإناث في الضفة الغربية. أما في قطاع غزة فتنسأوى النسب للجنسين لتبلغ حوالي 73%. ومن الملفت أيضاً ارتفاع نسبة الإناث اللواتي يعملن بدون أجر (من أعضاء الأسرة) في الضفة الغربية لتصل 24.2% مقابل 11% في قطاع غزة. وربما يعود هذا التفاوت إلى زيادة نسبة أصحاب العمل في الضفة الغربية (7.1%) مقارنة بقطاع غزة (4.1%).

جدول 2: التوزيع النسبي للعاملين في فلسطين حسب المنطقة والحالة العمليّة والجنس لعام 2013

| المنطقة والحالة العمليّة | ذكور (%) | إناث (%) | المجموع (%) |
|--------------------------|----------|----------|-------------|
| فلسطين | | | |
| صاحب عمل | 7.1 | 1.8 | 6.2 |
| يعمل لحسابه | 19.3 | 12.3 | 18.1 |
| مستخدم بأجر | 68.8 | 64.9 | 68.2 |
| عضو أسرة بدون أجر | 4.8 | 21.0 | 7.5 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 |
| الضفة الغربية | | | |
| صاحب عمل | 8.2 | 2.1 | 7.1 |
| يعمل لحسابه | 19.9 | 11.7 | 18.4 |
| مستخدم بأجر | 66.8 | 62.0 | 65.9 |
| عضو أسرة بدون أجر | 5.1 | 24.2 | 8.6 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 |
| قطاع غزة | | | |
| صاحب عمل | 4.6 | 0.9 | 4.1 |
| يعمل لحسابه | 17.9 | 14.2 | 17.4 |
| مستخدم بأجر | 73.3 | 73.9 | 73.3 |
| عضو أسرة بدون أجر | 4.2 | 11.0 | 5.2 |
| المجموع | %100 | %100 | %100 |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

أما بخصوص توزيع العاملين حسب النشاط الاقتصادي، فيشير جدول (3) إلى سيطرة قطاع الخدمات على هيكلية الاقتصاد الفلسطيني. حيث يشغل هذا القطاع 61.7% من مجموع العاملين، بواقع 60.9% في الضفة الغربية مقابل 79.4% في قطاع غزة. وتشكل الخدمات التقليدية، كالخدمات الحكومية والتجارة الداخلية، المكون الأساس لهذا القطاع (Fallah 2013). وتتفاوت نسب التشغيل في قطاع الخدمات بين الضفة الغربية وقطاع غزة بين الذكور والإناث. حيث يشغل هذا القطاع ما نسبته 59.4% من ذكور الضفة الغربية و66% من إناثها. أما في قطاع غزة فتصل هذه النسبة إلى 79.2% للذكور و79.6% للإناث. وبالنسبة للقطاعات الاقتصادية الأخرى، فيشغل القطاع الصناعي حوالي 15.8% من مجموع العاملين في الضفة الغربية مقابل 5.3% في قطاع غزة. ويبرز التباين أيضا في نسب التشغيل بين المنطقتين في قطاع البناء والتشييد بواقع 7% في قطاع غزة مقابل 11.5% في الضفة الغربية. ويرجع تدني هذه النسب في غزة إلى منع الاحتلال إدخال جزء كبير من المواد الأولية بالإضافة إلى الإغلاق شبه المستمر للمعابر على الحدود المصرية. وبخصوص القطاع الزراعي، فيشغل 10.5% من العاملين وتتفاوت بسيط بين الضفة الغربية وقطاع غزة. ويعتبر قطاع الزراعة أحد أكبر القطاعات المشغلة للإناث، حيث يأتي في المرتبة الثانية بعد قطاع الخدمات.

**جدول 3: التوزيع النسبي للعاملين في فلسطين
حسب النشاط الاقتصادي والجنس والمنطقة لعام 2013**

| فلسطين (%) | قطاع غزة (%) | الضفة الغربية (%) | الجنس والنشاط الاقتصادي |
|------------|--------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------|
| | | | كلا الجنسين |
| 10.5 | 8.4 | 11.9 | الزراعة والصيد |
| 12.2 | 5.3 | 15.8 | الصناعة (التعدين والمحاجر والصناعات التحويلية، الكهرباء وتمديد المياه) |
| 15.6 | 7.0 | 11.5 | البناء والتشييد |
| 61.7 | 79.4 | 60.9 | الخدمات |
| 100 | 100 | 100 | المجموع |

| فلسطين (%) | قطاع غزة (%) | الضفة الغربية (%) | الجنس والنشاط الاقتصادي |
|------------|--------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------|
| نكور | | | |
| 8.5 | 6.8 | 9.4 | الزراعة والصيد |
| 12.6 | 5.9 | 16.7 | الصناعة (التعدين والمحاجر والصناعات التحويلية، الكهرباء وتمديد المياه) |
| 18.6 | 8.0 | 14.5 | البناء والتشييد |
| 60.3 | 79.2 | 59.4 | الخدمات |
| 100 | 100 | 100 | المجموع |
| إبناث | | | |
| 20.9 | 19.0 | 21.3 | الزراعة و الصيد |
| 9.9 | 1.2 | 12.5 | الصناعة (التعدين والمحاجر والصناعات التحويلية، الكهرباء وتمديد المياه) |
| 0.2 | 0.2 | 0.2 | البناء والتشييد |
| 69.0 | 79.6 | 66.0 | الخدمات |
| %100 | %100 | %100 | المجموع |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

7- خصائص العاملين بأجر الذين يقل أجرهم عن الحد الأدنى للأجور

يهدف هذا القسم إلى تقدير نسبة العاملين الذين يتقاضون أجر دون الحد الأدنى في الضفة الغربية وكذلك التعرف على خصائصهم الديمغرافية كالجنس والتعليم وتوزيعهم الجغرافي (عبر المحافظات) وكذلك عبر القطاعات الاقتصادية. ولتحقيق هذه الأهداف تم الاستعانة ببيانات القوى العاملة للفترة اللاحقة لقرار تطبيق الحد الأدنى للأجور والتي تشمل مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 ومسح القوى العاملة للربع الأول لعام 2014. وبذلك تغطي هذه الدراسة الفترة ما بين بداية تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور (الأول من كانون الثاني لعام 2013) ولغاية نهاية آذار لعام 2014. وللتأكد من اتساق الأوزان العينية، فقد تم تحويل أوزان بيانات الربع الأول لعام 2014 من ربعيه إلى سنوية. هذا ولم يتسن لنا استخدام بيانات الربع الثاني لعام 2014 وذلك لعدم جهوزيتها عند إعداد هذا البحث. وتجدر الإشارة أيضا أن جميع التحليلات الاقتصادية تنحصر فقط بالعاملين بأجر وذلك لعدم توفر بيانات أجور للعاملين ضمن إطار المنشآت الأسرية. كذلك تستثني هذه الدراسة جميع العاملين الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات المقامة في الضفة الغربية وذلك لعدم تطبيق مشغليهم لقوانين العمل الفلسطينية. وكذلك سنقوم باستكشاف عدد من خصائص العاملين بأجر دون الحد الأدنى بالنسبة لجميع العاملين (في القطاع العام والخاص) من جهة، والعاملين في القطاع الخاص وحده من جهة أخرى، حيث يشغل القطاع الخاص الغالبية الساحقة من هذه الشريحة العمالية.²³

وقبل الخوض في نسبة وخصائص العاملين بأجر دون الحد الأدنى، سيتم باقتضاب عرض مستويات الأجور لهذه الشريحة، حيث يعتبر الفرق بين الأجر الفعلي والحد الأدنى للأجر أحد أهم العوامل التي تؤثر في لمتثال أصحاب العمل في تطبيق القرار (أنظر قسم 9). تظهر النتائج أن وسيط الأجر الشهري للعاملين بأجر دون الحد الأدنى يبلغ 1,000 شيكل فيما يبلغ وسيط الأجر اليومي 50 شيكل. وتفاوت الأجور بحسب

²³ كذلك تم استثناء 201 مشاهدة من عينة العاملين بأجر في فترة الفحص وذلك لأن أجورهم قد قيدت بصفر بحسب البيانات الخام لمسح القوى العاملة.

الجنس، حيث يبلغ وسيط الأجر الشهري 1,050 شيكل للذكور فيما ينخفض إلى 800 شيكل للإناث. وأما وسيط الأجر اليومي فيبلغ 50 شيكل للذكور مقابل 40 شيكل للإناث. وتظهر النتائج أيضاً بعض التباين في وسيط الأجر الشهري بحسب نوع النشاط الاقتصادي. إذ ينخفض الأجر إلى 700 شيكل في قطاع التعليم الخاص، الأكثر تشغيلاً لهذه الشريحة من الإناث، و800 شيكل في قطاع المالية والتأمين، فيما يرتفع إلى 1,200 شيكل في قطاع المطاعم والفنادق. كذلك تظهر النتائج تبايناً على مستوى المحافظات، حيث ينخفض وسيط الأجر الشهري في جنين وطوباس إلى 800 شيكل و700 شيكل، على التوالي، فيما يرتفع إلى 1,200 شيكل في أريحا.

وبخصوص نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى في الضفة الغربية للفترة المحددة أعلاه فقد بلغت 23% من مجموع العاملين بأجر²⁴ (في القطاع العام والخاص) وترتفع هذه النسبة إلى 32.3% في القطاع الخاص.²⁵ وبالرغم من مصادقة مجلس الوزراء على قرار الحد الأدنى للأجور واعتبار أن عدم الامتثال لهذا القرار انتهاك للقانون وموجب للعقوبة، إلا أن شريحة من موظفي القطاع العام²⁶ وإن كانت نسبتها متدنية (حوالي 4%) ما زالت تتقاضى أجراً دون الحد الأدنى. وبالانساق مع العديد من الأبحاث²⁷، تشير نتائج هذه الدراسة إلى وجود خصائص تميز العاملين بأجر دون الحد الأدنى. فقد شكلت نسبة هذه الشريحة من الإناث حوالي 31% من المجموع الكلي للعاملات وحوالي 51% من عاملات القطاع الخاص. أما نظرائهم من الذكور، فقد بلغت نسبتهم 21% من مجموع العاملين الكلي مقابل 28% في القطاع الخاص.²⁸ وعلى

²⁴ تقسم استمارة القوى العاملة لجهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني طرق دفع الأجور إلى شهري، أسبوعي، ويومي. وتجدر الإشارة أن بيانات الأجور الشهرية واليومية الخاصة بمسوح القوى العاملة الخاصة بفترة الفحص والفترة المرجعية قد تم تحويلها من قبل الجهاز إلى أجور يومية دون إيضاح طريقة الدفع. وللتغلب على هذه المعضلة تم الاستعانة ببيانات مسح القوى العاملة للربع الأخير من عام 2008 والتي تفصل بيانات الأجور بحسب طريقة الدفع. إذ تبين أن تحويل الأجور من شهري وأسبوعي إلى يومي قد تم عن طريقة قسمة الأجر الشهري على 26 يوم والأسبوعي على 6 أيام. وكذلك تبين، على عكس الأجور اليومية، أن الأجور الشهرية والأسبوعية هي تلك التي لا تحتوي على كسور عشرية أو مئوية عند ضرب الأجر اليومي المحول بـ 26 و6. وبذلك استندت الدراسة إلى هذه الارشادات لحساب الأجور اليومية والشهرية. تشير نتائج التحليل إلى أن غالبية العاملين الذين يتقاضون أجر دون الحد الأدنى (63%) هم من الذين يتقاضون أجوراً شهرية.

²⁵ كذلك تشير البيانات أن حوالي 12% من العاملين بأجر دون الحد الأدنى يعملون بدوام جزئي.

²⁶ يشغل القطاع العام حوالي 19% من مجموع العاملين و35% من مجموع العاملين بأجر في الضفة الغربية خلال الفترة ما بين الأول من كانون الثاني لعام 2013 ولغاية نهاية آذار لعام 2014.

²⁷ أنظر (Gindling and Terrel, 1995)

²⁸ تجدر الإشارة أن غالبية الإناث (حوالي 60%) اللواتي يحصلن على أجر أعلى من الحد الأدنى يعملن في القطاع العام فيما تنخفض هذه النسبة إلى 35% للذكور.

صعيد التحصيل العلمي، فتبين النتائج، المعروضة في جدول (4)، أن حوالي ثلثي العاملين الذين يتقاضون أجر دون الحد الأدنى قد حصلوا على تعليم أقل من ثانوي، وهذا يشمل جميع العاملين والعاملين في القطاع الخاص على حد سواء. إلا أن هذه النسبة ترتفع لدى الذكور لتصل 74% مقابل 46% للإناث. ومن اللافت أيضاً أن الإناث الأكثر تعليماً (اللوآتي حصلن على درجة البكالوريوس) يشكلن حوالي 26% (النسبة الأعلى) من مجموع العاملات بأجر دون الحد الأدنى مقابل أقل من 5% للذكور. ويمكن تفسير هذا التفاوت، على الأقل جزئياً، بتسليط الضوء على نوع النشاط الاقتصادي. إذ تتركز معظم الإناث، كما ناقش في الأسفل، في القطاعات الأقل أجراً مثل قطاع التعليم للمراحل ما قبل الابتدائي (الروضات)، والذي يتطلب مستويات عالية من التحصيل العلمي. كذلك يساهم ارتفاع معدل البطالة لدى النساء الأكثر تعليماً في تفسير التفاوت بين الجنسين، حيث تشكل نسبة الإناث الحاصلات على درجة البكالوريوس حوالي 65% من مجموع الإناث العاطلات عن العمل مقابل 6% للذكور.

جدول 4: التوزيع النسبي للعاملين في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب الجنس ومستوى التعليم للفترة (2013- الربع الأول 2014)

| العاملين في القطاع الخاص (%) | | | المجموع الكلي للعاملين (قطاع عام و خاص) (%) | | | المستوى التعليمي |
|------------------------------|------|-------------|---------------------------------------------|-------|-------------|------------------------------------|
| ذكور | إناث | كلا الجنسين | ذكور | إناث | كلا الجنسين | |
| 0.06 | 0.07 | 0.07 | 0.7 | 0.08 | 0.7 | أمي |
| 6.5 | 7.6 | 6.8 | 6.3 | 7.8 | 6.7 | ملم |
| 21.9 | 14.3 | 19.9 | 21.5 | 14.7 | 19.7 | ابتدائي |
| 46.1 | 24.2 | 40.3 | 45.7 | 24.3 | 40 | إعدادي |
| 17.5 | 14.5 | 16.7 | 17.9 | 13.8 | 16.8 | ثانوي |
| 3.5 | 12.1 | 5.8 | 3.4 | 12.27 | 5.8 | دبلوم |
| 3.8 | 26.4 | 9.7 | 4.4 | 26.39 | 10.1 | بكالوريوس و ما فوق |
| %100 | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 | المجموع |
| %28 | %51 | %32.3 | %21 | %31 | %23 | نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 والربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وأما بخصوص توزيع العاملين حسب الفئة العمرية، فيظهر جدول (5) بأن 46% من جميع العاملين باجر دون الحد الأدنى تقل أعمارهم عن 25 سنة. وبالمقارنة بين الذكور والإناث، تبين النتائج أن 56% من الذكور الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى يتبعون لهذه الفئة العمرية، بينما تركزت أعلى نسبة لدى الإناث (38%) في الفئة العمرية ما بين 25-34 سنة. وتتشابه هذه النتائج الى حد كبير مع تلك المتعلقة بالعاملين في القطاع الخاص. وبذلك يمكن الاستنتاج أن نسبة الذين حصلوا على أجر دون الحد الأدنى تزداد عند العاملين الأصغر سناً. ويرجع ذلك الى ارتفاع معدل البطالة لهذه الفئات العمرية. إذ بلغت 37% لدى الذكور، وهي الأعلى مقارنة بالفئات العمرية الأخرى، وبلغت 57% لدى الإناث. و بالتالي فان ارتفاع نسبة البطالة لهؤلاء العاملين يؤثر سلباً على مستوى أجورهم ومن ثم يزيد من نسبة الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى. كما أن ارتفاع البطالة يقلل من احتمال إفصاح هؤلاء العمال عن أجورهم الفعلية لمفتشي العمل بسبب تخوفهم من فقدان وظائفهم جراء اجراءات انتقامية قد يتخذها أصحاب العمل.

جدول 5: التوزيع النسبي للعاملين في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب الجنس والفئات العمرية للفترة (2013- الربع الأول 2014)

| الفئة العمرية | قطاع عام و خاص (%) | | | قطاع خاص (%) | | |
|------------------|--------------------|------|------|--------------|------|------|
| | كلا الجنسين | ذكور | إناث | كلا الجنسين | ذكور | إناث |
| من 10 إلى 24 سنة | 46 | 56 | 21 | 48 | 58 | 22 |
| من 25 إلى 34 سنة | 27 | 23 | 38 | 27 | 23 | 38 |
| من 35 إلى 44 سنة | 16 | 11 | 28 | 15 | 10 | 27 |
| من 45 إلى 54 سنة | 7 | 5 | 12 | 7 | 5 | 12 |
| أكبر من 55 سنة | 3 | 4 | 2 | 3 | 4 | 1 |
| المجموع | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 | %100 |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 و الربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

إن أحد أهم الخصائص التي تميّز العاملين بأجر دون الحد الأدنى هو توزيعهم المتفاوت عبر القطاعات الاقتصادية المختلفة (أنظر جدول (6)). حيث يبين عمود (1) نسبة هذه الشريحة في كل قطاع على حدا. أما عمود (2) فيبين وزنها بالنسبة لمجموع العاملين بأجر دون الحد الأدنى. وتبين النتائج أن النسبة الأعلى تتركز في قطاعي التجارة والصناعات التحويلية، حيث يعمل حوالي 55% من مجموع العاملين بأجر دون الحد الأدنى في هذين القطاعين. ويليهما، ولكن بفارق كبير، قطاع البناء والتعليم ما قبل الابتدائي، والزراعة. ففي قطاع التجارة، ثاني أكبر القطاعات التشغيلية في الضفة الغربية (13%) بعد القطاع العام، يتقاضى 37% من عامله أجراً دون الحد الأدنى، ويعمل معظمهم (23% من أصل 37%) في تجارة التجزئة. أما في قطاع الصناعة، فتبلغ نسبة من يتقاضون اجرا يقل عن الحد الأدنى 38% من العاملين فيه، وهم موزعون كما يلي: صناعة الملابس (11%)، الصناعات المعدنية (5%)، الصناعات الغذائية (7%)، وصناعة الأثاث (4%). ويعتبر قطاع الزراعة كذلك أحد أكثر القطاعات التي يتركز فيها العاملون بأجر دون الحد الأدنى بواقع الثلثين تقريباً. ولا تبدو هذه النسبة العالية مستغربة كون أن وسيط الأجر اليومي في هذا القطاع (58 شيكل) يعتبر الأكثر انخفاضاً في الضفة الغربية لعام 2013.

وتظهر النتائج أيضاً تبايناً بين الجنسين عبر القطاعات الاقتصادية المختلفة. ففي قطاع الصناعة، تبلغ نسبة الإناث اللواتي يعملن بأجر دون الحد الأدنى 81%، مقابل 31% للذكور. ويعمل معظمهن (62% من أصل 81%) في صناعة الملابس. أما الذكور، فيعمل أكثر من نصفهم في صناعة المنتجات المعدنية (6%)، صناعة المواد الغذائية (7%)، والأثاث (5%). وفي قطاع التجارة، تشكل الإناث اللواتي تتقاضى أجراً دون الحد الأدنى حوالي 71% مقابل 34% للذكور. ويبرز التباين كذلك في قطاع التعليم الخاص، خصوصاً للمراحل الابتدائية ورياض الأطفال، إذ يعمل حوالي 32% من العاملين فيه بأجر دون الحد الأدنى، حيث تشكل الإناث الغالبية الساحقة (30% من أصل 32%)²⁹. وبذلك، تشكل نسبة الإناث اللواتي يعملن في صناعة الملابس، ورياض الأطفال، وخدمات البيع حوالي 63% من مجموع العاملات بأجر دون الحد الأدنى.

²⁹ تبلغ نسبة الإناث اللواتي يعملن بأجر دون الحد الأدنى في قطاع التعليم الخاص حوالي 47%.

جدول 6: التوزيع النسبي للعاملين في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب القطاع النشاط الاقتصادي والمساهمة النسبية في التشغيل للفترة (2013- الربع الأول 2014)

| النشاط الاقتصادي | نسبة العاملين دون الحد الأدنى للأجور في القطاع نفسه (%) (1) | المساهمة في التشغيل (%) (2) |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| الزراعة والصيد | 64.81 | 7.6 |
| التعدين والمحاجر والصناعات التحويلية، الكهرباء وتمديد المياه | 38 | 29 |
| التشييد و البناء | 21.27 | 12.4 |
| تجارة داخلية (تجزئة وجملة) | 37 | 21 |
| مطاعم وفنادق | 33.7 | 4.6 |
| نقل وتخزين واتصالات | 17.6 | 2.3 |
| خدمات مالية، تأمين، خدمات أعمال | 26.4 | 2.8 |
| إدارة عامة ودفاع | 4.8 | 4.0 |
| تعليم | 11.4 | 8.3 |
| صحة وخدمات اجتماعية | 16.8 | 3.8 |
| خدمات أخرى | 24 | 4.6 |
| المجموع | - | %100 |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 و الربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

ويعتبر حجم المنشأة أحد العوامل المؤثرة على امتثال صاحب العمل بقرار الحد الأدنى للأجور. فصغر حجم المنشأة قد يدفع صاحب العمل لتخفيض أجور عامله للتعويض عن فروقات التكاليف الناتجة من تقلص تأثير وفورات الحجم (economies of scale) مقارنة بالمنشآت الكبيرة. وقد يقلل صغر حجم المنشأة أيضاً من احتمال الاكتشاف من قبل الحكومة وتحمل التكاليف المترتبة على عدم الامتثال. هذا وتتسق هذه الاستنتاجات مع ما تظهره النتائج في جدول (7)، حيث تتناقص نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى بزيادة حجم المنشأة (عدد العاملين) خصوصاً لتلك التي توظف 10 عمال فأكثر. وتظهر النتائج أيضاً تباين بين الذكور والإناث، حيث يعمل أكثر من نصف الذكور في منشآت

صغيرة (أقل من 5 عمال) مقابل 28% للإناث. أما المنشآت الكبرى (أكثر من 20 عاملاً) فتشغل حوالي 27.5% من مجمل الإناث مقابل حوالي 14% من الذكور.

جدول 7: التوزيع النسبي للعاملين في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب حجم المنشأة والجنس للفترة (2013- الربع الأول 2014)

| حجم المنشأة | كلا الجنسين | ذكور | إناث |
|---------------|-------------|-------|-------|
| 4-2 عامل | 45.72 | 52.65 | 28.21 |
| 5-9 عامل | 24.59 | 24.93 | 23.79 |
| 10-19 عامل | 11.7 | 8.23 | 20.53 |
| 20 عامل فأكثر | 17.96 | 14.23 | 27.47 |
| المجموع | 100% | 100% | 100% |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 والربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

كذلك تظهر النتائج اختلافاً في توزيع العاملين بأجر دون الحد الأدنى عبر المحافظات. حيث يبيّن جدول (8) أن نسبة هؤلاء من جميع العاملين، ترتفع عن المعدل العام للضفة الغربية (23%) في جنين، طوباس، طولكرم، نابلس، قلقيلية، أريحا، والخليل. حيث تصدر محافظة طولكرم هذه القائمة بنسبة 33%، تليها قلقيلية ونابلس بواقع 28.5% و26.7%، على التوالي. وفي المقابل تنخفض هذه النسبة عن المعدل العام في باقي المحافظات لتصل أدناها في رام الله (حوالي 12.5%) وسلفيت (14.5%). وعند حصر البيانات في العاملين بالقطاع الخاص، تظهر النتائج تبايناً أعلى، فالمحافظات التي فاقت فيها النسبة عن المعدل العام (32.3%) كان أبرزها طولكرم (52.3%) وقلقيلية (49.3%)، وأما المحافظات التي شهدت نسباً منخفضة فكان أبرزها رام الله (17%) والقدس (20.5%).

وتبين النتائج في جدول (8) أيضاً اختلافاً واضحاً عند المقارنة بين الذكور والإناث. فبالنسبة لجميع العاملات من الإناث، بلغت أعلى النسب في جنين (40.3%) وأريحا (38.5%) فيما تدنّت إلى 17.9% في رام الله و24.4% في بيت لحم. في المقابل،

بلغت أعلى النسب للذكور في طولكرم (33.1%) وأريحا (28.4%)، فيما تدنت في سلفيت لتبلغ (9.1%) ورام الله (10.8%). وعلى صعيد القطاع الخاص، فتشير النتائج أنّ أعلى النسب للإناث كانت أيضاً في جنين (74.7%) وطوباس (68.2%)، فيما انخفضت النسبة إلى حوالي 28.2% في رام الله و30.9% في بيت لحم. وبالنسبة للذكور، فوصلت أعلى النسب في مدينة طولكرم (49.8%) وقلقيلية (44.1%) وبلغت أدناها في سلفيت والقدس ورام الله، وبواقع 13.7% و13.9% و14.1% على التوالي.

جدول 8: التوزيع النسبي للعاملين في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب الجنس والمحافظة للفترة (2013- الربع الأول 2014)

| المحافظة | قطاع عام وخاص (%) | | | قطاع خاص (%) | | |
|----------|-------------------|------|------|--------------|------|------|
| | كلا الجنسين | إناث | ذكور | كلا الجنسين | إناث | ذكور |
| جنين | 28.1 | 40.3 | 25.3 | 46.4 | 74.7 | 40.6 |
| طوباس | 21.3 | 32.0 | 18.2 | 37.2 | 68.2 | 30.4 |
| طولكرم | 33.0 | 33.3 | 33.1 | 52.3 | 64.4 | 49.8 |
| نابلس | 26.7 | 34.6 | 24.6 | 36.6 | 56.8 | 32.3 |
| قلقيلية | 28.5 | 34.5 | 26.4 | 49.3 | 66.0 | 44.1 |
| سلفيت | 14.5 | 30.6 | 9.1 | 24.2 | 58.7 | 13.7 |
| رام الله | 12.5 | 17.9 | 10.8 | 17.0 | 28.2 | 14.1 |
| أريحا | 30.8 | 38.5 | 28.4 | 36.7 | 45.9 | 38.1 |
| القدس | 16.9 | 36.4 | 12.0 | 20.5 | 52.1 | 13.9 |
| بيت لحم | 19.7 | 24.4 | 18.1 | 24.2 | 30.9 | 22.2 |
| الخليل | 25.1 | 32.5 | 23.4 | 34.7 | 65.3 | 30.2 |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2013 والربع الأول لعام 2014 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

7-1 تفسير الفروق في نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى بين الذكور والإناث

أظهرت نتائج التحليل الوصفي في القسم السابق أن نسب العاملين الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى تختلف بشكل ملموس بين الذكور والإناث. كذلك أظهرت النتائج أن هذا الاختلاف يبرز عند المقارنة حسب نوع النشاط الاقتصادي، حجم المنشأة، بالإضافة إلى مستوى التعليم وعمر العامل. وهنا نتساءل إلى أي مدى يمكن أن نعزو تفسير الفروقات بين الذكور والإناث إلى الاختلاف في هذه الخصائص مقابل تأثير التمييز في الأجر ضد النساء³⁰. ويمكن الإجابة عن هذا السؤال عن طريق تقدير نموذج "Probit" التالي والذي سيتم من خلاله عزل تأثير الجنس عن باقي الخصائص الأخرى:

$$Y_i = b_1 + b_2 \text{Gender}_i + b_3 \text{age}_i + b_4 \text{age}_i^2 + b_5 \text{education}_i + b_6 \text{Industry}_i + b_7 \text{gov}_i + e_i \dots\dots(1)$$

حيث تم صياغة المتغير التابع "كمتغير ثنائي" ليأخذ قيمة صفر للعامل الذي يتلقى أجراً أعلى أو مساو للأجر الأدنى وقيمة 1 للعامل الذي يتلقى أجراً أقل ذلك. أما بالنسبة لمتغير الجنس فتم تصميمه ليكون متغير وهمي (dummy variable) بحيث يأخذ قيمة 1 للإناث وصفر للذكور. وتقيس القيمة المقدرة لدالة الجنس الفرق في احتمال أن تحصل الإناث على أجر دون الحد الأدنى مقابل الذكور. ولضبط تأثير الخصائص العمالية فقد تم إضافة متغير التعليم (education_i) والذي يميز بين العاملين بحسب تحصيلهم العلمي (ابتدائي أو أقل، إعدادي، ثانوي، دبلوم، بكالوريوس أو أعلى). كذلك تم إضافة متغير الحالة الزوجية والعمر الذي يصنف العاملين حسب الفئات العمرية التالية: (10-24 سنة)، (25-34 سنة)، (35-44 سنة)، (45-54 سنة)، (55 سنة فأكثر). ويضم نموذج التقدير أيضاً عدد آخر من المتغيرات الوهمية التي تبين الاختلاف في توزيع العاملين عبر النشاطات الاقتصادي المختلفة (Industry) كما هو موضح في جدول (6). هذا بالإضافة إلى إضافة متغيرات وهمية تتعلق بالتوزيع

³⁰ أنظر (Elder et al, 2010) لمزيد من النقاش حول التمييز في الأجر ضد النساء

الجغرافي (*gov*) حسب محافظات الضفة الغربية ومكان السكن (مدينة، قرية، أو مخيم) وذلك لضبط الاختلاف في مستوى الأجور بين هذه المناطق. وبإضافة خصائص العاملين لنموذج التقدير، تقارن القيمة المقدرة لمتغير الجنس احتمال حصول الإناث على أجر دون الحد الأدنى مقارنة بالذكور والذين لهم نفس الخصائص الديمغرافية والجغرافية، ويعملون في نفس القطاع الاقتصادي.

تبين القيمة المقدرة لدالة الجنس أن احتمال أن يحصل العامل على أجر دون الحد الأدنى يزداد عند الإناث بنسبة 32% لجميع العاملين و43% للقطاع الخاص وذلك بدلالة إحصائية عند مستوى 1%. وبذلك يمكن تفسير، على الأقل، جزء من هذه القيمة التقديرية بتمييز أصحاب العمل ضد الإناث حتى من اللواتي يتشاركن في نفس الخصائص العمالية مع الذكور³¹. إذ يعتبر وجود هذا التمييز أحد أهم الأسباب التي تدفع الحكومات إلى إقرار وتطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور لمحاربة هذه الظاهرة. أما بخصوص تأثير الخصائص الأخرى فتتوافق مع نتائج التحليل الوصفي في القسم السابق. فمثلاً، تشير النتائج أن احتمال أن يتقاضى العامل أجراً دون الحد الأدنى يتناقص بزيادة عمر العامل. كما ينخفض هذا الاحتمال بزيادة التحصيل العلمي للحاصلين على تعليم إعدادي فأعلى.

³¹ يمكن أن يفسر جزء من هذا الفرق بوجود تأثير الاختلاف في الخصائص الذاتية وغير القابلة للقياس بين الذكور والإناث والتي لا يمكن ضبط تأثيرها إلا بوجود بيانات متكررة عبر الزمن لنفس أفراد العينة. إلا أن هذه البيانات غير متوفرة عند إعداد هذه الدراسة.

8- مدى تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية

يتناول هذا القسم فحص مدى التزام أصحاب المنشآت العاملة في الضفة الغربية بتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور، حيث يشمل المدى الزمني للفحص الفترة الممتدة من تاريخ تطبيقه (شهر كانون الثاني لعام 2013) وحتى نهاية آذار (الربع الأول) لعام 2014. وبالاتساق مع منهجية الأدبيات ذات الصلة (Rani et al, 2013 and Gindling and Trejos, 2010)، سيتم تقييم مدى الالتزام عن طريق مقارنة القيم المقدرة لنسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى لهذه الفترة مع النسبة المقابلة للفترة المرجعية والتي تم تحديدها من بداية عام 2012 وحتى نهايته. وعموماً فإن مدى تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور يرتبط إيجابياً بانخفاض نسبة هؤلاء العاملين في فترة الفحص. فالالتزام الكامل بالتطبيق يقتضي أن تنخفض هذه النسبة إلى حدود دنيا تقترب من الصفر.

هذا وتم اقتصار الفترة المرجعية على عام واحد لنضمن أعلى مستوى من التشابه في المتغيرات الاقتصادية بين الفترتين وذلك حتى نستطيع التأكد من أن الفرق المقدر في النسب بين الفترتين، إن وجد، يعكس إلى حد كبير مدى الامتثال لقرار تطبيق الحد الأدنى للأجور وليس نتيجة تغيرات مثل وجود اتجاه تصاعدي أو نزولي في مستوى الأجور والتي تكون عادة مرتبطة بفترات سابقة (أنظر قسم (9)). كذلك تشمل المنهجية تطبيق اختبار "z" والذي يشاع استخدامه لفحص الدلالة الإحصائية للفروق في النسب. أما بالنسبة لمصدر البيانات المستخدمة فهي مسح القوى العاملة السنوية لعامي 2012 و2013 وكذلك مسح القوى العاملة للربع الأول لعام 2014.

تظهر النتائج أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى لجميع العاملين قد انخفضت بحوالي 3 نقاط مئوية عن الفترة المرجعية، أي بتغير مئوي يبلغ 11.5%، وذلك بدلالة إحصائية عند مستوى 1%. وفي القطاع الخاص، تظهر النتائج أيضاً أن هذه النسبة قد تدنت بـ 3.7 نقاط مئوية، ليبلغ التغير المئوي حوالي 10.3%، بدلالة إحصائية عند مستوى 5%. ومن الملفت أن مقدار الانخفاض في نسبة هؤلاء العاملين في القطاع العام في الفترة المرجعية بحوالي نقطة مئوية واحدة (من 5% إلى 4%).

وللوقوف عن كثب على مسألة تطبيق قانون الحد الأدنى للأجور نستكشف فيما يلي مدى التفاوت في نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى عبر عدد من المتغيرات التي شهدت تفاوتاً ملموساً في هذه النسب وتشمل: الجنس، نوع النشاط الاقتصادي، وعبر المحافظات. إذ سيساعد هذا التحليل، كما نورد في الفصل اللاحق، على فحص فعالية آليات الحكومة في تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. أما بالنسبة للفروقات حسب الجنس، فتظهر النتائج أن نسبة العاملين "الذكور" الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى، سواء بالنسبة لجميع العاملين أو عاملي القطاع الخاص، قد تدنت بحوالي 4 نقاط مئوية عن الفترة المرجعية، أي بتغير مؤي يبلغ 16% وبدلالة إحصائية عند مستوى 1%. وأما بالنسبة للإناث، فلم يطرأ أي تغير، ذي دلالة إحصائية، على نسبهن. ولا تتغير هذه النتيجة عند فحص الفروق لجميع العاملين أو عاملي القطاع الخاص فقط.

وعلى صعيد النشاطات الاقتصادية، يظهر جدول (9) أنّ الانخفاض، بدلالة إحصائية، في نسب العاملين الذين يتقاضون أجراً دون الحد الأدنى، قد تم في عدد محدود من القطاعات وتضم: التجارة الداخلية والذي تدنت فيها النسبة بحوالي 9 نقاط مئوية (أي بتغير مؤي يبلغ 20%)، حيث تركز هذا الانخفاض في خدمات التجزئة حيث تدنت النسبة فيها بحوالي 8 نقاط مئوية. كذلك انخفضت النسبة في القطاع الصناعي بحوالي 4 نقاط مئوية (أي بتغير مؤي يبلغ 10%) وبدلالة إحصائية عند مستوى 10%. ويتركز معظم هذا الانخفاض في صناعة المنتجات المعدنية (9 نقاط مئوية) والأثاث (8 نقاط مئوية) ودون أي انخفاض، بدلالة إحصائية، في الصناعات الغذائية. واتساقاً مع النتائج المتعلقة بمتغير الجنس، يظهر جدول (9) أيضاً أن الانخفاض في النسب لدى هذه القطاعات، بالإضافة إلى قطاع النقل والتخزين والاتصالات والذي شهد انخفاضاً بمقدار 7 نقاط مئوية، كان فقط من نصيب الذكور. فلم يطرأ أي تغير، ذي دلالة إحصائية، لدى النساء سواء في القطاعات التي تتركز فيها نسب اللواتي يتقاضين أجراً دون الحد الأدنى (صناعة الملابس، التعليم ما قبل المدرسي، وخدمات البيع) أو أي قطاعات أخرى.

جدول 9: الفروقات في نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يتقاضون أجراً يقل عن الحد الأدنى للأجور حسب النشاط الاقتصادي قبل وبعد القرار

| القطاع (النشاط) الاقتصادي | كلا الجنسين | |
|------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| | قبل القرار (%) | بعد القرار (%) |
| الزراعة والصيد | 64.75 | 64.81 |
| الصناعة (التعدين والمحاجر والصناعات التحويلية والكهرباء وتمديد المياه) | 42.4 | 38.02 |
| التشييد والبناء | 23.63 | 21.27 |
| تجارة داخلية (خدمات البيع بالجملة و التجزئة) | 45.47 | 36.45 |
| مطاعم و فنادق | 38.85 | 35.64 |
| نقل، تخزين، واتصالات | 23.6 | 18.54 |
| خدمات مالية وتأمين، عقارات وخدمات أعمال | 20.4 | 27 |
| إدارة عامة ودفاع | 5.85 | 5.17 |
| تعليم | 12.28 | 11.56 |
| صحة وخدمات اجتماعية | 15.75 | 17.02 |
| خدمات أخرى | 21.11 | 24.56 |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2012 و 2013 والرابع الأول لعام 2014 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

** تشير إلى أن الفرق ذو دلالة إحصائية عند مستوى 5%.

*** تشير إلى أن الفرق ذو دلالة إحصائية عند مستوى 1%. أما التغيرات التي لا يشار إليها بالرمز

(*) فهي ليست ذات دلالة إحصائية.

على صعيد الفروقات عبر المحافظات تشير النتائج، الموثقة في جدول (10)، أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى قد انخفضت، بدلالة إحصائية عند مستوى 5% على الأكثر، في ثلاثة محافظات هي: طولكرم (7.8 نقاط مئوية) ونابلس (5.3 نقاط مئوية)، وقلقيلية (6.8 نقاط مئوية). وبالرغم من ذلك، فإن النسب لهذه المحافظات ما زالت الأعلى مقارنة بالمحافظات الأخرى. وعند التمييز بحسب الجنس، تظهر النتائج في نفس الجدول أن نسبة الإناث اللواتي يتقاضين أجراً دون الحد الأدنى لم تتغير، بدلالة إحصائية، في أي من المحافظات خلال فترة الفحص. أما بالنسبة للذكور، فقد شهدت

محافظة طولكرم، ونابلس، وقلقيلية، والخليل، انخفاضاً في هذه النسبة بواقع 6.88، 6.42، و 4.46 نقاط مئوية، على التوالي وعند مستوى إحصائي يبلغ 5% على الأكثر. وتتشابه هذه النتائج عموماً عند فحص الفروقات في القطاع الخاص، إلا أن مدى هذه الفروقات كان أكبر في محافظتي نابلس وقلقيلية.

جدول 10: الفروقات في نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى غير القطاعات الاقتصادية حسب الجنس قبل وبعد القرار

| | قطاع خاص (%) | | | جميع العاملين (قطاع عام وخاص) (%) | | |
|----------|--------------|--------|-------------|-----------------------------------|--------|-------------|
| | ذكور | إناث | كلا الجنسين | ذكور | إناث | كلا الجنسين |
| جنين | 2.65 | 4.81- | 1.76 | 0.7- | 5.13- | 1.55- |
| طوباس | 5.4- | 4.71 | 3.89- | *5.05- | 0.66- | 3.67- |
| طولكرم | *7.05- | 9.07- | **7.07- | **6.88- | 11.25- | ***7.8- |
| نابلس | ***8.83- | 2.39- | ***7.76- | ***6.42- | 1.39- | ***5.34- |
| قلقيلية | **12.29- | 4.56- | **9.18- | ***8.98- | 0.75- | **6.8- |
| سلفيت | 4.33- | 11 | 0.47- | 1.43- | 2.92 | 0.13- |
| رام الله | 0.12 | 3.3- | 0.08- | 1.24- | 1.13- | 1.2- |
| اريجا | 2.22- | 11.91- | 6.42- | 1.19 | 5.43- | 0.42 |
| القدس | 3.07- | 10 | 0.56- | 3.57- | 3.56 | 2.25- |
| بيت لحم | 3.85- | 4.19 | 2.1- | 3.1- | 4.01 | 1.34- |
| الخليل | *4.51- | 7.95 | 2.49- | **4.46- | 5.7 | 2.64- |

المصدر: مسح القوى العاملة السنوي لعام 2012 و 2013 والرابع الأول لعام 2014 - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

* تشير إلى أن الفرق ذو دلالة إحصائية عند مستوى 10%

** تشير إلى أن الفرق ذو دلالة إحصائية عند مستوى 5%

*** تشير إلى أن الفرق ذو دلالة إحصائية عند مستوى 1%. أما التغيرات التي لا يشار إليها بالرمز (*) فهي

ليست ذات دلالة إحصائية

9- أسباب تدني الامتثال في تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور

تبين نتائج التحليل الإحصائي لهذه الدراسة أن نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى في مناطق الضفة الغربية قد انخفضت بشكل طفيف (3 نقاط مئوية لجميع العاملين و3.7 نقطة مئوية للعاملين في القطاع الخاص) خلال فترة الفحص التي امتدت 15 شهرا بعد تفعيل قرار الحد الأدنى للأجور في بداية عام 2013. وكما تظهر النتائج فإن هذا الانخفاض اقتصر على الذكور في عدد من المحافظات وفي نشاطات اقتصادية بعينها (خصوصا في قطاع الصناعة والتجارة). وبذلك يمكن الاستدلال دون ريب بوجود مستويات مرتفعة نسبيا لعدم التزام أصحاب العمل بقرار الحد الأدنى للأجور. نهدف في هذا الفصل إلى استكشاف الأسباب المحتملة لضعف تطبيق هذا القرار، والتي تشمل تأثير فائض العمالة، دوافع (حوافز) أصحاب العمل بتطبيق القرار "طوعا" والتي تشمل الفوائد والتكاليف المترتبة على الالتزام من عدمه. كما نخصص مساحة تفصيلية لبحث دور الحكومة وتقييم آلياتها في التطبيق كأحد أهم العوامل التي ساهمت بضعف الالتزام.

وقبل الشروع في استكشاف هذه العوامل، نحاول تسليط الضوء على طبيعة الانخفاض الذي رصدناه في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى خلال فترة الفحص. وبكلمات أخرى، هل يعكس هذا الانخفاض الطفيف التزام بعض أصحاب العمل. أم يعكس، على الأقل جزئيا، التغيرات الدورية المرتبطة عادة بآليات السوق (العرض والطلب) والتي من الممكن أن تؤثر على مستوى الأجور خصوصا للأقل دخلا، وبالتالي تؤدي إلى حدوث تغير في نسبة هؤلاء العاملين. ويمكن الإجابة على هذا السؤال عن طريق مقارنة الأجور قبل وبعد تطبيق القرار لنفس أفراد العينة الذين يتقاضون أجرا دون الحد الأدنى ويعملون في نفس المنشأة. وعلى الرغم من أن خمسين بالمائة من أفراد عينة مسح القوى العاملة يتكرر أربع مرات خلال عام واحد.³² إلا أن حجم العينة التي يمكن إخضاعها للفحص صغير لدرجة لا تمكننا من تعميم النتائج على مجتمع الدراسة.

³² يتم الاحتفاظ ب50% من الأسر المشمولة في العينة في كل دورة (ربع) لدورتين متتاليتين ومن ثم تسترجع لدورتين متتاليتين.

ويمكن أيضاً الاستعانة ببيانات التفتيش الخاصة بعدد المنشآت التي امتثلت لقرار. إلا أن هذه السجلات، بحسب تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013، غير متوفرة. كما أن عينة المنشآت الخاضعة للتفتيش لا يمكن الاستفادة منها في هذا الإطار إذ لم يتم اختيارها بشكل عشوائي يمثل خصائص وعدد المنشآت في الضفة الغربية.

وفي هذه الدراسة، تم استنباط طبيعة الانخفاض في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى، بشكل غير مباشر، وذلك عن طريق تتبع التغيرات في هذه النسبة للسنتين اللتين سبقتا قرار التطبيق (2011 و 2012). وعموماً، فإن انخفاض هذه النسبة في فترة الفحص بشكل مختلف عن التغير في النسب في عام 2011 و 2012 يمكن أن يؤشر إلى أن هذا الانخفاض يعكس، إلى حد كبير، امتثالا لقرار الحد الأدنى للأجور. ويظهر جدول (11) أن مقدار الانخفاض بين عام 2011 و 2012، سواء لجميع العاملين أو للعاملين في القطاع الخاص، قد بلغ نقطتين مؤبنتين وبدلالة إحصائية عند مستوى 1%. ويتشابه مقدار هذا الانخفاض مع نظيره بعد تطبيق القرار. ومن الممكن بالتالي أن يكون، على الأقل، جزء من الانخفاض الطفيف والموثق في فترة الفحص بمثابة امتداد للانخفاض في الفترة السابقة وليس بالضرورة انعكاساً كلياً لتأثير الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور.

جدول 11: نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يقل أجرهم عن الحد الأدنى للفترة (2011- الربع الأول 2014)

| السنة | قطاع عام وخاص (%) | قطاع خاص (%) |
|------------------------------|-------------------|--------------|
| 2011 | 28 | 38 |
| 2012 | 26 | 36 |
| 2013 + الربع الأول لعام 2014 | 23 | 32.3 |

المصدر: مسح القوى العاملة للأعوام 2011، 2012، و 2013 و الربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

وكذلك عند التطرق للقطاعات الاقتصادية التي شهدت انخفاضا في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى، تظهر النتائج أن جزءاً من هذا الانخفاض يمتد من الفترات السابقة.

فقد انخفضت النسبة في قطاع الصناعة خلال فترة الفحص حوالي 3.5 نقطة مقارنة بنقطتين مئويتين للفترة ما بين عام 2011 و2012. وفي قطاع التجارة انخفضت النسبة بحوالي 9 نقاط مئوية مقابل 5.5 نقطة مئوية للفترة السابقة. ويمكن الوصول إلى نفس الاستنتاج عند فحص الانخفاض الموثق في محافظة طولكرم، نابلس، قلقيلية، والخليل (أنظر جدول 12) وذلك سواء لجميع العاملين أو فقط للعاملين في القطاع الخاص. واللافت أن النسب في محافظتي نابلس وقلقيلية قد شهدتا ارتفاعا في القطاع الخاص خلال عامي 2011 و2012. وعند الرجوع إلى سنوات سابقة (2009 و2010) تبين أن هاتين المحافظتين قد شهدتا انخفاضا ملحوظا، حيث انخفضت النسبة من 56% إلى 53% في نابلس ومن 61% إلى 47% في قلقيلية، مما يزيد من الشكوك في أن الانخفاض في فترة الفحص لهاتين المحافظتين ربما يعكس إلى حد كبير التراجع في نسب هؤلاء العاملين خلال السنوات السابقة.

جدول 12: نسب العاملين بأجر في الضفة الغربية الذين يقل أجرهم عن الحد الأدنى للفترة (2011- الربع الأول 2014)

| المحافظة | قطاع عام و خاص | | | قطاع خاص | | |
|----------|----------------|-------|------------------------------|----------|-------|------------------------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 + الربع الأول لعام 2014 | 2011 | 2012 | 2013 + الربع الأول لعام 2014 |
| طولكرم | 44 | 40.08 | 33 | 59 | 60.1 | 52.3 |
| نابلس | 34 | 32.04 | 26.7 | 48 | 62.14 | 56.8 |
| قلقيلية | 40 | 35.3 | 28.5 | 61 | 50.9 | 44.1 |
| الخليل | 32 | 27.74 | 25.1 | 43 | 37.19 | 34.7 |

المصدر: مسح القوى العاملة للأعوام 2012 و2013 والربع الأول لعام 2014- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

9-1 تأثير فائض العمالة على نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى

يعتبر التغير في فائض العمالة أحد أهم الأسباب التي من الممكن أن تؤثر في نسبة العمال الذين يتقاضون أجرا دون الحد الأدنى. إذ تشير الأدبيات الاقتصادية أن ارتفاع

مستوى فائض العمالة يؤثر سلبيًا على مستوى الأجور مما يدفع بعض العمال للعمل في مهن ذات أجر منخفض تحت طائل عدم توفر وظائف بديلة ومرتفعة الأجر. ويتعاظم هذا التأثير عند شريحة العاملين من الإناث والأصغر عمرا والأقل تعليما وذلك كما تبين أعلاه. فمنذ اندلاع الانتفاضة الثانية نهاية عام 2000، ظل الاقتصاد الفلسطيني يعاني من مستويات بطالة عالية بسبب ضعف قدرة القطاع الخاص على توليد وظائف جديدة، خصوصا للوافدين الجدد إلى سوق العمل، إضافة إلى تقييد دخول العمال الفلسطينيين إلى سوق العمل في إسرائيل. فقد استوعب سوق العمل الإسرائيلي، على مدار السنوات التي تلت الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967، شريحة واسعة من العمال الفلسطينيين خصوصا من الذكور الأقل تعليما (Fallah, 2013).

ولتقدير تأثير التغيير في فائض العمالة على نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى في الضفة الغربية، تم تصميم نموذج محاكاة (simulation model). وتم الاستعانة ببيانات القوى العاملة السنوية للقطاع الخاص³³ من عام 2009 وحتى نهاية عام 2012. وأثرنا اختيار هذه الفترة بعيدا عن المدة التي تلت تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور حتى نعزل أي تأثير لجهود الحكومة في تطبيق القرار والتي من الممكن أن تقلص أو تضخم من تأثير التغيير في فائض العمالة. ولذلك بني هذا النموذج على افتراض أن قرار الحد الأدنى للأجور قد تم تطبيقه من بداية عام 2009 وبنفس مستوى الأجر الأدنى. وتم صياغة النموذج على النحو التالي:

$$Y_{idt} = b_1 + b_2 Unemployment_rate_{dt} + BX_{idt} + \mu_d + \eta_{it} + e_{it} \dots \dots (2)$$

ويتشابه هذا النموذج بشكل كبير مع نموذج Probit رقم (1) في الأعلى، حيث يأخذ المتغير التابع (Y_{it}) قيمة 1 للعامل الذي يتقاضى أجرا دون الحد الأدنى وقيمة صفر للعامل الذي يتقاضى أجرا أعلى. وتوصف الرموز السفلى " idt " طبيعة البيانات المستخدمة والتي تضم العمال على المستوى الفردي (i) والقاطنين في محافظة معينة (d) خلال الفترة الزمنية (t). ويقاس المتغير التفسيري " $Unemployment_rate_{idt}$ "

³³ لا تختلف نتيجة القيمة التقديرية لدالة معدل البطالة عند توسيع حجم العينة ليشمل جميع العاملين في القطاع الخاص والعام.

معدل البطالة للقوى العاملة على مستوى المحافظة. أما المتغير X_{idt} فيضم عدد من المتغيرات الوهمية التي توصف الخصائص الديمغرافية والاقتصادية للعاملين مثل الجنس، مستوى التعليم، عمر العامل، حجم المنشأة وذلك حسب ما يبيئه نموذج (1). أما المتغير (μ_d) فهو عبارة عن مجموعة من المتغيرات الوهمية-الزمنية التي تعزل التأثيرات السياسية أو الاقتصادية الكلية على مستوى الضفة الغربية. وكذلك تم إضافة مجموعة من المتغيرات الوهمية-الجغرافية والتي تعزل التأثيرات على المتغير التابع والتي قد تختلف من محافظة إلى أخرى ولا تتغير عبر الزمن، مثل الموقع الجغرافي بالنسبة لسوق العمل الإسرائيلي.

تظهر النتائج أن القيمة التقديرية للتأثير الحدي البطالة (b_2) هي 0.006 وبدلالة إحصائية عند مستوى 1%. أي أن ارتفاع معدل البطالة بنقطة مئوية واحدة يزيد من احتمال أن يتقاضى العامل أجرا دون الحد الأدنى بنسبة 0.6%، وذلك بغض النظر عن جنسه، وعمره، وسنوات التعليم، وحجم المنشأة التي يعمل بها، والمحافظة التي يقطنها. وعند فصل عينة الذكور عن الإناث، تشير النتائج التقديرية للنموذج أن تأثير معدل البطالة يزداد عند الإناث ليبلغ 0.8% ويقل عند الذكور ليبلغ 0.5%. وبهذه النتيجة يمكن الاستنتاج أن التغيير في نسبة العمال بأجر دون الحد الأدنى ترتبط مباشرة بمدى توفر فرص العمل.³⁴

9-2 أثر الحوكمة على ضعف تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور

يسلط هذا القسم الضوء على العديد من الجوانب التي تربط بين الحوكمة وضعف تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. ونقصد بالحوكمة فعالية الإجراءات التي اتخذت لصياغة قرار الحد الأدنى للأجور من قبل الحكومة وممثلي العمال وأصحاب العمل. هذا بالإضافة إلى جودة وفعالية الآليات والاستراتيجيات التي اتخذتها الحكومة، ممثلة بوزارة العمل الفلسطينية، للتأكد من تطبيق هذا القرار على نحو واسع. ويعتمد التحليل

³⁴ وبخصوص نتائج المتغيرات المستقلة الأخرى فهي تتشابه كثيرا مع ما عرضناه في قسم (6)، ولذلك أثرنا أن لا نوثقها.

في هذا القسم على البيانات الأولية التي تم جمعها من خلال المقابلات التي تم إجرائها مع ممثلين عن أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومة، أصحاب العمل، العمال) وعدد من ممثلي المجتمع المدنية وممثل عن منظمة العمل الدولية³⁵. كما اعتمد التحليل على عدد من تقارير وزارة العمل والتي تتعلق بإجراءات الرقابة والتنفيذ ونخص بالذكر تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013 وبعض بيانات التفتيش للنصف الأول من عام 2014. وكما تبين النتائج في الأسفل، فإن الضعف الشديد الذي اعترى تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور يتعلق بشكل أساس بضعف حوكمة هذا القرار. حيث سيتم تسليط الضوء على عدة نقاط تشمل:

- ✧ ضعف تمثيل أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون ذو الأجور المنخفضة (أقل من الحد الأدنى).
- ✧ دور النقابات العمالية وتأثير الاستقطاب بين الاتحادات العمالية.
- ✧ ضعف آليات التفتيش وندرة المصادر المتوفرة لدى المفتشين
- ✧ التهاون في تطبيق قانون العقوبات و لتعليمات المتعلقة بقرار الحد الأدنى للأجور.
- ✧ ضعف الامتثال الطوعي لأصحاب العمل.
- ✧ كما سيتم تسليط الضوء بإيجاز على الجهود التي بذلت لبناء قدرات المفتشين وزيادة وعي العاملين وأصحاب العمل للتأكيد على أهمية تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور.

9-3 ضعف تمثيل أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي يتركز فيها العاملون ذووا الأجور المنخفضة

شددت منظمة العمل الدولية، كما تبين أعلاه، على أن تتسم عملية تحديد مستوى الأجر الأدنى بالتشاور بين ممثلي أطراف العمل الأساسيين (العمال وأصحاب العمل) قبل إقراره من قبل الدولة. حيث تزيد هذه العملية من فرص الامتثال الطوعي على أساس أن الإجراءات التي تتعلق بصياغة الحد الأدنى للأجور تتم بالتوافق دون فرض أو

³⁵ تفصل في الملحق قائمة الجهات التي تم مقابلتها.

إجبار من قبل الحكومة وبما يخدم المصالح المشتركة لأطراف الإنتاج. وكذلك يحسب لهذه الطريقة تجنب الاختلاف بين أطراف العمل على تفسير وفهم بنود القانون بالإضافة إلى وجود توافق على تطبيقه.

وبالإطلاع على أعضاء لجنة الأجور الوطنية يتبين أنها ضمت أطراف عدة تمثل القطاع الخاص لتشمل، كما ذكر أعلاه، المجلس التنسيقي للقطاع الخاص، اتحاد الصناعات الفلسطينية، اتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية، اتحاد المقاولين، وجمعية البنوك. إلا أن هذه اللجنة قد خلت من ممثلين مباشرين عن أصحاب العمل في القطاعات الاقتصادية التي ينكثل فيها معظم العاملين بأجر دون الحد الأدنى وتضم بحسب النتائج: قطاع تجارة التجزئة، الصناعات الغذائية، صناعة المنتجات المعدنية، صناعة الملابس والنسيج، ورياض الأطفال. وبالضرورة فإن غياب ممثلين عن هذه القطاعات يؤدي إلى إفساد الدور المناط بإشراك أطراف العمل في عملية التفاوض وخصوصا التوافق على الالتزام بقرار الحد الأدنى للأجور. وحتى ولو افترض أن جزءا من هذه القطاعات قد تم تمثيله بطريقة غير مباشرة في اللجنة الوطنية سواء من خلال اتحاد الغرف التجارية أو اتحاد الصناعات الفلسطينية، إلا أن الشكوك تظل تحوم حول حقيقة ومدى تمثيل هذه الجهات لأصحاب العمل وقدرتهم على إقناع أصحاب العمل بضرورة الالتزام بالقرار، لاسيما وأن نتائج هذه الدراسة تشير إلى مستويات مقلقة من ضعف الالتزام.

وفي سياق تدارك ضعف تمثيل هذه القطاعات وتخفيف الآثار السلبية المحتملة لتطبيق الحد الأدنى للأجور على قدرتها التنافسية، فقد نصت تعليمات وزير العمل على "أن يتم البحث في السبل الكفيلة بدعم بعض القطاعات من قبل الحكومة بما يمكنها من الاستمرار في العمل في ظل تطبيق الحد الأدنى للأجور". وعقب مصادقة مجلس الوزراء على هذا القرار، فقد باشرت الحكومة بمفاوضة ممثلين عن قطاع رياض الأطفال وصناعة الملابس والنسيج. إذ اقترحت الحكومة تقديم دعم لرياض الأطفال بمقدار مليون دولار. إلا أن هذه المفاوضات قد فشلت بسبب الخلاف على من يستحق هذا الدعم. حيث اشترطت الحكومة أن يصل هذا الدعم لرياض الأطفال الأكثر تضررا

بعد تسوية أوضاعها القانونية. فيما أصر ممثلي هذا القطاع على أن يتم توزيعه بالتساوي. وكذلك اقترحت الحكومة في خضم المفاوضات مع ممثلي صناعة الملابس والنسيج عدة إجراءات لتخفيف وطأة الزيادة في فاتورة الأجور، مثل خفض الضرائب أو تخفيض أسعار الكهرباء لمستويات تصل إلى 40%. إلا أن هذه المفاوضات قد باءت أيضاً بالفشل. وبذلك يمكن الاستنتاج أن الأسس التي بنيت عليها صياغة قرار الحد الأدنى للأجور لم تضمن تعزيز الامتثال الطوعي لأصحاب العمل في القطاعات التي تزداد فيها نسبة العاملين الأقل أجراً.

9-4 دور النقابات العمالية وتأثير الاستقطاب بين الاتحادات العمالية

يعتبر تعدد النقابات العمالية في فلسطين أحد الأسباب التي ساهمت في ضعف تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. فقد تم تمثيل العمال من قبل ثلاث نقابات تتنازع على مدى تمثيل كل منها للعمال. وضمت هذه النقابات، كما ذكرنا سابقاً، اتحاد عمال فلسطين، الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، والإتحاد العام للنقابات العمالية المستقلة. إن عدم وجود جسم نقابي موحد قد سمح بظهور خلافات في مواقف النقابات خلال عملية التفاوض على مستوى الحد الأدنى للأجور مما أضعف موقفها التفاوضي وأفضى إلى رفض أحدها، الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، عند التصويت على إقراره وإصرارهم على أن يكون المبلغ 1,750 شيكل.

وثمة عامل آخر ساهم في إضعاف القوة التفاوضية للنقابات العمالية وهو ضعف قدرتها التمثيلية. إذ تشير بيانات القوى العاملة لعام 2013 أن نسبة العاملين المنتسبين للنقابات العمالية لا تتجاوز 16% من المجموع الكلي للعاملين. ويؤدي ضعف التمثيل وتشرذم النقابات العمالية إلى انخفاض قدرتها الجمعية بالضغط على أصحاب العمل للامتثال بدفع الأجر الأدنى. إذ تكمن فعالية النقابات الموحدة وواسعة التمثيل للعمال في فعاليتها بالتأثير على الحكومة للتأكد من تطبيق القرار وكذلك حشد الرأي العام نصرة لحقوق العمال في أجر عادل يلبي احتياجاتهم الأساسية.

وعلى أرض الواقع تنحصر صلاحيات النقابات العمالية في إبداء النصح والإرشاد للعمال وزيادة مستوى وعيهم بحقوقهم العمالية بالإضافة إلى مساعدة العمال في تقديم شكاوهم من خلال مديريات وزارة العمل المنتشرة في المحافظات. إلا أن قلة المصادر المتاحة وعدم وجود سند قانوني يتيح لممثلي النقابات زيارة المنشآت قد تحد من هذه المهام. فقانون العمل الفلسطيني يخلو من مواد تنظم عمل النقابات العمالية وتتيح لها الأدوات الفاعلة في تعزيز تنفيذ قوانين العمل.

9-5 ضعف آليات التفتيش و ندرة المصادر المتوفرة لدي المفتشين

يعتبر التفتيش الحكومي للمنشآت من أهم الوسائل المتاحة لتعزيز امتثال أصحاب العمل لقانون الحد الأدنى للأجور وتشمل إجراءات التفتيش عادة زيارة المنشآت، بشكل مفاجئ استجابة لشكاوي العمال أو بترتيب مسبق، والاجتماع بأصحاب العمل والعمالين للتأكد من تطبيق قوانين العمل. إلا أن فرق التفتيش التابعة لوزارة العمل تعاني من نقص في الكوادر البشرية والوسائل اللازمة لإجراء عملية التفتيش. فبحسب تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013 تبين أن عدد مفتشي وزارة العمل لجميع مديريات الوزارة في الضفة الغربية قد بلغ 43 مفتشاً، أي بواقع مفتش لكل 20,500 عامل. وبالرغم من أن هذه النسبة تتخفف عن تلك المحددة للدول النامية (40,000 عامل) من قبل منظمة العمل الدولية، إلا أن فعالية مفتشي وزارة العمل متدنية وذلك لعدة أسباب من أهمها:

- ✧ النقص الحاد في سيارات التفتيش. إذ لا تزود وزارة العمل المفتشين بسيارات خاصة. فعدد السيارات المخصصة لكل مديريةية هو سيارة واحدة للقيام بجميع المهام المنوطة بموظفي المديرية. فقد تعددت الحالات التي يتم فيها إلغاء أو تأجيل زيارة تفتيش مجدولة بسبب إشغال السيارة بمهام أخرى أو ربما تعطلها.
- ✧ عدم تبني وزارة العمل إستراتيجية تفتيش مخصصة للرقابة على تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. كل ما في الأمر أن بند تطبيق القرار قد أضيف إلى لائحة البنود الواجب تقييمها عند زيارة المنشآت. وأيضاً لم يتم تركيز الزيارات التفتيشية على

القطاعات الاقتصادية التي تزداد فيها نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى. هذا ولم تتوفر لنا بيانات تفصيلية عن عدد الزيارات التفتيشية لتلك القطاعات. إلا أن تنني نسبة الامتثال فيها يؤشر إلى عدم استهدافها بالشكل المناسب.

❖ عدم توافق توزيع الزيارات التفتيشية مع عدد المنشآت العاملة في كل محافظة. فكما يشير جدول (13)، شهدت محافظة طوباس عدد زيارات (303) أعلى من محافظة نابلس (284)، علما بأن عدد المنشآت العاملة في نابلس يفوق بعدة أضعاف عما هو في طوباس. كذلك لاحظ الاختلاف الموثق في نفس الجدول بين محافظة بيت لحم والخليل وبين نابلس وبيت لحم. ومن اللافت أن عدد الزيارات التفتيشية في مدينة الخليل، التي تعكس النقل الاقتصادي والسكاني للمحافظة، قد بلغ 281 مقابل 356 زيارة في مدينة دورا والتي اعتبرت تاريخيا من ريف المحافظة (غير معروضة بالجدول). كما يبين الجدول عدم اتساق توزيع الزيارات التفتيشية مع نسب العاملين بأجر دون الحد الأدنى عبر المحافظات. فعدد الزيارات للمحافظات التي شهدت نسب عالية من هذه الشريحة العمالية، مثل نابلس، جنين، قلقيلية، وأريحا، كان أقل بكثير من محافظات شهدت نسب منخفضة كبيت لحم ورام الله. وبعيدا عن استهداف المنشآت الأقل امتثالا لقرار الحد الأدنى بالتفتيش، بررت وزارة العمل هذا النمط من التوزيع بمدى سهولة الوصول إلى المنشآت. فقد ارتفع عدد الزيارات في المحافظات التي تتركز فيها المنشآت في منطقة جغرافية محصورة. كما أن توفر مصادر التفتيش يلعب دوراً مهماً في تفسير الفروق في عدد الزيارات التفتيشية. فمثلاً، يمكن تفسير حصول محافظة الخليل على أعلى عدد للزيارات بوجود أربع مديريات عمل في المحافظة موزعة على مدينة الخليل، دورا، يطا، حلحول.

جدول 13: توزيع المنشآت والزيارات التفتيشية في الضفة الغربية حسب المحافظة

| عدد المنشآت | عدد الزيارات التفتيشية | عدد الزيارات التفتيشية | المحافظات |
|-------------|------------------------|------------------------|-----------|
| لعام 2012 * | **2013 | حتى منتصف 2014 ** | |
| 12068 | 382 | 214 | جنين |
| 1677 | 303 | 132 | طوباس |
| 7175 | 524 | 202 | طولكرم |
| 15870 | 284 | 152 | نابلس |
| 4332 | 259 | 130 | قلقيلية |
| 2625 | 187 | 80 | سلفيت |
| 13819 | 800 | 494 | رام الله |
| 1473 | 174 | 73 | اريجا |
| 10464 | 128 | 85 | القدس |
| 7606 | 675 | 75 | بيت لحم |
| 21282 | 777 | 645 | الخليل |
| 98391 | 4507 | 2282 | المجموع |

المصدر: تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013 والنصف الأول لعام 2014.

* مسح المنشآت لعام 2012، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

9-6 التهاون في تطبيق قانون العقوبات والتعليمات المتعلقة بقرار الحد الأدنى للأجور

تنص المادة (132) من قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 على أنه يعاقب المخالف لقرار الحد الأدنى للأجور بغرامة تتراوح من 50 إلى 100 دينار وأن يقوم صاحب العمل بدفع الفرق في الأجر بأثر رجعي على أن تتعدد الغرامة بتعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة. إلا أن الآلية الدارجة لدى وزارة العمل تقوم على توجيه تنبيه لصاحب العمل لتسوية مستحقات العمال فيما يخص الفرق بين الأجر الفعلي والحد الأدنى وأن يلتزم بتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. وفي حالة عدم التزام المخالفين يتم إنذارهم وذلك قبل إحالتهم إلى القضاء حتى يأخذ القانون مجراه. وبالرغم من تسامح هذا الإجراء إلا أنه يعد مخالفة واضحة لقانون العمل والتي من شأنها إضعاف حافز أصحاب العمل في الامتثال للقرار، كما يتبين في القسم التالي.

أما المخالفة الأخرى فتتعلق بعدم بتطبيق تعليمات قرار الحد الأدنى للأجور. فبحسب هذه التعليمات، أنيط بلجان الأجور الفرعية في المحافظات والمكونة، كما ذكر أعلاه، من ممثل عن الحكومة، ونقابات العمال، وأصحاب العمل، بأن تجتمع شهريا للتأكد من تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور بشكل كامل ووضع الآليات الرقابية المناسبة لإنجاز هذا الأمر مع ضرورة التقيد بالنصوص القانونية الواردة في قانون العمل الفلسطيني في حال المخالفة. إلا أن هذه اللجان لم تجتمع سوى مرتين أو ثلاثة في الفترة التي تلت تطبيق القرار وذلك إما بسبب تقصير غير مفهوم من وزارة العمل والتي يقوم وزيرها (رئيس لجنة الأجور الوطنية) بالإشراف على عمل اللجان الفرعية أو بسبب تخلف بعض ممثلي النقابات العمالية عن حضور اجتماعات اللجان والذي نتج بسبب الخلاف فيما بينها على مسألة التمثيل في اللجان الفرعية. ومن اللافت للانتباه بأن تعليمات وزير العمل والمؤرخة بتاريخ 2012/11/5 قد اشترطت أن تعقد اللجان الفرعية بحضور كامل الأعضاء. مما ساعد في عدم انعقادها في حال غياب أحدهم. ويعد تقاعس هذه اللجان عن الانعقاد وتنفيذ مهامها أحد أهم العوامل التي ساهمت في ضعف امتثال أصحاب العمل لقرار الحد الأدنى للأجور. وكذلك تمت مخالفة تعليمات القرار الأخرى والمتعلقة بعدم اعتماد غلاء المعيشة كما يصدر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني كعلاوة مدفوعة لجميع العاملين في مناطق السلطة الفلسطينية في بداية كل سنة. بالإضافة إلى عدم اجتماع لجنة الأجور الوطنية بعد تاريخ تطبيق القرار وذلك في مخالفة صريحة لنص المادة (88) من قانون العمل لعام 2000.

9-7 ضعف الامتثال الطوعي لأصحاب العمل

يعتبر قطاع عريض من الاقتصاديين أن قرار صاحب العمل "الطوعي" بتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور يرتبط مباشرة بالفوائد والتكاليف المصاحبة. إذ يرتبط الالتزام بالتطبيق طرديا بزيادة التكاليف. وقد قام (Ashenfelter and Smith (1977 بتصميم

نموذج رياضي يقيم قرار صاحب العمل من خلال عدد من العوامل التي تؤثر في مستوى الفوائد والتكاليف³⁶ على النحو التالي:

$$(1-\lambda)\{L(M-w) - (L/w)[.5(M - w)^2\eta]\} > \lambda D \dots\dots (3)$$

ويرمز المتغير λ إلى احتمال كشف الحكومة للمخالفين. ويعتمد هذا مباشرة على وتيرة التفتيش الحكومي والذي يتأثر مستواه بمدى توفر الإمكانيات المالية والبشرية وفعالية آليات التفتيش. ويشير المتغير D إلى العقوبات المترتبة على عدم تطبيق الحد الأدنى للأجور. فزيادة احتمال الكشف والتشديد في العقوبات يرفع من تكاليف عدم امتثال صاحب العمل وبالتالي تزيد من احتمالات الامتثال. كذلك ترمز w إلى مستوى الحد الأدنى للأجر. أما M فتعبر عن مستوى الأجر الفعلي الذي ينخفض عن الحد الأدنى. فكلما ازدادت قيمة $M-w$ ، تتعاضد العوائد المترتبة على عدم الالتزام وبالتالي تقل فرص امتثال صاحب العمل. وأما الرمز η فيؤشر إلى مرونة الطلب على العمال والتي ترتبط عكسيا بدرجة الامتثال. وغالبا ما تنخفض المرونة بزيادة المستوى المهاري للعمال وتزداد بزيادة كثافة استخدام عوامل الإنتاج الأخرى مثل رأس المال المادي.³⁷ وتزداد قيمتها أيضا في النشاطات ذات الأجور المنخفضة بسبب سهولة استبدال العاملين في المنشأة بأخرين من سوق العمل. وأخيرا يؤشر الرمز L إلى عدد العاملين في المنشأة. ويعكس التعبير الرياضي " $L(M-w)$ " الفائدة المالية (الانخفاض في فاتورة الأجور) من عدم الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور. أما الجزء الآخر " $(L/w)[.5(M - w)^2\eta]$ " فيعكس الفوائد المترتبة على الزيادة في عدد العاملين بسبب انخفاض الأجور. فعدد العاملين سيكون أقل في حال امتثال صاحب العمل بسبب زيادة التكاليف العمالية. وبناء على نموذج (3)، فإن صاحب العمل لن يقوم بدفع الأجر الأدنى طالما أن التكاليف (العقوبات) المرتبطة بعدم الامتثال أقل من الفوائد.

³⁶ تم استخدام نموذج (Ashenfelter and Smith, 1977) في العديد من الدراسات المرتبطة بتقييم مستوى الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور. أنظر على سبيل المثال (Weil, 2005) و (Awad et al, 1998).

³⁷ أنظر مثلا (Awad et al, 1998)

ولتوضيح ضعف الامتثال الطوعي لأصحاب العمل في الضفة الغربية سنقوم بحساب الفوائد والتكاليف المترتبة على عدم الالتزام بقرار الحد الأدنى للأجور. وسنسلط الضوء تحديداً على التكاليف والعوائد المالية دون الاكترات لتأثير التغيير في عدد العاملين $(\eta)^2(M - w)[L/w]$ وذلك عن طريق تثبيت مرونة الطلب عند قيمة صفر. وبذلك تصبح صياغة نموذج (3) على النحو التالي: $D > \lambda [L(M-w)](1-\lambda)$. كما سيتم استخدام عدة قيم لعدد العاملين ومستوى الأجور الفعلية بما يناسب الحالة الفلسطينية وذلك لتوضيح تأثير التغيير في هذه القيم على قرار صاحب العمل. أما عقوبة المخالف فهي عبارة عن القيمة القصوى (100 دينار) وذلك حسب المادة (132) لقانون العمل الفلسطيني لعام 2000. ويبلغ احتمال كشف الحكومة للمخالفين (2.7%)، حيث تم حسابها بقسمة عدد المنشآت التي خضعت لزيارة تفتيش شاملة (2,723) في عام 2013م على المجموع الكلي للمنشآت العاملة (98,391) في عام 2012³⁸. وتجدر الإشارة أن زيارات التفتيش الشاملة، والتي يعول عليها في كشف المخالفين، تشكل فقط 60% من الجهد التفتيشي لوزارة العمل، فيما ينصب الجهد المتبقي على زيارات المتابعة (1,601) والزيارات الطارئة (129)، والزيارات المتعددة (54).

وتظهر النتائج في جدول (14) مستويات متدنية جداً من تكاليف عدم الالتزام بقرار الحد الأدنى للأجور مقارنة بالفوائد المالية وأن هذه الفوائد تقل بارتفاع مستوى الأجر الفعلي وانخفاض عدد العاملين³⁹. وبالتالي فإن حافز صاحب العمل لتطبيق القرار ضعيف للغاية. ويرجع ذلك تحديداً إلى انخفاض تأثير الردع بسبب تدني مبلغ الغرامة المالية وعدم كفاءة التفتيش (انخفاض احتمال اكتشاف المخالفة من قبل الحكومة). وفعلياً فإن إجراءات وزارة العمل المتبعة بعدم إحالة المخالفين للقضاء عند ضبطهم والاكتفاء بالتنبيه والإنذار كخطوة أولى، يخفض من تكاليف عدم الامتثال إلى الصفر ويفرغ مفهوم الردع من أهدافه. ومما يعقد من مهام المفتشين احتمال التواطؤ بين صاحب

³⁸ لم تتوفر لدى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بيانات جاهزة عن عدد المنشآت العاملة في الضفة الغربية لعام 2013.

هذا ولا نعتقد أن ذلك سيؤثر في نتيجة التحليل كون التغيير السنوي في عدد المنشآت محدودة نسبياً.

³⁹ تظل الأرقام الموثقة في جدول (14) للعوائد والتكاليف المترتبة على عدم الالتزام بالحد الأدنى للأجور قيمة تقديرية لغياب بيانات عن تصورات أصحاب العمل عن مخاطر الاكتشاف من قبل الحكومة.

العمل والعاملين بأجر دون الحد الأدنى. إذ قد يجبر عدد منهم على إخفاء حقيقة أجره تحت طائل الخوف من انتقام صاحب العمل في ظل ارتفاع معدل البطالة خصوصا لصغار السن، والإناث، والأقل تعليما (كما تبين أعلاه). هذا بالإضافة إلى عدم تمكن المفتشين من الحصول على سندات توثق الأجور الفعلية للعاملين. فالأجور تسلم، في الأغلب، نقداً وبدون سندات صرف.

جدول 14: التكاليف والفوائد المترتبة على عدم الامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور

| الأجر الفعلي = 700 شيكل | | |
|---------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| عدد العمال في المنشأة | العائد على عدم الالتزام (شيكلم) | تكاليف عدم الالتزام (شيكلم) |
| 1 | 730 | 15 |
| 5 | 3,650 | 75 |
| 10 | 7,300 | 150 |
| الأجر الفعلي = 1,000 شيكل | | |
| 1 | 438 | 15 |
| 5 | 2,190 | 75 |
| 10 | 4,380 | 150 |
| الأجر الفعلي = 1,200 شيكل | | |
| 1 | 234 | 15 |
| 5 | 1,216 | 75 |
| 10 | 2,433 | 150 |

8-9 رفع الوعي وبناء القدرات

يعتبر رفع وعي أطراف الإنتاج وحشد الرأي العام بمقتضيات وأهمية قرار الحد الأدنى للأجور شرطاً أساسياً لضمان أكبر قدر من الامتثال (ILO 2008). لكن وزارة العمل لم تولي جهد كافي في هذا الاتجاه. إذ خلا تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2013 من الآليات ذات العلاقة. وكذلك خلا التقرير من أي إشارة إلى بناء قدرات المفتشين فيما يخص تطبيق هذا القرار خصوصا في ظل ندرة الموارد المتاحة. بيد أن معظم حملات التوعية التي انخرطت فيها وزارة العمل قد تمت بالشراكة مع عدد من

منظمات المجتمع المدني التي مولت هذه النشاطات في أغلب الأحيان. وتضم هذه المنظمات مؤسسة "شارك" و"مركز الديمقراطية وحقوق العاملين"، و"مركز التمكين الاقتصادي". وتتوعد حملات التوعية لتضم تنظيم برامج إذاعية وتلفزيونية، زيارة المنشآت الاقتصادية، توزيع الملصقات، وإقامة ورش عمل. إلا أنه يصعب تقييم جدوى هذه النشاطات ومدى تأثيرها بشكل دقيق على المجتمع والعمال وأصحاب العمل بسبب غياب البيانات اللازمة. لكن تدني نسبة الامتثال لقرار الحد الأدنى للأجور توحى بانخفاض فعاليتها.

10- التوصيات

توصلت هذه الدراسة إلى وجود ضعف شديد في تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور. فالانخفاض في نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى لم يتجاوز 3 نقاط مئوية وذلك في الفترة الممتدة من تاريخ تطبيق القرار وحتى نهاية شهر آذار لعام 2014. كذلك إن مقدار هذا الانخفاض لا يعكس كلياً امتثال أصحاب العمل للقرار، فجزء منه يرتبط بالتغيرات الدورية، والممتدة من سنوات سابقة، لمستوى الأجور خصوصاً لشريحة العمال التي تقترب قيمة أجورها من الحد الأدنى. وتظهر النتائج أيضاً عدم تحقق أحد أهم أهداف تطبيق القرار والمتمثل بجسور فجوة الأجور بين الذكور والإناث والحد من التمييز لغير صالحين من قبل بعض أصحاب العمل. وبناء على هذه النتائج وتحليل أسباب الضعف في الامتثال، كما تبين أعلاه، سيتم عرض عدد من التوصيات التي، أن تم اعتمادها، قد تعزز من الامتثال لتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور.

- ✧ أن تقوم وزارة العمل بإعادة تفعيل لجنة الأجور الوطنية واللجان الفرعية المنبثقة عنها للقيام بالمهام المنوطة بها وأهمها التأكد من تطبيق قرار الحد الأدنى للأجور ووضع الآليات الرقابية المناسبة.
- ✧ أن تقوم وزارة العمل بوضع إستراتيجية تهدف إلى تعزيز الجهد التفتيشي للمنشآت. إلا أن أحد المشاكل التي قد تحد من تحقيق هذا الهدف تكمن في ضعف الإمكانيات المتوفرة لدى وزارة العمل. وبالرغم من ذلك، يمكن الاسترشاد بالتجارب الدولية ذات العلاقة وتبني عدد من الإجراءات التي قد تتغلب على تأثير شح الموارد، وتشمل:

- أن تضاعف وزارة العمل، بالشراكة مع منظمات المجتمع المدني، من جهودها التوعوية وحشد الرأي العام عن طريق الربط بين عدم دفع أصحاب العمل للأجر الأدنى وبين استغلالهم للعاملين وزيادة مستوى الفقر. إن من شأن ذلك أن يزيد من مستوى التكلفة الاجتماعية للمخالفين وبالتالي تعزيز دوافع الالتزام.

- تركيز جهود التفتيش على القطاعات الاقتصادية التي تتكثف فيها نسبة العاملين بأجر دون الحد الأدنى والتي تضم قطاع الملابس والنسيج، قطاع رياض الأطفال، والصناعات الغذائية والمعدنية. ويمكن تحديد هذا النوع من القطاعات بشكل دوري عن طريق الاستعانة بمسوح القوى العاملة والتي يصدرها جهاز الإحصاء المركزي.
- تعزيز فعالية ردع المخالفين. ولتحقيق ذلك نوصي بتعديل المادة (132) من قانون العمل الفلسطيني لعام 2000 ومضاعفة الغرامة المالية بشكل يضمن زيادة تكاليف عدم الامتثال عن منافعه. ويمكن المساعدة في تحديد هذه الغرامة عن طريق استخدام نموذج (3) المطبق في هذه الدراسة. فمثلا، عند زيادة فعالية التفتيش ورفع احتمال كشف المخالفين إلى 10%، يجب أن تفرض غرامة مالية لا تقل عن 8,500 شيكل على صاحب عمل يدفع أجرا يبلغ 800 شيكل. وعموما، يرتبط مبلغ الغرامة عكسيا باحتمال الكشف. ومن ثم على صانعي القرار التنبه إلى رفع مبلغ الغرامة إلى مستويات أعلى في حال تدني هذا الاحتمال.
- إحالة المخالفين مباشرة للقضاء وعدم خرق القانون باللجوء إلى إجراءات التنبيه والإنذار التي تتبعها وزارة العمل. فمن شأن ذلك أن يزيد من تأثير الردع.
- نشر وتعميم النجاحات التي يحققها مفتشو وزارة العمل في الكشف عن المخالفين من أجل توعية أصحاب العمل بالمخاطرة المترتبة على عدم الالتزام بدفع الأجر الأدنى.
- ✧ تطوير إجراءات التفتيش الإدارية بما يزيد من عدد ساعات التفتيش. فقد تبين من خلال المقابلات التي أجريناها انخفاض عددها لصالح العمل المكتبي. وكذلك نوصي بزيادة وثيرة تدوير المفتشين بين مديريات التفتيش الموزعة على المحافظات لضمان مستويات عالية من النزاهة. فبعض المفتشين يعملون في نفس المديرية لسنوات طويلة. ولزيادة إنتاجية المفتشين نوصي أيضا بربط مكافآتهم بنجاح جهودهم التفتيشي.

- ✧ عمل دراسات جدية للوقوف على حقيقة ومقدار التأثير السلبي لتطبيق قرار الحد الأدنى للأجور على القطاعات التي يتركز فيها العاملون بأجر دون الحد الأدنى. ومن ثم نوصي الحكومة في إجراء مفاوضات جدية مع ممثلي هذه القطاعات من أجل التوافق على طبيعة وآلية الدعم الحكومي.
- ✧ العمل على جسر الهوة بين نقابات العمل وتوحيدها ضمن جسم واحد وذلك لتفعيل دورهم الرقابي المتعلق بتطبيق قوانين العمل. وكذلك نوصي بالعمل على سن قوانين ناظمة لعمل النقابات والتي يمكن من خلالها مساندة الدور الحكومي في تطبيق قوانين العمل. ومن الأمثلة على ذلك، منح النقابات حق التقاضي نيابة عن العمال المتضررين للتخفيف من ردود الفعل الانتقامية لأصحاب العمل حال قيام العاملين وحدهم باللجوء للقضاء.
- ✧ تعزيز آلية الرقابة على أجور العاملين من خلال سن قانون يلزم صاحب العمل باستخدام الشيكات في دفع الأجور ومنح المفتشين الإذن القانوني بالاطلاع على سجلات الأجور البنكية. إن من شأن هذا أن يحد من ظاهرة عدم إفصاح العمال عن أجورهم الفعلية خوفا من انتقام صاحب العمل. كما يمنع هذا الإجراء تلاعب بعض أصحاب العمل بسجلات الأجور المحاسبية.

المراجع

- Andalon, Mabel and Pages Carmen (2008) "Minimum Wage in Kenya." Discussion Paper No 3390. Institute for the Study of Labor (IZA).
- Ashenfelter, O and Smith, RS (1979) "Compliance with Minimum Wage Law." *Journal of Political Economy*. 87(2): 333-50
- Autor, David H., Alan Manning, and Christopher L. Smith.(2010) *The Contribution Of The Minimum Wage To US Wage Inequality Over Three Decades: A Reassessment*. No. w16533. National Bureau of Economic Research.
- Awwad, Y (1998) "The Effect of Macroeconomic Variables on Poverty and Income Distribution." in Israeli National Insurance Institute Yearbook,1997/98.
- Ayres, I. and Braithwaite, J (1992) "Responsive Regulation", New York: Oxford University Press.
- Basu, Arnab K., Nancy H. Chau, and Ravi Kanbur. (2010). "Turning a Blind Eye: Costly Enforcement, Credible Commitment and Minimum Wage Laws*." *The Economic Journal*, 120, 244-269.
- Benassi, Chiara. (2011). *The Implementation Of Minimum Wage: Challenges And Creative Solutions*, 12. Global Labour University Working Paper.
- Bell, L. A. (1997). "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Columbia". *Journal of Labor Economics*, 15 (5), 103-35.
- Belser Patrick and Sobeck, Kristen. (2012)"At What Level Should Countries Set their Minimum Wages?" *International Journal of Labour Research*, 4 (1), 105-127.
- Bhorat Haroon, Ravi Kanbur, and Natasha Mayet (2012) "The Impact of Sectoral Minimum Wage LAws on Employment, Wages, and hours Worked in South Africa" Working Paper.
- Braithwaite, J (1985) "To Punish or Persuade", Albany: SUNY Press.
- Brown, Charles, Curtis Gilroy, and Andrew Kohen. (1982). "The Effect of The Minimum Wage on Employment and Unemployment." *Journal of Economic Literature*, 20, (2), 478-528.
- Brown, Charles.(1999). "Minimum Wages, Employment, And The Distribution Of Income." In *Handbook of Labour Economics*. Amsterdam, New York and Oxford: Elscvier Science, North-Holland, 2101-2163.

- Burkhauser, Richard V., Kenneth L. Couch, and David C. Wittenberg. (2000). "A Reassessment Of The New Economics Of The Minimum Wages Literature With Monthly Data From The Current Population Surgery." *Journal of Labor Economics* 18, no. 4, 653-680.
- Card, David and Alan B. Krueger.(1995). "Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage." Princeton: Princeton University Press.
- Carneiro, Francisco Galvão, and Andrew Henley.(2001) "Modeling Formal Vs. Informal Employment And Earnings: Micro-Econometric Evidence For Brazil." *Annals of the XXIX National Meeting of Economics of ANPEC*.
- Cunningham, Wendy V.(2007). *Minimum Wages And Social Policy: Lessons From Developing Countries*. World Bank Publications.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin, and Thomas Lemieux.(1995). *Labor Market Institutions And The Distribution Of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach*. No. w5093. National Bureau of Economic Research.
- Eyraud, E; Saget, C. (2005) "The fundamentals of minimum wage fixing. Geneva, International Labour Office, 2005
- Fallah, Belal. (2013).The Service Sector in Palestine: Structure and Economic Impact. MAS, Palestine.
- Freeman, Richard B.(1996). "The Minimum Wage As A Redistributive Tool." *The Economic Journal* . 639-649.
- Gallina, PL(2005) "New Compliance Strategies: 'Hard Law' Approach." Human Resources Development Canada. Available at: (http://www.rhdcc.gc.ca/englabour/employment_standards/fls/research/research20/page01.shtml).
- Ghellab, Youcef. (1998). "The Minimum Wages and Youth Unemployment." Mimeo, Geneva: ILO.
- Ghosseh, Najati.(2013). *Wage Protection Legislation In Africa*. Geneva: ILO.
- Gindling, Timothy H., and Katherine Terrell.(1995). "The Nature Of Minimum Wages And Their Effectiveness As A Wage Floor In Costa Rica, 1976–1991." *World Development* 23, no. 8,1439-1458.
- Gindling, Timothy H., Nadwa Mossaad, and Juan Diego Terjos.(2013). "The Consequences Of Increased Enforcement Of Legal Minimum Wages In A Developing Country." Working Paper .

- Gindling, Tim H., and Juan Diego Trejos.(2010). "Improving Compliance With Legal Minimum Wages In Costa Rica." *Department of Economics, Working Paper 127*.
- Goldberg, Penny and Nina Pavcnik (2007). "Distributional Effects of Trade Liberalization in Developing Countries>" *Journal of Economic Literature*, 45 (1), 39-82
- ILO. (2008). *Global Wage Report 2008/09 Minimum Wages And Collective Bargaining, Towards Policy*.
- ILO.(1992). *Minimum Wages: Wage-Fixing Machinery, Application And Supervision: 79th Session: International LabourConference : Papers..* Geneva: Report Of The Committee Of Experts On The Application Of Conventions And Recommendations, International Labour Conference, 79th Session.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada). (2000). Impactos do salario minimo sobre a folha de pafamentos das esferas de governo. Rio de Janeiro.
- Lee, David. (1999). "Wages Inequality In The United States During The 1980s: Rising Dispersion Or Falling Minimum Wage?" *Quarterly Journal of Economics* 114, no. 3, 977-1023.
- Lee, David and Emmanuel, Saez. (2012). "Optimal Minimum Wage in Competitive Labor Market." *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 739-749.
- Lemos, Sara. (2009). "Minimum Wage Effects In A Developing Country." *Labour Economics* 16, no. 2, 224-237.
- Lemos, Sara. (2004). "Minimum Wage Policy And Employment Effects: Evidence From Brazil." *Economia*,5, 219-266.
- Levin-Waldman, O.M (2009) "The Minimum Wage and Competing Ethical Conceptions." In: *Advances in Industrial & Labor Relations* Bingley: Emerald Group Publishing, pp. 181-210.
- Lustig, Nora Claudia, and Darryl McLeod. (1997). "Minimum Wages And Poverty In Developing Countries: Some Empirical Evidence." *by Sebastian Edwards and Nora C. Lustig, Brookings Institution (Washington DC: 1997)*.
- Maloney William F and Nunez Mendez J (2003) "*Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*," *NBER Working Papers 9800*
- Margolis, David H. (2014). "Introducing a Statutory Minimum Wage in Middle and Low Income Countries." *The Economic Journal*, 106, 639-349.

- Missaglia, Marcom., Capelli, and Amer Wahih. (2010). "The Effects of a PNA Minimum Wage Policy". MAS, Palestine.
- Morley, Samuel. (1995). "Structural Adjustment and the Determinants of Poverty in Latin America." Appeared in *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, edited by Nora C, Lusting, Brooking.
- Morrisson, Christian. (1993). *Le Problème De Bas Salarie Et Du Salarie Minimum Dans Les Pays En Développement*. mimeo: OECD.
- Neumark, David, Wendy Cunningham, and Lucas Siga. (2003). "The Distributional Effects of Minimum Wages in Brazil: 1996-2001." *Public Policy Institute of California Working Paper* 2003.23.
- Neumark, David, and William Wascher. (1992). "Employment Effects Of Minimum Wages And Sub Minimum Wages: Panel Data On State Minimum Wage Laws." *Industrial and Labor Relations Review*, 46, 55-81.
- Oesch, Daniel, and Andreas, Reiger. (2005). "The Swiss Confederation Of Trade Union's Campaign For Minimum Wages." *CLR News* 2003/5, 1, 15-20.
- Library Staff Office. (2009). *Global Wage Report 2008-2009 Minimum Wages and Collective Bargaining - Towards Policy Coherence*. Washington: International Labour Office.
- Pettengill, John S. (1981). "The Long-Run Impact Of A Minimum Wage On Employment And The Wage Structure." *Report Of The Minimum Wage Study Commission*, 6, 63-104.
- Rani U, Belser P, Olez M, Ranjbar R (2013) "Minimum Wage Coverage and Compliance in Developing Countries." *International Labor Review*. 152(3-4): 381-410.
- Ronconi, Lucas. (2008). "Enforcement And Compliance With Labour Regulations." *Institute for Research on Labour and Employment, Working Paper, University of California, Berkeley*.
- Ruckelshaus, C (2008) "Labor's Wage War." *Fordham Urban Law Journal*, 35:373-407
- Skidmore, P (1999) "Enforcing the Minimum Wage." *Journal of Law and Society* 26(4), 427-448.
- Sobeck, Kristen. (2012). "At What Level Should Countries Set Their Minimum Wages?" *International Journal of Labour Research*, 4, no. 1, 105-127.

- Squire, Lyn, and Sethaput Suthiwart-Narueput. (1997). "The Impact of Labor Market Regulations." *The World Bank Economic Review* 11, no. 1, 119-143.
- Starr, GF. (1981) "Minimum Wage Fixing: An international Review of Practices and Problems." International Labor Organization (ILO).
- Stigler, G. (1995). "The Economics of Minimum Wage Legislation." *The American Economic Review*. 36.
- Stobl, E., and F. Walsh. (2003). "Minimum Wage And Compliance: The Case Of Trinidad And Tobago." *Economic Development and Cultural Change* 51, no. 2, 427-450.
- Teulings, Coen N. (2000). "Aggregation Bias in Elasticities of Substitution and the Minimum Wage Paradox." *International Economic Review* 41, no. 2, 359-398.
- Teulings, Coen N. (2003). "The Contribution Of Minimum Wages To Increasing Wage Inequality." *The Economic Journal* 113, no. 490, 801-833.
- Weil, D (2008) "A Strategic Approach to Labour Inspection." *International Labour Review*, 147(4), 349-375.
- Weil, D (2005) "Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage." *Industrial and Labor Relations Review*. 58: 238-257
- Williams, Nicolas. (1993). "Regional Effects Of The Minimum Wage On Teenage Employment." *Applied Economics* 25, no. 12, 1517-1528.
- World Bank. (1995). " Minimum Wage in Mexico."

الملحق

قائمة بأسماء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم مع حفظ الألقاب:

- ✦ أحمد المجدلاني، وزير العمل السابق
- ✦ عبد الكريم ضراغمه، وزارة العمل، دائرة الرقابة والتفتيش
- ✦ بلال ذوابة، وزارة العمل، دائرة العلاقات العمالية
- ✦ حكم طالب، وزارة العمل، لجنة السياسات العمالية
- ✦ إيمان عساف، وزارة العمل لجنة تشغيل المرأة
- ✦ سهير عواد، وزارة التربية والتعليم العالي، قسم رياض الأطفال
- ✦ ديما شحرور، شارك
- ✦ راسم البياري، الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، غزة (أحد ممثلي العمال في اللجنة الوطنية للأجور).
- ✦ محمود زيادة، إتحاد نقابات العمالية المستقلة. (أحد ممثلي العمال في اللجنة الوطنية للأجور).
- ✦ حسن البرغوثي، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين.
- ✦ حسين الطويل، الإتحاد العام لعمال فلسطين (أحد ممثلي العمال في اللجنة الوطنية للأجور)
- ✦ محمود يحي، الأمانة العامة لإتحاد عمال فلسطين.
- ✦ حسام حجاوي، ممثل إتحاد غزة تجارة وصناعة فلسطين (أحد ممثلي القطاع الخاص في اللجنة الوطنية للأجور).
- ✦ أياد عنبتاوي، ممثل الإتحاد العام للصناعات الفلسطينية (أحد ممثلي القطاع الخاص في اللجنة الوطنية للأجور).
- ✦ عبد الهودلي، إتحاد الصناعات النسيجية
- ✦ محمد غضينة، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين
- ✦ عبد الرحيم حجاوي، حجاوي وأخوان
- ✦ منير قليبو، منظمة العمل الدولية. (خبير مستقل في اللجنة الوطنية للأجور).

