



International
Labour
Organization

◀ نحو الحماية الإجتماعية الشاملة: تقييم لأرضية الحماية الإجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

تشرين الأول 2021

ملخص تنفيذي





International
Labour
Organization

نحو الحماية الإجتماعية الشاملة: تقييم لأرضية الحماية الإجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

تشرين الأول 2021

ملخص تنفيذي

لوكا بيليرانو مسؤول رفيع المستوى في منظمة العمل الدولية ومتخصص في أنظمة الضمان الإجتماعي في البلدان العربية
جيمس كاتونج مسؤول فني في مجال الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولي
طارق أبو الحاج خبير دولي في منظمة العمل الدولية
جايدو توماس هينز خبير دولي في منظمة العمل الدولية
آرثر فان ديميريندونغ خبير دولي في منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربية
منظمة العمل الدولية

منذ إنشائها في عام 1919، واصلت منظمة العمل الدولية دعمها لمجموعة شركائها ثلاثية الأطراف في مساعيهم لجعل الحق في الحماية الاجتماعية، المنصوص عليه في معايير العمل الدولية، حقيقة واقعة في سياقاتهم الوطنية.

وتسارعت وتيرة تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة إلا أن جائحة COVID-19 كشفت عن فجوات كبيرة في التغطية والشمولية وكفاية أنظمة الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم مما ألد زخمًا متجددًا للاستثمار في أنظمة الحماية الاجتماعية القوية والشاملة ولإجراء إصلاحات متسارعة.

وفي النداء العالمي للعمل الذي يركز على الإنسان والذي تم اعتماده في مؤتمر منظمة العمل الدولية رقم 109 في عام 2021، جددت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية التزامها بتحقيق الوصول الشامل إلى الحماية الاجتماعية الشاملة والكافية والمستدامة من أجل التعافي، الذي مركزه الإنسان، من الأزمة التي خلفها وباء كوفيد 19.

وضعت السلطة الفلسطينية تعزيز الحماية الاجتماعية أولوية طويلة الأمد على اجندتها، وخطت خطوات نحو تعزيز المساعدة الاجتماعية والعمل من أجل التنفيذ التدريجي لأرضية الحماية الاجتماعية الفلسطينية، مع إعطاء الأولوية للتغطية للفئات الفقيرة والضعيفة، وتابعت منذ فترة طويلة المشروع الهام للغاية المتمثل في إنشاء نظام ضمان اجتماعي شامل ومستدام للعمال الفلسطينيين في القطاع الخاص.

يفحص هذا التقرير الوضع الحالي للحماية الاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة بالإضافة إلى أحكام الطوارئ التي أدخلت استجابةً للوباء. ويقدم مراجعة شاملة للبرامج الحالية، إضافةً لتوصيات من شأنها تحسين السياسة والحوكمة وإدارة الحماية الاجتماعية في ضوء معايير منظمة العمل الدولية كما يتضح بشكل خاص في التوصية 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية

أمل أن يكون هذا التقرير بمثابة أداة مهمة للتطوير نظام حماية اجتماعية متين ومنصف ومستدام للشعب الفلسطيني.

فرانك هاممان

نائب مدير المكتب الإقليمي للدول العربية

منظمة العمل الدولية

ملخص تنفيذي

ربما تشكل الحماية الاجتماعية أداة قوية للوقاية من الفقر والضعف ومعالجته، وتستخدم بطرق مختلفة من قبل الحكومات ومؤسسات الإعانة الدولية في جميع أنحاء العالم. ويستند نهج الحماية الاجتماعية الذي اعتمدهت الهيئات المكونة للدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية إلى استراتيجية ثنائية الأبعاد، تهدف إلى تنفيذ أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية التي تحتوي على ضمانات أساسية للضمان الاجتماعي، بما يتماشى مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن أراضيات الحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)، وتحقيق مستويات أعلى، أو أكثر ملاءمة، من الحماية مع تقدم الزمن.

التزمت الحكومة الفلسطينية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بأن تجعل الحماية الاجتماعية أحد أهداف السياسة العليا وتعزيزها كأولوية في إطار أجندة السياسة الوطنية (2017-2022) كجزء من استجابتها لوباء كوفيد 19.

وأعطت الحكومة والشركاء الدوليون الأولوية لتدخلات الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال استخدام التحويلات النقدية والعينية لتوفير الإغاثة السريعة للأسر المتضررة من الأزمة، وللمضي قدماً، تدرس وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية خيارات للتنفيذ التدريجي لأرضية حماية اجتماعية وطنية سريعة الاستجابة، على النحو المبين في استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية (SDSS) المحدثة في عام 2020.

يعتمد هذا التقييم بشكل أساسي على المعلومات التي تم الحصول عليها قبل أزمة كوفيد 19، وعلى هذا النحو، يحدد نقاط الضعف الهيكلية قبل الأزمة ويقترح أولويات متوسطة الأجل لإصلاح قطاع الحماية الاجتماعية بهدف تحقيق رؤية أرضية حماية اجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة بشكل تدريجي وشامل، وفي سبيل ذلك، تستخدم هذه الدراسة أطر تخطيط السياسات المحلية وتوصية منظمة العمل الدولية R202 (202) كمعايير لتحديد الفجوات الناشئة في التغطية وفي مدى كفاية المنافع، قبل أن تختتم بتحليل آثار الفقر للبرامج الرئيسية والتوصيات الخاصة بتوسيع التغطية وتحسينها.

اتجاهات الفقر والضعف في الضفة الغربية وقطاع غزة

أزداد الفقر والفقر المدقع في الأراضي الفلسطينية منذ عام 2011، أي قبل إنتشار وباء كوفيد 19. إن تدهور الأوضاع في قطاع غزة أدى إلى زيادة الفقر، أما في الضفة الغربية، فقد شهد مستوى الفقر انخفاضاً بسيطاً حيث بقيت النسبة الإجمالية للسكان المصنفين على أنهم فقراء أو معرضون للفقر دون تغيير، ما يعني أن الكثيرين ممن كانوا يعتبرون في السابق مجرد معرضين للفقر قد بدأوا بالإنزلاق أخيراً إلى دائرة الفقر والفقر المدقع، وذلك منذ عام 2011.

يُعتقد أن أزمة كوفيد 19 قد تسببت في خسائر كبيرة على مستوى رفاهية السكان رغم أن الحجم الحقيقي لتأثيرها على الفقر غير مؤكد. وبسبب نقص النمو الاقتصادي، كان من المتوقع أن يرتفع معدل الفقر من 29.2% في 2017 إلى 30.0% في 2019 وإلى 31.1% في 2020 دون احتساب أزمة الوباء التي من المتوقع أن تدفع مستويات الفقر إلى أعلى، وإن كان بشكل بسيط، لتصل إلى 31.9% في عام 2020. في حين أن التأثير الحقيقي للأزمة على الفقر لا يزال غير واضح، ويبدو أن فقدان الرفاهية بسببها يتركز بين الفئات الأكثر ثراء.

ما أمكن ملاحظته قبل عام 2017 ارتفاع معدلات الفقر بين الأسر الكبيرة، وصاحبة النشاط الاقتصادي المحدود، ومستويات التعليم لديها منخفضة، وكذلك في المناطق الريفية ومخيمات اللاجئين. إن خطر التعرض للفقر يتركز في العائلات التي تعتمد في إعالتها على فرد من أصل كل إثنيين ناشطين اقتصادياً. وكذلك الأسر التي يعولها شخص أقل تعليماً أو ليس لديه وظيفة منتظمة أو لديه وظيفة ذات نوعية رديئة. تكون هذه العائلات أكثر عرضة لخطر الفقر أو الفقر المدقع. وتنتشر عدة خصائص مرتبطة بالفقر (الأسر الكبيرة، البطالة) بشكل خاص في المناطق الريفية، ومخيمات اللاجئين حيث لوحظت أعلى معدلات الفقر. وبالنسبة لمعدلات الفقر بين كبار السن، تظهر البيانات مستويات فقر أعلى في مخيمات اللاجئين والمناطق الحضرية، في حين أن هناك انخفاض في الفقر بين سكان الريف المسنين.

تبقى معدلات الفقر مستقرة نسبياً عبر دورة الحياة، مع وجود نسبة كبيرة من العاملين الفقراء، إلا أن معدلات الفقر تزداد بين سكان الحضر ومخيمات اللاجئين بشكل كبير عند الشيخوخة. وفقاً لآخر مسح حكومي على المستوى الوطني في عام 2017، كان معدل الفقر بين البالغين في سن العمل الذين تتراوح أعمارهم بين 26 و 35 عاماً هو الأعلى. إذ يبدو أن الفقر خلال الفترة الواقعة بين 2011-2017 قد ازداد بشكل خاص بين الأطفال الصغار والشباب وكبار السن (60 عاماً فما فوق). ويقترح عدم وجود تباين كبير في معدلات الفقر عبر دورة الحياة وجود دور هام للخدمات المتغيرة تباينياً في التأثير على الفقر، وليس الأحداث ذات الصلة بدورة الحياة بعينها. بينما تتضح العلاقة بين البطالة والفقر، يُلاحظ في كثير من الأحيان أسر تعاني من الفقر رغم أنه يوجد لديها أفراد عاملون - بما في ذلك عاملين في وظائف رسمية.

الأشخاص ذوو الإعاقة أكثر عرضة بنسبة 30 في المائة لتجربة الفقر و 40 في المائة أكثر عرضة لمعاناة الفقر المدقع من نظرائهم غير المعوقين. يعاني ما يقرب من شخصين من كل خمسة أشخاص من ذوي الإعاقة من الفقر ويعيش واحد من كل أربعة في فقر مدقع. معدلات الفقر بين الأشخاص ذوي الإعاقة أعلى من بقية السكان في كل مرحلة من مراحل دورة الحياة، على الرغم من أن الفجوة تبدو أكبر خلال سن العمل.

نظام الحماية الاجتماعية الفلسطيني

تمويل الحماية الاجتماعية:

تشكل البرامج الممولة من الضرائب الجزء الأكبر من مبادرات الحماية الاجتماعية الحكومية ، حيث تتعرض الميزانيات لأزمات مالية متكررة. تُستخدم المساهمات الاجتماعية فقط لتمويل البرامج التي تديرها هيئة التقاعد الفلسطينية (PPA)، والتي تغطي موظفي الخدمة المدنية وأفراد قوات الأمن. وفي حال غياب المنافع الممولة من المساهمات للعاملين في القطاع الخاص، يعتمد الجزء الأكبر من جهود الحماية الاجتماعية الحكومية على الإيرادات العامة المتقلبة حيث تجمع السلطة الفلسطينية ما يقرب ثلث عائداتها، وتعتمد على تحويل إسرائيل لعائدات المقاصة للثلاثين المتبقين. ورغم ذلك، فقد أصبح هذا التحويل مسيئاً بشكل متزايد، مما أدى إلى عدم القدرة على التسديد لمدة طويلة، وأوجد أزمات مالية متكررة.

إن إجمالي الإنفاق على الحماية الاجتماعية أخذ في الانخفاض ويعتمد بشكل متزايد على الدعم الخارجي. في عام 2020 ، مثلت النفقات الحكومية وغير الحكومية على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات مجتمعة 2 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، أي أعلى بقليل من المتوسط الإقليمي البالغ 1.5 في المائة. ويتم تمويل جزء كبير من نفقات الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمات بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل المانحين الدوليين من خلال مزيج من تمويل المساعدة الاجتماعية الوطنية والخطط الإنسانية. وفي النظر إلى الإنفاق الحكومي وحده، مثلت الحماية الاجتماعية 0.76 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020. وبشكل عام ، انخفض الإنفاق الحكومي وغير الحكومي من أعلى مستوى له بلغ 2.34 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014.

مساعدة اجتماعية:

تغطية المساعدة الاجتماعية تتم على نطاق واسع، لكن المبالغ المنخفضة للتحويلات تحد بشدة من التأثيرات على الفقر. تصل التحويلات النقدية والعينية الرئيسية من المصادر الحكومية وغير الحكومية إلى 68 في المائة من الأسر الفقيرة في الضفة الغربية و 88 في المائة من جميع الأسر في غزة. ولكن بسبب نقص التنسيق بين أنظمة توزيع المساعدات، فإن فعالية المساعدات للفقرات تبقى قليلة. علاوة على ذلك، تبقى كفاية التحويلات في إطار البرامج الفردية وفعاليتها في مكافحة الفقر محدودة، إذ تمثل التحويلات الحكومية الرئيسية 15 في المائة فقط من خط الفقر الفردي، وفي المتوسط ، تحصل العائلات الأكبر حجماً على تحويلات أقل بكثير بالنسبة لكل فرد من أفرادها، فما يقرب من نصف الأسر المستفيدة التي تغطيها برامج المساعدة تبقى تعيش حالة الفقر حتى بعد تلقي المساعدة بسبب انخفاض قيمة المبالغ المقدمة.

تغطي التدخلات الإنسانية قطاعات كبيرة من السكان ، لكن الافتقار إلى التنسيق يحد من فعاليتها. أصبحت برامج شبكات الأمان الإنسانية المصممة في البداية لحالات الطوارئ هيكلية بمرور الوقت، وتمثل جزءاً مهماً من نظام الحماية الاجتماعية، أكبرها عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى (الأونروا) وبرنامج الغذاء العالمي. وبلغت التحويلات النقدية والعينية الموزعة على المستفيدين من برنامج التحويلات الرئيسي للحكومة 409 مليون شيكل في عام 2020. وبالمقارنة ، أنفقت الأونروا 528 مليون شيكل، وأنفق برنامج الأغذية العالمي 197.3 مليون شيكل على المساعدات النقدية والغذائية في نفس العام. في حين أن الوصول يشمل عدد كبير، إلا أن التنسيق غير الكافي بين الجهات الفاعلة الدولية والحكومية ، فضلاً عن التباين الكبير في تصنيف التحويل ومستويات المنافع، أدى إلى نظام مجزأ وغير فعال.

لا تزال المساعدة الاجتماعية تعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي الأخذ بالتقلص إلى جانب المخصصات الحكومية المتقلبة. انخفض إجمالي المخصصات لنظام الحماية الاجتماعية بنسبة 25 في المائة بين عامي 2015 و 2018. وخلال نفس الفترة، ارتفعت حصة التمويل الخارجي في النظام من 53 في المائة إلى 58 في المائة ، دون احتساب المساهمات التي تستهدف برنامج التحويلات النقدية الفلسطيني (PNCTP). كما انخفض الإنفاق على كل مستفيد خلال الفترة في جميع البرامج، مما أدى إلى التشكيك في مدى كفاية وفعالية التدخلات الناتجة.

لا يوجد إطار قانوني شامل أو قائم على الحقوق للحماية الاجتماعية. في حين يتم تنظيم سياسة الحماية الاجتماعية والتخطيط والميزنة إلى حد ما ضمن إطار قطاعي أكبر للتنمية الاجتماعية ، لا توجد حالياً سياسة حماية اجتماعية وطنية مخصصة ولا سياسة لها أساس في القانون الوطني. يتم تحديد مخططات الحماية الاجتماعية وتغطيتها إلى حد كبير على أساس الاحتياجات المقدرة وتوافر الموارد الحكومية. في حين يتم تنظيم سياسة الحماية الاجتماعية والتخطيط والميزانية إلى حد ما ضمن إطار قطاعي أكبر للتنمية الاجتماعية، لا توجد حالياً سياسة حماية اجتماعية وطنية مخصصة ولا أساس تستند إليه في القانون الوطني، إذ يتم تحديد مخططات الحماية الاجتماعية وتغطيتها إلى حد كبير على أساس الاحتياجات المقدرة وتوافر الموارد الحكومية.

مرت عملية التغطية تحت البرنامج في حالة مد وجزر مع مرور الوقت مع تدني واضح في مستوى التغطية والكفاية في السنوات الأخيرة. يعد برنامج التحويلات النقدية الفلسطيني الركيزة الأساسية لنظام المساعدة الاجتماعية الوطني، لكنه لا يزال يعتمد على التمويل الخارجي جنباً إلى جنب مع المخصصات الحكومية المتقلبة. وانخفض العدد الإجمالي للأسر المستفيدة من منتصف عام 2015 إلى منتصف عام 2019 ، وانخفض العدد الإجمالي للأفراد المشمولين بالبرنامج بشكل أكثر حدة خلال نفس الفترة الزمنية حيث حدث الانخفاض في كل من غزة والضفة الغربية عبر جميع الفئات (الأطفال ، كبار السن ، الأشخاص ذوي الإعاقة ، إلخ). وفي عام 2020، زاد عدد الأسر المحتاجة مع التوسع المؤقت إلى 10000 أسرة إضافية في غزة. إن جميع تلك الأسر مؤهلة للحصول على المنافع ولكنها تبقى على "قائمة الانتظار" بسبب قلة الموارد. ففي السنوات الثلاث الماضية، ألغت وزارة التنمية الاجتماعية إحدى الدفعات الفصلية الأربعة بحجة عدم كفاية الميزانية ،

مما يقلل من مبالغ التحويل السنوية الإجمالية للأسر المستفيدة. ويغطي البرنامج حاليًا حوالي 10 في المائة من الأطفال، و 12 في المائة من البالغين ، و 22 في المائة من جميع كبار السن ، و 12 في المائة فقط من الأشخاص ذوي الإعاقة.

استجابة لأزمة كوفيد 19، سجلت الحكومة عشرات الآلاف من الأسر المتضررة للحصول على أموال طارئة مؤقتة وغيرها من أشكال الدعم. من خلال خطط الاستجابة الخاصة بكل منهما، قامت كل من وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة العمل بتسجيل الأسر الفقيرة أو المتأثرة بطريقة أخرى والتي تحتاج إلى الدعم. وتم إعطاء الأولوية للأسر وفقًا للمعايير التي وضعتها كل وزارة لتوجيه مدفوعات لمرة واحدة تتراوح بين 500 شيكل و 700 شيكل للأشخاص الأكثر تضررًا. وسمح التمويل الخارجي الإضافي للوزارتين بتوسيع استجابتهما القائمة على النقد في نهاية المطاف إلى ما بعد التحويلات الأولية، والتي من المفترض أن تصل في النهاية إلى أكثر من مئة ألف أسرة في عام 2021.

تقييم معمق للبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية:

النطاق الحالي لبرنامج التحويلات النقدية كافٍ نظريًا لتغطية 40 في المائة من جميع الفلسطينيين الفقراء وأكثر من 80 في المائة من الذين يعانون من الفقر المدقع. على الرغم من إمكانية التغطية الواسعة للفقراء والفقراء المدقعين، فإن معادلة تحديد المنافع (PMF-T) المستخدمة لاستهداف المستفيدين تؤدي إلى ارتفاع أخطاء الاستبعاد والشمول، ومن ثم يصل البرنامج في الواقع إلى 44 في المائة فقط من الفقراء المدقعين ونسبة أقل من الفقراء. إن الكثير من أخطاء الاستبعاد الحالية أمر لا مفر منه بسبب التركيز الضيق على الفقر المدقع - وبالتالي التغطية غير الكافية - في سياق نقاط الضعف الواسعة الانتشار. تعد زيادة مستويات نفوذ التغطية الطريقة الأكثر فعالية لتقليل الاستبعاد.

من المفترض أن يقدم برنامج التحويلات النقدية المزيد لأولئك الذين يواجهون مصاعب أكبر. لكن لا يبدو أن معادلة تحديد المنافع (PMT-F) قادرة على التمييز بين درجات متفاوتة من الفقر التي يعاني منها المستفيدون. تبين في التحليل العديد من الأسر المستفيدة التي تقرر أنها قريبة من خط الفقر وفقًا لمعادلة تحديد المنافع PMT-F بعيدة كل البعد عن ذلك عند تقييمها وفقًا لمستويات الاستهلاك المبلغ عنها، والعكس صحيح. والنتيجة هي تحديد شبه عشوائي على ما يبدو لمستويات التحويل الممنوحة للمستفيدين من البرنامج.

إن معادلة تحديد المنافع الحالية التي يستخدمها برنامج التحويلات النقدية تعاقب بشكل كبير الأسر الأكبر حجمًا، والتي يكون نصيب الفرد فيها أقل كفاية. ونتج عن استخدام معادلة تحديد المنافع المذكورة في تحديد الأهلية وكذلك تحديد مقدار التحويلات التي يتعين صرفها للمستفيدين، فإن أوجه القصور فيها تؤثر على تحديد مستوى المنافع. وبسبب إعادة توزيع المنافع داخل الأسر، فإن كفاية نصيب الفرد من التحويلات النقدية تتآكل بشدة عند الأسر الأكبر حجمًا.

ترك البرنامج الأسر الأكبر حجمًا وتلك التي يرأسها من هم أصغر سنا خلف الركب. تبقى العائلات الصغيرة أو تلك التي يرأسها إناث أو كبار السن على سلم الأولويات في برنامج التحويلات النقدية على الرغم من تدني احتياجاتها في بعض الأحيان مقابل الأسر الأكبر حجمًا وتلك التي يرأسها من هم أصغر سنا. ونتيجة لهذا الحال، بقيت معدلات التغطية بين صغار السن والشباب متدنية لدرجة ظهور فجوة يتم جسرًا نسبيًا عبر برامج المؤسسات غير الحكومية.

تغطية المساعدة الحكومية هي الأدنى بين العمال الفقراء. تعطي معادلة PMT-F الأسر ذات الوصول المحدود إلى فرص العمل الأولوية مقابل الأسر التي تتمتع بإمكانية الوصول إلى فرص العمل، على الرغم من ارتفاع معدلات الفقر بين صفوف تلك العائلات. ونتيجة لذلك، فإن تغطية برنامج التحويلات النقدية للعمال الفقراء تبقى متدنية مقارنة مع العائلات التي أفرادها يعانون البطالة أو خارج قوة العمل. ويواجه الأشخاص ذوي الإعاقة في الأرياء الفلسطينية المحتلة مستويات فقر أكبر مقارنةً بنظرائهم من الأشخاص الذين لا يعانون من إعاقة. ويشار هنا إلى أنهم يتلقون منافع نقدية حكومية بمعدلات مساوية لما يحصل عليه السكان بشكل عام، ما ينتج عنه عجز أو فجوة غ-في تغطية هذه الفئة وبيقيها تعاني فقراً مدقعاً دون دعم حكومي وخاصة في قطاع غزة.

التأمين الإجتماعي:

تغطية التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات محدودة للغاية ، مما يحرم الحكومة من أداة فعالة لمحاربة الفقر. يتمتع حالياً موظفو الخدمة المدنية وأفراد قوى الأمن بتغطية الضمان الاجتماعي من خلال هيئة التقاعد الفلسطينية، إذ تبلغ نسبة الأسر الفلسطينية التي تحصل على معاشات تقاعدية 5٪ فقط من إجمالي السكان على المستوى الوطني. ويعتمد معظم العاملين في القطاع الخاص على ما يقدمه صاحب العمل من منافع منصوص عليها في قانون العمل الفلسطيني من حيث الأمومة والشيخوخة وإصابات العمل والبطالة. إن استحقاقات التقاعد القليلة نسبياً فعالة للغاية في مواجهة الفقر بين الأسر التي تحصل عليها. وإن كان كبار السن هم المتلقون الرئيسيون للمعاشات التقاعدية، فإن إعادة التوزيع داخل الأسرة يؤدي إلى الحد من الفقر بشكل عام عبر دورة الحياة.

في ظل غياب الضمان الاجتماعي، يعتمد عمال القطاع الخاص على أحكام قانون العمل التي تعرضت لضغوط خلال جائحة كورونا. بموجب ترتيبات مسؤولية صاحب العمل، يقدم أصحاب العمل بشكل مباشر تعويضات للعمال المتأثرين بالمرض والأمومة وإصابات مكان العمل وغيرها من المخاطر. وتضع هذه الأحكام إدارة المخاطر الاجتماعية - والمخاطر المالية المرتبطة بها - على عاتق أصحاب العمل المسؤولين عن الحفاظ على التدفق النقدي المطلوب للمدفوعات عند تفعيلها. خلال جائحة كورونا، واجهت العديد من الشركات خيار دفع الأجور الكاملة لفترة من الإنتاجية المنخفضة ، أو فصل العمال بشكل مباشر والإيفاء بما يترتب عليها من مدفوعات إنهاء الخدمة المستحقة بموجب القانون.

وتم التوصل في نهاية المطاف إلى اتفاق ثلاثي لتأجيل دفع الأجور خلال الأزمة حيث اضطر العديد من العمال المتضررين إلى طلب الدعم من برامج مكافحة الفقر المجهد أو من خلال مدفوعات استثنائية لمرة واحدة قدمتها وزارة العمل ووزارة التنمية الاجتماعية.

سوق العمل النشط وبرامج سبل العيش:

إن سوق العمل النشط الحكومي وتدخلات دعم سبل العيش محدودة للغاية. إن تنشيط الحياة الاقتصادية أو تدابير سبل العيش المستخدمة في برامج التنمية الاجتماعية قليلة، كما أن هناك روابط غير كافية بين المساعدة النقدية وبرامج سوق العمل النشطة التي تديرها وزارة التنمية الاجتماعية أو وزارة العمل لتعزيز التخلص من الفقر وتخفيف الطلب على المساعدة. ويمكن أن يؤدي تنشيط سوق العمل أو فرص ريادة الأعمال المرتبطة بالتحويلات النقدية أو التي تستهدف المستفيدين منها إلى تخليص المستفيدين في نهاية المطاف من الفقر والخروج من برامج المساعدة النقدية.

ملخص النتائج الرئيسية

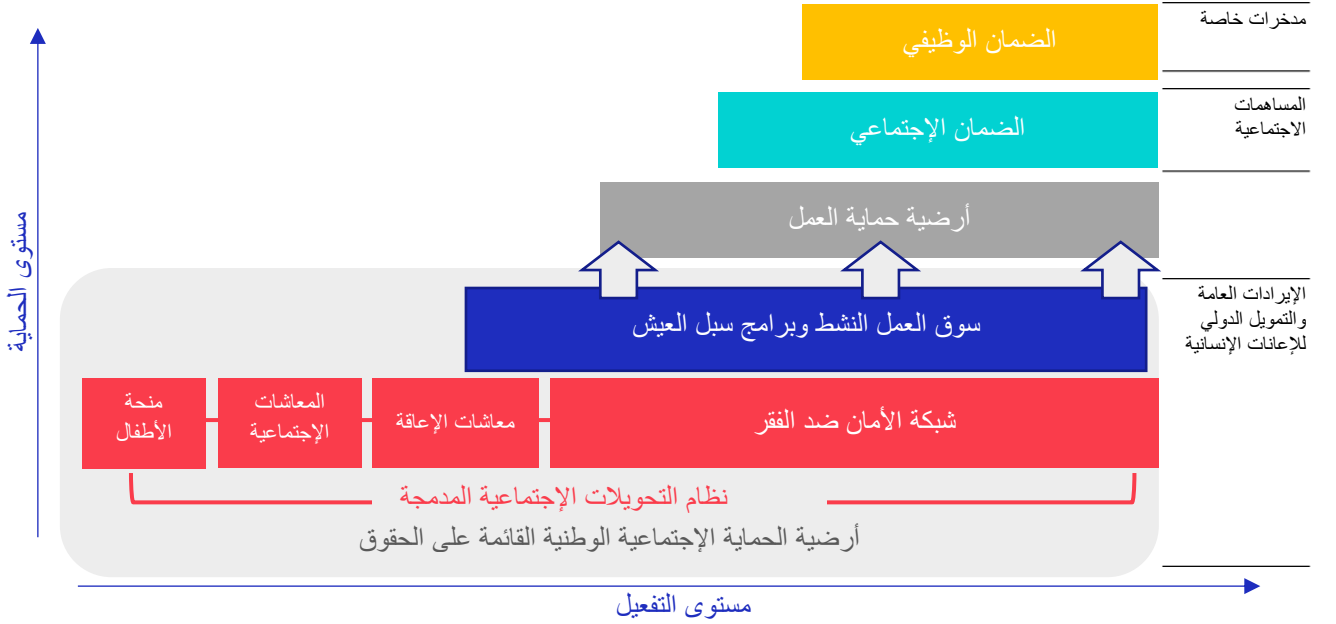
إن نطاق نظام الحماية الاجتماعية الفلسطيني الحالي بما في ذلك التدخلات الإنسانية واسعة النطاق يتمتع بالقدرة على تغطية حصص كبيرة من الأسر والأفراد الذين يعيشون في فقر. إلا أن المنافع لا تصل دائماً إلى من هم في أمس الحاجة إليها ولا توفر نوع أو مستوى الدعم اللازم لإحداث تأثيرات دائمة تحد من الفقر.

- ▶ تبدو تغطية المساعدة الاجتماعية مرتفعة، لكن "التركيز" غير كاف ومستويات تحويل غير كافية لإحراز تقدم كبير في مكافحة الفقر.
- ▶ تجزئة نظام المساعدة الاجتماعية بين البرامج الحكومية والجهود الإنسانية الدولية يحد بشدة من التأثيرات المحتملة للنظام.
- ▶ للبرامج غير الحكومية حالياً تأثيرات محدودة للغاية على الحد من الفقر، وفي ظل غياب التنسيق الكافي يبرز خطر ازدواجية الجهود ونقص التآزر مع البرامج الحكومية.
- ▶ ينتج آلية استهداف الفقر الحالية حالات إقصاء حتى بين الفقراء المدقعين، ذلك أنها جامدة بشكل مفرط مقارنة باتجاهات الفقر الديناميكية. كما تبدو غير مناسبة لتحديد مبالغ التحويل للمستفيدين من البرنامج الوطني لمكافحة الفقر.
- ▶ لا تعالج البرامج الحالية نقاط ضعف دورة الحياة كالإعاقة مثلاً بشكل كافٍ. ورغم اهتمام نهج الاستهداف في حالة الإعاقة، إلا أن الأشخاص ذوي الإعاقة يتمتعون بالمساعدة بمعدلات مساوية لتلك الخاصة بعامة السكان. وفي غزة، يزداد الوضع سوءاً إذ تعتبر معدلات المساعدات المقدمة لذوي الإعاقة أقل مقارنةً بعامة السكان.
- ▶ يوجد استخدام محدود لسوق العمل النشط وتدابير سبل العيش لاستكمال المساعدة النقدية وتعزيز التنشيط الاقتصادي بين المستفيدين من التحويلات.
- ▶ عدم وجود نظام تأمين اجتماعي قائم على الاشتراكات للقطاع الخاص يحرم الحكومة من أداة فعالة لمكافحة الفقر وتخفيف الطلب على المساعدة بين العمال. ورغم ذلك تؤثر المساهمة الحالية على الحد من الفقر لكن يبقى نطاق التغطية محدود بشكل كبير.
- ▶ تراجع التمويل المحلي والدولي المتاح للحماية الاجتماعية، إذ لا يزال النظام يعتمد بشكل كبير على الدعم الخارجي.
- ▶ لا يوجد إطار قانوني حالي للحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق.
- ▶ يعتمد تمويل الحماية الاجتماعية بشكل كبير على الدعم المقدم من المانحين الخارجيين مع إحصار مسؤولية هذا الملف في عدد قليل من هؤلاء المانحين، إذ يتم تمويل معظم البرامج الحكومية من الإيرادات الضرائبية المتقلبة دون وجود ضمانات لنفقات الحماية الاجتماعية في الموازنة ما يؤدي إلى الغاء التحويلات المالية للمستفيدين. وأما قدرة العمال على المساهمة تبقى غير مؤاتية - في ظل غياب نظام الضمان الاجتماعي للقطاع الخاص- لنمو وتنويع قاعدة التمويل عبر إدخال الإسهامات الاجتماعية.

توجهات استراتيجية وتوصيات

إن التصور الجديد لنظام الحماية الاجتماعية الفلسطيني هو أحد البرامج ذات الهدف المحدد والذي يستند إلى مصادر تمويل متنوعة ومتكاملة، قادر على تعزيز الإمكانات الاقتصادية للمستفيدين. إن العديد من أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية تُصنف بأنها متعددة المستويات، وتدمج المكونات المستهدفة لشرائح مختلفة من السكان التي تواجه أنواعاً ومستويات مختلفة من المخاطر وأوجه الضعف المالي. ويقدم الشكل 45 رؤية لمثل هذا النظام في الأرض الفلسطينية المحتلة مبنية على أساس أرضية حماية اجتماعية قائمة على الحقوق مع نظام متكامل للتحويلات الاجتماعية والتي يتم تمويلها من الإيرادات الحكومية العامة ومن خلال المبادرات الإنسانية مع تحسين التنسيق والترابط بين تلك المبادرات. تم تصميم نظام التحويل لإدارة مخاطر دورة الحياة ذات الأولوية بشكل شامل (مثل الشيخوخة والعجز وما إلى ذلك) وتقديم الدعم لأولئك الذين يواجهون صعوبات اقتصادية مع ربط المستفيدين ببرامج التنشيط الاقتصادي عند الاقتضاء. وبالنسبة لأولئك الذين يدخلون (يعودون) إلى سوق العمل، يوفر قانون العمل المعمول به والتأمين الاجتماعي القانوني مستويات أعلى من الحماية يتم تمويلها من المساهمات الاجتماعية على الأجور، بالإضافة إلى ترتيبات التأمين الخاصة.

زيادة مستويات الحماية من خلال أرضية الحماية الإجتماعية القائمة على الحقوق ونظام الحماية الاجتماعية متعدد المستويات:



يتضح من الرؤية أعلاه أن التوجهات الاستراتيجية التالية للإصلاح والتوصيات تتبع:

التوجه الاستراتيجي الأول: موازنة الجهود الإنسانية التنموية نحو تطوير نظام تحويل اجتماعي وطني متكامل لزيادة التأثير والفعالية من حيث التكلفة والكفاءة التشغيلية والاستجابة للصدمات. يسمح تعزيز التنسيق بتحديد حالات التكرار وسد الفجوات في التغطية والكفاءة، إضافة إلى موازنة تصميمات البرامج وتقاسم الموارد الإدارية وزيادة كفاءة العمليات. كما يمكن أن تولد مكاسب لتمويل تحويلات إضافية أو زيادة كفاءتها.

► **التوصية 1.1:** الدمج التدريجي لجميع المساعدات العينية والنقدية من خلال نظام وطني واحد، بما في ذلك من خلال التمويل المتكامل والإطار البرنامجي لتحسين التنسيق. تبسيط برامج المساعدة الاجتماعية الحالية (وزارة التنمية الاجتماعية، الأونروا، برنامج الغذاء العالمي، الزكاة، إلخ) لتحقيق زيادة الكفاءة والتغطية والاتساق للمسؤولين والمستفيدين. إذ إن الأمر يستلزم على المدى القصير تطوير إطار حماية اجتماعية متكامل متعدد الروابط، مع رصد وإبلاغ، ومواءمة قواعد ومعايير الاختيار لتحديد الأهلية عبر البرامج، ومواءمة معايير تحديد مستويات التحويلات ودمج إدارة البيانات لتنسيق التغطية (على سبيل المثال، وصول المساعدات الإنسانية والمساهمة في السجل الوطني). يجب أن تشمل الخطوات الإضافية على المدى المتوسط دمج أنظمة الدفع (التي من المحتمل أن تنتج نحو المدفوعات الإلكترونية) وشبكات توزيع النقد المتبقية، ودمج نظام التمويل للحماية الاجتماعية، والخيارات التي تشمل الصناديق الاستثمارية متعددة المانحين لتمويل المنافع بموجب نظام موحد.

► **التوصية 1.2:** تعزيز استجابة الصدمات لنظام الحماية الاجتماعية الوطني وتعزيز القدرة على الاستجابات الرأسية / الأفقية والتخطيط للطوارئ، والربط مع البرامج الإنسانية والتمويل، ووضع السياسات الضرورية والتخطيط والأدوات الإدارية لزيادة قدرة نظام الحماية الاجتماعية على الاستجابة للصدمات وتحديد إجراءات فتح أو تنشيط التمويل الطارئ للتوسع الرأسي و / أو الأفقي للمنافع، والاستفادة من مصادر الإيرادات الوطنية والدولية، وإضفاء الطابع المؤسسي على الأساليب المعجلة لتحديد المستفيدين واختيارهم.

التوجه الاستراتيجي الثاني: إعادة التفكير في هيكل المساعدة الاجتماعية لإدراك الحاجة لتمييز الأدوات وفقاً لوظيفتها المرغوبة، سواء معالجة الفقر المدقع أو معالجة نقاط الضعف في دورة الحياة. وينبغي الآن بذل الجهود لتحسين تغطية الحماية الاجتماعية، بما في ذلك من خلال إدخال المنافع المستهدفة للمجموعات ذات الأولوية، ولا سيما أولئك الذين تخلفوا عن الركب بسبب التركيز الحالي الحصري للنظام على مكافحة الفقر (مثل الأشخاص ذوي الإعاقة في غزة، وكبار السن في المناطق الحضرية، إلخ). وفي نفس الوقت، يجب أن تستفيد مبادرات مكافحة الفقر من الإمكانيات الاقتصادية حيثما وجدت بين المستفيدين، وأن توفر طريقاً للخروج من برنامج المساعدات. ويتضح من المراجعات التي تم إجراؤها في هذا التقييم أن برنامجاً واحداً مثل برنامج التحويلات النقدية لا يمكنه أداء هاتين الوظيفتين بنجاح، إذ يوجد حاجة إلى نظام متكامل من البرمجة محددة الهدف، بما في ذلك ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية الأساسية.

► **التوصية 2.1:** تحسين تصميم برنامج التحويلات النقدية كبرنامج أساسي لشبكات الأمان القائمة على احتياجات مكافحة الفقر. العمل على التخلص من عملية التحديد العشوائية للتحويلات المقدمة لجسر فجوة الفقر التي تنتجها معادلة تحديد الاحتياجات PMT-F ومنع التآكل وتعزيز كفاية نصيب الفرد من المنافع وربط مبلغ التحويل بدلاً من ذلك بحجم الأسرة، وزيادة كدالة على عدد الأعضاء وزيادة الجهود للحد من الاستبعاد من خلال اعتماد مزيج من PMT-F وآليات الاختيار الأخرى التي تتضمن تعريفات أوسع للفقر أو مؤشرات أخرى، ووضع بروتوكولات واضحة للتحقق الديناميكي من أهلية المستفيدين المحتملين الجدد خلال الأوقات العادية وفي أوقات الأزمات، ووضع بروتوكولات واضحة للخروج من البرنامج بحيث تكون تلك البروتوكولات مرتبطة باستراتيجيات التخرج الاقتصادي (انظر التوصية 3.1 أدناه).

► **التوصية 2.2:** إدخال مخصصات اجتماعية قائمة على الحقوق على أساس دورة الحياة بشكل تدريجي. يجب تقديم المنافع النقدية الدورية لمعالجة نقاط الضعف الهيكلية وضمان أمن الدخل للمجموعات التي تواجه مخاطر خلال دورة الحياة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن والنساء الحوامل وأخيراً الأطفال. في البداية، يمكن أن تخضع المنافع الفئوية "لاختبار الثراء"، إما باستخدام معادلة PMT-F، وهو أكثر دقة في تقريب مستويات الاستهلاك بين الأسر في المجموعات ذات الدخل المرتفع، أو سلسلة مبسطة من المراجعات الإدارية (مثل إيصال المعاش التقاعدي، ملف ضريبة الدخل، وما إلى ذلك) لاستبعاد المرشحين من الفئات العشرية ذات الدخل المرتفع، والانتقال تدريجياً من المنافع المرتكزة على الأسرة إلى المنافع الفردية (والقائمة على الحقوق) مع تعديل قيم التحويل حسب الاقتضاء لدعم التنفيذ. ويرد في الملحق نتائج تمرين أولي لتقدير التكاليف مع مناهج تدريجية مختلفة لإدخال العلاوات الاجتماعية.

التوجه الاستراتيجي الثالث: دمج الحماية الاجتماعية بشكل أفضل مع تنشيط التوظيف وربط المستفيدين من المساعدة الاجتماعية بالإمكانيات الاقتصادية بمبادرات تنشيط سوق العمل مثل المهارات ومطابقة الوظائف والانتقال إلى الضمان الاجتماعي كجزء من مسار "التخرج". سيؤدي توسيع وتحسين ربط سياسات سوق العمل النشطة وبرامج سبل العيش والحصول على الانتماء للحصول على المساعدة إلى إيجاد مسارات للمستفيدين للخروج من الفقر وبرامج مكافحة الفقر، في الوقت المناسب، وتحسين آفاق الاستدامة لنظام الحماية الاجتماعية على المدى المتوسط والطويل.

► **التوصية 3.1:** ربط المنافع النقدية بالعرض المعزز لسوق العمل النشط وتدخلات سبل العيش لتعزيز النشاط الاقتصادي، وتخرج المستفيدين والاستدامة المالية للبرنامج. يستلزم ذلك دمج بيانات المستفيدين المتعلقة بالتعليم والمهارات في بوتقة واحدة عند الاستلام وكجزء من أنشطة إدارة الحالة وسكان السجل الوطني، بالإضافة إلى تعزيز نظام الإحالة لتسهيل الروابط بين برامج النقد والتفعيل، بما في ذلك تلك التي طورتها المؤسسة الوطنية للتأمين الاقتصادي (PNEEI) حديثة العهد، ووزارة العمل والصندوق الفلسطيني للتشغيل والحماية الاجتماعية (PFESP)، وضمان الوعي بالبرامج ذات الصلة بين العاملين الاجتماعيين في الخطوط الأمامية.

التوجه الإستراتيجي الرابع: تعزيز إطار الضمان الاجتماعي المرتبط بالتشغيل وحماية العمال. يشمل حالياً الضمان الاجتماعي العاملين في القطاع العام فقط حيث ظهر غياب مثل هذا النظام خلال أزمة كورونا، التي أرغمت عدداً كبيراً من العمال على طلب المساعدة الحكومية المخصصة للفقراء المدقعين. ومع وجود عدد أكبر من العمال المشمولين بالضمان الاجتماعي، فإن تأثير الأزمات المستقبلية وما ينتج عنها من طلب على منافع الحماية الاجتماعية لن تتحمله برامج المساعدة الاجتماعية وحدها. لذا، ينبغي بذل جهد صريح لضمان أن تصميم وإدارة النظام الجديد يستوعب ويعزز المشاركة في التأمين الاجتماعي من قبل العاملين ذوي الدخل المنخفض في القطاع غير الرسمي.

► **التوصية 4.1:** إنشاء نظام ضمان اجتماعي للعاملين في القطاع الخاص. خلق أوجه تكافل بين أنظمة المساهمات الجديدة وغير القائمة على المساهمات (بما في ذلك عمال القطاع غير الرسمي) للتحرك نحو التغطية الشاملة لكل من المخاطر قصيرة الأجل (مثل البطالة أو فقدان الدخل) والمخاطر طويلة الأجل (على سبيل المثال، المعاشات التقاعدية) والإعاقة مع قاعدة تمويل أكثر تنوعاً (الإيرادات الضريبية العامة والمساهمات الاجتماعية).

► **التوصية 4.2:** تعزيز الأنظمة لدعم تطبيق قانون العمل الحالي وظروف العمل اللائقة. إن تعزيز أرضية حماية العمال بما في ذلك إنفاذ الأحكام القانونية القائمة مثل الحد الأدنى للأجور للعاملين في القطاعين الرسمي وغير الرسمي سيساعد في خلق طرق لمكافحة الفقر بين العمال ويقلل حاجتهم إلى الحكومة المنتظمة وغيرها من المساعدات. واستناداً إلى تقديرات منظمة العمل الدولية، فإن تطبيق الحد الأدنى للأجور للعاملين المنتظمين المنقرعين سيؤدي في حد ذاته إلى خفض معدلات الفقر بنسبة 1.1 في المائة في الضفة الغربية و 7.7 في المائة في غزة.