



MAS

معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

**تقييم الحماية الاجتماعيّة في الأراضي الفلسطينية المحتلّة:  
مكافأة نهاية الخدمة، وتأمين إصابات العمل، والإجازات  
المرضيّة، وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر**

2023

رئيس فريق البحث: د. بلال فلاح

فريق البحث: د. محمد القيسي

عصمت قزمار  
رند جبريل

منسق البحث: د. رابح مرار

أعد معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) هذه الدراسة بتمويل من منظمة العمل الدولية، ضمن برنامج تعزيز العمل اللائق والعدالة الاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة والذي تنفذه منظمة العمل الدولية بالشراكة مع وزارة العمل وأطراف الانتاج.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2023

حقوق الطبع والنشر محفوظة © ماس

## تقديم

تأتي هذه الدراسة بتكليف من منظمة العمل الدولية لإثراء الحوار الجاري بشأن إصلاحات الضمان الاجتماعي، وذلك عقب المؤتمر الوطني الأول للحوار الاجتماعي الذي عقد في شهر آذار/مارس 2021. أوصى الأخير بضرورة مراجعة أبرز أحكام القانون المُعلّق، خاصة تلك المُتعلّقة باستبدال بعض الأحكام النّاطمة لمسؤوليات والتزامات صاحب العمل المنصوص عليها بموجب قانون العمل—بما في ذلك، مكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، والإجازة المرضية مدفوعة الأجر. تهدف الدراسة لاستكشاف فعالية وإمكانية الوصول والحصول على مستحقّات الحماية الاجتماعية التي ينبغي لأصحاب العمل توفيرها بموجب قانون العمل الحالي (قانون العمل رقم (7) للعام 2000). كما تهدف إلى تقييم تصورات أصحاب العمل والعمّال والعاملات بشكل عام فيما يتعلّق بالحماية الاجتماعية والقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي المُعلّق. تستكشف الدراسة، بالاستناد إلى نتائج مسح ميداني نفذته المعهد بالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مواطن الإصلاح والتّحسين فيما يتعلّق بالضمان الاجتماعي، لا سيّما باعتباره وسيلة بديلة لتمويل وإدارة أنظمة الحماية اللّازمة لتأمين المخاطر المنصوص عليها في قانون العمل الحالي.

توصلت الدراسة إلى أن أنشطة التّفّيش التي تقوم بها وزارة العمل لا تتسم بالفعالية المُثلى، كما أن العقوبات التي يفرضها قانون العمل غير رادعة لأصحاب العمل غير الممتثلين ولا تضمن الوصول التّام والشامل إلى مُستحقّات الحماية الاجتماعية. كما أن تحميل أصحاب العمل مسؤولية توفير استحقاقات الحماية الاجتماعية وكافة تكاليفها تثقل كاهلهم ويُتوقع أن يقاوم العديد من أصحاب العمل الامتثال لها. عليه، ينبغي النّظر في إعادة فتح الحوار والتفاوض بين أطراف العمل لاستبدال أحكام قانون العمل الخاصة بالحماية الاجتماعية بنظام ضمان اجتماعي. أيضاً، يفقر النظام القضائي الفلسطيني إلى محاكم متخصصة في الدّعاوى العماليّة، الأمر الذي يعيق حصول العمّال والعاملات على الحماية القانونيّة والاجتماعيّة.

نتوجه بالشكر إلى فريق البحث في المعهد بقيادة د. بلال فلاح، وإلى منظمة العمل الدولية ومكتبها في فلسطين لإتاحة فرصة إجراء هذه الدراسة وتقديم التسهيلات اللّازمة خلال مرحلة تنفيذ الدراسة، وما قدموه من معلومات وأفكار. أيضاً، نتقدم بالشكر العميق إلى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على جهوده الكبيرة خلال العمل على جمع البيانات الكمية، وإنجازه خلال الفترة المحددة. كما نشكر كل من ساهم في تقديم الدعم والمشاركة الفاعلة بالوقت والجهد خلال تنفيذ وإعداد هذه الدراسة.

رجا الخالدي  
المدير العام

# الملخص التنفيذي

## أهداف البحث

- يهدف هذا البحث لاستكشاف فعالية وإمكانية الوصول والحصول على المستحقات المرتبطة بالحماية الاجتماعية التي ينبغي لأصحاب العمل توفيرها بموجب قانون العمل الحالي (قانون العمل رقم (7) للعام 2000)، بالذات تلك المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة، وإجازة المرضية مدفوعة الأجر. يُعطي هذا البحث نطاق الحماية القانونية المتاحة حالياً، وفعالية الوصول الى والحصول على أنظمة وأدوات الحماية الاجتماعية للعمال والعاملات، ومدى وعي العاملات والعمال بأحكام قانون العمل المرتبطة بالحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى مواطن الإصلاح والتحسن ذات الصلة.

## منهجية البحث

- تتضمن منهجية البحث مراجعة للأدبيات ذات الصلة وجملة من المقابلات مع أصحاب المصلحة من اجل التحقق من فعالية أنظمة الحماية الاجتماعية الحالية.
- كذلك تم الاستعانة بالعديد من مصادر البيانات الثانوية—بما في ذلك البيانات المتعلقة بعمليات التفتيش التي تُجريها وزارة العمل، وحالات التقاضي أمام المحاكم من مجلس القضاء الأعلى، وخصائص سوق العمل (بالاستناد إلى مسح القوى العاملة الفلسطينية السنوية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني).
- يعتمد هذا البحث أيضاً على بيانات أولية حول ظروف العمل تستند إلى عينة ممثلة من مؤسسات القطاع الخاص الفلسطيني والعاملات والعاملين فيها (مسح ظروف العمل)، حيث تم استثناء القطاع الزراعي وجزء من قطاع البناء والإنشاءات (الذين لا يعملون داخل منشآت). تم جمع البيانات الأولية من خلال مسح ظروف العمل (WCS) الذي تم تنفيذه من خلال الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في أواخر العام 2021. أتاحت بيانات تقرير مسح ظروف العمل (WCS) الخروج بتقديرات حيال معدل الامتثال لأحكام قانون العمل المرتبطة بالحماية الاجتماعية، وتقييم معرفة العمال والعاملات وأصحاب العمل بهذه الأحكام، إضافة لتصورات هذه الفئات إزاء قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016 الذي علق العمل به.

## نطاق الحماية الاجتماعية

- تسري أحكام مكافأة نهاية الخدمة على كافة العاملات والعاملين بأجر في القطاع الخاص. تشير البيانات أيضاً إلى أن معظم العاملات والعاملين الذين سبق لهم العمل يستحقون—غالباً—ثلث أو ثلثي الأجر المدفوع عند ترك العمل، وهي مسألة مرتبطة بمدة العمل. بيد أن مكافأة نهاية الخدمة المستحقة لأصحاب وصاحبات الأجور المنخفضة لا ترقى في اغلب الأحيان لخط الفقر والحد الأدنى للأجور.
- في حالة إصابة العمل، ينص قانون العمل على تحمّل أصحاب العمل في القطاع الخاص كافة تكاليف العلاج، ويجبر أصحاب العمل نقل العبء المالي—الناجم عن تكاليف علاج إصابات العمل والتعويضات النقدية للغيابات أو الناتجة عن ترك العمل بسبب الإصابة—إلى شركات التأمين. جدير بالذكر أن أحد أبرز عوائق هذا النص القانوني يتمثل في إمكانية قيام شركات التأمين بتأخير صرف التعويضات المالية ودفع الأجور أثناء الإجازة إلى أن يتمثل العامل للشفاء حتى وإن امتدت فترة العلاج لفترة طويلة؛ ما قد يُعرّض العامل/ة المصاب/ة لأزمات جزاء تأخر أجورهم أو فقدانها.
- ينص قانون العمل أيضاً على حق العمال والعاملات بإجازة مرضية مدفوعة الأجر مدتها أربعة عشر يوماً في السنة وأربعة عشر يوماً أخرى بنصف الأجر—إن لزم الأمر. يُذكر أنه لا بدّ للعامل/ة من الحصول على موافقة مكلفة من لجنة طبية مختصة للحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر. وفي حال طلب العامل/ة من صاحب العمل الموافقة على إجازة لأكثر من ثلاثة أيام، وجب عليه دفع 350 شيكل لكل إجازة لتغطية خدمات اللجنة الطبية المختصة—أي ما يُعادل 2.5 متوسط الأجر اليومي في القطاع الخاص في الضفة الغربية.
- ينص قانون العمل على حق المرأة العاملة التي أمضت في العمل قبل كل ولادة مدة مائة وثمانين يوماً، في إجازة وضع لمدة عشرة أسابيع مدفوعة الأجر منها ستة أسابيع على الأقل بعد الولادة. أمّا فيما يتعلق بمتطلبات الحصول على إجازة الأمومة، فيعتبر قانون العمل مقيداً مقارنة بأحكام هذه المادة في قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998. فالأخير لا يقيد إجازة الأمومة باستكمال عدد معلوم من أيام العمل قبل الوضع. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن دافعي الضرائب يتقاسمون تغطية تكاليف مستحقات العمال والعاملات الذين يخضعون لقانون الخدمة المدنية (العاملين في القطاع الحكومي)، بينما في القطاع الخاص، تُناتق هذه التكاليف بأصحاب العمل فقط.

## الامتثال للأحكام الناظمة للحماية الاجتماعية: تباين حسب نوع الحماية الاجتماعية

- تُظهر نتائج مسح ظروف العمل أنّ ثلثي المنشآت تمنح العاملين/ات فيها إجازة مرضية مدفوعة الأجر. رغم ذلك، فإن نسبة الامتثال في الضمّة الغربية أعلى منها في قطاع غزة. كذلك، تبين النتائج أنّ 71% من المنشآت تلتزم بتأمين العمّال والعمّلات عن إصابات العمل، وأن نسبة الامتثال أعلى قليلاً في الضفة الغربية (جميعها من خلال شركات التأمين الصحي الخاصة).
- تُظهر النتائج أنّ 36% فقط من العمّلات والعمّال الذين سبق وتركوا عملهم قد تلقوا مكافأة نهاية الخدمة. وعلى الصعيد المنطقي، بلغت نسبة الامتثال في الضمّة الغربية نحو 40% وهي ضعف نظيرتها في قطاع غزة. من بين من تلقوا مكافأة نهاية الخدمة، حصل ثلثا العمّال والعمّلات عليها وفق أحكام قانون العمل. من المُلفت أنّ غالبية من لم يتلقوا مكافأة نهاية الخدمة—90% منهم—لم يتخذوا أي إجراء بحقّ مشغليهم.
- يدّخر غالبية أصحاب العمل الملتزمين بأحكام مكافأة نهاية الخدمة مبلغ نهاية الخدمة المستحق حتى تاريخه (المبلغ المستحق لكل سنة) — منهم 52% يدخرون بشكل دوري مقابل 23% يدخرون بشكل غير دوري. يُذكر أنّ زهاء ثلث هذه الفئة يؤدون مكافآت نهاية الخدمة «المستحقة» للعمّال والعمّلات سنوياً في الغالب. رغم أنّ هذه الممارسة تعد خرقاً لأحكام قانون العمل، إلّا أنّ أصحاب العمل يجدون فيها هامشاً لتقليل المخاطر الماليّة في حال ترك عدد كبير من العمّال والعمّلات وظائفهم في الفترة ذاتها.
- أشارت غالبية العمّلات اللاتي أنجبن أثناء عملهن لدى صاحب عملهن الحالي (85% منهن) إلى أنهن قد حصلن على إجازة أمومة مدفوعة الأجر. من بين النساء اللواتي حصلن على هذا المُستحق، 71% منهن قد أخذن إجازة مدفوعة الأجر بالكامل مدتها عشرة أسابيع، كما هو منصوص عليه في قانون العمل. مع ذلك، تُظهر البيانات تفاوت في الامتثال حسب المنطقة، حيث بلغت النسبة 69% في الضمّة الغربية مقابل 49% في قطاع غزة. الأهم من ذلك، أنّ هذا الاستنتاج لا يشير بالضرورة إلى أنّ هذه التّقييمات تعكس معدّل امتثال جميع أصحاب العمل حيث قد تختار العديد من النساء العمل لدى أصحاب عمل يمتثلون لأحكام القانون بهذا الخصوص.

## تقييم فاعليّة القدرات المؤسسية على تنفيذ قانون العمل الحالي

- تفتقر العقوبات التي ينصّ عليها قانون العمل إلى عامل الردع الفعّال: لا تتسم الممارسات التي يطبقها مفتشو وزارة العمل بالفاعليّة المُتلى، حيث يُعطى أصحاب العمل غير الممتثلين عدّة تحذيرات قبل فرض عقوبات عليهم (إحالتهم إلى القضاء). بالإضافة إلى ذلك، فإنّ العقوبات لا تكفل الوصول إلى الحماية الاجتماعية. فقد تُضطر العمّلات والعمّال المتضرّرون إلى تحريك دعاوى مدنية لإلزام أصحاب العمل بالامتثال. بالنسبة للعمّال والعمّلات، إنّ المُضي بهذا الاتجاه مكلف ومحفوف بالمخاطر خشية انتقام أصحاب العمل لا سيّما إن كانت فرص العمل البديلة نادرة.
- لا يتم إنفاذ أحكام مكافآت نهاية الخدمة عبر التّفتيش الميداني كونها تستحق في نهاية مدة التّوظيف فقط، وعليه إن حُرّم عامل/ة من هذا المُستحق، يحقّ له/ها تقديم شكوى لدى وزارة العمل أو رفع دعوى قضائية على أصحاب العمل لعدم الامتثال. لكن في ظل الضغوط الناشئة من طول وكلفة عمليّة التقاضي، قد يرضخ العمّلات والعمّال لأصحاب العمل ويقبلون بتعويض أقل مما يحق لهم وفق أحكام القانون ذات العلاقة. تُظهر بيانات مسح ظروف العمل أنّ 22% من العمّلات والعمّال الذين حصلوا على مكافأة نهاية الخدمة قد تعرضوا لمثل هذه المساومة/الصفقة، علماً أنّ في ذلك انتهاك لأحكام المادة (6) من قانون العمل والتي تنصّ على أنّ أحكام قانون العمل تُشكّل الحد الأدنى لحقوق العمّلات والعمّال التي لا يمكن التنازل عنها.
- فيما يتعلق بتسوية النزاعات العمّالية، يُرسي قانون العمل خارطة طريق لتسوية النزاعات الجماعية فقط—أي ما بين مجموعة من العمّلات والعمّال وصاحب العمل/أصحاب العمل. مؤخراً في 2021، تمّت المُصادقة على قرار بقانون رقم (32) لسنة 2021 بشأن الوساطة لتسوية النزاعات المدنية لتنظيم الوساطة القضائية، بما في ذلك المنازعات العمّالية. مع ذلك، تشير بيانات مسح ظروف العمل إلى أنّ معظم النزاعات قد تم حلها من خلال التفاوض المباشر بين العمّال وأصحاب العمل (حوالي 80% منها) أو وساطة وزارة العمل (معظم الحالات تم حلها وما عدا ذلك تم إحالتها إلى القضاء)، أما القضايا التي أُحيلت للقضاء فقد تم حل 15% منها فقط. تعد الوساطة عبر وزارة العمل القناة الرئيسية المستخدمة لتسوية النزاعات (حوالي ثلثي القضايا). مع ذلك، فإنّ سُبُل التفاوض المباشر هذه لا تضمن حصول العمّلات والعمّال على الحد الأدنى من مُستحقات العمل على النحو المنصوص عليه في قانون العمل. تشير النتائج إلى أنّ نصف النزاعات تتعلق بتعويض نهاية الخدمة. كما أفادت حوالي نصف النساء العمّلات اللاتي واجهن نزاعاً مع صاحب العمل السابق إلى أنّ النزاع يتعلق بإجازة الأمومة.
- لا تتسم أنشطة التّفتيش التي تقوم بها وزارة العمل بالفاعليّة المُتلى إذ يتباين نطاق عمليات التّفتيش تبايناً كبيراً باختلاف المحافظات على نحو لا يتسق وعدد المنشآت في كلّ محافظة. يُعزى ذلك بشكل رئيس إلى عدم كفاية المفتشين أو إلى التوزيع غير المتكافئ وغير المتناسب مع الموارد البشرية (المفتشون والمفتشات) المطلوبة بين المحافظات.
- يفتقر النظام القضائي الفلسطيني إلى محاكم متخصصة في الدعاوى العمّالية، الأمر الذي يعيق حصول العمّلات والعمّال على الحماية القانونية والاجتماعية، من جهة ثانية فالقضاة مثقلون بالقضايا وإجراءات التقاضي في الدعاوى (بما في ذلك الدعاوى العمّالية) تطول جزاء نظام الإخطار غير الفعّال.

## توعية العمال والعمّال وأصحاب العمل بشأن الحماية الاجتماعيّة

- صرح 39% من أصحاب العمل، بحسب بيانات مسح ظروف العمل أنّ وزارة العمل قد تواصلت معهم لأغراض رفع الوعي بأحكام قانون العمل. وقد أعطى معظم هؤلاء درجة تقييم عالية عند سؤالهم حول مدى فعالية هذا التواصل.
- أيضاً، تم قياس وعي أصحاب العمل والعمّال بشأن أحكام مختارة من مواد قانون العمل المرتبطة بالحماية الاجتماعيّة. أظهرت النتائج محدوديّة معرفة أصحاب العمل بهذه الأحكام؛ فمن أصل 8 عبارات طُلب من أصحاب العمل تحديد إذا ما كانت صائبة أم خاطئة، أصاب أصحاب العمل في الإجابة عن النّصف فقط. كما جاءت نتائج العمال والعمّال مشابهة؛ فمن أصل 10 عبارات، أصابوا بالإجابة عن نحو أربعة منها. وتشير النتائج أنه تمّ ضعف في إلمام غالبية أصحاب العمل فيما يتعلق بأحكام مكافأة نهاية الخدمة، والإجازة السنويّة مدفوعة الأجر، والفترة المستحقّة لإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، وهو ما ينطبق أيضاً على العمّال والعمّال.
- باستخدام بيانات أصحاب العمل الواردة في المسح، فحصت الدراسة إذا كان هناك ارتباط بين الأنشطة التّوعويّة التي تقوم بها وزارة العمل ومدى معرفة أصحاب العمل بأحكام الحماية الاجتماعيّة. أشارت الدلائل إلى وجود ارتباط إيجابي بينهما وقد اقتصر على قطاع غزة فقط.

## قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي المعلق

- توقّر بيانات مسح ظروف العمل نظرة ثاقبة على مواقف أصحاب العمل والعمّال والعمال حيال القرار بقانون الضمان الاجتماعي المعلق. يعتقد 34% من أصحاب العمل أنّه كان ينبغي تطبيق القانون، رغم أنّ لدى ثلث هذه الفئة تحفظات على بعض الأحكام الواردة في القرار. في المقابل، شكّل أصحاب العمل المعارضون للقرار بقانون أقلية بلغت نسبتها 14% فقط. يُعزى رفض هذه الفئة لجملة من الأسباب، أبرزها انعدام الثقة في إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، والتّحفظات على بعض أحكام القرار بالإضافة إلى المخاطر المرتبطة بانهيار السّلطة الفلسطينيّة. من الجدير الإشارة إلى أن أكثر من نصف أصحاب العمل (52%) لم يحددوا بعد موقفهم من هذا القانون.
- وعلى المستوى المناطقي، جاءت نسبة أصحاب العمل في الضفة الغربية الذين صرحوا أنّه كان ينبغي تطبيق القرار بقانون مشابهة للنسبة في قطاع غزة. في المقابل، بلغت نسبة أصحاب العمل الذين يعارضون هذا القانون 2% في قطاع غزة مقابل 14% في الضفة الغربية. أما نسبة أصحاب العمل الذين لم يحددوا موقفهم بعد في قطاع غزة فقد بلغت 62% مقابل 52% في الضفة الغربية.
- أما بخصوص نتائج العمّال والعمال، فقد تبين أن 19% منهم يعتقدون أنه كان ينبغي تطبيق القرار بقانون (18% في الضفة الغربية مقابل 23% في قطاع غزة). أقل من نصف هذه المجموعة لديهم تحفظات على بعض أحكام القانون كما أن 20% من العمّال والعمال يعارضون القرار بقانون، جميعهم تقريباً يقيمون في الضفة الغربية (28% في الضفة الغربية مقابل 1% في قطاع غزة). إلا أن العديد من العمال لم يحددوا موقفهم بعد (46%)؛ بواقع 35% في الضفة الغربية مقابل 70% في قطاع غزة.
- صرح العمال الراضين للقرار بقانون الضمان الاجتماعي بأن اعتراضهم مرتبط بعدد من أحكام القانون وانعدام الثقة في إدارة صندوق الضمان الاجتماعي.
- ترتبط مواقف من يرفضون القرار بقانون الضمان الاجتماعي المعلق ارتباطاً مباشراً بدرجة الإلمام بأحكامه، حيث تُظهرُ بيانات مسح ظروف العمل ارتباطاً طردياً بين زيادة الإلمام بفحوى القانون وتأييده. تبين أنّ معظم المؤيدين والمؤيدين للقانون المعلق على دراية بأحكامه، بينما وجد أن معارضيهم ممن لديهم تحفظات على بعض أحكامه لديهم إلمام محدود بالقانون، وأن معظم من لم يحسموا موقفهم ليسوا على درايةٍ به—سواء أكانوا عمّالاً أو أصحاب عمل.

## التوصيات: نظرة مستقبلية

- تُشير نتائج البحث إلى ضعف القدرات المؤسّساتيّة اللازمة لتعزيز وصول العمّال والعمال إلى مُستحقّات الحماية الاجتماعيّة والحصول عليها بموجب قانون العمل الساري. عليه فإنّ المضي بإصلاحاتٍ لمعالجة التّحديات المذكورة أعلاه يعد ضرورة لتعزيز الحماية الاجتماعيّة—بما في ذلك إنشاء محاكم العمل (أو ما يعرف بالمحاكم العماليّة)؛ وزيادة عدد القضاة؛ ورفد كوادر دائرة التفتيش وحماية العمل لدى وزارة العمل بالمزيد من الموارد؛ والتّوعية بأحكام الحماية الاجتماعيّة.
- جدير بالذّكر أنّ تحميل كلفة تكاليف مُستحقّات العمل لأصحاب العمل قد تُضعف هذه الإصلاحات، حيث يُتوقع أن يقاوم العديد من أصحاب العمل الامتثال لها، لا سيّما فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة. عليه، ينبغي النّظر في استبدال الأحكام الرّاهنة النّاطمة لأحكام مسؤوليّة أصحاب العمل بما يُتيح تقاسم تكاليف الضّمان الاجتماعي.
- تظهر نتائج البحث أن الأسباب المتعلقة برفض قانون الضمان الاجتماعي المعلق تتضمن رفض بعض أحكامه، وعدم الثقة بإدارة صندوق الضمان الاجتماعي، والخوف من انهيار السّلطة الفلسطينيّة وعدم الثقة بها. لذلك، يقدم هذا البحث عدداً من

التوصيات ذات العلاقة بتعزيز الحوار المجتمعي الثلاثي حول سبل اصلاح هذا القانون، مثل ضرورة رفع وعي أصحاب العمل والعاملات والعاملين بأحكام القرار بقانون، الاستجابة الى المطالب بإصلاح ادارة صندوق الضمان الاجتماعي ومراجعة أحكام القانون الخلفية، ومعالجة المخاوف المتعلقة بانهيال السلطة الفلسطينية وتعزيز الثقة بها.

- كما قدّم هذا البحث مجموعة أخرى من التّوصيات التي من شأنها ضمان تنفيذ نظام الضمان الاجتماعيّ على النحو الصحيح، تضمنت تحسين الحوكمة عبر الحوار المجتمعي من خلال ضمان تمثيل غالبية أصحاب العمل والعاملات والعاملين. فضلا عن وجوب توفير المزيد من الموارد المالية والبشرية لوزارة العمل والنظام القضائي لضمان التنفيذ الملائم للنظام، والأهم من ذلك تسوية مكافأة نهاية الخدمة للفترة السابقة لإنفاذ قانون الضمان الاجتماعي.

# المحتويات

01	1- المقدمة وأهداف البحث
02	2- المنهجية ومصادر البيانات
02	3- لمحة مُقتضبة عن الاقتصاد وسوق العمل الفلسطيني
04	4- نطاق الحماية الاجتماعية: أحكام الحماية الاجتماعية، قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000
08	5- تقييم فعالية وصول العاملات والعمّال إلى مُستحقّات الحماية الاجتماعية
11	6- وصول وحصول العمّال والعاملات على مُستحقّات الحماية الاجتماعية: تقييم فاعلية القدرات المؤسّساتية
11	1-6 العقوبات التي يفرضها قانون العمل الفلسطيني
12	2-6 القدرات التقييمية لأنشطة التفتيش في وزارة العمل
13	3-6 تسوية الخلافات العمّالية
13	4-6 قنوات حل النزاعات العمّالية: تأملات في بيانات مسح ظروف العمل
14	5-6 تقييم أنشطة التفتيش
16	6-6 تقييم فعالية النظام القضائي الفلسطيني
18	7- توعية العاملات، والعمّال، وأصحاب العمل بشأن أحكام الحماية الاجتماعية
20	8- قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق رقم (19) لسنة 2016 المُعلّق: مراجعة إرشادية
23	1-8 تصورات العاملات والعمّال وأصحاب العمل حيال قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
23	2-8 الإلمام بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
25	9- الخلاصة والتوصيات الرئيسية
27	المراجع
28	الملاحق



## قائمة الجداول

03	الجدول رقم 1: توزيع العمالة حسب قطاع صاحب العمل
04	الجدول رقم 2: مدة التوظيف السابقة للعاملات والعامل
09	الجدول رقم 3: معدل الامتثال لأحكام الحماية الاجتماعية
10	الجدول رقم 4: توزيع أصحاب العمل على أساس الادخار النقدي لأغراض مكافأة نهاية الخدمة
13	الجدول رقم 5: طبيعة النزاعات العمالية
14	الجدول رقم 6: قنوات حل نزاع العمل
15	الجدول رقم 7: التوزيع المكاني للزيارات التفتيشية من قبل وزارة العمل في الصنف الغربي
16	الجدول رقم 8: توزيع الشكاوى المقدمة إلى وزارة العمل في الصنف الغربي
17	الجدول رقم 9: توزيع الدعاوى القضائية: ما بين معلقة، ومبتوت بها، والمصدر حكم بشأنها
19	الجدول رقم 10: توعية أصحاب العمل بأحكام مستحقات الحماية الاجتماعية
20	الجدول رقم 11: توعية العاملات والعامل بأحكام مستحقات الحماية الاجتماعي
23	الجدول رقم 12: مواقف العاملات والعامل وأصحاب العمل إزاء قانون الضمان الاجتماعي لسنة 2016 المعلق
23	الجدول رقم 13: أسباب معارضة قانون الضمان الاجتماعي لسنة 2016 المعلق
24	الجدول رقم 14: إلمام أصحاب العمل بقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2016 المعلق
24	الجدول رقم 15: إلمام أصحاب العمل بقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2016 المعلق

## قائمة الأشكال

17  
18

الشكل رقم 1: عدد القضايا العمالية في الصَّفَّة الغريبيَّة: 2021 – 2005  
الشكل رقم 2: حصَّة القضايا العماليَّة في الصَّفَّة الغريبيَّة: 2021 – 2005

## قائمة صناديق المعلومات

06	الصندوق رقم 1: الأحكام الخاصة بالحماية الاجتماعية وفقا لاتفاقيات منظمة العمل الدولية
10	الصندوق رقم 2: مفهوم إجراءات تفتيش العمل
20	الصندوق رقم 3: الحماية الاجتماعية للعاملات والعمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي والمستوطنات الإسرائيلية غير القانونية
42	الصندوق رقم 4: مقارنة بين قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق وقانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005

# 1- المقدمة وأهداف البحث

## السياق:

في الأراضي الفلسطينية المحتلة، لا يتمتع سوى عاملي وعاملات القطاع العام بتأمين اجتماعي يقيهم مخاطر الحياة. في المقابل، يتكئ عاملو وعاملات القطاع الخاص—بمن فيهم عمال وعاملات منظمات المجتمع المدني—على أحكام الحماية الاجتماعية الواردة في قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000. يُناط بأصحاب العمل تغطية المُستحقّات المتعلقة بالإجازة السنوية مدفوعة الأجر، ومكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة، وإجازة المرضية مدفوعة الأجر (ما يسمى بنموذج "مسؤوليات أصحاب العمل"). بالتالي، يتحمّل أصحاب العمل في القطاع الخاص وطأة المخاطر المالية المرتبطة بذلك للحفاظ على التدفق النقدي الكافي للوفاء بهذه المدفوعات حال استحقاقها. من جهة أخرى، قد يُضطرّ العمّال والعاملات لمواجهة خطر إحجام أصحاب العمل عن سداد مستحقّاتهم وبالتالي اللجوء إلى المسار القضائي المكُلف والذي يستغرق وقتاً طويلاً. علماً ان هذا السيناريو معاكس لأنظمة الضمان الاجتماعي التي يتم فيها تقاسم المخاطر بين أصحاب العمل كما وبين العاملات والعمّال وأصحاب العمل.

على مدى العقد الماضي، انخرط المجتمع المدني، والحكومة الفلسطينية، والجهات الشريكة على الصعيد الاجتماعي في حوار بدعم من منظمة العمل الدولية لتطوير نظام ضمان اجتماعي جديد بنطاق موسّع يشمل العاملين والعاملات في القطاع الخاص؛ إلا أن هذا المسعى قد توقف جزاء الخلافات بين أصحاب المصلحة بشأن جُملة من الأمور، منها بعض الأحكام الخاصة بالضمان الاجتماعي وتنفيذها. في المُحصّلة تم تعليق القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي بانتظار مواصلة الحوار.

في آذار/مارس 2021، عقب المؤتمر الوطني الأول للحوار الاجتماعي، توصل أطراف الحوار الثلاثة—الحكومة وممثلو/ات القطاع الخاص وممثلو/ات العاملات والعمّال—إلى اتفاق لإطلاق حوار شامل لمراجعة قانون الضمان الاجتماعي "بالتعاون مع منظمة العمل الدولية عبر تشكيل فريق وطني يُمثّل الأطراف الثلاثة بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني وقيادة وزارة العمل". أثرت منظمة العمل الدولية الحوارَ بمدخلات تقنية لُجُملة من الأهداف، أحدها مراجعة أبرز أحكام القانون المُعلّق، خاصة تلك المُتعلّقة باستبدال بعض الأحكام النّاطمة لمسؤوليات والتزامات صاحب العمل المنصوص عليها بموجب قانون العمل—بما في ذلك، مكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، والإجازة المرضية مدفوعة الأجر. وعليه، كلفت منظمة العمل الدولية معهدَ أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) بإجراء هذه الدراسة لإثراء الحوار الجاري بشأن إصلاحات الضمان الاجتماعي.

## أهداف البحث:

يهدف هذا البحث لاستكشاف فعالية وإمكانية الوصول والحصول على مستحقّات الحماية الاجتماعية التي ينبغي لأصحاب العمل توفيرها بموجب قانون العمل الحالي (قانون العمل رقم (7) للعام 2000)، بالذات تلك المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة، وإجازة المرضية مدفوعة الأجر. كما يهدف إلى تقييم تصورات أصحاب العمل والعاملات والعمّال بشكل عام فيما يتعلّق بالحماية الاجتماعية والقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي المُعلّق. يشمل التقييم المحاور التالية:

- تقييم نطاق الحماية القانونية الزاهنة من حيث: (1) الحالات الطارئة التي تواجه العاملات والعمّال الفلسطينيين والتي يغطيها قانون العمل؛ (2) مستويات التأمينات الاجتماعية بالاستناد إلى خطّي الفقر والانكشاف الوطنيين؛ (3) فترات الخدمة المطلوبة لحصول العامل/ة على حقوقه كما ورد في القانون قياساً بمعدل الفترة التي عادة ما يقضيها العمال لدى المشغل؛ (4) معدل الدوران الوظيفي في صفوف العاملات والعمّال الفلسطينيين وتبيرة المُستحقّات (في الحالات التي تُدفع بها المُستحقّات دورياً).
- تقييم فعالية الوصول إلى أنظمة حماية العاملات والعمّال—بما يشمل القدرات المؤسساتية على إنفاذ الأحكام القانونية الخاصة بالحماية الاجتماعية، والسبل القانونية لإنصاف العاملات والعمّال الذين يُحرمون مُستحقّاتهم خلافاً للقانون، وكفاية الموارد البشرية والقدرات الأخرى على صعيد الهيئات الحكومية المسؤولة عن مراجعة المطالبات والفصل فيها، فضلاً عن التكاليف المرتبطة بمتابعة المطالبات غير المُسدّدة عبر النّظام القانوني. في المقام الأول، يُركّز الشقّ التحليلي لهذا المحور على وزارة العمل والنظام القضائي في فلسطين.
- استقراء مدى وعي العاملات والعمّال فيما يتعلّق بأحكام الحماية الاجتماعية ضمن إطار أحكام قانون العمل.
- استيضاح مدى وعي أصحاب العمل بالالتزامات القانونية بموجب أحكام قانون العمل والممارسات المعمول بها لإدارة المخاطر المالية ذات الصلة.
- استكشاف مواطن الإصلاح والتّحسين فيما يتعلّق بالضمان الاجتماعي، لا سيّما باعتباره وسيلة بديلة لتمويل وإدارة أنظمة الحماية اللازمة لتأمين المخاطر المنصوص عليها في قانون العمل الحالي.

## 2- المنهجية ومصادر البيانات

سعى لتحقيق أهداف هذا التقييم، اعتمدنا المنهجية التالية:

- أجرينا مراجعة مكتبية للأحكام ذات الصلة في قانون العمل إلى جانب الأدبيات—من تقارير ودراسات ذات صلة—لاستكشاف كفاءة وفعالية الأنظمة الرأهنة للحماية الاجتماعية.
- كذلك تم الاستعانة بالعديد من مصادر البيانات الثانوية—بما في ذلك البيانات المتعلقة بعمليات التفتيش التي تُجريها وزارة العمل، وحالات التقاضي أمام المحاكم من مجلس القضاء الأعلى، وخصائص سوق العمل (بالاستناد إلى مسح القوى العاملة الفلسطينية السنوية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني) بغية فهم بُنية السوق الفلسطيني فيما يتعلق بالنظام الرأهن للحماية الاجتماعية، وظروف سوق العمل خلال الجائحة (بالاستناد إلى مسح أثر أزمة فيروس كوفيد-19 المستجد على المنشآت).
- قمنا أيضاً بجمع بيانات أولية بالاستناد إلى "مسح ظروف العمل" الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بشأن ظروف العمل بالاستناد إلى عيّنة تمثيلية من المؤسسات والعمالات والعاملين في القطاع الخاص الفلسطيني (الشركات الربحية وغير الربحية). يغطي المسح المذكور القطاعات الاقتصادية الرئيسية باستثناء قطاع الزراعة وشركات المقاولات التي لا تعمل ضمن هذه المنشآت (ومعظم عاملها من عمال البناء العاملين في القطاع غير الرسمي).
- تم جمع بيانات مسح ظروف العمل بالطريقة التالية. أولاً تم اختيار مجموعة عشوائية من المنشآت التي يعمل بها عامل/ة واحد على الأقل، وبلغ حجم هذه العيّنة 451 منشأة (333 منشأة في الضفة الغربية و197 منشأة في قطاع غزة). ثم اختير عامل/ة من كل منشأة مختارة بشكل عشوائي، حيث بلغ حجم عيّنة العمالات والعاملين 1457 عامل/ة، منهم 987 عامل/ة من الضفة الغربية. بالنظر إلى حجم عيّنة الشركات والعاملين والعمالات، يُمكن القول بأن الاستنتاجات المستخلصة من مسح ظروف العمل تمثيلية على المستوى الجغرافي فقط (الضفة الغربية وقطاع غزة).
- تُتيح لنا بيانات مسح ظروف العمل استقراء وعي العمالات والعاملين وأصحاب العمل بأنظمة الحماية الاجتماعية، فضلاً عن فحص مدى امتثال أصحاب العمل لأحكام قانون العمل الناطمة للحماية الاجتماعية—بما في ذلك مكافأة نهاية الخدمة، وإصابة العمل، وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر، والإجازة المرضية مدفوعة الأجر. هذا بالإضافة إلى التقييم العام لتصورات العمالات والعاملين وأصحاب العمل حيال قانون الضمان الاجتماعي المُعلق (للاطلاع على وصف موجز لبيانات مسح ظروف العمل واستمارة المسح راجع/ي ملحق رقم 1 وملحق رقم 2، على التوالي).
- علاوة على ما سبق، أجرينا العديد من المقابلات والورش مع أصحاب المصلحة في القطاع الخاص، وممثلي/ات أصحاب العمل، وموظفي/ات وزارة العمل، وموظفي/ات مجلس القضاء الأعلى، من أجل الوصول إلى المزيد من المُعطيات الضرورية لفهم تصورات المُستطلعين/ات ووعيهم وطبيعة الحماية الاجتماعية في الأرض الفلسطينية المحتلة. كما أسهمت المقابلات في تقييم مدى فعالية الوصول إلى الأحكام القانونية الخاصة بالحماية الاجتماعية.

## 3- لمحة مُقتضبة عن الاقتصاد وسوق العمل الفلسطيني

**نطاق التنمية الاقتصادية:** يُصنّف البنك الدولي الأرض الفلسطينية المحتلة ضمن الشريحة الدنيا من البلدان متوسطة الدخل، حيث بلغ إجمالي الناتج المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 2019 نحو 17.3 مليار دولار أمريكي، ويُقدّر عدد سكان الأرض الفلسطينية المحتلة بزهاء 5.27 مليون (منهم 3.28 مليون في الضفة الغربية)، كما يقدر نصيب الفرد من الناتج المحلي بـ 3,656 دولاراً أمريكياً. رغم ذلك، فإن الأوضاع الاقتصادية في الضفة الغربية أفضل بكثير مما هي عليه في قطاع غزة، ويمكن ملاحظة ذلك من خلال التباين الكبير في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بواقع 5,239 دولاراً في الضفة الغربية مقابل 1,514 دولاراً في قطاع غزة. يُذكر أنّ قطاع غزة قد عانى خلال السنوات الماضية من أوضاع اقتصادية صعبة جرّاء الحصار المُشدّد الذي تفرضه إسرائيل عدا عن الحروب المتتالية والاستقطاب السياسي.<sup>1</sup>

**معدل المشاركة في القوى العاملة ومعدل البطالة:** وفقاً لمسح القوى العاملة لعام 2019<sup>2</sup>، تبلغ نسبة المشاركة في القوى العاملة 44% من جميع الأفراد الذين تزيد أعمارهم على 14 عاماً، بواقع 46% في الضفة الغربية مقابل 41% في قطاع غزة. يُعزى انخفاض نسبة المشاركة في القوى العاملة إلى انخفاض مشاركة النساء والتي بلغت 18% (بواقع 17% في الضفة الغربية مقابل 19% في قطاع غزة)، مقابل 70% لدى الرجال (بواقع 74% في الضفة الغربية مقابل 62% في قطاع غزة). في المقام الأول، تُعزى هذه الفجوة بين الجنسين إلى ندرة الوظائف المتاحة للنساء (فلاح وآخرون،<sup>3</sup> 2019؛ ميخائيل وفلاح،<sup>4</sup> 2019)، والأعراف المجتمعية التي تحصر المرأة المتزوجة في رعاية الأسرة دون أجر.<sup>5</sup>

1 مصدر البيانات هو الحسابات القومية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

2 غمدا لاستخدام بيانات مسح القوى العاملة لعام 2019 بدلاً من مسح القوى العاملة 2021 كونها تعكس خصائص سوق العمل الفلسطيني قبل الصدمات الناجمة عن جائحة كوفيد-19.

3 Fallah, Belal; Bergolo, Marcelo; Saadeh, Iman; Abu Hashhash, Arwa; Hattawy, Mohamad (2019) "The Effect of Labour-Demand Shocks on Women's Participation in the Labor Force: Evidence from Palestine". The Journal of development studies, 04-03-2021, Vol.57 (3), p.400-416.

4 Michael Duja and Fallah Belal (2020) "Readings in Selected Labor Market Indicators from the PCBS Survey". MAS

5 See UN-Women (2020) "The Role of the Care Economy in Promoting Gender Equality: Progress of Women in the Arab States." [https://docs.euromedwomen.foundation/files/ermwf-documents/9438\\_6.83fullregionalreportunw2020careeconomytheroleofthecareeconomyinpromotinggenderequalityfullreport\(1\).pdf](https://docs.euromedwomen.foundation/files/ermwf-documents/9438_6.83fullregionalreportunw2020careeconomytheroleofthecareeconomyinpromotinggenderequalityfullreport(1).pdf).

يتسم أداء العديد من الفلسطينيات والفلسطينيين في سوق العمل الفلسطيني بالضعف، حيث بلغ معدل البطالة بين المشاركين في القوى العاملة 25% في العام 2019، علماً أن معدل البطالة الإجمالي هذا يخفي في طياته اختلافات صارخة بين الضفة الغربية (15%) وقطاع غزة (45%). أما بالنسبة للنساء، فإن أوضاعهن في سوق العمل أسوأ بشكل عام؛ حيث تبلغ نسبة بطالة النساء في الضفة الغربية 26% مقابل 64% في قطاع غزة<sup>6</sup>، علماً بأن معدل البطالة في صفوف الذكور قد بلغ 12% في الضفة الغربية و44% في قطاع غزة.

نوع العمل وفقاً لما ينص عليه قانون العمل رقم (4) لسنة 1998م، تقتصر أحكام الحماية الاجتماعية على العاملات والعمال بأجر، علماً أن هذه الشريحة<sup>7</sup> تشكل 68% من إجمالي العاملات والعمال، ترتفع نسبة هذه الفئة في قطاع غزة إلى 80% مقابل 63% في الضفة الغربية. يشكل أرباب العمل 7% من إجمالي التوظيف، بواقع 8% في الضفة الغربية مقابل 3% في قطاع غزة، بينما تبلغ نسبة العاملات والعمال لحسابهم الخاص 20%، بواقع 23% في الضفة الغربية مقابل 14% في قطاع غزة، أما سائر من تبقى فيعملون بصفة عضو/ أسرة غير مدفوع الأجر، بواقع 5% في الضفة الغربية مقابل 2% في قطاع غزة.

**العاملات والعمال بأجر:** يعتبر القطاع الخاص كبرى الجهات الموظفة للعمال والعاملات في الأرض الفلسطينية المحتلة، حيث يستوعب 59% من إجمالي العمالة بأجر. إلا أن بيانات مسح القوى العاملة لعام 2019 تكشف عن أنماط توظيف متميزة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، إذ يُعد القطاع الحكومي أكبر جهة موظفة في قطاع غزة باستيعابه 43% من المستخدمين والمستخدمات بأجر، أي ضعف النسبة التي يستوعبها في الضفة الغربية. كذلك فإن نسبة العمالة التي تستوعبها وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا) البالغة 7% أكبر مما هي عليه في الضفة الغربية (1%)، يُعزى ذلك بشكل رئيس إلى أن معظم سكان قطاع غزة هم من اللاجئين والمُسجلين لدى الأونروا (65% في قطاع غزة مقابل 25% في الضفة الغربية)، ما يتطلب قدر أكبر من الموارد البشرية (المستخدمين/ات) لخدمتهم.

ينتهي هذا النسق المناطقي لتوزيع العمالة على تداعيات بارزة من حيث نطاق الحماية الاجتماعية في سوق العمل. يحظى العاملون والعاملات في قطاع غزة بقدر أكبر من الحماية الاجتماعية نظراً لكون عدد العاملين/العاملات منهم في القطاع الخاص أقل منه في الضفة الغربية. كما هو مبين أدناه، فإن الافتقار للائتمثال لأحكام قانون العمل المتعلقة بالحماية الاجتماعية منتشر في القطاع الخاص، في المقابل، فإن كافة العاملات والعمال في الحكومة تقريباً يحظون بالمزايا المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية، ينطبق هذا الاستنتاج أيضاً على العاملين لدى الأونروا. على سبيل المثال، تُظهر بيانات مسح القوى العاملة لعام 2019 أن 96% من العاملين والعاملات في القطاع العام و86% من العاملين لدى الأونروا يحصلون على إجازة مرضية مدفوعة الأجر، من جهة أخرى، تكشف بيانات مسح ظروف العمل أن هذه النسبة في القطاع الخاص أقل بكثير؛ تقارب 53%<sup>8</sup>.

**نوع العمل حسب النوع الاجتماعي والمنطقة:** تُظهر بيانات مسح القوى العاملة أنماطاً متميزة بحسب النوع الاجتماعي والمنطقة. يستوعب القطاع الخاص في الضفة الغربية نصف العاملات تتبعه الحكومة بنسبة استيعاب 38%. في المقابل، تُشكل الحكومة جهة التوظيف الرئيسية للنساء في قطاع غزة، يليها كل من القطاع الخاص والأونروا، وبفارق كبير. على صعيد الرجال، يُشكل القطاع الخاص المشغل الرئيس، ولكن بدرجة أكبر في الضفة الغربية (انظر الجدول رقم 1). أما فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية، تُعد النساء أقل نشاطاً نسبياً—ويعانين من معدل بطالة أعلى، إلا أنهن يحظين بنطاق حماية اجتماعية أكثر من العاملين لأن مشاركتهن تتركز أكثر في القطاعات الملتزمة بتطبيق القانون.

### الجدول رقم (1): توزيع العمالة حسب قطاع المشغل

الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	المشغل
	نساء			رجال		
39%	43%	38%	31%	43%	23%	الحكومة الفلسطينية
3%	0.7%	4%	1%	0%	1%	حكومية أجنبية
1%	1%	1%	3%	2%	3%	السلطات المحلية
0.30%	1%	0.10%	0.30%	0.30%	0.30%	المؤسسات الدولية
9%	24%	3%	2%	4%	1%	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأونروا)

6 تختلف نتائج سوق العمل للنساء اختلافاً كبيراً على أساس التحصيل العلمي، فالنساء المتعلّقات (الحاصلات على تعليم جامعي) أكثر مشاركة بنسبة مشاركة تصل 59% مقابل 7% لذوات المؤهلات الدنيا.  
7 يستوعب سوق العمل الإسرائيلي شريحة كبيرة من العاملين بأجر (17% من إجمالي العاملين والعاملات بأجر في الضفة الغربية وقطاع غزة، مسح القوى العاملة 2019). تقريباً جميع هؤلاء العمال من الضفة الغربية، ويشكلون 24% من إجمالي العاملين بأجر. منذ اندلاع الانتفاضة الثانية، منعت إسرائيل العمال من قطاع غزة من دخول سوق عملها، يُشكل ارتفاع الأجور في سوق العمل الإسرائيلي الدافع الرئيس وراء هذا التوجه.  
8 فيما يلي مزيد من النقاش بشأن الائتمثال لأحكام قانون العمل بشأن الحماية الاجتماعية.

الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	المشغل
	نساء		رجال			
%4	%6	%4	%1	%1	%1	منظمة غير ربحية
%44	%26	%51	%63	%49	%71	القطاع الخاص
%100	%100	%100	%100	%100	%100	المجموع

مصدر البيانات: مسح القوى العاملة لعام 2019، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

#### 4- نطاق الحماية الاجتماعية: أحكام الحماية الاجتماعية، قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000

تنص المادة (2) من قانون العمل الفلسطيني على أن "العمل حق لكل مواطن قادر عليه"، وينص أيضا أن السلطة الوطنية مطالبة بتوفير هذا الحق "على أساس تكافؤ الفرص ودون أي نوع من أنواع التمييز". وتسري أحكام القانون على جميع العاملات والعمال وأصحاب العمل في الأرض الفلسطينية المحتلة باستثناء موظفي وموظفات الحكومة والهيئات المحلية، وخدم المنازل ومن في حكمهم،<sup>9</sup> وأقرب صاحب العمل من الدرجة الأولى. تُفرد هذا القسم لتقييم نطاق الحماية الاجتماعية ومداهما على النحو المنصوص عليه في قانون العمل، بما يشمل مكافأة نهاية الخدمة، والأمومة، وإصابات العمل.

**مكافأة نهاية الخدمة:** تختلف قيمة مكافأة نهاية الخدمة باختلاف مستوى الأجر، ومدّة العمل، وما إذا كان العمل طوعيا. بناء على أحكام المادة (42) من قانون العمل يحقّ للعامل/ة الذي استقال أو تقاعد بعد عشرة سنوات أو أكثر من العمل مكافأة نهاية خدمة بقيمة أجر شهر عن كل سنة عمل، أما في حال التقاعد أو الاستقالة خلال السنوات الخمس الأولى من العمل، فيحقّ له/ها ثلث مكافأة نهاية الخدمة، وثلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت الاستقالة خلال السنوات الخمس التالية.

طبقا للمادة 45 من قانون العمل، إذا تمّ إنهاء عقد العمل بشكل غير طوعي، يحقّ للعاملات والعمال الحصول على مكافأة نهاية خدمة بواقع أجر شهر كامل عن كل سنة خدمة، وفي حالة الفصل التعسفي، تنص المادة 47 على استحقاق العامل/ة "تعويضاً عن فصله تعسفاً مقداره أجر شهرين عن كل سنة قضاها في العمل على ألا يتجاوز التعويض أجره عن مدة سنتين". أما بالنسبة للعاملات والعمال الذين يتقاضون أجرهم بالقطعة أو بالعمولة، فتحتسب مكافأة نهاية الخدمة على أساس متوسط الأجر الشهري خلال العام الأخير من العمل.<sup>10</sup>

كما هو موضح أعلاه، تتوقّف قيمة مكافأة نهاية الخدمة على ما إذا كان العامل قد أنهى خدمة العمل طوعاً أو بشكل غير طوعي. في معظم الحالات، يُعمل بالحالة الأخيرة وبالتالي لا يحظى العمال والعاملات بأجر كامل عن كل سنة خدمة. يمكن ملاحظة ذلك باستخدام بيانات مسح ظروف العمل التي تتيح لنا استكشاف نسبة العاملات والعمال الذين غيروا وظائفهم بناء على نوع إنهاء العمل (الإنهاء الطوعي مقابل غير الطوعي) ومدّة التوظيف السابقة. تشير البيانات إلى أنه من بين الذين يعملون حالياً، 38% لديهم وظيفة سابقة وأن الغالبية العظمى منهم (95%) قد استقالوا طواعية. فيما يتعلق بمدّة التوظيف، أمضى ما يزيد على النصف بقليل من هذه الشريحة عاماً أو أقل في العمل لدى صاحب عمل سابق، بينما قضى 87% أقل من خمس سنوات، بالمقابل، فإن 13% فقط من هذه الشريحة قد خدموا من خمس إلى عشرة سنوات. لمزيد من التفاصيل بشأن توزيع مدة التوظيف أنظر الجدول رقم (2). بالنسبة لمعظم العاملات والعمال الذين يغيرون وظائفهم، غالباً ما يحق لهم الحصول على مكافأة نهاية خدمة بواقع ثلث أو ثلثي أجر شهر عن كل سنة عمل.

#### الجدول رقم (2): مدة التوظيف السابقة للعاملات والعمال

النسبة	المدة (بالأشهر)
%9	من يوم إلى بضعة أشهر
%42	من 6 أشهر إلى سنة
%21	من سنة إلى أقل من سنتين
%13	من سنتين إلى أقل من 5 سنوات
%12	من 5 سنوات إلى أقل من 10 سنوات
%2	10 سنوات فما فوق
%100	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

9 وفقاً لقرار وزير العمل رقم (2) لسنة 2013 بشأن خدم المنازل «بحقّ للخادم المنزلي إجازة سنوية مدفوعة الأجر مدتها أربعة عشر يوماً (المادة 8). علاوة على ذلك، «يلتزم صاحب المنزل والخادم المنزلي عند انتهاء أو إنهاء مدّة العقد أو مدّة العمل بدفع الحقوق الناتجة عن انتهاء مدّة العقد بإجراء مخالصة للحقوق العمالية بين الطرفين توفّع بحضور مندوب الوزارة» (المادة 10). انظر:

<https://maqam.najah.edu/legislation/505/>

10 يحق لجميع العمال والعاملات مكافأة نهاية الخدمة حتى أولئك الذين قضوا أقل من عام وذلك بموجب حكم محكمة النقض التي عقدت في رام الله في الدعوى الحقوقية رقم 623 لسنة 2011.

جدير بالذكر أنّ احتساب مكافأة نهاية الخدمة يعتمد على أجر العامل الأخير شريطة ألا يكون أدنى من الحد الأدنى للأجور، علماً أنّ الحد الأدنى الزاهن للأجور—الذي صادق عليه وزير العمل في آب/أغسطس 2021—هو 1880 شيكل شهرياً بدل الحد الأدنى السابق البالغ 1450 شيكل، وكلاهما أقل من خطّي الفقر (2470 شيكل) والفقر المدقع الحالي (1974 شيكل) لأسرة مكونة من خمسة أفراد. بالبناء على هذه المُعطيات تكون مكافأة نهاية الخدمة لأصحاب وصاحبات الدخول المنخفضة—أي من يتقاضون الحد الأدنى للأجور أو أقل—الذين أمضوا عشرة سنوات في العمل أقل من خطّ الفقر. الأسوأ من ذلك، أنّ مكافأة نهاية الخدمة لأصحاب الدخول المنخفضة الذين أمضوا أقل من عشرة سنوات في العمل أقل من الحد الأدنى للأجور.

بحسب مسح القوى العاملة لعام 2019، تبلغ نسبة ذوي الدخل المنخفض في القطاع الخاص 51%—بواقع 37% في الصّفقة الغربية مقابل 85% في قطاع غرّة. يتركز حضور العاملات في الصّفقة الغربية بشكل غير متناسب بين ذوات الدّخل المنخفض (55% للنساء مقابل 33% للرجال). بينما تمّ عدد أكبر من الرجال في صفوف ذوي الدّخل المنخفض في قطاع غرّة (56% للنساء مقابل 91% للرجال)، يُعزى ذلك لوجود أعداد أكبر من النساء يعملن لدى الأونروا، حيث يبلغ متوسط الأجر اليومي نحو 125 شيكل (أي 3.6 أضعاف الأجر في القطاع الخاص)؛ وعليه، يُمكن القول إنّ الأحكام النّاطمة لمكافأة نهاية الخدمة لا تأخذ بالاعتبار أصحاب وصاحبات الدّخل المنخفض.

**إصابات العمل:** وفقاً لأحكام المادة (118) يتكفل صاحب العمل في القطاع الخاص بتكاليف علاج العامل المصاب بما فيها نفقات خدمات إعادة التّأهيل ومستلزماتها/الأجهزة، بالإضافة لجميع الحقوق المترتبة على الإصابة ولو اقتضت مسؤولية طرف ثالث. بذات السّياق، يجب على أصحاب العمل تحمّل تكاليف الحوادث في مكان العمل أو أثناء التنقل من مكان العمل وإليه. علاوة على ذلك، إن أسفرت إصابة العامل عن عجز مؤقت، يجب على صاحب العمل دفع مستحقات مكافأة نهاية الخدمة بما يعادل 75% من أجر العامل لمدة تصل إلى 180 يوماً (المادة 119). في حال أدت إصابة العامل إلى الوفاة أو نتج عنها عجز كلي دائم، استحق الورثة في الحالة الأولى والمصاب في الحالة الثانية تعويضاً نقدياً (المادة 120) يعادل أجر (3500) يوم عمل أو 80% من الأجر الأساسي عن السنوات المتبقية حتى بلوغ العامل سن الستين أيهما أكثر. أمّا إذا ترتب على إصابة العامل عجز جزئي دائم، فيستحق المصاب تعويضاً نقدياً بما يتناسب مع نسب العجز لديه كما تحدّده اللّجنة الطّبية المُختصة (المادة 121).<sup>11</sup>

وُجيز القانون لأصحاب العمل نقل العبء المالي—النّاجم عن تكاليف علاج إصابات العمل والتّعويضات النّقدية للغيبات أو النّاتجة عن ترك العمل بسبب الإصابة—إلى شركات التّأمين. حيث تنصّ المادة (116) على أنّه "يجب على صاحب العمل في القطاع الخاص أن يؤمن جميع عماله ضد إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين" بشراء بوليصة تّأمين. لا تغطي البوليصة حوادث السّيارات أو الإصابات النّاجمة عنها وحالات الوفاة التي لا يمكن إثبات أنها مرتبطة بالعمل مثل ضربة الشّمس، أو الفتاق، أو ديسك الظّهر، أو الأمراض الخطيرة، مثل السرطان.

تختلف رسوم بوليصة التّأمين بناء على المُخاطرة المُرتبطة بكل مهنة، وتحتسب على شكل نسبة مئوية من الأجر الشّهري للعامل/ة تتراوح ما بين 0.5% (للمحاسبين على سبيل المثال) إلى 5.5% للعاملين في اللحام. رغم ذلك، فإنّ الحد الأدنى لرسوم التّأمين التي يجب على الشركة دفعها تبلغ 100 دولار أمريكي سنوياً. جدير بالذكر أنّ بوليصة التّأمين تغطي العاملات والعمّال من جميع الأعمار، لكن غالباً ما تكون رسومها أعلى للذين تقل أعمارهم عن 18 عاماً أو تزيد على 60 عاماً، وقد تتضاعف الرّيادة المرتبطة بالعمر ضمن رسوم التّأمين للمهن الخطرة.

بمجرد الإبلاغ عن إصابات العمل، تدفع شركات التّأمين تكلفة العلاج مباشرة لمقدمي الخدمات الصحية. مع ذلك، لا ينصّ قانون العمل ولا قانون التّأمين رقم (20) لسنة 2005 على موعد لدفع التّعويضات النّقدية. بالعموم، تدفع شركات التّأمين تعويضاً نقدياً وبدلاً عن الأجر في حالات الإصابات، أو الإجازة المؤقتة، أو كلتا الحالتين بمجرد إتمام العلاج وإن طالّت مدّته. أمّا إذا مُدّدت فترة الإجازة، يُترك العاملات والعمّال، بل قد يضحون عُرضة لفقدان دخلهم. في المقابل، يحقّ للعاملات والعمّال اللجوء إلى القضاء في محاولة لإجبار شركات التّأمين على دفع عوض الأجر في أوانه. وفي الواقع، قد يعمد أصحاب العمل لعدم تغطية تعويض الأجر إلى أن يكتمل العلاج ثم يستردون المدفوعات بمطالبة شركة التّأمين.

في حالة الوفاة جرّاء إصابات العمل، يُودى التّعويض المالي حال إصدار شهادة الوفاة مع اختلاف قيمة التّعويض باختلاف الخصائص الديموغرافية للمتوفى/ة، بما في ذلك الحالة الاجتماعيّة، وعدد الأبناء، وما إذا كان/ت معيلاً/ة لأسرته/ها، وتختلف قيمة التّعويض باختلاف الخصائص الديموغرافية للمتوفى، بما في ذلك الحالة الاجتماعيّة، وعدد الأطفال، وما إذا كان هو المعيل للأسرة.

11 لتعزيز السلامة في العمل، تنص المادة (91) من قانون العمل أنّه «على المنشأة المشغلة إصدار التّعليمات الخاصّة بالسلامة والصّحة المهنيّة ولانحة الجزاءات الخاصّة بها والتي يتوجب تصديقها من الوزارة، وتعليقها في أماكن ظاهرة في المنشأة.» وعند وقوع إصابة عمل تنص المادة (117) على عدّة أمور يجب على صاحب العمل القيام بها، من جملتها "إخطار الوزارة والجهة المؤمن لديها خطياً عن كل إصابة عمل خلال 48 ساعة من وقوعها وبإسليم المصاب صورة عن الإخطار." إلّا أنّ البيانات الواردة في تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2019 تُشير إلى معدل امتهال منخفض على هذا الصّعيد، فمن أصل 6824 إصابة عمل مُبلّغ عنها لشركات التّأمين في عام 2019، تم إخطار الوزارة بـ 13% منها فقط. أيضاً، يُظهر التقرير أن جميع حالات إصابات العمل تخص عمّالاً رجالاً تقريباً (96%). وبحسب نوع الأنشطة الاقتصاديّة، فإن 27% من إصابات العمل وقعت في المنشآت الصناعيّة، تليها المنشآت الزراعيّة (25%)، ثم قطاع الخدمات (18%)، فقطاع البناء (12%).



**الإجازة المرضية المدفوعة الأجر:** وفقا للمادة (79) من قانون العمل يستحق العامل/ة إجازة مرضية مدفوعة الأجر خلال السنة الواحدة مدتها أربعة عشر يوما، وأربعة عشر يوما أخرى بنصف الأجر—إن لزم الأمر. لا بدّ للعامل/ة من الحصول على موافقة من لجنة طبية مختصة للحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر. في حال طلب صاحب العمل الموافقة على هذه الإجازة، وجب على العامل/ة دفع 350 شيكل لكل إجازة لتغطية خدمات اللجنة الطبية المختصة—أي ما يُعادل 2.5 متوسط الأجر اليومي في القطاع الخاص في الضفة الغربية. تُعلّل هذه التكلفة المرتفعة بغرض تفادي إساءة استخدام مُخصّصات الإجازات المرضية المدفوعة. إلا أن ذلك يفرض على العاملات والعمّال تكبّد تكلفة عالية لتبرير احتياجهم الفعلي لبضعة أيام إجازة مرضية. مؤخرا، خفضت وزارة العمل هذه التكلفة بشكل كبير (لتصبح 10 شواكل) فقط للعمال الذين يحتاجون إلى ثلاثة أيام إجازة. للحصول على أيام إجازات مرضية إضافية، يعتمد العاملات والعمّال لتجنب دفع تكلفة الحصول على الإقرار من خلال اقتطاع هذه الأيام الإضافية من رصيد إجازاتهم السنوية مدفوعة الأجر؛ ما يعيق دون أدنى شك حصول العاملات والعمّال على الحماية الاجتماعية المستحقة لهم قانونا.

لا تسري أحكام الإجازة المرضية مدفوعة الأجر على العاملات والعمّال الموسمين في قطاع الزراعة بسبب طبيعة العمل الموسمية لهذه الشريحة، رغم ما تقدّم، تنصّ المادة (80) على إصدار مجلس الوزراء نظام بالتنسيق مع الجهات المعنية لتنظيم الإجازة مدفوعة الأجر، بما في ذلك الإجازة المرضية مدفوعة الأجر بدلا عن تلك المنصوص عليها بموجب أحكام قانون العمل لهذه الفئة. في العام 2004، أصدر مجلس الوزراء قرار رقم (48) لسنة 2004 بلائحة العمل الزراعي الموسمي<sup>12</sup> الذي ينصّ على أنه "للعامل في العمل الزراعي الموسمي الحق في إجازة مرضية لا تتجاوز مدتها ثلاثة أيام، وتمنح بناء على تقرير من اللجنة الطبية".

**إجازة الأمومة:** تنصّ المادة (103) من قانون العمل على حق المرأة العاملة التي أمضت في العمل قبل كلّ ولادة مدّة مائة وثمانين يوما، في إجازة وضع لمدة عشرة أسابيع مدفوعة الأجر منها ستة أسابيع على الأقل بعد الولادة. كما أكدت المادة أنه "لا يجوز فصل المرأة العاملة بسبب إجازة الوضع إلا إذا ثبت أنها عملت في عمل آخر خلالها".

أمّا فيما يتعلّق بمُتطلّبات الحصول على إجازة الأمومة، فتعتبر المادة (103) من قانون العمل مقيدة مقارنة بأحكام هذه المادة في قانون الخدمة المدنية رقم 4 لعام 1998. فالأخير لا يقيّد إجازة الأمومة باستكمال عددٍ معلومٍ من أيام العمل قبل الوضع. مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ دافعي الضرائب يتقاسمون تغطية تكاليف مستحقّات العمّال والعاملات، بينما مشغلو القطاع الخاص، فيتحمّلون هذه التكاليف بالكامل.

### الصندوق رقم 1: الأحكام الخاصة بالحماية الاجتماعية وفقا لاتفاقيات منظمة العمل الدولية

تُحدّد معايير العمل الدولية—التي تبنتها الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية—المبادئ الأساسية للحق في العمل، بما في ذلك ما يتعلّق بالتوظيف، والسلامة المهنية، والصحة، والضمان الاجتماعي. وهي مقسمة إلى جُملة من التّوصيات غير الملزمة والاتفاقيات الملزمة التي تنتج التزامات بمجرد أن يقرر العضو المصادقة. نوثق في هذا الصندوق باقتضاب معايير الضمان الاجتماعي الدولية المحدثة ذات الصلة، وبشكل محدد اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) رقم (102) لسنة 1952 والتوصية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (رقم 202) لسنة 2012 بالإضافة إلى المعايير ذات الصلة. يمكن الاطلاع على المزيد من المعلومات من خلال أدوات منظمة العمل الدولية على الانترنت حول معايير الضمان الاجتماعي.

**إعانات المرض:** تنصّ الاتفاقية رقم (102) على أنه ينبغي تقديم استحقاقات المرض نتيجة عدم القدرة على العمل بسبب المرض وتعليق الكسب. كما وتنصّ الاتفاقية على فترة انتظار مدتها ثلاثة أيام عمل، يتم تحديدها عادة لتوفير النفقات فيما يتعلّق بإدارة فترات المرض القصيرة. يجب أن يكون مستوى الإعانة تساوي على الأقل 45% من الكسب السابق. كما يجب أن يتم تقديم المعونة طوال فترة الطوارئ. غير أن الاتفاقية رقم (102) تسمح بتحديد مدة قصوى لاستحقاقات المرض؛ أي يجب دفع الفوائد لستة وعشرين أسبوعا إذا لزم الأمر. كما تطالب التوصية رقم (202) الدول بتوفير رعاية صحية للأمهات، وكذلك تأمين الدخل الأساسي على الأقل لغير القادرين على كسب دخل كافٍ بسبب الأمومة وبالتحديد لكافة المواطنين في سن العمل على مستوى يضمن الوصول الفعّال إلى السلع الضرورية والخدمات التي تمنع أو تخفف من حدّة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي؛ وتوفر الحياة الكريمة.

**إعانات البطالة:** كما وتنصّ الاتفاقية رقم (102) على أحكام تتعلّق بالحماية للعمال الذين أصبحوا عاطلين عن العمل نتيجة لظروف خارجة عن إرادتهم وبالتالي فقدوا مداخيلهم؛ ذلك على الرغم من أنه ليس من السهل دائما رسم خط فاصل بين البطالة الطوعية

12 طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (48) لسنة 2004 بلائحة العمل الزراعي الموسمي، فإن العمل الزراعي الموسمي يشمل «كل عمل زراعي ينفذ في فترة زمنية محددة من العام أو ينفذ على فترات متقطعة ولكن بشكل دوري، وتكون ساعات العمل فيه غير منتظمة وتتجاوز مدة ثماني ساعات.» أمّا بالنسبة للحدّ الأعلى لساعات العمل، فينصّ القرار أنه «لا يجوز تشغيل العمال في العمل الزراعي الموسمي لأكثر من 12 ساعة عمل في اليوم على أن تتخللها فترة راحة أو أكثر لا تقل في مجملها عن ساعتين.» أيضا، ينصّ القرار أنه «يحق للعمال في العمل الزراعي الموسمي راحة أسبوعية مدتها يوم عن كل ستة أيام عمل متواصلة وإجازة سنوية قدرها يوم عن كل شهر عمل. كما يُجيز القرار «تجميع أيام الإجازة السنوية أو الراحة الأسبوعية أو دفع البديل عنها، بحسب ما تقتضيه طبيعة العمل. انظر

وغير الطوعية. يجب على الشخص أن يكون قادرا ومتاحا وراغبا في العمل (غالبا ما يرتبط ذلك بالتسجيل في وكالة توظيف عامة). ترتبط الرغبة في العمل بالوصول إلى العمل اللائق؛ تُحدد التوصية رقم (176) في التوصية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة لسنة 1988 إرشادات حول ما يمكن اعتباره عملا لائقا، ويشتمل على ما يتعلق بالأجور، مكان العمل، وظروف العمل الأخرى. يجب ألا يقل مستوى الإعانة عن 45% من المدخول السابق، وتدفع للشخص ذو الأهمية على الأقل لثلاثة عشر أسبوعا في السنة الواحدة. أما المعايير الأعلى في الموضوع فهي اتفاقية رقم (168) للنهوض بالعمالة والحماية من البطالة لسنة 1988. الهدف منه ذو شقين: حماية العاطلين عن العمل من خلال توفير الإعانات على شكل دفعات دورية، والنهوض بالعاملين. لهذا، تقر هذه الاتفاقية بأهمية ربط الضمان الاجتماعي بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية الأوسع نطاقا والموجهة نحو هدف واحد ذي أولوية: "النهوض بالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية. إضافة إلى تقديم الإعانات في حالة البطالة بمعدل استبدال لا يقل عن 50% من المدخول السابق، فإن الدول المصادقة عليها مدعوة إلى اتخاذ تدابير مناسبة لتنسيق نظام الحماية من البطالة فيها مع سياساتها في مجال العمالة" لذا يجب على نظام الحماية من البطالة هذا أن يُشجع "أصحاب العمل على عرض عمل منتج والعمال على البحث عن هذا العمل". "يتضمن الأشخاص المحميون فئات مقرررة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن 85% من مجموع العاملين، بما فيهم موظفو الخدمة العامة والمتقاعون" الذين لا تتجاوز مواردهم خلال حالات الطوارئ الحدود المقررة. كما تُشير الاتفاقية رقم (168) إلى أهمية التناسق بين الضمان الاجتماعي والسياسات العمالية، لا سيما فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة. تحديدا "عندما يتلقى شخص محمي من صاحب عمله مباشرة أو من أي جهة أخرى تُحددها القوانين أو اللوائح الوطنية أو الاتفاقات الجماعية تعويض نهاية الخدمة الذي يُقصد به أساسا المساهمة في تعويضه عن فقدان المدخول في حالة البطالة الكاملة: (أ) يجوز وقف صرف إعانات البطالة التي يستحقها الشخص المعني لفترة معادلة للفترة التي يمكن من خلالها لتعويض إنهاء الخدمة من تعويض فقد الكسب الذي تكبده؛ (ب) يجوز تخفيض تعويض إنهاء الخدمة ببلغ يُعادل القيمة المحولة إلى دفعة وحيدة من المدفوعات الدورية التي يستحقها الشخص المعني لفترة معادلة للفترة التي يمكن خلالها لتعويض إنهاء الخدمة من تعويض فقد الكسب الذي تكبده". تدعو التوصية رقم (202) الدول إلى توفير رعاية صحية للأمهات وكذلك تأمين الدخل الأساسي على الأقل لغير القادرين على كسب دخل كافٍ بسبب البطالة وبالتحديد لكافة المواطنين في سن العمل على مستوى يضمن الوصول الفعال إلى السلع الضرورية والخدمات التي تمنع أو تخفف من حدة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي؛ وتمكّنهم من حياة كريمة.

**التعويضات عن إصابات العمل:** تنص المادة (32) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) على أن أحكام استحقاقات إصابات العمل تحقق للعامل في حالات حوادث العمل أو الأمراض مقررة التي نجم عنها: (أ) حالات مرضية، (ب) العجز عن العمل بسبب حالة من هذا النوع مع توقف الكسب، حسب تعريفه في القوانين أو اللوائح الوطنية، (ج) فقدان القدرة على الكسب كلياً أو جزئياً إلى حد يتجاوز الدرجة المقررة، مع احتمال أن يكون هذا الفقدان دائماً، أو ما يقابله من فقدان في المقدرة البدنية، (د) فقدان وسيلة العيش الذي تتعرض له الأرملة أو الأطفال بسبب وفاة المعيل. علاوة على ذلك، تنص المادة 36 من هذه الاتفاقية على أن تكون الإعانة في حالات العجز عن العمل، أو الفقدان الكلي للمقدرة على الكسب نتيجة العجز الجزئي الدائم، أو العجز الكلي، أو وفاة المعيل على شكل مدفوعات دورية. كذلك توجب الاتفاقية أن تكون المدفوعات دورية في حال احتمالية دوام فقدان الفرد الجزئي للمدخل مع إجازة "تحويل المدفوعات الدورية إلى مبلغ إجمالي [مقطوع]، إذا كانت درجة العجز بسيطة أو إذا تحققت السلطة المختصة من أن المبلغ الإجمالي سيستخدم على نحو مفيد. على أن تشمل الإعانة كلا من الرعاية الطبية والنقدية. يجب أن تشمل الرعاية الطبية على وجه الخصوص على التالي: طبيب عام، أخصائي، رعاية الأسنان ورعاية ترميزية؛ العلاج في المستشفيات؛ الأدوية؛ إعادة التأهيل؛ الأطراف الصناعية؛ النظارات الطبية، وما إلى ذلك، وذلك بهدف الحفاظ على الصحة أو استعادتها أو تحسينها والقدرة على العمل والاهتمام بالاحتياجات الشخصية. يجب أن تقل الإعانة النقدية عن 50% من مستوى المدخول السابق في حالات العجز عن العمل، و40% على الأقل في حالات وفاة المعيل. أما الإعانة ذات المدى الطويل، فيجب أن يتم تعديلها بحسب التغيرات الجوهرية في المستوى العام للمداخيل الناجمة عن تغيرات جوهرية على تكلفة المعيشة. يجب تقديم هذه المعونة طالما كان الشخص بحاجة إلى رعاية صحية أو لا يزال عاجزاً. أقصى فترة انتظار هي ثلاثة أيام باستثناء حالات العجز المؤقت عن العمل. يُضاف إلى ذلك عدم سماح الاتفاقية رقم (102) بفترة مؤهلة للحصول على الإعانات للأشخاص المتضررين. أما بالنسبة للمعالين، قد تكون الإعانة مشروطة بافتراض أن الزوج غير قادر على الإعالة الذاتية وكون الأطفال تحت السن المحدد. كما تدعو التوصية رقم (202) الدول إلى تأمين الدخل الأساسي على الأقل لغير القادرين على كسب دخل كافٍ بسبب إصابات العمل وبالتحديد لكافة المواطنين في سن العمل على مستوى يضمن الوصول الفعال إلى السلع الضرورية والخدمات التي تمنع أو تخفف من حدة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي؛ وتمكّن الحياة الكريمة.

**إعانات/استحقاقات الأمومة:** تنص الاتفاقية رقم (102) على أنه يحق للمرأة الحصول على الرعاية الطبية والمعونة النقدية وأن تكون "متعلقة بتوقف الكسب الناجم عن الحمل أو الوضع وتبعاتهما". أما بخصوص الرعاية الطبية، يجب أن تكون جميع النساء قادرات على الحصول على رعاية ما قبل الولادة وأثناء الولادة وما بعد الولادة من قبل أخصائيين، وكذلك الدخول إلى المستشفى إذا لزم الأمر، وأن تُقدّم إعانات نقدية للنساء في هذه الإجازة على أن تكون معونة الأمومة على الأقل 45% من مدخول المرأة السابق، بحيث يتيح لهنّ إعانة أنفسهن وأطفالهن في ظل ظروف صحية مناسبة ووفقاً لمستوى معيشي لائق. كما ويجب تقديم الرعاية الطبية طوال فترة الطوارئ، بينما يجب تقديم الإعانات النقدية لمدة لا تقل عن 12 أسبوعاً. يتم تحديد استحقاقات الأمومة النقدية أيضاً من خلال قوانين العمل. ووفقاً للمعيار الأكثر تقدماً، وهو اتفاقية حماية الأمومة لعام 2000 (رقم 183)، ينبغي

دفع الاستحقاقات النقدية للأمومة لإجازة أمومة لا تقل مدتها عن 14 أسبوعاً. تنص الاتفاقية رقم (183) على "ألا يقل مدار هذه الإعانات عن ثلثي مدخول المرأة السابق أو عن ثلثي المبلغ الذي يؤخذ في الاعتبار لحساب الإعانات". كما وتُلزم المادة 6 من ذات الاتفاقية الدول الأعضاء بضمان استيفاء الغالبية العظمى من النساء الحاصلات على هذا المُسحَق شروط استحقاق التعويضات النقدية. [و]حيثما لا تستوفي المرأة الشروط المؤهلة للإعانات النقدية وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية أو لأية طريقة أخرى تتفق مع الممارسة الوطنية، يكون من حقها الحصول على إعانات مناسبة من صناديق المساعدة الوطني. تُلزم الاتفاقية رقم (183) وجوب توفير إجازة الأمومة من خلال التأمين الاجتماعي الإلزامي أو الأموال العامة لحماية المرأة في سوق العمل بحيث لا يكون صاحب العمل مسؤول بشكل فردي عن التكاليف المباشرة لأي امرأة عاملة. كما تنص الاتفاقيتان رقم (102) و (183) على أن تمول استحقاقات الأمومة من خلال الاشتراكات أو الأموال العامة أو من كلاهما، من أجل حماية المرأة في سوق العمل. كما تدعو التوصية رقم (202) الدول إلى توفير رعاية صحية للأمهات وكذلك تأمين الدخل الأساسي على الأقل لغير القادرين على كسب دخل كافٍ بسبب الأمومة وبالتحديد لكافة المواطنين في سن العمل على مستوى يضمن الوصول الفعّال إلى السلع الضرورية والخدمات التي تمنع أو تخفف من حدة الفقر والضعف والإقصاء الاجتماعي؛ وتمكّن الحياة الكريمة.

**مكافأة نهاية الخدمة:** وفقاً للاتفاقية رقم (158) لسنة 1982 بشأن إنهاء الاستخدام بمبادرة من صاحب العمل، "يكون لأي عامل مُسَرَّح، ووفقاً للقوانين والممارسات الوطنية الحق في: (أ) تعويض عن إنهاء الاستخدام أو إعانات أخرى مثيلة يحدّد مقدارها، [من] بين أمور أخرى على أساس طول مدة الخدمة ومستوى الأجر، ويدفعها صاحب العمل مباشرة أو صندوق تموله اشتراكات أصحاب العمل؛ (ب) أو في إعانات من التأمين ضد البطالة أو مساعدات العاطلين أو الأشكال الأخرى للضمان الاجتماعي، مثل إعانات الشيخوخة أو العجز، على أن تستوفي الشروط المعتادة التي تُعطي الحق في هذه الإعانات؛ (ت) أو قيمة مركبة من هذه التعويضات والإعانات.

## 5- تقييم فعالية وصول العاملات والعمّال إلى مُستحقّات الحماية الاجتماعيّة

نُفردُ هذا القسم لتقييم مدى وصول وحصول العاملات والعمّالين في القطاع الخاص على مُستحقّات الحماية الاجتماعيّة، لا سيّما

1. مكافأة نهاية الخدمة.
2. والإجازة المرضية مدفوعة الأجر.
3. ومُستحقّات إصابات العمل.
4. وإجازة الأمومة. في البدء.

علمنا على تقدير معدّل امتثال أصحاب العمل في القطاع الخاص للأحكام الناظمة لهذه المُستحقّات، حيث أظهر ملخص النتائج الرئيسية— المُستنتقة باستخدام بيانات مسح ظروف العمل—أنّ عدداً كبيراً من العاملات والعمّال لا يحصلون على المُستحقّات الثلاثة الأولى. أمّا على صعيد المُستحقّ الرابع، فقد أظهرت النتائج أنّ معظم النساء العاملات واللواتي وضعن خلال عملهنّ قد تلقين أجرهن عن إجازة الأمومة. بيد أنّ هذه النتيجة، كما نوضح في الأسفل، لا تعكس بالضرورة امتثالاً يشمل كافّة أصحاب العمل في القطاع الخاص.

ثانياً، نستكشف في هذا القسم العوامل التي تسهم في انخفاض معدّل الامتثال مع التّركيز على تقييم أداء المؤسّسات المُكلّفة بتيسير وصول وحصول العاملات والعمّال على مُستحقّات الحماية الاجتماعيّة وتعزيزه—أي وزارة العمل ومجلس القضاء الأعلى. لهذه الغاية، وظّفنا عدداً من مؤشرات التقييم، لا سيّما: كفاية الموارد البشرية؛ ومدة أنشطة التفتيش ضمن إطار التّقاضي؛ ومدى ردع العقوبات المنصوص عليها بحق منتهكي القانون وغير ذلك من أمور.

**الامتثال لأحكام الحماية الاجتماعيّة:** كما أسلفنا، عمّداً لتوظيف بيانات مسح ظروف العمل لتقييم معدّل امتثال أصحاب العمل في القطاع الخاص. يعتمد تقديرنا لمعدّل امتثال أصحاب العمل للأحكام الناظمة للإجازة المرضية المدفوعة وإصابات العمل على استبيان كان قد وُزِع على أصحاب العمل ضمن إطار مسح ظروف العمل، حيث سُئل أصحاب العمل إذا كانوا يُقدمون هذه المُستحقّات لعمّالهم وعاملاتهم. عليه، تمّ تقدير معدّل الامتثال باستخدام نسبة الشركات المُمتثلة أو التي يُرجح امتثالها للأحكام الناظمة للمُستحقّين آنفي الذّكر.

بالنسبة لإجازة الأمومة، استُمدّت التّقدّيرات من بيانات مسح ظروف العمل، من عيّنة تقتصر على عاملاتٍ متزوجاتٍ أنجبن أثناء العمل لدى صاحب عملهنّ الحالي (بعبارة الأخرى النساء العاملات المؤهلات لهذا المُستحقّ). بالتالي، فإنّ تقديرات الامتثال لإجازة الأمومة تمّ قياسها بناءً على نسبة النساء العاملات المؤهلات اللائي يتمتعن بهذا الاستحقاق. كما تقدّم أيضاً تقديراتٍ تكميليةً بشأن الأمومة بناءً على إجابات أصحاب العمل مع استثنائنا للشركات التي لا تُوظف نساءً. بالأخذ في الحسبان أنّه ليس كل العاملات متزوجاتٍ أو أنجبن أثناء العمل لدى صاحب العمل الحالي، فإنّ التّقدير الأخير يعكس أيضاً احتمالية امتثال أصحاب العمل المُستطلعين. أمّا معدّل الامتثال للأحكام الناظمة لمكافأة نهاية الخدمة، فقد استخلصنا تقديرنا بالاستناد إلى بيانات عيّنة من العاملات والعمّال في مسح ظروف العمل الذين قاموا بتغيير وظائفهم (أي كان لديهم وظيفة سابقة). وعليه، فإنّ هذا التّقدير يقيس نسبة العاملات والعمّال الذين حصلوا على هذا المُستحقّ من أصحاب عملهنّ السابقين. يُشار أيضاً، إلى أنّ تقدير نسبة الامتثال هذه تشمل هذه الشريحة فقط من العاملات والعمّال، إذ أنّ مكافأة نهاية الخدمة يستحقّ الدفع في نهاية فترة التّوظيف.

الإجازة المرضية مدفوعة الأجر وتأمين إصابات العمل: تبين النتائج الموثقة في الجدول رقم (3) أن ثلثي أصحاب العمل الذين شملتهم العيّنة يقدمون إجازة مرضية مدفوعة الأجر، كما أن نسبة الامتثال في الضفة الغربية مرتفعة نسبياً (83%)، نحو ضعف النسبة في قطاع غزة. الجدير بالذكر أنّ النتائج تُظهر أنّ حوالي 9% من أصحاب العمل يمثلون جزئياً للأحكام الناطمة لهذا المُستحق<sup>13</sup> (بمعنى أنهم لا يوفره لجميع العاملات والعمّال)، مع وجود نسبة أعلى لمثل هذه المنشآت في قطاع غزة منها في الضفة الغربية. يُظهر المسح أيضاً أنّ 71% من أصحاب العمل يأمنون العاملات والعمّال ضد إصابات العمل، على الرغم من أنّ معدل الامتثال في قطاع غزة أعلى قليلاً من الضفة الغربية. كما أشار حوالي 7% من العاملات والعمّال إلى أنهم تعرضوا لإصابة عمل، حيث أفاد جميعهم تقريباً (97%) إلى أن إصابة العمل تطلبت علاجاً بتكلفة. نتيجة للإصابة، اضطر زهاء 63% منهم إلى ترك الوظيفة مؤقتاً. ومن بين هذه المجموعة الأخيرة، تم الدفع لـ 64% عن أيام الإجازة.

عند تصنيفها بحسب حجم الشركة (أكثر من 20 موظف مقابل أقل من 20 موظف)، تُظهر النتائج أن مدى الامتثال أعلى في الشركات الأكبر. تلتزم حوالي 62% من الشركات الصغيرة مقابل 95% من الشركات الأكبر بتوفير التأمين ضد الإصابات. كذلك الأمر بالنسبة للإجازات المرضية، 58% من الشركات الصغيرة تمثلت لأحكام الإجازات المرضية مقابل 87% من الشركات الكبيرة. مع ذلك، فإن التأثير على معدل الامتثال لا يتعلق بحجم الشركة بحد ذاته بل من المحتمل أن يكون مرتبطاً بخصائص أخرى للشركات، خاصة إذا ما كان لدى الشركات عقود عمل. إذ تبين أن 20% من الشركات التي لديها عقود عمل هي أكثر امتثالاً لأحكام التأمين ضد إصابات العمل و15% أكثر عرضة للامتثال لأحكام الإجازة المرضية مدفوعة الأجر.<sup>14</sup>

### الجدول رقم (3): معدل الامتثال لأحكام الحماية الاجتماعية: الإجازات المرضية وتأمين إصابات العمل

الضفة الغربية	قطاع غزة	الضفة الغربية وغزة	
إجازة مرضية مدفوعة الأجر			
80%	41%	63%	امتثال تام
5%	13%	8%	امتثال جزئي
15%	46%	28%	لا يوجد امتثال
100%	100%	100%	المجموع
الضفة الغربية	قطاع غزة	الضفة الغربية وغزة	
تأمين ضد إصابات العمل			
64%	72%	67%	امتثال تام
7%	6%	7%	امتثال جزئي
29%	22%	26%	لا يوجد امتثال
100%	100%	100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

مكافأة نهاية الخدمة: تُظهرُ النتائج أنّ حوالي ثلث ونيّف فقط (أي 36%) العاملات والعمّال الذين كان لديهم وظائف سابقة (والذين يشكلون 38% من إجمالي العمال/العاملات)، قد حصلوا على مكافأة نهاية الخدمة. في حين بلغت نسبة الامتثال في الضفة الغربية (40%) ضعف نظيرتها في قطاع غزة. يسمح لنا مسح ظروف العمل بتقدير نسبة العاملات والعمّال الذين حصلوا على هذا المُستحقّ وفقاً لقانون العمل نسبة إلى أولئك الذين حصلوا على أقل مما ينصّ عليه قانون العمل وأولئك الذين لا يعرفون ما إذا كان ما تلقونه ينسجم وقانون العمل، حيث جاءت النسب 68% و22% و10% على التوالي.<sup>15</sup> الجدير بالذكر أنّ غالبية (نحو 92%) من لم يتلقوا هذا المُستحقّ لم يتخذوا أي إجراء بحق أصحاب عملهم، مثل تقديم شكوى لدى وزارة العمل أو رفع قضية في المحكمة. بالمحصلة، تشير هذه الاستنتاجات إلى أنّ معظم العاملات والعمّال لا يتلقون مكافأة نهاية الخدمة المُستحقّة لهم قانوناً.

### كيف يدير أصحاب العمل المخاطر المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة؟

تُظهرُ بيانات مسح ظروف العمل أنّ زهاء 63% من أصحاب العمل الممثلين يُضمنون مكافآت نهاية الخدمة في نظامهم المحاسبية (بواقع 62% في الضفة الغربية مقابل 67% في قطاع غزة)، ويدخر غالبية أصحاب العمل مبالغاً نقدية لتأمين

13 تم تحديد الامتثال الجزئي بمقارنة ومطابقة الإجابات بين بيانات العمال والعاملات وأصحاب العمل. ويقصد بأرباب العمل الممثلين جزئياً أولئك الذين يقدمون لمجموعة مختارة من العمال.  
14 تم اختيار هذا الاستنتاج من خلال تقدير نموذج الانحدار (Discrete Choice Model) حيث يأخذ المتغير التابع قيمة 1 إذا كانت الشركة ممثلة لأحكام القانون مقابل قيمة 0 إن لم تكن ممثلة. إضافة إلى حجم الشركة، يُراعى النموذج خصائص الأخرى للشركة، بما في ذلك عقد العمل (إذا ما كان صاحب العمل يستخدم عقود العمل)، والتسجيل الضريبي، وما إذا كانت الشركة قد خضعت للتفتيش، ونوع الأنشطة الاقتصادية، ونوع الملكية ومكان التشغيل (الضفة الغربية مقابل قطاع غزة). تم تقدير النموذج لامتثال المنشأة لأحكام التأمين ضد إصابات العمل والإجازات المرضية مدفوعة الأجر. تظهر النتائج أنه بمجرد التحكم في خصائص المنشأة، وخاصة فيما يتعلق باستخدام عقد العمل، يصبح تأثير حجم المنشأة غير ذي أهمية إحصائية. يمكن الحصول على التقديرات من المؤلفين عند الطلب.

15 حجم عيّنة المؤسسات صغير جداً بحيث لا يُتيح تقدير مدى الامتثال لأحكام مكافأة نهاية الخدمة في قانون العمل بالنسبة لمن غيروا أعمالهم في الضفة الغربية مقابل قطاع غزة.

مستحقات مكافآت نهاية الخدمة (52% منهم يقومون بذلك بانتظام مقابل 23% بشكل غير منتظم). كما يُظهر الجدول رقم 4، أن نسبة أكبر من أصحاب العمل في الضفة الغربية تطبق هذه الممارسة بانتظام.

تجدر الإشارة إلى أن 29% من أصحاب العمل الممثلين يؤدّون مكافآت نهاية الخدمة "المستحقة" لموظفيهم بوتيرة سنوية في كثير من الأحيان، علماً أن هذه الممارسة تُخالف أحكام قانون العمل كون مكافأة نهاية الخدمة تُقيّم بأجر للعامل/ة قبل إنهاء العمل. من جهة أخرى، يُحتمل أن أصحاب العمل يطبقون هذه الممارسة للتقليل من المخاطر الماليّة المرتبطة بها في حالة ترك العديد من العاملات والعمّال لوظائفهم في فترة متقاربة.

#### الجدول رقم (4): توزيع أصحاب العمل على أساس الادخار النقدي لأغراض مكافأة نهاية الخدمة

الضفة الغربية وغزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	
52%	29%	73%	القيام بادخارات منتظمة لتأمين مكافأة نهاية الخدمة
23%	40%	8%	القيام بادخارات غير منتظمة لتأمين مكافأة نهاية الخدمة
25%	30%	20%	القيام بادخارات غير منتظمة لتأمين مكافأة نهاية الخدمة
100%	100%	100%	

مصدر البيانات هو مسح ظروف العمل.

**إجازة الأمومة مدفوعة الأجر:** إجازة الأمومة مدفوعة الأجر: من بين النساء اللواتي أنجبن أثناء العمل لدى صاحب عملهن الحالي (27% من إجمالي النساء العاملات)، أشار زهاء 85% منهن أنّهن استفدن من إجازة أمومة مدفوعة الأجر. من بين جميع النساء اللواتي حصلن على هذا الاستحقاق، حصل 71% منهن على إجازة مدفوعة الأجر بالكامل مدتها عشرة أسابيع، كما ينص قانون العمل. بالنسبة للبقية، فقد حصلن على أجر بقيمة تقل عن الأسابيع العشر المستحقة<sup>16</sup>. كما اتاحت بيانات مسح ظروف العمل أيضاً تقدير نسبة أصحاب العمل الذين امتثلوا أو أبدوا استعدادهم للامتثال لهذا المستحق في حال وضعت إحدى عاملاتهم خلال فترة عملها. تُظهرُ النتائج أنّ نسبة أصحاب العمل هؤلاء بلغت 64%. مع ذلك، ثَمَّ تفاوت في الامتثال بحسب المنطقة، حيث بلغت النسبة في الضفة الغربية 69% مقابل 49% في قطاع غزة.

الأهم من ذلك، أن هذا الاستنتاج لا يشير بالضرورة إلى أن التقديرات المبلغ عنها للامتثال لأحكام إجازة الأمومة مدفوعة الأجر تتوافق مع معدل امتثال جموع المشغلين. بعبارة أخرى، لا يمكن استنتاج أنّ شريحة أصحاب العمل الذين يمتثلون لهذا الحكم هي 64% لأن النساء قد يخترن أن يعملن لدى أصحاب عمل يمتثلون لأحكام القانون الخاصة بهذا المستحق بالذات. إذ تُظهر البيانات من بين العاملات اللواتي ولدن أثناء العمل السابق 14% فقط حظين بإجازة أمومة مدفوعة الأجر.

بالمحصلة، تُظهرُ النتائج تبايناً في مدى الامتثال باختلاف نوع الحماية الاجتماعية المستحقة، ففي حين أنّ التزام أصحاب العمل بالإجازة المرضية مدفوعة الأجر وتأمين إصابات العمل مرتفع نسبياً (لا سيما في الضفة الغربية)، إلا أنّ الامتثال لا يشمل كافة أطراف أصحاب العمل. كذلك، فإن الارتفاع النسبي لمعدل الامتثال لأحكام إجازة الأمومة مدفوعة الأجر بين النساء المؤهلات لهذا المستحق إنما يعكس—على الأرجح—اختيار النساء العمل في شركات تمتثل لأحكام القانون الخاصة بهذا المستحق. إلا أن معدل الامتثال لأحكام مكافأة نهاية الخدمة منخفض. تجدر الإشارة إلى أن كل ما سبق ذكره مستند إلى بيانات مستقاة من أصحاب العمل والعاملين وتقاريرهم الذاتية، لذلك من المحتمل أن يؤثر عامل خطأ الإجابة على النتائج.

في القسم التالي، نفحص فعالية مؤسسات السلطة الفلسطينية في تعزيز حصول العاملات والعمّال على مستحقات الحماية الاجتماعية، ونسوق جُملة من الأدلة على ما يعترى هذه المؤسسات من ضعف؛ ما يفسر، على الأرجح، ضعف الامتثال الموثق، لا سيما فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة وإجازة الأمومة.

#### الصندوق رقم 2: مفهوم إجراءات تفتيش العمل

تُحدّد اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم (81) لسنة 1947 بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة ورقم 129 بشأن تفتيش العمل في الزراعة ووظائف، ومتطلبات، ومهام، ومسؤوليات أنظمة التفتيش. في هذا الصدد، تشمل الوظائف الرئيسية لأنشطة التفتيش ما يلي:

1. إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل والحماية في مكان العمل
2. تقديم المعلومات والمشورة التقنيّة لأصحاب العمل والعاملات فيما يتعلق بالوسائل الفعالة للامتثال لهذه الأحكام.

16 حجم العينة للسيدات العاملات اللاتي استفدن من إجازة أمومة مدفوعة الأجر صغير جداً بحيث يتعدّد تقسيمها بحسب المنطقة.

إلتزام هذه المهام بفعالية، يجب رفد أنظمة التفتيش بالموارد البشرية الكافية (من مفتشين ومفتشات). غالبا ما يتوافق العدد الأمثل للمفتشين/ات مع عدد المؤسسات وعدد الأحكام القانونية ذات الصلة وتعقيدها. الأهم من ذلك، لا بد من رفد المفتشين/ات بالموارد اللوجستية الكافية، بما في ذلك وسائل النقل لضمان دورية أنشطة التفتيش وشمولها (منظمة العمل الدولية، 2020).

يمكن تصنيف أنشطة التفتيش إلى أنشطة استباقية (تفتيش ميداني مخطط) واستجابية (تتعلق بالشكاوى، والحوادث، والنزاعات). بالنسبة لكلا النوعين، ينبغي للمفتشين/ات تنفيذ أصحاب العمل والعمالات والعمال بشأن طبيعة ومتطلبات ظروف العمل المناسبة—بما في ذلك السلامة في مكان العمل ومستحقات العمل والحماية الاجتماعية، بيد أن الإجراءات التصويبية لا تنفك تكون مفتاح تعزيز الامتثال للأحكام القانونية، والتي تشكل العقوبات ركائزها الأساسية. بالعموم، تتراوح أنظمة الجزاءات ما بين تدابير متساهلة نسبيا، نحو التنبهات الشفوية أو المكتوبة، أو الأوامر الإدارية، إلى الإجراءات الأكثر إرهاقا، مثل الغرامات المالية والمحاكمات (منظمة العمل الدولية، 2020).

من حيث المبدأ، حريء بالعقوبات الردع، إذ يرتبط مدى تأثير الردع ارتباطا مباشرا بتصورات أصحاب العمل فيما يتعلق باحتمالية الكشف عن عدم الامتثال وشدة العقوبة (ويل، 2008). إن العقوبات الفعالة هي تلك التي تُضخم تكلفة عدم الامتثال للأحكام الناظمة لمستحقات العاملين والعمالات ذات الصلة (انخفاض تكلفة العمالة). بالتالي، فإن وضع عقوبات فعالة ورفدها بأنشطة تفتيش استباقية، من خلال إتاحة المزيد من المفتشين/ات والموارد اللوجستية، إنما يُشكّل المفتاح للنهوض بالامتثال. بسياق متصل، يعتمد ارتفاع معدل الامتثال على التفتيش الاستجابي أيضا. تجدر الإشارة هنا لاحتمالية عرقلة أداء الشق الاستجابي من التفتيش جزاء خشية العمالات والعمال من انتقام أصحاب العمل. لمواجهة هذا التحدي، يُقترح إنشاء خطوط ساخنة مباشرة تُتيح للعمالات والعمال تقديم شكاوهم إلى السلطات المختصة بحرية وسرية (انظر/ي: فلاح، 2014).

## 6- وصول وحصول العمال والعمالات على مستحقات الحماية الاجتماعية: تقييم فاعلية القدرات المؤسسية

### 1-6 العقوبات التي يفرضها قانون العمل الفلسطيني

يُنزل قانون العمل الفلسطيني عددا من العقوبات بحق منتهكي أحكامه بخصوص مستحقات الحماية الاجتماعية المشمولة في هذا التقييم باستثناء مكافأة نهاية الخدمة. يُعزى هذا إلى أن الأخير لا يستحق إلا في نهاية علاقة العمل. فيما يلي العقوبات القانونية التي يجب أن تُتخذ بحق أصحاب العمل غير الممتثلين في القطاع الخاص.

**الإجازة المرضية مدفوعة الأجر:** يعاقب صاحب العمل على مخالفة أي من الأحكام الناظمة لهذا المستحق بدفع غرامة لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد على 300 دينار، وتضاعف الغرامة في حالة التكرار (المادة 131).

**إجازة الأمومة المدفوعة الأجر:** يعاقب كل من يخالف حكما الأحكام الناظمة لهذا المستحق بغرامة لا تقل عن 100 دينار ولا تزيد على 500 دينار، وتتعدد الغرامة بعدد العمال الذين وقعت في شأنهم المخالفة وفي حالة التكرار تضاعف (المادة 134).

**إصابات العمل:** يعاقب أرباب العمل الذين لا يلتزمون بتدابير السلامة (كما تنص المادة (90))، وفقا لأحكام المادة (131). أيضا وفقا للمادة (133)، وبالوقوف على خطر أو شدة انتهاك متطلبات السلامة، يحق للوزير إغلاق المنشأة كليا أو جزئيا أو إيقاف أية آلة فيها وذلك إلى أن يزيل صاحب العمل المخالفة. علاوة على ذلك، يُعاقب أصحاب العمل الذين لا يؤمنون عمالهم وعمالهم على إصابات العمل وفقا لأحكام المادة 116 أو لا يتكفلون بعلاج العمالات أو العمال المصابين كما هو منصوص عليه في المادة (117) بغرامة تتراوح بين 100 دينار و500 دينار. لا تعد العقوبة الأخيرة رادعة مثل الواردة في الأحكام المذكورة أعلاه، حيث لا تتضاعف الغرامة في حالة تكرار الانتهاكات أو تعددها.

تُجسد طريقة تنفيذ هذه العقوبات العامل الرئيس الذي من شأنه أن يخفف من تأثير قوة ردعها. كما ذكر أعلاه، فإن العقوبات الفعالة هي تلك التي يتم فرضها بمجرد اكتشاف الانتهاك. في القسم التالي، نوضح أن الممارسات التي يطبقها مفتشو/ات وزارة العمل لا تفي بهذا الشرط. في معظم الحالات، يتم فرض العقوبات بعد تلقي أصحاب العمل غير الممتثلين فيض من الإنذارات. بالإضافة إلى ضعف الإنفاذ، فإن العقوبات المفروضة لا تكفل تغيير أصحاب العمل غير الممتثلين ممارساتهم والامتثال للأحكام ذات الصلة. في حالات عدم الامتثال، يُضطرّ العمالات والعمال المتأثرين إلى رفع دعاوى مدنية للحصول على تعويض نقدي عن ما تكبده من نفقات علاج أو للحصول على تعويضات عن مستحقاتهم من الإجازات المرضية أو إجازة الأمومة. علاوة على ذلك، يُعتبر هذا المسار مكلفا حيث يتعين على العمالات والعمال تغطية أتعاب المحامي (للمزيد بهذا الخصوص، انظر/ي أدناه). كذلك فإن احتمالية قيام العمالات والعمال برفع دعوى قضائية أثناء العمل على أصحاب العمل ضئيلة وهو أمر متوقع

خوفا من انتقام صاحب العمل، بالذات عندما تكون فرص العمل البديلة نادرة. بالمحصلة تُعرقل هذه العوائق حصول العاملات والعمال على مستحقات الحماية الاجتماعية بفعالية.

## 2-6 القدرات التقييمية لأنشطة التفتيش في وزارة العمل

الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في وزارة العمل هي الجهة المسؤولة عن عمليات تفتيش العمل. تتألف هذه الإدارة من أربعة أقسام: قسم السلامة والصحة المهنية، وقسم ظروف العمل، وقسم التوعية والإرشاد، وقسم عمل الأحداث. على الصعيد المناطقي، تمتد فروع الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في 12 مكتبا في جميع أنحاء الضفة الغربية و5 مكاتب في قطاع غزة. تتمثل المسؤوليات الرئيسية للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في وضع خطط وطنية لتفتيش العمل والإشراف على تنفيذها. مع ذلك، فإن التخطيط لأنشطة التفتيش وإدارتها، مثلها مثل مسؤوليات وزارة العمل الأخرى، يتم إجراؤها بشكل مستقل في قطاع غزة.

حاليا، يجري تنفيذ أنشطة التفتيش الميداني التابعة للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل على يد 58 مفتشا في الضفة الغربية و20 مفتشا في قطاع غزة. بحسب المادة (110) من قانون العمل، فإن مهام واختصاصات المفتشين/ات تشمل:

1. متابعة تطبيق تشريعات العمل خاصة ما يتعلق بشروط وظروف العمل بكافة الوسائل المشروعة بما في ذلك استقبال الشكاوى والبلاغات.
2. تزويد أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تساعد في تنفيذ أحكام هذا القانون.
3. إبلاغ الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل بالمخالفات التي تكتشفها أثناء عملها.

حددت المادة (113) الإجراءات التي يمكن للمفتشين اتخاذها بحق المخالفين، كما يلي: " على مفتش العمل أن ينظم محضرا بالمخالفة التي يضبطها وله أن يتخذ أيا من الإجراءات التالية بحق المخالف وذلك بما يتلاءم وطبيعة المخالفة ومدى خطورتها:

1. إسداء النصح والإرشاد.
2. توجيه تنبيه شفهي لإزالة المخالفة خلال مدة محددة.
3. التوصية لهيئة تفتيش العمل بتوجيه إنذار خطي بشأن المخالفة".

بالإضافة إلى هذه الإجراءات، يتمتع مفتشو وزارة العمل بالسلطة القضائية لرفع دعاوى ضد غير الملتزمين (للمزيد انظر/ي المناقشة أدناه). خلال الزيارات الميدانية، يستخدم المفتشون استمارة لتوثيق ثبوت متطلبات ظروف العمل، بما في ذلك ساعات العمل، وإصابات العمل، وظروف العمل للعاملات بما في ذلك إجازة الأمومة، والإجازات مدفوعة الأجر، والأجور، والتأمين على الإصابات والأمراض المتعلقة بالعمل. رغم ذلك، لا يتم تغطية هذا الأخير ضمن بوليصيات التأمين. أيضا، لا تعتبر الإجازة المرضية مدفوعة الأجر جزءا من أنشطة التفتيش لأنها غير مضمنة في نموذج التفتيش.

**عدم إنفاذ مكافأة نهاية العمل:** لا يغطي التفتيش الميداني مكافآت نهاية الخدمة لأنها لا تُستحق إلا بالانتهاء الطوعي أو غير الطوعي للعمل لدى صاحب العمل. إن حُرمت عاملة من هذا المُستحق، يحق لها تقديم شكوى لدى وزارة العمل أو رفع دعوى قضائية على أصحاب العمل لعدم الامتثال. كما أنه لا سلطة قانونية للمفتشين على فرض مكافأة نهاية الخدمة ولكن يمكنهم بدء وتوجيه عملية الوساطة بين العامل/ة وصاحب العمل. يوفر قانون العمل، كما هو موضح أدناه، مبادئ توجيهية للوساطة في المنازعات العمالية الجماعية فقط، وعليه إن قَدَّم عامل أو عاملة شكوى بصفة فردية، يجوز لموظفي علاقات العمل في وزارة العمل التوسط بشكل غير رسمي في النزاع، أي دون تعليمات رسمية لتوجيه عملية الوساطة. في مثل هذه الحالات، يقوم موظفون/ات علاقات العمل لدى وزارة العمل بإبلاغ العاملات والعمال بحقوقهم بالإضافة لحساب مكافأة نهاية الخدمة على النحو الخاص بهم. بذات السياق يعملون على إسداء النصح لأصحاب العمل كي يمتثلوا لأحكام القانون ذات الصلة لكن ليس لديهم سلطة الإنفاذ.

إذا فشلت الوساطة، يُنصح العامل/ة برفع دعوى قضائية على صاحب العمل رغم ما يتطلبه هذا المسار من تكاليف ويستغرقه من وقت قد يمتد لسنوات (للمزيد بهذا الخصوص انظر/ي النقاش أدناه). حتى عندما تنجح الوساطة، فليس هناك ما يضمن أن العامل/ة سيحصل على المُستحقات المُطالب بها كما هو منصوص عليه في قانون العمل. لذا، وتحت ضغوط عملية التقاضي المطولة والمكلفة، قد تنتازل العاملات والعمال لأصحاب العمل ويقبلون بتعويض أقل من ما ينص عليه القانون بالخصوص؛ وعليه، فإن هذا الضرب من الوساطة قد ينتهي على انتهاك أحكام المادة (6) التي تعتبر أحكام قانون العمل بمثابة الحد الأدنى من حقوق العاملات والعمال التي لا يمكن التنازل عنها.

قد يُشكّل غياب تعديل قانوني لإنفاذ مكافأة نهاية الخدمة عاملا رئيسيا في ضعف امتثال أصحاب العمل المُشار إليه في طي

بيانات مسح ظروف العمل. لذا، وفي ظل الافتقار لنظام ضمان اجتماعي نافذ، فإن وزارة العمل بحاجة إلى مراجعة قانون العمل لتطبيق هذا البند بما يتجاوز ما يفرضه قانون العمل حالياً (يجب على أصحاب العمل إخطار وزارة العمل فقط عند تسريح أحد عمّالهم أو عاملاتهم وفقاً للمادة 41). استناداً إلى بيانات مسح ظروف العمل، تشكل نسبة العاملات والعمّال الذين تركوا وظائفهم قسرياً (تم فصلهم) حوالي 5% فقط. تحتاج وزارة العمل إلى متابعة الامتثال عن كثب من خلال إلزام أصحاب العمل بإخطار الوزارة بكل عملية إنهاء عمل طوعية كانت أم غير طوعية.

### 3-6 تسوية الخلافات العمالية

يُرسى قانون العمل خارطة طريق لتسوية نزاعات العمل الجماعية فقط—أي بين واحد أو أكثر من أصحاب العمل وبين العمال أو فريق منهم حول نزاع جماعي (المادة 60). قد تمتد عملية تسوية المنازعات على عدة مراحل. في البداية، يحق للطرفين اللجوء إلى مندوب التوفيق لدى وزارة العمل (مادة 61). إذا فشل مندوب التوفيق في حل النزاع خلال عشرة أيام على الوزير إحالة النزاع إلى لجنة توفيق (المادة 62 والمادة 63)، وإن فشلت لجنة التوفيق في حل النزاع خلال أسبوعين، يحق لأي من طرفي النزاع اللجوء إلى المحكمة المختصة.<sup>17</sup>

الجدير بالذكر أنّ مسارات التوفيق هذه تُوفر سبيل فعّالة لأنها تُجنّب طرفي النزاع الوقت المطول الذي يُتوقع أن تستغرقه تسوية النزاع قضائياً. مع ذلك، فهي لا تخدم سوى جزء بسيط من إجمالي النزاعات لأن معظم قضايا العمل فردية (بين العامل أو العاملة وصاحب العمل). على حين لم يحظر قانون العمل التسويات الفردية، إلا أنه ينص على أن تكون الأحكام المتعلقة بحقوق العاملات والعمّال بمثابة الحدود الدنيا للحقوق التي لا يمكن التنازل عنها (المادة 6)، وبالتالي، فإن نتيجة التسويات الفردية، مثل النزاعات الجماعية، يجب أن تتوافق مع أحكام هذه المادة.

مؤخراً في 2021، تمّت المصادقة على القرار بقانون رقم (32) لسنة 2021 بشأن الوساطة لتسوية النزاعات المدنية—بما في ذلك المنازعات العمالية. وفقاً لهذا القانون، ستشكّل في مقر محكمة البداية إدارة قضائية جديدة تُسمّى دائرة التوسّط للتوسّط في المنازعات المدنية (المادة 1)، يُختار أعضاؤها من بين القضاة المتقاعدين والمحامين/ات والمهنيين/ات وغيرهم من ذوي الخبرة المشهود لهم بالحياد والنزاهة (المادة 1). يُحقّق هذا القانون منفعيتين رئيسيتين، فبموجبه لا بدّ من إتمام تسوية النزاعات المنظورة في غضون ثلاثة أشهر، أمّا ثاني هاتين المنفعتين، فتتمثل بأنّ ما يُبرم بموجبه من تسويات لا طعن عليها (المادة 6). وعليه، يُحظر انتهاك نتيجة تسوياته لحقوق العامل الدنيا بحسب ما تنص عليه المادة 6 من قانون العمل.

### 4-6 قنوات حل النزاعات العمالية: تأملات في بيانات مسح ظروف العمل

تُظهر بيانات مسح ظروف العمل أنّ 5% فقط من أصحاب العمل قد واجهوا نزاعات مع العاملات والعمّال. كما يظهر الجدول رقم (5)، أنّ أكثر من نصف النزاعات تتعلق بمكافأة نهاية الخدمة. لم يشر أي من أصحاب العمل هؤلاء إلى وجود نزاعات تتعلق بإجازة الأمومة. رغم ذلك، من المحتمل أن تتأثر هذه النتيجة بحجم عيّنة أصحاب العمل لأنها قد لا تكون ممثلة على مستوى هذا التحليل (أي الخاص بنوع النزاعات). إذ تظهر بيانات العاملين في مسح ظروف العمل أنّ زهاء نصف العاملات اللائتي قد واجهن نزاعاً مع صاحب عمل سابق أُشرن إلى أنه يتعلق بإجازة الأمومة.<sup>18</sup>

#### الجدول رقم (5): طبيعة نزاع العمل

نسبة مئوية	طبيعة النزاع
0.40%	إجازة سنوية مدفوعة الأجر
0%	إجازة أمومة مدفوعة الأجر
12%	إصابات العمل (الصحة والسلامة المهنية)
48%	مكافأة نهاية الخدمة
7%	مزايا نهاية الخدمة
33%	أخرى
100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل.

17 إذا لم يلجأ أي من الطرفين للقضاء وكان النزاع العمالي الجماعي يمس بالمصلحة العامة يحق للوزير إلزام الطرفين بالمشول أمام لجنة تحكيم يشكلها الوزير بالتنسيق مع الجهات المعنية (المادة 63). يتألف أعضاء اللجنة من: (أ) قاض رئيساً للجنة. (ب) ممثل عن الوزارة. (ج) ممثل عن العمال. (د) ممثل عن أصحاب العمل. (المادة 63). في كل مرحلة من مراحل التسوية المذكورة أعلاه، يُعطى الوسيط صلاحيات الضابطة القضائية فيما يتعلق باستدعاء الشهود، والاستماع، وإجراء المعاينة، والاستعانة بالخبراء.

18 تظهر بيانات مسح ظروف العمل أنه من بين العمال الذين لديهم وظائف سابقة، 5% فقط نشب نزاع بينهم وبين أصحاب أعمالهم السابقين. تتعلق معظم النزاعات بمكافأة نهاية الخدمة/تعويضات الخدمة (57% من إجمالي النزاعات) وإصابات العمل (26%). لكن يجب تفسير هذه النتيجة بحذر نظراً لصغر حجم العينة (حيث لم تشمل سوى 36 مشاهدة).



أشار ما يقرب من ثلثي أصحاب العمل المُستطلعين، الذين واجهوا نزاعات عمالية، إلى أن الخلافات حدثت عقب ترك العاملات والعمّال وظائفهم، بينما أشار سائر أصحاب العمل (33%) إلى أن الخلاف بدأ خلال عملهم لكنه امتد لما بعد ترك الموظفين لوظائفهم. كما أشار ثلثي هؤلاء (أي أصحاب العمل) إلى أن المحاكم كانت القناة الرئيسية التي يلجأ إليها العاملون والعمّالات لحل النزاعات، وذكر 18% فقط من أصحاب العمل أنهم تفاوضوا مباشرة مع العاملات والعمّال (انظر الجدول رقم 6).

من بين جميع الخلافات المبلغ عنها، أشار أصحاب العمل إلى أنه تم حل 41% منها. يُذكر أن حل النزاعات يعتمد إلى حد كبير على القنوات المعتمدة لهذا الغرض، حيث تم تسوية النزاعات التي تم التوسط فيها عن طريق وزارة العمل، وتم حل معظم النزاعات التي تمت معالجتها عبر التفاوض المباشر مع العاملات والعمّال (حوالي 80%). من جهة أخرى، لم يُحل سوى 15% فقط من تلك التي تم إحالتها للمحاكم (انظر أدناه لمزيد من المناقشة بشأن التحديات التي تؤثر على الدعاوى العمالية).<sup>19</sup> في المجموع، تمت تسوية نحو ثلثي النزاعات التي تم حلها عن طريق التفاوض المباشر مع أصحاب العمل، علماً أن بعض هذه النزاعات كانت قد أُحيلت إلى أقدية أخرى في البداية، بما في ذلك المحاكم، قبل أن تُسوى بالتفاوض.

#### الجدول رقم (6): قنوات حل النزاعات العمالية

نسبة مئوية	قنوات حل النزاعات
16%	وزارة العمل
66%	المحاكم
0.02%	لجنة الوساطة عن طريق الغرفة التجارية
18%	التفاوض المباشر مع العاملات والعمّال
0.35%	النقابات العمالية
100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل.

#### 5-6 تقييم أنشطة التفتيش

في هذا القسم، نقيّم فعالية أعمال التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل مع التركيز على نطاق أنشطة التفتيش، والعقوبات القانونية، وشكاوى العاملات والعمّال.

**نطاق أنشطة التفتيش:** بناء على تقرير التفتيش السنوي الصادر عن الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2021، أجرى مفتشو/ات وزارة العمل 11,226 زيارة ميدانية في الضفة الغربية، منها 5,179 زيارة متابعة. إجمالاً، غطت هذه الزيارات 8,164 منشأة يعمل بها 43,951 عامل/ة (بواقع 30,819 عامل و13,132 عاملة). تبلغ النسبة التقديرية للمنشآت المشمولة بأنشطة التفتيش 7.5%<sup>20</sup>، تستوعب حوالي 10% من إجمالي العمالة في المنشآت الخاصة. تشير البيانات المتوفرة من تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لقطاع غزة لعام 2020 إلى أنه تم تفتيش 5,090 منشأة (10% من إجمالي المنشآت).

تتباين أنشطة التفتيش تبايناً كبيراً باختلاف المحافظات وبطريقة لا تتوافق مع عبء التفتيش الذي تحتاجه كل محافظة. كما يُظهر الجدول رقم 7، فإن عدد الزيارات التفتيشية للمحافظات الصغيرة (انظر العمود الأول من الجدول المذكور) مثل قلقيلية وطولكرم مماثل لتلك الخاصة بالمحافظات الكبرى مثل جنين ونابلس.<sup>21</sup> ينطبق هذا الاستنتاج أيضاً على بيت لحم وأريحا. يعود السبب بشكل رئيسي إلى التوزيع غير الكافي وغير المتناسب للموارد البشرية (المفتشين/ات). على سبيل المثال، تخصص وزارة العمل أربعة مفتشين/ات في مدينة جنين التي تضم 12,871 منشأة. بينما، تخصص ستة مفتشين/ات أيضاً في طولكرم التي تضم 7407 منشأة فقط. باستثناء محافظة الخليل، حيث تم تخصيص 17 مفتش/ة في محاولة للمواءمة مع العدد الكبير للمنشآت (انظر/ي العمودين 2 و3 من الجدول). يُظهر العمود الرابع أيضاً من الجدول عبء المفتش/ة وعدد المنشآت لكل مفتش عبر المحافظات. يوضح مؤشر عبء المفتش عدد المنشآت التي يحتاج المفتش لزيارتها حتى يتم تغطية جميع المنشآت. وتظهر البيانات تباينات جمة ما بين المحافظات بحسب هذا المؤشر.

19 يجب تفسير النتائج المتعلقة بقنوات حل النزاعات بجزء لأن حجم العينة قد يكون أصغر من أن يضمن تمثيلاً دقيقاً على مستوى الضفة الغربية وقطاع غزة.  
20 اعتمد على تعداد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني للمنشآت لعام 2017 بخصوص عدد المنشآت. يُذكر أن المنشآت الزراعية غير مشمولة، وعليه فإن الحصص الموقعة للمنشآت التي تم تفتيشها أعلى من الحصص الفعلية.  
21 البيانات الخاصة بأنشطة التفتيش في جميع محافظات قطاع غزة غير متوفرة بسهولة.

## الجدول رقم (7): التوزيع المكاني للزيارات التفتيشية من قبل وزارة العمل في الضفة الغربية

المحافظة	عدد الزيارات (1)	عدد المفتشين (2)	عدد المنشآت (3)	عبء المفتش (مفتش لكل منشأة) (4)
رام الله	1147	8	14880	1860
القدس	486	3	5328	1776
أريحا	536	2	1324	662
بيت لحم	805	4	8507	2127
الخليل	4417	17	22067	1298
جنين	625	4	12871	3218
نابلس	854	7	16178	2311
سلفيت	343	2	2732	1366
قلقيلية	625	2	4061	2031
طوباس	613	3	1786	595
طولكرم	775	6	7407	1235
<b>المجموع</b>	<b>11,226</b>	<b>58</b>		

المصدر: تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل السنوي لعام 2022

**مدى العقوبات القانونية:** نطاق العقوبات القانونية: لا تُقدّم الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل بيانات بشأن نطاق العقوبات القانونية لجميع الأحكام المشمولة بالتقييم (أي تأمين إصابات العمل، والإجازة المرضية المدفوعة، وإجازة الأمومة). من أجل إجراء تقييم واسع النطاق لمدى ردع الإجراءات التي تتخذها الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل عبر توظيف البيانات الخاصة بإجمالي العقوبات القانونية التي اتخذها المفتشون/ات خلال عام 2021. استناداً إلى تقرير تفتيش الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2021، تُظهرُ النتائج انتشار ظاهرة انتهاك الأحكام القانونية في الضفة الغربية. بالمُجمَل، اتخذ المفتشون/ات 3723 إجراء بحق 3697 صاحب عمل غير ممثل (45% من إجمالي الشركات التي تم تفتيشها). جاءت طبيعة هذه التدابير كما يلي: 2975 تنبيه، و628 تحذيراً خطياً، و95 إحالة قضائية، و14 حالة إغلاق منشآت.<sup>22</sup> استناداً إلى أحدث بيانات تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل لعام 2020 لقطاع غزة، بلغ عدد الإجراءات المبلغ عنها 1102 مع سياسات عقوبات مماثلة لتلك المُتخذة في الضفة الغربية (1015 تنبيه، و85 تحذيراً خطياً، وإحالتان إلى القضاء).

بالنظر إلى معدّل الامتثال المنخفض، وفقاً لما ورد في تقارير التفتيش الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، يمكن استنتاج أنّ إجراءات العقوبات التي تتبناها وزارة العمل تفنقر إلى التأثير الرادع. فغالبا ما يتخذ مفتشو/ات وزارة العمل أقل عقوبة ردع بغض النظر عن طبيعة الانتهاك مع أن أحكام المادة (113) تسمح للمفتشين بالاختيار من بين الإجراءات المختلفة من حيث درجة العقوبة بحسب فداحة المخالفة. درجة العادة أ، يختار المفتشون أولاً إخطار غير الممثلين بالانتهاكات المكتشفة قبل إصدار تحذير كتابي إذا واجهوا أصحاب عمل مصريين على المخالفة. وعملاً بأحكام المادة 107، فإنّ الإجراء التصحيحي النهائي الذي يتخذه مفتشو وزارة العمل هو إحالة أصحاب العمل المخالفين إلى المحكمة. نظراً لأن الإجراءات العقابية الأولى والثاني لا يتضمنان أي تكلفة على كاهل صاحب العمل، فإن غير الممثلين سيختارون عدم الامتثال حتى يتم ضبطهم. بالإضافة إلى ذلك، إن مُعطى إحالة المفتشين/ات لـ95 نزاع إلى القضاء لا يُفيد بالضرورة أنّ بقية غير الممثلين قد صوبوا أوضاعهم بعد ضبطهم. على سبيل المثال، تُظهرُ بيانات ظروف العمل أنّ 29% من الشركات التي شُملت بالتفتيش لا تمتثل لمُتطلب التأمين على إصابات العمل؛ ما يُشير دون أدنى شك إلى ضرورة تعزيز متابعة أنشطة التفتيش.

**شكاوى العمال:** شكاوى العاملات والعمّال: تلقت الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في الضفة الغربية 594 شكوى في عام 2021،<sup>23</sup> أكثر من نصف الشكاوى ارتبط بالأجور. يبلغ إجمالي الشكاوى المتعلقة بالأحكام المشمولة بهذا التقييم أقل من مائة (انظر الجدول رقم 8 أدناه). في ظل هذا العدد القليل من الشكاوى المقرون بارتفاع معدّل عدم امتثال، لا سيّما فيما يتعلّق بالتأمين على إصابات العمل ومكافأة نهاية الخدمة، يمكن الاستنتاج أنّ نظام الشكاوى الذي اعتمده وزارة العمل غير فعال في تعزيز حصول العاملات والعمّال إلى مُستحقات الحماية الاجتماعية. قد تكون خشية العمّال والعاملات من انتقام أصحاب العمل غير الممثلين أحد أسباب محدودية إقدامهم على خيار الشكوى. كما قد يرتبط الأمر بتدني وعي العاملات والعمّال فيما يتعلّق بطبيعة الأحكام القانونية (انظر أدناه لمزيد من المناقشة لهذه الجزئية). تجدر الإشارة إلى أنه لا توجد بيانات متاحة لتقييم نظام الشكاوى في قطاع غزة. مع ذلك فإن اتساع نطاق معدّل عدم الامتثال يشير إلى أنه قد لا يكون فعالاً بما فيه الكفاية.

<sup>22</sup> تستخدم الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في الضفة الغربية باستمرار سياسة العقوبات نفسها. يُظهر تقرير GAIP لعام 2019 أن المفتش أجرى 5242 تنبيهاً، و 1838 تحذيراً كتابياً، و 207 إحالة إلى المحكمة.

<sup>23</sup> البيانات الخاصة بنوع الشكاوى في قطاع غزة غير متوفرة بسهولة.

## الجدول رقم (8): توزيع الشكاوى المُقدّمة إلى وزارة العمل في الصّفّة الغربيّة

عدد الشكاوى	أحكام (رقم المادة)
59	إصابات وأمراض العمل (116-130)
20	توظيف النساء (100-106)
9	عمالة الأطفال (93-99)
33	السلامة في العمل (90-92)
617	الأجور (81-89)
97	الإجازات (74-80)
44	ساعات العمل والراحة الأسبوعية (68-73)
89	علاقة العمل الجماعي (49-67)
102	عقود العمل الفردية (24-48)
33	أحكام أخرى (2-23)

المصدر: تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل السنوي لعام 2022

## 6-6 تقييم فعالية النظام القضائي الفلسطيني

يفتقر النّظام القضائي الفلسطيني<sup>24</sup> إلى محكمة عمّالية مختصة، حيث تُرفع الدّعوى العمّالية أمام محاكم الصلح ومحاكم البداية حسب قيمة الدّعوى، بحيث تنظر محاكم البداية في الدّعوى التي تقل قيمتها عن 20,000 دينار أردني.<sup>25</sup> يشكّل الافتقار لمحكمة عمّالية مختصة تحدياً كبيراً يعيق وصول العاملات والعمّال إلى مستحقات الحماية الاجتماعيّة وفقاً للقانون. تُوضّح المُقاربة التّالية، أنّ القضاة مثقلون أصلاً بفيض من القضايا والدّعوى، ناهيك عن إجراءات التقاضي المُعقّلة في ظل نظام الإخطارات غير الفعّال؛ ما يُسفر عن إطالة عملية التّقاضي بشكل كبير، بما في ذلك تلك الخاصة بالدّعوى العمّالية. فضلاً عن ما ينطوي عليه مسار رفع العمّال والعاملات دعوى على أصحاب العمل غير الممثلين من تكاليف ويستغرقه من وقت؛ الأمر الذي قد يضعف موقفهم ويدفعهم للتنازل أمام ضغط أصحاب العمل والقبول بتعويض نقدي أقل من ما ينصّ عليه قانون العمل. فيما يلي نقدم مقارنة شاملة لأوجه القصور التي أُشير إليها في هذه الفقرة.

**عبء عدد الدّعوى القضائيّة:** تُظهرُ البيانات التي تم الحصول عليها من مجلس القضاء الأعلى أنّ عدد الدّعوى العمّالية المرفوعة في عام 2021 بلغ 4363 قضية في محاكم الصّفّة الغربيّة، أي نحو 16% من إجمالي الدّعوى القضائيّة.<sup>26</sup> كما تُظهرُ البيانات أن عدد وحصة القضايا العمّالية قد ازداد خلال السنوات الماضية (انظر الرّسمين البيانيين رقمي 1 و2). من حيث الموارد البشريّة، يبلغ عدد القضاة في الأرض الفلسطينيّة المحتلّة<sup>27</sup> 264 (بواقع 231 قاضي/ة في الصّفّة الغربيّة مقابل 33 قاضي/ة في قطاع غزّة)، وهو ما يُشكّل ارتفاعاً بواقع 64 قاضي عما كان عليه عام 2016.<sup>28</sup> يبلغ العدد الحالي للقضاة 7.2 قاضٍ لكل 100,000 مواطن/ة في الصّفّة الغربيّة و1.03 قاضٍ لكل 100,000 مواطن في قطاع غزّة، وهي نسب أقل بكثير من نظيراتها في الدّول الأوروبيّة (20 قاضي/ة لكل 100,000 نسمة).<sup>29</sup>

في ظل النّقص الكبير في الموارد البشريّة، نجد العبء اليومي للقضايا لكل قاضٍ مرتفع للغاية، حيث يتراوح بين 50-60 دعوى قضائيّة وفقاً لإفادات عدد من القضاة الذين تمّت مقابلتهم لأغراض التّقييم. يُشكّل هذا العبء ضعفي عدد القضايا التي يُمكن للقضاة مُعالجتها بفعاليّة. وللتعامل مع العدد اليومي المتزايد من القضايا، يلجأ القضاة في كثير من الأحيان إلى التّأجيل؛ ما يؤدي إلى تأخير البت بالدّعوى تأخيراً كبيراً. في ظل هذه المُعطيات، قد يصل متوسط وقت التقاضي إلى ثلاث سنوات. وبهذا الصّدّد، لا تتفكّك البيانات الواردة من مجلس القضاء الأعلى تُظهرُ أنّ الدّعوى القضائيّة المعاد تسجيلها من العام السابق تشكل أكثر من نصف إجمالي الدّعوى القضائيّة (انظر الجدول رقم 9).

24 يتألّف النّظام القضائي في الأرض الفلسطينيّة المحتلّة من محاكم الاستئناف، ومحاكم البداية، ومحكمة الصلح، والمحكمة العليا. تشمل الأخيرة محاكم التقض ومحكمة العدل العليا. حَسَب المسار الاعتيادي، تُرفع الدّعوى القضائيّة محاكم البداية أو محاكم الصلح أولاً، أمّا الاستئناف على أحكام القضاء بخصوص هذه الدّعوى، فيتم أمام محاكم الاستئناف والتقض.

25 راجع/ي المادتين 39 و41 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة والتجارية رقم (2) لسنة 2001.

26 البيانات الخاصّة بالقضايا في قطاع غزة غير متوفرة بسهولة.

27 مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي لعام 2020.

28 مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي لعام 2020.

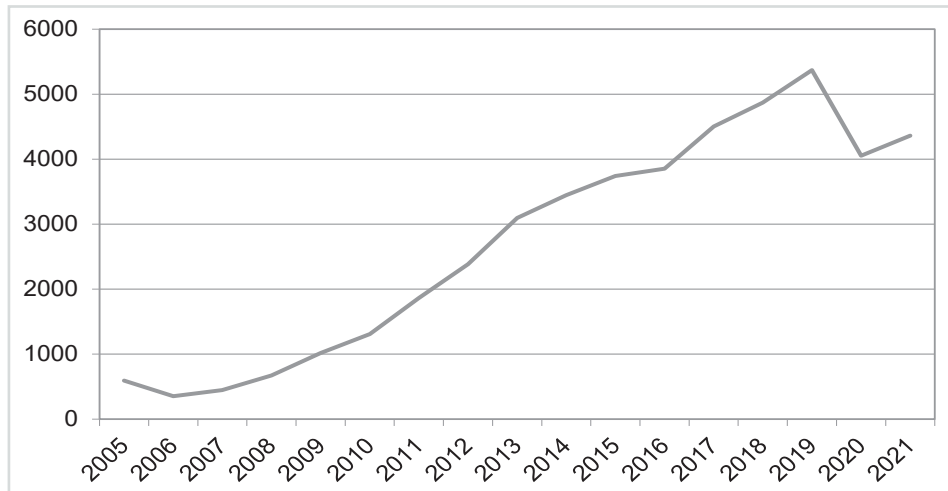
الجدول رقم (9): توزيع الدعاوى القضائية: ما بين معلقة، ومبتوت بها، والمُصدِر حُكم بشأنها

السنة	الدعاوى المعلقة من العام السابق	الدعاوى الواردة	مجموع الدعاوى	الدعاوى مع الأحكام
2017	33,092	30,123	63,215	26,743
2018	36,465	31,725	68,190	29,304
2019	38,879	33,074	71,953	31,016
2020	40,937	15,158	56,095	22,242

مصدر البيانات: مجلس القضاء الأعلى.

للإسهام في معالجة نقص عدد القضاة، خصص مجلس القضاء الأعلى (في أيار/مايو من عام 2021) خمسة قضاة للتعامل حصرياً مع القضايا العمالية في الضفّة الغربية<sup>30</sup>. مع ذلك ونظراً لارتفاع عدد الدعاوى القضائية، لا بدّ من تعيين عدد أكبر من القضاة المتخصصين. بسياقٍ متصل، استحدث مجلس القضاء الأعلى إصلاحاً جديداً لتقصير فترة التقاضي، بحيث يقتصر عدد التأجيلات على ثلاث مرّات كحد أقصى على ألا تتجاوز فترة التّأجيل مدّة شهر. مع ذلك، ما لم يزداد عدد القضاة بشكل كافٍ، فمن غير المرجح أن تؤتي النتيجة المرجوة من هذا الإصلاح أوكلها. أيضاً نظراً للعدد الكبير من القضايا العمالية، لا بدّ من إنشاء محكمة عمالية مختصة لضمان اكتساب قضاة الدعاوى العمالية المهارات والخبرات ذات الصلة من أجل عملية قضائية سليمة تُجز في أوانها. يفترق العديد من القضاة حالياً إلى التّدريب المناسب أو الخبرة للتعامل مع الدعاوى العمالية بهذه الطريقة.

الشكل رقم (1): عدد القضايا العمالية في الضفّة الغربية: 2005-2021



مصدر البيانات: مجلس القضاء الأعلى.

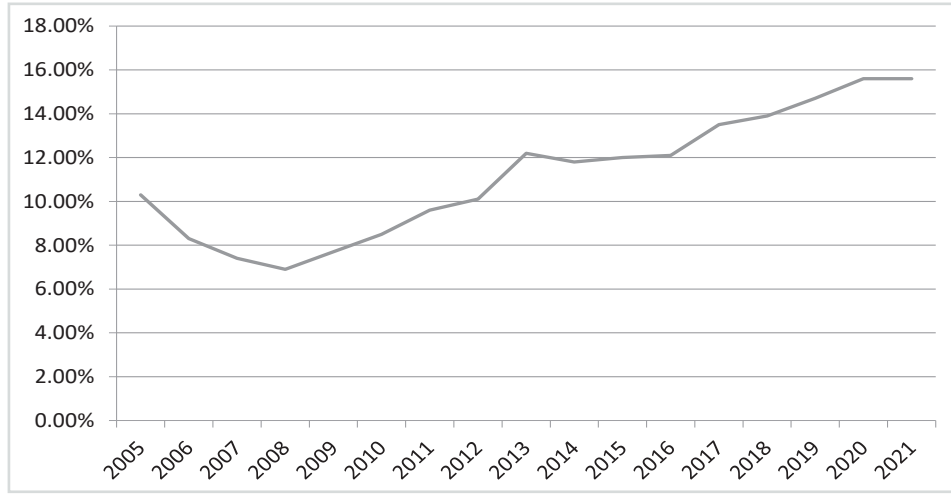
رسوم الدعاوى العمالية: يعفي قانون العمل العاملات والعمّال من دفع الرسوم القضائية، حيث تنصّ المادة (4) على إعفاء "العمال من الرسوم القضائية في الدعاوى العمالية التي يرفعونها نتيجة نزاع يتعلق بالأجور أو الإجازات [بما في ذلك إجازة الأمومة والإجازة المرضية مدفوعة الأجر] أو بمكافآت نهاية الخدمة أو بالتعويضات عن إصابة العمل أو بفصل العامل فصلاً تعسفياً." مع ذلك، إذا اختارت العاملة رفع دعوى، فسيتعين عليها تغطية أتعاب المحامي التي تتراوح بين 5% و25% من تعويض الأجر.<sup>31</sup> كما ذكر أعلاه، لا يحتاج المدعون ممثل قانوني لرفع قضاياهم أمام محكمة الصلح، ولكن في هذه الحالة قد لا يمتلك العاملات والمهاترات القانونية لتمثيل أنفسهم. بالتالي، فإن صافي أتعاب المحامي أو قيمة التعويض النقدي أو مكافأة نهاية الخدمة الذي قد يحصل العاملات والعمّال عليه من خلال التقاضي من المرجح أن يكون أقل من الحد الأدنى لحقوق العاملات والعمّال التي يفرضها قانون العمل في مادّته السادسة.

30 See <https://wafa.ps/Pages/Details/22955>.

[https://maqam-najah-edu.translate.google/legislation\\_!/270/x\\_tr\\_sl=ar&\\_x\\_tr\\_tl=en&\\_x\\_tr\\_hl=ar&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://maqam-najah-edu.translate.google/legislation_!/270/x_tr_sl=ar&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=ar&_x_tr_pto=sc).

31 لائحة آداب مهنة المحاماة:

## الشكل رقم (2): حصة القضايا العمالية في الضقة الغربية: 2005 – 2021



مصدر البيانات: مجلس القضاء الأعلى.

**عدم كفاءة نظام الإخطار القضائي:** الإخطار القضائي هو نظام تبليغ قضائي مُصمم لإشعار المعنيين بحضور جلسات المحكمة المُجدولة مسبقاً للحفاظ على الحقوق القانونية للمدعين والمدعى عليهم والدفاع عنها. حددت المادة (8) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 مقتضيات التبليغ القضائي. بشكل أساسي، يجب التبليغ في أيام العمل بين الساعة صباحاً والساعة مساءً، ما لم يسمح القاضي بخلاف ذلك. كما تنص المادة (11) من القانون المذكور على ما يلي: "يتعين على قلم المحكمة تسليم مأمور التبليغ أو مكتب البريد البلاغ المراد تبليغه في مدة أقصاها يومين من تاريخ ورودها إليه أو من تاريخ صدور الأمر بتبليغه" وأنه "على المأمور تبليغ الأوراق القضائية المُسلمة إليه خلال مدة أقصاها أسبوع من تاريخ استلامها ما لم تأمر المحكمة بخلاف ذلك".

علاوة على ذلك، تُشدد المادة (9) على وجوب تضمين البلاغ جُملة من البيانات، من جُملة: اسم المحكمة ورقم الدعوى، واسم المُراد تبليغه وعنوانه وصفته، وما إلى ذلك. إذا ما لم يتم تحديد هذه المعلومات بدقة قد تتعثر عملية التبليغ وتطول كثيراً وقد تُضحي عقبة رئيسة أمام تحقيق التقاضي الفعّال في أوانه. ثمّ العديد من الدعاوى القضائية المؤجلة نتيجة خلل في التبليغ. على سبيل المثال، تُظهر أحدث البيانات الواردة من مجلس القضاء الأعلى أنه تم تأجيل 2364 دعوى في عام 2013 لأسباب متعلقة بالتبليغ وأنه جرى إرجاء 15,789 حالة لأغراض إعادة التبليغ.

خلاصة القول، من المتوقع أن تسفر إجراءات التقاضي المكلفة والمطولة الناجمة عن النقص في عدد القضاة وعدم كفاءة نظام التبليغ القضائي—عن إعاقة حصول العاملات والعمّال على مستحقات الحماية الاجتماعية المنصوص عليها بموجب القانون، ومن المتوقع أيضاً أن تؤدي هذه العوامل إلى تقليل لجوء العاملات والعمّال إلى القضاء وقد تدفعهم لقبول بتسوية مع أصحاب العمل غير الممثلين دون المستوى الأمثل.

## 7- توعية العاملات، والعمّال، وأصحاب العمل بشأن أحكام الحماية الاجتماعية

أتاحت لنا بيانات مسح ظروف العمل بداية فرصة تحري مدى وعي العاملات والعمّال وأصحاب العمل فيما يتعلّق بالأحكام الخاصة بمستحقات الحماية الاجتماعية كما حددها قانون العمل. نسوق في هذا القسم جُملة من الإحصائيات بشأن شريحة أصحاب العمل الذين تلقوا دعماً توعوياً بشأن أحكام قانون العمل على يد مفتشي/ات وزارة العمل، كما نتطرق في هذا القسم إلى مدى رضی أصحاب العمل عن الأنشطة التوعوية التي تقوم بها وزارة العمل. تُظهرُ بيانات مسح ظروف العمل أنّ 39% فقط من أصحاب العمل أشاروا إلى أنّ وزارة العمل قد تواصلت معهم لأغراضٍ توعوية. لم تكن الاجابات خاصة بفترة زمنية معينة، لذا يمكن أن يشمل ذلك أصحاب العمل الذين تم التواصل معهم قبل عدة سنوات. وعلى الصعيد الإقليمي، استفاد المزيد من أرباب العمل في قطاع غزة من أنشطة التوعية التي تقوم بها وزارة العمل (55%)، أي حوالي ضعف الحصة في الضفة الغربية. على الرّغم من أن أنشطة التوعية التي تقوم بها وزارة العمل أبعد ما تكون عن الشمول، إلا أن معظم من تلقوها من أصحاب العمل أثنوا عليها وقيّموها بدرجات عالية، حيث قيّم 78% من أصحاب العمل هذه الأنشطة بالجيدة، و16% أعطوها درجة متوسطة من حيث الرّضى، في المقابل، وسّم 5% المتبقين هذه الأنشطة بالضعف.

تم أيضاً فحص مدى وعي أصحاب العمل والعاملات والعمّال بأحكام الحماية الاجتماعية من خلال القياس المباشر

لمعرفتهم بمواد مختارة منها حسب ما وردت في قانون العمل. تحقيقاً لهذه الغاية، طُلب من أصحاب العمل والعمال والعمّال المُستطلعين الإجابة ب صح أم خطأ على عدد من العبارات ذات الصلة بالأحكام المُستهدفة. يُبين الجدول رقم 9 و 10 الاستنتاجات الخاصّة بإجابات أصحاب العمل والعمّالين والعمال على التوالي على هذه العبارات. يُظهر الجدول أيضاً نسبة أصحاب العمل الذين أجابوا إجابة صحيحة (وضعت الإجابة الصحيحة لكل عبارة خاطئة بين قوسين كما هو ظاهر أدناه). تُظهر الاستنتاجات محدوديّة معرفة أصحاب العمل بأحكام الحماية الاجتماعيّة المشمولة في التقييم؛ فمن أصل ثمان عبارات صح/خطأ، أصاب أصحاب العمل في الإجابة عن زهاء النصف فقط (بمعدّل 4.4/8). وأظهرت النتائج ضعف إمام غالبية أصحاب العمل فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة، والإجازة السنويّة مدفوعة الأجر، ووقت استحقاق إجازة الأمومة مدفوعة الأجر. من ناحية أخرى، فإن أصحاب العمل على دراية جيدة بالإجازات المرضيّة المدفوعة والتغطية التأمينية ضد إصابات العمل. أمّا حسب المناطق، فُتُظهِرُ النتائج أن أصحاب العمل في الضفّة الغربيّة أكثر وعياً نسبياً بأحكام الحماية الاجتماعيّة، بمتوسط 4.7 مقابل 4.03 في قطاع غزّة (انظر الجدول رقم 10).

تسمح بيانات مسح ظروف العمل أيضاً باختبار فعالية جهود وزارة العمل لزيادة وعي أصحاب العمل فيما يتعلق بأحكام الحماية الاجتماعيّة كفحص أدق من ذلك الذي يستند الى السؤال عن رأيهم حول فعاليتها كما ناقشنا أعلاه. تحقيقاً لهذه الغاية، فحصنا إذا ما كان أصحاب العمل الذين تواصلت معهم وزارة العمل لغرض رفع مستوى الوعي يحققون نتائج أفضل من حيث معرفة أحكام الحماية الاجتماعيّة من أولئك الذين لم تستهدفهم الوزارة. لإجراء هذه العمليّة، استخدمنا الانحدار الخطي متعدد المتغيرات (Multivariate Regression Model)، بحيث يكون المتغير التابع هو متوسط الدرجة لكل صاحب عمل. أما المتغير التوضيحي الرئيسي (Explanatory variable) هو مؤشر (متغير وهمي-dummy variable) يوضح ان تم التّواصل مع صاحب العمل (المنشأة) لأغراض رفع الوعي. يضبط نموذج الانحدار الخطي متعدد المتغيرات تأثير عدد من خصائص المنشآت، بما في ذلك: ما إذا كانت تُبرم عقد عمل مع موظفيها، وما إذا كانت مسجلة لدى وزارة الماليّة والتّخطيط (لإثبات الطّابع الرّسمي لعمل المنشأة)؛ وعدد العاملات والعمّال بأجر؛ ونوع ملكيّة المنشأة؛ ونوع النّشاط الاقتصادي.

تشير تقديرات نموذج الانحدار الخطي الواردة في ملحق رقم 1 (جدول ج) إلى أنّ أنشطة التوعية التي قامت بها وزارة العمل كانت فاعلة في قطاع غزّة فقط، علماً أنّ وعي أصحاب العمل الذين تواصلت معهم وزارة العمل أعلى بشكل هامشي بأحكام الحماية الاجتماعيّة ممن لم تتواصل معهم. على وجه الخصوص، سجل أولئك الذين تم التّواصل معهم نحو نصف نقطة (من أصل ثمانية) أعلى من نظرائهم الذين لم تتواصل معهم الوزارة.<sup>32</sup>

جاءت التّناج مشابهة أيضاً بالنسبة للعمال والعاملات: فمن أصل عشر عبارات، أصابوا بالإجابة عن نحو أربعة منها—بمتوسط 4.19. ثمّ ضعف في إمام غالبية العمّال والعاملات فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة، والإجازة السنويّة مدفوعة الأجر، المُلفّت أن الأسئلة المتعلقة بإجازة الأمومة، والتي تم الرد عليها فقط من قبل النساء العاملات، تظهر أن غالبية هذه الشريحة غير مدركة أن تاريخ استحقاق إجازة الأمومة يسبق تاريخ الوضع. كما أن قسم كبير من النساء العاملات (39%) لا يدركن أن فترة إجازة الأمومة تمتد لعشرة أسابيع. من ناحية أخرى، تتمتع العاملات والعمّال بمعرفة جيدة بالإجازات المرضيّة المدفوعة والتأمين ضد إصابات العمل. على غرار نتائج أصحاب العمل، فإن مستوى الوعي بأحكام مستحقات الحماية الاجتماعيّة في الضفّة الغربيّة أعلى قليلاً منه في قطاع غزّة، حيث بلغ المتوسط في الضفّة 4.4/8 مقابل 3.6/8 في القطاع (انظر الجدول رقم 11).

### الجدول رقم (10): وعي أصحاب العمل بأحكام الحماية الاجتماعيّة

الضفة الغربية (1)	قطاع غزّة (2)	الضفة الغربية وقطاع غزّة (3)
51%	35%	45%
29%	26%	28%
29%	11%	21%

يحق لصاحب العمل دفع مكافأة نهاية الخدمة على أقساط (للمبلغ المستحق) قبل انتهاء/إنهاء عمل العامل/ة (خطأ، يجب دفع مكافأة نهاية الخدمة دفعة واحدة في نهاية مدة التوظيف).

يستحق العامل الذي قضى أقل من خمس سنوات في الشركة واستقال مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاه في العمل (خطأ، وفقاً للمدة التي قضاه العامل يستحق العامل ثلث آخر أجر تقاضاه قبل نهاية التوظيف عن كل سنة).

يحق للعامل الذي أكمل سنة واحدة في العمل الحصول على 21 يوماً من الإجازة السنوية مدفوعة الأجر (خطأ، يحق للعامل الذي قضى هذه المدة إجازة سنويّة مدفوعة الأجر مدتها 14 يوماً)

32 لا تتيح البيانات المأخوذة من مسح ظروف العمل الخاصة بالعمال تحري ارتباط بين معرفة العمال فيما يتعلق بأحكام الحماية الاجتماعيّة وجهود وزارة العمل التوعوية، إذ لم يتضمن الاستبيان الخاص بهذا المسح أي مؤشر على ما إذا كان قد تم توظيف عمال العينة في الوقت الذي تم فيه الاتصال بالمنشأة من قبل وزارة العمل.

الضفة الغربية (1)	قطاع غزة (2)	الضفة الغربية وقطاع غزة (3)	
%93	%81	%88	يحق للعامل الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوماً سنوياً (نعم)
%64	%58	%61	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة عشرة أسابيع (نعم)
%72	%57	%66	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لكل ولادة (نعم)
%39	%57	%47	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر بعد الولادة فقط (خطأ، يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر قبل الوضع)
%75	%28	%55	في حالة حصول العامل المصاب على تعويض الإصابة، فلا يحق له الحصول على مكافأة نهاية الخدمة (خطأ، يحق للعمال الحصول على مكافأة نهاية الخدمة بغض النظر عن تعويض إصابة العمل)
%91	%91	%91	يجب على صاحب العمل تأمين جميع عماله ضد إصابات العمل لدى إحدى شركات التأمين المرخصة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (نعم)

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

### الجدول رقم (11): وعي العاملات والعمال بأحكام الحماية الاجتماعية

الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	
%86	%70	%93	يحق للعاملات والعمال مكافأة نهاية الخدمة فور انتهاء العمل (صحيح)
%26	%23	%28	يحق لصاحب العمل دفع مكافأة نهاية الخدمة على أقساط (للمبلغ المستحق) قبل انتهاء/إنهاء عمل العامل/ة في الشركة (خطأ، يجب دفع مكافأة نهاية الخدمة دفعة واحدة في نهاية مدة التوظيف)
%22	%21	%23	يستحق العامل الذي قضى أقل من خمس سنوات في الشركة واستقال مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل (خطأ، وفقاً للمدة التي قضاها العامل يستحق العامل ثلث آخر أجر تقاضاه قبل نهاية التوظيف).
%20	%8	%25	يحق للعامل الذي أكمل سنة واحدة في العمل الحصول على 21 يوماً من الإجازة السنوية مدفوعة الأجر (خطأ، يحق للعامل الذي قضى هذه المدة إجازة سنوية مدفوعة الأجر مدتها 14 يوماً)
%85	%81	%87	يحق للعامل الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوماً سنوياً (صحيح)
الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	
%80	%88	%77	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة عشرة أسابيع (صحيح)
%82	%87	%80	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لكل ولادة (صحيح)
%23	%7	%29	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر بعد الولادة فقط (خطأ، يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر قبل الوضع)
%52	%25	%64	في حالة حصول العامل المصاب على تعويض إصابة عمل، فلا يحق له الحصول على مكافأة نهاية الخدمة (خطأ، يحق للعمال الحصول على مكافأة نهاية الخدمة بغض النظر عن تعويض إصابة العمل)
%92	%88	%94	يجب على صاحب العمل تأمين جميع عماله ضد إصابات العمل لدى إحدى شركات التأمين المرخصة في الأراضي الفلسطينية المحتلة (صحيح)

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل + العاملات فقط هم من أجابوا على هذا السؤال.

تتمثل الرسالة بعيدة المدى التي يمكن استخلاصها من التحليل أعلاه في أن القدرة المؤسسية لتعزيز وصول العاملات والعمّال إلى أحكام الحماية الاجتماعية ضعيفة. يمكن تعليل ذلك بعدم فعالية النظام القضائي، وعدم فعالية الإنفاذ والتنفيذ لدى وزارة العمل، ناهيك عن الافتقار إلى الممارسات الرادعة وإجراءات التفتيش الفعّالة، علماً أنه يُمكن عزو هذا العامل الأخير إلى عدد من العوامل أبرزها: 33

- نقص مرافق التفتيش، لا سيّما وسائل النقل: ليس لدى المفتشين/ات عدد كافٍ من المركبات للقيام بأنشطة التفتيش بشكل فعّال. في الواقع، تخصص وزارة العمل سيارة واحدة فقط لكل مكتب تفتيش لتنفيذ مختلف المهام المنوطة بذلك المكتب بما في ذلك التفتيش الميداني.
- نقص الموارد البشرية للقيام بالمتابعة الفعّالة للحالات التي يُغطيها المفتشون/ات بتقاريرهم المرفوعة إلى المديرية العامّة لإدارة الشؤون الداخليّة والمعلومات.
- ضعف الحوافز، حيث أنّ أنشطة التفتيش ليست قائمة على الحوافز. ففي كثير من الأحيان، لا يتقاضى المفتشون/ات مكافآت كافية لقاء ما يقومون به من عمليات تفتيش جيدة.
- أعباء الشهادة في المحكمة: يحجم بعض المفتشين عن رفع دعوى أمام المحكمة بسبب ما تستغرقه العملية من وقت، حيث يجد بعض المفتشين/ات أنه من غير المناسب قضاء ساعات طويلة في طوابير المحكمة للإدلاء بشهادتهم في قضية واحدة.

### الصندوق رقم 3: الحماية الاجتماعية للعمال والعمّال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي والمستوطنات الإسرائيلية غير القانونية

يستوعب سوق العمل الإسرائيلي عددا كبيرا من العاملات والعمّال الفلسطينيين (بواقع 24% من إجمالي العاملات والعمّالين بأجر في الضفّة الغربيّة، حسب مسح القوى العاملة 2019)، وذلك بسبب معدلات البطالة المرتفعة والأجور المنخفضة نسبيا في الأرض الفلسطينية المحتلة (منظمة العمل الدوليّة، 2021؛ الاتحاد الدولي لنقابات العاملات والعمّال، 2021). يعد العاملات والعمّال الفلسطينيون عمالة بديلة رخيصة للتخفيف من نقص العمالة في سوق العمل الإسرائيلي. كما هو موضح أدناه، غالبا ما يتعرضون لظروف عمل قاسية ويحرمون من مستحقّات الحماية الاجتماعية التي تستحق لهم (الاتحاد الدولي لنقابات العاملات والعمّال، 2021).

رسميا، يرتبط الانتقال إلى سوق العمل الإسرائيلي بنظام تصاريح يربط عموما العاملات والعمّال الفلسطينيين بأرباب عمل إسرائيليين محددتين مسبقا. يُستثنى من هذا المثّلب العاملات والعمّال الفلسطينيين المقيمين في القدس الشرقية الذين لديهم تصريح إسرائيلي للإقامة الدائمة. جدير بالذكر أن معظم العاملات والعمّال الفلسطينيين المصرح لهم بالعمل في السوق الإسرائيليّة يُحرمون بأسلوبٍ منهجي من حقوقهم في الحماية الاجتماعية، على الرغم من الخصومات الإلزامية من الأجور ومساهمات أصحاب العمل في المنافع الاجتماعية. أقل من 16% من العاملات والعمّال الفلسطينيين الحاصلين على تصاريح عمل قانونيّة حصلوا على إجازة مرضيّة مدفوعة الأجر وحوالي 21% فقط من العاملات والعمّال الفلسطينيين الحاصلين على تصاريح حصلوا على إجازة سنوية مدفوعة الأجر (منظمة العمل الدوليّة، 2019). من ناحية أخرى، حوالي 26%<sup>34</sup> من العاملات والعمّال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي لا يملكون تصريح عمل (أي يعملون بشكل غير قانوني) ولا يحصل هؤلاء العاملات والعمّال على أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية.

من الناحية القانونية، يجب على أصحاب العمل الإسرائيليين أن يدفعوا للعمال الفلسطينيين على الأقل الحد الأدنى للأجور السائد ومنحهم جميع المزايا الاجتماعية المنصوص عليها في قانون العمل الإسرائيلي واتفاقيات المفاوضات الجماعية (الاتحاد الدولي لنقابات العاملات والعمّال، 2021). مع ذلك، من أجل تحصيل هذه المستحقّات، يجب على أصحاب العمل تزويد العاملات والعمّال بقسيمة راتب.<sup>35</sup> 39% فقط من العاملات والعمّال الفلسطينيين، باستثناء حاملي الإقامة الدائمة في إسرائيل، يتلقون قسيمة رواتب من أرباب عملهم الإسرائيليين. الجدير بالذكر أنّ قسائم الرواتب غالبا ما تتضمن بيانات غير دقيقة بشأن ساعات العمل والأجور؛ ما يحرم العاملات والعمّال من مستحقّاتهم في الحماية الاجتماعية التي يتم احتسابها بناء على هذه المعلومات. غالبا ما يتردد العاملات والعمّال في المطالبة بحقوقهم خوفا من الإجراءات الانتقامية لأصحاب العمل الإسرائيليين، لا سيّما إلغاء تصاريح العمل الخاصة بهم (الاتحاد الدولي لنقابات العاملات والعمّال، 2021).

يعمل معظم الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي (86%) في قطاع البناء والتعدين، حيث ترتفع مخاطر وقوع إصابات العمل.<sup>36</sup> على الرغم من تأمينهم ضد إصابات العمل بموجب القانون الإسرائيلي للضمان الاجتماعي، إلا أن معظم العاملات والعمّال غير قادرين على الحصول على رعاية صحية مناسبة أو تعويض الإصابات، بسبب أن العاملات والعمّال الفلسطينيين

33 بناء على مقابلات مع مفتشي/ات وموظفي/ات وزارة العمل.

34 مصدر البيانات: مجلس القضاء الأعلى، 2019.

35 تحتوي قسيمة الراتب على معلومات التوظيف التي تشمل من جملة ما تشمل: تاريخ بدء العمل؛ وأيام وساعات العمل، وأيام الإجازة والإجازات المرضيّة؛ ومستوى الأجور والمدفوعات الأخرى (بما في ذلك أجر العمل الإضافي، ومستحقّات النفاة، وتعويض الإجازة السنوية والمرضية)، والمدفوعات الخاضعة بضريبة الدخل واشتراقات الضمان الاجتماعي.

36 في العام 2020، توفي 47 فلسطينيا بسبب حوادث عمل في إسرائيل، جميعهم تقريبا كانوا يعملون في قطاع البناء. انظر



لا يحق لهم تلقي الرعاية الطبية داخل إسرائيل باستثناء الاسعافات الأولية في حالات الطوارئ. علاوة على ذلك، يتعين على العاملات والعمّال تغطية تكاليف الرعاية الصحية من أموالهم ثم استردادها من أصحاب العمل في عملية غالباً ما تكون معقدة ويتم تقديم الوثائق باللغة العبرية فقط. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم العاملات والعمّال غير قادرين على تمويل هذه التكاليف بأنفسهم دون سداد فوري، وعلى الأرجح سيخسرون أجورهم بسبب التغيب عن العمل. لهذه الأسباب، يشكل الفلسطينيون 5% فقط من إجمالي عمال البناء الذين يتلقون تعويضات إصابات العمل، على الرغم من أن 50% من الإصابات في هذا القطاع من نصيب الفلسطينيين (انظر الاتحاد الدولي لنقابات العاملات والعمّال، 2021).

## 8- قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016 المُعلّق: مراجعة إرشادية

في عام 2016، صادق الرئيس الفلسطيني على قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي والذي يشمل أ) التأمين ضد إصابات العمل، ب) التقاعد والعجز والوفاء، ج) إجازة الأمومة. وفقاً لما ينص عليه هذا القانون، يتم تقاسم تكلفة توفير أول مُستحقين بين العاملات والعمّال (بنسبة 7% من الأجر) وأصحاب العمل (بنسبة 9% من الأجر) (انظر/ي أدناه للمزيد بشأن المُستحقات المتعلقة بإجازة الأمومة). كما يغطي هذا القرار بقانون التأمين الصحي، وتأمين البطالة، وتأمين التعويضات العائلية. لكن نصت المادة رقم (3) على أن يتم تطبيق هذه التأمينات تدريجياً وربطها بإصدار أنظمة عن مجلس الوزراء. ومع اقتراب موعد نفاذ القانون في 2018، تم تعليقه عقب شهور من الاحتجاجات المدنية واسعة النطاق.

**موقف القطاع الخاص من قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق:** قبيل تعليق قانون الضمان الاجتماعي، قدم ممثلون عن القطاع الخاص اقتراحات لتنقيح القانون، شملت التالي:<sup>37</sup>

- تعليق الاشتراك الإلزامي في قانون الضمان الاجتماعي لمدة 10 سنوات. خلال هذه الفترة، يجب أن يكون الاشتراك في صندوق الضمان الاجتماعي اختياريًا لأصحاب العمل والعمّال والعاملات؛
- تعزيز حوكمة صندوق الضمان الاجتماعي، بحيث يتم مراعاة معايير الشفافية عند تعيين الموظفين واتباع المعايير الدولية في إجراءات العمل؛
- تشكيل لجنة تضم ممثلين عن الحكومة والقطاع الخاص والعمّال والعاملات لبدء حوار يهدف تعديل أحكام قانون الضمان الاجتماعي واستعادة الثقة ما بين الأطراف كافة؛
- التأكد من أن مجلس إدارة صندوق الضمان الاجتماعي يمثل أصحاب المصلحة بأمانة ويأخذ في الاعتبار التوزيع الجغرافي للعمال وأصحاب العمل؛
- رفع الوعي بأحكام قانون الضمان الاجتماعي بشكل فعال؛
- وضع اللوائح الداخلية للصندوق لتسيير العمل على تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي؛
- دراسة تأثير تطبيق قانون الضمان الاجتماعي على الاقتصاد الفلسطيني.

**تسوية حقوق العمل قبل إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي:** ينص قانون الضمان الاجتماعي المعلق على إلزام صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة وأي حقوق أخرى مستحقة بمقتضى أي قانون أو نظام أو اتفاق للعمّال والعاملات لديه عن الفترات السابقة لنفاذ أحكام هذا القرار بقانون (المادة 116). مع ذلك، فقد وقع خلاف حول ما إذا كان العاملات والعمّال الذين أمضوا أقل من عشرة سنوات في العمل لدى صاحب العمل الحالي يستحقون مكافأة نهاية الخدمة التي تساوي أجر شهر واحد في السنة بالنظر إلى أن علاقة العمل لم تنته فعلياً خلال هذه الفترة.

لتسوية هذه القضية قانونياً، أصدرت المحكمة الدستورية العليا قراراً تفسيريًا رقم 7 لسنة 2018 ينص على أن مكافأة نهاية الخدمة يجب أن تكون اجرا شهرياً كاملاً عن كل سنة عمل. كما نص الحكم على ضرورة تسوية طريقة الدفع ووقته بين العاملات والعمّال وأصحاب العمل، بشرط الانتهاء من التسوية في غضون فترة زمنية محددة. في هذا الصدد، "يجب مراعاة عدة عوامل عند تحديد مدة التسوية، منها: عدد سنوات خدمة العامل، وعمر العامل، وقدرة صاحب العمل على دفع المبلغ المستحق. يذكر أن قرار تحديد المدة القصوى ترك لوزارة العمل، شريطة ألا تضر مكافأة نهاية الخدمة والحقوق الأخرى المجدولة أو المقسطة بالقيمة الحقيقية والعادلة لاستحقاقات العامل بما يضمن الأمن الإنساني للعامل ويجسد العدالة الاجتماعية بين أطراف العمل وانعكاسات ذلك على الأمن الاقتصادي".

في حين أن حكم المحكمة الدستورية هو الخيار الأمثل من الناحية الاجتماعية بالنسبة للعمال، إلا أنه يأتي على حساب أصحاب العمل. كما أشار ممثلو القطاع الخاص، فإن التأكيد على أن أصحاب العمل يجب أن يدفعوا أجراً كاملاً لجميع العاملات والعمّال قد يعرض السلامة المالية لأصحاب العمل للخطر. بالتالي، فإن استكشاف سبل لمعالجة العبء المالي لتسوية مكافأة نهاية الخدمة للفترة التي سبقت تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي يعد أمراً حيويًا لضمان حظي القانون بقبول واسع في صفوف أصحاب العمل بضمان سلامتهم المالية.

37 بالاستناد إلى البيانات التي جُمعت خلال ورشة عقدت في الغرفة التجارية في الخليل

## 1-8 تصورات العاملات والعمال وأصحاب العمل حيال قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق

توفر بيانات مسح ظروف العمل نظرة ثاقبة على مواقف أصحاب العمل والعمال فيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي المُعلّق. يعتقد 34% فقط من أصحاب العمل أنه كان ينبغي تطبيق القانون، على الرغم من أن ثلث هذه الشريحة لديها تحفظات على أحكام محددة من القانون المُعلّق. أمّا أصحاب العمل الذين يعارضون القانون، فيمثلون أقلية نسبتها 14% فقط. الجدير بالذكر أن غالبية أصحاب العمل (52%) لم يحدّدوا موقفهم من القانون بعد. تُظهرُ البيانات أيضاً أن معظم أصحاب العمل الذين يعارضون القانون موجودون في الضفّة الغربيّة، وأن ما يقرب من ثلثي أصحاب العمل في قطاع غزّة لم يحدّدوا موقفهم بعد. أما بالنسبة للعمال، فإن نسبة المؤيدين لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي أو الذين لم يحدّدوا موقفهم منه بعد مشابهة لنسبة أصحاب العمل. في المقابل نسبة المعارضين للقانون في صفوف العاملات والعمال أعلى من مؤيديه (جميعهم تقريباً من الضفّة الغربيّة) (انظر/ي الجدول رقم 12).

**الجدول رقم (12): تصورات العاملات والعمال وأصحاب العمل  
حيال قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 المُعلّق**

العمال		المنشآت			الموقف من قانون الضمان الاجتماعي المعلق
الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	الضفة الغربية	الضفة الغربية وقطاع غزة	قطاع غزة	
19%	23%	18%	22%	22%	أوافق على القانون وكان يجب أن يطبق
15%	6%	19%	12%	14%	لدي بعض التحفظات على أحكام محددة، لكن كان ينبغي تنفيذه
20%	1%	28%	14%	2%	لا أوافق على القانون، من الجيد أنه تم تعليقه
46%	70%	35%	52%	62%	لم أحسم موقفي بعد
100%	100%	100%	100%	100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

يسرد الجدول رقم (13) أسباب معارضة قانون الضمان الاجتماعي، التي شملت عدم الثقة بالسلطة الفلسطينية، وانعدام الثقة في إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، والمخاطر المرتبطة بانتهيار السلطة الفلسطينية، والاعتراضات على أحكام محددة في القانون المُعلّق.<sup>38</sup> تُظهرُ النتائج أنّ العامل الأخير يأتي أولاً من حيث الترتيب لكل من أصحاب العمل والعمال، بينما حلّت العوامل المتعلقة بالثقة في السلطة الفلسطينية أو المخاوف من انهيارها في المراتب الأخيرة، على الرغم من أن نصف المستطلعين تقريباً أشاروا إلى أهمية هذه العوامل في تحديد مواقفهم.

**الجدول رقم (13): أسباب معارضة قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 المُعلّق**

العمال	المنشآت	
54%	44%	عدم الثقة في السلطة الفلسطينية
69%	71%	عدم الثقة بالقائمين على إدارة صندوق الضمان الاجتماعي
95%	90%	اعتراضات على أحكام محددة في قانون الضمان الاجتماعي
54%	53%	مخاطر عالية مرتبطة بانتهيار السلطة الفلسطينية في المستقبل

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

## 2-8 الإلمام بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق

بالإضافة لما سبق، أتاح استبيان مسح ظروف العمل فحص مدى إلمام أصحاب العمل والعمال والعاملات بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق. تُظهرُ النتائج أنّ الحصة الأكبر (48% من أصحاب العمل و44% من العاملات والعمال) ليسوا على دراية بأحكام القانون؛ 21% فقط من العاملات والعمال وأصحاب العمل على دراية معقولة بالقانون، في المقابل 31% من أصحاب العمل و35% من العاملات والعمال على دراية جزئيةً بفحوى القانون المُعلّق.

إن موقف أصحاب العمل والعمال والعاملات من قانون الضمان الاجتماعي يرتبط ارتباطاً مباشراً بدرجة الإلمام بأحكامه (أنظر الجدولين رقم 14 و15). تُظهرُ بيانات مسح ظروف العمل أن مستوى أعلى من الدراية يرتبط بدعم أكبر للقانون المُعلّق.

38 لا يقدم مسح ظروف العمل أي نظرات معمقة بشأن الأحكام المثيرة للجدل في القانون المُعلّق.

معظم الذين يؤيدون القانون المُعلّق على دراية بأحكامه، على حين أنّ العديد من الذين لديهم تحفظات على أحكام معينة في القانون إنما هم على دراية جزئية بفحوى القانون بينما معظم المترددين ليسوا على دراية بالقانون. تنطوي هذه النتيجة على آثار مهمة؛ إذ أن عمق دراية أصحاب العمل والعمّال بقانون الضمان الاجتماعي يشكّل عاملاً أساسياً لتأييدهم للقانون.<sup>39</sup>

#### الجدول رقم (14): إمام أصحاب العمل بقانون الضمان الاجتماعي لعام 2016 المعلق وعلاقته بموقفهم منه

لم أحسم موقفي بعد	لا أوافق على القانون، من الجيد أنه تم تعليقه	لدي بعض التحفظات على أحكام محددة، لكن كان ينبغي تنفيذه	أوافق على القانون وكان يجب أن يطبق	
1%	35%	24%	56%	على دراية بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
18%	60%	57%	30%	على دراية جزئية بأحكام الضمان الاجتماعي
81%	4%	19%	14%	ليس/ت على دراية بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
100%	100%	100%	100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

#### الجدول رقم (15): إمام أصحاب العمل بقانون الضمان الاجتماعي لعام 2016 المعلق

لم أحسم موقفي بعد	لا أوافق على القانون، من الجيد أنه تم تعليقه	لدي بعض التحفظات على أحكام محددة، لكن كان ينبغي تنفيذه	أوافق على القانون وكان يجب أن يطبق	
5%	13%	30%	61%	على دراية بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
5%	83%	67%	31%	على دراية جزئية بأحكام الضمان الاجتماعي
89%	4%	3%	8%	ليس/ت على دراية بأحكام قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق
100%	100%	100%	100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

#### الصندوق رقم 4: مقارنة بين قانون الضمان الاجتماعي المعلق وقانون التقاعد العام

في بداية عام 2021، قاد معهد ماس حواراً اجتماعياً بين أصحاب المصلحة فيما يتعلق بالجوانب المثيرة للجدل في قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق. بناءً على منشور أصدره معهد ماس بهذا الخصوص (Khalid 2021)، نسلط الضوء في المقاربة التالية على عدد من الجوانب التي نعتقد أنه من المهم أخذها في الاعتبار عند مراجعة قانون الضمان الاجتماعي. على وجه الخصوص، نقوم بتوثيق الفروق بين أحكام قانون الضمان الاجتماعي وقانون العمل أو قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، أو كلاهما مع التركيز على الجوانب التالية: احتساب راتب التقاعد في حالة الوفاة، والتقاعد المبكر، وإجازة الأمومة، وتسوية مكافأة نهاية الخدمة.

احتساب راتب التقاعد في حالة الوفاة: يؤكد قانون الضمان الاجتماعي على أن استحقاق المعاش في حالة الوفاة يقتضي أن يكون المتوفى قد دفع اشتراكاً لمدة لا تقل عن 12 شهراً (المادة 64). مع ذلك، فإن مثل هذا الشرط ليس شرطاً من شروط استحقاق في قانون التقاعد العام.

التقاعد المبكر وفقاً لقانون الضمان الاجتماعي المُعلّق: فقد تم تحديد سن التقاعد المبكر بـ (55) لكل من النساء والرجال، على أن يدفع الرجال ما لا يقل عن 300 اشتراك شهري (أي ما يعادل 25 عاماً) وعلى أن تدفع النساء ما لا يقل عن 340 اشتراك شهري (أي ما يعادل 20 سنة). أما بالنسبة لقانون التقاعد العام، فيتعين على الرجال إكمال ما مجموعه 240 اشتراكاً (أي ما يعادل 20 عاماً)، بينما يتعين على النساء إكمال 180 اشتراكاً (ما يعادل 15 عاماً). بالإضافة إلى ذلك، يسمح بالتقاعد المبكر عند سن (50) إذا أمضى الرجال والنساء على التوالي 25 و20 سنة في الخدمة.

39 لا يوجد معلومات من قبل البحث وتم إيجادها في المونتاج

إجازة الأمومة: تمنح المادة 103 من قانون العمل العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر مدتها عشرة أسابيع دون أي متطلب بشرط أن تكون قد عملت لدى نفس صاحب العمل لمدة 180 يوماً على الأقل قبل تاريخ الوضع. غير أن قانون الضمان الاجتماعي يشترط على العاملة للحصول على إجازة الأمومة دفع اشتراك لمدة ثلاثة أشهر على الأقل في السنة التي تسبق إجازة الأمومة (المادة 90) وإلا يسقط حق العاملة في إجازة أمومة مدفوعة الأجر والتزام صاحب العمل بدفعها. وهذا يشكل تمييزاً على أساس الجنس وبخالف القانون الأساسي الفلسطيني (المادة 9). بالتالي، يوصى بمواءمة شروط استحقاق هذه الإجازة مع شروطها الواردة في قانون العمل.

## 9- الخلاصة والتوصيات الرئيسية

يهدف هذا البحث لاستكشاف فعالية وإمكانية الوصول والحصول على مُستحقات الحماية الاجتماعية التي ينبغي لأصحاب العمل تأمينها بموجب قانون العمل الساري، بالذات تلك المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة، وإصابات العمل، وإجازة الأمومة، وإجازة المرضية مدفوعة الأجر. تفيد بيانات مسح ظروف العمل أن معظم أصحاب العمل يمثلون للأحكام الخاصة بإصابات العمل ومخصصات الإجازة المرضية مدفوعة الأجر. وتشير النتائج أن غالبية النساء اللواتي أُجبن خلال عملهم لدى المشغل الحالي قد حصلوا على إجازة الأمومة مدفوعة الأجر. وفي هذا الصدد تظهر البيانات أن النساء يخترن في الغالب العمل لدى من يلتزمون بهذا الاستحقاق وعليه لا تعكس هذه النتيجة مدى الامتثال لدى جميع أصحاب العمل. وفي المقابل، تبين أن معظم أصحاب العمل لا يلتزمون بدفع مُستحقات مكافأة نهاية الخدمة.

كفل قانون العمل لجميع العاملين والعاملات في القطاع الخا أن يحصلوا على مُستحقات الحماية الاجتماعية لكن بعض الممارسات القائمة تحول دون ذلك، وبشكل خاص إمكانية تأخير تقديم التعويضات النقدية أو بدل الأجر في حالات فقدان الدخل جراء إصابة عمل إلى أن يكتمل علاج العامل/ة المصاب. لهذا قد يتعرض العمال لصدمات جراء فقدان دخولهم خلال فترة العلاج. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون تكلفة المعاملات المرتبطة بالموافقة على الإجازة المرضية مدفوعة الأجر باهظة مما يحول دون الحصول عليها. ومن حيث فعالية القدرات المؤسسية، فإن العقوبات التي يفرضها قانون العمل غير رادعة لأصحاب العمل غير الممتثلين ولا تضمن الوصول التام والشامل إلى مُستحقات الحماية الاجتماعية. قد تُضطرر العاملات والعَمال المتضررين إلى تحريك دعاوى مدنية لإلزام أصحاب العمل بالامتثال. إلا أن المُضي في هذا الاتجاه مكلف ومحفوف بالمخاطر خشية انتقام أصحاب العمل لا سيما إن كانت فرص العمل البديلة نادرة. جدير بالذكر أن التفتيش على الالتزام بدفع مكافأة نهاية الخدمة ليس ضمن مهام أنشطة التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل كونها لا تُستحق إلا في نهاية مدة التوظيف. إن حُرمت عاملة من هذا المُستحق، يحق لها تقديم شكوى لدى وزارة العمل أو رفع دعوى قضائية على أصحاب العمل لعدم الامتثال. لكن في ظل ضغوط عملية التقاضي المطولة والمكلفة، قد تتنازل العاملات والعَمال لأصحاب العمل ويقبلون بتعويض أقل مما ينص عليه القانون بالخصوص.

كما أن القدرات المؤسسية لتعزيز قدرة العمّال على الوصول إلى أحكام النظام الاجتماعي ضعيفة. ويعزى ذلك إلى عدم فاعلية النظام القضائي وعدم فاعلية الإجراءات الخاصة بوزارة العمل. هذا بالإضافة إلى الافتقار إلى الإجراءات التفتيشية الرادعة غالباً بسبب النقص في مرافق التفتيش (النقل بشكل أساسي)، ونقص الموارد البشرية، وضعف الحوافز لإجراء عمليات التفتيش، وأعباء الشهادات في حالة رفع المخالفات إلى المحكمة.

يوفر قانون العمل خارطة طريق لتسوية المنازعات الجماعية فقط، والتي لا تمثل سوى جزء بسيط من النزاعات العمالية. تُظهرُ بيانات مسح ظروف العمل أن معظم النزاعات تُحل عن طريق التفاوض المباشر بين العاملات والعَمال وأصحاب العمل أو الوساطة عبر وزارة العمل، علماً بأن هذه السبل لا تكفل حصول العاملات والعَمال على الحد الأدنى من مستحقاتهم المنصوص عليها في قانون العمل. رغم أنه تمت المصادقة على القرار بقانون رقم (32) لسنة 2021 بشأن الوساطة لتسوية النزاعات المدنية لتنظيم الوساطة القضائية باعتباره خطوة من شأنها تسريع عملية المنازعات الفردية، إلا أن هذا القانون ليس سوى خطوة واحدة في طريق تعزيز الوصول إلى الحماية الاجتماعية حيث أن قلة من العاملات والعَمال فقط هم الذين ينادون أصحاب العمل غير الممتثلين، خاصة فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة.

إن العائق الرئيس الذي يحول دون الوصول الفعال والكفؤ إلى مُستحقات الحماية الاجتماعية هو الافتقار إلى محاكم العمل، حيث أن عدد القضاة حالياً غير كاف، ناهيك عن كونهم مثقلين بقضايا أخرى، زد على ذلك إجراءات التقاضي، بما في ذلك الدعاوى العمالية التي يطول البت بها جراء نظام التبليغ القضائي غير الفعال والذي يعيق وصل العاملات والعاملين لاستحقاقاتهم. م عامل آخر يعيق الوصول إلى الحماية الاجتماعية وهو ضعف إمام أصحاب العمل والعاملات والعَمال بالأحكام ذات الصلة، فغالبية أصحاب العمل والعاملين لديهم معرفة محدودة بأحكام مكافأة نهاية الخدمة، وإجازة السنوية مدفوعة الأجر، ووقت استحقاق إجازة الأمومة مدفوعة الأجر. أظهر مسح ظروف العمل أن أكثر من ثلث أصحاب العمل أشاروا أن مفتشي وزارة العمل قد تواصلوا لغرض زيادة الوعي. ومع ذلك، فإن أنشطة التوعية هذه قد ساهمت بشكل هامشي في تحسين إمام أصحاب العمل بأحكام القانون و فقط في قطاع غزة.

## التوصيات: نظرة للمستقبل

لتعزيز القدرات المؤسسية اللازمة لوصول العاملات والعمّال إلى مُستحقّات الحماية الاجتماعيّة والحصول عليها بموجب قانون العمل الساري، لا بد من إنشاء محاكم العمل، وزيادة عدد القضاة، ورفد كوادر التفتيش لدى وزارة العمل بالمزيد من الموارد وتحسين اجراءات التفتيش سواء من ناحية الردع أو شمولها لجميع أحكام الحماية الاجتماعيّة، والتوعية بأحكام الحماية الاجتماعيّة. لكن حتى مع تطبيق جميع هذه الاصلاحات، يبقى

تحميل أصحاب العمل مسؤولية توفير استحقاقات الحماية الاجتماعيّة وكافّة تكاليفها العائق الأهم كون ذلك يتقل كاهلهم وسيبقى هناك من أصحاب العمل من يقاوم الامتثال لها (لا سيّما فيما يتعلق بمكافأة نهاية الخدمة). وقد يخشى العاملات والعمّال من انتقام أصحاب العمل إذا طالبوا بامتثال مشغليهم. لذا، ينبغي النّظر في استبدال الأحكام الرّاهنة النّاطمة لأحكام مسؤوليّة أصحاب العمل بنظام تأمين اجتماعي قائم على التضامن من خلال تقاسم تكاليف تمويله.

في عام 2016، صادق الرئيس الفلسطيني على قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي والذي يشمل بعض الاستحقاقات العمالية مثل (أ) التأمين ضد إصابات العمل، (ب) التقاعد والعجز والوفاة، (ج) إجازة الأمومة، إضافة الى تأمينات أخرى. مع ذلك، ما أن دنى موعد دخول ذلك القانون حيز التنفيذ في 2018 حتّى تم تعليقه عقب شهر من الاحتجاجات المدنية واسعة النطاق. في الأونة الأخيرة، تم إجراء حوار اجتماعي ثلاثي لمراجعة قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق. عند الخوض في مواقف أصحاب العمل والعمّال من القانون المُعلّق، تُظهِر نتائج هذا البحث أنه في حين أن معدل الموافقة على هذا القانون منخفض، فإن العديد من العاملات والعمّال وأصحاب العمل لم يحسموا أمرهم. كما يتضح من النتائج أن معدل الموافقة مرتبطة بشكل مباشر بدرجة إمام الأطراف بأحكام القانون. تُظهِر بيانات مسح ظروف العمل أن مستوى أعلى من الدراية يرتبط بمزيد من التأييد للقانون المُعلّق، ما يشير إلى أن تعزيز الوعي بقانون الضمان الاجتماعي هو أحد المفاتيح لضمان تقبله على نطاق واسع.

يجب أن تأخذ مراجعة قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق في الاعتبار عددا من القضايا لضمان نتيجة مثمرة. تُظهِر النتائج أن أسباب معارضة قانون الضمان الاجتماعي المُعلّق تشمل تحفظاتٍ على بعض أحكامه، وانعدام الثقة في إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، وضعف الثقة في السلطة الفلسطينية والخوف من انهيارها. ويرجع السبب الأخير على الأرجح إلى الاضطرابات السياسية المزمنة واستمرار الاحتلال الإسرائيلي. علاوة على ذلك، يستدعي إنفاذ نسخة منقحة من قانون الضمان الاجتماعي موارد كافية لدى مؤسسات الحماية الاجتماعيّة، لا سيّما المنظومة القضائية ووزارة العمل. أمّا في حال عدم النهوض بالقدرات الضعيفة الرّاهنة، فمن المرجح أن يكون الامتثال واسع النطاق غاية بعيدة المنال. وذلك أمر يثير تساؤلات حول إذا ما كان تمويل الضمان الاجتماعي أمر مستدام.

ثمّ قضية أخرى تتعلق بتمثيل العاملات والعمّال في الحوار المجتمعي. تُظهِر بيانات مسح ظروف العمل أنّ معظم العاملات والعمّال بأجر غير منتسبين إلى نقابات عمالية داخل المنشآت التي يعملون لديها أو خارجها (حيث تنحصر نسبة الانتساب بـ 13% فقط و 5% على التوالي)، فيما يُشكّل المنتسبون/ات إلى النقابات المهنية 14% فقط. بطبيعة الحال، من المتوقع أن يفقر الحوار المجتمعي إلى الشرعية من قبل معظم العاملات والعمّال ما لم يتم معالجة قضية التمثيل. أما بالنسبة لأصحاب العمل، فيجب التأكيد من أنهم يلتزمون التزاما تاما بنتائج الحوار المجتمعي. ثمّ تجربة سابقة لحوار مجتمعي مماثل (جولات تفاوضية) أظهرت عدم التزام من قبلهم. ففي نهاية عام 2012، تم التصديق على الحد الأدنى للأجور بعد مفاوضات مطولة بين ممثلي/ات العاملات والعمّال والقطاع الخاص. تُظهِر الأدلة الموثقة أنّ الامتثال بين أصحاب العمل كان ضعيفا (Fallah 2014). هنا أيضا على الاغلب تعد مسألة التمثيل عاملا مهما في احترام الاتفاقيات. وباختصار، فإنّ كلا من تمثيل العمّال والعاملات وامتثال أصحاب العمل عاملان أساسيان يجب توفرهما كي يؤتي الحوار المجتمعي أوكله.

ختاما، تظل تسوية مكافأة نهاية الخدمة عن الفترة السابقة على إنفاذ قانون الضمان الاجتماعي، على النحو الذي حددته المحكمة العليا، قضية ضرورية لا بدّ من معالجتها. يجب أن تكون هذه القضية جزءا من أي حوار مجتمعي مستقبلي لاستكشاف سبل تقليص العبء المالي الذي يتوقع أن يتحمّله أصحاب العمل مع الحفاظ على الاستحقاقات التي تراكمت للعمال بموجب قانون العمل. قد تشمل هذه السبل دفع مكافأة نهاية الخدمة في نهاية مدة التوظيف أو الدّفع بالتقسيط لفترة ممتدة.

## قائمة المراجع

Fallah, Belal (2014) "The extent of Minimum Wage Compliance in West Bank. MAS, Palestine". MAS

Fallah, Belal; Bergolo, Marcelo ; Saadeh, Iman ; Abu Hashhash, Arwa ; Hattawy, Mohamad (2019) "The Effect of Labour-Demand Shocks on Women's Participation in the Labor Force: Evidence from Palestine". The Journal of development studies, 2021-03-04, Vol.57 (3), p.400-416.

ILO (2020) "Labour Inspection: What it is and What it Does. A guide for Employers". [https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS\\_141400/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/labour-administration-inspection/resources-library/publications/WCMS_141400/lang--en/index.htm)

ILO. (2021). The Situation of Workers of the Occupied Arab territories. Report of the Director-General- Appendix 2020. International Labor Conference 109<sup>th</sup> Session, 2021. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_745966.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_745966.pdf)

ITUC. (2021). Workers' Rights in Crisis: Palestinian Workers in Israel. Report: <https://www.ituc-csi.org/workers-rights-in-crisis-palestine>.

Khalid Ahmad (2021) "Notes on the Social Security Law No. 19 of 2016 and its Amendments", MAS.

Michael Duja and Fallah, Belal (2020) "Readings in Selected Labor Market Indicators from the PCBS Survey". MAS

UN-Women (2020) "The Role of the Care Economy in Promoting Gender Equality: Progress of Women in the Arab States." [https://docs.euromedwomen.foundation/files/ermwf-documents/9438\\_6.83fullregionalreportunw2020careeconomytheroleofthecareeconomyinpromotinggenderequalityfullreport\(1\).pdf](https://docs.euromedwomen.foundation/files/ermwf-documents/9438_6.83fullregionalreportunw2020careeconomytheroleofthecareeconomyinpromotinggenderequalityfullreport(1).pdf)

Weil, D (2008) "A strategic Approach to Labour Inspection". International Labour Review, 147(4), 349-375.

## الملاحق

### ملحق 1: وصف موجز لبيانات مسح ظروف العمل

قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بجمع بيانات مسح ظروف العمل على النحو التالي. أولاً، تم اختيار المنشآت بشكل عشوائي باستخدام إطار العينات الخاص بتعداد المنشآت للعام 2017. عند اختيار عينة المنشآت تم التأكد من أنها تضم على الأقل عاملاً بأجر واحداً من كل مؤسسة. بلغ حجم العينة 451 منشأة (333 منشأة في الضفة الغربية و197 منشأة في قطاع غزة). تغطي العينة جميع الأنشطة الاقتصادية الرئيسية باستثناء القطاع الزراعي وجزء من قطاع البناء (أصحاب العمل الذين لا يعملون في المنشآت). من حيث نوع الملكية، فإن معظم الشركات المختارة هي ملكية فردية (66%)، تليها الشركات (15%)، ثم الشركات المساهمة، الخاصة والعامّة (15%)، أما التعاونيات والمنظمات الأهلية فمثلت بنسبة 1% و3% على التوالي. انظر/ي الجدول (أ) بخصوص توزيع المنشآت حسب الحجم (عدد الموظفين)، ويغطي إجمالي العملات والعمال بما في ذلك أفراد الأسرة غير مدفوعي الأجر والعمالين بأجر، حيث كانت معظم المؤسسات صغيرة الحجم وتوظف أقل من عشرة عمال/عمال.

تم اختيار عامل (عمال) من كل منشأة بشكل عشوائي بحيث يكون عدد العملات والعمال المختارين متناسباً مع حجم المنشأة. وبلغ حجم عينة العاملين بأجر في المجموع 1452 منهم 987 من الضفة الغربية. ويبلغ متوسط عمر العامل 34 سنة (ويرد التوزيع العمري في الجدول (ب)). وحوالي 12% من عينة العاملين هن من النساء. في المتوسط، يعمل العاملون الذين تم أخذ عينات منهم 5.8 أيام في الأسبوع بمتوسط 8.3 ساعات في اليوم. بالنظر إلى حجم عينة الشركات والعاملين، فإن الاستنتاجات المستخلصة من مسح ظروف العمل تعتبر تمثيلية على الصعيد الجغرافي أو المناطقي فقط (أي الضفة الغربية وقطاع غزة).

#### جدول (أ): توزيع المنشآت حسب عدد كوادرها

إجمالي العملات والعمال بأجر	إجمالي العملات والعمال	
46%	31%	2-1
23%	33%	3-5
14%	17%	10-6
6%	8%	19-11
11%	11%	20+
100%	100%	المجموع

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

#### جدول (ب): التوزيع العمري للعاملين بأجر

الفئة العمرية	%
24-15	19%
34-25	41%
44-35	21%
54-45	11%
64-55	7%
+65	0.5%
المجموع	100%

مصدر البيانات: مسح ظروف العمل

جدول (ج): العلاقة بين معرفة أصحاب العمل بالأحكام الناظمة لمستحقات الحماية الاجتماعية والأنشطة التوعوية التي تُجريها وزارة العمل

قطاع غزة	الضفة الغربية	
0.492	0.2334-	تم التواصل مع صاحب العمل من قبل وزارة العمل <sup>1</sup>
*(1.69)	(1.03-)	
0.73571-	0.1979	صاحب العمل يوثق العمل بموجب عقد عمل <sup>2</sup>
(1.75-)	(0.76)	
0.026	0.3234-	المنشأة مسجلة لدى وزارة المالية <sup>3</sup>
(0.06)	(1.09-)	
0.119	0.0883	حجم المنشأة <sup>4</sup>
(0.79)	(0.92)	
متغيرات ضابطة أخرى		
نعم	نعم	نوع ملكية المنشأة
نعم	نعم	طبيعة النشاط الاقتصادي
<b>197</b>	<b>333</b>	<b>عدد الملاحظات</b>

المتغير التابع هو متوسط الدرجات لكل صاحب عمل.

<sup>1</sup> يقاس هذا المتغير (المؤشر) إذا ما تواصلت وزارة العمل مع صاحب العمل (المنشأة) لأغراض توعوية.

<sup>2</sup> يقاس هذا المتغير (المؤشر) ما إذا كان صاحب العمل يوثق توظيف مستخدميه (كوادره) بعقد عمل.

<sup>3</sup> يقاس هذا المتغير (المؤشر) ما إذا كانت المنشأة مسجلة في وزارة المالية.

<sup>4</sup> يقاس هذا المؤشر حجم المنشأة حسب عدد العاملات والعمال لديها بأجر.



تم تقدير t-statistics باستخدام نموذج Huber-White.

\*, \*\*, \*\*\* تشير إلى دلالة إحصائية عند مستوى 10 و 5 و 1 في المائة على التوالي.

تُشير تقديرات الانحراف الواردة في الجدول (ج) إلى أن تقدير دالة الأنشطة التوعوية لوزارة العمل كان ذا دلالة إحصائية، عند مستوى 10%، فقط لعينة قطاع غزة. هذا يشير إلى أن وعي أصحاب العمل الذين تواصلت معهم وزارة العمل أعلى بشكل هامشي بأحكام الحماية الاجتماعية ممن لم تتواصل معهم. أما في الضفة الغربية فلا يوجد تأثير ذو دلالة إحصائية للأنشطة التوعوية على المعرفة بأحكام الحماية الاجتماعية..



## ملحق 2: استمارة مسح ظروف العمل.

 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني	تقييم واقع مكان العمل في القطاعين الخاص وغير الحكومي (مسح المؤسسات)	 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### جدول 1: بيانات التعريف

			الرقم الموحد للمنشأة:	E0		
			المحافظة:	E1		
			المنطقة:	E2		
			الاسم التجاري للمؤسسة:	E3		
			اسم المالك:	E4		
			جنس المالك:	E5		
		1. الجدول 2: جدول 3: N/A				
	4 مرفوضة	1. تم الانهاء.	نتيجة المقابلة (وقت الزيارة)	E6		
	5. النشاط الاقتصادي	2. مغلق بالكامل				
	6 لا يوجد عمال بأجر	3. مغلق مؤقتا				
	7. أخرى (حدد)					
			ما نوع النشاط أو الخدمة التي تمثل أكبر حصة لهذه المؤسسة من المبيعات/ الإنتاج السنوي؟	E7		
	3. قطاع أهلي	1. خاص وطني	ملكية المؤسسة	E8		
	7. شركة مساهمة	1. منشأة فردية	الكيان القانوني للمؤسسة	E9		
	8. شركة محدودة بالضمان	2. شركة واقع محاصة				
	9. شركة غير محدودة: لا يوجد أي حد لمدى مسؤولية مساهميها عن شؤونها والتزاماتها.	3. شركة عادية عامة				
	10. مصرف ائتمان زراعي	4. شركة عادية محدودة				
	11. هيئة أو جمعية خيرية	5. شركة مساهمة خصوصية				
	12. فرع شركة أجنبية	6. شركة مساهمة عامة محدودة				
		1. البلدية/ مجلس قروي			هل المؤسسة مرخصة او مسجلة لدى	E10
		2. وزارة الاقتصاد الوطني				
		3. وزارة المالية (ضريبة الدخل او/و الجمارك)				
		4. مؤسسة حكومية				
		5. الغرفة التجارية والصناعية				
		6. نقابات مهنية				

## الجدول 2: أعداد العاملين في المؤسسة

D2_1	عدد العاملين بدون أجر (أصحاب العمل وأفراد أسرهم)	1. ذكور	2. إناث
D2_2	عدد العاملين بأجر	1. ذكور	2. إناث

### جدول 3: أسئلة حول أحكام العمل للعاملين بأجر فقط (الإجابة إذا > D 2\_20)

D3_1	هل هناك عقود عمل مكتوبة للعاملين في المؤسسة	لا	نعم
D3_2	هل لدى المؤسسة نظام داخلي منشور للعمال	لا	نعم
D3_3	ما هي طريقة دفع الأجر للعاملين	أسبوعي	شهريا
D3_4	خلال السنتين السابقتين ما عدد العمال بأجر الذين استقالوا أو أنهيت عملهم	إذا كانت الإجابة • انتقل إلى القسم الرابع	
D3_5	ما طول الفترة التي قضاها كل من هؤلاء العمال في العمل لدى المؤسسة، مقاسا بالأشهر.	يتم فتح خانة إضافية في حال كان هناك أكثر من عامل تم تسريحه	

### جدول 4: مدى وعي أصحاب العمل ببند قانون العمل ذات العلاقة (مدى علم صاحب العمل بالبند التالية)

D4_1	يحق لصاحب العمل أن يدفع مستحقات نهاية الخدمة للعمال مسبقا عن الفترات السابقة وقبل انتهاء العمل	لا أعلم.	لا	نعم
D4_2	يحق للعامل أخذ أجازته مدفوعة الأجر لمدة ثلاثة أيام في حال وفاة أحد أقاربه حتى الدرجة الثانية غير محتسبة من إجازته السنوية	لا أعلم.	لا	نعم
D4_3	يستحق العامل الذي أمضى خمس سنوات في المؤسسة إجازة مدفوعة الأجر لا تقل عن أسبوعين لأداء فريضة الحج تمنح له مرة واحدة	لا أعلم.	لا	نعم
D4_4	تبلغ مكافأة نهاية الخدمة للعامل الذي عمل لفترة تقل عن خمسة سنوات واستقال من عمله شهر عن كل سنة عمل	لا أعلم.	لا	نعم
D4_5	عدد ايام الإجازة السنوية مدفوعة الأجر للعامل الذي أكمل سنة واحدة من عمله هو 21 يوم	لا أعلم.	لا	نعم
D4_6	يحق للعامل إجازة مرضية مدفوعة الأجر تبلغ 14 يوما سنويا	لا أعلم.	لا	نعم
D4_7	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر تبلغ 10 أسابيع	لا أعلم.	لا	نعم
D4_8	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لكل حالة ولادة	لا أعلم.	لا	نعم
D4_9	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر فقط بعد الولادة	لا أعلم.	لا	نعم
D4_10	في حال حصول العامل المصاب على تعويض عن الإصابة، لا يحق له مطالبة صاحب العمل بمكافئة نهاية الخدمة	لا أعلم.	لا	نعم
D4_11	يجب على صاحب العمل أن يؤمن جميع العاملين لديه عن إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين	لا أعلم.	لا	نعم

### جدول 5: دور وزارة العمل والنزاع مع العمال

D5_1	هل قام مفتشو وزارة العمل بزيارة مؤسستكم خلال السنتين الماضيتين	لا أعلم.	لا	نعم
D5_2	هل تواصلت معكم وزارة العمل لرفع وعيكم بخصوص مواد قانون العمل (الفترة الزمنية هنا غير مهمة)؟	لا أعلم.	لا	نعم
D5_3	كيف تقيم فعاليتهم في رفع الوعي	غير مرضي	صالح للقبول، صالح، مقبول، صالح	جيد
D5_4	هل سبق لك أن واجهت نزاع عمل مع عامل واحد أو أكثر فيما يتعلق بما يلي: تعويض نهاية الخدمة، الإجازات السنوية المدفوعة، إجازة الأمومة، إصابة العمل؟	إذا كانت الإجابة • انتقل إلى القسم الرابع		

أجب على هذا الجزء فقط إذا كانت الإجابة على السؤال D 5\_4 > 0 (إذا كان هناك نزاع عمالي مع أكثر من عامل، فيرجى تقديم معلومات عن كل عامل).

D5_4e	D5_4d	D5_4c	D5_4b	D5_4a
إذا حلت القضية، حدد الطريقة التي حلت بها؟ (اختيار اجابة واحدة). 1. وزارة العمل 2. القضاء 3. لجنة تحكيم غرفة تجارية 4. عشائريا 5. التفاوض مباشرة مع العامل 6. النقابات العمالية 7. نقابات مهنية 8. بنود أخرى (قم بالتحديد)	هل تم حل القضية؟ نعم لا	لحل النزاع، هل لجأت إلى: 1. وزارة العمل 2. القضاء 3. لجنة تحكيم غرفة تجارية 4. عشائريا 5. التفاوض مباشرة مع العامل 6. النقابات العمالية 7. نقابات مهنية 8. غير ذلك (قم بالتحديد)	هل كان النزاع خلال: 1. خلال فترة العمل للعامل في المؤسسة 2. بعد انتهاء عمل العامل 3. بدأت خلال عمل العامل في المؤسسة وامتد إلى بعد انتهاء عمل العامل في المؤسسة.	نوع النزاع 1. الإجازات مدفوعة الأجر 2. إجازة الأمومة 3. الصحة والسلامة المهنية/ إصابات العمل 4. مكافأة نهاية الخدمة/ عند الاستقالة الطوعية للعامل 5. مكافأة نهاية الخدمة/ عند إنهاء الخدمة 6. بنود أخرى (قم بالتحديد)
				1.
				2.

### جدول 6: رأي أصحاب العمل بالضمان الاجتماعي

1. إجازة الأمومة 2. تأمين ضد إصابات العمل 3. مصاريف مكافأة نهاية الخدمة		هل توافق بشكل مبدئي تطبيق قانون ضمان اجتماعي مبني على مشاركة تكاليف الالتزام بين العامل وصاحب العمل في البنود التالية: الإجابة: 1. نعم أو لا 3. ليس لدي رأي (لكل خيار).	D6_1
1. جيد وكان يجب تطبيقه 2. لدي تحفظ على بعض البنود ولكن كان يجب تطبيقه 3. إنه قانون معيب. سيء ومن الجيد انه لم يطبق 4. لا رأي لدي		ما موقفك من قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 والذي تم إيقاف تنفيذه	D6_2
1. لا يوجد ثقة بالسلطة الفلسطينية 2. لا يوجد ثقة بالقائمين على صندوق الضمان الاجتماعي 3. معارضة بعض بنود قانون الضمان الاجتماعي 4. المخاطر المتعلقة باحتمال انهيار السلطة الفلسطينية في المستقبل 5. أخرى (قم بالتحديد)		لماذا لا تتفق مع القانون؟ الإجابة: 1. نعم أو لا (مقابل كل خيار) (أجب على هذا السؤال إذا كانت إجابتك على السؤال D 6_2 هي الخيار 3)	D6_3
نعم اطلعت بشكل كاف نعم، لقد قرأت جزءا منه. أنت لم تقرأه		هل اطلعت على قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 والذي تم إيقاف تنفيذه؟	D6_4

جدول 7: مدى تطبيق أصحاب العمل للمواد ذات الصلة من قانون العمل

إجازة سنوية مدفوعة الأجر		هل يحق للعاملين بأجر ما يلي: الإجابة: 1. نعم أو لا رقم	D7_1
إجازة رعاية طفل			
تأمين ضد إصابات العمل			
مكافأة نهاية الخدمة في حال استقال أحد العمال طوعا (في حال لا ينطبق اي لم يستقل أحد العمال بأجر يسأل عن نية صاحب العمل في دفع مكافأة نهاية الخدمة)			
مكافأة نهاية الخدمة في حال قامت المؤسسة بإنهاء عمل أحد العمال بأجر لديها. (وفي حال لا ينطبق اي لم يتم انهاء عمل أي من العمال، يسأل عن نية صاحب العمل في دفع مكافأة نهاية الخدمة)			
إجازة مرضية مدفوعة الأجر			
نعم	لا (نهاية المقابلة)	هل لدى المؤسسة برنامج محاسبي (يجب الإجابة على هذا السؤال إذا كانت الإجابة على السؤال D 7_1 للبتدين 4 أو 5 هي نعم)	D7_2
نعم	لا (إنه المقابلة)	هل لدى البرنامج المحاسبي للمؤسسة حساب مصاريف نهاية الخدمة؟	D7_3
نعم، على أساس دوري (على سبيل المثال، سنويا أو شهريا) نعم، ولكن ليس على أساس دوري لا		هل يتم تغذية هذا الحساب بالتقديرات؟	D7_4
نعم	رقم	هل يتم دفع مستحقات نهاية الخدمة للعامل كسلفه تحت الحساب	D7_5

أسئلة التحقق (يتم سؤال الشخص الذي قام بالإجابة على الاستمارة)

1. المالك أو المدير التنفيذي أو المالي 2. المدير 3. محاسب أو محام 4. مسؤول/مدير الموارد البشرية 5- آخر (يرجى التحديد)		ما الخيار الأفضل الذي يعكس مهنتك الرئيسية في هذه المؤسسة؟	ID0
1. الجدول 2: الإناث		جنس المستجيب	ID1
		اسم المستجيب	ID2
		معلومات الاتصال (رقم الهاتف)	ID3



الجهاز المركزي  
للإحصاء الفلسطيني  
الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

تقييم واقع مكان العمل في القطاعين الخاص  
وغير الحكومي  
(استمارة العمال)



MAS  
معهد أبحاث السياسات  
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

### جدول 1: بيانات التعريف

		رقم العامل:	ID0
		الاسم الكامل:	ID1
	1. ذكور 2. الإناث	الجنس:	ID2
	1. مكتمل 2. لا يمكن الوصول للعامل 3. رفضت 4. أخرى (قم بالتحديد)	نتيجة المقابلة الشخصية	ID3
		العمر (بالسنوات الكاملة): ...	ID 4
4. مطلق/ مطلقة 5. الترمل 6. منفصل / منفصلة	1. لم يتزوج أبدا 2. عقد لأول مرة 3. متزوجة	الحالة الاجتماعية	ID5
3. التحق وتخرج. 4. لم يتم تسجيله.	1. هل أنت مسجل حاليا؟ 2. التحق بالتعليم وتسرب	المؤسسات التعليمية	المعرف 6
6. دبلوم 7. بكالوريوس 8. دبلوم عالي 9. سادة 10. درجة الدكتوراه	1. أمي 2. القراءة والكتابة في 3. المدرسة الابتدائية 4. إعدادي 5. ثانوي	المستوى التعليمي	ID7

### الجدول 2: خصائص العمل التطوعي

		المهنة الرئيسية (نوع العمل الذي يقوم به العامل)	P2_1
	شهر / سنة	الوقت الذي قضيته في وظيفتك الحالية	P2_2
		عدد أيام العمل	P2_3
		متوسط ساعات العمل في اليوم	P2_4
		معدل الأجر الشهري بالشيكل	P2_5

### جدول 3: أحكام العمل للعمال بأجر بدون اصطحاب الأسرة

1. نقابة خارج المؤسسة	هل أنت منتسب إلى: الإجابة: 1. نعم أو لا (مقابل كل خيار)	P3_1
2. نقابة داخل المؤسسة		
3. النقابة داخل المؤسسة وخارجها		
4. نقابات مهنية		
1. الإجازة السنوية المدفوعة الأجر أو التعويض عن الإجازات غير المأخوذة (للعمال الذي قضى أقل من عام) هل اتفقت مع صاحب العمل على الحصول على إجازة سنوية مدفوعة الأجر أو تعويض عن الإجازة)	هل يقدم صاحب العمل أيًا من المزايا التالية: الإجابة: 1. نعم أو لا 3. لا أعرف (لكل خيار).	P3_2
2. إعانات إجازة مرضية		
3. تأمين ضد إصابات العمل		

### جدول 4: بالنسبة للعاملات المتزوجات اللواتي أنجن أثناء عملهن مع صاحب العمل الحالي (يجب الإجابة على هذا السؤال من قبل العاملات فقط (ID 2=2))

2. لا (انتقل إلى القسم 5)	1. نعم	هل أنجبت أثناء عملك مع صاحب العمل الحالي؟	P4_1
	1. إجازة مدفوعة الأجر بالكامل لمدة 10 أسابيع 2. مدفوع جزئياً (أقل من 10 أسابيع) 3. لم آخذ إجازة أمومة مدفوعة الأجر	هل حصلت على إجازة:	P4_2

### جدول 5: للعاملين والعاملات الذين تعرضوا لإصابة عمل

2. لا (انتقل إلى القسم 6)	1. نعم	هل عانيت من إصابة متعلقة بالعمل أثناء عملك لدى صاحب العمل الحالي؟	P5_1
	1. نعم 2. لا (انتقل إلى القسم 6)	هل أدت إصابة العمل إلى دفع نفقات العلاج؟	P5_2
	1. تغطية كاملة 2. تغطية جزئية 3. لا	اطلب من صاحب العمل تغطية نفقات العلاج الخاصة بك: (أجب على هذا السؤال إذا كانت إجابتك على السؤال P 3_2 هي الخيار 2 أو 3)	P5_3
2. انتقل إلى قسم	1. نعم	هل منعتك إصابة العمل من الحضور إلى العمل	P5_4
	1. لقد دفع ثمن كل أيام الغياب 2. لقد دفع جزء من أيام الغياب 3. لم يدفع على الإطلاق (انتقل إلى القسم 6) 4. لا أتذكر (انتقل إلى القسم 6)	هل دفع صاحب العمل أجرك أثناء غيابك:	P5_5
	(أجب على هذا السؤال إذا كانت إجابتك على السؤال P 5_5 هي الخيار 1 أو 2)	ما مقدار الأجر (شيكل) المدفوع عن جميع أيام الغياب؟	P5_6
		ما هو متوسط الأجر الشهري الذي كنت تدفعه خلال تلك الفترة قبل الإصابة (شيكل)	P5_7

**جدول 6: نزاع العمل مع صاحب العمل السابق: فقط للعمال الذين عملوا لدى مشغل سابق**

P6_1	قبل العمل لدى صاحب العمل الحالي، هل سبق لك العمل لدى صاحب عمل آخر؟	1. نعم	2. لا (انتقل الى قسم 7)
P6_2	منذ متى وأنت تعمل لدى صاحب العمل السابق مقيسا بالأشهر (باستثناء العمل الذي استمر لفترة الاختبار فقط - 3 أشهر)		(في حال كانت مدة العمل السابقة تحت الاختبار - 3 أشهر أو أقل، يتم طرح السؤال عن الوظيفة قبلها، وهكذا. إذا كان العمل السابق مؤقتا، يتم طرح السؤال عن الوظيفة قبل ذلك وهكذا. لا تجب على هذا السؤال وانتقل مباشرة إلى القسم 7، إذا كان عملك السابق هو المكان الوحيد الذي عملت فيه، أو كانت جميع الأعمال السابقة مؤقتة).
P6_3	هل تركت العمل طواعية (استقالة طوعية)؟	1. نعم	2. لا، تم إنهاء عملي.
		1. إجازات سنوية مدفوعة الأجر	1. حسب بنود قانون العمل 2. اقل مما نص عليه قانون العمل 3. لا أدري إذا كان بحسب قانون العمل.
		2. إجازة الأمومة/ للنساء العاملات اللواتي وضعن	1. حسب بنود قانون العمل 2. اقل مما نص عليه قانون العمل 3. لا أدري إذا كان بحسب قانون العمل.
		3. مصاريف مكافأة نهاية الخدمة	1. حسب بنود قانون العمل 2. اقل مما نص عليه قانون العمل 3. لا أدري إذا كان بحسب قانون العمل.
P6_5	هل سبق لك أن واجهت نزاعا في مكان العمل مع صاحب عمل سابق يتعلق بتعويض نهاية الخدمة أو الإجازة السنوية أو إجازة الأمومة (للعاملات فقط) أو إصابة العمل؟		
			1. نعم 2. لا ( انتقل الى القسم 7)
P6_5a	نوع النزاع	P6_5b	هل كان النزاع خلال:
	1. الإجازات مدفوعة الأجر 2. أجازة الأمومة 3. الصحة والسلامة المهنية/ إصابات العمل 4. مصاريف مكافأة نهاية الخدمة	1. خلال فترة العمل للعامل في المؤسسة 2. بعد انتهاء عمل العامل 3. بدأت خلال عمل العامل في المؤسسة وامتدت الى ما بعد انتهاء عمل العامل في المؤسسة	لحل النزاع، هل لجأت إلى: 1. وزارة العمل 2. القضاء 3. لجنة تحكيم غرفة تجارية 4. عشائريا 5. التفاوض مباشرة مع العامل 6. النقابات 7. نقابات مهنية 8. بنود أخرى (قم بالتحديد)
P6_5d	هل تم حل القضية؟		
	1. نعم 2. لا		
P6_5e	إذا حلت القضية، حدد الطريقة التي حلت بها؟		
	1. وزارة العمل 2. القضاء 3. لجنة تحكيم غرفة تجارية 4. عشائريا 5. التفاوض مباشرة مع العامل 6. النقابات 7. نقابات مهنية 8. غير ذلك (قم بالتحديد)		

**جدول 7: مدى وعي العمال ببنود قانون العمل ذات العلاقة:**

P7_1	يحق للعامل بأجر مكافأة نهاية خدمة عند انتهاء عمله في المؤسسة	1. نعم	2. لا	3. لا أعرف
P7_2	يحق لصاحب العمل أن يدفع مستحقات نهاية الخدمة للعمال مسبقا عن الفترات السابقة وقبل انتهاء العمل	1. نعم	2. لا	3. لا أعرف
P7_3	تبلغ مكافأة نهاية الخدمة للعامل الذي عمل لفترة نقل عن خمسة سنوات واستقال من عمله شهر عن كل سنة عمل	1. نعم	2. لا	3. لا أعرف

P7_4	عدد ايام الإجازة السنوية مدفوعة الأجر للعامل الذي أكمل سنة واحدة من عمله هو 21 يوم	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_5	يحق للعامل الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوماً سنوياً.	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_6	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة عشرة أسابيع.	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_7	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر لكل حالة ولادة	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_8	يحق للمرأة العاملة إجازة أمومة مدفوعة الأجر فقط بعد الولادة	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_9	في حال حصول العامل المصاب على تعويض عن الإصابة، لا يحق له مطالبة صاحب العمل بمكافأة نهاية الخدمة	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.
P7_10	يجب على صاحب العمل أن يؤمن جميع العاملين لديه عن إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين	1. نعم	2. لا	3. لا أعلم.

### جدول 8:

P8_1	هل توافق بشكل مبدئي تطبيق قانون ضمان اجتماعي مبني على مشاركة تكاليف الالتزام بين العامل وصاحب العمل في البنود التالية:	1. إجازة الأمومة 2. تأمين ضد إصابات العمل 3. مصاريف مكافأة نهاية الخدمة	الإجابة: 1. نعم أو لا 3. لم أحدد رأيي (مقابل كل خيار).
P8_2	ما موقفك من قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 والذي تم إيقاف تنفيذه (انتقل إلى السؤال P 8_4 إذا كانت إجابتك على السؤال = 1 أو 2 أو 4)	1. جيد وكان يجب تطبيقه 2. لدي تحفظ على بعض البنود ولكن كان يجب تطبيقه 3. إنه قانون معيب. سيء ومن الجيد انه لم يطبق 4. ليس لدي رأي بعد	هذا هو الجواب على السؤال: إنه قانون معيب. سيء ومن الجيد انه لم يطبق لماذا تعارض تطبيق القانون الإجابة: 1. نعم أو لا لا (مقابل كل خيار) (يتم الاجابة على هذا السؤال في حال كان الاجابة على سؤال P8_2=3
P8_3	هل توافق بشكل مبدئي تطبيق قانون ضمان اجتماعي مبني على مشاركة تكاليف الالتزام بين العامل وصاحب العمل في البنود التالية:	1. لا يوجد ثقة بالسلطة الفلسطينية 2. لا يوجد ثقة بالقائمين على صندوق الضمان الاجتماعي 3. معارضة بعض بنود قانون الضمان الاجتماعي 4. المخاطر المتعلقة باحتمال انهيار السلطة الفلسطينية في المستقبل 5. أخرى حدّد أو حددي	الإجابة: 1. نعم أو لا لا (مقابل كل خيار) (يتم الاجابة على هذا السؤال في حال كان الاجابة على سؤال P8_2=3
P8_4	هل اطلعت على قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 والذي تم إيقاف تنفيذه.	1. نعم اطلعت بشكل كاف 2. نعم، لقد قرأت جزء منه. 3. لم اطلع عليه	هل اطلعت على قانون الضمان الاجتماعي للعام 2016 والذي تم إيقاف تنفيذه.

### أسئلة التحقق (يتم سؤال الشخص الذي قام بالإجابة على الاستمارة)

اسم المستجيب	
ID1	جنس المستجيب
ID3	تفاصيل الاتصال (رقم الهاتف)
	1. الجدول 2: الإناث