



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ورقة خلفية

جلسة طاولة مستديرة (6)

الأمان والسلامة في أماكن العمل:

ما هو المطلوب لحماية العاملين وحفظ أرواحهم؟

1. المقدمة والمبررات

تلقي هذه الورقة الضوء على مسألة حوادث العمل في سوق العمل الإسرائيلي والفلسطيني. ففي العام 2018، بلغ عدد إصابات العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي 318 إصابة، تسبب 25 منها بالوفاة، وبلغ عدد إصابات العمل في الضفة الغربية في 2018 حوالي 776 إصابة، منها 7 حالات وفاة.¹

يعرف حادث العمل، كما في قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، في المادة الأولى منه بأنه "الحادث الذي يقع للعامل في أثناء العمل أو بسببه، أو في أثناء ذهابه لمباشرة عمله أو عودته منه، ويعتبر في حكم ذلك الإصابة بأحد أمراض المهنة التي يحددها النظام". وتتعدد الأسباب التي يُعزى إليها وقوع إصابات العمل، ويتمثل أبرزها في تهاون المشغلين في تطبيق معايير الصحة والسلامة المهنية في أماكن العمل، وما يترافق مع ذلك من ضعف وعدم كفاية آليات التفتيش من قبل الجهات الرسمية على أماكن العمل للتأكد من تطبيقها لهذه المعايير. كما أن تهاون العمال في اتباع احتياطات السلامة وثقتهم الزائدة تساهم أيضاً في زيادة هذه الإصابات.

بالإضافة إلى المأساة المتمثلة في إصابة العمال وما ينجم عنها من عجز أو فقدان الأرواح، تبرز أهمية نقاش هذه المسألة في التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والمالية السلبية الناجمة عن هذه الإصابات. أبرزها انقطاع مصدر الدخل للعامل المصاب (خاصة في حالات العجز أو الوفاة) ولأسرته التي يُعيلها. هذا علاوة على المبالغ الطائلة التي يدفعها المشغلون وشركات التأمين في علاج وتعويض المصابين، وتعطل أو خسارة العديد من الأيدي العاملة الماهرة نتيجة لهذه الإصابات. كما تبرز أهمية النقاش في ظل انعدام أي سلطة رقابية للسلطة الفلسطينية أو الجهات الأهلية ذات العلاقة للحد من إصابات العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي، الأمر الذي يحتم البحث عن بدائل عملية للحد من هذه المشكلة.

تعرض هذه الورقة أحدث إحصائيات إصابات العمال الفلسطينيين في الضفة الغربية وسوق العمل الإسرائيلي وأسباب تناميها، كما تستعرض أبرز ملامح القوانين والتشريعات الرسمية التي تنظم مسألة إصابات وأمراض المهنة في فلسطين، ودور الجهات الرقابية والرسمية ذات العلاقة في الحد منها.

سيتم طرح هذه المحاور لإغناء النقاش في لقاء الطاولة المستديرة الذي سيعقد بمشاركة ذوي الاختصاص والمهتمين للخروج بتوصيات من شأنها الحد من حوادث العمل في سوق العمل الفلسطيني. سواء من خلال اقتراح تعديلات على القوانين والتشريعات الحالية، أو/من خلال تعديل آليات الرقابة والتفتيش من قبل الجهات المسؤولة. كما نأمل أن يقود هذا النقاش إلى اقتراح حلول للحد من إصابات العمال في سوق العمل الإسرائيلي.

2. أبرز الإحصائيات عن إصابات العمل

قد لا تعكس الأرقام الرسمية المنشورة عن إصابات العمل عددها الحقيقي. ويعود ذلك إلى عدم التزام أصحاب العمل بالتبليغ عن إصابات عمالهم (خاصة الإصابات غير الخطرة)²، أو بسبب تعدد الجهات التي تسجل إصابات العمل، كوزارة العمل، وقطاع الصحة الحكومي وغير الحكومي، ونقابات العمال، وعدم وجود مرجعية تسجيل موحدة. يُضاف إلى ذلك انخفاض نسبة العمال المؤمن عليهم من قبل مشغليهم، ما يجعل الرجوع إلى عدد العمال الذين قام التأمين بتعويضهم لإحصاء إصابات العمل غير دقيق. فحسب بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لسنة 2018، بلغت نسبة المستخدمين بأجر في القطاع الخاص والمؤمنين والذي أقرروا بالتزام أصحاب العمل بالتأمين ضد إصابات العمل سواء من خلال تأمين حكومي، أو خاص، حوالي 13% في فلسطين (16.9% في الضفة الغربية و5% في قطاع غزة).

¹ المصدر: وزارة العمل، 2019. التقرير السنوي للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، 2018. رام الله، فلسطين.

² بلغ مجموع إصابات العمل في محافظات الضفة الغربية، بناء على تقرير صادر عن الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين للعام 2017. حوالي 2,948 إصابة. فيما بلغ عدد الإصابات بحسب بيانات وزارة الصحة 1,775 إصابة، تشمل المصابين في سوق عمل الضفة الغربية والسوق الإسرائيلي.

وسيعتمد الطرح في هذه الورقة على الإحصاءات الصادرة عن وزارة العمل الفلسطينية، وسيتم التركيز على إحصاءات الضفة الغربية لغياب البيانات اللازمة عن قطاع غزة. يوثق جدول (1) عدد إصابات العمل خلال الثلاث سنوات الماضية. تظهر البيانات تذبذب أعداد الإصابات بينما تظهر انخفاضاً في أعداد الوفيات. وبالرغم من أن انخفاض أعداد الوفيات يعد أمراً إيجابياً إلا أن استمرار هذا الانخفاض يعتمد بشكل كبير على الإجراءات الوقائية التي تتخذها الجهات الرقابية وعلى رأسها وزارة العمل. سنناقش هذا الموضوع بتوسع أكبر لاحقاً. تتوزع هذه الإصابات على القطاعات الاقتصادية المختلفة ولكن على نحو غير متساوي؛ إذ تشير بيانات تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل في وزارة العمل للعام 2018 إلى أن أعلى نسبة من الإصابات كانت في القطاع الصناعي (بنسبة 26% من الإصابات)، يليه قطاع الخدمات (بنسبة 21%)، فيما بلغت نسبة الإصابات في قطاع الإنشاءات حوالي 8% من إجمالي الإصابات. وتتركز الإصابات القاتلة بشكل كبير في قطاع الإنشاءات والقطاع الصناعي؛ حيث تركز أكثر من ثلثي هذه الإصابات في هذين القطاعين، وكانت النسبة الأكبر من الإصابات القاتلة نتيجة للسقوط من علو. وتجدر الإشارة هنا إلى أن حوالي ثلث هذه الإصابات القاتلة لم تكن مؤمنة من قبل صاحب العمل، الأمر الذي يشكل انتهاكاً للمادة 116 من قانون العمل الفلسطيني.

جدول (1): عدد اصابات العمل والوفيات بين العمال الفلسطينيين في الضفة الغربية، 2016-2018

السنة	عدد الإصابات	عدد الوفيات
2016	682	14
2017	808	11
2018	776	7

المصدر: وزارة العمل، 2019. التقرير السنوي للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، 2018. رام الله، فلسطين.

3. إصابات العمل في سوق العمل الإسرائيلي والمستعمرات

وصل عدد إصابات حوادث العمل للعمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي والمستعمرات في 2018 لحوالي 318 إصابة، منها 25 حالة وفاة، غالبيتها في قطاع الإنشاءات. يبين جدول (2) أدناه عدد الوفيات والإصابات بين العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي وفي المستعمرات للفترة ما بين عام 2015 و2018. وعلى الرغم من انخفاض إجمالي الإصابات في 2018 مقارنة بالسنوات السابقة؛ إلا أن أعداد الوفيات كانت أعلى مقارنة مع إحصائيات عام 2017 و2016.

جدول (2): عدد الوفيات والاصابات بين العمال الفلسطينيين

داخل سوق العمل الإسرائيلي، 2015-2018³

السنة	عدد الإصابات	عدد الوفيات
2015	427	26
2016	492	24
2017	513	15
2018	318	25

المصدر: وزارة العمل الفلسطينية، بيانات غير منشورة.

³ يمثل الجدول العمال الفلسطينيين من سكان الضفة الغربية.

يُعزى ارتفاع إصابات العمل في السوق الإسرائيلي خاصة في قطاع البناء والإنشاءات إلى عدة أسباب، يتمثل أبرزها في ضعف الرقابة الحكومية على ورشات العمل. ففي نهاية العام 2018، بلغ عدد المراقبين على 11 ألف ورشة بناء في السوق الإسرائيلي حوالي 28 مراقباً تابعاً لمديرية السلامة في وزارة العمل الإسرائيلية.⁴ الأمر الذي يقلل من نصيب المنشآت في الزيارة، كذلك يزيد من صعوبة العودة إلى المنشآت المخالفة للتأكد من تنفيذ التعديلات التي أمر بها المفتشون. هذا إضافة إلى عدم تخصيص المصادر الكافية للتفتيش وخاصة السيارات.⁵ هذا من شأنه أن يوفر بيئة خصبة لتهاون المقاولين في توفير شروط الأمان للعمال بسبب اطمئنانهم من ضعف الإشراف والرقابة، خاصة إذا كان هذا التهاون مترافقاً مع توفير في تكاليف إجراءات السلامة وبالتالي زيادة أرباحهم.

تجب الإشارة هنا إلى ضعف التحقيق والمحاسبة للمشغلين والمقاولين في ورش العمل؛ حيث يتم التحقيق في عدد ضئيل جداً من الحوادث من قبل الشرطة الإسرائيلية، وهي بالعادة تلك التي ينتج عنها وفاة العامل أو إصابته إصابة خطيرة. حيث يتم إغلاق غالبية ملفات التحقيق دون تقديم لوائح اتهام بحجة عدم توفر الأدلة الكافية.⁶ وفي حال وصول الملف إلى المحكمة، فإن التكاليف المرتفعة التي يتطلبها الحصول على مساعدة قانونية للمثول أمام محاكم العمل الإسرائيلية غالباً ما تكون عائقاً أمام العامل الفلسطيني الذي لا يستطيع تكبد دفع هذه التكلفة. من ناحية أخرى، قد يفنقر العمال الفلسطينيون إلى الوثائق والأدلة الضرورية التي تدعم حجته عند الشرطة أو أمام المحكمة، خاصة إذا لم يتلقوا قسائم أجور أو تلقوا قسائم تتضمن معلومات غير صحيحة.⁷ بالتالي رفض الدعوى أو تأخير البت فيها. كما تشير بيانات مسح قوى العمل الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لعام 2018 أن نسبة المؤمنین ضمن العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي قد بلغت حوالي 17%. وبلغت النسبة في قطاع البناء والإنشاءات (أعلى معدل إصابة للعمال من بين القطاعات) حوالي 16%.

وأخيراً، فإن تدني الغرامات المفروضة على المخالفين لتطبيق معايير السلامة في هذه الورش قد فاقم هذه الظاهرة، فالغرامة كانت بالعادة لا تتعدى بضعة آلاف من الشواكل (حوالي 5000 شيكل). إلا أنه في بداية 2018 بدأ سريان نظام عقوبات جديد على المقاولين الذين يتهاونون في توفير بيئة عمل آمنة من خلال فرض غرامات تصل إلى 35 ألف شيكل. لكن تحوم شكوك كبيرة حول مدى ردة هذا النظام وجدية السلطات الإسرائيلية في تطبيقه في ظل ارتفاع أعداد الوفيات بوتيرة أعلى من السابق.

ولعل إهمال الجهات الرقابية الإسرائيلية الرقابة على هذا القطاع نابع من كون شريحة كبيرة من عماله فلسطينيين. وفي حال عدم اتخاذ إجراءات رادعة للتقليل من هذه الحوادث وضمان حقوق هؤلاء العمال في الحماية، فإن هذه الظاهرة بلا شك سوف تستمر خاصة مع عدم قدرة وزارة العمل الفلسطينية كمنظمة العمل الدولية للتدخل للمتابعة والرقابة على ظروف هؤلاء العمال نتيجة عدم توقيع إسرائيل على المواثيق الدولية ذات الصلة. ويزداد الأمر سوءاً مع وجود أعداد كبيرة من العاملين الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلي دون حصولهم على تصاريح عمل (حوالي 41% بحسب إحصائيات مسح قوى العمل الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني). فهذه الشريحة من العمال غير مؤمنة ضد إصابات العمل، كما لا تحصل على قسائم أجور من شأنها أن تكون دليلاً يستخدم لصالحهم في حال وقوع إصابة عمل. كما أن العديد من العمال الفلسطينيين المصابين يتم نقلهم دون علاج طبي إلى نقاط التفتيش أو تركهم على جانب الطريق في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك للتهرب من دفع تكاليف علاجهم.⁸

4. الإطار القانوني الناظم للسلامة المهنية في فلسطين

تعددت القوانين والقرارات والأنظمة الوزارية التي تناولت ضمن العديد من بنودها مسائل الصحة والسلامة المهنية وملائمة ظروف العمل. وفيما يلي سرد لأبرز هذه التشريعات:

⁴ منظمة العمل الدولية، 2018. وضع عمال الأراضي العربية المحتلة، تقرير المدير العام (ملحق). مؤتمر العمل الدولي 107، 2018. جنيف.

⁵ المصدر: مقال نشر في وكالة فلسطين اليوم الإخبارية بتاريخ 15 ديسمبر 2015، بقلم هداس تغري: يسقطون أمواتاً - هارتس.

⁶ المصدر: مقال نشر في صحيفة العربي الجديد بتاريخ 7 أيار 2019، بقلم ناهد درباس: عمال البناء... حوادث عمل تقتل فلسطينيين في الداخل.

⁷ منظمة العمل الدولية، 2018. وضع عمال الأراضي العربية المحتلة، تقرير المدير العام (ملحق). مؤتمر العمل الدولي 107، 2018. جنيف.

⁸ منظمة العمل الدولية، 2018. وضع عمال الأراضي العربية المحتلة، تقرير المدير العام (ملحق). مؤتمر العمل الدولي 107، 2018. جنيف.

قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000: حدد قانون العمل الفلسطيني العديد من المواد المتعلقة بضمان حقوق العمال في السلامة والصحة المهنية في أماكن العمل، وإجراءات التفتيش على العمل من قبل الجهات المختصة، وغيرها من المجالات كالتالي:

- أنظمة الصحة والسلامة المهنية: نصت المواد 90، 91، و92 من القانون بأن يصدر مجلس الوزراء الأنظمة الخاصة بالصحة والسلامة المهنية وبيئة العمل (انظر في الأسفل) بما يضمن توفير وسائل الحماية والوقاية الشخصية للعاملين من أخطار العمل وأمراض المهنة. وتوفير الشروط الصحية اللازمة في أماكن العمل، ووسائل الإسعاف الطبي للعمال في المنشأة، وضرورة الفحص الطبي الدوري للعمال. والزم القانون المنشآت بإصدار تعليمات خاصة لها متعلقة بالصحة والسلامة المهنية ومصدقة من وزارة العمل، بحيث تُعلق التعليمات في أماكن ظاهرة في المنشأة. كما حظر تحميل العمال لأي نفقات أو اقتطاعات من أجرهم لقاء توفير شروط السلامة في مكان العمل.
- تفتيش العمل: أعطى القانون بموجب أحكام المادة 107 منه أعضاء هيئة تفتيش العمل صلاحيات الضبطية القضائية في ممارستهم لمهامهم في التفتيش. ويختص مفتشو العمل بمتابعة تطبيق التشريعات الخاصة بشروط وظروف العمل وإبلاغ الجهات المختصة بأوجه النقص والمخالفات التي يتم اكتشافها. بالإضافة إلى صلاحية اتخاذ مجموعة من الإجراءات بحق المخالفين تتراوح بين إسداء النصح والإرشاد، أو توجيه تنبيه شفهي لإزالة المخالفة خلال مدة محددة، وانتهاء بالتوصية إلى هيئة التفتيش بتوجيه إنذار خطي بشأن المخالفة (المادة 113).
- العقوبات: يُعاقب صاحب العمل المخالف للمواد 90-92 بالعقوبة المذكورة في المادة 131 من القانون، أي بغرامة لا تقل عن 100 دينار أردني ولا تزيد على 300 دينار، وتتعدد العقوبة بتعدد المخالفات وتتضاعف في حالة التكرار. كما يحق للوزير علاوة على ذلك إغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً أو إيقاف أي آلة فيها إلى أن يزيل صاحب العمل المخالفة، وذلك بناء على أحكام المادة 133. كما حددت المادة 135 من القانون غرامة لا تقل عن 200 دينار ولا تزيد على 500 دينار لكل من يعارض أو يعيق أعمال مفتش العمل أو هيئة التفتيش.

وقد تبع قانون العمل الفلسطيني عدة قرارات ومراسيم وزارية بينت بالتفصيل الشروط والمعايير الصحية المتعلقة بالسلامة المهنية في أماكن العمل المختلفة، وتتضمن:

- المراسيم الوزارية رقم 15، 17، 21 لسنة 2003 بخصوص الشروط والمعايير الصحية في مكان العمل، وإجراءات المساعدة الطبية في مكان العمل ومعايير السلامة في الشركات.
- المرسوم الوزاري رقم 49 لسنة 2004 حول تدابير الوقاية من الأمراض والحوادث المهنية.
- النظام الوزاري رقم 1 لسنة 2005 حول التدابير الوقائية للعمال في مواقع البناء
- المراسيم الوزارية أرقام 2-6 لسنة 2005، والتي حددت المستويات ومعايير التعرض المقبولة للكيميائيات، الأشعة الأيونية، الضجة، الإضاءة، الحرارة الآمنة في أماكن العمل.
- المرسوم الوزاري رقم 7 لسنة 2005 حول حماية العاملين في قطاع الغاز أو البترول.

وتُفصل هذه المراسيم والأنظمة قواعد وشروط السلامة المهنية المتعلقة بعوامل التعرض للخطر مثل الكيماويات والإشعاعات والحرارة، كذلك تنظيم العمل في القطاعات التي يزيد فيها احتمالية تعرض العامل للأخطار مثل قطاعات البناء، الغاز والمحروقات، والصناعات الكيماوية.

قرار بقانون رقم (3) لسنة 2019: بشأن لجان ومشرفي السلامة والصحة المهنية في المنشآت: يهدف هذا القرار إلى تعزيز الرقابة الداخلية في المنشآت ومواقع العمل، وتوفير اشتراطات الصحة والسلامة المهنية والحد من حوادث العمل وأمراض المهنة (المادة 2). ويضمن تطبيق هذا القرار تعيين كل منشأة لمشرف معتمد من وزارة العمل لضمان تحقيق هذه الأهداف من خلال أداء مجموعة محددة من المهام. بحيث يحق لصاحب العمل أن يختار واحداً من بين عماله لتولي هذه المهام بعد خضوعه للتدريبات اللازمة للقيام بعمله

كمشرف، أو اعتماد مشرف خارجي من غير عماله. وتختلف طبيعة وعدد المشرفين باختلاف حجم المنشأة ودرجة خطورتها، فالمنشآت التي يبلغ عدد عمالها 20 عاملاً فأكثر، أو تلك التي تعمل في القطاعات المصنفة بأنها خطيرة، يتطلب القانون وجود مشرف مقيم فيها. وقد تم تحديد العقوبات المفروضة على كل من يخالف أحكام هذا التشريع بغرامة تتراوح بين 1,000 و3,000 دينار أردني، مع مضاعفة الغرامة في حال التكرار أو عدم تصويب الأوضاع.

تم التطرق أيضاً إلى ضرورة توفير ظروف عمل آمنة في قوانين أخرى، وهي كالتالي:⁹

- قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004: والذي حظر في المادة 31 منه ممارسة أي مهنة يمكن أن تضر بالصحة العامة أو الصحة البيئية إلا بعد الحصول على موافقة مكتوبة من وزارة الصحة. ونصت المادة 32 على أن تضع وزارة الصحة، بالشراكة مع الجهات المعنية، الشروط اللازمة لتوفير وسائل السلامة والصحة المهنية في أماكن العمل، وآلية التفتيش المتواصل عليها. بالإضافة إلى تحديد الشروط الصحية الواجب توافرها في العاملين في مهنة يمكن أن تؤثر على صحتهم، وتحديد أنواع الفحوصات الطبية الدورية اللازمة للعاملين في تلك المهن (مادة 34).
- قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998: من خلال اعتماد لوائح شروط السلامة والوقاية من الحريق في أماكن العمل المختلفة.
- قانون الحرف والصناعات رقم (16) لسنة 1953: والذي يتضمن مواداً تمنع استخدام أي شخص في حرفة أو صناعة خطيرة أو مضرة بالصحة.
- قانون الصناعة رقم (10) لسنة 2011: يمنح القانون لمأموري الضبط القضائي الحق في التفتيش على تطبيق المنشآت لظروف الأمن الصناعي والصحة والسلامة العامة.
- قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2004: والذي تطرق إلى تدابير السلامة والصحة المهنية في حال تخزين ونقل وتداول المبيدات الزراعية وآليات الرقابة والتفتيش عليها.
- قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999: والذي أوجب على المقاولين الذين يتعاقدون في مشاريع حكومية ضرورة توفير ظروف الأمن والسلامة للعاملين في مواقع العمل، والتأمين ضد إصابات العمل.

4.1 التفتيش على أماكن العمل من قبل الجهات الرسمية

تجري وزارة العمل عدة زيارات تفتيشية للمنشآت كجزء من خطتها السنوية للرقابة والتفتيش؛ ففي سنة 2018، بلغ عدد الزيارات التفتيشية لأماكن العمل حوالي 14,358 زيارة شملت 10,687 منشأة (ما نسبته 10.8% من إجمالي المنشآت العاملة في الضفة الغربية).¹⁰ وقد توزعت هذه الزيارات على البلديات والمحافظات في الضفة الغربية كما هو موضح في جدول (3) أدناه، والذي يبين عدد الزيارات التفتيشية وأعداد المنشآت العاملة في كل محافظة. ويتضح من الجدول وجود تباين في أعداد الزيارات التفتيشية للمحافظات بشكل لا يتناسب مع أعداد المنشآت العاملة في كل محافظة؛ فهناك تركيز على عدة مناطق مثل لحول، يطا، ودورا، والتي تضم عدداً أقل من المنشآت بالنسبة لمحافظات مثل جنين، نابلس، القدس، وطولكرم، التي بالمقابل ينخفض التركيز في الرقابة على منشآتها إذا ما قورنت بإجمالي المنشآت فيها. فكما يتضح من العمود الثالث من الجدول، بلغت نسبة الزيارات التفتيشية إلى إجمالي المنشآت في مدينة جنين ونابلس حوالي 6%، فيما بلغت هذه النسبة في القدس وطولكرم حوالي 8.7% و9.5% على التوالي. بالمقابل، بلغت هذه النسبة في لحول 13.3% (أكثر من زيارة للمنشأة الواحدة)، وفي يطا 8.8%.

⁹ المصدر: أبو عرة، محمد. التزك، ليالي (2014). إصابات العمل والتعويضات عنها في فلسطين. فلسطين.

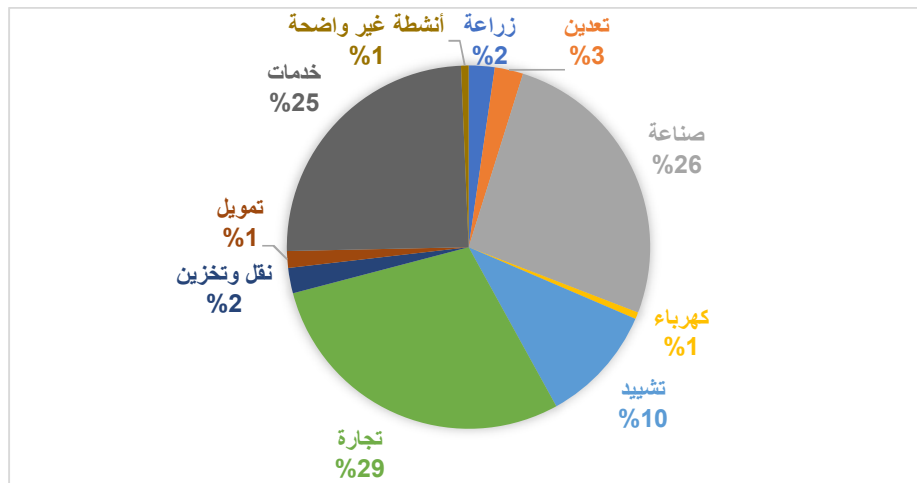
¹⁰ المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017؛ ملخص النتائج النهائية للتعداد. رام الله - فلسطين.

جدول (3): أعداد المنشآت والزيارات التفتيشية لمفتشي وزارة العمل في الضفة الغربية، 2018

المدينة	عدد المنشآت	عدد الزيارات التفتيشية	عدد الزيارات/عدد المنشآت (%)
رام الله	15,850	1,930	12.18
القدس	10,227	892	8.72
أريحا	1,509	388	25.71
بيت لحم	9,031	1,633	18.08
الخليل	9,402	1,369	14.56
جنين	13,729	864	6.29
نابلس	17,113	1,037	6.06
سلفيت	2,986	422	14.13
قلقيلية	4,409	1,106	25.09
طوباس	1,965	622	31.65
دورا	1,578	905	57.35
يطا	1,382	1,220	88.28
طولكرم	7,953	755	9.49
حلحول	799	1,064	133.17
ترقوميا	493	151	30.63

*مصدر بيانات أعداد المنشآت: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017: ملخص النتائج النهائية للتعداد. رام الله - فلسطين.
*مصدر بيانات الزيارات التفتيشية: وزارة العمل، 2019. التقرير السنوي للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، 2018. رام الله، فلسطين.

شكل 1: الحصة النسبية للمنشآت التي تم التفتيش عليها حسب النشاط الاقتصادي، 2018



المصدر: وزارة العمل، 2019. التقرير السنوي للإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، 2018. رام الله، فلسطين.

وعلى صعيد القطاعات التي تم التفتيش عليها، يبين الشكل التالي حصة كل قطاع من الزيارات التفتيشية لسنة 2018. ويتضح من الشكل وجود تركيز في التفتيش على القطاعات الأقل خطورة بالنسبة للعمال (مثل التجارة والخدمات). بالمقابل، انخفضت نسبة الزيارات التفتيشية لقطاع التشييد وهو الأكثر تعرضاً لحدوث الإصابات القاتلة والخطيرة فيه، فيما شكلت نسبة الزيارات للقطاع الصناعي حوالي 26% من إجمالي الجولات التفتيشية. وأما بالنسبة للإجراءات القانونية المتخذة في حق المنشآت المخالفة لشروط الصحة والسلامة المهنية (المواد 90-92) من قانون العمل، فقد تم توجيه 3,915 تنبيه، و909 إنذار، و42 تحويل للمحكمة. كما تم إغلاق 81 منشأة (73 إغلاق كلي و8 إغلاق جزئي)، ووقف عمل 2 آلة في 2018.

4.2 محددات الردع

هناك العديد من المحددات التي من شأنها أن تؤثر سلباً على الحد من إصابات العمل؛ تتفاوت بين وجود خلل في عملية التخطيط من قبل الجهات الرسمية، مقترنة بوجود معيقات تؤثر على كفاءة العملية التفتيشية، ووجود مشكلة في تطبيق العقوبات المحددة في القوانين، بالإضافة إلى ضعف قدرة هذه القوانين على الردع في حال تطبيقها.

3. خلل في التخطيط: يشير تقرير صادر عن ديوان الرقابة المالية والإدارية بخصوص الرقابة الحكومية على شروط السلامة والصحة المهنية، والصادر في شهر تموز من عام 2018، إلى عدم قدرة عملية التخطيط التي تقوم بها وزارة العمل بخصوص التفتيش على تنفيذ عمليات تفتيش فعالة، مما يخلق عشوائية في عمليات التفتيش وعدم توجيهها بالشكل الصحيح إلى القطاعات الخطرة. ويتوافق ذلك مع عدم وجود نظام إبلاغ أو آلية واضحة لدى الوزارة للحصول على معلومات دقيقة فيما يخص إصابات العمل، هذا أدى إلى عدم دقة البيانات المنشورة في تقرير الوزارة والتي تؤدي إلى خلل في التخطيط المستقبلي.¹¹
4. محددات العملية التفتيشية: تواجه عملية التفتيش عدة معيقات من شأنها إضعاف قدرة المفتشين في الرقابة لضمان تطبيق شروط الصحة والسلامة في أماكن العمل، تتمثل في انخفاض عدد المفتشين المعتمدين في هيئة التفتيش، وعدم كفاية توزيعهم على المحافظات (82 مفتش في 2018)، وما يترافق مع ذلك من نقص حاد في مركبات التفتيش المتاحة لإجراء الجولات (بمعدل مركبة تفتيش واحدة لكل مديرية)، الأمر الذي يزيد فرصة إلغاء وتأجيل الزيارات الميدانية في حال تعطل هذه المركبات أو إشغالها بمهام أخرى.¹² كما أن عدم تناسب عدد الزيارات للمحافظات مع عدد المنشآت فيها كما ذكر أعلاه يعني بالضرورة أن نسبة كبيرة من المنشآت، خاصة الصغيرة، لا يتم التفتيش عليها، مما يزيد من احتمال تهاون المشغلين في تطبيق شروط السلامة في ورشهم. من ناحية أخرى، فإن عدم تأهيل المفتشين وتدريبهم بالشكل الكافي، وضعف الرقابة عليهم وما يترافق معها من ضعف عملية التفتيش والأرشفة، خاصة الإلكترونية، لعمليات التفتيش قد أضعف فعالية التفتيش بشكل كبير.
5. خلل في تطبيق العقوبات: على أرض الواقع، هناك ضعف في تطبيق العقوبات كما هو منصوص عليها في قانون العمل؛ فكما ذكر سابقاً، تراوحت العقوبات المفروضة على المخالفين لبنود تطبيق شروط الصحة والسلامة المهنية (90-92) ما بين التنبيه والإنذار والتحويل للمحكمة، حيث شكل توجيه تنبيه شفهي أعلى نسبة من العقوبات المفروضة (80%)، يليها توجيه إنذار بنسبة (18%) من إجمالي العقوبات. ويتضح هنا بأن هناك مشكلة في تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العمل المادة 131 بدفع غرامة تتراوح بين 100-300 دينار في حال انتهاك شروط السلامة المهنية، وتعدد العقوبة بتعدد المخالفات وتضاعفها في حالة التكرار. كما أن هناك مشكلة في تطبيق العقوبات كما هي في المادة 133 والتي تنص على إغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً أو وقف عمل آلة فيها عند المخالفة. فالملاحظ هنا أن العقوبات المنصوص عليها في قانون العمل تشكل فقط 2.5% من إجمالي العقوبات المفروضة فعلياً. ومن المآخذ على عملية تطبيق العقوبات عدم وجود دليل إجراءات موحد يوضح الإجراءات القانونية

¹¹ المصدر: ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018. ملخص تقرير حول الرقابة الحكومية على شروط السلامة والصحة المهنية، ومدى فعاليتها في تحقيق ظروف عمل آمنة للعمال، فلسطين.

¹² المصدر: وزارة العمل، بيانات غير منشورة.

التي يجب على المفتش اتخاذها في حال ضبط مخالفة متعلقة بالسلامة المهنية، مما أدى إلى خلق تباين في الإجراءات العقابية على المنشآت المخالفة، أو حتى عدم قيام المفتشين بفرض الإجراءات القانونية الصحيحة بحق المخالفين.¹³

6. ضعف ردع القوانين: بخصوص مدى ردع العقوبات المنصوص عليها في القانون في حال تنفيذها، فهي بالتأكيد غير رادعة نظراً لصغر قيمة الغرامة المفروضة على المخالفين، فالأصل أن تكون الغرامة مرتفعة لدرجة مانعة للمخالفة وأن يصاحب ذلك إجراءات تصحيحية تحول دون تكرار الحادث، بحيث لا تقل قيمة الغرامة عن قيمة التكاليف المتعلقة بتنفيذ إجراءات السلامة، بالإضافة إلى اطمئنان المخالف بأن الغرامة لن تكون العقاب الأول في حال تم اكتشافه والذي قد يطول في ظل ضعف وتيرة التفتيش.

7. ضعف التنسيق بين الجهات ذات العلاقة: على الرغم من تعدد القوانين التي من شأنها ضمان ظروف عمل سليمة للعمال، ومنح هذه القوانين صفة الضابطة القضائية للعديد من الموظفين الحكوميين مثل موظفي وزارة العمل، الاقتصاد، الصحة، الزراعة، وموظفي الدفاع المدني؛ إلا أن مشكلة إصابات العمل ما زالت موجودة. ولعل ذلك يعود إلى غياب التنسيق بين هذه الجهات وبالتالي تشتت الجهود وعدم الوصول إلى النتائج المرجوة من التفتيش.¹⁴ كما أن غياب التنسيق بين الجهات الرقابية والجهات التي تمنح تراخيص للمنشآت، مثل البلديات والحكم المحلي، أدى إلى غياب التفتيش عن العديد من المنشآت في القطاعات الخطرة نتيجة لعدم امتلاك الجهات الرقابية لبيانات كافية حول هذه المنشآت، خاصة المنشئة حديثاً.

دور النقابات العمالية

يتمثل الدور الأساسي للنقابات العمالية في توعية وإرشاد العمال بضرورة أخذ احتياطات السلامة في أماكن العمل، من خلال ورش عمل وبرامج تدريبية بالتعاون مع مراكز تدريب متخصص، وكذلك الضغط على أصحاب العمل والجهات الرقابية لتنفيذ القانون وحماية حقوق العمال. ويزداد مقدار هذا الضغط طردياً مع مدى التمثيل الفعلي للعمال. وفي الحالة الفلسطينية، يبدو أن هذا التمثيل ضعيف للغاية في ظل تعدد النقابات العمالية وعدم تجديدها شرعيتها النقابية من خلال الانتخابات. فبحسب مسح القوى العاملة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، قد بلغت نسبة العمال المنتسبين للنقابات العمالية والتخصصية في القطاع الخاص للعام 2018 حوالي 16% (9% في الضفة الغربية و32% في قطاع غزة). وتنخفض النسبة في القطاع غير المنظم، لتبلغ 12% (2% في الضفة الغربية و32% في قطاع غزة).

أسئلة للنقاش:

فيما يلي عدد من الأسئلة المطروحة للنقاش الهادف إلى إثراء ما ذكر أعلاه عن إصابات العمل، بهدف استنباط توصيات سياساتية للحد من هذه المشكلة:

فيما يتعلق بإصابات العمال في سوق العمل الفلسطيني:

- ما هي التعديلات القانونية والتشريعية الواجب إدخالها على التشريعات الرسمية لتحسين ظروف العمل والحد من الإصابات؟
- ما هي الإجراءات التفتيشية المطلوب 1- إدراجها 2- تعديلها 3- تكثيفها، من قبل الجهات الرقابية والتفتيشية على ظروف العمل وسلامة المهنة؟

فيما يتعلق بإصابات العمال في سوق العمل الإسرائيلي:

- ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها للحد من إصابات العمل في سوق العمل الإسرائيلي؟ وكيف يمكن الضغط على الحكومة الإسرائيلية والجهات الإسرائيلية ذات العلاقة من أجل تنفيذها؟

¹³ ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018. ملخص تقرير حول الرقابة الحكومية على شروط السلامة والصحة المهنية، ومدى فعاليتها في تحقيق ظروف عمل آمنة للعمال، فلسطين.

¹⁴ المصدر: أبو عرة، محمد. الترك، ليالي (2014). إصابات العمل والتعويضات عنها في فلسطين. فلسطين.