



المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية - مسارات
The Palestinian Center For Policy Research and Strategic Studies - MASARAT



تقدير موقف

الضمان الاجتماعي إلى الواجهة.. ما الجديد؟

محمود عبد الجواد

8 تشرين أول / أكتوبر 2023

تقدير موقف

الضمان الاجتماعي إلى الواجهة.. ما الجديد؟

محمود عبد الجواد

8 تشرين أول / أكتوبر 2023

تأتي هذه الورقة ضمن إنتاج المشاركين / ات في برنامج
"التفكير الإستراتيجي وإعداد السياسات" - الدورة الثامنة
الذي ينفذه مركز مسارات بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

ما يرد في هذه الورقة من آراء تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعكس بالضرورة موقف مركز مسارات
والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

مقدمة

عاد الحديث في الآونة الأخيرة عن قانون الضمان الاجتماعي، بعد مجموعة من التصريحات الرسمية، والفعاليات، المرتبطة بالقانون. فقد قال نصري أبو جيش، وزير العمل الفلسطيني، في مقابلة مع صحيفة الاقتصادية، بتاريخ 7 أيار/ مايو 2023، إنه تم الوصول إلى مسودة للقانون بعد إجراء نحو 42 تعديلاً عليه من قبل لجنة مختصة في وزارة العمل. وأوضح الوزير أنه سيتم اعتماد مسودة القانون، بديلاً من القانون القديم، بعد نشر المسودة بكافة تعديلاتها وملحقاتها على المواقع الإلكترونية لوزارة العمل، وتنفيذ جلسات حوارية للمسودة مع جميع الأطراف (القطاع الخاص، والمجتمع المدني، وأرباب العمل، والعمال) في مختلف المحافظات¹. كما صرّح الرئيس محمود عباس خلال لقاء رؤساء الغرف التجارية والصناعية والزراعية، بتاريخ 6 تموز/ يوليو 2023، وبحضور ممثلين عن الحكومة، أنه يجب العمل وبشكل سريع على توفير الضمان الاجتماعي؛ للنهوض بالواقع الاقتصادي، وإيجاد حماية اجتماعية للعامل الفلسطيني؟ ما يطرح تساؤلاً: أين وصلت مسودة القانون بعد الطروحات الجديدة، وما فرص إقراره وتطبيقه؟ بعد الحوار المجتمعي الواسع بين مختلف الأطراف ذات الصلة، التي شملت ممثلين عن وزارة العمل ومنظمة العمل الدولية ومختلف الاتحادات النقابية والمهنية، يبدو أن فرص التوصل إلى صيغة توافقية للقانون في المدى القريب قد تعززت.

إقرار قانون الضمان الاجتماعي وتجميده

أثار القرار بقانون رقم (19) بشأن الضمان الاجتماعي لسنة 2016، الذي أصدره الرئيس محمود عباس، بتاريخ 29 أيلول/ سبتمبر 2016²، موجة من الانتقادات الشعبية الواسعة؛ إذ شهدت منصات التواصل الاجتماعي ووسائل الإعلام المختلفة مشاركة الآلاف من مختلف شرائح المجتمع الفلسطيني في موجة انتقادات عنيفة، إضافة إلى تظاهرات واعتصامات في الشوارع ومراكز المدن، طالبت القانون والعديد من بنوده، التي وجد فيها المنتقدون الكثير من الفجوات والثغرات التي تهضم جزءاً من حقّ العامل في الوقت الحالي، وحين تقاعده، ولحظة وفاته.

وتزامناً مع حالة الانتقاد الواسعة التي طالبت ذلك القانون، برز على الساحة الفلسطينية حراك شعبي واسع تكوّن من جهات عدة تعترض عليه، وتنقسم مطالبها تجاهه بين المطالبة بتعديل بعض بنوده، أو المطالبة بإلغائه، أو جعله اختيارياً، ومن أبرز هذه الجهات "الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي"، التي طالبت بإجراء تعديلات عديدة على البنود التي رأت فيها مساً بحقوق العمال والموظفين.

كان من المفترض دخول القانون حيز التنفيذ، بتاريخ 13 تشرين الثاني/ نوفمبر 2018؛ أي بعد عامين على صدوره، ولكن إزاء حملة الاحتجاجات الواسعة على القانون، أصدر الرئيس عباس قراراً بقانون بوقف نفاذه، في 28 كانون الثاني/ يناير 2019³، ونصّ القرار

1 ما يرد في هذه الورقة من آراء يعبر عن رأي كاتبها، ولا يعكس بالضرورة موقف مركز مسارات.

وزير العمل يحدد موعد انطلاق قطار الضمان الاجتماعي، صحيفة الاقتصادية، bit.ly/45BzxP8 :7/5/2023

2 الرئيس عباس: يجب توفير الضمان الاجتماعي بسرعة، وكالة صدى نيوز، bit.ly/45N7r2K :6/7/2023

3 قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، bit.ly/43yRPix :29/9/2016

4 الرئيس يصدر قراراً بقانون بوقف نفاذ قانون الضمان الاجتماعي وتعديلاته اعتباراً من تاريخه، وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية (وفا)،

bit.ly/3P4MzyA :28/1/2019

على استمرار الحوار بين جميع الجهات ذات العلاقة من أجل الوصول إلى توافق وطني على أحكامه وموعد نفاذه.

الضمان الاجتماعي من جديد

أدارت وزارة العمل سلسلة طويلة من الاجتماعات والمفاوضات المكثفة، خلال العامين الماضيين، وشملت مجموعة من الخبراء المنتدبين من منظمة العمل الدولية، وأفضت هذه الحوارات إلى وضع مسودة أولية لقانون الضمان الاجتماعي. وتفيد مصادر الوزارة أنه روعي في المسودة الجديدة أن تتماشى مع المعايير الدولية والممارسات المثلى للضمان الاجتماعي، بما في ذلك الاتفاقية الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، التي تحدد معايير دنيا للحالات التي يغطيها الضمان الاجتماعي، خاصة فيما يتعلق بال: الرعاية الطبية، وإعانة المرض، وإعانة البطالة، وإعانة الشيخوخة، وإعانة إصابة العمل، والإعانة العائلية، وإعانة الأمومة، وإعانة العجز، وإعانة الورثة⁵.

وقهياً لإطلاق القانون بالصيغة المعدلة؛ عُقدت لقاءات مجتمعية عدة في مختلف المحافظات الفلسطينية (الشمالية والجنوبية) لمناقشة مسودة القانون. وانطلقت النقاشات والحوارات من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، مع بداية أيار/ مايو 2023، واستمرت جولات الحوار لبقية القطاعات حتى تموز/ يوليو 2023، وشارك فيها كافة النقابات المهنية، ليتم طرح المسودة النهائية للقانون، بعد الاتفاق على الملاحظات، بمشاركة الحكومة ممثلة بوزارة العمل، والعمال ممثلين بالاتحاد لعام لنقابات عمال فلسطين، والقطاع الخاص ممثلاً باتحاد الغرف التجارية الصناعية والزراعية، وخبراء مختصين، لمناقشة محاور عدة تتعلق بحوكمة مؤسسة الضمان⁶.

من جهته، أكد الوزير أبو جيش أن الضمان الاجتماعي يقدم وسائل حماية مهمة لجميع أفراد المجتمع؛ إذ يضمن الكرامة للمستفيدين وأسرهم، وخاصة الأسر التي تفقد مُعيلها، وأن القانون ما هو إلا مسودة للنقاش العام، وأن الهدف من الحوار الوطني الاجتماعي الوصول إلى توافق وطني حول التعديلات التي أُجريت. وأشار إلى أن أهم التعديلات التي تخص أصحاب العمل هي آليات إنهاء حقوق العمال السابقة؛ حيث يسمح القانون الجديد بتسوية حقوق العمال خلال خمس سنوات⁷.

وقهياً مع حالة النقاش الدائرة حول مسودة القانون، نُشرَت المسودة والتعديلات المقترحة وملاحقها، على موقع وزارة العمل، وموقع معهد ماس، لتكون متاحة للاطلاع، وإبداء الرأي حول المسودة الجديدة للقانون، ليتم الأخذ بها فور الانتهاء من ورشات النقاش حول المسودة.

أُجريت النقاشات حول الإضافات الجديدة، وأهمها: تأمين الأمومة الذي يوفر دفع أجور المرأة العاملة خلال إجازة الأمومة، ولمدة اثني عشر أسبوعاً (لمدة لا تزيد على خمسة أسابيع متصلة قبل الولادة، ولا تقل عن سبعة أسابيع بعد الولادة)، شريطة أن تكون مشتركة في تأمين الأمومة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة، ويُحسب الأجر الشهري خلال فترة الأمومة لما يعادل متوسط أجورها الشهرية خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق إجازة الأمومة، بينما نصّ القانون السابق للضمان على أن تستحق العاملة كحد أدنى ثلثي أجرها الكامل خلال فترة الأمومة.

5 ملامح المسودة الأولية لقانون الضمان الاجتماعي والتأمينات الممنوحة تماشياً مع المعايير الدولية والممارسات المثلى، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس): bit.ly/3P1i7Wy

6 "ماس" يستضيف الحوار الوطني الاجتماعي حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي المقترحة، وكالة وفا، 9/5/2023: bit.ly/3C6tKUy

7 لتكميلي الاختياري وزير العمل، مرجع سابق

كما تم إضافة تأمينات اجتماعية على المسودة الجديدة كانت غير حاضرة في القانون القديم، وهي: تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، وتأمين إصابات العمل، وتأمين الأمومة، وتأمين البطالة، وتقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري⁸.

ومن الإضافات الجديدة على مسودة القانون؛ تتعلق "بالعامل الفلسطيني في الخارج"، لم تكن موجودة في النسخة القديمة؛ حيث تقوم المؤسسة بمتابعة حقوق العمال الفلسطينيين خارج الدولة الفلسطينية لتحويلها لصالح العمال، مما يشمل كافة الحقوق المتراكمة، وتنظيم عملية حصول العمال أو الورثة على مستحقاتهم بشروط استحقاق الراتب التقاعدي، وفق نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء⁹.

وبخصوص التطبيق التدريجي للقانون كما وضحت المسودة الجديدة، فهي تتيح التطبيق التدريجي للقانون بحسب حجم المنشآت (الشركات) وبسقف زمني لا يزيد على خمس سنوات. بمعنى آخر، سيتم إعطاء الشركات الفرصة لتوليف ومواءمة أوضاعها ولتخفيف الأعباء المالية من خلال انتقال ميسر من النظام الحالي القائم على مكافأة نهاية الخدمة إلى نظام الضمان الاجتماعي¹⁰. كما شملت النقاشات قانون التأمينات الاجتماعية الأخرى التي سيتم تطبيقها تدريجيًا وعلى مراحل لاحقة بموجب أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء، وهي: تأمين المرض، والتأمين الصحي، وتأمين التعويضات العائلية¹¹.

ومن المقرر أن يطبق القانون في حالة إقراره تدريجيًا من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي بحسب حجم المنشآت (الشركات)، وبسقف زمني لا يزيد على خمس سنوات. كما يمكن لأي منشأة أن تختار الانتساب إلى تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في أي وقت سابق من الوقت المحدد في الجدول الزمني إذا رغبت في ذلك. أما تأمين إصابات العمل، وتأمين الأمومة، وتأمين البطالة، فسيتم تطبيقها مباشرة عند سريان مفعول القانون¹².

وهناك إضافات جديدة إلى مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، من خلال إضافة ممثلين عن العمال، وأصحاب العمل، والنقابات المهنية، وخبراء مختصين، وممثلين عن المجتمع المدني، ولا يستطيع أي طرف التفرد بقرارات مجلس الإدارة، وإلزام مؤسسة الضمان بنشر التقارير المالية لعامة الناس وبشكل دوري¹³.

حاولت الحكومة من خلال تعديلات المسودة الجديدة للقانون، أو الجلسات الحوارية التي عُقدت في مختلف المحافظات، بحضور ممثلي الحكومة، والقطاع الخاص، والخبراء، أن تغطي كافة المطالب، سواء التي ظهرت وقت إقرار القانون السابق، أو من خلال الملاحظات التي برزت خلال الجلسات الحوارية، وتوضيح ماهية التعديلات الجديدة وفوائدها على القانون؛ حيث تم تغطية الجزء الأكبر من المطالب بخصوص استقلالية مؤسسة الضمان والشفافية والنزاهة والحفاظ على أموال الصناديق.

مواقف القطاعات الفلسطينية المختلفة

شاركت مجموعة من الحقوقيين والصحفيين في ورشات النقاش حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي الجديدة التي تُنفذ في مختلف

8 ملامح المسودة الأولية لقانون الضمان الاجتماعي، مصدر سابق.

9 المصدر السابق.

10 المصدر السابق.

11 المصدر السابق.

12 المصدر السابق.

13 المصدر السابق.

المحافظات، وذلك لمناقشة المطالب التي نادى بها الحراك سابقاً من أجل تضمينها ضمن التعديلات المطروحة، إلى جانب حضور عدد من المؤسسات النقابية والعمال والقطاع الخاص والأحزاب والفصائل والمجتمع المدني وشخصيات سياسية من كل محافظة¹⁴.

تمثل موقف النقابات الفلسطينية في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين؛ إذ أوضح شاهر سعد، رئيس الاتحاد، خلال ورشة مناقشة مسودة القانون في رام الله، بتاريخ 9 أيار/ مايو 2023، أن مسودة القانون وضعت بمساعدة خبراء من كافة الأطراف، وتم عمل دراسات أكتوارية، وهي مسودة للنقاش الجاد، مضيئاً أن الضمان الاجتماعي أحد عناصر السيادة، فهو يؤدي إلى استقرار اجتماعي واقتصادي وسياسي¹⁵.

كما أوضح سعد أن هدف الجلسات الحوارية إبراز الفائدة من الضمان لكافة شرائح المجتمع الفلسطيني، وكيف عملت التعديلات الجديدة على تغطية الجزء الأكبر من الفائدة التي تعود على مشتري الضمان حين البدء بالتنفيذ على أرض الواقع¹⁶.

ويرى رجا الخالدي، مدير معهد ماس، أن الحوار الجاد لكافة الأطراف يقود في النهاية إلى مسودة توافقية لإقرار القانون، تشمل رؤية كافة الجهات الشريكة¹⁷. فيما يدعم عاطف علاونة، الخبير في منظمة العمل الدولية، المسودة الجديدة للقانون، لشموليتها على تأمين البطالة الذي يوفره هذا القانون، التي لم تكن في القانون السابق، وتشمل منافع تأمين البطالة؛ حيث تُدفع بدلات نقدية للمؤمن عليه المتعطل عن العمل بما يعادل 85% من الحد الأدنى للأجر¹⁸.

أما القطاع الخاص، فقد أوضح عمار أبو بكر، رئيس الغرفة التجارية في جنين، أن المسودة الجديدة للقانون تؤسس لحماية القطاع الخاص¹⁹. أما محمود عيسى، الخبير الاقتصادي، فقد رأى أن القانون بصيغته الجديدة يوفر بنية استثمارية أفضل، وامتيازات وإعفاءات ضريبية، إضافة إلى تحسين الظروف التي يعمل بها القطاع الخاص، سواءً في الضفة الغربية أو قطاع غزة. وعدّ عيسى أن المعارضة على المسودة الجديدة ستكون أقل من سابقتها، خاصة بعد عمل (42) تعديلاً على المسودة الأولى، إضافة إلى ما يتم تدوينه من ملاحظات خلال ورشات الحوار المجتمعية التي ضمت العديد من الحضور والمشاركين²⁰.

أما موقف منظمة العمل الدولية، فقد جاء على لسان محمد طروانة، منتدب عن المنظمة، الذي أوضح خلال استعراضه لمناقشة مسودة القانون، أن هناك عدداً من البنود تعمل على استقلالية المؤسسة وضمان حقوق المنتسبين، من خلال تشكيل لجنة خاصة بالحكومة، أما بخصوص المركز المالي للصناديق، فإن هناك عملية مراقبة بشكل مستمر، وتعتمد المؤسسة الإفصاح المالي العلني عن البيانات المالية، من خلال تدقيق البيانات من قبل شركة تدقيق حسابات خارجية²¹.

وقد وافقه الرأي محمد خريس، الخبير لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن، والمنتدب أيضاً من منظمة العمل الدولية،

14 جلسة حوارية حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي في رام الله، الملتقى الحواري المجتمعي حول الضمان الاجتماعي في فلسطين، bit.ly/3X3WbMf :16/7/2023

15 أطراف الإنتاج يطلقون الملتقى الحواري المجتمعي حول الضمان الاجتماعي في فلسطين بحلته الجديدة، معهد ماس، bit.ly/3ONwc9S :9/5/2023

16 المصدر السابق.

17 الملتقى الحواري المجتمعي حول نظام الضمان الاجتماعي في فلسطين [مسودة القانون]، معهد ماس، bit.ly/3X3WbMf :10/6/2023

18 من الحد الأدنى للأجر

19 جلسة حوارية حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي في جنين، الملتقى الحواري المجتمعي حول الضمان الاجتماعي في فلسطين، bit.ly/46cFQcA :17/6/2023

20 مقابلة هاتفية مع محمود عيسى، خبير اقتصادي، 5/6/2023.

21 إطلاق جلسات الحوار الوطني الاجتماعي، مصدر سابق.

بالقول: "إن هناك العديد من المنافع التي ينص عليها القانون، مثل: راتب التقاعد، وراتب الوفاة، وراتب العجز الطبيعي، وتأمين الأمومة، وتأمين البطالة"²².

وعن الأصوات المعارضة للمسودة المطروحة، أفاد مسيف جميل، منسق مشروع الضمان في معهد ماس، أنه لا يوجد تصريح من أية جهة بوجود حراك فعلي ضد القانون كما كان سابقاً، إلا أنه ظهرت صفحات من بعض عمال المصانع والشركات الفلسطينية التي تعارض القانون، سواء بمسودته القديمة أو الجديدة، وقد أرسلوا عريضة إلى وزارة العمل بأنهم ضد القانون²³. ويشير مسيف إلى مجموعة عناصر وأهداف أحاطت بالقانون عندما طرح في المرة الأولى، لا تتعلق بالضرورة بالقانون ذاته، بل بحسابات أخرى.

خاتمة

بعد مرور أشهر على مناقشة مسودة قانون الضمان الاجتماعي الجديدة، لم تظهر معارضة أو حراك في الشارع كما في العام 2019، وهذا يعزز فرص نجاح الحكومة في التوصل إلى صيغة نهائية وتوافقية للقانون، خاصة أن الحوارات شارفت على الانتهاء بعد نشر مسودة القانون، بين الحكومة ومختلف الأطراف ذات الصلة، هذا مع أهمية الإشارة إلى أن الضجة التي حدثت حول القانون السابق جاءت بعد إقراره.

22 جلسة حوارية حول مسودة قانون الضمان الاجتماعي في جنين، مصدر سابق.

23 مقابلة هاتفية مع مسيف جميل، منسق مشروع الضمان في معهد ماس، 12/9/2023.