



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

The Palestinian Non-Governmental Organizations Network



ورقة تحليلية

قانون الضمان الاجتماعي

تشرين اول 2018



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

The Palestinian Non-Governmental Organizations Network

ورقة تحليلية

قانون الضمان الاجتماعي

اعدها لصالح شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية: محمود زيادة



المحتويات

- مقدمة
- الأهداف الرئيسية للضمان الاجتماعي
- لمحة تاريخية
- قراءة تحليلية في المواقف المتصلة بتطبيق، تأجيل، إلغاء أو تعديل قانون الضمان الاجتماعي
- تعديلات مقترحة على قانون الضمان الاجتماعي
- موقف

مقدمة

على ضوء الجدل المحق والمشروع الذي أثاره الإعلان عن بدء تطبيق قانون الضمان الاجتماعي في مطلع شهر تشرين الثاني القادم، وما لحقه من تحركات في الشارع ومواقف متباينة بين أصحاب المصالح والأهداف المتناقضة، ولما كان الجدل والحوار والنقاش الموضوعي، بحسب الفيلسوف العادل ابن رشد الذي يقول:

لا قبول لرأي ولا ترجيح لقول لمجرد ظن أو محض اعتقاد أو مصدر انتماء أو جبروت سلطة، الا من خلال اللزوم المنطقي المبرر من العقل، وبه وحده "فالحق لا يضاد الحق" بل يوافقه ويشهد له، وذلك قائم بالضرورة من جهة كونه حقاً فقط، وإلا فهو باطل يقيناً لا محالة، وإن تلبس مخادعاً بلباس الحق.

تتقدم شبكة المنظمات الأهلية باقتراح هذه الورقة من أجل تطويرها لجهة توحيد الجهود الهادفة إلى تعديل قانون الضمان الاجتماعي واقتراح آليات تضمن تطبيقه على جميع الخاضعين له، وتطوير أرضية وطنية للحماية الاجتماعية تكفل الحياة الكريمة لكل أفراد المجتمع.

ومن أجل الإحاطة بالمبادئ والمعايير المتصلة بالضمان الاجتماعي، وبهدف المساهمة في تطوير الحوار وعقلنته بجهة الوصول إلى الأهداف الأساسية من وجود قانون للضمان الاجتماعي ومن أجل أعمال المصلحة العامة، تهدف هذه الورقة إلى:

1: تحليل المواقف المتعارضة ومحاولة دفعها باتجاه مصالح العمال والفقراء وأكثر الناس حاجة للحماية الاجتماعية

2: الإحاطة بالمرجعيات والمعايير الوطنية والدولية ذات الصلة كمنطلقات للنقاش والحوار والوصول إلى اتفاقات تفتضيها

المصلحة العامة



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

The Palestinian Non-Governmental Organizations Network

3: الإحاطة بواقع الحقوق الاجتماعية في بلادنا لجهة اقتراح أولويات تعزز مبادئ ومعايير العدالة الاجتماعية من الناعية

العملية

4: كيفية معالجة محاولات وقف وتعطيل وإلغاء القانون بدلاً من تطويره وتعديله بما يستجيب للمطالب الأساسية والمحقة

للعمال الخاضعين لأحكام القانون

الأهداف الرئيسية للضمان الاجتماعي:

1: الحد من انعدام الأمن في الدخل بما في ذلك استئصال الفقر وتحسين حصول (الجميع) على الخدمات الصحية لضمان

تحقيق ظروف عمل ومعيشة لائقة

2: الحد من انعدام المساواة والإجحاف.

3: تقديم إعانات مناسبة باعتبار ذلك حقاً قانونياً

بالاقتران بالوقت نفسه مع:

4: ضمان غياب كل أشكال التمييز.

5: ضمان القدرة على تحمل الأعباء الضريبية والكفاءة والاستدامة.

لمحة تاريخية

صدر قانون التأمينات الاجتماعية في العام 2003 كقانون إلزامي لجميع العاملين بأجر غي القطاعين الخاص والأهلي، جمد العمل به بناءً على طلب رأس المال وتوصيات البنك الدولي، بموجب قانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005- فتح المجال اختياريًا لأصحاب العمل بالانضمام إلى القانون، لكن أحداً منهم لم يؤمن على العاملين لديه في صندوق التقاعد العام.

بموجب قانون التقاعد رقم 5 لعام 2007 (المعدل) أصبح قانون التقاعد العام قانوناً إلزامياً على جميع المشغلين في القطاعين الخاص والأهلي وبموجب هذا القانون تم إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية لعام 2003، لكن لم تلتزم أي منشأة في القطاع الخاص بهذا القانون (قانون التقاعد العام المعدل رقم 5 لعام 2007)

في العام 2010 أصدرت الحكومة لائحة تنفيذية (غير قانونية) جعلت القانون الإلزامي قانوناً اختيارياً، لكن أحداً من أصحاب وإدارات المنشآت القطاع الخاص لم يلتحق بهذا القانون.

في العام 2014 أصدرت الحكومة -ودائماً- بناءً على طلب رأس المال "نظام التقاعد غير الحكومي" وهو عبارة عن شركة ربحية استشارية ينشئها ويديرها ويشرف عليها ويستثمر أموالها القطاع الخاص، واعتبر في حينه هذا القطاع من قبل أصحاب نطاقاً تكميلياً لقانون الضمان الاجتماعي الذي لم يصدر حتى تاريخه.

في أواخر العام 2015 وافقت الحكومة على قانون الضمان الاجتماعي الذي الغي بموجبه قانون التقاعد العام المعدل رقم 5 للعام 2007

في العام 2016 صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 6 للعام 2016

في 2016/9/29 صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) للعام 2016.



شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية

The Palestinian Non-Governmental Organizations Network

بناءً على طلب المجلس التنسيقي للقطاع الخاص باحتساب مكافأة نهاية الخدمة على أساس المثلثة (ثلث المكافأة لمن أمضى اقل من 5 سنوات وثلاثيها لمن أمضى اقل من عشر سنوات) أي اعتبار كل من أمضى اقل من 10 سنوات في العمل مستقبلاً من عمله. وعليه تم تحويل الأمر للمحكمة الدستورية التي أعلنت موقف قبل عدة أيام بوجود دفع كامل مكافأة نهاية الخدمة (أي شهر عن كل سنة) انسجاماً مع أحكام قانوني العمل والضمان الاجتماعي)

ارتفعت في الأيام الأخيرة وبعد إعلان المحكمة الدستورية الأصوات التي تطالب بان يكون قانون الضمان الاجتماعي قانوناً اختيارياً.

قراءة تحليلية في المواقف المتصلة بتطبيق، تأجيل، إلغاء أو تعديل قانون الضمان الاجتماعي

تطبيق قانون الضمان الاجتماعي يضمن تطبيق قانون العمل ؟

تطبيق قانون العمل مدخل لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي

يحتاج بعض المسؤولين في الحكومة ووزارة العمل ومجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرهم، بان تطبيق قانون الضمان الاجتماعي كفيل بضمان تطبيق قانون العمل بما يشمل تطبيق الحد الأدنى للأجور ومكافأة نهاية الخدمة. ويصرحون بان العقوبات والغرامات التي يفرضها قانون الضمان الاجتماعي على أصحاب وإدارات المنشآت التي لا تلتزم بأحكام القانون، الواجب التطبيق على جميع المشغلين في القطاعين الخاص والأهلي. ستكون كافية لضمان تطبيق قانون الضمان الاجتماعي الذي يعني بالتحصل تطبيق قانون العمل على كل الذين لم يطبق عليهم حتى الآن. (الأمر الذي يبدو مشجعاً جداً وفرصة هامة وحقيقية لتطبيق قانون العمل على نحو 80% من العاملين بأجر والذين لم يطبق عليهم قانون العمل حتى الآن. وهؤلاء هم الأكثر حاجة ومصالحة في تطبيق قانون الضمان الاجتماعي.

وفي هذا السياق يؤكد وزير العمل بان قانون العمل سيصبح قانوناً إلزامياً منذ بداية تطبيق قانون الضمان الاجتماعي 2018/11/1 أو 2018/11/20. وبخاصة الحد الأدنى للأجور ومكافأة نهاية الخدمة (شرط الالتحاق والمشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي) بموجب قانون الضمان الاجتماعي. وسنقوم بتطبيق قانون الضمان الاجتماعي بالتدرج حيث سنبدأ بالمنشآت الكبرى (أي التي يلتزم أصحابها وإدارتها بتطبيق قانون العمل)

لكن الوزير نفسه لا يلبث أن يصرح "ربما تحت ضغط بعض أصحاب العمل أو لإرضائهم" بان قانون الضمان الاجتماعي لن يلوي عنق الواقع، فأصحاب العمل والعمال راضون بما هم عليه "عدم تطبيق قانون العمل" ولن نحمل سيفاً لتطبيق القانون لأننا ما زلنا تحت الاحتلال وظروفنا صعبة، وبعد زواله ستكون ظروفنا أفضل.

على ضوء تعارض أهداف المواقف المذكورة أعلاه وبلاستناد إلى التجربة العملية والتي كانت نتيجتها عدم تطبيق معظم أحكام قانون العمل (مكافأة حماية الخدمة، العطل الأسبوعية، الإجازات المرضية والسببية مدفوعة الأجر) على نحو 80% من العاملين، وعدم تطبيق إجازة الأمومة على نحو 65% من العاملات. وعدم تطبيق نظام الحد الأدنى للأجور الواجب تطبيقه الإلزامي منذ مطلع العام 2013 على نحو 36% من العاملات والعاملين وعدم ربطه بمجدول غلاء المعيشة حتى الآن، بسبب استمرار غياب الإرادة السياسية الكافية لاتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإنفاذ أحكام القانون بما في ذلك إنشاء محاكم العمل المختصة وتوفير الموارد المالية والبشرية والتقنية واللوجستية الضرورية وعدم إقرار قانون لحماية الحقوق والحريات النقابية التي تكفل للعاملات والعاملين الحق في التنظيم والتعبير عن الرأي والاحتجاج للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم وحققهم في الإضراب والحوار والمفاوضة الجماعية.

ولما كان قانون الضمان الاجتماعي قانوناً تكميلياً لقانون العمل. بمعنى أن تطبيق قانون العمل يشكل الأرضية والقاعدة الأساسية لتطبيق أو للانتقال نحو تطبيق قانون الضمان الاجتماعي. فإن بلورة خطة وطنية عملية لتطبيق قانون العمل، يشكل هدفاً واستحقاقاً قانونياً وأخلاقياً طال انتظاره. ووسيلة ورافعة أساسية من أجل ضمان تطبيق قانون الضمان الاجتماعي، على جميع العاملات والعاملين بأجر في القطاعين الخاص والأهلي.

جاهزية مؤسسة الضمان الاجتماعي لتطبيق القانون:

بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون، تسري تأمينات (أ) الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين، (ب) إصابات العمل، (ج) الأمومة (ح) تقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري على الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، عند سريان مفعوله. ويكون المجلس مسئولاً عن تنفيذها من قبل المؤسسة خلال مدة لا تزيد على أربعة وعشرين شهراً من

تاريخ سريان هذا القرار بقانون (2016/11/20)

إذا استبعدنا تفسير ما ورد في المادة أعلاه، بوجود تطبيق التأمينات المذكورة على جميع الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون حتى تاريخ 2018/11/20، وذهبنا إلى تفسيرها بوجود تطبيق أحكام هذه المادة على جميع الأشخاص المشمولين بها حتى تاريخ 2020/10/20 أي بعد عامين من الآن. وعلى ضوء ما يلي:

1: عدم إحاطة غالبية الأشخاص الخاضعين لهذا القانون بحقوقهم وواجباتهم، لعدم تحمّل كل أصحاب الواجب لمسؤولياتهم بهذا الخصوص الذي يعتبر شرطاً هاماً لتطبيق القانون.

2: عدم إنجاز (التشريعات الثانوية) اللوائح والأنظمة والتعليمات المتصلة بإنفاذ القانون، وعدم مشاركة كل أصحاب الشأن في إعدادها والإطلاع عليها حتى الآن.

3: عدم إنشاء المحكمة الخاصة بالضمان الاجتماعي .

4: عدم إرساء عطاء تأمين إصابات العمل والأمراض المهنية على أي جهة اختصاص حتى الآن.

5: غياب خطة واضحة ومتفق عليها لإنجاز الاستحقاقات المشار إليها أعلاه.

6: غياب خطة واضحة لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي خلال 24 شهر، على جميع الأشخاص الخاضعين لأحكامه.

7: فتح باب الحوار بهدف تعديل القانون والتشريعات الثانوية المتصلة به، يحتاج إلى وقت لا يقل عن ثلاثة أشهر.

وعلى ضوء كل ما تقدم لا يبدو أن المؤسسة جاهزة لمتابعة أو ملاحقة إلزام المؤسسات أو المنشآت للتسجيل لديها وفرض عقوبات على المنشآت التي ستتخلف عن التسجيل قبل الانتهاء من كل الموضوعات المشار إليها أعلاه.

أسباب المطالبة بتجميد وتأجيل تطبيق القانون:

بحجة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الصعبة السائدة في هذه المرحلة، وحالة القلق حول المستقبل، هناك رأي واسع، يقول بعدم ملائمة هذه الظروف لوجود مثل هذا القانون. ومن الأفضل تأجيله أو تجميد العمل به لمدة 1-3 سنوات يعاد فيها مراجعة القانون وإعادة صياغته على نحو أفضل ولربما تكون قد تهيأت ظروف أفضل. ومن بين أصحاب هذا الرأي من يقدر بان تطبيق القانون سيؤدي إلى:

1: انهيار اقتصادي وبخاصة في قطاع المصارف والبنوك وقطاع العقارات.

2: تجميد سيولة مليارات الدولارات التي سيتم جبايتها وتجميدها من تاريخ سريان القانون ولمدة 15 عام.

3: اتساع البطالة بسبب اضطرار أصحاب المنشآت إلى الاستغناء عن جزء كبير من العاملين لديهم.

من بين المطالبين بتجميد وتأجيل تطبيق القانون من يعتقد بأن الحصول على مكافأة نهاية الخدمة، مضمون أكثر من الحصول على راتب تقاعدي.

القانون الاختياري

في إطار الجدل المستمر حول قانون الضمان الاجتماعي خرجت العديد من الاصوات التي طالبت بجعل قانون الضمان الاجتماعي اختيارياً، وقد انقسمت هذه الأصوات إلى (أ) من يطالب بجعله اختيارياً لمن يرغب من المشغلين كم جاء في اللائحة التنفيذية التي حولت قانون التقاعد العام المعدل من قانون إلزامي إلى قانون اختياري – أي وجهة نظر – وبناء عليه لم تلتحق به أي منشأة في القطاع الخاص.

(ب) من يطالب بجعله اختيارياً للعمال وملزماً لأصحاب العمل، ولما كان هذا الاقتراح صعب التطبيق من الناحية العملية، لأن علاقات القوة في غالبية المنشآت تميل بشكل كبير لصالح أصحابها من جهة، وصعوبة التعامل مع أنظمة مختلفة (عمال يريدون قانون الضمان) وبالتالي مطلوب من المشغل تحويل استقطاعات التقاعد والأمومة وإجازات العمل إلى صناديق الضمان الاجتماعي (وعمال لا يريدون قانون الضمان) وبالتالي مطلوب تعديل قانون الضمان الاجتماعي لجعله اختيارياً للعمال والتعديل يحتاج إلى موافقة أصحاب العمل، المتوقع اشتراط غالبيتهم على الأقل بأن يكون اختيارياً لهم أيضاً، وعليه فإن هذا المقترح في هذه المرحلة يدفع بالقانون نحو اللائحة التنفيذية أي أن يكون اختيارياً للمشغلين أو يدفعه نحو التجميد على طريق الإلغاء أو العودة إلى نظام التقاعد غير الحكومي أي (الشركة الربحية)

(ج) من يطالب بجعله اختيارياً لفئة عمرية محددة مثل الذين تزيد أعمارهم عن 50 سنة، أي الذين لن يستحقوا راتباً تقاعدياً بموجب القانون والذين يشترط لحصولهم على الدفعة الواحدة وصولهم إلى سن الستين.

يبدو أن هذا الاقتراح فيه من العدالة والمعقولة ما يستحق المعالجة

لا للتعديل ونعم للتطبيق الأمين للقانون

يحتاج أصحاب هذا الرأي بان (ليس بالإمكان أحسن مما كان)، أي التعديلات التي أدخلت على القانون بصيغته الأولى بفعل الاحتجاجات التي شارك فيها آلاف العاملات والعمال كافية في هذه الظروف.

ومن بين أصحاب هذا الرأي من وافق على الصيغة الأولى للقانون لنفس الأسباب أو التقديرات (لا إمكانيات لما هو أفضل من هذا) ومن بين أصحاب هذا الرأي أيضاً من لم يوافق على الصيغة الأولى للقانون لكنه شارك الموافقين عليه التقدير بعدم إمكانية التعديل.

ويخشى أصحاب هذا الرأي - أن يؤدي فتح القانون للتعديل إلى تجميده أو إلغاءه.

وجل ما يمكن فعله الآن الاطلاع على التشريعات الثانوية (اللوائح والأنظمة والتعليمات) ذات الصلة بقانون الضمان واقتراح تطوير ما يمكن تطويره فيها وبما يضمن ملائمتها مع أحكام القانون.

بينما إن الملاحظات المقدمة على القانون ومقترحات التعديل وضمانات التطبيق بالاتساق مع السياسات المترابطة مع الضمان الاجتماعي محقة وعادلة إلى الحد الذي تحمل فيه القدرة على إجراء التعديل وضمانات التطبيق على نحوٍ أكثر فاعلية

مبادئ واستخلاصات عامة لمنظمة العمل الدولية

1: يتضح بشكل متزايد، في الواقع، أن الضمان الاجتماعي المناسب ليس في أي حال من الأحوال وليد النمو الاقتصادي،

بل - انه شرطٌ مسبق للنمو الاقتصادي

2: هناك أدلة على أن البلدان التي لديها نظم ضمان اجتماعي فعال يمكنها أن تتصدى بشكلٍ أسرع وأكثر فاعلية لأي أزمة.

3: الضمان الاجتماعي شرط مسبق لتحقيق التماسك والعدالة الاجتماعيين.

4: تبين جميع التجارب أن تنفيذ نظم الضمان الاجتماعي الأساسية في الدول ذات الدخل المنخفض، يسهم إسهاماً حاسماً

في تحقيق خفض مستويات الفقر وتقليص انعدام المساواة في الدخل.

5: إجراء عملية حوار اجتماعي واسع النطاق بشأن تصميم خطط الضمان الاجتماعي يساعد على تجسيد مفهومي العدالة

الاجتماعية والإنصاف، ويضمن الإحساس بالملكية والمسائلة لدى قاعدةٍ عريضة، ويساهم في إنشاء نظم سليمة تقدم

الخدمات بفاعلية وفي الحفاظ عليها.

6: من شأن أرضية الحماية الاجتماعية أن تضمن مستوىً أساسياً من أمن الدخل في جميع مراحل الحياة، فضلاً عن الاستفادة من الخدمات الصحية الأساسية.

7: تعتبر إعانات الضمان الاجتماعي ملائمة حين لا تكون منخفضة جداً ولا عالية جداً.

تعتبر منخفضة جداً حين لا يستطيع الناس أن يعيشوا منها، أو حين يعتبرون أن عائدات اشتراكاتهم ضعيفة جداً. تعتبر الإعانات عالية جداً حين تؤدي إلى مستويات إنفاق أو إلى تصرفات مضرّة بالمصلحة العامة.

8: يجب أن تتركز الأسئلة على كيفية تحقيق المطلوب وليس على تكلفة تحقيقه.

9: لا يمكن أن نستخلص أن الضمان الاجتماعي هو سلعة (ترف). بالعكس فإن الدول ذات الدخل المنخفض والتي تشهد مستويات مرتفعة من الفقر ونشاطاً اقتصادياً غير منظم، واسع النطاق. تحتاج للضمان الاجتماعي أكثر مما تحتاجه البلدان الأخرى.

10: يتوقف حجم الاستثمار في الضمان الاجتماعي (وبالتالي حجم ومستويات تغطية الضمان الاجتماعي لسكان بلد ما، بشكل كبير، على النية السياسية والاجتماعية السائدة (نية الحكومات ودافعي الضرائب والناخبين) التي تحدد عملياً الحيز المالي المتوفر لتمويل برامج محددة وعدم تمويل أخرى.

11: أثبتت التجارب والدراسات العديدة أن نظام تقاعد أساسي غير اكتتابي معقول التكلفة وممكن التطبيق حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض يشكل أكثر الحلول فعالية لردم فجوة التغطية سريعاً والحد من الفقر.

12: إن سياسات الضمان الاجتماعي ليست منعزلة عن سائر السياسات، فجميع السياسات الاجتماعية هي في نهاية المطاف جزء من سياسات التنمية الوطنية، والتنمية تسعى إلى تحقيق رؤية مجتمعية (عن الطريقة التي ينبغي للناس أن يعيشوا ويعملوا بها).

- 13: إن مد تغطية الضمان الاجتماعي كما تبين الخبرات الدولية المكتسبة، ترتبط ارتباطاً حاسماً بوضع سياسات حماية اجتماعية وطنية متسقة فيما بينها، ومعرفة تعريفاً جيداً ومنسقة مع سياسات العمالة وغيرها من السياسات الاجتماعية، ومطورة في إطار حوار اجتماعي ووطني واسع النطاق يشمل الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة، وهذا أمر ضروري لنظم الضمان الاجتماعي في جميع مراحل التنمية.
- 14: من الضروري أن تتماشى جميع عناصر نظم الضمان الاجتماعي مع الأهداف العامة، وبالتالي فإن معاملات النظم الفرعية ينبغي أن تكفل مجتمعة وجود نظام متسق وشامل يصل إلى الجميع بفعالية وكفاءة.
- 15: تبين التجارب حول بلدان العالم، أهمية التنسيق بين شكلي الحماية الاجتماعية الأكتنابي وغير الأكتنابي، بل أهمية تكامل سياسات الضمان الاجتماعي على نحو وثيق مع سائر القطاعات (وخاصة التعليم والصحة والعمالة)
- 16: وبينت التجربة الدولية أن السياسات المتسقة التي تجمع بين السياسات والآليات المختلفة، لاقت نجاحاً كبيراً في تمديد نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.
- 17: نظم الضمان الاجتماعي المصممة جيداً ممكن أن تؤدي دوراً قوياً في تعزيز مشاركة القوى العاملة النسائية، وتعزيز التوازن بين العمل والمسؤوليات الأسرية وتعزيز المساواة في الفرص والعمالة للنساء.
- 18: أحد تحديات الانتقال إلى القطاع المنظم، يتمثل في كفاءة تغطية الضمان الاجتماعي للعمال في المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر وللعامين لحسابهم الخاص.
- 19: لا يمكن لأي مجتمع أن يحرر القدرة الكاملة لقوته العاملة، ومن ثم القدرة الكاملة لاقتصاده، إذا كانت أجزاء كبرى من هذه القوة العاملة سجينه الوظائف غير المنتظمة وغير المحمية وبالتالي المنخفضة الإنتاجية، والدولة التي لا تستثمر في قدرتها على إنفاذ الاشتراكات وجمع الضرائب لن تستطيع أبداً أن تتحرر من قيود السمة غير المنظمة.

التمييز في الحقوق بين العاملين في القطاع العام والعاملين في القطاع الخاص

خلافاً للرأي أو التقدير القائل بأن منافع الحماية الاجتماعية التي يوفرها قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص أفضل من تلك التي يوفرها قانون التقاعد العام للعاملين في القطاع العام.

ولما كانت المقارنة الفعلية تتطلب النظر إلى مجموع منافع الحماية التي يوفرها كل من قانوني الخدمة المدنية والتقاعد العام من جهة مع المنافع التي يوفرها كل من قانوني العمل والضمان الاجتماعي، يتبين التمييز الكبير في العديد من الحقوق من بينها:

1: الأمن الوظيفي

مضمون بنسبة عالية جداً في التشريع والممارسة العملية للعاملين في القطاع العام. بينما هو غائب بنسبة عالية في التشريع وبنسبة عالية جداً في الممارسة العملية (نسبة العاملين بعقود غير محدودة المدة في القطاع الخاص حوالي 16%) في القطاع العام العاملين ليسوا بحاجة إلى حماية من البطالة، في القطاع الخاص العاملين بأمس الحاجة للحماية من البطالة لكنها غير متوفرة.

2: الإجازة المرضية

مدفوعة الأجر قد تزيد عن الثلاثة أشهر في السنة في القطاع العام بينما لا تزيد في التشريع عن ثلاثة أسابيع في القطاع الخاص وأكثر من 75% من العاملين لا يحصلوا عليها في الممارسة العملية.

3: التأمين الصحي

في القطاع العم هو إلزامي للعاملين وإلزامي في الممارسة العملية للمتقاعدين والمنتفعين من الممارسات التقاعدية. بينما هو غير موجود في التشريع وموجود في التشريع وموجود لنسبة قليلة من العاملين في القطاع الخاص في الممارسة العملية.

4: إجازة الأمومة مدفوعة الأجر

في القطاع العام مدتها 13 أسبوع و بدون تحمل العاملات أو العاملين أي مساهمات في تغطيتها، بينما هي 10 أسابيع في التشريع في القطاع الخاص، ولا يحصل عليها أكثر 36% من العاملات في القطاع الخاص في الممارسة العملية. وستصبح 12 أسبوع بموجب قانون الضمان الاجتماعي، وسيساهم العاملات والعاملين بنسبة 40% من تغطية نفقاتها.

5: ساعات العمل الأسبوعية

في القطاع العام في التشريع والممارسة العملية، ساعات العمل الأسبوعية 35 ساعة بالأسبوع، بينما في القطاع الخاص 45 ساعة عمل فعلية بموجب التشريع.

6: الإجازة الأسبوعية

في القطاع العام في التشريع والممارسة العملية يومين في الأسبوع، بينما هي في القطاع الخاص يوم واحد في الأسبوع في التشريع، وفي الممارسة العملية أكثر من 75% لا يحصلون عليها، ونسبة قليلة تحصل على يومين إجازة مدفوعة الأجر في الأسبوع.

7: الحد الأدنى للأجور

مطبق بنسبة لا تقل عن 96% في القطاع العام، بينما في القطاع الخاص، فهو غير مطبق على 36% من العاملات والعاملين.

8: متوسط الأجور

لا يقل متوسط الأجور في القطاع العام عن 3000 شيكل شهرياً مقارنةً مع 2100 شيكل في القطاع الخاص.

من يرفض قانون الضمان الاجتماعي ولماذا

1: أصحاب وإدارات منشآت

لا يريدون دفع مكافأة نهاية الخدمة (الأتعاب) عن سنوات العمل السابقة للعاملين في هذه المنشآت ولا تحويل قيمتها أول بأول (شهرياً) إلى صندوق الضمان الاجتماعي من أجل الاستمرار في استخدامها واستثمارها (بغير حق) لمصالحهم الخاصة من جهة ويخشى بعض هذه المنشآت على الأقل أن يحد تطبيق الضمان الاجتماعي من تهرّبها الضريبي

2: أصحاب وإدارات منشآت أخرى

تصرفت بغير حق أو بدون ما يكفي من التحوط، أو أنها اضطرت لذلك ولا يوجد لديها الآن أموال كافية لدفع الأتعاب لجميع العاملات والعاملين لديها، وفي هذه الحالة يمكن معالجة الأمر من خلال تسوية عادلة يتم الإنفاق عليها مع العاملين، يحدد فيها السقف الزمني الأقصى للتسديد مع المحافظة على القيمة الحقيقية للأتعاب بموجب أحكام قانون الضمان الاجتماعي وقرار المحكمة الدستورية.

3: أصحاب وإدارات منشآت ثالثة

لم يسبق لها الالتزام بتطبيق أحكام قانون العمل بما في ذلك الأتعاب والحد الأدنى للأجور، وتخشى أن تصلها يد القانون وتلزم على الأقل من الآن فصاعداً بدفع مستحقات وحقوق العاملين لديها .

4: أصحاب منشآت صغيرة ودخلها محدود جداً

استمرار عمل هذه المنشآت قائم على عدم الالتزام بدفع الحد الأدنى للأجور والأتعاب وبقية الحقوق الدنيا التي يرتبها قانون العمل (وأرباحها) محدودة/ مثل مشغل خياطة صغير أو روضة أطفال صغيرة وبخاصة الموجودة بالقرى، هذه المنشآت تحتاج إلى دعم وإسناد لتتمكن من الالتزام بالقانون.

5: العاملین من أصحاب الأجور العالية

الذين تزيد أجورهم عن 14500 شيكل، أي أكثر من 10 أضعاف الحد الأدنى للأجور (الأجر الأعلى الخاضع للتأمين)، وأصحاب الأجور العالية جداً (مدراء ومدراء تنفيذيين) في بعض الشركات والمنشآت المحلية والدولية وغالبية الذين تشكل لهم مكافأة نهاية الخدمة بدلاً أفضل من الراتب التقاعدي.

6: العاملین بموجب عقود محدودة المدة ومرتبطة بمشاريع محددة المدة الذين يقدر أن حصولهم على الأتعاب مع انتهاء عقودهم يساعدهم في تلبية احتياجاتهم إلى حين حصولهم على عملٍ آخر.

7: الذين يفضلون عصفور (الأتعاب) باليد ولا عشرة (التقاعد) على الشجرة

تعديلات مقترحة على قانون الضمان الاجتماعي

1: المادة (51)، احتساب الراتب التقاعدي

تخفيض نسبة مساهمات العاملين الذين يتقاضون أجراً بقيمة ثلاثة آلاف شيكل فما دون إلى 5% بدل 7%، واعتماد معامل 2.5% بدل 2% باحتساب الراتب التقاعدي والعجز والوفاء الطبيعيين. والأسباب الموجبة لذلك : (أ) أن أجر ثلاثة آلاف شيكل فما دون معفى من ضريبة الدخل، (ب) متوسط الأجور في القطاع الخاص ألفين ومائة شيكل وأجور غالبية العاملين بأجر في القطاعين الخاص والأهلي هي أقل من ثلاثة آلاف شيكل، إن اقتطاع نسبة 7% من ذوي الأجور المنخفضة والمتوسطة تعتبر نسبة عالية من وجهة نظر أفراد هذه الشريحة وأسرههم.

2: المادة (90)، إجازة الأمومة

(أ) رفع مدة إجازة الأمومة من 12 إلى 14 أسبوعاً تماشياً مع معايير العمل الدولية ذات الصلة. (ب) شطب اشتراط تسديد المرأة العاملة ثلاث اشتراكات خلال السنة السابقة للولادة. لأن (أ) إجازة الولادة المدفوعة الأجر ممولة من مساهمات (عامة) وغير مرتبطة بعدد الاشتراكات التي تدفعها المرأة في حالة الولادة، (ب) مسؤولية أعباء الإنجاب هي مسؤولية عامة للمجتمع وليست مسؤولية خاصة تتحملها المرأة. (ج) نص المادة قد يفيد بأن على المرأة تسديد عدد كبير من الاشتراكات (أكثر من ثلاث) كشرط لحصولها على إجازة الولادة المدفوعة الأجر.

3: المادة (99) مسؤولية المؤسسة في تسوية حقوق المؤمن عليهم والورثة المستحقين

إسقاط شرط إخطار العامل لمؤسسة الضمان بأن صاحب العمل لم يسجله لدى المؤسسة خلال مدة ستة أشهر من تاريخ التحاقه بالعمل، لكي تتحمل المؤسسة مسؤولياتها بدفع المستحقات المترتبة له ولأسرته، لان (أ) المؤسسة هي صاحبة

المسؤولية في إلزام أصحاب العمل بتسجيل العاملين عندها. (ب) صاحب العمل قد لا يبلغ العامل بالتسجيل وقد يبلغه بأنه مسجل خلافاً للواقع، ولا يملك العامل في كثير من الأحيان القدرة على التأكد من ذلك.

4: المادة (95) والمادة (96)، بدء استحقاق راتب تقاعد الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين.

راتب العجز الكلي الدائم الاصابي أو العجز الجزئي الدائم الاصابي أو الوفاة الاصابي

وبدء استحقاق راتب العجز الكلي الدائم الاصابي أو العجز الجزئي الدائم الاصابي أو الوفاة الاصابي، يحق للمؤمن عليه أو الورثة في الحالة الأولى، ويحق لعامل المؤمن عليه أو/ورثته في الحالة الثانية المطالبة بالاستحقاقات المترتبة بموجب القانون، اعتباراً من اليوم التالي ليوم انتهاء العمل بسبب وصول المؤمن عليه سن التقاعد الإلزامي أو من اليوم التالي لحدوث العجز الذي تم التأكيد عليه من المرجع الطبي أو من اليوم التالي ليوم حدوث الوفاة في الحالة الأولى. وطلب راتب الوفاة الاصابي اعتباراً من اليوم التالي ليوم حدوث الوفاة وطلب راتب العجز الكلي الدائم أو راتب العجز الجزئي الدائم الاصابيين اعتباراً من اليوم التالي ليوم حدوث العجز الذي تم التأكيد عليه من المرجع الطبي. لقد حددت المادتين تاريخ الحق بالمطالبة بالاستحقاقات ولكن لم يتم تحديد تاريخ الاستحقاق. إن تحديد مدة لا تزيد عن شهر للحصول على الاستحقاقات المترتبة بموجب أحكام المادتين أعلاه يعتبر هاماً وضرورياً وعادلاً من جهة ويحد من أمد الإجراءات البيروقراطية على الأقل.

5: المادة (78)، المنافع في حال أدت إصابة العمل للوفاة أو العجز الاصابي الكلي الدائم.

في حالة الوفاة يستحق الورثة راتب وفاة شهري بما يعادل 80% من آخر أجر تقاضاه قبل وقوع الإصابة، إذا أدت إصابة العمل إلى عجز كلي للعامل المؤمن عليه يستحق المصاب راتب عجز كلي دائم شهري يعادل 80% من آخر أجر تقاضاه قبل وقوع الإصابة. لقد أسقطت هذه المادة الحق المكتسب للورثة والمصاب بموجب قانون العمل في الاختيار ما بين راتب 80% من الأجر أو أجرة 3500 يوم عمل، أيهما أفضل، فإن الإبقاء على حق الاختيار أكثر إنصافاً.

6: المادة (104) التقادم في حق المطالبة بالمنافع

سقوط الحق بالتقادم بعد خمس سنوات، الذي تعتبر فيه المنفعة واجبة الأداء، قد يفقد المصابين ببعض الأمراض المهنية التي قد تظهر أو يتم اكتشافها بعد خمس سنوات من الاستحقاقات المترتبة لهم بموجب تعويضات إصابات العمل والأمراض المهنية. فمن المنطق عدم إسقاط حق بالتعويض بالتقادم.

7: المادة (61) والمادة (62)، والمادة (83) والمادة (85) إعادة الفحص

الطبي والحق بالاعتراض على قرار الفحص الطبي

إعادة فحص إصابة العمل

الحق في الاعتراض على قرار الفحص الطبي

لقد خلت المواد المذكورة أعلاه من الحق بالتوجه إلى القضاء (محكمة الضمان الاجتماعي) للاعتراض على نتائج الفحص الطبي وإعادة فحصه. يجب إضافة بند يتيح التوجه للقضاء للبت في الاعتراضات على نتائج الفحوصات الطبية.

8: المادة (86): أمراض المهنة.

بموجب أحكام هذه المادة، لقد تم حصر الأمراض المهنية بالنظام الذي يحدد أمراض المهنة الصادر عن مجلس الوزراء، شريطة أن يثبت المصاب بالمرض المهني بقرار من المرجع الطبي يؤكد أن مهنته أو وظيفته قد سببت له هذا المرض المهني. إذا كان المرجع الطبي هو جهة الاختصاص لإثبات علاقة المرض بالمهنة أو بالوظيفة فمن العدل والمنطق أن يُمنح المرجع الطبي الحق في إثبات علاقة أي مرض مهني بالمهنة أو الوظيفة حتى لو لم يحدد هذا المرض في جدول الأمراض المهنية الصادر عن

مجلس الوزراء. لأنه هناك أمراض مهنية قد يصاب بها العاملون ويتم اكتشافها لاحقاً لأمراض المهنة المكتشفة. وعليه يتوجب إضافة العبارة التالية في نهاية المادة (حتى لو لم يحدد في جدول الأمراض المهنية) .

9: المادة (18) المجلس

يتكون مجلس إدارة الصندوق من وزير العمل رئيساً وأربعة ممثلين آخرين من وزارات المالية والاقتصاد والعمل والتنمية الاجتماعية وخبير مالية يسميه مجلس الوزراء، وخمسة ممثلين عن منظمات أصحاب العمل وخمسة ممثلين عن الاتحادات العمالي.

التعديل المقترح: إضافة أربع أعضاء لمجلس إدارة مؤسسة الضمان يجري انتخابهم من قبل المؤمن عليهم

وذلك لتجاوز أزمة التمثيل وتعزيز ثقة العمال بمجلس إدارة المؤسسة وزيادة تمثيل العمال كونهم الممول الأساسي لصناديق الضمان الاجتماعي.

10: المادة (70) وقف راتب الوفاة الطبيعية

1: يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية لأي من الورثة المستحقين في حال التحاق أي منهم بعلاقة عمل منتظمة.

هذه المادة تفترض أن أحد الزوجين وعلى الأرجح الزوجة بلا عمل، وتشرط في حال عمل كليهما قبل وفاة أحدهما ترك عمله ليستحق راتب الوفاة الطبيعية. وهذا يقوم على حالة افتراضية قد تكون غير واقعية وغير حقيقية من جهة وغير عادلة عندما تحرم الأرملة أو الأرملة من وراثته الزوج أو الزوجة المتوفي/ة .

2: يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والبنت غير المتزوجة في حال الزواج.

هذه المادة تنطوي على تمييز واضح بين الأرملة والأرملة من جهة وتعض النظر عن مدى حاجة الأرملة والبنات غير المتزوجة عند زواجهما لراتب الوفاة الطبيعية.

إن إلغاء هذا التمييز يتطلب حرمان الأرملة في حال الزواج من راتب الوفاة الطبيعية لزوجته أو منح الأرملة نصيبها من راتب الوفاة الطبيعية ويبدو أن المساواة القائمة على منح الحق خيراً من التمييز أو المساواة السلبية.

11: المادة (15) مهام وصلاحيات المؤسسة

تقوم المؤسسة بمهام وصلاحيات تنفيذ أحكام القانون إلى آخره.

نظراً لحدائث تجربة المؤسسة وربما غالبية العاملين فيها، وحجم المسؤوليات والأعباء الملقاة على كادرها وقلة عددهم، وأسوةً في تجارب دولية مختلفة، ولارتباط تطبيق قانون الضمان الاجتماعي بتطبيق قانون العمل في المنشآت التي لم تلتزم بتطبيقه حتى الآن، قد يكون من المفيد مشاركة جهاز تفتيش العمل في وزارة العمل إلى جانب كادر المؤسسة المخول القيام بمهام وصلاحيات تنفيذ أحكام القانون. الأمر الذي يستدعي تعديل هذه المادة على نحو يستوعب هذا المقترح. وإضافة هذا التعديل أينما لزم في أحكام هذا القانون.

12: المادة (3) نطاق التطبيق

تعديل هذه المادة بإضافة التأمين الصحي للتأمينات الاجتماعية التي ستسري على الأشخاص الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، عند سريان مفعوله.

مع ملاحظة أن المقصود بالتأمين الصحي خدمات التأمين الصحي الحكومي.

المتوقع أن تكون رسومها مخفضة نسبياً وأن يتحمل المشغلين عبئ هذه الرسوم.

موقف

نظراً لتكامل وترابط وعدم جدوى تجزئة استراتيجيات النهوض بالعمل اللائق المتمثل في:

أ: العمل الكامل والمنتج

ب: مبادئ ومعايير الحقوق في العمل

ج: الحوار الاجتماعي (مع) د: إستراتيجية الحماية الاجتماعية

ونظراً لواقع ونتائج السياسات الاجتماعية في حالتنا الراهنة والتي من أبرز مؤشراتنا:

1: اتساع ظاهري البطالة والفقر وبخاصة في قطاع غزة بين الشباب والنساء، وعدم قدرة وصول غالبيتهم إلى المساعدات التي

تقدمها وزارة التنمية الاجتماعية ، لا فقر الفقراء وفق معايير البنك الدولي لارتباط الأمر بتوفر هذه المساعدات من حيث

حجمها ومواعيدها، والتي لم تتحول حتى الآن إلى حق يكفله القانون، وازدياد نسبة انعدام الأمن الغذائي

2: عدم تطبيق معظم أحكام قانون العمل على أكثر من 75% من العاملين باجر في القطاعين الخاص والأهلي بما في

ذلك مكافأة نهاية الخدمة ، نحو 16 عاماً على بدء العمل به، أي منذ مطلع العام 2002 وعدم تطبيق نظام الحد الأدنى

للأجور الواجب التطبيق منذ بداية العام 2013 والذي لم يجري ربطه بجدول غلاء المعيشة حتى الآن وفقاً لأحكام النظام،

وعدم تطبيق إجازة الولادة المدفوعة الأجر على نحو 65% من العاملات، بفعل غياب الإرادة السياسية الكافية لدى

الحكومات المتعاقبة المتمثل في:

أ: عدم كفاية الموارد البشري والمادية اللازمة لإنفاذ القانون عند وزارة العمل.

ب: استمرار غياب محاكم العمل المتخصصة

ج: استمرار غياب قانون لحماية الحقوق والحريات النقابية، والحق في المفاوضات الجماعية والحق في الإضراب وفق المعايير

الدولية ذات الصلة

3: استمرار الحاجة لتعديل وتطوير قانون الضمان الاجتماعي والتشريعات الثانوية المتصلة بإنفاذه، لتوسيع دائرة المؤيدين

لتطبيقه.

وعليه نرى ما يلي :

1. توسيع دائرة الوعي والمعرفة بالحقوق والواجبات المترتبة على إنفاذ القانون.
2. إنشاء محكمتي العمل والضمان الاجتماعي.
3. إدخال التعديلات التي سيتم الاتفاق عليها بواسطة الحوار والمفاوضات بين أصحاب الشأن على قانون الضمان الاجتماعي، والأنظمة واللوائح والتعليمات ذات الصلة بإنفاذ القانون، بحيث يصبح قابلاً للتطبيق بأفضل منافع ممكنة، ودون اجحاف للمشاركين او انتقاص من حقوقهم مثل ما ورد في بعض النصوص المتعلقة بالميراث والوفاء الخ، وبما يعالج التناقضات بين القانون ولوائحه التنفيذية، وما يضمن الرقابة والمسائلة على عمل الصندوق وآليات ومواطن الاستثمار، وما يحاكي خصوصيات بعض الشرائح والفئات مثل مواطني القدس على سبيل المثال.
4. إصدار قرار من مجلس الوزراء بتعديل الحد الأدنى للأجور بناءً على ما سيتم الاتفاق عليه في اللجنة الوطنية للأجور، وبما يستوعب غلاء المعيشة المتراكم منذ العام 2013.
5. استكمال كل أطراف العلاقة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة، وصولاً للجاهزية المطلوبة لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي الذي طال انتظاره كثيراً.