

سياسات العمل والتأمينات الاجتماعية والإطار القانوني المساند

قامت مؤسسة المستقبل للأبحاث والدراسات الاستراتيجية خلال الأسابيع الماضية وفي سلسلة مشروع تطوير ودعم القوانين والاقتصاد الفلسطيني بدعم من مؤسسة تمكين ووكالة التنمية الأمريكية بالعمل على تحديد بعض المقترحات لتعديل النصوص التي يعترضها بعض الخل في قانوني العمل والتأمينات، انطلاقاً من السياسات العامة التي تتبعها الحكومة، وفي هذا الصدد عقدت ورش عمل شارك فيها ممثلين عن كل من مؤسسات السلطة الوطنية ذات العلاقة والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في فلسطين.

المقدمة

أصبح من الضروري ومن الأمور الثابتة والمسلم بها أن ندخل القرن الواحد والعشرين بمفاهيم واضحة ومحددة، تجاه الأدوار الهامة للسياسة الاجتماعية في فلسطين، وما يمكن أن تسفر عنه برامج التنمية الاجتماعية من خلال عمليات الاندماج والتفاعل التي تطبقها وتقوم بها الأجهزة والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية في نسيج المجتمع من وعي مبكر بالمشكلات الاجتماعية، وقد يكون أهمها ما يقع مع محدودتي الدخل أو ذوي الدخل المنخفض أو مع الفئات المسحوقة والمستهدفة والطبقة الكادحة من العمال كوحدة واحدة متكاملة تحتاج إلى رعاية متوازنة، وإلى معالجات تتجاوز ما أصاب المجتمع الفلسطيني نتيجة للاحتلال الإسرائيلي وعراقيله والإغلاق والحصار المستمر.

ويعتبر كل من قانون العمل وقانون التأمينات الاجتماعية صمام الأمان للعامل، والضمان الأساسي لحقوق العامل في كل زمان ومكان، ولهذا تم الاهتمام بهذين القانونين بشكل خاص من قبل اغلب

الدول، وكذلك الحال في دولتنا الوليدة فلسطين التي أولت اهتماماً خاصاً بالعامل وحقوقه، وبالرجوع قليلاً إلى الوراء نجد أن علاقات العمل في فلسطين كانت تخضع لأحكام إجارة الأشخاص في مجلة الأحكام العدلية التي حكمت العلاقات الخاصة في الدولة العثمانية، التي كانت الأرض العربية تحت وطأتها، واستمر تطبيق المجلة في العديد من الأقطار العربية حتى بعد زوال الحكم العثماني وقوانين الانتداب.

وبالمقابل أيضاً اهتمت جميع الدول منذ فترة ليست بالقصيرة بموضوع التأمينات الاجتماعية نظراً للمكانة التي يحتلها هذا الموضوع والأهمية العملية والضمان الذي توفره للعمال المتمثل في تأمين العامل ضد المخاطر العمالية التي قد يتعرض لها العامل يومياً. كما أن اهتمام الدول بالتأمينات الاجتماعية يعد مؤشراً على توجه تلك الدول واهتمامها بالإنسان وما يقوم به من أعمال. وقد جاء في الاتفاقية الدولية رقم (١٠٢) لسنة ١٩٥٢ على ضرورة توفير الحماية من المخاطر التي تنشأ عن العمل، فقد تعددت المخاطر التي تتعلق بإصابات العمل والمرض والبطالة والشيخوخة والأعباء العائلية والأمومة والعجز والوفاة. كما أوجبت الاتفاقية العربية رقم (٣) لسنة ١٩٧١ على الدول ضرورة شمول تشريعاتها على اثنين من المخاطر وهي العجز وإصابات العمل والتي لا تختلف عما جاء في الاتفاقية الدولية المذكورة سابقاً، وذلك باعتبار اختلاف القدرات الاقتصادية للدول وتوافق هذه القدرات مع حاجات كل دولة.

حيث تعتبر التأمينات الاجتماعية من الحقوق الأساسية للإنسان وهدف رئيسي من أهداف التنمية الشاملة وحفظ حقوق العمال الذين يشكلون الشريحة الأكبر في كل مجتمع، سواء كان هذا المجتمع متقدماً صناعياً أو مجتمعاً زراعياً، وعلى الأطراف ذات العلاقة أن تسعى بكل عناية واهتمام إلى تقديم خدمات تأمينية أكثر جدوى وفعالية، كي تحقق توسيع مظلة الحماية الاجتماعية وتطويرها لتشمل الفئات الاجتماعية غير المشمولة بالتأمينات الاجتماعية حالياً ودعم شبكات الأمان الاجتماعي. ولا يغفل على أحد أن الضمان الاجتماعي ذو دور أساسي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وذلك لما يوفره من الشعور بالأمان الوظيفي والاستقرار في العمل مما يدفع بالعامل إلى التفاني والإخلاص في أداءه لواجباته وممارسة أعماله وبالتالي زيادة الإنتاجية من جهة، بالإضافة إلى ما يوفره من الشعور بالاستقرار الاجتماعي بما يؤمنه من الحماية لمواجهة مخاطر العمل من جهة أخرى، هذا ويجد بنا الإشارة إلى انه قد صدر ونشر قانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني إلا انه حتى الساعة لم يتم تطبيقه لاعتبارات معينة.

ومع تطور تشريعات العمل سريعاً في الأقطار العربية باتساع العلاقات التي تحكمها، وازدياد حجم الشريحة العاملة وأصحاب العمل إضافة إلى تعلق هذه التشريعات بالتنمية الاقتصادية وأثرها على الأمن الاجتماعي في كل دولة، صدر قانون العمل الأردني رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠ الذي صاغ تشريعات عمالية عدة، وطبق على محافظات الضفة الغربية، وكذلك قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٦٤ المطبق في قطاع غزة واستمر العمل بهذه القوانين إلى أن دخل الطرف الإسرائيلي المعادلة الشرق أوسطية واستقر في فلسطين، وبذلك خضعت فلسطين لسيطرة أكثر من جهة وبالتالي إلى عدة أنظمة وقوانين مختلفة، حيث تم فرض بعض الأوامر العسكرية لقوات الاحتلال كبدل لبعض المواد الملغاة في هذه القوانين؛ وهكذا ومع ما يمر به الشعب الفلسطيني من ظروف اقتصادية سيئة نتيجة لممارسات الاحتلال، وتماشياً مع الإصلاحات التي تقوم بها السلطة الوطنية الفلسطينية، وحرصاً منها للرفق بالعامل الفلسطيني ودفع عجلة الإنتاج إلى الإمام بما يخدم مصلحة العامل الفلسطيني ويضمن سياسة توحيد قوانين كل من غزة والضفة الغربية، أصدرت قانون العمل الفلسطيني، الذي أصبح القانون الوحيد الساري في فلسطين بخصوص العمل والعمال، والذي حقق للعامل الفلسطيني الكثير من الحقوق والمطالب الأساسية له، وأن يضمن أهم النصوص التي تضمن للعامل تحقيق أدنى درجات التأمين، وعلى خلاف ذلك، فقد تبني المشرع الفلسطيني الحد الأدنى لما جاء في المواثيق الدولية والعرف العمالي الداخلي المتعارف عليه.

نطاق تطبيق قانون العمل

درج الفقه الى تقسيم القواعد القانونية الى قواعد قانونية عامة وقواعد قانونية خاصة، واعتمد الفقه للتفرقة بينها على معيار تدخل الدولة لما لها من سلطة، فإذا كانت العلاقة بين فرد وفرد بمعزل عن الدولة أو بين الأفراد والدولة مجردة عن السلطة فنكون أمام قاعدة قانونية خاصة، أما إذا كانت العلاقة بين الفرد والدولة بما لها من سلطة وإرادة، أو بين دولة ودولة فنكون أمام قاعدة قانونية عامة، ويترتب على هذه التفرقة ان القواعد القانونية العامة لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها باعتبار أن هذه القواعد العامة تتعلق بالنظام العام.

يعتبر تشريع العمل تشريع خاص وبالمقابل يعتبر القانون المدني تشريع عام وعليه لا يجوز التعارض فيما بينهما أو يتناقضان فالأشخاص الخاضعون لقانون العمل يسري عليهم قانون العمل ولهم أن يتعاقدوا ويبرموا العقود كيفما أرادوا إلا انه لا يجوز لذلك التعارض مع القانون العام وهو القانون المدني^١، وعليه نستطيع الاجتهاد بالقول بان قانون العمل هو تشريع استثنائي اختص بأشخاص معينين، لهم طبيعة ووظائف وأعمال معينة، ومتى كانوا خاضعين لأحكام قانون آخر فلا يؤخذ بقانون العمل وإنما بالقانون الآخر، حيث انحصر وضاق قانون العمل بطوائف معينة من الأشخاص، فالموظفون ينطبق عليهم قانون الخدمة المدنية وبذلك فهم خاضعون لهذا القانون وليس قانون العمل حيث استوجب استثنائهم من أحكام قانون العمل، وموظفو البلديات العاملين في وظائف ضمن ملكات البلديات ومصنفون على ملاكها وخاضعون لأحكام التقاعد البلدي، فهم إذا خاضعون لقانون البلديات ونظام التقاعد البلدي ولا يخضعون لأحكام قانون العمل.

^١ إلا انه لم يصدر حتى الآن قانون مدني فلسطيني، حيث ما زال العمل بمجلة الأحكام العرفية.

الخصائص المميزة لقانون العمل

بالرغم من أن قواعد قانون العمل تنظم علاقات بين الأفراد، فقد خرجت هذه القواعد عن حدود المبادئ المعروفة في القانون الخاص وانتقلت إلى دائرة القانون العام بسبب تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل بما لها من سلطة أمره، كما أن قانون العمل أباح حق الإضراب مطالباً بتعديل شروط العقد التي سبق تحديدها والالتزام بها، وينكر ويخالف قاعدة العقد شريعة المتعاقدين التي هي الدعامة الرئيسية التي يقوم عليها العقد الخاص.

وبالرغم من أن العقد قاصر من حيث أثره على أطراف العقد فقط ولا يمكن أن يتجاوزها إلى الغير، نجد أن قانون العمل قد خرج عن المألوف وذلك من خلال عقود العمل الجماعية، فمثل هذه العقود لا تلزم فقط أطراف العقد بل يتعدى ذلك إلى كل شخص منتسب إلى النقابة التي ابرم معها العقد، خلاصة ذلك أن علاقات العمل في وقتنا هذا أصبحت تخضع إلى عوامل واعتبارات خارجة عن إرادة كل من العامل ورب العمل وقد لا تقرر لحماية العامل فقط بل تقرر لحماية رب العمل أيضاً.

أوضاع سوق العمل في القطاع الخاص الفلسطيني

يتسم السوق التشغيلي في فلسطين بالركود النسبي نظراً للإجراءات المحيطة به والسياسة القمعية التي يتبعها الاحتلال الإسرائيلي من إغلاق وحصار، مما أدى إلى تراجع في الطاقة التشغيلية وتوقف الأيدي العاملة عن ممارسة نشاطاتها المعتادة. وقد أدى اندلاع الانتفاضة في الربع الأخير من عام ٢٠٠١ إلى ارتفاع نسبة البطالة وازدياد الفقر، حيث وصلت نسبة البطالة ما يقارب (٢٧%) وهي أحد الآثار المدمرة للانتفاضة التي ألقت بظلالها على سوق العمل الفلسطيني، بالإضافة إلى تدني عدد الوظائف في القطاع الخاص نظراً لإغلاق العديد من مؤسسات وهيئات القطاع الخاص سواء بشكل كلي أو جزئي، باستثناء وظائف القطاع العام والتي تبلغ نسبة أعلى من (٢٦%) من الطاقة التشغيلية في الضفة الغربية وغزه والتي توفر دخلاً تقاعدياً.

ويعتبر سوق العمل الفلسطيني سوقاً لا يوفر بشكل كبير أجوراً حقيقية وغالبية الوظائف تتوفر في المشاريع الصغيرة والمشاريع العائلية أو في مشاريع عائلية خاصة غير مدفوعة الأجر، حيث طرأ انخفاض كبير على الأجور الحقيقية في فترة الانتفاضة. ووفقاً لتقديرات جهاز الإحصاء المركزي الفلسطيني في الضفة الغربية فقد انخفضت الأجور الحقيقية إلى ما نسبته (٣،١٠%) منذ الربع الرابع من عام ٢٠٠٠، فيما انخفضت في غزه بما نسبته (٤،٦%). وقد زاد هذا الأمر من وتيرة الضغط الاقتصادي بشكل أكبر على العائلات التي تعاني من نقص في الموارد والمصادر المالية.

منظمة العمل الدولية ودورها في تسييس التشريعات العمالية في دول العالم

تعتبر منظمة العمل الدولية الإطار الدولي للتشريعات العمالية، التي ساهمت وما زالت تساهم بوضع القواعد والمبادئ الرئيسية التي تحكم القضايا العمالية وشؤون العمل، وعند قراءة تاريخ هذه المنظمة نرى أنها تشكلت في أعقاب الحرب العالمية الأولى وكان الهدف منها الوقوف في وجه الظلم الذي كان يلحق بالعمال في ذلك الوقت، وفي مؤتمر باريس سنة ١٩١٩، تم إقرار دستور لمنظمة العمل الدولية يهدف أساساً إلى إقرار العدالة الاجتماعية، وبعد ذلك أصبح لها شخصيتها الاعتبارية المستقلة وحصلت على استقلالها المالي أيضاً.

ومع إنشاء الأمم المتحدة عام ١٩٤٥، ارتبطت المنظمة بها بموجب اتفاق تم توقيعه بينهما، أعلنت المبادئ العامة لها وفق دستورها:

- (١) العمل ليس سلعة.
- (٢) أن الفقر يشكل خطراً على رفاهية الحياة.
- (٣) حرية التعبير والاتحاد.
- (٤) ضرورة العمل على تطوير الرفاه المشترك ومحاربة الآفات الاجتماعية التي تعطل العمل وتشل حركته.

ومن خلال هذه المبادئ تمخضت الأساسيات والأولويات للتشريعات العمالية في اغلب دول العالم، حيث أخذت بهذه المبادئ واعتمدها لتكون الدرع الواقعي في مواجهة ظلم واستبداد رب العمل في العامل ومن جهة أخرى نجد أن الاتفاقيات والتوصيات تشكل مجتمعة قوانين العمل الدولية، والتي تتضمن الحد الأدنى للمعايير الخاصة بمنظمة العمل الدولية تهدف إلى حماية حقوق العامل وحفظ كرامته ومنع العمل القسري والقضاء على التمييز في العمل وغير ذلك من القوانين التي تعنى بشؤون التدريب المهني وشروط العمل وإدارته والضمان الاجتماعي، حيث صدر العديد من الاتفاقيات بلغ عددها حوالي ١٧٦ اتفاقية و١٨٣ توصية بين أعوام ١٩١٩ - ١٩٥١.

وتتولى منظمة العمل الدولية رقابة تنفيذ الاتفاقيات التي صادقت عليها الدول الأعضاء وتتمثل هذه الرقابة في نوعين:

- (١) رقابة إدارية: تنصب هذه الرقابة في التأكيد أن قوانين الدول الأعضاء التي صادقت على اتفاقيات المنظمة قد أصبحت منسجمة مع أحكام تلك الاتفاقيات، ويتم ذلك عن طريق فحص التقارير التي تقدمها كل دولة إلى المجلس الإداري.
- (٢) رقابة قضائية: وتمارس هذه الرقابة في حالتين اثنتين وهما حالة الشكوى وتتمثل عند تقديم دولة شكوى ضد دولة أخرى لم تنفذ اتفاقية من الاتفاقيات الموقعة من قبلها، وحالة التظلم وهذه الحالة تقع من المنظمات العمالية ضد الحكومات بسبب عدم تنفيذها للاتفاقيات.

وعند قراءة تاريخ هذه المنظمة نرى أنها

تشكلت في أعقاب الحرب العالمية

الأولى وكان الهدف منها الوقوف في

وجه الظلم الذي كان يلحق بالعمال

في ذلك الوقت

وبعد فترة ليست بالقصيرة أنشأت منظمة العمل العربية بتاريخ ١٩٧٠، حيث استمدت كيان إنشائها من المادة (١٥) من ميثاق العمل العربي، وعليه أصبحت إحدى الوكالات الإقليمية المتخصصة العاملة في نطاق جامعة الدول العربية، تهدف بكل رئيسي إلى وضع حلول لمشاكل وصعوبات العمل التي تواجه العمال، وإصدار اتفاقيات وتوصيات ومساعدات إجرائية للدول الأعضاء.

اختصاصات منظمة العمل العربية

١. وضع الخطط والبرامج في مجال التدريب المهني والتأمينات الاجتماعية.
٢. العمل على توحيد تشريعات العمل العربية.
٣. القيام بالأبحاث والدراسات في المواضيع العمالية.
٤. تقديم المعونة الفنية في مجالات العمل.

أما بالنسبة للاتفاقيات والتوصيات التي تصدر عن منظمة العمل العربية فهي لا تختلف في طبيعتها القانونية عن طبيعة الاتفاقيات والتوصيات التي تصدر عن منظمة العمل الدولية، ومما يجدر ذكره أن العديد من الدول العربية قد صادقت على العديد من الاتفاقيات مثل الاتفاقية العربية رقم ١ لسنة ١٩٦٨ بشأن مستويات العمل، والاتفاقية رقم ٢ لسنة ١٩٦٧ بشأن تنقل الأيدي العاملة وغيرها الكثير من الاتفاقيات التي يترتب عليها مراعاة مضمونها في تشريعات العمل بكل دولة شاركت في التصديق عليها، وتعتبر هذه الاتفاقيات بعد نشرها في الجريدة الرسمية ذات أولوية على التشريع الداخلي عند التطبيق سواء كان هذا التشريع سابقاً أو لاحقاً على الاتفاقية النافذة.

صدر بتاريخ ٣٠ / ٤ / ٢٠٠٠ قانون العمل الفلسطيني ليضع حداً للتشتت التشريعي الحاصل في تشريعات العمل واستجابة إلى الحاجات الملحة التي تولدت نتيجة الفراغ القانوني الكبير في التشريعات والقوانين التي تحكم علاقة العامل برب العمل وتبين طبيعة وحدود هذه العلاقة وحقوق وواجبات كل منهم، ويعاني الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات واختلالات هيكلية كبيرة تتمثل في انعدام التطبيق السليم لأحكام القانون وأنظمتها اللذين ينظمان سوق العمل الفلسطيني، وكذلك عدم مقدرة هذا السوق على امتصاص كامل القوة العاملة وتنظيم شؤونها وتصحيح أوضاعها القانونية مما أدى إلى خلق حالة من عدم توازن بين سياسات العمل بما يتماشى مع واقع الأعمال في فلسطين وطبيعتها وما يحكمها من متغيرات، حيث عكس هذا الاختلال آثاره السلبية على عملية النهوض بالاقتصاد الفلسطيني واثّر في جذب الاستثمارات بشتى مجالاتها إلى فلسطين نظراً لافتقار الآلية السليمة في توحيد السياسات الاجتماعية والاقتصادية على أرض الواقع.

إلا أنه وبإسقاط

نصوص القانون

على أطراف

الإنتاج نجد أن

القانون مال وتحيز

إلى حد ما إلى

العامل

وبالنظر إلى أطراف الإنتاج الثلاث وهم العامل ورب العمل ووزارة العمل بدورها الرقابي على تنظيم قطاع العمالة وضمان عدم المساس بحقوق العامل ضمن إطار قانون العمل، نجد أن هذه الأطراف تشكل دورة إنتاجية متكاملة إذا ما تم مراعاة جميع الأطراف وإنصافهم في المعاملة، إلا أنه وبإسقاط نصوص القانون على أطراف الإنتاج نجد أن القانون مال وتحيز إلى حد ما إلى العامل حيث وضع المشرع القانون دون مراعاة وضع الاقتصاد الفلسطيني ودون التنبيه إلى حداثة قطاع العمل والعمال، وإذا ما اطلعنا على القانون الأساسي الفلسطيني نجد أنه نص على أن النظام الاقتصادي المتبع هو النظام الاقتصادي الحر والذي يعد أيضاً الركيزة الأساسية في تطور وتقدم الدول، حيث يتطلب إيجاد نوع من المرونة في العلاقة بين العامل ورب العمل من حيث حرية الاتفاق والتعاقد، مع الحفاظ على التوازن بين حقوق العامل وبين قدرة أصحاب العمل على توفير الحد الأدنى من المزايا لما له من الأثر على اقتصاد الدولة وازدهارها وهذا ما دللت عليه العديد من الدراسات والإحصاءات بهذا الخصوص، مما يحتم علينا التنويه بأن من الضروري أن تكون القوانين التي تحكم العلاقة بين العامل ورب العمل قوانين مرنة تؤدي إلى زيادة الإنتاج.

وبالرجوع إلى قانون العمل الفلسطيني ومع أنه حديث العهد إلا أنه يعتبر قانوناً حديثاً ومتطوراً مقارنة بالتشريعات المجاورة، ويجدر بنا الاعتراف بأن هنالك بعض نقاط الضعف التي أصابت القانون في بعض من نصوصه نتج عنها الفهم الخاطئ واختلاف التفسير لنفس المادة من مفسر إلى آخر، مما استدعى منا أن نحاول بيان مواقع الخلل ومحاولة تصحيحها.

استعراض مواطن الخلل

دور وزارة العمل كمراقب ومفتش

تعتبر وزارة العمل نقطة ارتكاز أطراف الإنتاج الثلاث، حيث يأخذ دورها دور الرقابة على قطاع العمالة بطرفيه العامل ورب العمل، وهذا يعني أنها تعمل على مستوى مجلس الوزراء في وضع رسم السياسات العامة لقطاع العمل بما يتماشى مع المصلحة العامة للدولة، وعليه يكون لها دور في تنفيذ القانون، وخلال السنوات الماضية ورغم أن الوزارة خطت شوطاً كبيراً في المساهمة الفاعلة لصالح قطاع العمالة، إلا أن هناك ثغرات كبيرة نتجت عن طريقة تعامل الوزارة مع أصحاب العمل حتى وإن كانت دون قصد، حيث سجلت حالات كثيرة باتت بها الوزارة طرفاً في العلاقة التعاقدية بين أصحاب العمل والعمال، مما يطرح السؤال عن ماهية الدور الحقيقي للوزارة؟ فمرة تمثل السلطة التنفيذية وأخرى كمراقب وتارة أخرى كسلطة قضائية، مما يحتم على الجميع المطالبة بفصل السلطات التام، وعدم تجاوز أي جهة سلطاتها على حساب جهات أخرى.

وبناء على ذلك فمن الواجب عليها أن تكون محايدة اتجاه الطرفين وتطبيق القانون بشكل صحيح دون محاباة لطرف اتجاه طرف آخر، صحيح أنه من المعروف أن قانون العمل يحمي الطرف الضعيف وهو العامل أكثر من صاحب العمل وإن نصوص القانون في حال غموضها تفسر لمصلحة العامل، لكن ومع هذا كله يجب على دائرة الرقابة والتفتيش ألا تعامل صاحب العمل بمغالاة وإن لا تضعه دائماً في قفص الاتهام كلما شب نزاع بين كل من العامل وصاحب العمل، وإلا سوف تبطئ من عجلة الإنتاج وتبقى الدورة الإنتاجية في عملية مخاض دائم.

مقترحات بخصوص التعاريف

- اختصت المادة الأولى من القانون بتحديد بعض المصطلحات وتعريفها، حيث تعتبر هذه المصطلحات من الأساسيات في قانون العمل الفلسطيني، إلا أنه يوجد بعض الغموض والضعف في بعض التعاريف وتكمن أهم نقاط الضعف فيما يلي:
- العمل المؤقت: حيث يحتاج هذا المصطلح إلى المزيد من التوضيح والتفسير حتى لا يكون هنالك أي لبس وحتى لا يختلط مفهومه بغيره من المصطلحات المشابهة، وحتى يسهل على القاضي تطبيق القانون وكذلك الأمر بالنسبة للعمل العرضي.
- الأجر: كان حريا بالمشروع عند ذكر العلاوات والبدلات أن يذكر أنه يجب أن تكون هذه البدلات ثابتة ومنتظمة دون العلاوات والمكافآت التي يأخذها الأجير أحيانا بشكل غير ثابت بناء لقيامه بعمل ما لصالح رب العمل.

وأخيرا فإنه من الضروري إضافة تعريف مهم حيث أصبح يأخذ حيز واسع ودورا مهما في المؤسسات والمقاولات الكبيرة ألا وهو العقد الإداري أو عقد الاستشاري، حيث مثل هكذا عقد يصعب تحديد طبيعة القانون الواجب التطبيق عليه، فهل يخضع لقانون العمل أم قانون المدني، ففي مثل هذه حالة يجب علينا أن نستخدم معيار التبعية بشكل أساسي، حيث يؤخذ بالتبعية القانونية كشرط أساسي لانطباق قانون العمل، إلا أنه بجدر بنا التنبيه أن الأخذ بمعيار التبعية القانونية المتمثلة بالإشراف والتوجيه وحدها لا تكفي لقيام العلاقة العمالية ما لم تكن مقرونة بالتبعية الاقتصادية المتمثلة بالأجر، إذ أن مسألة التبعية القانونية باتت موضوع نقاش من حيث مدى اتساع نطاق دائرة شمولها، فبرى البعض أن التبعية في العمل لا تعني سوى التبعية الفنية أي الخضوع لتوجيه وإشراف صاحب العمل في جزئيات العملية الإنتاجية التي يقوم بها العامل، غير أن هذا المعنى أصبح لا يتماشى في عصر التطور السريع للصناعة واستخدام التكنولوجيا المتطورة، وعليه فإنه متى تعاقد محامي مع صاحب عمل فيمكن اعتباره عاملا إذا ما توافرت عناصر مقبولة للعمل التابع، فخضوع المحامي الذي يحمل صفة مستشار إلى لائحة العمل المعتمدة من قبل صاحب العمل والتزامه بمواعيد العمل ومكانة يمكن أن يشكل دليلا لتوافر العمل التابع.

مقترحات بخصوص الأحكام والمبادئ العامة

تحدد المادة الثالثة من القانون الأطراف والجهات التي تسري عليها قانون العمل واستثنى البند الأول من نفس المادة موظفي الحكومة والهيئات المحلية من سريان القانون عليهم، ولكنه حافظ على حقه في تكوين نقابات خاصة بهم، رغم أن هذا الحق يجب أن يكون مكفولا في قانون الخدمة المدنية حيث يدخل هذا الموضوع في اختصاصه ولا علاقة لقانون العمل في كفالة هذا الحق وعليه نرى أن هذا البند من القانون تجاوز اختصاصه، وفي نفس الموضوع، جاءت المادة الرابعة لإعفاء العمال من الرسوم القضائية في أي دعوى عمالية، إلا أنه اغفل ذكر طبيعة القضاء في هذه القضايا التي من الواجب أن تكون قضاء مستعجل.

مقترحات بخصوص التشغيل والتدريب

وبالانتقال إلى موضوع ليس بالبعيد، حيث أوجبت المادة الثالثة عشر على صاحب العمل تشغيل عدد من العمال المعوقين المؤهلين بأعمال تتلاءم مع إعاقاتهم، علما أن هذا الالتزام يكون على المنشآت التي تشغل ٢٠ عامل على الأقل وذلك لتوفر نسبة ٥%، وعليه فإننا نقترح هنا أن تقدم الدولة بعض الامتيازات والحوافز للمنشأة أو المقاول التي تقوم بتشغيل العمال أصحاب الإعاقة، حيث إن هذا وبلا شك سوف يخفف من وطأة المسؤولية التي سوف يتحملها صاحب المقاول.

مقترحات بخصوص تكوين العقد

تحتاج المادة (٢٧) إلى بعض التعديل حيث أن هذه المادة تنتهك وتغالي على صاحب العمل لصالح العمل حيث كيف من الممكن أن تكون لعامل بموجب عقد عمل عرضي أو موسمي أن يتمتع بنفس الحقوق وعليه نفس الواجبات التي يتمتع بها العامل الذي يربطه عقد عمل غير محدد المدة، وتذكر نفس المادة أنه يجب مراعاة الأحكام الخاصة بالعمل لمدة محددة أو عرضية أو موسمية، ففي مثل هذه حالة فإنه من المؤكد تكون هنالك بعض التناقضات فيما بين هذه العقود وبين تطبيق أحكام عقد العمل غير محدد المدة.

نصت المادة (٢٨) على أن عقد العمل ينظم باللغة العربية، مع العلم أنه في كثير من الحالات وخاصة في الشركات والمؤسسات الأجنبية الكبيرة أو في حالة ما إذا اشتغل عامل أجنبي في مؤسسة ما فإنه من الأفضل يكون العقد باللغة التي يفهمها العامل وهي من جهة أخرى لغة الطرف الضعيف في العقد، وأيضا لم تذكر المادة في حالة مخالفة هذا النص هل يكون باطلا بطلانا كلياً أم نسبياً.

وتحظى المادة (٢٩) نصيبها من النقص والغموض بحيث تتحدث هذه المادة عن فترة التجربة ومدتها ويكمن الغموض هنا فيما إذا كانت فترة التجربة هي فقط ٣ أشهر أم أنها ٣ أشهر قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط أي يصبح المجموع ٦ أشهر، حيث فسرت هذه المادة تارة كنتك و تارة كهذه وحسب فهمها من قبل القاضي حيث تخضع لسلطته التقديرية، ولذلك من الأفضل أن تكون أكثر وضوحا حتى لا تفتح المجال لبعض القانونيين لتفسيرها على حسب أهوائهم ومصالحهم الشخصية، وأيضا لم يذكر إذا ما حصل وانقطع العامل عن العمل لفترة معينة ثم عاد إلى العمل في نفس المنشأة أو المقاوله هل من الممكن أن يخضع إلى فترة تجربة مرة أخرى بناء على العقد الجديد الذي أبرمه.

مقترحات بخصوص إنهاء عقد العمل الفردي

أعطت المادة (٤٠) الحق لصاحب العمل بإنهاء عقد العمل من طرف واحد دون إشعار مع حقه في مطالبة العامل بكافة الحقوق الأخرى عند ارتكابه مخالفات معينة، إلا أن المشرع لم يحدد ولم يوضح ماهية الحقوق وطريقة المطالبة بها، وأجازت أيضا المادة (٤١) لصاحب العمل إنهاء عقد العمل لأسباب فنية أو خسارة اقتضت تقليص عدد العمال مع احتفاظ العامل بحقه في بدل الإشعار ومكافأة نهاية الخدمة شريطة إشعار الوزارة بذلك، نرى هنا انه يجب تحديد ما هو المقصود بالأسباب الفنية وان تكون واضحة حتى لا يكيفها صاحب العمل دائما لصالحه، مع توضيح الآلية التي يتم بها إشعار الوزارة بذلك.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (٤٦) على انه من حق العامل أن يتغيب طيلة النصف الثاني من مدة الإشعار ويعتبر تغيبه في هذه الحالة عملا فعليا في المنشأة، إلا أن المشرع قد اغفل انه من الجائز والمحتمل أن تكون مدة الإشعار في العقد أكثر من شهر فمثل هذه الحالة هل يطبق عليه البند نفسه أم لا.

جاء فيها المادة (٤٧)، "مع احتفاظه بكافة حقوقه القانونية الأخرى، يستحق العامل تعويضا عن فصله تعسفا مقداره اجر شهرين عن كل سنة قضاها في العمل على ألا يتجاوز التعويض أجره عن مدة سنتين"، هذه المادة مهمة جدا ويجب أن تصب في مصلحة العامل وهي تعني أن للعامل الذي يفصل فصلا تعسفا الحق في التعويض مقداره اجر شهرين عن كل سنة قضاها على ألا يتجاوز هذا التعويض اجر سنتين، من القانونين من فسرها على أن التعويض لا يجوز أن يزيد عن أربعة اشهر استنادا إلى السنتين، وفريق ثان ذهب إلى أن السنتين المذكورتين هنا مقصود بهما انه لا يجوز أن يزيد التعويض عن مجموع راتبه خلال السنتين أي أربع وعشرين شهرا وليس أربعة اشهر، وهذا شيء خطير ويجب معالجته وعدم تركه للسلطة التقديرية للقاضي حتى لا يذهب عكس مصلحة الطرف الضعيف وهو العامل.

وقد اغفل المشرع نقطة هامة بالنسبة لمسألة تأخر العامل عن عمله بشكل متكرر، حيث انه لم يعاقب العامل الذي يتأخر عن عمله ولم يوقع أية التزامات على عاتقه اتجاه ما فعله من أضرار في مصلحة المنشأة أو المقاوله التي يعمل بها، وبالرغم من أن المادة (٤٠) أعطت لصاحب العمل الحق بإنهاء عقد العمل من طرف واحد دون إشعار عند تكراره لمخالفة النظام الداخلي للمنشأة، فهذا النص غير واضح كفاية ولا يلبي احتياجات رب العمل في المحافظة على منشأته، وحتى في حال قيام رب العمل بمعاقبة العامل غير الملتزم بأوقات الدوام الرسمي تقوم دائرة الرقابة والتفتيش التابعة لوزارة العمل بالقيام بإبطال هذه العقوبات متذرة بعدم قانونيتها، علما أن القانون لم يمنع رب العمل من خصم جزء من أجره بدل تغيبه، في حال ما إذا قام رب العمل بفصله جراء تكرار التأخير سوف يكون فصلا تعسفا، وبذلك يترتب على رب العمل التزامات كثيرة، مع العلم أن العامل هو الذي قصر وأهمل في حق صاحب العمل ففي هذه الجزئية يجب على المشرع أن يأخذ موقف حازم وعادل لكلا الطرفين دون محاباة طرف لصالح آخر.

مقترحات بخصوص حق الإضراب

لقد كفل قانون العمل حق الإضراب للعامل للدفاع عن مصالحهم في مواجهة رب العمل، وكفلت هذا الحق المادة (٦٦)، وتبعت بالمادة (٦٧) التي أوجبت توجيه تنبيه كتابي من قبل الطرف المعني بالإضراب أو الإغلاق إلى الطرف الآخر والى الوزارة قبل أسبوعين من اتخاذ الإجراء، إلا انه إذا تمعنا وفهمنا جيدا العبرة من الإضراب نجد أن الإضراب وسيلة ضغط من قبل العامل لتحسين مستواه المعيشي لدى صاحب العمل، وأنها خطوة أتية وليست مستمرة أي أنها تتمخض نتيجة ظروف صعبة أو نتيجة استغلال رب العمل للعامل، وعليه فان اشتراط إعلام الطرف الآخر والوزارة قبل أسبوعين من القيام من الإضراب شرط ليس بمحلل لأنها تعتبر فترة طويلة وتفرغ الإضراب من غايته الأساسية ولا تجعل منه وسيلة فعالة وأداة قوية في يد العامل خاصة بمرور هذه المدة التي لربما يكون الحدث الذي من اجله الإضراب يكون قد انتهى أو حدث طارئ ما منع العمال من القيام بالإضراب، وبناء على ذلك يجب تقليص مدة الإشعار على ما هي عليه الآن لتتناسب وتتماشى مع دور الإضراب في حفظ كرامة وحقوق العامل.

مقترحات بخصوص الإجازات والراحة الأسبوعية

نصت المادة (٧٠) انه يجب أن تتخلل ساعات العمل اليومي فترة أو أكثر لراحة العامل لا تزيد في مجموعها عن ساعة، وفي نفس الموضوع ذكرت المادة (٧٤) أن للعامل الحق في إجازة سنوية مدفوعة الأجر مدتها أسبوعين عن كل سنة في العمل، وتصبح ثلاثة أسابيع في حالة اشتغاله في الأعمال الخطرة أو كان قد أمضى خمسة سنوات في المنشأة، هنا علينا التساؤل فيما إذا كان العامل يستحق إجازته السنوية خلال فترة التجربة أي انه هل إذا ما أنهى عمله خلال ثلاثة الأشهر الأولى يبقى له الحق في الحصول على إجازة سنوية، حيث اختلفت الآراء في هذا الشأن، منهم من أعطى للعامل نسبة معينة عن الفترة التي اشتغل بها، وقسم آخر عارض وامتنع عن إعطاء أية إجازة أو حق من هذا القبيل تماشياً مع العرف السائد بان العامل لا يستحق أي تعويض إذا ما تم انتهاء عمله خلال هذه الفترة.

كما ذكرت المادة (٧٩) انه بناء على تقرير من اللجنة الطبية يستحق العامل إجازة مرضية مدفوعة الأجر خلال السنة الواحدة مدتها أربعة عشر يوماً وبنصف الأجر لمدة أربعة عشر يوماً آخر، وانتهى النص عند هذه النقطة ولم يذكر ما إذا بقي العامل متغيب عن عمله بسبب مرضه بعد هذه المدة، هل يستحق إجازة مرضية أخرى بدون اجر أو ما هي الآلية التي من الممكن أن نعالج فيها هذه الحالة.

مقترحات بخصوص الحد الأدنى للأجور

ذكر القانون في المادة (٨٧) انه يصدر نظام يحدد فيه الحد الأدنى للأجور إلا انه لم يصدر أي نظام حتى هذا الوقت، وهذا ما يجعل حقوق العامل الفلسطيني منقصة وغير كاملة حيث يبقى التخوف من الإجحاف في حقوق العامل، ويجدر بنا الإشارة أن تحديد الحد الأدنى للأجور يجب ذكره وتعيينه في ذات القانون وذلك حفاظاً وصوناً لحقوق العامل والرقى به إلى مستوى معيشي يلبي الاحتياجات الأساسية للعامل، والإسراع في إنشاء لجنة لتحديد الأجور، الخاصة بتحديد الحد الأدنى للأجور وعكس ذلك بنص قانوني، وتحديد الحد الأدنى للأجور وربطه مع جدول غلاء المعيشة.

مقترحات بخصوص عمل الأحداث والنساء

نصت المادة (٩٣) على انه يحظر تشغيل الأطفال قبل بلوغهم سن الخامسة عشر، إلا انه وصوناً لكرامة الطفل وأدميته وحفاظاً على حقوقه في المجتمع يجب أن ترفع هذه السن مما هو عليه الآن.

وفيما يتعلق بعمل النساء ذكر القانون في المادة (١٠٠) انه يحظر التمييز بين الرجل والمرأة، مثل هذا البند كان أولى أن يضمن في القانون الأساسي، حيث نص على عدم التمييز بين الفلسطينيين بسبب العرق أو الجنس أو الدين وحيث أن حظر تشغيل المرأة في بعض الأعمال لا يتعلق بالصحة العامة للعمال يجب أن يتم النص في كل من قانون العمل والأنظمة التي ستصدر بموجبها وفي القوانين المتعلقة بالصحة العامة والأنظمة الصادرة بموجبها على وضع وسائل رقابة صارمة على المنشأة واتخاذ صاحب العمل لوسائل وتدابير وقائية واحترافية إضافية تضمن السلامة العامة والصحة المهنية للعمال الذين يعملون في الأعمال الخطرة، ويجب النص أيضاً على خضوع هؤلاء العمال لفحوصات طبية ذات معايير عالية جداً تضمن سلامتهم الصحية دون تمييز بين عامل وعاملة.

وبما يتعلق في المادة (١٠٢) التي توجب على المنشأة توفير وسائل الراحة خاصة بالعمالات، هنا يجب توضيح وتحديد ما المقصود بوسائل الراحة هذه وهل تخضع لرقابة مفتشي العمل أم لا، وما هي المعايير التي تخضع لها هذه الوسائل، وبالنسبة لما نصت عليه المادة (١٠٤) عن فترة الرضاعة، يجب أن تكون أكثر وضوحاً ومنطقية حيث أن في الفقرة الأولى ذكر المشرع أن للمرأة المرضعة فترة أو فترات رضاعة لا تقل بمجموعها عن ساعة، أي انه لم يضع حداً أعلى، وفي الفقرة الثانية حدد فترة الرضاعة بأنها ساعة اعتماداً على الفقرة الأولى علماً أن الفقرة الأولى لم تحدد أن فترة الرضاعة تكون ساعة، وبهذا هنالك تناقض في نصوص القانون، كما ونجد أن إتاحة ساعة باليوم للمرأة المرضعة شيء يصعب تطبيقه على أرض الواقع، فالمسافات بين المناطق بعيدة والطفل الرضيع عادة لا يتناول رضعة واحدة في اليوم وإنما عدة رضعات يومياً مما يعني أن الأم المرضعة ستغادر مكان العمل على الأقل ٣ مرات يومياً خلال العمل مما سينتج عنه انقطاع العمل، ومن ناحية أخرى فان موضوع كهذا حساس وشخصي لم تتناوله قوانين أخرى ولا بأي شكل من الأشكال ولا يحقق الغرض من حيث سياسة وتنظيم العمل لهذا الموضوع.

ذكرت المادة (١٠٥) بان من حق المرأة العاملة الحصول على إجازة بدون اجر لرعاية طفلها أو مرافقة زوجها، نرى انه من المفروض أن يشطب الشق الأخير من هذه المادة المتعلق بمرافقة زوجها، وأيضاً في الحالة الأولى كان من الواجب تحديد مدة زمنية للإجازة المستحقة لها وان لا تكون عامة ومطلقة كما هي في القانون.

أما بالنسبة إلى موضوع إصابات العمل يجب التفريق هنا بين كل من حادث الطريق وإصابة العمل وإمكانية اقتران حادثة طريق بإصابة عمل، حيث وان كانت تعتبر الحوادث التي يتعرض لها العامل أثناء تنقله من وإلى عمله حوادث طرق فان لا يجب أن نغيب عنصر التبعية الذي يكمن العلاقة بين العامل وصاحب العمل، وعليه فان صاحب العمل يكون مسؤولاً اتجاه العامل بما أصابه من أضرار، فتصبح بحكم إصابة العمل، أما إذا كان متواجداً في المؤسسة وطلب منه أن يذهب إلى مكان ما تحت تبعية صاحب المؤسسة وتعرض لحادث وهو في الطريق فهنا يكيف الحادث على انه حادث طريق مقرون بإصابة بعمل أي أن العامل يكون له الحق بالحصول على تعويضين وليس تعويض واحد، صاحب العمل من جهة والمتسبب بالحادث من جهة أخرى، الأول بسبب تبعية لصاحب العمل وانه قام بهذا العمل بناء على طلبه والتعويض الثاني بناء على الحق المدني الذي نشأ من وقت تعرضه للحادث.

ونصت المادة (١٢٣) انه يسقط حق المصاب في التعويض إذا ثبت أن الإصابة نتجت عن فعل متعمد أو تأثير الخمر أو المخدرات، وأهملت نقطة هامة جداً ألا وهي في حال ما نتجت الإصابة عن الإهمال الجسيم من قبل العامل.

ونصت المادة (١٢٣) انه يسقط حق

المصاب في التعويض إذا ثبت أن

الإصابة نتجت عن فعل متعمد أو تأثير

الخمر أو المخدرات، وأهملت نقطة

هامة جداً ألا وهي في حال ما نتجت

الإصابة عن الإهمال الجسيم من قبل

العامل.

أهم التوصيات بخصوص قانون العمل

(١) إعادة تقييم السياسات التي عكسها قانون العمل بما يتماشى مع سياسات الاقتصاد الحر والسياسات الاجتماعية وخصائص الوضع الفلسطيني، ونستعرض هنا بعض السياسات التي تتطلب إعادة تكييف ومنها:

- (أ) وجوب فرض التوازن في توزيع الأعباء والواجبات بين كل من رب العمل والعامل.
- (ب) إعادة تقييم دور وزارة العمل فيما يخص المحاور الثلاث التي تتعلق بعملها وهي دورها كجهة تضع السياسات وجهة رقابية إشرافية وجهة تطبيق القانون، ودورها في الرقابة والتفتيش حسبما ورد أعلاه.
- (ت) الحد من إعطاء العامل الكثير من المزايا والحقوق، ووضع الكثير من القيود على أصحاب العمل مما أدى إلى إقبال كاهلهم من الجانب المالي بشكل خاص.
- (ث) تكييف الاقتصاد الفلسطيني على امتصاص كامل القوى العاملة بإتباع الدولة الطرق الحديثة والديموقراطية في تشغيل العمال دون تفضيل عامل على آخر.
- (ج) تطبيق سياسات تقادم الحقوق من خلال النص عليها في القانون.
- (ح) الإسراع في تحديد حد أدنى للأجور عن طريق لجنة تحديد الجور الواجب إنشائها بموجب نظام خاص، وإلا سوف يسبب ذلك أحياناً امتهان لكرامة العامل في بعض الأعمال واستغلاله، حيث ذكر القانون في مادته (٨٧) انه سوف يصدر قرار من مجلس الوزراء بهذا الشأن إلا انه لم يصدر حتى الآن.

- (٢) تعديل القانون بعد اعتماد السياسات المذكورة سابقاً على أن يتم اعتماد السياسات بالتعاون بين القطاعين العام والخاص.
- (٣) ضرورة مراجعة العقوبات وإعدادها بشكل حديث كي تصبح أكثر ردعاً وحتى لا تكون عقوبات دون فائدة، حيث يجب أن تكون عقوبات ذات فعالية تمنع أصحاب العمل من الاستهتار من العقوبات.
- (٤) الإسراع من الانتهاء ما بقي من الأنظمة واللوائح الخاصة بقانون العمل التي لم تصدر بعد.
- (٥) نشر التوعية القانونية بين أطراف الإنتاج الثلاث ونقابات العمل والعمال.
- (٦) توفير الدعم اللازم لمحكمة العمل التي باشرت عملها مؤخراً، عن طريق تقديم البحوث والدراسات والسوابق القضائية المتعلقة بقضايا العمل والعمال.

وبانتقالنا إلى موضوع لا يقل أهمية عن قانون العمل، ألا وهو قانون التأمينات الاجتماعية، وكما أسلفنا عن مدى أهميته وتأثيره على الاقتصاد وتنمية البلاد، فلا بد من تقديم شرح وافٍ وتفصيلي لهذا القانون حسناته وسيناته ومدى إمكانية تطبيقه في فلسطين.

لقد كان موضوع التأمينات الاجتماعية من المواضيع التي ينظر إليها بحذر من قبل أطراف الإنتاج الثلاث نظراً لما يترتب على أصحاب العمل والعمال من التزامات يتوجب عليهم توفيرها تجاه العمال، إذا لم يقدم قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ الحل الأمثل للقضايا الحساسة التي تهم العمال من ضمان ضد العجز والوفاة الطبيعيين والشيخوخة. وعليه فقد جاء قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ بصفته التكميلية كحل يتناول في أحكامه تنظيم الأحكام الخاصة التي لم تتناولها بالتفصيل معظم القوانين التي تتعلق بالعمل والعمال والضمان الاجتماعي. ويأتي إهتمام المشرع الفلسطيني بقانون التأمينات الاجتماعية كإحدى الأولويات الهامة لتوفير موارد مالية لتغطية وتعويض العمال عبر آلية يشترك فيها كل من أصحاب العمل والعمال، وقد تضمن قانون التأمينات الاجتماعية نصوصاً عالجت الفئات المشمولة بإحكامه من عمال ونطاق تطبيقه وأنواع التأمينات بالإضافة إلى التنظيم الإداري لمؤسسة التأمينات الاجتماعية ومواردها المالية ونسب الاشتراك والياتها، كما تضمن نسب استحقاق المعاش وفئات المستحقين بحيث تعتبر هذه الأحكام تفصيلية لأحكام أغفلت بعض القوانين عن تنظيمها.

كذلك نص القانون على أحكام أخرى تتعلق بتأمين إصابات العمل في بعض الحالات التي لم يتناولها قانون العمل بالتفصيل وتأمين الشيخوخة وتأمين العجز والوفاة الطبيعيين، وذلك بهدف الحفاظ على بنية المجتمع وتفعيل سياسات الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. وتسري أحكام هذا القانون على كل من العمال والموظفين الخاضعين لأحكام قانون العمل، والعمال والموظفين بعقود غير مشمولة بقانون التأمين أو المعاشات وأي أشخاص يشملهم قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص، حيث تمثل هذه الفئة مجموعة الأشخاص التي لم تشملهم القوانين ذات العلاقة مثل قانون العمل أو الخدمة المدنية وغيرها من القوانين. ويبين القانون كيفية إستحقاق الفئة للتعويضات المناسبة والتي تتلاءم وحالة أي منهم من صندوق التأمينات الاجتماعية الذي ينشأ لهذا الغرض والذي تكمن أهم موارده المالية التي نص عليها القانون بالاشتراكات والرسوم الشهرية التي يؤديها كل من أصحاب العمل والمؤمن عليهم أو التي يؤديها مقابل احتساب سنوات الخدمة، والمبالغ الإضافية والغرامات والفوائد المستحقة والأموال التي يقرر مجلس إدارة مؤسسة التأمينات الاجتماعية قبولها خاصة المنح والمساعدات المقدمة من الجهات والأطراف الأخرى، وعائدات استثمار أموال الصندوق.

وعلى الرغم من حرص المشرع على سن هذا القانون لتثبيت حقوق العمال ودرء النزاعات التي تنور بين العامل وصاحب العمل عند نهاية خدمة العامل والمتعلقة بأسباب نهاية الخدمة وما يترتب عليها من مستحقات، ودرء النزاعات بخصوص حقوق العامل بالإضافة إلى حرص المشرع الحد من عدم التزام بعض أرباب العمل في إعطاء العامل لحقوقه بالكامل، إلا أن المشرع اتبع ذات النهج الموجود في قانون العمل حيث أغفل في خلق التوازن المفروض بين حقوق وواجبات كل من العامل وصاحب العمل، كما أنه لم يراعي طبيعة الظروف والأوضاع الاقتصادية التي يعاني منها القطاع الخاص على وجه التحديد. كما واخذ على قانون التأمينات الاجتماعية عدم إبتاعه لمعايير الإفصاح المطلوبة عند صرف أو قبض أية أموال تتعلق بصندوق التأمينات، أو تحديد آلية وأسس استثمار أموال الصندوق وأسس إدارته، بالإضافة إلى مراهنه العديد على عدم إمكانية الاستمرار في تطبيق أحكام هذا القانون وخاصة فيما يتعلق بالجانب المالي نظراً لظروف القطاع الخاص، وعدم اهتمام السلطة الفلسطينية بدعمه أو تخصيص أي موازنة خاصة به مما دفع البعض إلى المطالبة بإلغاء هذا القانون وإدخال الفئة التي يشملها ضمن قانون موحد للتقاعد يشمل كافة موظفي القطاع العام والخاص وصياغة سياساته وفق مبادئ وسياسات الدول المتقدمة مع مراعاة الأوضاع السائدة في فلسطين خاصة في الوقت الحالي، وخطة تنمية وتعزيز الاقتصاد الفلسطيني وتشجيع وتحفيز الاستثمار في فلسطين.

إن الوضع الذي تعيشه آلاف العائلات نتيجة لعدم توفر فرص العمل الضرورية وقلة المصادر المالية تستوجب من المشرع الذي يضع التشريعات العمالية أن يراعي الظروف الاجتماعية المحيطة بالطبقة العاملة وأن يضمن أهم النصوص التي تضمن للعامل تحقيق أدنى درجات التأمين. وعلى خلاف ذلك، فقد تبني المشرع الفلسطيني الحد الأدنى لما جاء في المواثيق الدولية والعرف العمالي الداخلي المتعارف عليه، كما ضمن في بنوده ما ورد في التشريعات العربية المقارنة والتي لا تخدم المصالح

نطاق تطبيق القانون.

المنازل وأفراد أسرة صاحب العمل، وبالتالي فإن موظفي القطاع الخاص يخضعون لأحكام قانون العمل وفقاً لما ذكر أعلاه مما يترتب عليه خضوعهم لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية، علماً بأن قانون العمل لم ينطرق إلى التأمينات الاجتماعية ضمن نصوص مواده، ولم يشر إلى ما يدل على إبتاع نهج جديد مستقبلاً فيما يتعلق باحتساب الحقوق المالية العمالية. لقد انقسم المشرع الفلسطيني بين مؤيد لإبقاء النص على ما هو عليه باعتبار الأعباء المالية التي قد تنشأ عن تطبيق هذا المشروع، وبين معارض لإبقاء النص على حاله وذلك بتوسيع المظلة لتشمل الأنواع الأخرى من التأمينات.

نص قانون التأمينات الاجتماعية في المادة (٣) منه على سريان أحكام هذا القانون على العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل الذي وضع لتنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل ولتحديد حقوق وواجبات كل منهم، حيث نصت المادة (٣) من قانون العمل رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ على تطبيق أحكام هذا القانون على جميع العمال وأصحاب العمل باستثناء موظفي الحكومة والهيئات المحلية (القطاع العام) الذي يخضعون بدورهم لأحكام قانون الخدمة المدنية، كما استثنى القانون خدم

وسنه وذلك من خلال النص على تطبيق أحكامه على عدة مراحل وفقاً لقرار يصدر من مجلس الوزراء بذلك.

ومع أن التدرج في تطبيق أحكام هذا القانون يوحى بدايةً إلى انتقاء تطبيق مبدأ شمول أحكام القانون على جميع العمال، إلا أن طبيعة هذا القانون توجد حاجة ملحة إلى القيام بهذا التدرج حيث أن تطبيق القانون بشكل تدريجي وحسن على فئات معينة حتى شموله جميع فئات العمال يحقق النتائج المرجوة منه بشكل أفضل من تطبيقه على جميع العمال دفعةً واحدة والذي سيكون تطبيقه في هذه الحالة محدوداً وتخرج منه فئات كثيرة للأسباب الواردة أعلاه، وبذلك نرى أن يتم الإشارة إلى هذا التدرج من خلال النص على تطبيق القانون على عدة مراحل وذلك على النحو التالي:

- أ) تحديد مراحل تطبيق القانون وتاريخ كل مرحلة.
- ب) تحديد مناطق تطبيق التأمين وأمكانته في كل مرحلة.
- ت) تحديد فئات أصحاب العمل والعمال الملزمين بالتأمين في كل مرحلة.

وفي هذا المضمار فإن الحل الأمثل الذي يمكن تقديمه هنا هو التوفيق بين الاتجاهين بحيث يتم توسيع مظلة التأمينات على أن يكون التطبيق بالتدرج وعلى مراحل بحيث يبدأ بالفئات المنصوص عليها في القانون ومن ثم الفئات الأخرى والتي لم ينص عليها القانون حيث أن الهدف الأسمى للقانون توفير الأمان الوظيفي والاستقرار الاجتماعي.

ويتبين من فرض المشرع تطبيق أحكام هذا القانون على جميع العمال دون أي استثناء، أنه لم ينص على التدرج في تطبيق أحكامه رغم أن التدرج في تطبيق أحكام مثل هذا القانون ضروري لضمان حسن تطبيقه خاصة أن عدد العمال الذين يعملون لدى القطاع الخاص يشكل نسبة كبيرة من العمال الفلسطينيين، وهذا ما اتبعته القوانين المقارنة كالقانون السعودي والأردني اللذان نصا على التدرج تجنباً لعدم إمكانية تطبيق وشمول هذه الأحكام على جميع العمال كما أنه يصعب بل يستحيل من ناحية عملية تطبيقه على جميع العمال دفعةً واحدة لأن ذلك يحتاج إلى وقت طويل وإلى كواثر هائلة، فمثلاً نجد أن المشرع الأردني تدرج في تطبيق القانون عند

نفاذ قانون التأمينات الاجتماعية.

يؤدي نفاذ قانون التأمينات الاجتماعية إلى إلغاء كل ما يتعارض مع أحكامه من أحكام واردة في القوانين الأخرى، حيث نصت المادة (٧٢) من قانون التأمينات على إلغاء كل نص يتعارض مع أحكام هذا القانون، وهذا يلغي بشكل عام أي تعارض مع أحكام القانون وخاصة النصوص الموجودة في قانون العمل نظراً لنطاق تطبيق قانون التأمينات والأحكام التي يتضمنها وفقاً لما ذكر أعلاه.

وتعتبر مكافئة نهاية الخدمة من أهم المسائل التي تستوجب النقاش فيما يتعلق بنفاذ قانون التأمينات الاجتماعية، حيث يؤدي نفاذ قانون التأمينات إلى التوقف عن احتساب هذه المكافأة في الوقت الذي لم يتم إنشاء صندوق التأمينات الاجتماعية الذي يعتبر أساس هذا القانون والذي يفترض من إنشائه تغطية الجانب القانوني والمادي المتعلق بهذه المكافأة، وهذا يعني أن القانون رغم نفاذه قد عجز عن تطبيق أحكامه بسبب عدم نفاذ مشروع قانون صندوق التأمينات الاجتماعية مما يجعل من الاستحالة تطبيق أحكامه، وفي ذات الوقت أخرج قانون التأمينات العمال من نصوص قانون العمل وبالتالي أصبح هؤلاء دون غطاء قانوني يحمي حقوقهم، ولا يتوقف ذلك عند مكافأة نهاية الخدمة فقط بل يشمل أيضاً كل ما يتعارض مع أحكام قانون التأمينات من أحكام أخرى سواءً وردت في قانون العمل أو في قوانين أخرى، ولتجنب ذلك الفراغ القانوني نرى أنه على أصحاب العمل الاستمرار في دفع مكافأة نهاية الخدمة للعمال رغم نفاذ قانون التأمينات لحين إنشاء الصندوق.

مكافئة نهاية الخدمة وقانون صندوق التأمينات الاجتماعية.

نصت المادة (٤٥) من قانون العمل على حق العامل في الحصول على مكافأة نهاية خدمة لقاء عمله لدى صاحب العمل بواقع أجر شهر عن كل سنة من سنوات العمل مع حساب كسور السنة لغايات ذلك، ومن الواضح أن هذه المادة تعطي الحق للعامل بالحصول على هذه المكافأة عند إنهاء خدماته من قبل صاحب العمل مع الأخذ بعين الاعتبار الحالات التي لا يستحق بموجبها العامل هذه المكافأة وفقاً للقانون، كما أعطى المشرع في الفقرة (٢) من المادة (٤٢) من نفس القانون الحق للعامل المستقبل الحصول على ثلث المكافأة إذا كانت استقالته خلال السنوات الخمس الأولى وثلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا قدم استقالته خلال السنوات الخمس التالية، ومكافأة نهاية الخدمة كاملة إذا استقال بعد مرور عشر سنوات على خدمته.

إلا أن قانون التأمينات الاجتماعية، ومن خلال المادة (٦٣)، نص على التوقف عن احتساب مكافأة نهاية الخدمة منذ نفاذ هذا القانون، وينشأ بموجب هذا القانون صندوق التأمينات الاجتماعية الذي ستوضع له بعض الأحكام للاستعاضة عن مكافأة نهاية الخدمة الواردة في قانون العمل، حيث سيلتزم صاحب العمل بموجب هذا القانون بدفع العديد من الاقتطاعات التي يتم إيداعها في

الصندوق وتدفع للعامل لدى استحقاقه لها إما بالتقاعد أو بحدوث إصابة عمل أو أي مرض من أمراض المهنة أو تعطى لورثته في حال وفاته. كما سيلتزم صاحب العمل وفقاً لقانون التأمينات الاجتماعية بتأمين العامل ضد إصابة العمل بواقع ٣% من أجر العامل، وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين بواقع ٨% من أجر العامل في الوقت الذي تقتطع فيه نسبة ٥% من العامل لغايات هذا التأمين.

ومن المثير للجدل أن المادة (٥٥) من قانون التأمينات الاجتماعية ألزمت صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة للعاملين لديه عن المدد السابقة لنفاذ هذا القانون وفقاً لأجر الشهر الأخير قبل أداؤها وفقاً لأحكام قانون العمل، وبالرجوع إلى قانون العمل يتبين أنه يلزم صاحب العمل بدفع هذه المكافأة عند انتهاء خدمة الموظف. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا هو هل يطبق قانون العمل وتكون هذه المكافأة مستحقة للعامل عند انتهاء خدماتهم فقط مما قد يترتب عليه دفع معاش للشيخوخة ومكافأة نهاية الخدمة معاً للعامل عند انتهاء خدمته، أم يؤخذ نص المادة (٥٥) على عمومه وفي هذه الحالة تكون هذه المكافأة مستحقة لجميع العمال منذ نفاذ قانون التأمينات وبالتالي يجب على صاحب العمل القيام بدفعها إليهم؟ إلا أن ذلك قد يؤدي إلى الإضرار بشكل كبير في الكثير من المؤسسات والتي قد لا تتحمل الأعباء المالية المترتبة عن ذلك، وهنا نجد أن هذا النص قد جاء عاماً ولم يحدد آلية معينة لدفع هذه المكافأة كما أنه لم يحدد سقفاً زمنياً لدفعها وكان الأجدى منه تحديد ذلك منعاً للبس والغموض.

أما ما يتعلق باستقالة العامل فإن المادة (٣٩) من قانون التأمينات الاجتماعية نصت على استحقاق العامل الذي يترك الخدمة دون استكمال الشروط الموجبة لمعاش الشيخوخة والواردة في المادة (٣٦) من القانون الحق في الحصول على تعويض الدفعة الواحد، والذي يحتسب وفقاً لنتائج نسب محددة في القانون من متوسط أجر العامل مضروباً في عدد الاشتراكات، ومن الواضح أن القانون استعاض عن الأحكام المتعلقة بحصول العامل على مكافأة نهاية خدمته في حال الاستقالة وفقاً لسنوات خدمته والواردة في الفقرة (٢) من المادة (٤٢) بأحكام المادة (٣٩) من قانون التأمينات الاجتماعية والتي حددت نسب مختلفة في الحصول على معاش الشيخوخة وفقاً لعدد الاشتراكات المدفوعة للصندوق، ولكن ما يثور هنا هو مصير باقي المبلغ من الاقتطاعات التي دفعها صاحب العمل عن هذا العامل المستقيل خلال فترة عمله وعن حق صاحب العمل في استرداد ما تبقى من ذلك المبلغ أو جزء منه، أو تحويلها إلى اقتطاعات تسدد بدلاً من صاحب العمل عن اشتراكات المستحقات الأخرى المترتبة عليه إلى حين انتهاء هذا المبلغ، وهذا ما لم تحده نصوص القانون.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع نص في قانون العمل ضمن تعريف الأجر على إضافة البدلات والعلوات إلى هذا التعريف بحيث يكون أجر العامل الذي يتقاضاه مقابل عمله هو الأجر الأساسي مضافاً البدلات والعلوات، وبالتالي فإن إدخال هذه العلووات والبدلات في حساب الأجر يؤدي إلى الزيادة في الحقوق المالية المترتبة للعامل سواء في الأجر ذاته أو في الحقوق المالية المبنية على حساب الأجر مثل مكافأة نهاية الخدمة، وأيضاً فيما يتعلق باحتساب مبلغ الاقتطاعات المستحقة على أصحاب العمل بموجب قانون التأمينات الاجتماعية، وذلك على النقيض مما نص عليه في قانون العمل القديم وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام ١٩٩٨ اللذان استثنيا البدلات والعلوات من احتساب الراتب بصريح التعريف الوارد في القانون، الأمر الذي يعني أن المشرع ومن خلال قانون الخدمة المدنية قد تجنب (قصد) تحميل القطاع الحكومي ما حملة للقطاع الخاص من أعباء مالية ناتجة عن احتساب أو عدم احتساب هذه العلووات والبدلات. وهنا كان الأجدى بالمشرع وفي حال عدم الرغبة في التعارض مع قانون العمل وعلى الرغم من نصه على ذات تعريف الأجر الوارد في قانون العمل، أن ينص على أنواع العلووات والبدلات التي تدخل ضمن حساب الأجر ومع الأخذ بعين الاعتبار أن تكون العلووات والبدلات التي تدخل ضمن حساب الأجر خاضعة للشروط التالية التي تمثل القواعد الأساسية في التمييز بين العلووات والبدلات التي تدخل ضمن تعريف الأجر وغيرها من العلووات والبدلات التي تدخل ضمن هذا التعريف، وهي على سبيل المثال لا الحصر:

- (١) الثبات في مقدار هذه العلووات والبدلات بحيث لا تكون عرضة للتغيير من فترة إلى أخرى.
- (٢) الاستمرارية في دفعها من قبل صاحب العمل بشكل دوري ولمدة معينة من الزمن.
- (٣) أن تكون عامة وشاملة بحيث تشمل جميع العمال أو فئة معينة منهم يتمتعون بخصوصية معينة أو تتوفر فيهم شروط معينة.
- (٤) وجود التزام صريح من رب العمل على إدخال هذه العلووات والبدلات ضمن الأجر بناءً على النظام الداخلي أو عقد التأسيس أو الاتفاق بين الطرفين.

حق العامل في

الحصول على

مكافأة نهاية

خدمة لقاء عمله

لدى صاحب

العمل بواقع أجر

شهر عن كل سنة

من سنوات

العمل

تأثير قانون التأمينات الاجتماعية على القطاع الخاص

باستثمار أموال الصندوق وإقرار الخطة العامة للاستثمار أن يحدد بعض المجالات التي يمكن الاستثمار فيها وأن ينص على بعض القيود والشروط الواجب مراعاتها عند الاستثمار، لا أن يترك هذا الأمر عاماً حتى لا تكون الأموال الخاصة بالصندوق عرضة للمخاطر الاستثمارية على اختلاف أنواعها. حيث أن القيام باستثمار هذه الأموال دون إحاطتها بنوع من الحماية القانونية، خاصة ما يتعلق بنوعية وطبيعة الاستثمار ومعايير المحاسبة ومعايير الإفصاح المالي ومكان الاستثمار والمواد المالية التي يتم استثمار أموال الصندوق فيها وطبيعة الرقابة عليها، من خلال النص على ذلك صراحة في القانون يعطي المجلس صلاحية مطلقة في استثمار هذه الأموال مما قد يترتب عليه خلق جو من الضبابية يؤدي إلى سوء استثمار هذه الأموال والذي قد يعود بالخسارة على أصحابها.

وحول مشروع قانون صندوق التأمينات الاجتماعية الذي سينشأ بموجب المادة (٤) من قانون التأمينات الاجتماعية، فقد قام المشرع بإلغاء العديد من أحكام قانون العمل من خلال النص على أحكام جديدة وردت في قانون التأمينات الاجتماعية، وتركز ذلك الإلغاء على الأحكام المتعلقة بالتأمينات والتعويضات عن إصابة العمل والعجز والوفاة الطبيعيين والأحكام المتعلقة بمكافأة نهاية الخدمة. وتعتبر هذه الأحكام من الأهمية بمكان ليطمئن لها للنقاش حيث أن نفاذ قانون التأمينات الاجتماعية يؤدي إلى إلغاء كل ما يتعارض مع أحكامه من أحكام واردة في القوانين الأخرى. وقد ألقى قانون التأمينات الاجتماعية على كاهل القطاع الخاص المزيد من الأعباء المالية وذلك من خلال النص على اقتطاعات متعددة ومختلفة يتوجب على صاحب العمل دفعها لصالح العامل مما يحتم ضرورة مراجعة هذا القانون.

ومن الجدير بالذكر أن وزارة العمل تقوم على إعداد الأنظمة واللوائح الخاصة بقانون التأمينات الاجتماعية مما سيؤدي إلى تطبيق القانون بصورة أفضل، إلا أن ذلك لن يحول دون ضرورة إعادة النظر في سياسات قانون التأمينات الاجتماعية.

ألقى قانون التأمينات الاجتماعية على كاهل القطاع الخاص المزيد من الأعباء المالية وذلك من خلال النص على اقتطاعات متعددة ومختلفة يتوجب على صاحب العمل دفعها لصالح العامل، وتتكون هذه الاقتطاعات من نسب مختلفة تحتسب وفقاً لأجر العامل حيث يلتزم صاحب العمل بتأمين العامل ضد إصابة العمل بواقع ٣% من أجره وتأمينه ضد الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين بواقع ٨% من أجره، وهنا لم يراعي المشرع لدى وضع القانون مدى إمكانية تطبيقه ومدى تأثيره على الوضع المالي للقطاع الخاص وخاصة في ظل ما يعانيه من معوقات في إنجاز عمله، مع التسليم بأن القانون لا يوضع لظروف استثنائية، من حيث ارتفاع تكلفة المصاريف التشغيلية والأيدي العاملة، الأمر الذي سيؤثر حتماً بشكل سلبي على الاقتصاد الوطني الفلسطيني. وهذا يدل أن هذه النسب تم وضعها دون دراسة مسبقة حول متوسط أجور العمال ومدى إنتاجية أصحاب العمل ومدى تحقيقهم للأرباح أو تعرضهم للخسائر حيث أن هذه النسب مرتفعة نسبياً مقارنة مع ذلك، وهي ليست مرتفعة فقط على أصحاب العمل بل على العمال أيضاً حيث إذ اقتطاع نسبة ٥% من أجر العامل في ظل الأوضاع الحالية قد يزيد من معاناة العمال المادية.

الإفصاح والاكتمال

لم يتطرق قانون التأمينات الاجتماعية إلى وضع معايير خاصة بالإفصاح وآلية إدارة سياسات وإجراءات الاستثمار الخاصة بالصندوق، كما أنه بما تضمنه من مواد لم يأت بما يتلاءم مع سياسات القوانين ومبادئها المبنية وفقاً للمعايير الدولية، حيث خلا القانون من النص على ضرورة الإفصاح عن البيانات المالية للصندوق وضرورة خضوع هذا الصندوق للرقابة لضمان الشفافية والابتعاد عن الغموض. فعلى الرغم من نص القانون في المادة (١٤) منه على فحص مركز الصندوق المالي على الأقل كل خمس سنوات بواسطة خبير إكتواري على أن يكون الفحص الأول بعد ثلاث سنوات من تاريخ نفاذ قانون التأمينات الاجتماعية، إلا أن مدة فحص مركز الصندوق طويلة نسبياً وبالتالي فإن الهدف من القيام بهذا الفحص قد لا يحقق الغاية المرجوة منه، كما أن هذا النص غير كاف ويفتقر إلى المتطلبات الأساسية الخاصة التي تضمن حسن إدارة أموال الصندوق على نحو يكفل الشفافية في استثمار الأموال وبالتالي طمأنة أصحاب الحق في هذه الأموال من التلاعب فيها بشكل يؤدي إلى إهدار حقوق العمال التي جاء القانون للحفاظ عليها وصيانتها.

وكان واجباً على المشرع إضافة إلى نصه في المادة (٨) من القانون على قيام مجلس المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية

تحليل قانون الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٠٣ المشاكل الكامنة في قانون الضمان الاجتماعي الحالي

ثمة ثلاث مشاكل رئيسة في محتوى قانون الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٠٣:

أولاً: إن القانون لا يتمتع بالاستقرار المالي، وذلك بموازنة النظام المقترح بموجب القانون الحالي على مدى السنوات الثلاثين القادمة. حيث أن نسبة الاشتراكات المفروضة على الدخل ينبغي رفعها بمعدل يصل تقريباً إلى (٢٥%) من الأجور، حيث أن القانون يجعل من السلطة الفلسطينية الكفيل الوحيد والضامن إذا ما وقع النظام في أي نوع من العجز وذلك سيؤدي إلى فرض التزاماً وعبئاً مالياً ضخماً على السلطة الفلسطينية في وقت تعاني فيه السلطة من عدم الاستقرار المالي.

ثانياً: إن الضريبة الإلزامية المفروضة على الأجور من أجل التقاعد والمطلوبة بموجب نظام المنفعة المحددة ستشكل التزاماً صعباً جداً لكل عامل، مع التسليم بالوضع المتردي للاقتصاد الفلسطيني ومستويات الفقر المرتفعة وضعف القطاع الخاص هذا بالإضافة إلى أنه سيلقى بعبء مالي ثقيل على كاهل العائلات العاملة وأصحاب العمل.

ثالثاً: لا يوفر القانون المساعدة المباشرة أو الفورية لكبار السن في وقت تشير فيه البيانات إلى أن كثيراً من كبار السن يحتاجون للمساعدة والتي لا يمكن تأجيلها، وفي هذا المضمار لن يتم توفير المساعدة العاجلة للمسنين والمحتاجين للمساعدة حتى تصحيح الخلل الذي يعتري القانون، وعليه فإنه لن يتم توفير الدعم اللازم لهم خلال عشر سنوات على الأقل، كما أن دفع المنافع في وقت قريب أو مبكر هو أمر غير قابل للاستمرار من الناحية المالية، ناهيك عن أن الوقت المطلوب لوضع نظام منفعة محددة للقطاع الخاص يمكن أن يضيف بسهولة سنتين أو ثلاث سنوات إضافية.

ومن الممكن أن يكون برنامج المنفعة المحددة المقترحة، مستداماً من الناحية المالية إذا تم تعديل كل من المعيارين (نسبة الاشتراك ومستوى المنفعة) وشروط أخرى. ويظهر التحليل انه بتغيير المعيارين الى معياري المنفعة المحددة لقانون التقاعد الموحد للقطاع العام، فان برنامج القطاع الخاص سيكون مستداماً بشكل جيد من الناحية المالية في المستقبل، بحيث سيتطلب القانون دعماً إدارياً رئيساً وبنية إدارية قوية (جهة مسؤولة)، بسبب أن أي منها غير قائم حالياً. وبالإمكان أن توفر الوكالة الفلسطينية للتقاعد والتي سيتم تأسيسها بموجب قانون التقاعد الموحد هذا الدعم إذا كانت مقبولة بالنسبة للوزارات ذات الصلة. وبالرغم من ذلك فان آليات التحصيل والترتيبات الإدارية بالنسبة لبرنامج القطاع الخاص هي أكثر تعقيداً منها للقطاع العام وحده، وحتى الآن تتمتع السلطة الفلسطينية بخبرة قليلة فيما يتعلق بتحصيل الضريبة المباشرة من أجور القطاع الخاص المطلوبة لبرنامج تقاعد يعتمد على الاشتراكات، وسيتطلب الأمر مبلغاً كبيراً من أجل التنمية المؤسساتية قبل أن تتمكن الوكالة من إدارة برنامج القطاع الخاص بكفاءة. حتى أن الأمر سيتطلب بذل جهد أكبر إذا ما قام كيان آخر بإدارة البرنامج.

برنامج المنفعة المحددة المتوازن

بالبحث عن برنامج متوازن فان إصلاح معاشات تقاعد القطاع العام يوفر نقطة انطلاق طبيعية للقطاع الخاص. إن برامج القطاع العام بموجب برنامج ١٠% لغزه وبرنامج ٢% للضفة الغربية، هي برامج غير مستدامة وقادت نظام معاش التقاعد للقطاع العام إلى حافة الانهيار. فهذه الأنظمة تجري الآن إصلاحاً جوهرياً يتضمن منفعة محددة ومركب اشتراك محدد، وبموجب قانون التقاعد الموحد فان مركب المنفعة المحددة لمعاش التقاعد سيبقى متوازناً لما يقارب ٦٥ عاماً.

معالجة العيوب الكامنة في قانون الضمان الاجتماعي الحالي.

وبالرغم من أن الأوضاع الاقتصادية لا تدعم نظام قوامه إيرادات إلزامية، فان من الممكن معالجة قضية الاستدامة المالية لبرنامج المنفعة المحددة، حيث بينما تقع في النهاية معظم برامج المنفعة المحددة في عجز وبينما يعتمد الكثير من المتقاعدين على عمال أقل لدعم منافعهم التقاعدية، فان الإطار الحالي يمكن تعديله ليوفر صلة أو رابطة ضيقة ما بين المنافع والاشتراكات، مما سيجعل النظام مستداماً من الناحية المالية على مدى سنوات كثيرة.

أهم التوصيات بخصوص قانون التأمينات الاجتماعية

- (١) أهمية التجانس والتواصل بين كل من قانون العمل وقانون التأمينات الاجتماعية وجعل كل منهما مكملاً للآخر.
- (٢) نص قانون التأمينات الاجتماعية على التوقف عن دفع مكافأة نهاية الخدمة من قبل صاحب العمل عند نفاذ هذا القانون، حيث أولى مهمة دفع التعويضات الى صندوق التأمينات الاجتماعية الذي لم ينشأ حتى الآن، مما يشكل ثغرة قانونية خطيرة تهدد العامل وحقوقه، وعليه يجب الإسراع في إنشاء صندوق التأمينات الاجتماعية.
- (٣) التدرج في تطبيق القانون ليشمل في نهاية الأمر جميع فئات العمال.
- (٤) أهمية وضع معايير خاصة بالإفصاح وآلية إدارة سياسات وإجراءات الاستثمار الخاصة بصندوق التأمينات الاجتماعية، لضمان الشفافية والاستقامة.

الخاتمة

إن توجه المشرع في الحفاظ على حقوق الطبقة العاملة التي تشكل نسبة كبيرة في أي مجتمع هو توجه محمود ومطلوب لتوفير حياة كريمة للطبقة العاملة، إلا أنه يجب على المشرع مراعاة صيانة حقوق الأطراف الأخرى بحيث يكون تدخله مقررراً وحافظاً لحقوق كل طرف من أطراف علاقة الإنتاج لأجل الاستمرار في عملية الإنتاج وبالتالي تنمية الاقتصاد الوطني، وبغير ذلك فإن هذا الأمر سيؤثر سلباً على قدرة أصحاب العمل على الاستمرار في عملية الإنتاج وتوفير فرص العمل التي تعتبر أكبر ضمانات للعمال للعيش حياة كريمة، وكان حرياً بالمشرع أيضاً إعطاء الدولة نصيبها في تحمل العبء والمسؤولية التي تفرضها متطلبات الاستمرارية في عملية الإنتاج والمحافظة على حقوق العامل لا أن يجعل كامل العبء على أرباب العمل، وذلك بإسناد دور أكبر للدولة في دعم وتمويل صندوق التأمينات من خلال تأمين الدعم المباشر أو غير المباشر وليس الاقتصر على تغطية عجز الصندوق على سبيل القروض أو الإعانات.

ولذلك يجب على المشرع أن يراعي الأوضاع السائدة في فلسطين حالياً وأن يراعي الأسس والمعايير الدولية عند صياغة قانون صندوق التأمينات الاجتماعية، حيث لم يراعي هذه المتطلبات عند صياغة قانون التأمينات وسار على النهج المرسوم في قانون العمل من حيث عدم العمل على تحقيق التوازن بين العامل وصاحب العمل متجاهلاً بذلك حقوق القطاع الخاص وطبيعة الأعمال في فلسطين وما يحكمها من علاقات.

شكرو وتقدير

تتقدم جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الاستراتيجية ممثلة برئيس مجلس إدارتها وأعضاء مجلس الإدارة وطاقم عملها بالشكر والامتنان لكل من معالي وزير العمل الدكتور حسن أبو لبة والسيد طاهر الننتشة مدير عام التأمينات الاجتماعية والسيد اصف سعيد مدير عام التعاون العربي والدولي في الوزارة والأستاذة بثينة سالم المساعدة القانونية في الوزارة والأستاذة رشا عمارنه من الدائرة القانونية وكل من ساهم في إنجاح برنامج تطوير ودعم الاقتصاد الفلسطيني. كما وتتقدم الجمعية بالشكر والتقدير للوكالة الأمريكية للتنمية والتطوير ومؤسسة تمكين لتوفيرهم الدعم الكريم لإتاحة عقد الندوات وورش العمل واللقاءات المثمرة وتوفير النشرات التي كان لها الأثر الإيجابي في إنجاح هذا البحث.



إن الآراء الواردة في هذه النشرة تعبر عن رأي الجمعية فقط
وهي غير ملزمة للغير

جميع الحقوق محفوظة للمستقبل ٢٠٠٥





جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية

تأسست جمعية المستقبل للأبحاث والدراسات الإستراتيجية في عام ٢٠٠٢ كجمعية مستقلة لا تتبع أي تيار سياسي أو حزبي أو عقائدي وتعمل في مجال البحوث والدراسات والسياسات القانونية والاقتصادية الداعمة لنشاط القطاع الخاص في ضوء مرحلة بناء المجتمع المدني والدولة الفلسطينية. وتهدف الجمعية إلى المساعدة في توفير بيئة يستطيع من خلالها مجتمع الأعمال القيام بدوره في تحديد مدى العلاقة المستقبلية بين القطاع الخاص والعام في فلسطين بحيث يتم رفع مستوى الثقة ومقدار التفاهم بينهما على أساس الشراكة بين القطاعين والتي تقضي إلى تعميق جذور التفاهم وإرساء مبادئ السوق الحر.

وتعنى جمعية المستقبل بالتوجهات الإستراتيجية وتحديد الأولويات الممنهجة من خلال البحث والتحليل. وتقوم الجمعية بتشجيع مصالح القطاع الخاص عن طريق الحوار البناء وتوفير المنبر الحر لاستعراض سيادة القانون والاقتصاد الحر.

تم تأسيس الجمعية من قبل من مهنيين ورجال أعمال يؤمنون بإيجاد مجتمع مزدهر قائم على الديمقراطية والسوق الحر ومبدأ سيادة القانون.

53 Irsal St. 3rd Floor ٥٣ شارع الأرسال الطابق الثالث
Tel. 972-2-296-1733 هاتف: ٩٧٠/٩٧٢-٠٢-٢٩٦١٧٣٣
Fax. 972-2-296-024٤ فاكس: ٩٧٠/٩٧٢-٠٢-٢٩٦٠٢٤٤
Ramallah, Palestine رام الله، فلسطين