



# آفاق برلمانية

١٢ آب ٢٠١٠ م المجلد الرابع عشر العدد ٥

نشرة تصدر عن: مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية - رام الله

12 August 2010 Volume 14, No. 5

## الافتتاحية

### الضمان الاجتماعي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يسعى هذا العدد من «آفاق برلمانية» إلى فتح ملف الضمان الاجتماعي من منطلق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، واستطلاع آرائهم حول الموضوع. هذا إضافة إلى التعريف بما تم عمله حتى الآن ومنذ العام ١٩٩٨ إلى إيقاف العمل بالقانون ذي العلاقة في العام ٢٠٠٣.

وقد كان فريق مكون من مجموعة من الخبراء الفلسطينيين قد عمل خلال عام بتكليف من مؤسسة مواطن على إعداد مسودة قانون جديد للضمان الاجتماعي، وذلك بعد إجراء الدراسات اللازمة والإفادة من تجارب الماضي. وسيجري تخصيص العدد القادم من «آفاق برلمانية» لنشر مسودة القانون المقترح، ومداخل الموضوع كما هي مدونة في «وثيقة المبادئ» التي اعتمدها مجموعة أبحاث السياسات في مؤسسة مواطن.

وتأتي متابعة مؤسسة مواطن لهذا الموضوع من منطلقين أساسيين: الأول، يتعلق بحقوق المواطنة كما هي متعارف عليها اليوم، وكما هي مضمنة في المواثيق الدولية. والثاني، أن أي نظام سياسي يسعى إلى أن يكون ديمقراطياً لن يستقر دون وجود حد أدنى من الضمانات الاجتماعية، وأن غيابها سيعزز النزعة السلطوية في الحكم، والاعتماد على القمع المباشر أحياناً، بوجود تفاوت كبير بين الطبقات الناجم عن عدم إيفاء الحاجات الأساسية للمواطنين.

ولأسف! توجد أخطاء كثيرة شائعة حول الضمان الاجتماعي نشير منها إلى خطأين: الأول أن فلسطين ليست «السويد»، والضمانات الاجتماعية هي للدول الثرية، أو هكذا يقال. لكن عندما نسمع «السويد» أعرف أن هذا مسعى للتسكيت وإقفال الموضوع. السويد هي ورقة طرنيب المعارضة السليبية. لا، ليس السويد؛ الأردن مثلاً أو حتى لبنان، نعم بلدان عربيان مرّاً بتجارب مشابهة، ويمكن لنا الإفادة من هذه التجارب.

الخطأ الثاني أن فلسطين بلد فقير لا مقدرة مالية له على برنامج كهذا. هذا خطأ فادح لسببين: الأول أن الشق المتعلق بالتأمينات من الضمانات الاجتماعية يسهم المواطن بدفع نسبة مئوية من دخله إلى الصندوق الخاص بذلك. إضافة إلى ذلك، يجب على الحكومة أيضاً الإسهام في هذا الصندوق. الموضوع هنا يتعلق بأولويات موازنة الحكومة وكيفية توزيعها وما هي المبادئ والقيم المقترضة ضمناً في توزيع الموازنة.

هنا يوجد دور أساسي للمجالس النيابية المنتخبة لتمثل مصالح الناس في مساءلة الحكومة حول توزيع الموازنة والأولويات، وما إذا كانت تعكس حاجات المواطنين وحاجات البلد بشكل عام.

إن وجود نظام مدروس وكفء ومخطط له بشكل جيد للضمان الاجتماعي، حاجة مجتمعية ومطلب حقوقي وأخلاقي. ويحدونا الأمل أن تثمر جهود العديد من مؤسسات وأطر تمثيلية ونقابات متنوعة إضافة إلى دعم الأحزاب السياسية والحكومة لهذا المشروع، وتنتهي بإقرار قانون جديد يجرى تطبيقه على مراحل في الأمد القريب.



## الضمان الاجتماعي: غياب الإرادة السياسية يضل البحث عن الحلول المتاحة

صفحة 2



## محاولات تطبيق قانون الضمان الاجتماعي .. قصة لم تكتمل

صفحة 4



## قراءة في تجارب الضمان الاجتماعي في عدد من الدول

صفحة 6

## في هذا العدد أيضاً:

- غزة: أوضاع اقتصادية متردية تثير مخاوف أصحاب العمل وتردع العاملين عن المطالبة بحقوقهم صفحـة 10
- غزة: العاملون في الشركات الصغيرة والمتوسطة محرومون من الحقوق وملزمون بالواجبات صفحـة 12
- قانون الضمان الاجتماعي ... دعوات للتطبيق، واتهام للسلطة بالتقصير صفحـة 14
- غزة: الضمان والحماية الاجتماعية في المنظمات غير الحكومية والدولية صفحـة 15
- العاملون وأصحاب العمل والقطاع الخاص والسلطة شركاء في توفير موارد نظام الضمان الاجتماعي صفحـة 18
- تنمية الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي ضرورة وحاجة ماسة للنجاح صفحـة 20
- تباين الآراء حول الميكانيكية الأمثل لإدارة نظام الضمان الاجتماعي صفحـة 21

النتائج الأساسية لاستطلاع رأي أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة  
والمستخدمين فيما بشأن استعدادهم للانضمام لنظام التأمينات الاجتماعية

# غياب الإرادة السياسية يضل البحث عن الحلول المتاحة قصور التشريعات يفتح باب الإنفاق على تأمين محدود.. والنتيجة ديون بالمليارات

غازي بني عودة



الحرمان والرفاهية ثنائية من المتناقضات والأضداد تحكم بناء الضمان الاجتماعي المتاح في فلسطين، فالغالبية الساحقة من المواطنين محرومون من أبسط مقومات الحماية في حين تتمتع فئة محدودة من المستفيدين بحماية وخدمات تبلغ مستويات باذخة أحياناً.

كيف يعقل مثلاً، أن يتيح نظام حماية اجتماعي تقف غالبية السكان خارج مظلتها، تقاعد البعض دون أن يبلغوا الأربعين من أعمارهم؟! وكيف يمكن أن نفسر منح بعض المتقاعدين (١٠٠٪) من الرواتب التي كانوا يتقاضونها أثناء خدمتهم؟ علماً أننا لا نتحدث هنا عن أشخاص يعملون في أشغال شاقة أو خطرة تفرض مثل هذه المميزات، كما أننا لا نتحدث عن بلد مستقر ثري، بل عن بلد محتل تاكل شعبه البطالة والفقر هو فلسطين.

الجواب بسيط، تكيف للقانون بمقاسات محددة، وتشريع تحكمه أولاً وثانياً مصلحة الحاكم أو الفئة الحاكمة، دون مصالح وحقوق عامة المواطنين، ما أنتج نظاماً بمنافع سخية لنحو ٨٪ فقط من الناس، وحرم السواد الأعظم من مختلف المنافع العامة التي ينص القانون الأساسي الفلسطيني على حقهم في الحصول عليها.

ولا بأس هنا أن نذكر بما كان أقدم عليه المجلس التشريعي السابق قبيل انتهاء ولايته؛ هل تذكر حين أقر قانوناً يحمي مصالح أعضائه قبل أن يغادروا مقاعد النيابة؟!!

## التراجع عن قانون ٢٠٠٣ بعد دراسة للبنك الدولي

وبجوار هذا، فإننا نشهد تخبطاً ونكوصاً رسمياً عن خطوات كانت واعدة ومبشرة على صعيد تحقيق الحماية الاجتماعية، حسب بعض رجال القانون والمهتمين.

وهنا يجري الحديث عن تراجع السلطة الفلسطينية عن تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية رقم ٣ لعام ٢٠٠٣ استجابة لتقييمات البنك الدولي، الذي كان أعد دراسة بهذا الخصوص، كما يشير المستشار القانوني للاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين فتحي ناصر.

ويرى ناصر أن قانون الضمان الاجتماعي -سالف الذكر- كان ووجه بمعارضة من أو ساط أرباب العمل الذين بدأوا بتحركات مناهضة للقانون الذي فتح الباب أمام منافع معينة للعاملين في القطاع الخاص، ما أفضى إلى إصدار البنك الدولي دراسة قدمها للسلطة الفلسطينية تقول إن هذا القانون غير قابل للاستمرارية ولا يحقق الاستقرار.

وقد تضمن قانون التأمينات الاجتماعية الملقى تأميناً لكبار السن من العاملين في القطاع الخاص والمجتمع المدني الفلسطيني، مقابل اشتراك شهري قيمته ١٣٪ من أجر المؤمن عليه.

ووفقاً لدراسة البنك الدولي سألقة الذكر، فإن هذا القانون لم يوفر آلية مناسبة لتقديم مساعدات فورية ومباشرة لكبار السن الذين يحتاجون المساعدة ممن قدر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني العام الماضي ٢٠٠٩ نسبتهم، إضافة إلى المرضى، بنحو ١٨٪ من مجموع القوى العاملة (حوالي ١٣٥ ألف شخص).

وتخلص هذه الدراسة إلى أنه حتى لو تم تجاوز هذا الخلل الذي يعانيه القانون، فإنه لن يتم عملياً توفير دعم لهذه الفئة لمدة عشر سنوات على الأقل من تاريخ تنفيذ القانون، كما أن دفع المنافع في وقت مبكر (لو يتم اللجوء له) فإنه يعتبر أمراً غير قابل للاستمرار من الناحية المالية.

وقد أخذت السلطة الفلسطينية برأي البنك الدولي، ما أفضى إلى إصدار مرسوم تم بموجبه إيقاف القانون الصادر العام ٢٠٠٣، وهو أمر فتح الباب أمام تخبط أفضى في أحد أشكاله إلى تصاعد أصوات تنادي بتولي شركة خاصة إدارة صندوق الضمان الاجتماعي، وتحملها (الشركة) مسؤولية ما يتطلبه ذلك من احتساب لرواتب المتقاعدين من مساهماتهم ومساهمات أرباب العمل والتحكم بكل ذلك بالطبع.

ويرفض المستشار القانوني لاتحاد نقابات العمال فكرة تولى شركة خاصة إدارة صندوق التقاعد، ويقول: كيف يمكن لشركة ربحية خاصة أن تتولى مثل هذا الأمر؟ ومن يضمن أن توفر للمستفيدين ما قد تحققه من أرباح قد تنجم عن استثمار مدخراتهم ومساهماتهم أو أن تستثمرها بما يخدم مصالح المستفيدين؟

ويضيف: إننا نرفض هذه الفكرة، وقد واجهتها النقابات العمالية، ما وضع السلطة الفلسطينية أمام مطالب عمالية ونقابية داخلية وخارجية دفعتها من جديد للبدء مجدداً بعملية بحث عن نظام آخر بديل يجري نقاشه الآن.

## نظام يستثنى الغالبية..

هكذا وأمام حالة التراجع وغياب الإرادة السياسية لدى صانع القرار الفلسطيني، بقيت التأمينات الاجتماعية المتاحة في فلسطين تقتصر في الوقت الراهن على العاملين في القطاع الحكومي وفئة محدودة من المواطنين الذين يستفيدون من أنظمة تقاعد وتأمين توفرها بعض المؤسسات والنقابات (مثل نقابة الأطباء، والمهندسين، والعاملين في الجامعات) ما يشكل تحدياً جدياً أمام السلطة الفلسطينية.

وعليه، أصبحنا أمام مفارقة محزنة نمت على قاعدة «اللا عدالة»، القائمة، ففي الوقت الذي تقف فيه الغالبية الساحقة من المواطنين خارج مظلة نظام الحماية الاجتماعية المتاحة (نحو ٩٢٪ منهم) فإن النظام الذي لا يستفيد منه غير ٨٪ من السكان تقريباً يعتبر من أنظمة الضمان الاجتماعي السخية وفقاً للمقاييس العالمية! وهنا يجب الإشارة إلى أن أهمية توفير الحماية الاجتماعية لجميع السكان لا تقتصر على الجانب الإنساني والحقوقى فحسب، بل تمتد إلى ما أظهرته التجربة، خاصة في البلدان النامية، من حقيقة كون الضمان الاجتماعي يشكل أمراً حيوياً في تحقيق التطور الاقتصادي والتنمية الديمقراطية، وتعزيز شرعية الدولة والنظام السياسي.

لذلك، فإنه من الضروري أن يشمل قانون أو نظام الضمان الاجتماعي الفئات كافة، بحيث يغطي العاملين في القطاعات المنظمة وغير المنظمة، العامة منها والخاصة.

ونصت المادة ٢٢ من القانون الأساسي الفلسطيني والتعديلات التي جرت عليه العام ٢٠٠٣ على تنظيم خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيوخ ورعاية أسر الشهداء والأسرى والجرحى والمتضررين والمعاقين، فيما نصت المادة ٢٥ على تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعامل الرعاية الصحية والاجتماعية والأمن.

ولا تزال التشريعات الفلسطينية المتعلقة بالضمان والحماية الاجتماعية ناقصة بصورة شديدة، ولا تعالج كافة التفاصيل والشرائح الاجتماعية على الرغم من أن السلطة أصدرت بعض القوانين وعدلت قوانين أخرى

## الإرادة السياسية الغائبة تضلل الوصول للحل

وتظهر المسيرة الممتدة من العام ٢٠٠٣ وحتى الآن حالة من التخبط والمراوحة في المكان من قبل صانع القرار الفلسطيني، تشي بغياب الإرادة السياسية للتقدم باتجاه التأسيس لنظام ضمان اجتماعي عادل وشامل وقابل للتطور.

وأدى إلغاء قانون الضمان الاجتماعي الصادر العام ٢٠٠٣، وغياب الرغبة والإرادة لدى صانع القرار الفلسطيني بصورة غير مباشرة، إلى تضليل البحث عن مخرج بلغه الفلسطينيون قبل سبع سنوات.

ويرى المستشار القانوني لاتحاد نقابات العمال أن «المخرج القانوني والعملية الأمثل لنا يقوم على إلغاء المرسوم الرئاسي الذي أوقف بموجبه العمل بقانون الضمان الاجتماعي، الذي كان أقر العام ٢٠٠٣ وإعادة تفعيل هذا القانون».

ويوضح أن «النقاشات الجارية الآن بإيعاز من السلطة لو أفضت لإقرار قانون جديد، فإن عملية تنفيذ مثل هذا القانون لن ترى النور إلا بعد ١٥ سنة، لأن الحديث يدور عن تسديد ١٨٠ اشتراكاً شهرياً لكل مستفيد حتى يدخل ضمن هذا النظام، وهذه تحتاج عقداً ونصفاً لتقديمها ما يبقى العمال وعموم المواطنين في دائرة المعاناة من عدم تطبيق قانون الضمان الاجتماعي».

ويشير ناصر إلى أن الخيار الأنسب يتمثل بإلغاء المرسوم الرئاسي الذي أوقف بموجبه العمل بقانون الضمان الاجتماعي الصادر العام ٢٠٠٣ وتفعيله. ويرد على الأصوات التي تتحدث عن أعباء لا تستطيع السلطة والمجتمع الفلسطيني تحملها في حال تطبيق قانون الضمان الاجتماعي سالف الذكر، ويشير إلى التجربة الأردنية على هذا الصعيد، قائلاً: الأردن بدأ بتطبيق قانون الضمان الاجتماعي منذ ثلاثين عاماً (العام ١٩٧٩)، وقد قال البنك الدولي في حينه الشيء نفسه الذي قاله حول تطبيق القانون الفلسطيني للضمان الاجتماعي، لكن الأردن وبفضل توفر الإرادة السياسية مضى في مشروعه حتى أصبح صندوق الضمان الاجتماعي الأردني الآن من أغنى الصناديق.

## خدمات الحماية الاجتماعية المتاحة في سطور

يعود بدء إنشاء صناديق التقاعد الحكومية للعاملين في القطاع العام إلى العام ١٩٥٤ في قطاع غزة، وإلى العام ١٩٥٩ في الضفة الغربية، كأول آلية رسمية لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية للفلسطينيين من قبل كل من الحكومتين المصرية والأردنية، اللتين ظلتا تديران الضفة والقطاع حتى احتلالهما العام ١٩٦٧.

تدير السلطة الفلسطينية ثلاثة أنظمة تقاعد لتقديم مخصصات مالية للمشاركين بعد التقاعد يستفيد منها نحو ١٦٥ ألف موظف، يعملون في القطاعين المدني والعسكري، إلى جانب قطاع محدود من العاملين المشاركين في أنظمة تقاعد توفرها بعض النقابات، كالمهندسين والمحامين، والأطباء. وبالمجمل، فإن هذه التأمينات كافة لا تغطي غير ١٧٪ من العاملين، أو ما نسبته ٨٪ فقط من الناس.

تتسم هذه الأنظمة بسخاؤها، لكنها تعاني مشاكل تهدد استمراريتها، فصندوق التقاعد في قطاع غزة يعاني عجزاً قيمته ٣٠٠ مليون دولار كالتزامات مدفوعة لهذا الصندوق، ما شكل دافعاً للسلطة لاعتماد خطة إصلاحية لأنظمة التقاعد.

يعاني صندوق التقاعد الحكومي الفلسطيني عجزاً كبيراً نتيجة عدم تحويل الحكومة المخصصات المترتبة عليها للصندوق من جانب، واستدانتها منه واستثمار أمواله في استثمارات خاسرة وغير موفقة من جهة أخرى، إلى جانب إحالتها أعداداً كبيرة من الموظفين للتقاعد على حساب الصندوق دون أن يكونوا قد سدوا الاشتراكات المطلوبة لأغراض الاستحقاق.

الغالبية الساحقة من أبناء الشعب الفلسطيني لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية التي لا تشمل غير نسبة ضئيلة من أبناء المجتمع حتى الآن. ووفقاً لتقديرات نشرتها منظمة العمل الدولية العام ٢٠٠٦، فإن ثلاثة من كل أربعة ذكور، وتسع من كل عشر نساء (ممن تجاوزوا/ زن الخامسة عشرة) في الأراضي الفلسطينية غير محميين.

مفهوم الحماية الاجتماعية لا يقتصر على الفقراء، بل يشمل كل من هو عرضة للانكشاف بسبب المرض أو الإعاقة أو العجز أو فقدان المعيل، لذا فإنه يشمل مجموعة التدابير التي يوفرها المجتمع لمواجهة جميع حالات الانكشاف التي يتعرض أو قد يتعرض لها أبنائها.

نص القانون الأساسي الفلسطيني في بعض مواده على تنظيم خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيوخ ورعاية أسر الشهداء والأسرى والجرحى والمتضررين والمعاقين، وتنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع، ويوفر الرعاية والأمن للعمال.

لا تزال التشريعات الفلسطينية قاصرة عن معالجة كافة التفاصيل والشرائح المتعلقة بالضمان الاجتماعي، الأمر الذي يبرز بوضوح في الجانب التطبيقي المتعلق بالتأمينات الخاصة بالعاملين في القطاع غير العام.

تم تجميد تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية رقم (٣) لسنة ٢٠٠٣ الذي أقره المجلس التشريعي نتيجة عدم قابليته للتطبيق من الناحيتين المالية والعملية، علماً أنه تضمن تأميناً لكبار السن من العاملين في القطاع الخاص والمجتمع المدني مقابل اشتراك شهري يقطع من أجر المؤمن ومن مساهمة يتحملها صاحب العمل.

يغلب الطابع الإغاثي، الطارئ والمبعثر، على معظم المساعدات التي تقدم للشعب الفلسطيني، ما يخفض قدرتها على التأسيس لتغييرات ملموسة أو مستدامة.

قدر الإنفاق الفلسطيني العام على التأمينات بنحو ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي للعام ٢٠٠٨، علماً أن هذه النسبة تتراوح ما بين ١-٢٪ في دول الشرق الأوسط. أما التقديرات الحالية للدين الناتج من التأمينات الاجتماعية، فيتراوح ما بين ١٥ و ٢٠ مليار دولار، أي ما يوازي ضعف قيمة رواتب موظفي الحكومة الفلسطينية السنوية.

تعمل السلطة الفلسطينية على إصلاح نظام التأمينات، والسعي لإجراء بعض الإصلاحات التي قد تمهد لإصدار قانون تأمينات موحد أكثر قدرة على الاستدامة.

هكذا، وبناء على ما سلف، نستطيع القول دون تردد إن أنظمة الرعاية والحماية الاجتماعية المتاحة للفلسطينيين في الوقت الراهن، تعتبر من أكثر الأنظمة ضعفاً؛ نظراً لكونها لا تزال عاجزة عن توفير الحد الأدنى المطلوب من الحماية لمعظم المواطنين، وتبديد قلقهم، وإشاعة حد مقبول من الشعور بالأمان عندهم.

ومما يعزز ما ذهبنا إليه حقيقة ما يشوب بعض أنظمة الرعاية والإغاثة والمساعدات المتاحة من سوء إدارة وفساد، حيث كانت كشفت دراسة أنجزت قبل نحو عامين على سبيل المثال، عن أن ٢٠٪ من أغنى الأسر (من حيث الاستهلاك) تستفيد من المساعدات التي تقدم في فلسطين، في وقت يحرم فيه ثلث الأسر الأشد فقراً (٢٩٪ منها) من تلقي المساعدات.

وتظهر هذه وغيرها من الحقائق جانباً من عجز وضعف أنظمة الحماية الاجتماعية المتاحة في فلسطين، وغياب الأطر القانونية والتشريعية التي يمكن الاحتكام لها لتوفير أدنى شروط الحماية لعموم المواطنين، اعتماداً على مساهماتهم، واستناداً إلى ما هو متاح من إمكانات وموارد عامة.

### المواطن وصانع القرار .. من يقود؟

في المقابل، يتضح أن المجتمع الفلسطيني يسبق صانع قراره فيما يتعلق بجاهزيته للتقدم نحو الأمام في مشروع توفير نظام ضمان اجتماعي شامل، وأن هذا المجتمع نضج لتبني خطوة عملية من هذا القبيل، حيث يتضح من نتائج استطلاع للرأي أجري لصالح المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية «مواطن»، حول مدى تقبل أصحاب العمل لفكرة إنشاء نظام ضمان اجتماعي شامل ومساهماتهم المطلوبة بذلك، تقبلاً واسعاً للفكرة، ما يظهر بصورة غير مباشرة أن الكرة موجودة بين يدي المشرع وصاحب القرار الفلسطيني لاتخاذ خطوة عملية بهذا الاتجاه.

ويبين نتائج الاستطلاع سالف الذكر أن ٨٤٪ من أصحاب المنشآت الصغيرة التي تشغل أقل من ٦ عمال يؤيدون إقرار نظام إلزامي للضمان الاجتماعي.

وذهب أرباب العمل هؤلاء إلى أبعد من ذلك، حيث قال نحو ٨٦٪ منهم أن مثل هذا النظام سينعكس إيجاباً على مؤسساتهم.

وأبدى غالبية من أصحاب المؤسسات سألقة الذكر (٥٦٪ منهم) استعدادهم للمساهمة في دفع مستحقات الصندوق المتعلقة بمساهمة مؤسساتهم عن الموظفين في حال تم إقرار نظام للضمان الاجتماعي، إضافة إلى أن ٦٪ آخرين قالوا إنهم مستعدون للمساهمة عن جزء من الموظفين، و فقط ٣٨٪ أعربوا عن عدم استعداد للمساهمة.

وتشكل هذه الأرقام مؤشرات إيجابية تظهر تفهماً واسعاً لدى أصحاب العمل في قسم مهم من المؤسسات القائمة (المؤسسات الصغيرة) وجاهزية جيدة للالتزام ودعم أية خطوات لإقرار نظام شامل للضمان الاجتماعي في فلسطين.

ملاحظة: تم استقاء العديد من الأرقام والنسب وبعض المعلومات الواردة في هذا الموضوع من سلسلة دراسات أنجزتها مؤسسة «مواطن» حول نظام الضمان الاجتماعي في فلسطين والتشريعات الخاصة بذلك.

لمعالجة قضايا التأمينات، لاسيما أنها تنحصر عملياً بموظفي القطاع الحكومي.

وعلى الرغم من أن النجاح في توفير نظام حماية شامل يعتبر تحدياً حقيقياً أمام أي بلد، فإن مثل هذا التحدي يعتبر أكبر في فلسطين نظراً لما تعرض ويتعرض له الشعب الفلسطيني من قبل الاحتلال، فإن هذا الأمر لا يبرر بحال من الأحوال أن يتم توجيه الإمكانات المتاحة وحصرها بالعاملين في أجهزة السلطة المدنية والعسكرية وترك الباقين لمصيرهم.

### تأمينات محدودة .. إنفاق سخي .. وديون تتصاعد

وقدر الإنفاق العام على التأمينات في العام ٢٠٠٨ بنحو ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة تفوق مثيلتها في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يتراوح ما بين ٠.١-٢٪، وأعلى من مساهمة الناتج المحلي الإجمالي للدول نفسها التي لها نفس مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ما يظهر حجم الأعباء الراهنة والمستقبلية المفروضة على الحكومة وموازنتها كاستحقاقات لنظام التأمينات الاجتماعية، لاسيما إذا ما أخذ بالاعتبار أن صورة المجتمع الفتى في فلسطين ستتغير مستقبلاً بانضمام شباب اليوم لجمهور المستفيدين من التأمينات مع تقدمهم في السن.

وتشير التقديرات الحالية إلى أن الدين الناتج عن التأمينات الاجتماعية يتراوح ما بين ١,٥-٢ مليار دولار، أي ضعف قيمة رواتب موظفي الحكومة السنوية، الأمر الذي يظهر حجم الأعباء الراهنة وما تظهره مسيرة تصميم وإدارة ملف التأمينات الاجتماعية من خلل على الرغم من محدودية المستفيدين منها.

وأجرت السلطة الفلسطينية بعض التعديلات على نظام التأمينات الحالية، حيث صدر تعميم من قبل وزارة المالية العام الماضي ٢٠٠٩ يطالب الوزارات المختلفة بالتزام المسار الوظيفي وتعزيز تنظيم الخدمة المدنية.

ومما تنص عليه تلك التعليمات إبقاء الموظف الحكومي في درجته لمدة خمس سنوات على الأقل قبل أن يستحق ترقية، وللوظيفة العسكرية أن لا تقل هذه المدة عن أربع سنوات، واحتساب الراتب التقاعدي استناداً لمعدل رواتب المتقاعد خلال السنوات الثلاث الأخيرة لمن دخلوا الخدمة المدنية بعد الأول من كانون الثاني العام ٢٠٠٩، الأمر الذي أدى إلى خفض مديونية التأمينات الاجتماعية الحالية.

### محاولات لتعديل المسار.. ولكن..!

وتعمل الحكومة على النظر في بعض الإجراءات والخيارات الأخرى لمعالجة هذه المسألة، كتقليص حجم التقاعد المبكر، وإمكانية إلغاء شراء سنوات الخدمة وزيادة التدريجية على سن التقاعد كمقدمة من الممكن أن تسهم في إمكانية إصدار قانون تأمينات موحد أكثر استدامة وشمولية.

وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطيني عمل على تعديل بعض القوانين، فإن الفراغ القانوني لا يزال كبيراً، حيث لم تخرج هذه العملية عن نطاق التأمينات الاجتماعية الخاصة بالعاملين في القطاع العام أو الحكومي، في حين لا تزال الفئة الأكبر من المواطنين خارج نطاق المعالجة القانونية.

## استطلاع رأي أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمستخدمين فيها بشأن استعدادهم للانضمام لنظام التأمينات الاجتماعية

### النتائج الأساسية للمسح الميداني

بشكل اختياري، على غرار الكثير من الأنظمة المتبعة، حيث يهدف الاستطلاع إلى معرفة مدى تقبل واستعداد الفئة المستهدفة للمساهمة في النظام ووجهة نظرهم في شكل النظام والخدمات التي يرون أنه من المهم شمولها، وما هي الجهة الأكثر ثقة بإدارتها.

تحاول الدراسة المساهمة في وضع الحجر الأساس في تقدير حجم المتوقع مساهماتهم في نظام التأمينات الاجتماعية، وحجم المساهمة المالية المتوقعة، ومستوى الثقة المتوقعة لمجتمع الدراسة بتلك الأنظمة، ورغبتهم في الجهة التي من المفترض أن تدير النظام وتحديد الخدمات ذات الأولوية الأكثر. وتبدأ الدراسة بتوضيح المنهجية التي اتبعتها على صعيد العينة وأدوات المسح وآلية جمع البيانات، والنتائج الأساسية التي خرج بها المسح الميداني حسب كل فئة، إن كان صاحب عمل أو مستخدم بأجر، وأهم الاستنتاجات.

وفيما يلي سيتم عرض للنتائج الأساسية للدراسة، التي تم تقسيمها إلى قسمين، الأول يستعرض نتائج استطلاع رأي أصحاب العمل، والثاني رأي المستخدمين بأجر، مع العلم أن النتائج تتركز في تحليل وجهات نظر أصحاب العمل والمستخدمين حسب بعض الخصائص، أما التفاصيل فتأتي ضمن ملحق الجداول في الدراسة التي يركز هذا العدد من «آفاق برلمانية» على نشر نتائجها الأساسية فقط.

لتوفير الحد الأدنى من الحياة الكريمة للمجتمع الفلسطيني، تسعى مؤسسة «مواطن» إلى تطوير وتشريع قانون ضمان اجتماعي يهدف إلى وضع نظام ضمان وطني شامل توفر من خلاله الحماية الاجتماعية والحياة الكريمة للمواطنين وأفراد أسرهم كجزء من حقهم في المواطنة، وذلك من خلال:

- \* تأمين دخل شهري مستمر في حالات فقدان القدرة على الكسب أو انعدام الدخل.
- \* توفير الاستقرار المادي والنفسى للأفراد الذين يغطيهم التأمين بما يسهم في زيادة الإنتاج ورفع الإنتاجية.
- \* المساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استثمار فائض أموال النظام في المجالات الاستثمارية المختلفة.
- \* تعميق قيم التكافل والتضامن بين أبناء المجتمع.

لتحقيق تلك الأهداف، تقوم مؤسسة «مواطن» بتنفيذ سلسلة من الأنشطة البحثية والاستكشافية. ومن ضمن تلك الأنشطة دراسة مدى تقبل واستعداد مجتمع الهدف من أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تشغل ما لا يزيد على ٦ مستخدمين بأجر، والمستخدمين بأجر فيها، للانضمام لنظام تأمينات اجتماعية والمساهمة فيه مالياً، وما هي الخدمات التي من المفترض أن يقدمها النظام، ومن هي الجهة التي من المفترض أن تديره. ويهدف المسح إلى استطلاع رأي الفئة التي من الممكن أن لا تقع ضمن الفئة الأكبر من المواطنين خارج نطاق النظام، بل

## محاولات تطبيق قانون الضمان الاجتماعي .. قصة لم تكتمل

حسام عز الدين



يقول عمال في مصانع فلسطينية عريقة إنهم كلما بحثوا موضوع الضمان الاجتماعي مع أصحاب العمل في مصانعهم، يقول الآخرون لهم إنه لا يوجد لديهم مانع من التعامل مع قانون للضمان الاجتماعي، لكنهم يحيلون سبب غياب هذا القانون إلى السلطة الوطنية، بشقيها التنفيذي والتشريعي، كونها صاحبة الحق الدستوري في إصدار مثل هذا القانون.

وتقول مصادر في وزارة العمل إن هناك توجهاً نحو إعادة تفعيل المطالبة بتنفيذ قانون التأمينات الاجتماعية في كافة المؤسسات (العامة والخاصة)، وبخاصة بعدما تبين أن غياب مثل هذا القانون كجزء من الضمان الاجتماعي يعيق تنفيذ قانون العمل الفلسطيني.

ويؤكد نقابيون أن إشكالية وجود مثل هذا القانون تتمثل "بكل بساطة" في غياب قضايا الناس اليومية عن أجندة المستويات التنفيذية العليا في السلطة الوطنية، كما يري النقابي محمد العاروري الناشط في اتحاد النقابات المستقلة.

وقال العاروري: مثلاً، أقر قانون التأمينات الاجتماعية، ليتم تنفيذه على القطاعين العام والخاص، كونه جزءاً من الضمان الاجتماعي، في العام ٢٠٠٣، وصادق عليه الرئيس ياسر عرفات، إلا أنه تم تجميد العمل بهذا القانون، ولم يتم أيضاً إصدار آليات لتنفيذ هذا القانون لخلل في المستوى التشريعي.

وأضاف: النقابات المهنية تدفع باتجاه تطبيق هذا القانون، وتحديداً على القطاع الخاص، والسلطة تقول إن تنفيذ هذا القانون له استحقاقات مالية عالية. وتابع: ما يمنع تطبيق قوانين الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية غياب السلطة التشريعية أولاً، كما أن الحكومة تفرق أجندتها بقضايا تختلف عن اهتمامات الناس اليومية.

وكانت نقابات مهنية نظمت أكثر من ورشة عمل، على مدار السنوات الثلاث الماضية، تم خلالها بحث آليات تنفيذ قانون التأمينات الاجتماعية، إلا أن الحال بقي على ما هو عليه.

### حماية لأصحاب العمل والعمال

وفي المقابل، يواجه العاملون في وزارة العمل إشكاليات مع أصحاب المنشآت الصناعية، حينما يتعلق الأمر بحقوق العاملين فيها، بسبب غياب قانون الضمان الاجتماعي، الأمر الذي يؤثر سلباً على أصحاب العمل والعمال في المنشآت الصناعية.

بل ويقول البعض إن غياب قانون الضمان الاجتماعي يعيق تنفيذ قانون العمل. وأكد يوسف زغلول، الذي يعمل مديراً في دائرة السلامة المهنية في وزارة العمل، إن أهم ثلاث قضايا تواجه الدائرة عند كشفها على المنشآت الصناعية، هي: الحد الأدنى للأجور، التأمين ضد إصابات العمل، التعويض عن نهاية الخدمة.

### فوضى تشريعية

يسخر أحد المتقاعدين من المساعدات العينية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية للأسر المحتاجة، واصفاً عملية التوزيع بأنها لا تعدو كونها "إهدار أموال ليس إلا".

وأضاف: الناس لا تحتاج إلى مساعدات مالية طارئة أو عاجلة، بل يحتاجون إلى قانون يضمن لهم مستقبلهم بعد التقاعد.

ويستفيد هذا الموظف من القانون الأردني للضمان الاجتماعي، حيث كان يسدد ما عليه من التزامات مالية إلى صندوق الضمان الاجتماعي؛ كونه كان يعمل لدى مؤسسة مصرفية أردنية.

وقال زغلول: قانون العمل سيبقى غير كامل في ظل غياب صندوق الضمان الاجتماعي، وهذا هو جوهر الموضوع.

وساق مثلاً على بعض الإشكاليات التي تواجه دائرة السلامة المهنية في الوزارة، قائلاً: مثلاً، إذا كان هناك عامل يعمل في منشأة صغيرة، تشغل أقل من ستة عمال، وتعرض هذا العامل إلى إصابة معيبة أثناء عمله أو فقد حياته أثناء العمل، فإن صاحب العمل سيتكفل بهذا العامل بشكل قد يؤدي به إلى الإفلاس، لأنه لا يوجد تأمين اجتماعي للعامل، ولا صندوق ضمان اجتماعي وطني لحمايته وحماية صاحب العمل.

وأضاف: بمعنى آخر، فإن وجود قانون لصندوق الضمان الاجتماعي لا يحمي العامل في المنشأة فقط، بل ويحمي صاحب المنشأة أيضاً.

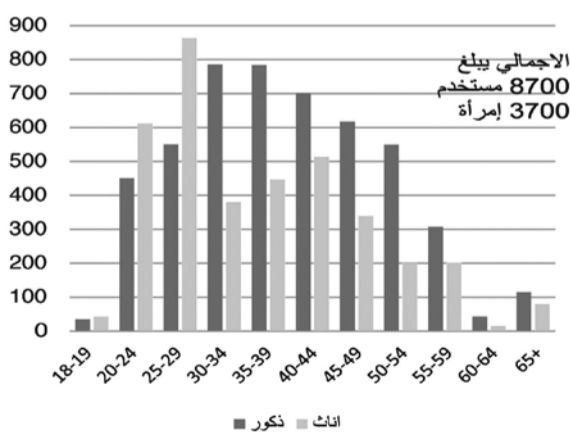
يتبع ←

## لمحة إحصائية حول مجتمع الهدف

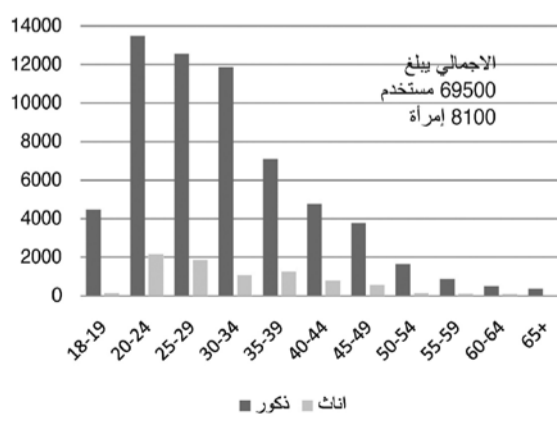
أولاً: المستخدمون بأجر في منشآت القطاع الخاص المحلي التي تشغل أقل من 6 عاملين (المنشآت الصغيرة والمتوسطة)

قُدِّر عدد المستخدمين بأجر في منشآت القطاع الخاص المحلي التي تشغل أقل من 6 مستخدمين بحوالي ٨٩ ألف مستخدم العام ٢٠٠٩. ويمثل ذلك العدد ١٢٪ من إجمالي العاملين. ويمثلون ١٩٪ من إجمالي المستخدمين بأجر، و٢٢٪ من إجمالي المستخدمين في القطاع المحلي. كما تمثل تلك الفئة ٤٤٪ من إجمالي مستخدمي القطاع الخاص المحلي (منتظم وغير منتظم). وتساهم النساء في تلك الوظائف بنسبة ١٢٪ في الضفة الغربية، وفي قطاع غزة ٧٪. تشكل الفئة العمرية ٢٠-٣٤ سنة من المستخدمين بأجر في القطاع المذكور في الضفة الغربية ٦٢٪ (النسب متساوية من بين الذكور والإناث)، وكذلك في قطاع غزة، ولكن بين الذكور أقل حدة، بينما الإناث في الغالب هم موظفات شبابات، حيث تصل النسبة إلى ٩٠٪ من بين مستخدمي بأجر في المنشآت التي توظف أقل من 6

عدد المستخدمين بأجر في المنظمات غير الحكومية الدولية (لا تشمل الاتروا) في الضفة الغربية حسب الجنس والعمر: 2009



عدد المستخدمين بأجر في منشآت القطاع الخاص المحلي الذي يشغل 5 مستخدمين فأقل في الضفة الغربية حسب الجنس: 2009



يتبع ←

ويقول النقابي العاروري إن العاملين في الجامعات الفلسطينية هم من بادر إلى تفعيل النقاش في قضية الضمان الاجتماعي.

وتعتمد الجامعات أنظمة تقاعد وادخار مختلفة، فعلى سبيل المثال يسري في الجامعات الحكومية مثل القدس المفتوحة نظام تعويض نهاية الخدمة الإلزامي في قانون العمل الفلسطيني، بينما تعتمد الجامعات الأخرى شبه الحكومية أنظمة خاصة بها. فمثلاً، يستفيد ما يقارب من ألفي موظف في جامعة النجاح الوطنية من نظام تعويض نهاية الخدمة ونظام التوفير المعتمد والمتضمن في نظام الكادر الموحد الصادر عن مجلس التعليم العالي منذ أيلول ٢٠٠٨. وتدرج قيمة تعويض نهاية الخدمة فيه من راتب آخر شهر تقاضاه الموظف عن كل سنة خدمة للسنوات الخمس الأولى من الخدمة الفعلية لتصل إلى راتب شهرين ونصف عن كل سنة خدمة لمن تزيد سنوات خدمته على ١٥ سنة خدمة. كما يستفيد نظام التوفير المتضمن في النظام، الذي يساهم فيه الموظف بما قيمته ٥٪ من الراتب الشهري الإجمالي مقابل ٥٪ أخرى تساهم فيها الجامعة. ولا يتم استثمار أموال الصندوق التي تودع في حساب خاص للجامعة في أحد البنوك المحلية.

في المقابل، تعتمد الجامعة العربية الأميركية نظام تعويض نهاية الخدمة، حيث يستحق الموظف راتب شهر عن كل سنة خدمة لسنتين الخدمة الـ ٩ الأولى، ثم راتب شهر ونصف عن السنوات ما بعد التسع، بالإضافة إلى نظام ادخار متدرج يستفيد منه ما يقارب ٣٧٠ موظفاً بدوام ثابت، ويبدأ بمساهمة الموظف بـ ١٪ من راتبه الشهري مقابل ٢٪ تدفعها الجامعة للسنة الأولى من الخدمة، إلى أن يصل بعد ثلاث سنوات خدمة إلى ٣٪ مقابل ٦٪ من الراتب الشهري للموظف.

وعملت بعض المؤسسات كبيرة الحجم على تطوير صناديق ادخار وتقاعد خاصة لموظفيها، منها نظام التقاعد الخاص بموظفي وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا)، حيث بلغ عدد موظفي "الأونروا" في الضفة الغربية وقطاع غزة لغاية آذار ٢٠٠٩ ما يقارب ١٥٠٧٠ موظفاً محلياً (٤٧٣٥ في الضفة، ١٠٣٣٥ في قطاع غزة)، معظمهم من اللاجئين.

ويشكل المعلمون أكبر فئة مستقلة منهم بما يقارب ٧١٪، يتبعهم موظفو الخدمات الصحية والإغاثة والخدمات الاجتماعية والإدارية. ويستفيد هؤلاء الموظفون من خدمات التقاعد الخاصة بالوكالة، التي أنشأت ما يسمى "صندوق ادخار الموظفين" كنظام إلزامي لكافة موظفيها في مختلف أماكن عملها، ومنها الأراضي الفلسطينية، ويساهم فيه الموظف بما نسبته ٧٫٥٪ من راتبه الشهري مقابل ١٥٪ تدفعها الوكالة، ويستطيع الموظف أن يطلب زيادة الاقتطاع من راتبه الشهري لصالح صندوق الادخار لغاية ٥٠٪ من الراتب، أو أن يضيف إليه جزءاً من مستحقات نهاية الخدمة أو التقاعد. وابتداءً من أيلول ٢٠٠٢ سمحت الوكالة للمشاركين بسحب النسبة الطوعية من مساهمتهم.

وتعمل الوكالة على إدارة واستثمار أموال الصندوق وفق سياسة استثمارية يقرها ويشرف عليها المفوض العام شخصياً وتنحصر في الحكومة والأوراق المالية ذات الجودة العالية، أو أية موجودات أو إستراتيجية يراها مناسبة، ويتحمل الصندوق المصاريف الإدارية الخاصة به، على أن يعلن المفوض العام قيمة الفائدة المتحصلة من استثمارات الصندوق سنوياً، كما تظهر في كشف حساب الادخار الخاص بالموظف الذي يتسلمه سنوياً. كما تظهر في كشف الصندوق ونشر البيانات المالية الخاصة به سنوياً. ويستحق الموظف بالإضافة إلى ذلك، مستحقات نهاية الخدمة عند بلوغه ٦٠ عاماً بقيمة ٨,٥٪ من الراتب الأخير عن كل سنة خدمة.

\* استند هذا التقرير على ما ورد في تقرير أعد لصالح مؤسسة "مواطن" في شهر آب من العام ٢٠٠٩، حول "تطوير نظام تأمينات اجتماعية في فلسطين".

ونظراً لتناقض بعض بنود القانون مع قانون العمل الفلسطيني من جهة، والمشاكل التي تعترضه من حيث التصميم المتعلق بالاستدامة المالية ومتطلبات التنفيذ من جهة ثانية، تم إلغاء القانون من قبل رئاسة السلطة الوطنية، بناء على توصيات البنك الدولي.

ومن النقاط التي قدمها البنك الدولي، باعتبارها تعيق تنفيذ القانون: عدم الاستدامة المالية، حيث أنه لضمان استمراريته على مدى ٣٠-٣٥ سنة قادمة يتطلب نسبة اشتراك تبلغ ٢٥٪ من الأجر الشهري للموظف.

يحمل القانون السلطة التزام تغطية العجز فيما لو حدث، ما قد يفرض التزاماً مالياً ضخماً على السلطة، في وقت تعاني فيه من وضع مالي غير مستقر. يوفر النظام منافع لنسبة قليلة من العمال الفلسطينيين، ويستثنى النسبة الأكبر من العاملين في القطاع غير الرسمي الذين يعملون في المشاريع العائلية والصغيرة والأعمال المتفرقة، ما لا يمكنهم من دفع الاشتراكات لسنوات الخدمة المطلوبة لأغراض التقاعد. كما أن أكثر العمال فقراً سيحصلون في النظام على أقل منفعة.

إن المقننات الإلزامية المفروضة على الأجور من أجل التقاعد ستكون صعبة جداً في ظل الوضع المتردي للاقتصاد الفلسطيني ومستويات الفقر المرتفعة وضعف القطاع الخاص. كما ستلقي بعبء مالي ثقيل على كاهل العائلات العاملة وأصحاب العمل.

سيطلب النظام بني لإدارة والإشراف والتنفيذ غير متوفرة حالياً لدى السلطة الوطنية، وبخاصة أن آليات التحصيل والترتيبات الإدارية بالنسبة لبرنامج القطاع الخاص هي أكثر تعقيداً منها للقطاع العام. كما أن خبرة السلطة الفلسطينية ما زالت ضعيفة فيما يتعلق بتحصيل الضريبة المباشرة من أجور القطاع الخاص المطلوبة لبرنامج تقاعد يعتمد على الاشتراكات. إذ سيطلب الأمر مبلغاً كبيراً من أجل التنمية المؤسساتية قبل أن تتمكن السلطة من إدارة برنامج القطاع الخاص بكفاءة. كما أن الأمر سيطلب بذل جهد أكبر إذا ما قام كيان آخر بإدارة البرنامج.

وأوصى تقرير البنك الدولي بتحليل العلاقة ما بين البرامج الاجتماعية القائمة والمنافع التقاعدية المقترحة، إلا أن التقرير تحدث عن "مشاورات ما بين الشركاء وأصحاب العمل والعمال (الاتحادات... الخ) قبل اتخاذ القرارات النهائية الخاصة بأنواع البرامج ومستويات المنفعة والمعايير الأخرى وآليات التمويل وإستراتيجية التنفيذ.

كما بين التقرير أنه من الممكن أن يكون برنامج المساهمة الإلزامي في القانون مستداماً من الناحية المالية إذا تم تعديل كل من نسبة الاشتراك ومستوى المنفعة وشروط أخرى، فإذا تم تعديلها كما هي في نظام التقاعد الموحد للقطاع العام، فإن برنامج القطاع الخاص سيكون مستداماً بشكل جيد من الناحية المالية.

### القطاع العام ينعم بنظام التقاعد.. والخاص يعيش على نهاية الخدمة

وفي حين ينعم الموظفون في القطاع العام بنظام التقاعد، تعتمد المؤسسات والشركات الخاصة مكافأة تعويض نهاية الخدمة الإلزامي بموجب قانون العمل الفلسطيني من خلال دفع مبلغ إجمالي للموظف عند انتهاء خدماته قيمته شهر عن كل سنة عمل.

غير أن الغالبية العظمى من العاملين في المؤسسات الخاصة يفضلون راتباً تقاعدياً بدل مكافأة نهاية الخدمة.

وتعد مشكلة مؤسسات الحكم المحلي من بلديات ومجالس بلدية، مثلاً على ذلك، حيث يخضع موظفوها الذين عينوا قبل نشوء السلطة لقانون التقاعد المدني الأردني رقم ٣٤ للعام ١٩٥٩ في الضفة الغربية، والقانون المصري للعام ١٩٦٤ في قطاع غزة، إلا أن أعداد هؤلاء الموظفين في تناقص، ونضات أعدادهم بالنسبة لأعداد الموظفين الحاليين الذين يخضعون لنظام تعويض نهاية الخدمة في قانون العمل الفلسطيني، والبالغ عددهم ما يقارب ١١٧١٠ موظفين/ات في الأراضي الفلسطينية (٨٠٣٤ في الضفة الغربية و٣٦٧٦ في قطاع غزة).

وبحسب هذا الموظف، الذي فضل عدم ذكر اسمه، فإن "إقرار وتنفيذ قانون للضمان الاجتماعي، في أي مجتمع، إنما يسهم بشكل أساسي في تعزيز انتماء الناس للبلد، وأيضاً يعمل تطبيق مثل هذا القانون على تعزيز ولاء الناس للسلطة القائمة، خاصة حينما يشعرون بأن السلطة تكثر بهم".

ويستفيد العديد من الموظفين العاملين في القطاع الخاص، من القانون الأردني للضمان الاجتماعي، حيث كانت مؤسساتهم ترتبط من الناحية الإدارية مع الأردن قبيل إعلان فك الارتباط بين الأردن والضفة الغربية في العام ١٩٨٨، مثل مركز الصحة العربي في البيرة، حيث يقول عاملون فيه إن عدداً منهم يتقاضى راتباً تقاعدياً من صندوق الضمان الاجتماعي الأردني، في حين بإمكان الباقي الحصول على هذا الراتب في حال سدوا كامل ما كان عليهم من التزامات شهرية للصندوق. وبدأ إنشاء صناديق التقاعد الحكومية للعاملين في القطاع العام في كل من قطاع غزة العام ١٩٥٤، والضفة الغربية العام ١٩٥٩ كأول آلية رسمية لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية للفلسطينيين من قبل الإدارة المصرية في قطاع غزة، والأردنية في الضفة الغربية، وتمثلت بعد العام ١٩٦٧ بما يسمى "الإدارة المدنية" للاحتلال الإسرائيلي، الذي سيطر على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة لغاية قيام السلطة الوطنية العام ١٩٩٤.

بعد تسلم السلطة الوطنية مسؤولية إدارة المناطق الخاضعة لها بموجب اتفاق أوسلو، أدارت من خلال وزارة المالية والهيئة العامة للتقاعد والمعاشات ثلاثة أنظمة تقاعد لتقديم مخصصات مالية للمشاركين بعد التقاعد، واحد للموظفين المدنيين في الضفة الغربية وآخر في قطاع غزة، كاستمرار لما كان عليه الوضع قبل ذلك، وثالث للعاملين في القوى الأمنية الفلسطينية، ولاحقاً تم إشراك الموظفين الذين عينوا منذ حزيران ٢٠٠١ بنظام قطاع غزة بغض النظر عن مواقع عملهم.

وتعلن وزارة الشؤون الاجتماعية، بين الفينة والأخرى، عن برنامج مساعدات مالية لأسر مصنفة على أنها تعيش تحت خط الفقر، وتكلف مثل هذه البرامج ملايين الدولارات المقدمة من دول ومؤسسات عالمية.

وقبل مدة أعلنت الوزارة عن تقديم مساعدات مالية مقدمة من البنك الدولي لصالح برنامج الغذاء العالمي، حيث أعلنت الوزارة عن تقديم مساعدات مالية بلغت ٥ ملايين دولار، لصالح أكثر من ١٦ ألف عائلة في الضفة والقطاع.

وعند تقسيم المبلغ المقدم، لمرة واحدة، على عدد العائلات المستفيدة، فإن نصيب الفرد في أسرة مكونة من ٦ أفراد سيكون حوالي ١٨٨ شيكلاً فقط!

وكانت وزيرة الشؤون الاجتماعية ماجدة المصري أكدت في لقاءات صحافية على أن الوزارة تسعى إلى إضافة أعداد جديدة من المصنفين على أنهم يعيشون تحت خط الفقر، لم تكن معروفة سابقاً، بحيث ستكون الوزارة جاهزة لاستيعاب ما بين ٦ إلى ٨ آلاف عائلة جديدة ضمن برنامج المساعدات.

وعلى الرغم من أن البنك الدولي هو من مول العديد من برامج المساعدات المالية الطارئة، فإنه قدم نصائح إلى السلطة الوطنية بشأن قانون التأمينات الاجتماعية، أدت إلى تراجع السلطة عن تنفيذ القانون، وبخاصة على القطاع الخاص.

وتقول دراسة أجرتها المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، "مواطن"، إنه كان من المفترض أن ينشأ بموجب قانون التأمينات الاجتماعية صندوق يدير موارده المالية مجلس إدارة خاص بمؤسسة عامة مستقلة للتأمينات الاجتماعية، ويضم مجلس الإدارة وزير العمل رئيساً، وأعضاء من الوزارات ذات العلاقة، وممثلين عن العمال وأصحاب العمل.

غير أن إدارة هذا الصندوق كانت موضع جدل، إضافة إلى آلية دعم موارد الصندوق، وساهم هذا الجدل في إعاقة تنفيذه، وقدم البنك الدولي رأياً باستحالة تطبيق القانون بسبب عدم القدرة على تغطيته مادياً.

ويقدم النظام للعاملين في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني خدمات تأمين إصابات العمل والوفاة مقابل ٣٪ من راتب الموظف يدفعها صاحب العمل، وخدمة التقاعد عند بلوغ سن ٦٠ عاماً من خلال راتب تقاعدي بقيمة ٨٠٪ من الراتب الشهري للموظف كحد أقصى، و ٤٠٪ كحد أدنى، مقابل ٥٪ من الراتب الشهري يدفعها العامل و ٨٪ يدفعها صاحب العمل.

مستخدمين، يقابلها ٥٨٪ بين الذكور. وبالتالي، الصفة الشبابية

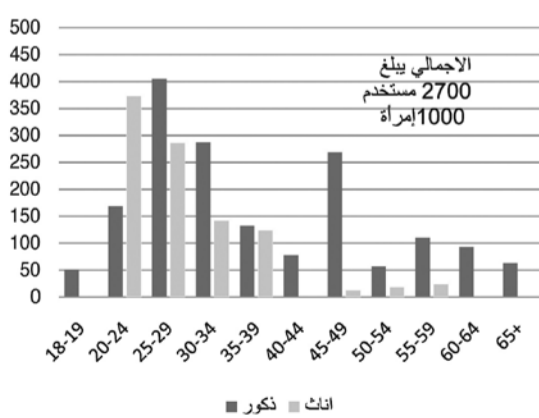
لموظفي المنشآت الصغيرة والمتوسطة تعطي مجالاً لتلك الفئة من حيث الدافع للانضمام إلى نظام تأمينات اجتماعية. ولكن أجورهم المتدنية، مع الممكن أن تحول دون ذلك، حيث لا يتجاوز الأجر الشهري ٣٢٨ دولاراً للمستخدم في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، في المقابل يصل المتوسط العام لمستخدمي منشآت القطاع الخاص المحلي الكبيرة إلى ٦٠٩ دولاراً شهرياً، أي أقل من الضعفين بقليل.

### ثانياً: المستخدمون بأجر في المنظمات غير الحكومية والدولية

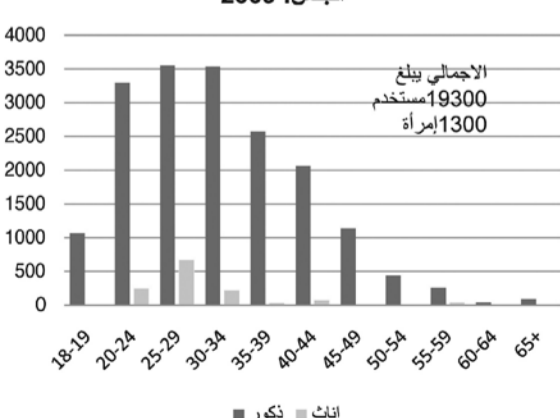
يصل عدد مستخدمي قطاع المنظمات غير الحكومية والدولية إلى حوالي ١١٣٠٠ مستخدم حسب تقديرات مسح القوى العاملة ٢٠٠٩، أي بنسبة ٢٥٪ من إجمالي المستخدمين بأجر في الأراضي الفلسطينية، و ٥١٪ من إجمالي العاملين. ويساهم قطاع غزة منها بحوالي ٢٤٪. كما تساهم النساء من تلك الوظائف بحوالي ٤١٪.

المعدل العام لأجور المستخدمين في المنظمات غير الحكومية والدولية يصل إلى ٧٨١ دولاراً شهرياً. وهو الأجر الأعلى مقارنة بالفئات الأخرى من المستخدمين. ومن الواضح أن التوظيف يتم للذين هم أكثر شباباً، وأجورهم هي الأعلى من بين الفئات الأخرى من المستخدمين، ومن الممكن أنه يعود للخروج المبكر في الغالب من هذا القطاع.

عدد المستخدمين بأجر في المنظمات غير الحكومية والدولية (لا تشمل الانروا) في قطاع غزة حسب الجنس والعمر: 2009



عدد المستخدمين بأجر في منشآت القطاع الخاص المحلي الذي يشغل 5 مستخدمين فأقل في قطاع غزة حسب الجنس: 2009



# نحو نظام ضمان اجتماعي عصري يناسب أوضاع الفلسطينيين ويشمل الفئات كافة

أحمد فراج

## أشكال الضمان الاجتماعي

تبين دراسة تحت عنوان "تصميم نظام اجتماعي" من إعداد الباحث جاري سوتنيك، مع التركيز على إسرائيل والأردن وجنوب أفريقيا والسويد، وأعدت ضمن سلسلة أوراق خلفية لمشروع تطوير مسودة قانون نظام ضمان اجتماعي في فلسطين، أن هناك برامج عدة لأنظمة الضمان الاجتماعي في كل دولة، بحيث تتعلق بنوعية البرامج المقدمة، والتغطية، والتمويل، التي تستخدمها كل مجموعة من فروع الضمان الاجتماعي المتوفرة في تلك البلدان، كما يظهر الاستعراض التالي:

### الأردن

فيما يتعلق بما تقدمه الأردن من برامج، نجد أنها تقدم إعانات "الشيخوخة، والإعاقه، والورثة" من خلال برنامج التأمين الاجتماعي. ويغطي البرنامج كل العاملين الذين تبلغ أعمارهم ١٦ سنة أو أكثر، ويعملون في مؤسسات خاصة تضم خمسة عاملين على الأقل، وموظفي الحكومة والقطاع العام، وموظفي الجامعات، والبلديات، ومجالس القرى، والمواطنين الأردنيين العاملين لدى بعثات دبلوماسية أو منظمات دولية. ويغطي البرنامج أيضاً، اختياريًا، كل المواطنين الأردنيين الذين لا تضمهم الفئات سالفة الذكر، ولكن يتراوح دخلهم بين حد أدنى وأقصى محددين، ويشمل ذلك ربات البيوت.

ويساهم العامل المؤمن عليه بنسبة ٥.٥٪ من إجمالي دخله الشهري. ويساهم من يحق له الاشتراك في التغطية الاختيارية بنسبة ١٤.٥٪ من إجمالي دخله الشهري بما يتراوح بين ١٥٠ ديناراً (٢١١.٢٧ دولار أميركي) و ١٠٠٠ دينار (١٤٠٨.٤٥ دولار). كما يساهم رب العمل بنسبة ٩٪ من إجمالي الرواتب الشهرية، وتمول الحكومة الأردنية أي عجز.

### إسرائيل

تقدم إسرائيل إعانات للشيخوخة والإعاقه وإعانات للورثة من خلال برنامجي تأمين اجتماعي ومساعدات اجتماعية. ويغطي برنامج التأمين الاجتماعي كل الإسرائيليين المقيمين الذين تبلغ أعمارهم ١٨ سنة أو أكثر، باستثناء من هاجروا إلى إسرائيل وتراوح أعمارهم بين ٦٠ و ٦٢ سنة. ويغطي برنامج المساعدات الاجتماعية كل الإسرائيليين المقيمين الذين تبلغ أعمارهم ٢٠ سنة أو أكثر (الحد الأدنى للسكن في حالات محددة هو ١٨ سنة)، باستثناء من يتبعون مؤسسات تمويلها الحكومة، أو الوكالة اليهودية، أو السلطات المحلية، أو مؤسسة دينية، ومن يخدمون في الجيش النظامي أو متزوجين ممن يخدم فيه، وأعضاء الكيبوتسات أو القرى التعاونية، ومن يملك سيارة (إلا إذا كان



الأخرى، نجد أنه في الأردن تدير مؤسسة عامة نظام الضمان الاجتماعي، وتقوم بجمع المساهمات، وتقديم الإعانات من خلال مجموعتين من فروع الضمان الاجتماعي، وهما الشيخوخة والعجز، وإعانات الورثة وإصابات العمل. وفي العام ٢٠٠٠، تم إطلاق برنامج واحد أطلق عليه "خطة الضمان الاجتماعي الأردني"، وغطي ٤٣٪ فقط من السكان.

بينما تتولى في إسرائيل وزارة الشؤون الاجتماعية الإشراف العام على نظام الضمان الاجتماعي، في حين يتولى المعهد الوطني للتأمين مهام جمع الاشتراكات، وتقديم الإعانات من خلال مكاتب محلية، فيما تتولى وزارة الصحة مسؤولية إدارة التأمين الصحي والرعاية الطبية.

وفي جنوب أفريقيا، يتم توفير الجانب الأكبر من الضمان الاجتماعي عن طريق برامج المساعدات الاجتماعية والتأمين الاجتماعي. وكان يقدم برنامج المساعدات الاجتماعية مساعدات نقدية وعينية لأكثر من ١٠ ملايين نسمة في العام ٢٠٠٦. يعانون حالات فقر مزمنة أو عابرة. ويقدم برنامج التأمين الاجتماعي للعاملين الرسميين ومن يعملونهم دعماً للدخل عندما يتوقف حصولهم على الدخل.

أما في السويد، فتدير نظام الضمان الاجتماعي وكالة التأمين الاجتماعية السويدية ومكاتب التأمين الاجتماعي الإقليمية والمحلية، وتقدم الإعانات الطبية مركزياً من خلال المجلس الوطني للصحة والرفاه، وتدار تلك الإعانات وتمول محلياً عن طريق المجالس الإقليمية.

أصبحت أنظمة الضمان الاجتماعي جزءاً أساسياً من منظومة القوانين لدول العالم، لاسيما تلك التي تخطو خطوات واضحة في مجال التقدم العلمي والتكنولوجي، يضاف إليها الدول النامية التي تسعى إلى تطبيق كل ما يمكنها للحاق بركب الدول المتقدمة.

ولمواطني الدولة الحق في ضمان اجتماعي والحصول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعد أحد أهم الأسس لحفظ كرامتهم. كما أن لكل إنسان الحق في مستوى معيشة مناسب لصحته ورفاهيته هو وأسرته، بما في ذلك الغذاء والملبس والسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية، والحق في الأمان في حالة تعطله عن العمل، أو مرضه، أو إعاقته، أو ترملة، أو شيخوخته، أو أي نقص آخر في مصدر الرزق لظروف خارجة عن إرادته.

يستعرض هذا التقرير بعض أنظمة الضمان الاجتماعي في دول عدة، مع المقارنة فيما بينها والظروف التي تحيط بالوضع الفلسطيني، وسبل الوصول إلى ضمان اجتماعي يناسب أوضاع المواطنين المعيشية، ويرقى لمستوى الحياة اليومية في الأراضي الفلسطينية، في ظل الافتقار إلى بيئة قانونية شاملة تنظم كافة مناحي الحياة في مرحلة ما قبل الدولة المستقلة، مع استمرار الاحتلال وعدم استقرار الوضع الاقتصادي والأمني، وذلك وفقاً لدراسة أعدتها المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية "مواطن"، ضمن سلسلة أوراق مرجعية لمشروع قانون نظام الضمان الاجتماعي الفلسطيني، مع التركيز على تجارب إسرائيل، والأردن، وجنوب أفريقيا، والسويد.

ينبغي أن يتم تصميم نظام الضمان الاجتماعي بحيث يتسق مع السياق الذي سيطبق فيه، ويعكس الاحتياجات الواقعية ويتفق مع الأهداف الوطنية والإمكانات المالية والمؤسسية المتاحة مع تحركه في الوقت نفسه نحو إطار الحماية الاجتماعية الأوسع، وتأسيسه لتغطية تشمل جميع المواطنين. وينبغي أن يهدف مصممو تلك الأنظمة إلى تطوير القدرات المؤسسية وزيادة قدرة الأسر والمجتمعات الفقيرة والضعيفة على التعامل مع التحديات المستقبلية، وتقليص اعتمادها على المساعدات الخارجية بمرور الوقت والاتساق مع أهداف التنمية الاجتماعية - الاقتصادية للدولة.

وهذا الجهد يكتنفه الكثير من التحديات العملية والتنظيمية، بيد أنه جهد ضروري، وبخاصة في الأراضي الفلسطينية التي يواجه فيها السكان، فضلاً عن صعوبات كسب العيش المعتادة، حرماناً يتخذ أشكالاً متعددة على مستويات مختلفة تطل كل فلسطيني دون استثناء.

## مسؤولية إدارة أنظمة الضمان الاجتماعي

وفي المقارنة ما بين أنظمة الضمان الاجتماعي التي تطبقها كل من الأردن وإسرائيل والسويد وجنوب أفريقيا، وضمن ما يمكن أن تتميز به كل دولة عن

يتبع ←

## النتائج الأساسية

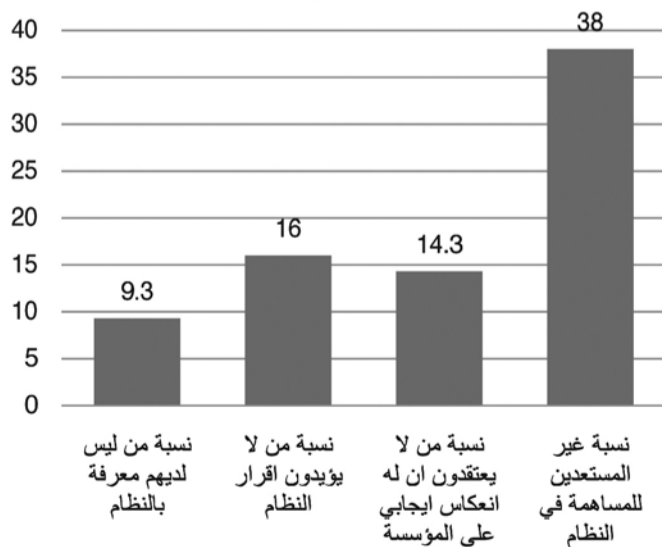
### أولاً: أصحاب العمل

يستعرض هذا القسم أهم النتائج التي خرج بها استطلاع رأي أصحاب المؤسسات التي لا تشغل أكثر من ٦ مستخدمين بأجر أو من يقومون مقامهم. النتائج ستستعرض حسب بعض المؤشرات الأساسية، وهي المنطقة، وجنس صاحب العمل، والقطاع، والكيان القانوني للمؤسسة، والامتيازات التي توفرها المؤسسة من حيث توفير صندوق أخصار، أو تزويد المستخدمين بتأمين صحي، أو ضد إصابات العمل، أو تقديم خدمة الإجازات المدفوعة، بحيث يتم البحث في الفروقات في رأي أصحاب العمل بشأن نظام الضمان الاجتماعي واستعدادهم للمساهمة.

النتائج بشكل عام تشير إلى أن غالبية أصحاب العمل لديهم معرفة سطحية سابقة عن نظام الضمان الاجتماعي، من حيث الحقوق والواجبات وانعكاساته على المجتمع، حيث أشار ٧٠٪ منهم إلى ذلك، مقابل ٢١٪ منهم لديهم معرفة تفصيلية عن النظام. الباقي (٩٪) ليست لديه المعرفة بالنظام، وهي نسبة تعكس أن هناك ما زال بين أصحاب العمل من ليس لديه فكرة عن النظام وأهميته على الرغم من أنهم مسؤولون عن فئة من المستخدمين بأجر.

علاوة على نسبة من ليس لديهم معرفة بالنظام، هناك ١٦٪ من أصحاب العمل، ومن ضمنهم من ليست لديه المعرفة، لا يؤيدون إقرار قانون لنظام الضمان الاجتماعي الإلزامي بعد أن تم تعريفهم بالنظام وأهميته للمجتمع وسوق العمل وانعكاساته الإيجابية على مؤسسته على المدين القصير والبعيد. وعلى الرغم من التعريف بالنظام، بقي ١٤٪ من أصحاب العمل لا يرى أن للنظام انعكاساً إيجابياً على مؤسستهم بشكل مباشر أو غير مباشر. وبالنتيجة، وجدنا أن ٨٤٪ من أصحاب العمل يؤيد إقرار قانون الضمان الاجتماعي والعمل بالنظام، ولكن عندما دخلنا إلى مسألة الاستعداد للمساهمة في النظام بدفع ما يستحق على المؤسسة عن موظفيها، تبين أن ٣٨٪ منهم غير مستعدين للمساهمة في النظام. وهنا يمكن أن نستنتج أنه فيما لو ترك نظام الضمان الاجتماعي اختيارياً لقطاع المؤسسات الخاصة والأهلية التي تشغل ما لا يزيد على ٦ مستخدمين، سينضم للنظام ٦٢٪، أي أكثر من النصف بقليل فقط. من جانب آخر، وصل متوسط نسبة المساهمة للمؤسسات الراغبة في المساهمة ٦٤٪. وستتم إعادة عرض المؤشرات آنفة الذكر، ولكن بهدف المقارنة ما بين بعض خصائص أصحاب العمل أو المؤسسات، للتعرف على بعض العوامل التي من الممكن أن تؤثر في وجهات النظر والرؤية لبناء نظام للضمان الاجتماعي.

### نسبة اصحاب العمل حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي



الإسرائيليين الذين تتراوح أعمارهم بين ٣ سنوات وسن التقاعد للرجال، ويفتقدون القدرة على التنقل بشكل محقق، وبالتالي يحق لهم الحصول على منحة تنقلات، كما يتضمن نظام إعانة الإعاقة إغاثة التأهيل المهني، ويحمي المؤمن عليهم الذين لديهم درجة إعاقة جسمية تبلغ ٢٠٪ على الأقل ولا يستطيعون العمل، بسبب تلك الإعاقة.

ويتضمن نظام إعانة الإعاقة، إعانة الطفل المعاق. وبالنسبة للأشخاص المحميين فيه، يجب أن يكون الطفل إسرائيلياً مقيماً في إسرائيل ولا يعيش مع أسرة راعية أو في مؤسسة، ولا يحصل على منحة تنقل، إلا لو كان مصنفاً على أنه معاق حركة بنسبة ٨٠٪. ويجب أن يتراوح عمره بين ٩١ يوماً و٣ سنوات. وفي جنوب أفريقيا، يقدم نظام الضمان الاجتماعي نوعاً واحداً من إعانات الإعاقة، والأشخاص المحميين فيه هم: المواطن المقيم في جنوب أفريقيا ويتراوح عمره بين ١٦ و ٦٤ سنة إن كان رجلاً، وبين ١٨ و ٥٩ لو كانت امرأة، حيث يحق له الحصول على منحة إعاقة مؤقتة لو كان لا يستطيع، بشكل محقق، أن يعتمد على نفسه لأكثر من ٦ أشهر. وتُدفع إعانة الإعاقة الدائمة للأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٣٥ سنة أو أكثر لو تحقق أنهم لا يستطيعون الاعتماد على أنفسهم لمدة تزيد على ١٢ شهراً. ومن يحتاج إلى رعاية مستمرة يحق له أيضاً الحصول على إعانة إضافية.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي السويدي نوعين مختلفين من حزم تعويضات (إعانات) المرض ضمن معاش الإعاقة. وكل الإعانات خاضعة للضرائب ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك.

وبالنسبة للأشخاص المحميين ضمن معاش الإعاقة في السويد، يجب أن يكون لدى الشخص فقد للقدرة على الكسب تبلغ نسبته ٢٥٪ على الأقل، وأن يكون متمتعاً بالتغطية عند بدء الإعاقة. وحتى يصبح الشخص مؤهلاً للحصول على المكون المضمون المعتمد على الإقامة من معاش الإعاقة يجب أن تكون لديه تغطية لا تقل عن ٣ سنوات، وأن يكون مقيماً في دول الاتحاد الأوروبي أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية. وحتى يكون مؤهلاً للحصول على المكون المعتمد على الدخل يجب أن يكون لديه دخل مستمر لمدة سنة واحدة على الأقل في السويد ضمن مدة محددة. والمكون المعتمد على الدخل يدفع في الخارج أيضاً.

ويبلغ المعاش الكامل للإعاقة الكاملة ٩٥٢٨٠ كرونة في السنة للمقيم في السويد لمدة لا تقل عن ٤٠ سنة، ولم يحصل على إعانة مرتبطة بالدخل. ولو كان الشخص مقيماً في السويد لمدة تقل عن ٤٠ سنة يتم تقليص المعاش الكامل بنسبة ١/٤٠ عن كل سنة إقامة أقل من ٤٠ سنة. وفي حالة الإعاقة الجزئية يتم تقليص المعاش الكامل بنسبة ٢٥٪ أو ٥٠٪ أو ٧٥٪ حسب درجة الإعاقة المحققة. وفيما يتعلق بتعويض المرض المرتبط بالدخل، يعرض المعاش ٦٤٪ من دخل الشخص السنوي، الذي يحتسب على أساس متوسط أفضل ٣ سنوات خلال الفترة السابقة على الطلب مباشرة. ويبلغ الحد الأقصى للإعانة ١٩٠٥٦٠ كرونة في السنة.

### إعانة الوراثة

تختلف أنظمة الضمان الاجتماعي في كل من الأردن و جنوب أفريقيا وإسرائيل والسويد فيما يتعلق بإعانة الوراثة، وكل بلد يقدم برامج خاصة لمواطنيه.

فبرنامج الضمان الاجتماعي الأردني يقدم نوعين من إعانات الوراثة، الأول: معاش الوراثة، والثاني: منحة الجائزة، بحيث يتم تعديل كل منهما سنوياً ليعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك.



سن التقاعد يتم تقليصها (أو تعليقها) لو أثبت اختبار دخل لاحق أن زيادة دخل الفرد تراوحت بين ٥٧٪ و ٧٦٪ من متوسط الأجور في البلاد، وذلك حسب عدد من يعيّلهم.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا نوعين مختلفين من إعانات الشيخوخة: معاش الشيخوخة ومنحة المحاربين القدماء. والأشخاص المحميين هم ضمن سن التقاعد ٦٥ سنة للرجل و ٦٠ سنة للمرأة، وذلك عندما تنطبق على المواطن المقيم في جنوب أفريقيا شروط الحصول على إعانات الشيخوخة. ويحصل الشخص على ما يصل إلى ٨٧٠ راندا (١٢٦٠٩ دولار أميركي) في الشهر، وتنخفض الإعانة بنسبة ٢٥٪ لو كان الشخص قد تبع المؤسسة رعاية خاصة لفترة تزيد على ٣ أشهر. ويبلغ الدعم المالي ١٨٠ راندا (٢٦٠٩ دولار أميركي) في الشهر.

وفيما يتعلق بمنحة المحاربين القدماء، فالأشخاص المحميين هم: المحارب القديم البالغ من العمر ٦٠ سنة، أو معاق يحق له الحصول على تلك الإعانة. وفيما يتعلق بإعانات الشيخوخة في السويد، فإن نظام الضمان الاجتماعي السويدي يقدم ثلاثة أنواع مختلفة من إعانات الشيخوخة، الأول: معاش الشيخوخة المرتبط بالدخل، والثاني: معاش استثنائي، والثالث: المعاش المضمون، وتخضع كلها للضرائب.

### إعانة الإعاقة

يحتوي برنامج الضمان الاجتماعي الأردني على نوع واحد من إعانات الإعاقة، ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك. والأشخاص المحميين في معاش الإعاقة يجب أن تكون لديهم إعاقة جزئية أو كاملة محققة تعوقهم عن العمل، وساهم بخمس سنوات على الأقل، ثلاث منها على الأقل متتالية. ويتم دفع تلك الإعانة في الخارج أيضاً.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي الإسرائيلي خمسة أنواع مختلفة من إعانات الإعاقة. ويتم تقديم تلك المساعدات أيضاً في البلدان التي لها اتفاقيات ثنائية مع إسرائيل، وتتم مراجعتها كل سنة لتعكس الارتفاع في مؤشر سعر المستهلك.

ويتضمن نظام الضمان الاجتماعي الإسرائيلي منحة رعاية المعاق، بحيث يكون الأشخاص المحميين من الذين يعتمدون في أداء مهامهم اليومية على مساعدة آخرين، وتبلغ نسبة إعاقته الإجمالية المحققة ٦٠٪ على الأقل، ويحصلون على إعانات إعاقة ويحق لهم الحصول على منحة رعاية معاق. ويحتوي نظام الضمان الاجتماعي على منحة التنقلات، ويحمي المقيمين

معاقاً أو يعول معاقاً، أو مخولاً قانوناً باستخدام سيارة لإدراج الدخل)، وطلبة التعليم العالي.

وتساهم الحكومة بنسبة ١٦,٧٧٪ من إجمالي مساهمة العامل ورب العمل في برامج الشيخوخة والوراثة، كما تتحمل كامل تكلفة الإعانات الخاصة للشيخوخة والوراثة وإعانات الرعاية طويلة الأجل للمهاجرين الجدد. وتتحمل أيضاً كامل تكلفة برامج الإعانة الاجتماعية لدعم الدخل ومنحة التنقل. كذلك، تساهم بنسبة ٢٥٪ من الدخل (معاشات الشيخوخة والوراثة)، وبنسبة ١٠٪ من الدخل (إعانات الإعاقة)، وبنسبة ٢٠٪ من الدخل (رعاية طويلة الأجل) وذلك لموظفي الحكومة.

### جنوب أفريقيا

وتقدم جنوب أفريقيا إعانات الشيخوخة، والإعاقة، والوراثة من خلال برنامج الإعانة الاجتماعية الذي تديره وزارة التنمية الاجتماعية. ويغطي البرنامج كل مواطني جنوب أفريقيا محدودي الموارد، باستثناء من يتلقون الدعم والرعاية في مؤسسات الدولة. ويُسْتَعَد من تلك الإعانات عاملو القطاع العام لأن لديهم برنامجهم الخاص. كما يحق للشخص الحصول على نوع واحد فقط من الإعانات.

العاملون لدى أنفسهم ولدى الغير وأرباب العمل الذين تنطبق عليهم الشروط لا يساهمون في تمويل البرنامج. وتتحمل حكومة جنوب أفريقيا تكاليف التمويل بالكامل.

### السويد

تقدم السويد إعانات الشيخوخة، والإعاقة، والوراثة من خلال برنامج شامل وتأمين اجتماعي موحد وبرامج مساهمة اسمية محددة وإجبارية. وتم إدخال الحسابات الاسمية في فترة متأخرة نسبياً. وشهدت تلك البرامج إصلاحات مكثفة سنة ١٩٩٨ بسبب عدد من العيوب الخطيرة التي هددت استدامتها، وأحد تلك العيوب أن إعانات الشيخوخة كانت مرتبطة بمؤشر سعر المستهلك وليس بالأجور.

ويغطي البرنامج الشامل كل المقيمين في السويد، وتغطي البرامج المرتبطة بالتوظيف كل العاملين لدى أنفسهم أو لدى الغير، ويزيد دخلهم السنوي على ١٦٨٠٠ كرونة (٢٦٣٧٣٦ دولار أميركي).

### إعانات الشيخوخة

في الأردن يقدم نظام الضمان الاجتماعي نوعاً واحداً من إعانات الشيخوخة، ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك، والأشخاص المحميين ضمن معاش الشيخوخة هم ضمن سن التقاعد وهو ٦٠ سنة للرجال، و٥٥ سنة للنساء. وحتى يحصل الشخص على معاش الشيخوخة، يجب أن يكون متمتعاً بتغطية لا تقل عن ١٥ سنة، وبمساهمة لا تقل عن ٥ سنوات.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي الإسرائيلي ثلاثة أنواع مختلفة من إعانات الشيخوخة. كل نوع من تلك الإعانات يدفع في الخارج أيضاً، ويتم تعديله سنوياً ليعكس الارتفاع في مؤشر سعر المستهلك.

والأشخاص المحميين ضمن معاش الشيخوخة هم ضمن سن التقاعد، وهو ٧٠ سنة للرجل، و٦٦٫٧ سنة للمرأة. ويمكن الحصول على إعانات الشيخوخة في سن أسبق، وهو ٦٦٫٧ للرجل و٦١٫٧ للمرأة، بعد اجتياز اختبار دخل. ولو لم ينجح الشخص في اختبار الدخل، يتم تأجيل معاشه حتى يمر من الاختبار أو يصل إلى سن التقاعد. الإعانات التي يتم الحصول عليها في سن أسبق من

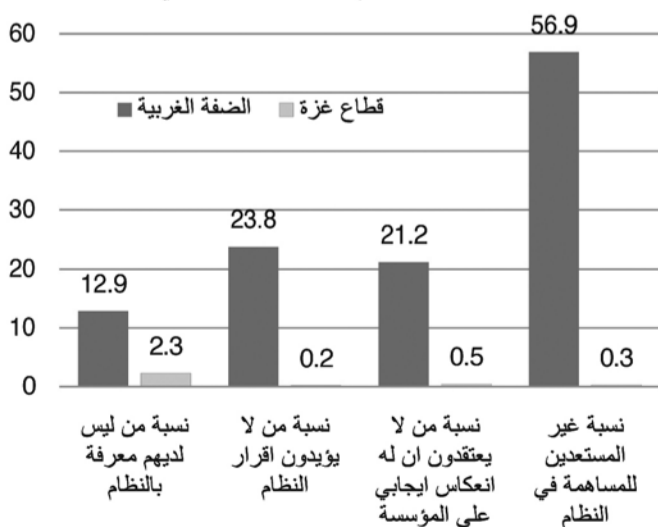
## ١-١ على مستوى المنطقة

ظهرت فروق واضحة ما بين وجهات نظر أصحاب العمل أو من يقومون مقامهم ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يتجه أصحاب المؤسسات في قطاع غزة إلى أن يكونوا أكثر اقتناعاً وإيماناً بنظام الضمان الاجتماعي، وأكثر ثقة بأهمية النظام وانعكاسه الإيجابي على مستخدميهم وعلى مؤسساتهم، ورغبتهم الشديدة في المساهمة لتغطية ما يستحق على موظفيهم.

فقد وصلت نسبة أصحاب العمل غير الملمين بنظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة إلى ٢٪ مقابل ١٣٪ في الضفة الغربية. كما أن نسبة من لا يؤيد إقرار قانون للضمان الاجتماعي في الضفة الغربية ٢٤٪ مقابل نسبة لا تُذكر في قطاع غزة. ووصلت نسبة من لا يعتقدون أن للضمان الاجتماعي انعكاساً إيجابياً على مؤسساتهم في الضفة الغربية إلى ٢١٪ مقابل نسبة لا تُذكر كذلك في قطاع غزة. والنتيجة الأهم هنا أن نسبة من لا يرغب في المساهمة عن مستخدميه بنظام الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية تجاوزت نصف أصحاب العمل (٥٧٪)، بينما النسبة في قطاع غزة لا تُذكر، مع العلم أن كافة المقارنات حسب المنطقة لها دلالة إحصائية.

التجربة التي يمر بها قطاع غزة حالياً من حصار وضعف القطاع الخاص في استيعاب العاطلين عن العمل، والظروف التي عصفت بسوق العمل في قطاع غزة، من الممكن أن يكون لها الأثر المباشر في حاجة سوق العمل لحماية نفسها وتوفير بديل عن القطاع العام الذي يشغل أكثر من نصف العاملين، والذي من المفترض أنه وصل مرحلة الإشباع وعدم إمكانية توفير المزيد من فرص العمل.

نسبة اصحاب العمل حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي والمنطقة



يتبع ←

للأسر الفقيرة، والدعم المقدم إلى حالات اجتماعية خاصة في المجتمع الفلسطيني المتضررة من ممارسات الاحتلال الإسرائيلي؛ مثل أسر الشهداء والجرحى والأسرى والمحربين، والعائلات المتضررة من جدار الفصل العنصري. ويمكن توزيع برامج - آليات الدعم الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية إلى ثلاثة أساسية، هي: أنظمة التقاعد وبرامج الحماية من تأثيرات البطالة، كبار السن والمساعدات الاجتماعية، حالات خاصة.

وحسب دراسة أعدتها " مواطن "، بعنوان " مشروع تطوير قانون الضمان الاجتماعي "، فإن التأمينات الاجتماعية تنحصر في ظل غياب صندوق الضمان الاجتماعي فقط في هيئة التأمين والمعاشات، التي تشمل فقط موظفي الحكومة من مدنيين وعسكريين، بالإضافة إلى بعض المهن (المهندسون والمحامون والأطباء) من المنتسبين لنقابات مهنية والمشاركين ضمن قانون التقاعد الخاص بالنقابة. وتغطي تلك النظم المتوفرة فئة من العاملين لا تتجاوز الربع حسب التقديرات في العام ٢٠٠٩، و١٧٪ من النشيطين اقتصادياً، وحوالي ٨٪ من القوة البشرية (١٥-٦٤ سنة)، الأمر الذي يرفع من حجم التحديات أمام بناء نظام حماية اجتماعية في الأراضي الفلسطينية. وتغطي التأمينات الاجتماعية الحكومية كافة المجالات المنصوص عليها دولياً، ما جعل البنك الدولي يصفه بالنظام السخي لتوفيره إمكانية التقاعد المبكر، واستحقاقات ذات عائدات عالية، وتوفير تعويضات ليست ذات صلة بالتقاعد (البنك الدولي ٢٠٠٣ و٢٠١٠). ويقدر الإنفاق العام على التأمينات بحوالي ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي للعام ٢٠٠٨، أي أعلى من المعدل العام في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يتراوح ما بين ١٪-٢٪، وأعلى من مساهمة الناتج المحلي الإجمالي لنفس الدول التي لها نفس مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

ونظراً لكون المجتمع الفلسطيني مجتمعاً فنياً، حيث تشكل الفئة العمرية (٦٥ سنة فأكثر) نحو ٣٪ فقط، فسيكون على الحكومة تحمل عبء مالي من جراء نظام التأمينات الاجتماعي الحالي، ويرتفع العبء مع تقدم الشباب في السن، وبخاصة في ظل زيادة متوسط البقاء على قيد الحياة. وتتراوح التقديرات الحالية للدين (الديون) الناتج من التأمينات الاجتماعية ما بين ٥-٢ مليار دولار، أي ضعف قيمة رواتب موظفي الحكومة السنوية (البنك الدولي، ٢٠١٠). وتلك المعطيات المتعلقة بالميزانية التي يحصل عليها الموظف الحكومي تبين مدى التباين الكبير بين وظيفة حكومية ووظيفة أخرى، وبخاصة الوظائف في القطاع الخاص، وبالتالي هي من أحد الأسباب الأساسية التي تُضعف القطاع الخاص من خلال توجه الشباب الخريجين للبحث أولاً عن الوظائف الحكومية، وبخاصة الفتيات.

### نظام التقاعد

بعد قيام السلطة الوطنية، أدارت من خلال وزارة المالية والهيئة العامة للتقاعد والمعاشات ثلاثة أنظمة تقاعد لتقديم مخصصات مالية للمشاركين بعد التقاعد، واحد للموظفين المدنيين في الضفة، وآخر في غزة، التي كانت استمراراً لما كان عليه الوضع قبل ذلك، وثالث للعاملين في القوى الأمنية الفلسطينية، ولاحقاً تم إشراك الموظفين الذين عينوا منذ حزيران ٢٠٠١ بنظام قطاع غزة بغض النظر عن مواقع عملهم، في حين اعتمدت دائرة التقاعد على وزارة المالية لتسوية أوضاع المتقاعدين السابقين في الضفة ممن كان يتم اقتطاع ما قيمته ٢٪ من رواتبهم لهذا الغرض.

وعملت السلطة مع البنك الدولي على وضع إصلاح أنظمة التقاعد ضمن الأولوية في خطة الإصلاح والتنمية للسلطة ٢٠٠٨-٢٠١٠، من خلال إصدار



الاجتماعي " لديها، الذي يقدم إعانات للمرض، وللأمومة، ومنحة أمومة، وإعانات طبية. وتغطي تلك الإعانات حالات مرض العاملين الذين تغطيهم اتفاقية جماعية، وحالات الأمومة لكل النساء العاملات لدى أنفسهن ومن بلغت أعمارهن ١٨ سنة أو أكثر ويتلقون تدريباً مهنيًا. وبرنامج التأمين الاجتماعي يغطي الرعاية الصحية لكل المقيمين في إسرائيل.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي الإسرائيلي ١٤ نوعاً مختلفاً من إعانات إصابة العمل. وكل من تلك الإعانات يجري تعديله كل سنة بما يعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك، ومنها إعانة إصابة العمل التطوعي.

كما يقدم معاشاً للتيتيم، ومنحة للزواج، ومنحة الوفاة المرتبطة بإصابة العمل، ومنحة الجنائز، وإعانة البطالة، بحيث يقدم نظام الضمان الاجتماعي الإسرائيلي نوعاً واحداً من إعانات البطالة. ويجب أن تكون البطالة رغباً عن الشخص، وأن يكون مسجلاً في مكتب العمل، ومستعداً للعمل في أي وظيفة مناسبة وقادراً على ذلك.

وتوفر إسرائيل إعانات نفقة الأسرة من خلال برنامج شامل. ويغطي هذا البرنامج كل المقيمين في إسرائيل ولديهم طفل واحد أو أكثر، بحيث يقدم النظام نوعاً واحداً من إعانات نفقة الأسرة، ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك. كما تقدم إسرائيل أنواعاً أخرى من الإعانات، وهي إعانة النفقة، وتشمل المرأة أو الطفل المقيمين في إسرائيل ولدى أي منهما حكم من المحكمة بنفقة ولا يحصل عليها. كما تقدم إعانة إصابة الأعمال العدائية.

وفي المقابل، تقدم جنوب أفريقيا إعانات نفقة الأسرة من خلال برنامج المساعدات الاجتماعية الذي تديره المكاتب الوطنية والمحلية لوزارة التنمية الاجتماعية. ويغطي البرنامج الأشخاص منخفضي الدخل الذين لديهم أبناء تقل أعمارهم عن ١٨ سنة. ولا يغطي البرنامج من يتلقون الرعاية في مؤسسات الدولة. والأشخاص الذين يحق لهم الحصول على النفقة لا يساهمون، وتحمل حكومة جنوب أفريقيا التكلفة بالكامل.

ويشمل برنامج الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا أربعة أنواع من إعانات نفقة الأسرة، وتستطيع الأسرة الحصول على نوع واحد فقط منها، وهي: منحة الابن بالتبني، ومنحة دعم الطفل، ومنحة الرعاية - الاعتمادية، والإغاثة الاجتماعية ضد العوز.

### تجربة فلسطين

تشمل أنظمة الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، أنظمة التقاعد في قطاعات مختلفة، وتأميني البطالة والشيخوخة، والمساعدات الاجتماعية

وفيما يتعلق بمنحة الجنائز والأشخاص المحميين، يجب أن يكون المتوفى قد ساهم بـ ٢٤ شهراً على الأقل، من بينها ١٢ شهراً على الأقل متتالية، فيما تبلغ قيمة الإعانة ٥٠٠ دينار (٢٣٤٠٤ دولار أميركي).

كما تقدم الأردن إعانات إصابة العمل من خلال برنامج التأمين الاجتماعي. ويغطي البرنامج الموظفين الذين تبلغ أعمارهم ١٦ سنة أو أكثر ويعملون في مؤسسات خاصة تضم خمسة عاملين على الأقل، وموظفي الحكومة والقطاع العام، وموظفي الجامعة، والبلديات، ومجالس القرى، والمواطنين الأردنيين العاملين لدى بعثات دبلوماسية أو منظمات دولية.

وفي السويد، يقدم نظام الضمان الاجتماعي أربعة أنواع مختلفة من إعانات الورثة. وكل الإعانات خاضعة للضرائب ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك، بحيث يقدم معاش الورثة المضمون، ومعاش الورثة المرتبط بالدخل، وإعانة الطفل الوارث، ومعاش اليتيم.

أما في إسرائيل، فيقدم نظام الضمان الاجتماعي أنواعاً مختلفة من إعانات الورثة. وتُدفع تلك الإعانات في البلدان المتمتعة باتفاقيات ثنائية مع إسرائيل، ويتم تعديل تلك الإعانات سنوياً لتعكس الارتفاع في مؤشر سعر المستهلك. ويقدم النظام معاش الورثة " تأمين اجتماعي "، وعلاوة أقدمية معاش الورثة، ومنحة الورثة، وإعانة الورثة الخاصة، وإعانة يتيم العنف المنزلي، ومنحة الزواج، ومنحة الوفاة، ومنحة الجنائز، وإعانات المرض والأمومة.

وفي جنوب أفريقيا، يجب أن يكون هناك زوج /زوجة المتوفى أو شريك/ شريكة حياته، ولو لم يوجد أي منهما، تصرف الإعانة للأبناء المعالين الذين تقل أعمارهم عن ٢١ سنة، أو لو كانوا يدرسون، حتى سن ٢٥ سنة. ويجب التقدم بطلب الإعانة خلال ستة أشهر من الوفاة.

### الإعانات

تقدم كل من الأردن وإسرائيل وجنوب أفريقيا والسويد، إعانات مختلفة في فروع عدة، تشمل: الحوادث، والمرض، والأمومة، والعلاج، وهي تتفاوت بين دولة لأخرى.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي الأردني سبعة أنواع مختلفة من إعانات إصابة العمل هي: إعانة الإعاقة المؤقتة، معاش الإعاقة الدائمة، نفقة العناية المستمرة، إعانة الإعاقة الجزئية، إعانة العاملين الطبية، معاش الورثة، منحة الجنائز.

كما تقدم السويد إعانات المرض والأمومة من خلال برنامج التأمين الاجتماعي والإعانات الطبية من خلال البرنامج الشامل. يغطي برنامج التأمين الاجتماعي كل الأشخاص العاملين القادرين على الكسب الذين يكسبون ٩٦٠٠ كرونة (١٥٠٧٦٠ دولار أميركي) على الأقل في السنة. ويغطي البرنامج الشامل كل المقيمين في السويد.

ويقدم نظام الضمان الاجتماعي السويدي ستة أنواع مختلفة من إعانات المرض والأمومة، هي: إعانة المرض النقدي، وإعانة الأبوين النقدي لولادة طفل، وإعانة الحمل النقدي، وإعانة الوالدين النقدي المؤقتة، وإعانة العاملين الطبية، وإعانات المعالين الطبية. وكل الإعانات تخضع للضرائب ويتم تعديلها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك.

كما يقدم نظام الضمان الاجتماعي السويدي أربعة أنواع مختلفة من إعانات نفقة الأسرة، هي: نفقة الطفل، ودعم الرعاية، ونفقة المسكن، ونفقة رعاية الأطفال المعاقين. وكل الإعانات تخضع للضرائب وتتم مراجعتها سنوياً لتعكس الزيادة في مؤشر سعر المستهلك.

أما إسرائيل، فتقدم إعانات مرض وأمومة من خلال " برنامج التأمين

### ١-٢ النوع الاجتماعي لأصحاب العمل

المعرفة والإلمام بنظام الضمان الاجتماعي، وتأييد إقرار القانون والإيمان بانعكاسه الإيجابي على المؤسسة، والاستعداد للمساهمة في النظام، اختلفت ما بين الذكور والإناث وبفروقات لها دلالات إحصائية، حيث أن نسبة الإناث غير الملمات بالنظام، ونسبة اللواتي لا يؤيدن إقرار النظام، ونسبة اللواتي لا يرون أن للنظام انعكاساً إيجابياً على مؤسساتهن، ونسبة اللواتي لا يرغبن في المساهمة في النظام من إجمالي صاحبات الأعمال، أعلى بكثير من الذكور. ولكن تبقى نسبة تمثيل الإناث صاحبات الأعمال إلى الذكور أصحاب العمل متدنية.

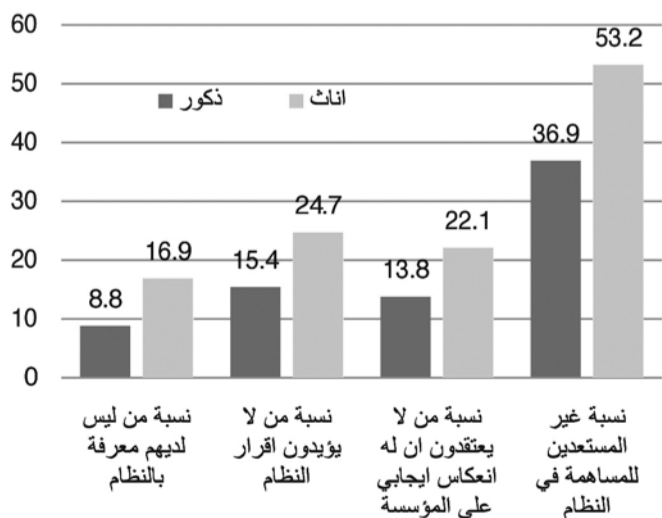
### ١-٣ القطاع

النتائج لم تُشر إلى أي فروقات معنوية ذات دلالة إحصائية بين القطاعين الخاص والأهلي.

### ١-٤ الكيان القانوني

أشارت النتائج إلى بعض الفروقات البسيطة بين المؤسسات الفردية والمؤسسات الأخرى، التي في الغالب كيانها القانوني يأتي كمحاصة. والفروقات جاءت في مدى رؤية أصحاب العمل فيها لانعكاسات النظام على مؤسساتهم، حيث يرى ٧٨٪ من أصحاب العمل في المؤسسات غير الفردية أنه يوجد انعكاس إيجابي مقابل ٨٦٪ في المؤسسات الفردية. كما أن هناك نسبة أكبر في المؤسسات غير الفردية لا يرغبون في المساهمة في النظام (٥٣٪)، مقابل ٣٧٪ من المؤسسات الفردية.

### نسبة أصحاب العمل حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي والجنس







## استقلال مالي واقتصادي

وحول برامج التأمينات الاجتماعية التي تقوم السلطة الوطنية بتطبيقها بالاعتماد على المساعدات الخارجية، ومدى إمكانية تطويرها، قال الدكتور نديم مسيس أستاذ الدراسات الثقافية والدولية في جامعة بيرزيت، لـ "آفاق برلمانية": "بداية، يجب أن نربط برامج الضمان الاجتماعي مع اقتصاد البلد، وفي فلسطين لا يوجد استقلال، وبالتالي لا يوجد دستور يحدد بالقانون ما يمكن أن يقدم، والأهم من ذلك أننا ما زلنا حركة تحرر ولنا دولة مستقلة، وهذا يعني أنه لا يوجد لدينا اقتصاد مستقل، ونعتمد اعتماداً مباشراً على المساعدات الخارجية.

وأضاف مسيس: مع عدم وجود استقلال في الاقتصاد، لا يمكن الحديث عن نظام ضمان اجتماعي يرقى لمستوى الطموحات، أو لما يقدم من مشاريع ودراسات لصناع القرار من أجل دراستها وتطبيقها، مشيراً إلى أن الضمان الاجتماعي يعني تمكن الدولة وضمن اقتصادها القوي أو صناعاتها العسكرية من تغطية نفقات كبيرة لمواطنيها، بالإضافة إلى اعتمادها ولو بشكل جزئي على الضرائب.

وتابع: لو نظرنا إلى السويد أو إسرائيل نرى أن أنظمة الضمان الاجتماعي عالية الدقة وترقى لمتطلبات الفرد في الدولة، وهذا يعود إلى طبيعة الدولة واقتصادها ومواردها بشكل عام، موضحاً أن إسرائيل لا تتمتع باستقلال اقتصادي كامل، كون اقتصادها مرتبطاً سياسياً مع الولايات المتحدة الأميركية لما تقدمه لها من مساعدات عسكرية ومالية.

وفيما يتعلق بالتجارب التي طبقت في الأراضي الفلسطينية من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية وعدد من المؤسسات التابعة لمنظمة التحرير، ومدى إمكانية تطويرها لتصبح نظاماً شاملاً للضمان الاجتماعي، اعتبر مسيس أن "تلك التجارب تعتمد بشكل كامل على المساعدات الخارجية، إضافة لكونها لا تتضمن جميع فئات المجتمع، مقارنة مع أنظمة الضمان الاجتماعي في دول أخرى، فهي تركز على الفقراء والأسرى مثلاً، وهذا مرتبط بطبيعة الحال بالوضع السياسي الراهن في الأراضي الفلسطينية".

وقال: كي نستطيع البدء بتطبيق نظام ضمان اجتماعي يوازي ما هو موجود في دول عدة، فإن ذلك يتطلب أن نصل إلى مستوى دولة مستقلة سياسياً واقتصادياً، وإضافة إلى ذلك أن نتمتع بدعم مالي خارجي وداخلي من خلال جباية الضرائب، ومن ثم نحدد الفئات المستهدفة من النظام الذي يجب أن يطبق بشكل كامل، وعلى جميع مواطني الدولة دون استثناء، وفقاً لما يمكن أن يتفق عليه في نص القانون.

ويضيف العطاونة: هذا يؤكد أنه من الممكن العمل على إقرار قانون للضمان الاجتماعي على الرغم من الظروف الراهنة التي يعيشها الشعب الفلسطيني، كون ذلك القانون يعتبر ضرورياً لتغطية جزء من احتياجات المواطنين، لاسيما أنه موزع على مجموعات أهمها العاطلون عن العمل.

وفيما يتعلق بما يمكن أن يعالجه قانون الضمان الاجتماعي، أوضح العطاونة أن "قانون الضمان الاجتماعي عملياً يعالج الأزمات الناشئة في ظل البطالة ويحافظ على حقوق العاملين بعد التقاعد".

ونوه إلى أن "ما يطبق في أراضي السلطة الآن هو قانون الخدمة المدنية وقانون العمل لسنة ٢٠٠٠، وهما عاجزان عن توفير الحماية للعاملين في غياب قانون التأمينات الاجتماعية".

وفي إطار ما يمكن أن يدعم التوجه لإقرار نظام ضمان اجتماعي عصري في فلسطين، يؤكد العطاونة أن "الاتحاد العام لنقابات العمال وممثلي أصحاب العمل أكدوا أنه من الممكن تغطية بعض رأسمال هذا النظام من خلال حصص من أصحاب العمل ورواتب العمال وبدعم من السلطة التنفيذية"، مشيراً إلى أن "ما طرح في هذا الشأن تضمن تجربتي الضمان الاجتماعي في الأردن وتونس".

وحول ما يعيق القيام بخطوة عملية لإقرار نظام ضمان اجتماعي، قال العطاونة: هناك بعض الأطراف المتنفذين في مؤسسات السلطة يسعون إلى تحويل الضمان الاجتماعي لمؤسسة تامين خاصة، وهذا يتعارض مع ما يمكن أن يكون نظاماً لفئات المجتمع كافة.

وشدد على أنه "لا يمكن الحديث عن حماية اجتماعية من خلال الاعتماد على البرامج التشغيلية الممولة من الخارج، التي تنفذ لفترة محدودة أو من خلال برامج العمل مقابل الغذاء".

## الشمولية وإيجاد أنظمة تنفيذية

وعن سبب قيام السلطة بإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية، قال قيس عبد الكريم "أبو ليلي"، عضو المكتب السياسي للجبهة الديمقراطية لتحرير فلسطين، لـ "آفاق برلمانية": "إن هذا القانون لم يضم نظاماً شاملاً، وكان يفتقر إلى العديد من أنواع التأمينات، لاسيما ضد البطالة والتأمينات الصحية الشاملة، كما أن الإلغاء يعود لشمول العاملين في القطاع الخاص بنظام التقاعد العام، لكن هذا الشرط لم يتحقق لغياب الأنظمة التنفيذية.

وفيما يتعلق بعدم إقرار قانون جديد خاص بالضمان الاجتماعي، أوضح "أبو ليلي" أن "السبب هو الثغرة الكبرى التي تعاني منها البنية التشريعية وبنية الرعاية الاجتماعية في السلطة، كما أن التعليل بصعوبة توفير التمويل اللازم لإدارة مثل هذه الأنظمة لا يستند إلى قاعدة صلبة، ومن الممكن تمويل هذه الأنظمة من خلال الاشتراكات التي تجمع من العمال وأصحاب العمل".

وأشار إلى أنه "في ظل عدم وجود نظام اجتماعي شامل، لم تتمكن السلطة من المطالبة بتنفيذ بنود الاتفاقيات الموقعة مع إسرائيل، التي تلزم الأخيرة بإعادة ما اقتطعته من أموال العمال الفلسطينيين في سوق العمل الإسرائيلية إلى السلطة الوطنية".

وحول المطلوب حالياً لإقرار مثل هذا القانون، قال "أبو ليلي": "المطلوب إقرار قانون ينشئ نظاماً شاملاً للضمان الاجتماعي والتأمين الصحي وينطبق على العاملين بأجر كافة، ويغطي جميع مجالات التأمين، إضافة إلى توفير المتطلبات المالية لضمان انتظام هذا النظام، سواء من خلال جمع الاشتراكات من العمال وأصحاب العمل، أو من خلال توفير موارد أخرى.

قانون التأمينات الاجتماعية للقاعين الخاص والمديني، الذي ألغي فيما بعد بقرار بقانون صدر عن رئاسة السلطة لمشاكل خطيرة فيه.

ولم يتم تطوير أنظمة تقاعد مماثلة لتلك الأنظمة في المؤسسات العامة غير الحكومية أو القطاع الخاص لغاية الآن، إذ تعتمد هذه المؤسسات والشركات الخاصة مكافأة تعويض نهاية الخدمة الإلزامي بموجب قانون العمل الفلسطيني من خلال دفع مبلغ إجمالي للموظف عند انتهاء خدماته قيمته شهر عن كل سنة عمل، ومن ضمن ذلك مؤسسات الحكم المحلي من بلديات ومجالس بلدية.

كما تعتمد الجامعات الفلسطينية أنظمة تقاعد وأخبار مختلفة، فعلى سبيل المثال يسري في الجامعات الحكومية، مثل القدس المفتوحة، نظام تعويض نهاية الخدمة الإلزامي بموجب قانون العمل الفلسطيني، بينما تعتمد الجامعات الأخرى شبه الحكومية أنظمة خاصة بها.

وعملت بعض المؤسسات كبيرة الحجم على تطوير صناديق أدخار وتقاعد خاصة لموظفيها، منها نظام التقاعد الخاص بموظفي وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (أونروا).

وفيما يتعلق ببرامج الحماية من تأثيرات البطالة، هناك برامج عدة للمؤسسات غير الحكومية وتلك الداعمة للسلطة التي تسعى لدعم تلك البرامج، فيما تعاملت السلطة الوطنية مع مشكلة البطالة في إطار وزارة العمل والمجلس الفلسطيني للتنمية والإعمار "بكدار"، حيث عمل "بكدار" بالشراكة مع البنك الدولي ومؤسسات دولية أخرى على إطلاق عدد من برامج التشغيل المؤقتة مع فرض الإغلاق الإسرائيلي على الأراضي الفلسطينية العام ١٩٩٦، الذي نتج عنه تسريح عدد كبير من العمال الفلسطينيين (٨٧ ألف عامل) داخل الخط الأخضر، كما استهدفت برامج وزارة العمل العاطلين عن العمل من خلال برنامج التشغيل المؤقت.

## برامج التشغيل الطارئة

اتسمت برامج التشغيل الطارئة، بالإضافة إلى توفير أجر أقل من أجر السوق كآلية لاستبعاد غير المستهدفين من الانضمام إلى هذه البرامج، بأنها توفر أعمالاً ذات طبيعة بسيطة لا تشكل مهنة دائمة.

وفيما يتعلق بكبار السن، فلم يتوفر في الأراضي الفلسطينية نظام رعاية اجتماعية رسمي خاص بكبار السن الذين لا يستفيدون من أنظمة التقاعد الحكومية أو أنظمة الإذخار كما هو الحال في بعض المؤسسات الكبيرة، وإنما اعتمدت تلك الفئة على آليات الضمان الاجتماعي التقليدية التي يتكفل فيها الأبناء برعاية الوالدين والأقارب من الكبار الذين لا مصدر دخل لهم.

كما اعتبرت فئة كبار السن ضمن مجموعة من الفئات المستحقة للمساعدة في برامج المؤسسات المقدمة للمساعدات الاجتماعية، العينية والنقدية منها، خاصة وزارة الشؤون الاجتماعية و"الأونروا".

## مطالبة السلطة بإقرار قانون عصري

وحول مقدرة السلطة الوطنية على إقرار قانون للضمان الاجتماعي في ظل الظروف الراهنة، والمتمثلة بوجود الاحتلال والاعتماد على المساعدات الخارجية، قال عضو اللجنة التنفيذية في الاتحاد العام لنقابات عمال فلسطين محمد العطاونة لـ "آفاق برلمانية": "لقد جرى إقرار قانون للتأمينات الاجتماعية في العام ٢٠٠٣، وذلك من خلال عرضه على المجلس التشريعي، وعلى الرغم من أنه لم يشمل كافة متطلبات الحماية الاجتماعية، فإننا قبلنا به كبادرة للعمل على تطويره لاحقاً، ولكن في العام ٢٠٠٧ جرى إصدار مرسوم رئاسي ألغى العمل بهذا القانون.

## النتائج الأساسية

### ثانياً: المستخدمون بأجر

في هذا القسم نستعرض أهم النتائج التي خرج بها استطلاع رأي المستخدمين بأجر في المؤسسات التي لا تشغل أكثر من ٦ مستخدمين بأجر. النتائج ستستعرض حسب بعض المؤشرات الأساسية (الخصائص) وهي المنطقة، والنوع الاجتماعي، والتعليم، والعمر، والحالة الاجتماعية، وعدد المعالين، وتوفر عقد عمل للمستخدم، وفيما إذا كان يتوفر دخل ثابت لأسرة المستخدم، أو مسكن مُلك، أو تأمين صحي للأسرة من أي مصدر كان، وفيما إذا كان المستخدم منتسباً لنقابة تقدم خدمة التقاعد. ستبين النتائج الفروقات في كل مؤشر من المؤشرات التي ذكرت لمعرفة الفروقات من ناحية إمام المستخدمين بالنظام وتأييدهم لإقرار النظام، حيث من المتوقع أن نجد نسبة من المستخدمين لا يرغبون في إقرار النظام بسبب ظروفهم، إذ أنهم في الأساس يبحثون عن لقمة عيشهم قبل أن يبحثوا عن مستقبلهم، أو بسبب عدم إمامهم بالنظام وأهميته. كما سنقارن بين المستخدمين حسب الخصائص آنفة الذكر من حيث الجهة التي يرون أنها أكثر ثقة بإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي في حال تأسيسها والخدمات التي سيساهمون فيها أو الخدمات التي يرون أنها الأهم، أو وجهة نظرهم بشأن إدراج خدمات إنسانية أو اجتماعية خارج نطاق التأمينات الاجتماعية التي لها طابع مختلف.

أشارت النتائج على مستوى الأراضي الفلسطينية إلى أن ١٦٪ من المستخدمين ليست لديهم معرفة وإمام بنظام الضمان الاجتماعي. كما أن ٩٤٪ من المستخدمين بأجر يؤيدون إقرار قانون للضمان الاجتماعي، أي الأغلب، على الرغم من أنه تم التعريف بالنظام وأهميته خلال المقابلة الشخصية معهم من قبل الباحثة الميدانية. وحول من هي الجهة التي يجب أن تكون المسؤولة عن إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي؛ أي الجهة الأكثر ثقة بإدارة المؤسسة في حال تأسيسها، أشارت النسبة الأكبر من

## ٥-١ المؤسسات التي فيها نظام أدخار خاص

تبين أن المؤسسات التي يوجد فيها نظام أدخار خاص بها أكثر رغبة في المساهمة في النظام من المؤسسات التي ليس بها نظام أدخار وبفارق ذي دلالة إحصائية، حيث أن المؤسسات التي تدخر ذاتياً ولا ترغب في المساهمة في النظام وصلت إلى ١١٪ مقابل ٣٩٪ من بين المؤسسات التي لا تدخر ذاتياً. كما أن متوسط نسبة المساهمة التي ترغب المؤسسات التي تدخر ذاتياً المساهمة فيها وصلت إلى ٧٤٪ مقابل ٦٤٪ للمؤسسات التي لا تدخر ذاتياً.

## ٦-١ حسب توفر التأمينات والامتيازات الأخرى

أظهرت النتائج أن المعرفة التفصيلية عن النظام لدى المؤسسات التي تقدم تأميناً صحياً لموظفيها أعلى من المؤسسات الأخرى. كما أن التأييد للنظام أعلى في المؤسسات التي تقدم خدمة التأمين الصحي، ونسبة المؤسسات التي ترغب في المساهمة أعلى للمؤسسات التي تقدم خدمة التأمين من غيرها، وهي نتائج منطقية إذا تم ربطها بالخدمة التي تقدمها المؤسسات من تأمين صحي ورغبتها في إقرار نظام ضمان اجتماعي. كما جاءت النتائج بالاتجاه نفسه للمؤسسات التي توفر خدمة التأمين ضد إصابات العمل.

أما المؤسسات التي لا تقدم أي نوع من التأمينات لموظفيها، فتتبع اتجاهات موقفها السلبي من خلال رأيها بنظام الضمان الاجتماعي، حيث أن تلك المؤسسات هي الأكثر عدم معرفة بالنظام، وهي المؤسسات الأقل تأييداً لإقرار قانون للضمان الاجتماعي، وهي الأكثر سلبية اتجاه المساهمة في نظام ضمان اجتماعي. فالمؤسسات التي توفر خدمات لموظفيها في الأساس بينت رغبتها بشكل أكبر في بناء نظام ضمان اجتماعي. وتشابهت النتائج باتجاه آراء المؤسسات التي توفر بعض الامتيازات لموظفيها. وهذا انعكاس طبيعي ومنطقي ناتج عن مبدأ يبين أن المؤسسات التي توفر بعض الامتيازات لموظفيها بشكل اختياري ترغب بالطبع في أن تكون جزءاً من نظام الضمان الاجتماعي، وترغب في المساهمة، وذلك انطلاقاً من معرفة مسبقة بالنظام وانعكاساته الإيجابية على هذه المؤسسات كما بينت النتائج.

رغم تفهم الحاجة لإقرار قانون الضمان الاجتماعي في المنشآت الكبيرة

## غزة: أوضاع اقتصادية متردية تثير مخاوف أصحاب العمل وتردع العاملين عن المطالبة بحقوقهم

خليل الشيخ



وحتى ما ينص عليه قانون العمل الفلسطيني، لأن واقع سوق العمل لا يشجع العامل على ملاحقة صاحب العمل.

يتطرق بدوي لطبيعة الارتباط بين منشآته وبين العمال فيها، مشيراً إلى أنه "ليس هناك أي عقود عمل، ويلتزم العمال بمزاولة عملهم لديه من منطلق المصلحة والرغبة في إيجاد فرصة عمل".

وعزا واقع تغييب أنظمة الضمان الاجتماعي بالكامل في منشآته لظروف الحصار أيضاً، وضعف تسويق منتجاته، وقال: الظروف صعبة جداً ولا مجال للالتزام ببند التامين والضمان الاجتماعي، طالما بقي الحصار الذي سبب لي ضرراً بالغاً في الإنتاج والتسويق. وعند شرح مزايا إقرار قانون شامل للضمان الاجتماعي، لم يمانع تطبيق مثل هذا القانون شريطة أن تتحسن الأوضاع الاقتصادية.

ما قاله بدوي أجمع عليه باقي أصحاب المنشآت الصناعية أيضاً. على طريق صلاح الدين الرئيس كان نحو ١٥ عاملاً يعملون في منشأة لصيانة المركبات تعود للمواطن عبد الكريم أبو عودة مقامة على مساحة تزيد على أربعة دونمات.

قال أبو عودة (٥٥ عاماً) إنه لا يوافق على تطبيق نظام للضمان الاجتماعي يشمل العمال والفنيين، "طالما ظل قانون العمل مغيباً في غزة".

وأضاف: إن الواقع الاقتصادي في قطاع غزة سيئ للغاية، وهو ظاهرة مستمرة منذ عدة سنوات سببها الحصار المفروض على غزة، مشيراً إلى أن تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي يحتاج لمساهمات مالية كبيرة، غير متوفرة لديه، خصوصاً أن إنتاج عمل منشآته تأثر كثيراً بالواقع الاقتصادي المعاش.

وتابع أبو عودة: لا أستطيع توفير أنظمة التامين في العمل بكل أشكالها، لا تأمين صحياً، ولا مكافآت، ولا بدل عجز، ولا أي نظام آخر، على الرغم مما يكتنف عمل المنشأة من مخاطر على صحة العاملين، وبالكاد أستطيع الالتزام بدفع رسوم التراخيص الواجب تسديدها.

وقال: في بعض الأحيان ألتمت بشخصي بجزء من حقوق العمال، كدفع بدل تعرض لمخاطر مؤقتة، لا تتعدى دفع أجره العامل لمدة يوم أو يومين في حال تغيبه عن العمل، وذلك من منطلق إنساني لا أكثر.

أما إبراهيم فلفل، صاحب منشأة لتصنيع الأحجار في بيت لاهيا شمال القطاع، فقال: عن أي ضمان اجتماعي نتحدثون ونحن بالكاد نستطيع توفير أجور العمال؟!

يعمل في هذه المنشأة نحو ثمانية أشخاص في ظروف عمل لا تخلو من المخاطر على الحياة.

يقول بدوي جواباً عن سؤال حول مدى معرفته بنظام الضمان الاجتماعي: لدي فكرة عن طبيعة نظام الضمان الاجتماعي بما يشمل من قوانين وبنود، وواجبات على صاحب المصنع، لكن المعرفة لا تجبرني على تطبيق هذا النظام. يسرد بدوي الأسباب وراء ذلك والمتمثلة في: أولاً غياب القانون الملزم لتطبيق نظام الضمان الاجتماعي الذي يجب أن يتمتع به العمال لديه، وثانياً عدم مطالبة العمال به، وهو أمر واقعي، نظراً لحاجتهم للعمل، إذا ما رفضت كصاحب منشأة الالتزام به.

وبرأيه، فإن طبيعة عمل منشأة صناعة الأثاث الخيزراني تتيح لصاحب المنشأة عدم النظر إلى أنظمة الضمان الاجتماعي، معللاً ذلك بكونه أقل مخاطرة وأكثر سلامة من طبيعة العمل في منشأة أخرى، فالعمل لا يعرض العاملين للمخاطر، بالإضافة إلى أنه يلتزم معايير السلامة المهنية.

وقال بدوي إنه في حال تعرض أحد العمال لإصابات، وذلك نادراً ما يحدث، فهو يتكفل بعلاجه من حسابه الخاص، دون أن يلزمه بذلك أي نص قانوني،

يبدو أن واقع نظام الضمان الاجتماعي في المنشآت الكبيرة في غزة، لا يتجاوز مرحلة الكلام والمعرفة السطحية بتعريفات هنا وهناك، دون تطبيق ولو جزء بسيط منه.

منشآت مدمرة وأخرى باقية تعمل بطاقة قليلة وقدر محدود من الإمكانيات، ليست قابلة أو حتى مهياة لتحقيق أنظمة الضمان الاجتماعي ومقوماته، فغياب أو انعدام هذه المقومات لم يكن جديداً على أصحابها أو العمال المنتمين إليها، لكن طرحه في إطار تحقيق صحفي كان جديداً بالنسبة لهم.

نتائج المقابلات التي أجرتها "آفاق برلمانية" مع عينة عشوائية من أصحاب المنشآت الكبيرة والعمال فيها، بينت مدى المسافة بين ما طرحه الحاجة لإقرار وتنفيذ قانون شامل للضمان الاجتماعي، وواقع عمل مشوش ومدمر، لا يرتقي فقط لتحقيق أنظمة الضمان الاجتماعي ومقوماته، من تأمين صحي، وبدل عجز، ومكافأة نهاية الخدمة، وتأمين، وادخار، وما إلى ذلك، بل يصل إلى حد تجريد هؤلاء العمال من حقوقهم في أحيان، وإجبارهم دون وجه حق على التوقيع على مستندات تثبت أنهم استلموا حقوقهم في أحيان أخرى.

الأغرب من ذلك هو أن عمال هذه المنشآت وإن اختلفوا في تفاصيل عملهم ما بين منشآت تعمل في مجال الصناعات، وأخرى تعمل في مجال الزراعة، بات مهمهم الأوحيد ليس تطبيق ولو جزء من الرزم المشمولة بأنظمة الضمان الاجتماعي، وتلبية حقوقهم، والاستعداد لتقديم واجباتهم، بقدر ما يهمهم استمرار العمل، ومنحهم فرصة فيه، وفي بعض مواقع العمل هناك استماتة للمطالبة بحفظ كرامتهم وحياتهم أثناء العمل.

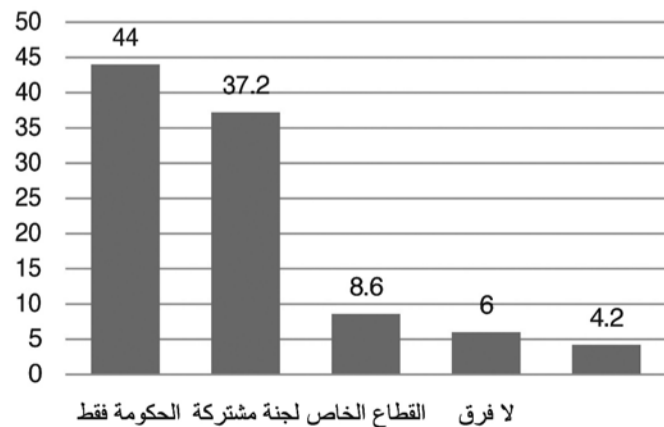
في بعض مواقع العمل الميدانية كان مجرد البحث في مجال أنظمة التامين الاجتماعي ومدى الاستعداد لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي، مثار استهجان وسخرية، وكيف يمكن طرح وبحث موضوعات كهذه، وقطاع غزة يعاني أسوأ فترات الحصار والفصل، والفقر، وبالكاد تستطيع المنشآت التي نجت من دمار الحرب وأثر إغلاق المعابر أمام المواد الخام ومنع التصدير، من تشغيل نسبة قليلة من خطوط إنتاجها لتوفير مصادر عمل محدودة جداً.

لمعرفة أكثر حول التفاصيل عن واقع هذه المنشآت وآراء أصحابها، وظروف هؤلاء العاملين فيها، رأت "آفاق برلمانية" استعراض بعض الآراء وسرد تفاصيل عمل عينة عشوائية من المنشآت الصناعية بحسب ما قاله أصحابها من جهة، والعاملين فيها من جهة أخرى.

### أصحاب المنشآت

وسط مدينة غزة، يوجد مصنع أريج لصناعة الأثاث من مادة الخيزران، الذي يعود للمواطن جمال بدوي (٥٢ عاماً)، ويقام على مساحة أرض تقدر بنحو دونم، ويعمل فيه سبعة عاملين جميعهم من أرباب الأسر.

### ترتيب الجهة الأكثر موثوقية لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي من وجهة نظر المستخدمين بأجر



المستخدمين إلى الحكومة وحدها (٤٤٪)، ويليهما جهة مشتركة تضم كلاً من الحكومة والقطاع الأهلي والخاص (٣٧٪)، ويليهما القطاع الخاص (٩٪)، في المقابل أشار ٦٪ إلى أنه لا يوجد فرق، وأخيراً جاءت المنظمات غير الحكومية، حيث أشار فقط ٤٪ إلى أنهم يختارونها لتكون المسؤولة عن مؤسسة الضمان الاجتماعي. وبالتالي، النسب الأعلى كانت من نصيب الحكومة تليها لجنة / جهة مشتركة من القطاعات كافة.

من جانب آخر، احتلت خدمة التقاعد الأهمية الأكبر من حيث رغبة مساهمة المستخدمين فيها، أو من حيث رؤية المستخدمين لضرورة وجودها في نظام الضمان الاجتماعي. تليها خدمة تأمينات إصابات العمل، يليها التأمين الصحي وتعويزات العاطلين عن العمل. أما من حيث موافقة المستخدمين على إدراج المساعدات والمعونات الاجتماعية من شيخوخة، ومساعدة الأسر الفقيرة، والأسر التي تترأسها امرأة، ومساعدة الأطفال الفقراء، فقد أيد ذلك الأغلبية، حيث لم تنخفض النسبة عن ٩٢٪. وهذا مؤشر على مدى التزام المجتمع بقضايا التكافل الاجتماعي.

يتبع ←

وقالتا إنهما تبحثان عن فرصة عمل لإعالة أسرتهما كثيرة الأفراد، وتتلقيان أجراً منخفضاً، لكنهما تحتاجان لتطبيق بعض البنود الخاصة بنظام الضمان الاجتماعي، مشيرتين إلى أنهما لا تجرؤان على المطالبة بذلك بسبب احتمال فصلهما من العمل، وهما حرصهما على التمسك بفرصة كسب العيش.

أكثر ما تحتاجه هاتان العاملتان هو حقوق الأمومة، وقالت أحلام إن لديها طفلاً رضيعاً ولا تستطيع الاعتناء به طالما أنه لا يلتزم بحقوق تتعلق بالرضاعة والأمومة في المنشأة التي تعمل بها.

وأكدت أحلام ونيفين أن تطبيق قانون العمل في كثير من المنشآت التي تعمل في مجال الصناعات التحويلية لا يتم بصورة كلية.

بهذا الصدد، تذكر المحامية مرسل المصري إنها تتبنى قضية خياط فصل من عمله بشكل تعسفي، دون أن يتلقى أية تعويضات مالية ولم يكن يتمتع بأنظمة التأمين الاجتماعي.

وأضافت المصري أنها تواصل متابعتها في القضية المنظورة في المحاكم بشأن مجموعة من العاملات في منشأة كبيرة فضلت عدم ذكر اسمها، حول قيامها بإجبار هؤلاء العاملات على التوقيع على أوراق ومستندات تفيد بتلقي أجورهن ومكافآت نهاية الخدمة سنوياً.

وأوضحت أنهن عملن لمدة تزيد على خمس سنوات دون التمتع بأي من أنظمة الحماية الاجتماعية.

واعتبرت المصري أن أنظمة الحماية والضمان الاجتماعي في غزة غير مطبقة، وغير نافذة، مطالبة بتدخل عاجل من قبل وزارات العمل والشؤون الاجتماعية والمؤسسات الحقوقية من أجل ضمان ولو الحد الأدنى من الحقوق التي تضمن حياة كريمة للعاملين في المؤسسات والمنشآت.

### بين مخاوف أصحاب العمل وآمال العاملين

خلاصة القول، هناك تفهم من جميع أرباب المنشآت الكبيرة والعاملين فيها وبعض الحقوقيين في قطاع غزة، لأهمية إقرار وتطبيق قانون للضمان الاجتماعي بشكل عام، إلا أنهم يعتبرون أن الظروف الراهنة في القطاع تحول -إلى حد بعيد- دون الالتزام بأنظمتهم، ولو بالحد الأدنى.

فوجهة نظر أصحاب المنشآت لا تنكر حقوق العاملين من حيث المبدأ، ولا استفادة منشآتهم من تطبيق لوائح تنفيذية لقانون الضمان الاجتماعي إذا أقر وأصبح نافذاً، لكنهم يرجعون ذلك إلى افتقار منشآتهم القدرة على تغطية تكاليف الضمان واستحقاقاته المالية الكبيرة، في وضع تعاني فيه مؤسساتهم من الضعف والانهيار.

أما وجهة نظر العاملين فتتمثل في الحلم والأمل في تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي، والسعي وراء ضمان حياة كريمة لهم ولأسرهم أثناء عملهم وبعد نهاية الخدمة، لكنهم وفي الوقت نفسه غير مؤهلين للدفع بهذا الاتجاه، خوفاً على لقمة العيش.

وأبدى هؤلاء العاملون تفهماً وإضحاً لرأي أصحاب المنشآت، لاسيما أنهم يعيشون أزماتهم المهنية والمالية بسبب ظروف الحصار والانقسام أيضاً، من جهة، ولحرصهم على عدم مواجهة أصحاب المنشآت من جهة أخرى، خصوصاً أن الأوضاع المتردية في سوق العمل تؤثر إلى إمكانية الاستغناء عنهم في ظل العرض الكبير المتاح من الأيدي العاملة العاطلة عن العمل، الأمر الذي يهدد بفقدان فرصة العمل التي يملكونها وهي بحد ذاتها ضمان اجتماعي مؤقت من البطالة وحالة الفقر السائدة في قطاع غزة.



ونذرة الطلب يعد أحد العراقيل والمصاعب التي تواجهها للمطالبة بحقوقهم واستحقاقات عملهم.

وقالا إنهما عملاً منذ سنين طويلة لدى المنشأة السابقة بأجر منخفض ودون أية استحقاقات، وكانا يجبران على التوقيع على ورقة تفيد بأنهم يتلقيان أجوراً عالية ومكافآت نهاية الخدمة مع نهاية كل عام، دون أن يتلقيا أي شيء في حقيقة الأمر.

وأوضحا أنهما قبلًا بذلك فقط من أجل أن يستمرا في العمل وإيجاد مصدر رزق.

أما العامل عامر أبو حلينة (٤٣ عاماً) الذي يعمل سائقاً لجرار زراعي لدى أحد المشغلين الزراعيين، فقال إنه تعرض مؤخراً لإصابة عمل كادت أن تودي بحياته، اضطر على إثرها أن يغيب عن العمل ويحتاج لعلاج طويل، دون أن يلتزم صاحب المنشأة التي كان يعمل بها بأية استحقاقات.

وقال: طالبته بدفع تغطية مالية عن فترة العلاج، وأبلغني أنه غير ملزم بذلك، إلا أنه قام بدفع مبلغ بسيط كتعويض جزئي فقط.

وقض المزارع أحمد غبن (٢٧ عاماً) عدم التحدث أمام صاحب المنشأة التي يعمل فيها، عازياً ذلك إلى خشيته من أن يفقد فرصته في العمل لديه.

ويعمل غبن منذ نعومة أظفاره في مجال الزراعة بعد أن فقد فرصته في التعليم، لكنه مستمر في العمل لدى المشغل منذ سبعة أعوام، دون أن يحظى بأية حقوق أو مزايا من أنظمة الضمان الاجتماعي.

وقال: لا أفهم كثيراً بهذه الحقوق، لكنني عندما أمرض أو أتعرض لإصابة عمل نتيجة رش المبيدات الحشرية تمنعني من ممارسة عملي، فإنني لا أتلقى بدل هذه الفترة، وكذلك ليس هناك ما يضمن لأسرتي العيش الكريم في حال تعرضت للوفاة، وأنا أعمل في الزراعة بالقرب من الحدود مع إسرائيل، أي أننا نعمل في منطقة كثيراً ما تتعرض للعُدوان الإسرائيلي.

في مصنع الأمل للصناعات التحويلية (حياكة ملابس) الواقع في مخيم جباليا، كانت السيدتان أحلام (٣٦ عاماً) ونيفين (٣٤ عاماً) تعملان بين نحو ٢٥ فتاة وسيدة في مجال حياكة الملابس.

وأكدتا أنهما تعلمان القليل عن نظام الضمان الاجتماعي وما يشمل من ادخار وتأمين صحي واستحقاقات الأمومة، لكن هذه البنود والأنظمة غير مطبقة في المنشأة التي تعملان بها.

وأوضح فلغل (٦٠ عاماً) أنه يعمل منذ عقود عدة في مجال تصنيع الأحجار، وكان يعمل في ظروف أفضل بكثير من تلك المعاشة حالياً، مشيراً إلى أنه منذ عشرة أعوام اضطر إلى عدم الالتزام بأنظمة التأمين والضمان الاجتماعي عموماً. وقال: قبل ذلك، كنت عقدت اتفاقية تأمين لعدد من العاملين فقط من أصل عشرة، مع إحدى شركات التأمين، وعمل لدي عمال لسنوات عدة، وقمت بدفع مبالغ متوسطة لعاملين عملوا لدي عدداً كبيراً من السنين، وهو ما يمكن تسميته بالترام من منشآتي بجزء من أنظمة التأمين الاجتماعي، أما الآن فلا مجال للترام بشيء، أو حتى الحديث عن ذلك.

في القطاع الزراعي يعمل مئات المزارعين في مزارعهم ولحسابهم الخاص، لكن في منشأة العمل التي تعود للمزارع نبيل العطار (٤٠ عاماً) يعمل نحو ٣٠ عاملاً ومزارعاً في ظروف عمل "احتكارية" لحاجة هؤلاء المزارعين للعمل في ظل الأوضاع الراهنة.

وقال العطار: لدي مساحة أرض تقدر بنحو ٢٠ دونماً، بالإضافة لعدد كبير من الدفيئات الزراعية، وأقوم بتشغيل عدد من العمال يتراوح ما بين ٢٠ إلى ٣٠ عاملاً بحسب نوعية المزروعات، لكن أحداً منهم لا يتمتع بأنظمة التأمين والضمان الاجتماعي.

استهجن العطار كثيراً عند سؤاله عن الأسباب والظروف التي جعلته يغيب أنظمة الضمان الاجتماعي عن هؤلاء المزارعين، وتساءل: ما الذي يجبرني على تأمينهم أو منحهم امتيازات أخرى طالما سوق العمل تتميز بأن العرض أكثر بكثير من الطلب؟! في إشارة إلى البطالة وحاجة العمال للعمل.

وأضاف العطار الذي اعترف بأنه يعلم القليل فقط عن أنظمة الضمان الاجتماعي: القطاع الزراعي في غزة يتعرض مرة تلو الأخرى للتدمير، ومنشآتي الزراعية التي تعمل منذ عشرات السنين تعرضت للتدمير أكثر من مرة خلال السنوات الماضية، فكيف لي أن أسعى لتوفير أنظمة الضمان الاجتماعي بما يترتب عليها من أعباء مالية في ظل هذه الظروف.

وتابع: أحياناً ألتزم بحقوق بعض العمال والمزارعين بشكل شخصي، ومن باب العطف لا أكثر، فقطاع العمل الزراعي وعلى الرغم من احتياجه لتوفير السلامة المهنية للعمال والنظر إلى الجهد والكد الذي يبذلونه، فإنه لا يمكنه الالتزام بقوانين العمل أو الضمان الاجتماعي.

في سياق حديثهم، أبدى أصحاب المنشآت رغبة في الالتزام بنظام الضمان الاجتماعي في حال تحسنت ظروف عملهم، بما في ذلك عملية الإنتاج والتسويق، وأيضاً تم إنشاء صندوق للتأمين الاجتماعي بمساهمة أصحاب المنشآت والعاملين، والحكومة.

### آراء العمال

أبدى معظم العمال الذين التقيتهم "آفاق برلمانية" عدم دراية بأنظمة الضمان الاجتماعي، والبعض منهم لديه معرفة سطحية، والقلة يعلمون ذلك بصورة جيدة، لكنهم لا يجرؤون على المطالبة به.

العاملان مصطفى خير الدين (٣٥ عاماً) وروبين البلبيسي (٤٠ عاماً) وكلاهما يعيلان عائلات كثيرة الأفراد، قالوا إنهما لم يسمعا عن الضمان الاجتماعي، وعند شرحه لهما، اعتبروا أنه مهم جداً لكنهما لا يستطيعان المطالبة به.

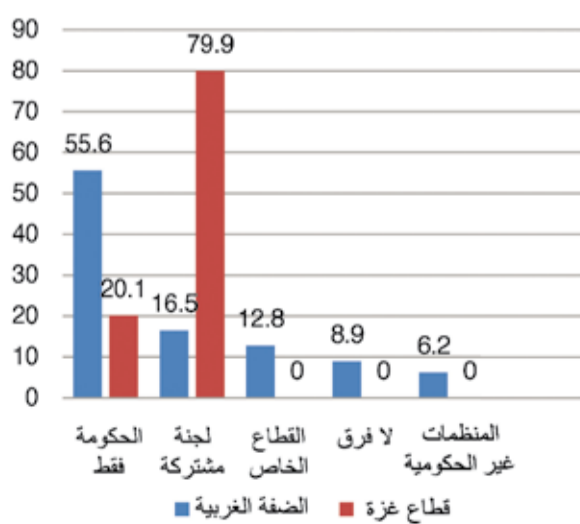
يعمل خير الدين والبلبيسي في منشأة لتصنيع الأثاث الخيزراني منذ فترة قصيرة، بعد أن تركا منشأة تعمل في المجال نفسه، ويتلقيان أجراً متوسطاً لكن الانقطاع عن العمل بين فترة وأخرى بسبب شح التسويق

### ٢-١ أعلى مستوى المنطقة

كانت الفروقات كبيرة كما كان الحال لدى أصحاب العمل، فالمعرفة أعلى عند مستخدمي قطاع غزة، وتأييدهم لإقرار قانون الضمان الاجتماعي شبه كامل، بعكس الضفة الغربية، فهناك ٢٣٪ من مستخدمي الضفة ليس لديهم إلمام بالنظام، و٩٪ منهم لا يؤيدون إقرار قانون الضمان الاجتماعي على الرغم من أنه تم توضيح أهمية النظام لهم، وهذه نسبة عالية غير متوقعة، وبخاصة أنها تمس مستقبلهم بشكل مباشر. أما من جانب رؤيتهم للجهة الأقدر لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فكان هناك اختلاف كبير، فأكثر من نصف مستخدمي الضفة الغربية يرون أن الحكومة فقط هي الأقدر وثقة لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي (٥٦٪) مقابل ٢٠٪ فقط من مستخدمي قطاع غزة يرون ذلك، بينما توزعت آراء باقي مستخدمي الضفة الغربية على بقية القطاعات، وكانت للجنة المشتركة لها النصيب الأكبر بعد الحكومة، حيث وصلت نسبة من أيدوا أن تقوم بإدارة المؤسسة في الضفة الغربية إلى ١٧٪. أما في قطاع غزة، فقد كان التركيز على أن اللجنة المشتركة هي الأقدر مقارنة مع بقية الخيارات الأخرى، حيث وصلت نسبتهم إلى ٨٠٪. ويعتبر ذلك مؤشراً على ثقة المستخدمين بتلك القطاعات التي من المفترض أن تعبر عن واقع ما لا بد من معالجته مبكراً، وهنا نخص بالذكر المنظمات غير الحكومية وثقة المستخدمين بأجر بها، من حيث الدور التي تقوم به وقدرتها على إدارة مثل تلك المؤسسات العامة، أو المعرفة المتدنية من قبل المستخدمين لمفهوم المنظمات غير الحكومية أو الأهلية.

ومن حيث الخدمات التي يرغب المستخدمون في المساهمة بها، تباينت الآراء ما بين مستخدمي كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث كان التركيز الأكبر لمستخدمي قطاع غزة على التقاعد، والتقى معهم كذلك مستخدمو الضفة الغربية، ولكن اختلفوا ما بين أولوية تأمين إصابات العمل أو تعويضات التعطل عن العمل، حيث اتجه مستخدمو القطاع إلى أهمية تعويضات التعطل والتأمين الصحي بسبب الظروف القاسية التي يمرون بها، بينما رجح مستخدمو الضفة أهمية لخدمة التأمين على إصابات العمل. من جانب آخر، أفاد مستخدمو قطاع غزة كافة بموافقتهم على إدراج خدمة المساعدات والمعونات الاجتماعية للشيوخ والفقر والأطفال المعوزين ضمن نظام الضمان الاجتماعي، بينما هناك لا يقل عن ٥٪ من مستخدمي الضفة الغربية لا يرون ضرورة لإدراج تلك الخدمات، وبالتالي لا يتفقون مع إدراجها.

### ترتيب الجهة الأكثر موثوقية لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي من وجهة نظر المستخدمين بأجر حسب المنطقة



## غزة: العاملون في الشركات الصغيرة والمتوسطة محرومون من أبسط الحقوق وملتزمون بكل الواجبات

عيسى سعد الله

وأكثر ما يقلق "أبو حاتم" من عدم تطبيقه القانون هي جزئية التأمين على العاملين، معترفاً بأن هذه الجزئية قد تضره في حالة إصابة أحد العاملين لديه. وأشار إلى أنه يفكر جدياً في تأمين بعض العاملين لديه درءاً لأي سوء قد يلحق به مستقبلاً، خصوصاً أن وزارة العمل والشرطة تشددان في هذا الجانب، وهو ما أكده عبد الله كلاب نائب مدير عام التفيتش والمتابعة في وزارة العمل بالحكومة المقالة.

### عجز حكومي عن ضبط الإخلال

واعترف كلاب في حديث لـ "آفاق برلمانية" بعدم قدرة الوزارة على إلزام المؤسسات والشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم بتنفيذ القوانين بحذافيرها بسبب الوضع السياسي والاقتصادي القائم، مبيناً أن وزارة العمل تركز على تنفيذ القضايا التي يمكن تنفيذها، ومنها إلزام المحال بتوفير وضمان وسائل الأمان والحياة بسبب الكوارث التي تعرض لها قطاع غزة من جراء الإهمال خلال السنوات الماضية.

أما فتحي أبو سمرة، صاحب شركة تجارية، فقد بدأ أكثر انفتاحاً على تطبيق قانون الضمان الاجتماعي، مبدئياً استعداداً للمشاركة فيه إذا لم يجد فيه ضرراً على مؤسسته.

وإدعى أبو سمرة (٣٤ عاماً) أنه يعامل عامليه "بحكمة وإنسانية وحسب الأصول والأعراف دون الالتزام بقانون العمل"، مؤكداً جهله بالقوانين الخاصة بالعمل باستثناء بعض قوانين السلامة والضرائب.

واستعرض بعض الميزات التي يقدمها للعاملين لديه، ومن بينها الالتزام بصرف رواتبهم بشكل أسبوعي ودون انتقاص، ومنحهم إجازات وبدل مواصلات وصرف مكافآت في المناسبات كالأعياد مثلاً.

لكن عدداً من العاملين لديه اشتكوا من الظلم الذي يوقعه عليهم أثناء العمل، لاسيما رفضه منحهم عقداً أو وثيقة تثبت حقوقهم أو تنص على أنهم يعملون عنده على الرغم من إلحاحهم المستمر.

ويؤكد العامل عبد الجواد (٢٤ عاماً) ويعمل سائقاً



تزوידهم بشوالات طحين و"جالون" زيت طهي شهرياً، بالإضافة إلى مكافآت بسيطة في الأعياد ومع حلول شهر رمضان.

وإدعى "أبو حاتم" (٥٢ عاماً) أنه لا يرفض طلب مساعدة ثانوية يتقدم بها العاملون لديه، كمساعدة زواج مثلاً، أو بناء، أو غيرها.

وهو يرفض الالتزام بقانون العمل أو الضمان الاجتماعي، لأنه يحمله التزامات تحتاج إلى موظفين وعناية دائمة منه بالعمال، مؤكداً أنه جهل هذه القوانين على الإطلاق، ولكنه يدرك بعضاً من حقوق العاملين.

ولم يستبعد أن يصرف للعاملين لديه مكافآت في حال تركوا العمل بعد قضاء سنوات طويلة فيه، مبيناً أن حساباته في هذا الإطار تخضع لظروفه المادية.

### المطالبة بتفعيل قانون العمل

ويؤكد كامل أنه يعمل طيلة أيام الأسبوع، باستثناء يوم الجمعة، وبأجر يومي ثابت لا يتجاوز أربعين شيكلاً، وهو ما يتنافى وأبسط حقوقه حسب قانون العمل.

أما صاحب العمل، فلا يجد سبباً للالتزام بالقوانين والمزايا نظراً لعدم اتباع باقي الشركات والمحال النظام، مؤكداً أنه لا يشغل نفسه بهذه القضية أصلاً لتوفر العمال الطالبن للعمل!

وقال: من لا يعجبه العمل فليذهب إلى منزله، ومن يريد العمل فأبواب المحل مشرعة، نافية أن يكون قد تعرض للمزيد من الضغوط من جهات مسؤولة حول هذه القضية.

ولكن صاحب العمل الذي أشار لنفسه باسم "أبو حاتم"، استعرض عدداً من المزايا الإيجابية والحسنة التي يقدمها لنحو خمسة عاملين يعملون لديه باستمرار، وهي

الشعور بالخوف من الطرد وفقدان الوظيفة يقف سداً منيعاً أمام قدرة العاملين في المؤسسات والشركات الصغيرة والمتوسطة على المطالبة بحقوقهم كاملة دون انتقاص، أسوة بغيرهم من المواطنين العاملين في المؤسسة الحكومية أو بعض المؤسسات الأهلية والاممية.

حالة العامل أيمن كامل، في أواخر الثلاثينات من عمره، تجسد حالة آلاف الشباب والمواطنين والفيتية العاملين على "البركة"، كما يقول أيمن.

يعمل كامل أكثر من ١٤ ساعة يومياً في "عتالة" أكياس الأعلاف كبيرة الحجم دون حد أدنى من الأجور أو التأمين الصحي والضمان الاجتماعي.

وعلى الرغم من جهله التام بقوانين العمل وحقه الطبيعي في التأمين والتعويض وغيرها، فإن كامل على ثقة بأنه توجد تشريعات وقوانين تحميه، لكنها غير مفعلة.

بأسى ومرارة، يقول كامل الذي فقد أكثر من خمس وزنه خلال سنة من العمل، إن هناك فرقاً كبيراً جداً بين عمله داخل الخط الأخضر والعمل في هذه الشركة الخاصة التي يديرها أحد الموسورين في منطقته.

وأشار إلى أن أرباب العمل داخل الخط الأخضر كانوا يمنحونه بعض الحقوق، على الرغم من الاستغلال، ولكنه الآن يفقدها في وطنه، "وهي كارثة".

وبدا كامل مرتاحاً، وفي الوقت نفسه حزينا، عندما سردت له بعض المزايا التي تحت عليها مسودة قانون الضمان الاجتماعي غير مصدق إنه يتوجب على صاحب العمل توفيرها له.

إلا أنه عير عن تشاؤمه الشديد إزاء إمكانية تطبيق صاحب العمل لمثل هذه القوانين، موضحاً أن العديد من نظرائه العمال عملوا في المكان وخرجوا منه دون أدنى حقوق على الرغم من أن العديد منهم قضى سنوات طويلة وخرج من العمل مصاباً.

ولم يخف مخاوفه الشديدة من محاولة إثارة هذه القضية وقضية حقوقه عند صاحب العمل خشية طرده وحرمان عائلته من مصدر رزق.

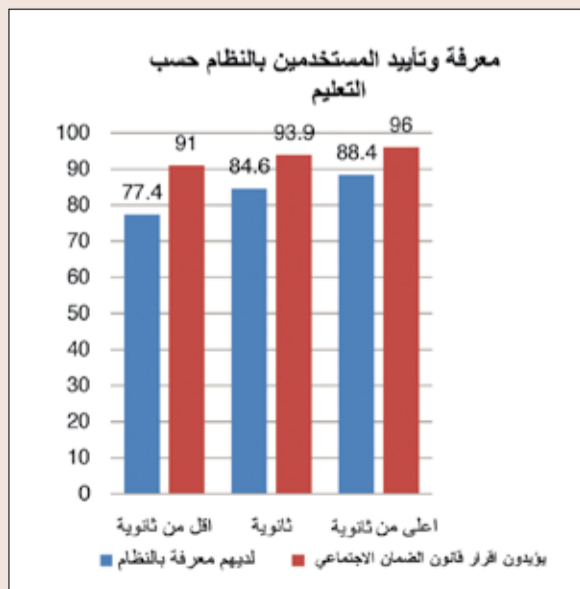
### ٢-٢ النوع الاجتماعي

لا توجد فروقات معنوية ذات دلالة إحصائية ما بين الذكور والإناث فيما يتعلق بالمعرفة والتأييد لإقرار قانون ضمان اجتماعي. كما لم يظهر فرق في ترتيب الجهات من الأكثر قدرة إلى الأقل لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، ولكن اختلفت فقط النسب لكل جهة، حيث النساء المستخدمات أعطين ثقة أكبر بالحكومة على حساب اللجنة المشتركة. ووصلت نسب المستخدمات اللواتي يدعمن الحكومة لإدارة مؤسسة الضمان إلى ٥٤٪ مقابل ٤٢٪ من بين الذكور، بينما وصلت نسبة من يدعمن فكرة اللجنة المشتركة إلى ٢٣٪ مقابل ٤١٪ من بين الذكور. كما أن نسبة النساء اللواتي يدعمن القطاع الخاص لإدارة المؤسسة وصلت إلى ١٣٪ مقابل ٨٪ من بين الذكور، وهذا جاء على حساب المنظمات الحكومية التي تدعمها النساء بشكل أقل.

ومن حيث الخدمات التي يمكن أن يساهم كل من الجنسين فيها، لا توجد فروقات معنوية تذكر سوى أن الذكور أكثر تأكيداً لمساهمتهم المستقبلية في النظام، وبخاصة في خدمة التقاعد، أما الإناث فيوجد لديهن تردد أكبر من حيث مساهمتهم في النظام، مع العلم أنهن أكثر موافقة على التقاعد المبكر من الذكور، بعكس الذكور الذين يؤكدون على خدمة التقاعد الكامل. أما بالنسبة لوجهات نظر كل من الذكور والإناث في الخدمات الأهم التي من المفترض إدراجها في نظام الضمان الاجتماعي، ووجهة النظر من مسألة إدراج خدمات المساعدات والمعونات الاجتماعية، فلا توجد فروقات معنوية ذات دلالة إحصائية فيما بين الطرفين، سوى وجود فارق واحد، يتعلق بخدمة تعويضات العجز الجزئي، حيث ترى الإناث إنه أقل ضرورة وأهمية مقارنة مع الذكور.

### ٣-٢ على مستوى التعليم

لوحظت تباينات حقيقية في الآراء ما بين المستخدمين حسب مستوى تعليمهم. وقد تم تقسيم المستخدمين بين من حصل على شهادات أقل من الثانوية، وتشمل غير الملتحقين في الأساس، والفئة الثانية من أنهي الثانوية، والفئة الثالثة من أنهي شهادات أعلى من الثانوية ابتداء من الدبلوم المتوسط. وكلما زاد التعليم زادت المعرفة بنظام الضمان الاجتماعي، وزادت نسب التأييد وبفروقات معنوية ذات دلالة إحصائية، وهي نتيجة منطقية. أما من ناحية وجهة نظر المستخدمين بالجهة الأكثر مصداقية وقدرة لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فلم يلاحظ وجود فروقات حقيقية بين المستخدمين حسب المستوى التعليمي، سوى أن الحاصلين على الثانوية فاعلي أعطوا وزناً وثقة أكبر للجنة المشتركة ما بين القطاعات المختلفة، في حين أن المستخدمين الذين أنهوا أقل من الثانوية أعطوا ثقة أكبر بالقطاع الخاص مقارنة مع غيرهم، ولكن في المحصلة الترتيب العام بقي على حاله للمستويات التعليمية كافة، حسب ما ذكرنا آنفاً.



أما فيما يتعلق بالخدمات التي يرغبون في المساهمة فيها، فقد وجدت فروقات حقيقية فيما بين المستخدمين حسب مستويات التعليم، حيث إنه كلما زادت مستويات التعليم زاد التأكيد على المساهمة في الخدمات كافة، ولكن بتفاوت نسبي، حيث تبدأ المساهمة بخدمة التقاعد، تليها إصابات العمل والتعطل والوفاة والتأمين الصحي. كما كانت هناك فروقات في وجهات النظر حول الخدمات التي يجب أن تدرج ضمن النظام، ولكن بشكل عام تراوحت بالترتيب نفس، إنما كانت المفارقة في الأهمية، حيث أن المستخدمين ذوي التعليم الأعلى أعطوا للتقاعد الأهمية الأكبر، تليها إصابات العمل يليها التعطل، بينما أعطى ذوو التعليم الأدنى الأهمية للتقاعد، ولكن يليه العجز الكلي.



يتعرض لاستغلال واضح لحقوقهن في أماكن العمل، خصوصاً قطاع العمل غير المنتظم، الذي تعمل فيه شريحة كبيرة من النساء.

وأشارت إلى أن النساء يواجهن إشكاليات في أماكن العمل وانعدام الحقوق المشروعة لهن تحت ظروف اقتصادية صعبة وخطيرة ناجمة عن الحصار والإغلاق من جهة، وعن الانقسام الداخلي والإقصاء الوظيفي ومنعهن من ممارسة العمل النقابي من جهة أخرى.

وتطردت الحملاوي إلى حرمان الكثير من النساء من الإجازات والفصل التعسفي، خصوصاً للنساء الحوامل، وقلة الأجور وزيادة ساعات العمل.

وتطردت إلى قضية الخريجات ممن يعملن على بند المشاريع في مؤسسات غير حكومية، منوهة إلى استغلال هذه المؤسسات للواقع الاقتصادي العام، وإجبارهن على توقيع عقود جانبية غير العقود الرسمية التي تجبرهن على التنازل عن جزء من رواتبهن لصالح المؤسسة، تحت شعار "العمل الطوعي"، وإجبارهن على فترة عمل دون أجر تتراوح من شهر إلى ثلاثة أشهر.

وقالت الحملاوي إن قانون العمل كفل كافة الحقوق للعاملات، داعية إلى التضامن والمطالبة بتطبيق قانون العمل، وتفعيل دور النقابات وزيادة البرامج التوعوية المقدمة للعاملات، وفرض رقابة على أصحاب العمل، وإعادة دور التفقيش العمالي.

ونوه أبو زعيتر إلى أن "الأمر يحتاج للبدء جدياً بالعمل وتشكيل مؤسسة شبه حكومية يمثل فيها العمال وأصحاب العمل والحكومة، ويتم توظيف موظفين ومختصين فيها، لاسيما مختصين في الدراسات التي تعني بالتقاعد والاشتراكات وتوظيفها، مع وضع خطط واستقطاب مشتركين والزمامم".

وحذر من صعوبة إنفاذ قانون العمل بشكل كامل على الجميع لأسباب عدة، أبرزها عدم وجود سوق عمل منظم. وشدد على ضرورة توعية العمال والمواطنين بشكل عام بالقوانين الخاصة بهم، وبخاصة قانون العمل ونظام الضمان الاجتماعي، مؤكداً أن "فهم العمال للقانون من أهم الأدوات التي يستفيد منها العمال في الحفاظ على حقوقهم وحمايتهم من أي استغلال كان، كما يساهم ذلك في وضع أساس لتحسين ظروف وشروط العمل، وهذا طبعاً ينعكس على الواقع الاجتماعي للعمال، وعلى قدرتهم الإنتاجية لما لذلك من أثر في عملية التنمية".

من جانبها، أكدت الناشطة النسوية رفقة الحملاوي رئيس مجلس إدارة ملتقى النجد التنموي، على ضرورة خلق بيئة للعمل اللائق للنساء في فلسطين، مشددة على ضرورة أن يتمتعن بكامل الحقوق التي كفلها القانون لها.

### إجحاف بحق النساء العاملات

وقالت الحملاوي لـ "آفاق برلمانية" إن النساء

واستبعد كلاب أن يتم تطبيق القانون، خصوصاً قانون العمل الفلسطيني بحذافيره والالتزام به في ظل الوضع الحالي، متهماً أصحاب الورش والشركات بتهديد العاملين لديهم في حال أبلغوا عن تجاوزاتهم.

وقال إن دائرته تتلقى العديد من الشكاوى أسبوعياً من قبل عاملين يشتكون من ظلم وإجحاف أصحاب العمل، خصوصاً فيما يتعلق بالأجور وساعات العمل، "ولكنهم يشترطون ويتوددون لضمان عدم نقل الشكاوى على لسانهم"، مبيناً أن وزارة العمل تضطر إلى القيام بمساءلة المشتكى عليه تحت بند "زيارة روتينية" عابرة للمؤسسة خوفاً على مصير العامل.

وأفاد بأن الوزارة تنجح في معالجة قضايا وتقف عاجزة عند قضايا أخرى، وذلك بسبب عدم تحمل بعض الشركات للعقوبات التي تفرض عليها.

من جانبه، قال النقابي سلامة أبو زعيتر رئيس نقابة الخدمات الصحية، إنه لكي يطبق الضمان الاجتماعي على القطاع الخاص يجب تشكيل هيئة وطنية لصندوق التقاعد العام، مبيناً أن التنفيذ يحتاج إلى قطاع منظم حتى يسهل جمع الاشتراكات وتكون الأجرة واضحة.

وطالب ببدء عملية التنفيذ في المؤسسات الصحية الخاصة، والبنوك، ووسائل الإعلام وغيرها، مؤكداً أن مؤسسات التقاعد والضمان الاجتماعي لها أهداف تنموية أخرى كما لها مهمة للأمن الوظيفي للعمال والموظفين للحماية من الشيخوخة والإصابات.

وشدد على ضرورة أن يكون هناك عمل جدي لتفعيل القانون وتنفيذه على القطاع الخاص. وقال إنه من الممكن البدء بالمؤسسات الصناعية والخدمية منتظمة العمل.

### الوضع الحالي يعيق التنفيذ

واعترف أبو زعيتر في حديث لـ "آفاق برلمانية" بصعوبة التطبيق لكنه توقع تنفيذ نظام الضمان الاجتماعي على مراحل، لأن سوق العمل غير منتظمة، كما أكد على صعوبة جمع الاشتراكات، ولكنه يرى إمكانية اختبار التطبيق كمرحلة أولى على المؤسسات التي تشهد عملاً منتظماً.

وحمل بشدة على الانقسام وحالة التفكك الوطني، مؤكداً أن ذلك ساهم في عدم تطبيق قانون العمل الفلسطيني ونظام الضمان الاجتماعي على نطاق واسع في الأراضي الفلسطينية.

وقال: إن تطبيق القوانين يحتاج إلى مؤسسة موحدة على مستوى الوطن، مبيناً أن القوانين موجودة ومصاغة ولكنها تحتاج إلى التطبيق.

وأضاف: إن عدم تنفيذ قانون التقاعد يؤخر ويضعف من فرصة تمتع العاملين في المؤسسات الصغيرة بالكثير من المزايا والحقوق.

لتوزيع البضائع في الشركة، منذ ثلاث سنوات، على أنه لا يتمتع بالحد الأدنى من الحقوق، متهماً صاحب العمل بتخفيض وحسب راتبه عند تراجع المبيعات في أوقات محددة، وهو ما يتنافى والأصول والأعراف، كما اشتكى عبد الجواد من تدني راتبه الذي يقدر بنحو ١٤٠٠ شيكل فقط على الرغم من تجاوز ساعات عمله ١٢ ساعة يومياً.

### تطبيق بعض القوانين

ويشير كلاب إلى قيام وزارة العمل بتطوير ومتابعة ومساندة القضاء في البت السريع في قضايا إصابات العاملين، خصوصاً التي تقع في شركات غير ملتزمة بنظام التأمين، مبيناً أن الوزارة استطاعت تحصيل حقوق للكثير من المصابين وبتعويض كبير جداً، كما لفت إلى نجاح الوزارة بزيادة أيام العمل في المحاكم المختصة لقضايا العاملين في المؤسسات والشركات.

ولكن كلاب يقر بصعوبة السيطرة على القضايا الأخرى، كنظام الضمان الاجتماعي، ونهاية الخدمة، والإدخار، وعقود عمل، لاسيما في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، التي يقدر عددها في القطاع بالآلاف.

وأوضح أن نسبة التزام الشركات والمؤسسات الملتزمة بأنظمة ضمان اجتماعي كاملة لا تتجاوز ١٥٪، وهي من الشركات والمؤسسات الكبيرة والمعروفة كشركة الاتصالات، والبنوك، وغيرها من المؤسسات العاملة.

وأشاد ببعض المزايا الحسنة لهذه الشركات، التي تمنحها لموظفيها أحياناً أكثر مما ينص عليه قانون العمل الفلسطيني.

ولم يقتصر الغبن والإجحاف على العمال الذكور، بل يطال الإناث أيضاً، خصوصاً الخريجات، إذ يشتكى الكثير منهن من إجراءات تعسفية بحقهن وعدم منحهن حقوقهن.

الخريجة "ثناء" (٢٣ عاماً) لم تتصور أن تقوم صاحبة إحدى شركات المستحضرات الطبية والعتور بطردها بشكل تعسفي بعد عام من عملها المتفاني في الشركة، متهمه صاحبة العمل بخداعها وعدم تنفيذ ما وعدت به، مبيّنة أنها تلقت اتصالاً بعد أن ذكرت مديرتها بحقوقها بعد مضي عام على عملها تخبرها خلاله بالاستغناء عنها.

وقالت إنها صدمت وجلست في المنزل تنتظر وظيفة حكومية تضمن لها الحق دون معاناة وقلق.

### استغلال واضح

وأكدت "ثناء" أن "الوظيفة الحكومية تبقى أفضل بكثير من الوظائف الخاصة غير الأمانة"، مضيفة أن عملها في هذه الشركة جعلها تفكر ألف مرة قبل العمل في أي مكان آخر.

## ٢-٤ على مستوى فئات العمر

تم تقسيم المستخدمين إلى ثلاث فئات، أولاها فئة الشباب، وثانيها الفئة التي تتراوح ما بين ٣٠-٤٤ سنة (الفئة المتوسطة)، تليها الفئة العمرية الأكبر (أكثر من ٤٤ سنة)، حيث بينت النتائج وجود فروقات حقيقية معنوية ذات دلالة إحصائية. ولوحظ أن الفئة العمرية المتوسطة لديها المعرفة السطحية الأوسع، ولكن تنقصها التفاصيل، بينما الفئة العمرية الأكبر لديها التفاصيل وبفارق كبير. أما الشباب، فمعرفة تفهم بالنظام متدنية، حيث وصلت نسبة من لا يعرف بالنظام من بين الشباب إلى ٢٠٪ مقابل ١٠٪ من بين الفئة المتوسطة و ١٤٪ للفئة الكبيرة. ومن الواضح أن الأكبر سناً، الذين لديهم المعرفة بالنظام تكون تفصيلية، وبالنسبة للفئة المتوسطة كانت معرفتهم موجودة ولكن سطحية. ومن ناحية تأكيد إقرار القانون، فالفئة المتوسطة كانت أكثر تأييداً من الشباب بفارق معنوي، حيث يؤيد ٩٧٪ منهم إقرار القانون، مقابل ٩٢٪ من الشباب، بينما فئة كبار السن تتوسط الباقيين في نسبة التأييد. ولكن في المجمل كانت نسبة التأييد عالية. أما بالنسبة للجهة الأكثر ثقة، فلا توجد مفارقات وتباينات كبيرة وذات دلالة إحصائية، حيث بقي الترتيب كما هو، ولكن الوزن لكل جهة اختلف، حيث أعطى الشباب وزناً أكبر لتولي الحكومة دور إدارة المؤسسة فقط، يليها القطاع الخاص، بينما الفئة العمرية المتوسطة أعطت للجنة المشتركة وزناً أكبر من غيرها من الفئات العمرية.

أشارت النتائج كذلك إلى وجود تباينات حقيقية في نسبة من يؤكد رغبته في المساهمة في نظام التأمينات

الاجتماعية، حيث أكدت الفئة العمرية المتوسطة رغبته الأكبر بالمقارنة مع باقي الأعمار في المساهمة في النظام فيما يتعلق بخدمة التقاعد، تليها إصابات العمل، فالتأمين الصحي. وفي المقابل، كانت نسبة الذين لا يرغبون في المساهمة في خدمات الضمان الاجتماعي من بين المستخدمين في الفئة العمرية الأكبر أعلى بكثير. فهناك على الأقل ١٠٪ من الفئة العمرية الأكبر (أكثر من ٤٤ سنة) لا يرغبون في المساهمة في التقاعد مقابل ٢٪ للفئة ٣٠-٤٤ سنة. والنتائج هنا تجسد وتحكي اهتمامات المستخدمين حسب العمر، فالشباب لا يعرفون أهمية ضمان مستوى معين من الاستقرار لمستقبلهم، يقابله تشدد وتشبث متوسطي الأعمار بأهمية الضمان الاجتماعي لمستقبلهم.

أما الأولويات للخدمات التي يفترض أن تُدرج ضمن قانون الضمان الاجتماعي، فقط كانت هناك تباينات بين الفئات العمرية تجسد اهتمامات كل فئة، فكبار السن أعطوا الأولوية لتعويضات الوفاة، ومتوسطو العمر والشباب اتفقوا على إعطاء الأولوية للتقاعد، ومن ثم إصابات العمل، تليها تعويضات التعطل عن العمل. أما المساعدات الاجتماعية، فكلما كبر السن أعطي اهتمام للمساعدات والمعونات الاجتماعية. فقد اتفق كبار السن بشكل مطلق على أهمية تقديم المعونات والمساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة، تليها الشيخوخة، وانخفضت النسبة قليلاً بين الفئة المتوسطة، كما انخفضت النسبة أكثر بين الشباب، حيث وافق ٩٥٪ من الشباب المستخدمين على إدراج خدمات المساعدات والمعونات الاجتماعية للأسر الفقيرة ومعونات الشيخوخة.

## شكاوى من ندرة التدابير الحماية في المؤسسات الأهلية

# قانون الضمان الاجتماعي... دعوات للتطبيق، واتهام للسلطة بالتقصير

### سحر حنني

ويذكر أن "الضمان الاجتماعي يسمح للمواطن حتى بعد التقاعد بأن يستمر في العطاء بدلاً من الاتجاه نحو الموت، بحيث يشعر أن لا أحد يهتم به، فيضمر ويموت قهراً". ويشير إلى أن التامين الصحي والتأمين ضد البطالة، وضد إصابات العمل، من النقاط المرافقة للضمان الاجتماعي، ومعظم المؤسسات التي تشغل ١٠ عمال فأكثر لديها تأمين صحي، مضيفاً أن "الخدمات الصحية التي تقدمها مؤسسات القطاع الخاص متدنية، وأن التامين يحتاج إلى مزيد من العمل لرفع مستوى الخدمة الصحية المقدمة للموظفين".

ويتابع: هناك تأمين صحي حكومي للموظفين، وهو ليس أفضل حالاً من القطاع الخاص، والتامين ضد البطالة غير موجود في فلسطين أساساً.

وينوه إلى أن التامين ضد إصابات العمل ورد ضمن قانون العمل الفلسطيني، "ومع ذلك فإن الشركات القوية في التأثير على قرار اللجان الخاصة بإصابات العمل تحول دون حصول من يصاب أثناء العمل على مقابل عادل".

ويقول عبد الحق: إن مكافآت نهاية الخدمة اعتمدت أيضاً بناء على قانون العمل في جميع المؤسسات، بحيث لا تقل عن نصف شهر لكل سنة حسب آخر راتب، وبعض المؤسسات مثل الجامعات والبنوك ينص نظامها على شهر لكل سنة، وقد تصل إلى شهر ونصف أو شهرين، وهذه النسبة تساعد الموظف، لكنها لا تحل المشكلة كالتقاعد مثلاً، لأنه إذا حصل الموظف على سبيل المثال في أفضل الأحوال على ١٥٠ ألف دولار، فإنها بالكاد تكفيه حاجته للعلاج، حيث يكون قد كبر بالسن، بالإضافة إلى حاجته للعيش ومستلزماته الأسرية، وبالتالي سيعيش في قلق شديد. ويضيف أنه إذا كانت مكافأة نهاية الخدمة قليلة، فإن الموظفين والعمال سيعانون معاناة شديدة بعد التقاعد. ويقول: رأيت أحد هؤلاء المتقاعدين وهو يشحن سيجارة من مواطن في الشارع!

ويتابع: سياسة السلطة الاقتصادية اتجاه المواطنين مقصرة في هذا الجانب، ويجب ألا يترك المواطن نهياً للموت... علينا أن نسارع لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي، فلا يوجد مواطن في العالم، وليس في فلسطين فقط، لا يرغب في تطبيق هذا القانون. ويبرر عدد من الخبراء والمختصين ضرورة وجود قانون فلسطيني متكامل وشامل للضمان الاجتماعي بالحاجة أيضاً لتعزيز صمود الإنسان الفلسطيني، وتوفير حد أدنى من مقومات استقرار المواطن في ظل الظروف الاجتماعية والاقتصادية بالغة الصعوبة لدى شريحة واسعة من المجتمع الفلسطيني، بالإضافة إلى أن هذا النظام يسهم في بناء الاقتصاد الوطني وتعزيز المسيرة التنموية، من خلال ضخ الاستثمارات المنتظرة من قبل المؤسسة التي ستتولى إدارة النظام، والمفترض أن تكون معززة بخبرات استثمارية ورقابة على الأداء الاستثماري والتأميني، فالشئ الاستثماري للضمان لا يقل أهمية عن الشئ التأميني.

ويطلق على النظام الأوسع نظام الحماية الاجتماعية، ويتكون من أربعة أنواع من التدابير التي من شأنها أن توفر حماية الأفراد من الفقر بتوفير السلع والخدمات الملائمة لهم، وتحاشي دخول الأفراد إلى دائرة الفقر بمساعدة الضعيف على أن يكون مستعداً للتعامل مع الأثار السلبية القابلة، وغير القابلة، للتوقع، ودعم الأفراد بتعزيز قدراتهم على مساعدة أنفسهم لتحسين أوضاعهم، وتغيير المجتمع بمناصرة التضمن الاجتماعي مع مناهضة عدم المساواة والظلم والتمييز، من خلال مختلف الجهود الرسمية وغير الرسمية.

**غياب "الضمان" يعني استهلاك الإنسان كسلعة**  
في المقابل، يقول الدكتور يوسف عبد الحق الأستاذ في جامعة النجاح الوطنية: لا يوجد نظام للضمان الاجتماعي في فلسطين، وإن التامينات الاجتماعية تقتصر على موظفي الحكومة فقط، وهي تتمثل بنظام التقاعد الذي يمنح الموظف ٧٥٪ من الراتب الأخير بعد سن ٦٠ عاماً.

والضمان الاجتماعي يشمل رزمة خدمات منها تأمين صحي، وتقاعد ونظام تعويضات أو تقاعد جزئي أو إصابة عمل، وهذه الأمور غير متوفرة بشموليتها في القطاع الخاص. ويضيف عبد الحق: إن السلطة الفلسطينية وضعت في العام ١٩٩٨ مشروع قانون للتأمينات الاجتماعية، وأقره المجلس التشريعي، لكن الرئيس ألغاه، ومنذ ذلك الوقت تحاول بعض المؤسسات إدراج هذا الملف على سلم أولويات الحكومة.

ويتابع: إن السلطة في ذلك الوقت تدرعت بأن المؤسسات الفلسطينية غير قادرة على دفع مستحقات الضمان الاجتماعي، وأن المؤسسة حين تنتقل من نظام مكافأة ونهاية الخدمة للضمان الاجتماعي، لا بد لها من أن تغطي حقوق الموظفين لما قبل الضمان، وبعض المؤسسات لديها عمال يمتلكون خدمة تمتد لسنوات؛ الأمر الذي يعني أن عليهم أن يدفعوا مستحقاتهم كاملة، وهذه المؤسسات لم تضع احتياطياً نقدياً مقابل نهاية الخدمة للموظفين. ويوضح عبد الحق أن "هذه الأسباب غير كافية، وأن المجتمع بلا ضمان اجتماعي يعني أنه يستهلك الإنسان كسلعة لنحو ٣٠ عاماً ثم يتركه لرحمة الظروف والبيئة والقدر، والنتيجة أنه يصبح نموذجاً سيئاً للجيل الجديد الذي يدخل سوق العمل، الأمر الذي سيجعله يركز في ذهنه طيلة عمله على أن الإخلاص للمجتمع لا بد له من مراعاة الثروة، بمعنى إنهم إذا أرادوا من هذا العامل أن يخلص للمجتمع لا بد أن يسمحوا له بتعظيم الثروة؛ لأنه لا يوجد ضمان اجتماعي له، وهنا تدخل مسألة الفساد والرشوة، بحيث تنتشر بسرعة".

ويؤكد أن "الضمان الاجتماعي يجعل المواطن ينتهي لوطنه وليس للثروة". ويضيف عبد الحق: إن الأسرة حين ترى أن معيها له راتب مدى الحياة، يشعر أفرادها بالاستقرار.

على روايتهم؛ لأن مشاريع الجمعية غير متوفرة دائماً، وهو ما يضطرها للبحث عن مصادر أخرى لتأمين رواتب موظفيها، فكيف لها أن تؤمن خدمات تتطلب مبالغ مالية ضخمة؟! ويذكر أن الموظفين طالبوا مجلس إدارة الجمعية بإدخال نظام التامين الصحي، "لكن الإدارة رفضت لأن تكلفته مرتفعة". ويشدد على ضرورة وجود قانون فلسطيني يحمي الموظفين بهذا الخصوص، ويضغط على المؤسسة لتوفير قانون الضمان الاجتماعي ضمن نطاق عملها، وبخاصة أن جمعيتها تنفذ نشاطات واسعة وفعالة، وهو ما يخولها تطبيق القانون في حال أجبرت على ذلك، موضحاً أن المؤسسة التي تضم من ٢-٣ عمال من الصعب عليها توفير هذه الخدمات لهم؛ نظراً لطاقتها المحدودة.

ويرى مناع أن "غالبية الموظفين مستعدون لاقتطاع جزء من راتبهم في سبيل تطبيق قانون الضمان الاجتماعي في فلسطين، لأنه يخدم بالدرجة الأولى العمال والموظفين، حيث يوفر لهم رزمة من الخدمات، سواء الصحية أو الاجتماعية أو الاقتصادية".

### احتكام لبنود قانون العمل

يهدف قانون الضمان الاجتماعي إلى وضع نظام ضمان وطني شامل توفر من خلاله الحماية الاجتماعية والحياة الكريمة للمواطنين وأفراد أسرهم كجزء من حقهم في المواطنة، من خلال تأمين دخل شهري مستمر في حالات فقدان القدرة على الكسب وفقدان الدخل، فضلاً عن توفير الاستقرار المادي والنفسي للمؤمن عليهم، بما يسهم في زيادة الإنتاج ورفع الإنتاجية، والمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال استثمار فوائض أموال النظام في المجالات الاستثمارية المختلفة، وتعميق قيم التكافل والتضامن بين أبناء المجتمع.

ويقول عميد كلية الروضة صالح عبد الهادي، إن مؤسسته تطبق الأنظمة الخاصة بالعمل والعمال الواردة في قانون العمل الفلسطيني من ناحية ساعات العمل والمكافآت والإجازات، حيث أنه القانون المعمم في المؤسسات الفلسطينية، منوهاً إلى أنه "لا يوجد نظام صحي للموظفين؛ كونه يشكل عبئاً على المؤسسة من الناحية الاقتصادية". من جانبه، يؤكد مدير مكتب الحركة العمالية للدفاع عن الأطفال في نابلس سامر عجاج، على أن الحركة توفر عدداً من خدمات نظام الضمان الاجتماعي، كالتامين الصحي، وراتب الشهر ١٣ للموظفين المثبتين، والعمل ضمن ساعات محددة، والإجازات المرضية وإجازات الأعياد والأمومة للنساء، والقروض، وينوه إلى أن هذه الخدمات تختلف بين الموظف المثبت والموظف بناء على توقيع عقد لفترة معينة، فالموظف بعدد بجرم من هذه الخدمات.

يذكر أن نظام الضمان الاجتماعي ينبثق عن إطار أعم للتدابير العامة والخاصة والتطوعية الضرورية لتعزيز مجتمع ديناميكي، مترابط، خالٍ من الفقر والضعف، من خلال إنصاف وأمن متزايدين.

حينما تسال عن قانون الضمان الاجتماعي، قليلون يجيبونك بمعلومات ذات صلة، فيما يرى البعض الآخر أن ذلك القانون لا وجود له سوى على الورق كمشروع مسودة محفوظة في أدراج المكاتب على أمل أن يأتي ذلك اليوم الذي تتم فيه المصادقة عليها وتنفيذها على أرض الواقع.

اعتمدت دول العالم في إصدار قانون الضمان الاجتماعي على قانون الأمم المتحدة الصادر العام ١٩٤٨، وينص على أنه: "لكل إنسان، بوصفه عضواً في المجتمع، الحق في ضمان اجتماعي، وله الحق في الحصول على حقوقه الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته، وذلك من خلال الجهود الوطنية، والتعاون الدولي، وفي انساق مع تنظيم كل دولة ومواردها... لكل إنسان الحق في مستوى معيشة مناسب لصحته ورفاهه هو وأسرته، بما في ذلك الغذاء، والملبس، والسكن، والرعاية الطبية، والخدمات الاجتماعية الضرورية، والحق في الأمان في حالة تعطله عن العمل، أو مرضه، أو إعاقته، أو ترملة، أو شيخوخته، أو أي نقص آخر في مصدر الرزق لظروف خارجة عن إرادته... للام والطفل الحق في رعاية خاصة ومساعدة. يجب أن يحظى كل الأطفال، سواء ولدوا داخل إطار الزوجية أو خارجه، بنفس الحماية الاجتماعية".

ويعني نظام الضمان الاجتماعي التقليدي، مجموعة من التدابير الحماية والوقائية التي تحمي وتؤمن الأشخاص الذين يغطيهم النظام ضد أكثر أسباب الفقر شوعاً، إما بأن يوفر لهم مجموعة من التدابير الحماية، أو بأن يضمن لهم توفيرها.

### فرصة عمل تتبدد بانتهاء المشروع

وفي فلسطين، لا يبدو واقع ما يعرف باسم مؤسسات المجتمع المدني مختلفاً عن القطاع الخاص، حيث ينذر في كثير من هذه المؤسسات أن يطبق أي من الرزم الحماية المشمولة بأنظمة الضمان الاجتماعي، وتكتفي في الغالب بما ينص عليه قانون العمل الذي يعاني في بعض جوانبه من الافتقار إلى قانون للضمان الاجتماعي.

ويشير مدير وحدة العلاقات العامة والإعلام في جمعية المستقبل للتنمية والتطوير في نابلس، مهدي مناع، إلى أن الجمعية جزء من المؤسسات الأهلية الفلسطينية التي لا تحتمل إلى قانون عمل، إنما تعتمد على المشاريع؛ وهو ما يتطلب توفير عمال خلال فترة المشروع فقط. "وبالتالي، فهي لا تستند إلى قانون الضمان الاجتماعي غير المطبق أساساً فلسطينياً، بل إلى قانون العمل الفلسطيني، حتى إذا كان المشروع ينفذ بالشراكة مع مؤسسة أو شركة أجنبية".

ويقول مناع: لا يوجد في مثل هذه المؤسسات أمان وظيفي. وينوه إلى أنه فيما لو كان الموظفون مثبتيين رسمياً في الجمعية، وهم لا يتجاوزون السبعة، فإنهم لا يحصلون إلا

## ٢-٥ حسب الحالة الاجتماعية

يمكن أن يكون للحالة الاجتماعية ارتباط بالعم، وبالتالي النتائج كانت أقرب للتحليل على مستوى الأعمار. فالمعرفة بنظام الضمان الاجتماعي من بين المستخدمين غير المتزوجين أقل من غيرهم. كما أن المتزوجين (تشمل من سبق له الزواج) يؤيدون إقرار النظام بنسبة أعلى من غير المتزوجين، حيث أن نسبة التأييد بين المستخدمين المتزوجين تصل إلى ٩٧٪ مقابل ٩٠٪ من بين غير المتزوجين، وهذا مرتبط بحجم المسؤولية والوعي. أما الجهة التي يرون أنها الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فغير المتزوجين أعطوا ثقة أكبر للحكومة، مقابل إعطاء ثقة أكبر بلجنة مشتركة من قبل المتزوجين، حيث حصل تغير في ترتيب الجهات الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي من وجهة نظر كل فئة، فغير المتزوجين أعطوا الحكومة الثقة الأكبر، تليها اللجنة المشتركة، بينما أعطى المتزوجون اللجنة، ومن ثم الحكومة.

وبخصوص الاستعداد للمساهمة في نظام الضمان الاجتماعي، كان لدى المتزوجين الاستعداد الأكبر وبفروقات معنوية ذات دلالة إحصائية، حيث أشارت النتائج إلى أن نسبة من لديه الاستعداد للمساهمة في النظام (بخدمة التقاعد) من بين المتزوجين ٩٧٪ مقابل ٩١٪ بين غير المتزوجين. كما تباينت الآراء بينهم بشكل ملحوظ في خدمة الوفاة، حيث أفاد ٩٥٪ من بين المتزوجين بأنهم مستعدون للمساهمة في خدمة تعويضات الوفاة، بينما لم تتجاوز النسبة ٨٧٪ بين غير المتزوجين.

وبخصوص الخدمات التي يرون أنها مهمة لإدراجها ضمن قانون الضمان الاجتماعي، فقد وصلت نسبة من ليس لديهم رأي من غير المتزوجين إلى ١١٪ في بعض الحالات، بينما لم تتجاوز ٤٪ بين المتزوجين. كما

أن كلا الطرفين من متزوجين وغير متزوجين أعطيا ترتيب الأولويات نفسه تقريباً للرزم المقترح إدراجها ضمن النظام، ولكن نسبة من يرى أهمية إدراج تلك الرزم تفاوتت بين المتزوجين وغير المتزوجين، حيث يرى ٩٤٪ من المتزوجين أن خدمة التقاعد مهمة، مقابل ٨٥٪ من بين غير المتزوجين. كما يؤيد كل المتزوجين تقريباً إدراج المساعدات والمعونات الاجتماعية، مقابل نسبة لم تتجاوز ٩٤٪ بين غير المتزوجين. وفي مسألة إدراج المساعدات للأطفال المعوزين، لم تتجاوز نسبة من يوافق على إدراجها من بين غير المتزوجين ٨٦٪ مقابل ٩٧٪ بين المتزوجين.

## ٢-٦ الإعالة

كلما زادت الإعالة زادت المعرفة بنظام الضمان الاجتماعي، وكذلك كلما زادت الإعالة زاد التأييد لإقرار قانون ضمان اجتماعي. وأيضاً كلما زادت الإعالة زادت الثقة بتشكيل لجنة مشتركة لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي. ويمكن أن يكون ذلك بالطبع مرتبطاً أحياناً بالعمر والحالة الزوجية والشعور الأكبر بتحمل المسؤولية الأسرية.

من جانب آخر، كلما تجاوز عدد المعالين عن ٤ مُعالين، زادت نسبة التأكيد على المساهمة في نظام الضمان الاجتماعي، وبخاصة برزمة التقاعد، بينما من يُعيل ٢-٤ أفراد كانوا أكثر تردداً أو عدم قبول بالمساهمة في النظام. وهنا يمكن الاستنتاج أن الأسر في بداية حياتها تتطلع إلى البحث عن آلية لإيواء الأسرة وتغطية المصاريف اليومية وليس المستقبل.

ما نسبته ٢٤% من مستخدمي المنظمات الأهلية هم في القطاع

## الضمان والحماية الاجتماعية في المنظمات غير الحكومية والدولية .. بين الحاجة والإطار القانوني

فايز أبو عون

وأوضحت الدراسة نفسها أن المعدل العام لأجور المستخدمين في المنظمات غير الحكومية والدولية يصل إلى ٧٨١ دولاراً شهرياً، وهو الأجر الأعلى مقارنة بالفئات الأخرى من المستخدمين، مشيرة إلى أن التوظيف يتم للذين هم أكثر شباباً، وأجورهم هي الأعلى من بين الفئات الأخرى من المستخدمين في هذا القطاع.

وفي سياق متصل، أوضحت وثيقة مبادئ حول مشروع قانون الضمان الاجتماعي أشرفت عليها " مواطن " في سياق الحوار الاجتماعي حول الحاجة لمثل هذا القانون الشامل، أن نظام الضمان الاجتماعي يعني بمفهومه التقليدي مجموعة من التدابير الحماية والوقائية التي تحمي وتؤمن الأشخاص الذين يغطيهم النظام ضد أكثر أسباب الفقر شيوعاً، إما بأن يوفر لهم مجموعة من التدابير الحماية، وإما بأن يضمن لهم توفيرها.

وأضافت الوثيقة أن الأسباب التي يحتمل أن تؤدي إلى الفقر أو تعمقه، هي في العادة، الشيخوخة، والإعاقة، ومرض معيل الأسرة أو موته، والإصابة، والاعتلال، والبطالة، وبالتالي فإن نظام الضمان الاجتماعي يعني بمفهومه الحديث ليس فقط تأمين الحماية للأشخاص الذين يغطيهم النظام ضد الفقر، وإنما تأمين الحماية لكافة مواطني الدولة المحتاجين، وتحقيق الرفاه ومتطلبات الحياة الكريمة لهم في مختلف الظروف.

وأشارت إلى أن الغالبية العظمى من دول العالم قد تنهت لأهمية هذه المسألة وأثرها في الجانب الاجتماعي والاقتصادي، وحتى على المستوى السياسي، فسارع المشرع فيها إلى تنظيم هذه المسألة بجوانبها التشريعية والمؤسسية، ولم يكن هذا الأمر مقتصرًا على الدول المتحضرة والغنية، حيث اهتمت الدول الفقيرة والنامية أيضاً بهذه المسألة، فلا تكاد تكون دولة منها إلا وقد نظمت وعالجت هذه المسألة، وإن اختلفت في شمول تلك المعالجة وكيفية تنفيذها وفقاً للمقدرات والأحوال الخاصة بكل دولة.

وبينت الوثيقة ذاتها، أن هذا الاهتمام قد انعكس أيضاً على مستوى الجهود الدولية الجماعية لدرجة اعتبار مسألة الضمان الاجتماعي حقاً من حقوق الإنسان التي كفلتها ونصت عليها المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة، ومن أهمها الإعلان العالمي لحقوق



### دراسة: ٢٤% نسبة مستخدمي المنظمات الأهلية والدولية في قطاع غزة

وفي استطلاع رأي لأصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمستخدمين فيها بشأن استعدادهم للانضمام لنظام التأمينات الاجتماعية في حال إقراره في الأراضي الفلسطينية أجرتة المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية " مواطن "، بيّنت نتائج المسح الميداني في مشروع تطوير قانون الضمان الاجتماعي أن عدد مستخدمي قطاع المنظمات غير الحكومية والدولية في فلسطين يصل إلى حوالي ١١٠٠٣ مستخدمين حسب تقديرات مسح القوى العاملة ٢٠٠٩؛ أي بنسبة ٢٥% من إجمالي المستخدمين بأجر في الأراضي الفلسطينية، و١٠% من إجمالي العاملين، ويساهم قطاع غزة منها بحوالي ٢٤%، كما تساهم النساء من تلك الوظائف بحوالي ٤١%.

انتهت، أو أنه اتضح أن شروط قبوله للعمل غير مستوفية، وما إلى ذلك.

من هنا، يمكن القول إن أهداف أي سياسة اجتماعية ترتبط بالضرورة بفلسفة السلطة الحاكمة في التغيير الاجتماعي، والأنظمة الديمقراطية التي تعتمد العدالة الاجتماعية، تسعى إلى تطبيق الضمان الاجتماعي باعتباره الأساس الأول للمجتمع، ومضمونه تأدية كل مواطن واجبه كاملاً تجاه مجتمعه، على أن يكفل للمواطن كامل حقوقه وحرياته وواجباته، فإيجاد قانون ضمان اجتماعي ليس بدعة ينفرد بها الفلسطينيون، فأغلب الدول العربية وغير العربية المجاورة تأخذ به، وهو المدخل للأمن الاجتماعي والاستقرار، ويكفي أن نضرب مثلاً بالأردن التي يستثمر صندوق الضمان الاجتماعي فيها مبلغاً يزيد على أربعة مليارات دينار داخل البلد، وهذا المبلغ مرشح للمضاعفة ثلاث مرات في استثمارات محلية خلال العقد القادم.

سواء سمع العاملون في المنظمات غير الحكومية والدولية العاملة في قطاع غزة، القدامى منهم أو الجدد، الذين يتمتعون أو لا يتمتعون بأي من الحقوق الاجتماعية، بأنظمة الضمان الاجتماعي، والحماية الاجتماعية، وضمن حقوق العاملين، وما إلى ذلك من مسميات كثيرة، فإن الجميع يتفقون على الحاجة إلى حد أدنى من الحماية الاجتماعية، يحدد وفقاً لقدرة مجتمعهم ومستواه من التنمية ومدى تطور التشريعات المنظمة لحياة المجتمع.

ويقول خبراء في أنظمة الضمان الاجتماعي إن التجارب أثبتت أن الاعتماد على التنمية الاقتصادية والديمقراطية وحدها ليس كافياً، ولذلك يجب على كل بلد أن يطور من خلال الحوار الاجتماعي نظاماً وطنياً للحماية الاجتماعية يلبي احتياجات كل سكانه، بما يشمل العاملين في القطاعات الحكومية، والأهلية، والخاصة، بل وقطاعات الشعب كافة، لاسيما الأطفال والنساء والمعاقين والعاطلين عن العمل أيضاً.

ولا يخفى على أحد أن هناك عدداً من المؤسسات الأهلية، التي يُقدّم مديروها على إجبار العاملين فيها على التوقيع على عقود عمل لا تضمن لهم أية حقوق اجتماعية كانت. فعلى سبيل المثال لا الحصر، وقّع عاملون في مؤسسة أهلية غير حكومية (اسمها محفوظ لدى " آفاق برلمانية ") تقوم بتنفيذ مشروع بناء القدرات على عقد ينص في أحد بنوده على: " يوافق الطرف الأول على تشغيل الطرف الثاني بمسمى وظيفي منسق مشروع ضمن مشروع بناء قدرات بدوام ٤٢ ساعة أسبوعياً، ومدة هذا العقد سنة واحدة، تبدأ مدة العقد بفترة تجريبية لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدة ثلاثة أشهر أخرى ولمرة واحدة، ويحق خلالها لأي من الطرفين إنهاء العقد دون ترتيب أية حقوق لطرف على الآخر خلال هذه الفترة ".

وربما لا يكون هذا الشرط هو الوحيد الذي تضعه المؤسسة، بل هناك شروط أخرى غير مدرجة في العقد، كان يُوقع المستخدم على استلام مبلغ معين، ويستلم أقل منه بكثير تحت مسمى " تبرع للمؤسسة "، دون أية أوراق تذكر، فإن قيل بذلك كانت له الاستمرارية في العمل حتى انتهاء المشروع أو العقد، وربما قد يُجدد له، وإن رفض أو قبل ومن ثم أعلن تدمره، انتهى عمله مع أول فرصة يتم فيها الاستغناء عن موظفين، تحت ذريعة أن مدة المشروع

يتبع ←

### ٧-٢ توفر دخل ثابت للأسرة

في هذا الجزء من المقارنة تم تقسيم المستخدمين إلى ثلاث فئات، الأولى من يتوفر لأسرته دخل ثابت من رواتب وأجور، والثانية من يتوفر لأسرته دخل ثابت من مصادر أخرى مثل العقار، أو الأرض، أو تجارة، أو مشاريع أسرية، والفئة الثالثة من لا يتوفر له دخل ثابت. ومن أهم أهداف هذه المقارنة، بيان مدى تقبل واستعداد كل فئة بناء على تلك الخلفية المالية للأسرة، التي بالتالي تبين مدى تأثير استقرار أسرة المستخدم على رأيه في النظام واستعداده للانضمام إليه.

وأشارت النتائج إلى بعض التباينات الملفتة للانتباه والمتوقعة. بداية، لا توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بشأن المعرفة بالنظام، ولكن بالنسبة لتأييد إقرار قانون ضمان اجتماعي، كانت فئتا من ليس لديهم دخل ثابت ومن لديهم دخل ثابت من مصادر غير الرواتب والأجور أكثر تأييداً ممن لديهم دخل ثابت من رواتب، حيث بلغت نسبة التأييد ٩٤% و٩٧% و٨٩% على التوالي. كما أن نسبة المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من رواتب أكثر ثقة بالحكومة وحدها لتتسلم إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث وصلت إلى ٦١%، مقابل ٣٢% من لدى أسرهم دخل من مصادر أخرى، و٤٤% من ليس لديهم دخل ثابت ومستقر، بينما حظيت اللجنة المشتركة لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي بالثقة الأكبر بين المستخدمين الذين لديهم دخل ثابت من مصادر غير الرواتب.

وبالنسبة للخدمات التي يرغب المستخدمون في المساهمة فيها، فقد أظهرت تباينات ذات دلالة إحصائية دون استثناء ما بين المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من مصادر غير الرواتب، والمستخدمين الذين

لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب، ويتناسق ثابت، حيث أبدت الفئة الأولى آنفة الذكر رغبة، وبشدة، في المساهمة، وهذا يدل على أن المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب لا يدون اهتماماً كبيراً بمسألة المساهمة، فقد بلغت نسبة المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من غير الرواتب وأبدوا رغبتهم في المساهمة ٩٣%، مقابل ٧٨% من بين المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب. وفي المنتصف بينهم، كانت فئة المستخدمين الذين ليس لدى أسرهم دخل ثابت، وهذا قد يعود إلى المستوى المعيشي المتدني لهم الذي يجعلهم يفكرون بقوت يومهم وليس بقوت اليوم الذي يليه. وهذا ما أكدته تشدهم في بيان أهمية إدراج المساعدات والمعونات الاجتماعية ضمن نظام الضمان الاجتماعي. وبالنسبة لأولويات الانتساب، كان هناك اختلاف، حيث وضعت الفئة التي لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب خدمة التأمين على إصابات العمل كأولوية مقابل تأكيد الباقين على أهمية التقاعد.

وبخصوص الخدمات الأكثر أولوية، التي يؤيد المستخدمون إدراجها ضمن نظام الضمان الاجتماعي، فقد كانت هناك تباينات بين الفئات الثلاث من المستخدمين ذات دلالة إحصائية، يقابلها اتساق كامل من حيث الضرورات لكل فئة. وبلغت النسب الأعلى لتأييد أهمية الرزم كافة التي تدرج ضمن نظام الضمان الاجتماعي بين المستخدمين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من غير الرواتب، يليها الفئة التي ليس لديها دخل ثابت. وأعطى الباقون (الذين لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب) أهمية أقل لكافة الرزم دون استثناء، ولكن الأكثر أهمية بالنسبة لهم كانت إصابات العمل، يليها التقاعد، بينما أعطى المستخدمون الذين لدى أسرهم دخل ثابت من غير الرواتب الأولوية للتقاعد، ومن ثم إصابات العمل، ومن ثم تعويضات العطل عن العمل، والفئة الأخيرة أعطت الأولوية للتقاعد، ومن ثم إصابات العمل، ومن ثم العجز.



الإنسان، الذي نصت المادة ٢٢ منه على أنه: " لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي، وفي أن تحقق، بوساطة المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق ونظم كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته " .

كما ورد هذا الحق في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي نصت المادة ٩ منه على أن: " تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية " ، إضافة إلى مجموعة التوصيات والاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وأهمها: التوصية ٦٧ لسنة ١٩٤٤ حول المقاييس العامة لضمان أسباب العيش، والاتفاقية ١٠٢ لسنة ١٩٥٢ حول المقاييس الأدنى للضمان الاجتماعي، والاتفاقية ١١٨ لسنة ١٩٦٢ حول المساواة بين عمال البلد والأجانب في مجال الضمان الاجتماعي، والاتفاقية ١٥٧ لسنة ١٩٨٢ حول إقرار نظام دولي للحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، والتوصية ١٦٧ لسنة ١٩٨٣ الخاصة بإنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

### معوقات أمام تطور الخدمات العامة والاجتماعية

وفي هذا السياق، قال الخبير القانوني في قضايا التأمينات والضمان الاجتماعي المحامي صلاح عبد العاطي، إنه على مستوى فلسطين، فإن غياب سلطة مركزية فلسطينية خلال فترات طويلة سبقت قيام السلطة الوطنية أدى إلى إبقاء البنية التحتية للخدمات العامة والاجتماعية خاصة، دون تطور وعاجزة عن تلبية حاجات السكان المتنامية، كما أن وزارة الشؤون الاجتماعية لاحقاً لم توفر ما يكفي لسد العجز، وإضافة إلى ذلك تعرضت الموارد الشحيحة المتاحة إلى الضغط الشديد في السنوات الأخيرة بسبب الفقر والبطالة المتزايدتين بفعل سياسات الاحتلال الإسرائيلي وممارساته.

وقال عبد العاطي لـ "آفاق برلمانية": " لا حاجة للتأكيد على أن عوامل خارجية كثيرة قد أثرت على أداء المؤسسات الرسمية والأهلية الفلسطينية في مجال تقديم خدمات الحماية الاجتماعية، وتطبيق قانون الرعاية الاجتماعية، كما كان العامل الذاتي حاضراً باستمرار في الأداء الحكومي والأهلي في حالتي النجاح والإخفاق، وهناك علاقة جدلية بين التنمية ومقاومة الاحتلال، بسبب ضغط المسار السياسي على السباق الفلسطيني العام، واحتلال المقاومة موقعاً متقدماً على التنمية والمشاركة المجتمعية.

وأضاف إنه نتيجة لذلك نشأت بين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة حالة هي مزيج من الرضا وعدم الرضا عن أداء السلطة على الصعيد الحياتي، وتعزز هذا الشعور مع اندلاع الانتفاضة الثانية في أواخر أيلول

٢٠٠٠، والتراجع الذي أصاب المؤسسات الرسمية، وغياب دور مؤثر لها في إدارة الأزمات التي واجهها الفلسطينيون على الأصعدة الحقوقية، والأمنية، والخدمية، والتنمية.

ونوه عبد العاطي إلى أن "المجتمع قد ترجم حالة عدم الرضا هذه إلى مطالبة بتوسيع الممارسة الديمقراطية، وفتح الأبواب أمام المجتمع بكافة شرائحه للمشاركة في إدارة شؤونهم، كما تصاعدت المطالبة بضرورة الخروج من مأزق الفصل بين السياسي والتنموي، ومن التمركز العالي للسلطة وانحصارها في القمة، والمطالبة بتفعيل العلاقة

بين المؤسسات الرسمية والأهلية وتعزيزها بالقدر الكافي للقيام بمسؤولياتها " ، مضيفاً أن النقد عُرِز مع تنامي عدد الهيئات المحلية (كالبلديات والمجالس القروية والمنظمات الأهلية)، دون دعم مالي، يمكنها من القيام بالواجبات المنوطة بها بموجب القانون، ودون تفويضها بصلاحيات كافية تسمح لها بالمشاركة في صناعة القرار.

وذكر أن "أحد معالم نظام الحماية الاجتماعية في فلسطين هو تنوع المساهمين فيه، وتأتي في مقدمة هؤلاء وزارة الشؤون الاجتماعية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين (الأونروا) وعدد كبير من المنظمات

الفلسطينية، وفي مقدمتها لجان الزكاة الإسلامية ومنظمات نسائية ومنظمات خيرية أخرى، كما وفرت الأحزاب والجهات السياسية ومنظمة التحرير الفلسطينية خلال العقود الثلاثة الماضية مصادر مهمة لدعم عائلات السجناء والشهداء وأفراد محتاجين آخرين " .

وقال عبد العاطي: إن الرعاية الاجتماعية هي جزء من مكونات المجتمع ومبدأ أساسي من مبادئ أي دولة، ولقد استند قانون الرعاية الاجتماعية في أحكامه إلى مبادئ أساسية تعكس وضوح الرؤية في مجال الرعاية الاجتماعية، التي يمكن إجمالها بشمولية

يتبع ←

## ٢-٨ توفر تأمين صحي للأسرة

تكم أهمية تأثير توفر تأمين صحي لأسر المستخدمين على وجهات نظرهم في فحص مبدأ أن استقرار الأسرة مالياً واجتماعياً يقلل من أهمية إقرار قانون ضمان اجتماعي لها. ولكن لم يظهر هذا في النتائج، حيث لم نجد تباينات ذات دلالة إحصائية. كما أن المستخدمين الذي يتوفر لأسرهم تأمين صحي كانوا أكثر تأكيداً على مساهمتهم المستقبلية في نظام الضمان الاجتماعي، وبخاصة فيما يتعلق بالتقاعد. ويمكن هنا الاستنتاج أن توفر التأمين الصحي للأسر لا يغنيها عن المساهمة في الضمان الاجتماعي، بل من الممكن أن يكونوا أكثر قدرة على المساهمة مالياً.

## ٢-٩ انتساب المستخدمين لصندوق تقاعد يتبع لثقافات مهنية

ظهر في العينة أن ١٣٪ من إجمالي المستخدمين منتسبون لأحد صناديق التقاعد التابعة للثقافات المهنية (المهندسون، الأطباء، المحامون...). وكان من المتوقع أن تظهر بعض الفروقات الحقيقية بين الفئتين (منتسبون وغير منتسبين) في معرفتهم أو تأييدهم لإقرار قانون ضمان اجتماعي، ولكن النتائج لم تُشر إلى أي فروقات حقيقية بين منتسب في صندوق تقاعد لثقافة مهنية أم لا. ولكن ظهر فرق في وجهة نظرهم اتجاه من هي الجهة الأنسب لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي على الرغم من أن الترتيب بقي نفسه، إلا

أن المستخدمين المنتسبين لأحد صناديق التقاعد المهنية أعطوا ثقة أكبر للقطاع الخاص على حساب اللجنة المشتركة ما بين القطاعات المختلفة، بالإضافة إلى أنهم أكدوا على مساهمتهم بشكل أكبر مقارنة مع الآخرين في الرزم المتعلقة بالتأمين الصحي، يليها العجز. ولم نلاحظ أي فروقات في موضوع تحديد الأولويات حسب الخدمة/الرزمة.

## ٢-١٠ توفر عقد عمل

تم تقسيم المستخدمين إلى ثلاث فئات، الأولى من لديه عقد عمل دائم/متجدد، والثانية من لديه عقد مؤقت، والفئة الثالثة من ليس لديه عقد عمل. وظهر أن من لديه عقد عمل مؤقت أكثر تأييداً لإقرار نظام ضمان اجتماعي ممن ليس لديه عقد، كما أعطى هؤلاء وزناً أكبر بكثير من الباقيين للجنة المشتركة. ولكن من الغريب أن نجد تلك النتائج بالنسبة للمستخدمين الذين ليس لديهم عقد عمل، والتفسير من الممكن أن يعود إلى أنهم يعملون بثقة لدى المؤسسات التي ينتمون إليها، أو لعدم معرفتهم بالنظام، حيث تبين أن ١٨٪ منهم لا يعرفون النظام. ولم تظهر فروقات ذات دلالة إحصائية بين من لديهم عقد دائم أو مؤقت في الخدمات التي يرغبون في المساهمة بها، أو الخدمات التي يرون أنها ضرورية لإدراجها ضمن نظام الضمان الاجتماعي. ولكن الفروقات كانت واضحة بين من لديهم عقد مؤقت، أو من ليس لديهم عقد، حيث تبين أن من لديهم عقد مؤقت أكثر تشجعاً للمساهمة في الضمان الاجتماعي ممن ليس لديهم عقد دائم.



رأي من سبقه القول إن ما يُجبره على التوقيع على أوراق وشيكات هو غير مقتنع بها، حاجته الماسة لوظيفة في ظل البطالة المستفحلة في قطاع غزة، وانعدام فرص العمل، وعدم وجود أي قانون يُلزم أرباب العمل من مديري منظمات أهلية أو أصحاب شركات خاصة بضمان حقوق العاملين التي نصت عليها كافة القوانين في هذا الإطار.

وأشار نائبر إلى أنه من الموظفين الأوائل الذين لديهم الاستعداد الكامل للمساهمة في صندوق الضمان الاجتماعي، الذي توجد فيه رزمة كبيرة من التأمينات الاجتماعية لصالحه ولصالح أي موظف يشترك فيه من خلال اقتطاع جزء من راتبه سيعود عليه وأسرته بالتأكد بالنفع في حال تقاعد، أو أصيب، أو عجز، أو مرض، أو توفي.

وذكر أنه يضطر حالياً للتوقيع على تقاضي راتب شهري يصل إلى ١٥٠٠ شيكل، في حين أنه حين يقوم بصرف الشيك الذي فيه هذا المبلغ، يُسلم مدير المركز ٢٠٠ شيكل تحت بند "تبرع للمركز"، موضحاً أن "هذا المبلغ وغيره الذي يتم اقتطاعه من الموظفين لا يستفيد منه المركز بشيء، ما يؤكد أنه يذهب لجيب المدير نفسه بصفته رئيساً لمجلس الإدارة الذي لا يحق له ولجميع أعضاء مجلس الإدارة تقاضي راتب كونه يعمل متطوعاً في مؤسسة غير ربحية مموله مشاريعها من الخارج".

بدورها، أبدت الموظفة "وجدان" التي تعمل في برنامج غزة للصحة النفسية استعدادها الكامل للاشتراك في أي صندوق أو برنامج للضمان الاجتماعي، واقتطاع جزء من راتبها لصالح هذا الصندوق، "على أن يضع البرنامج مقابل ذلك مبلغاً معيناً يضاياه لصالح الموظف، بحيث يكون ذلك بمثابة أضرار للموظف ينفعه وقت الشدة والعوز، لأن الدول المتقدمة التي تحترم مواطنيها، تفرض على جميع المؤسسات إشراك موظفيها في مثل هذه الصناديق، ودفع مبالغ معينة لصالحهم، بالإضافة إلى اقتطاع الحكومة نفسها جزءاً من موازنتها العامة لصالح هذا الصندوق".

وقالت "وجدان" إن مثل هذا النظام يُخفف العبء عن كاهل الحكومة التي ستضطر في حال عدم وجود ذلك، إلى تخصيص بدل بطالة، ومن ثم مخصصات الشيخوخة، وعمل تأمين صحي مجاني، كما أنه يضمن حقوق العاملين دون استثناء، ويجعلهم أكثر عطاءً وتفانياً في خدمة المؤسسة والوطن.

وأمام جميع ما ذكر، يمكن القول إنه في الحالة الفلسطينية التي تعتمد على المنح والتبرعات، عادة ما يستخدم مصطلح الحماية الاجتماعية من خلال المبادرات التي تقوم بها السلطة أو المنظمات غير الحكومية التي تتلقى الدعم والتمويل من الجهات المانحة، والتي عادة ما يكون الهدف منها توفير مصادر دخل مؤقتة للفقراء وحماية الفئات المهمشة والضعيفة من البطالة والفقر وتحسين وضعها اجتماعياً لتقليص الفوارق الاجتماعية فقط، وليس لإشراكهم في أي من أنظمة الضمان الاجتماعي أو غيره.

الذي صدر في العام ٢٠٠٣ والمرتبط بقانون العمل رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠".

وحول مدى تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي في المنظمات الأهلية والدولية، قال: إن الكثير من هذه المنظمات يعتمد بالأساس على المشاريع التشغيلية المؤقتة، التي في غالب الأحيان مدتها عام واحد فقط، وهذا بعد ذاته يجعل المستخدم يفقد وظيفته في أية لحظة ينتهي بها عقده المؤقت مع انتهاء مدة المشروع نفسه.

وأضاف: الكثير من مديري المنظمات الأهلية يضعون شروطاً على المستخدمين لديهم، يجب على الأخير القبول بها وإلا فقد وظيفته المؤقتة، أو أنه سوف لا يُجدد عقده في حال تم تجديد المشروع، ومنها القبول بعدم التمتع بأي من الحقوق في أنظمة الضمان الاجتماعي، أو حتى قانون العمل الفلسطيني، من حيث الإجازات السنوية والمرضية وإجازات الوضع والرضاعة والوفاة والبطالة، إلى جانب ضرورة قبوله بالمبلغ الذي يقره مدير المنظمة خلافاً لما يُوقع عليه، أي أنه يُوقع على مبلغ ويتقاضى أقل منه، وذلك تحت مسمى تبرع للمؤسسة أو المركز أو الجمعية دون أي مستند رسمي "سند قبض" مثلاً!

### عاملون بلا حقوق

حمود (٢٥ عاماً) خريج هندسة كمبيوتر يعمل متطوعاً في إحدى الجمعيات الأهلية، يقول "أنا متطوع منذ ثلاث سنوات ويوجد لي اسم في أغلب الجمعيات، لا أنكر أنني قد استفدت من بعضها، ولكن الأغلب لم أستفد منه، حيث أنني عملت في أربعة مشاريع، اثنان منها لمدة شهرين، وواحد لمدة ثلاثة أشهر، والآخر خمسة أشهر. يعني أنني عملت ١٢ شهراً فقط خلال السنوات الثلاث الماضية، وحصلت على راتب بقيم مختلفة منها ١٥٠ دولاراً، و٣٠٠ دولار، وفترات الدوام لا تقل عن ٨ ساعات أو أكثر، دون أية حقوق أو ضمانات اجتماعية تذكر".

وأضاف حمود لـ "آفاق برلمانية": "تبعاً هذا العمل ليس مجدياً، ولا يكفي حتى لمصروفي الشخصي، لاسيما أنني أساعد أهلي بعدما تكفلوا بدراستي، كما أن السنوات الثلاث التي عملت فيها لم أستفد منها شيئاً من حيث حقوق الموظفين المنصوص عليها ضمن أنظمة الضمان الاجتماعي، وهذا ليس حالي وحدي، بل حال آلاف الموظفين أمثالي الذين يُجبرون تحت التهديد بالطرده وعدم وجود وظيفة، على القبول بما يُملئ عليهم من التنازل عن بعض حقوقهم في هذا الجانب، وبخاصة فقرة "إنهاء العقد دون ترتيب أية حقوق لطرف على الآخر خلال هذه الفترة".

وأكد أنه في حال وجد وظيفة ثابتة وبأجر مجز، يمكنه المساهمة المالية في نظام الضمان الاجتماعي الذي يعتبر حماية له ولحقوقه وأولاده من بعده، إلى جانب أنه سيستفيد من مخصصات العجز والشيخوخة وإصابات العمل، وأولاده وزوجته من بعده في حالة الوفاة.

ولم يختلف رأي الموظف نائبر، الذي يعمل منسقاً لمشروع لبناء القدرات في إحدى المنظمات الأهلية، عن

ضمان اجتماعي للعاملين في مجال الخدمة المدنية (الموظف الحكومي) أي للعاملين في السلطة الوطنية، وإلى أنه لا يوجد أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، كما لا يوجد في إطار المنظومة التشريعية الفلسطينية ضمان اجتماعي للعديد من المخاطر، وأهمها البطالة والفقر.

وأضاف نشوان لـ "آفاق برلمانية": "أما فيما يتعلق بالجمعيات الأهلية، فإن العاملين فيها يخضعون لأحكام قانون العمل الفلسطيني رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠، أو النظام الإداري للجمعيات، أيهما أفضل، وعليه فإن كافة العاملين في الجمعيات الأهلية يعانون أسوأ بكافة العاملين في القطاع الخاص من غياب الضمان الاجتماعي، الأمر الذي يدفعنا بشكل دائم ومستمر للمطالبة بسن قوانين في مجال الضمان الاجتماعي توفر شبكة من الحماية والأمان لكافة المخاطر التي يواجهها العاملون في القطاع الخاص من نوع التأمين الصحي، والوفاة الطبيعية، وإنهاء الخدمة، والفصل، وإصابات العمل، وذلك لضمان حياة كريمة لهم ولأسرهم.

وتابع: ما ينطبق على العاملين في المنظمات الأهلية، ينطبق على جميع العاملين في القطاع الخاص، موضحاً أنه من أهم العيوب التشريعية منذ إنشاء السلطة وحتى تاريخه، هو عدم إيلاء الاهتمام الكامل والكافي للضمان الاجتماعي، وذلك لأن السلطة لا تضع مثل هذا الموضوع على سلم أولوياتها، لأنه لا يشكل بالنسبة لها أولوية، لأن أداء السلطة يشير إلى تحيزها لأصحاب العمل على حساب العاملين والعاملات.

وقال نشوان إنه في حالة وجود قانون للضمان الاجتماعي في مناطق السلطة الوطنية، فهذا سيوفر الحماية اللازمة للعاملين في الجمعيات الأهلية والقطاع الخاص، لاسيما أن القانون سيكون له طابع إلزامي، ولكن في ظل غياب هذا القانون تتفاوت متطلبات الضمان الاجتماعي من مؤسسة إلى أخرى، أي أن هناك بعض المؤسسات يوجد فيها تأمين ضد إصابات العمل، وتأمين صحي، ونظام ادخار، ومؤسسات أخرى لا يوجد فيها، وبالتالي فالحقوق تتفاوت من مؤسسة إلى أخرى بسبب غياب القانون.

وطالب بالإسراع في سن قانون للضمان الاجتماعي يكون مظلة لكافة المؤسسات الأهلية لتطبيقه، مشيراً إلى أنه "لدى الدول المانحة لهذه المنظمات الأهلية في فلسطين، شبكة من الضمان الاجتماعي، وبعض الدول الأوروبية لديها من الضمان الاجتماعي ما يواجه نحو ١٣ خطراً، غير أن الممولين الأجانب يلتزمون بالقوانين الفلسطينية في هذا الجانب، وليس بقوانينهم هم، لكن في الوقت ذاته يلتزم بعض الممولين بمكافأة نهاية الخدمة، وهي شهر عن كل عام، وليس جميع الممولين".

ولفت نشوان إلى أن سن هذا القانون من المطالب الأساسية والثابتة لمؤسسات حقوق الإنسان، ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين، والنقابات العمالية أيضاً منذ قيام السلطة وحتى تاريخه، وغيابه جعل المستخدمين والعمال والعاطلين عن العمل وأصحاب ذوي الدخل المحدود في مهبط الريح.

### الشوا: صندوق التأمينات الاجتماعية بحاجة لتفعيل من "التشريعي"

من جانبه، نبه مدير شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية في قطاع غزة أمجد الشوا، إلى أن الشبكة ومن خلال كافة المنظمات الأهلية المنضوية تحت لوائها، حاولت الانضمام في السابق إلى ما يسمى بصندوق التأمينات الاجتماعية الذي ناقشته في العام ٢٠٠٤ مع المجلس التشريعي، من خلال بعض المنظمات الأهلية المختصة، ولكن ما طرحته الشبكة من ملاحظات على الصندوق تتعلق بضرورة مشاركة ممثلين عن المنظمات الأهلية بمجلس إدارة الصندوق، وأيضاً مشاركة الحكومة بجزء من موازنتها العامة في تمويل الصندوق، وعدم قبول الحكومة في حينه بهذه الملاحظات، جعل الفكرة خارج إطار التنفيذ حتى الآن.

وأكد الشوا لـ "آفاق برلمانية" على أن "تفعيل فكرة صندوق التأمينات الاجتماعية هو أمر جيد للغاية، ولكن ضمن شروط ومعايير محددة، وهي أن تكون المنظمات الأهلية ضمن إطار صنع القرار"، مشيراً إلى أنه "في حال تفعيله من قبل الحكومة والالتزام بالشروط المناسبة، ستتم مشاركة المنظمات الأهلية كافة، كونه لضمان حماية حقوق الموظفين، إلى جانب قانون التأمينات الاجتماعية

الرعاية الاجتماعية لكل طبقات وفئات المجتمع المشمولة بأحكامه، والتدرج في تطبيقه بوتائر متصاعدة، لأن إسهامه في العمل الاجتماعي يعيد إليهم إنسانيتهم، ويرفع مكانتهم في محيطهم ويجعل منهم أعضاء نافعين في المجتمع.

### ٢١% فقط لديهم معرفة تفصيلية بنظام الضمان الاجتماعي

وإذا عدنا إلى دراسة استطلاع الرأي وما تضمنته، نجد أن النتائج بشكل عام تشير إلى أن غالبية أصحاب العمل لديهم معرفة سطحية سابقة عن نظام الضمان الاجتماعي من حيث الحقوق والواجبات وانعكاساته على المجتمع، حيث أشار ٧٠٪ منهم إلى ذلك، مقابل ٢١٪ منهم لديهم معرفة تفصيلية عن النظام، في حين أن ٩٪ ليست لديهم المعرفة بالنظام، وهذه النسبة تعكس أن هناك بين أصحاب العمل من ليست لديهم فكرة عن النظام وأهميته على الرغم من أنهم مسؤولون عن فئة من المستخدمين بأجر.

ودلت الدراسة أيضاً على أنه على الرغم من التعريف بالنظام، بقي ١٤٪ من أصحاب العمل لا يرى أن للنظام انعكاساً إيجابياً على مؤسستهم بشكل مباشر أو غير مباشر، وبالنتيجة وُجد أن ٨٤٪ من أصحاب العمل يؤيد إقرار قانون الضمان الاجتماعي والعمل بالنظام، ولكن عند الدخول إلى مسألة الاستعداد للمساهمة في النظام بدفع ما يستحق على المؤسسة عن موظفيها، تبين أن ٣٨٪ منهم غير مستعدين للمساهمة في النظام.

ولكن بالمقابل، بيّنت الدراسة أن أصحاب المؤسسات في قطاع غزة يتجهون إلى أن يكونوا أكثر اقتناعاً وإيماناً بنظام الضمان الاجتماعي، وأكثر ثقة بأهمية النظام وانعكاسه الإيجابي على مستخدميهم وعلى مؤسساتهم، ورغبتهم الشديدة في المساهمة في تغطية ما يستحق على موظفيهم، حيث أظهرت نتائج الدراسة أن نسبة أصحاب العمل غير الملمين بنظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة وصلت إلى ٢٪، مقابل ١٣٪ في الضفة الغربية.

كما بينت الدراسة أيضاً أن نسبة من لا يؤيدون إقرار قانون للضمان الاجتماعي في قطاع غزة لا تُذكر، مقارنة مع ما نسبته ٢٤٪ في الضفة الغربية، وأن نسبة من لا يعتقدون أن للضمان الاجتماعي انعكاساً إيجابياً على مؤسساتهم في قطاع غزة لا تُذكر كذلك، مقارنة مع ما نسبته ٢١٪ في الضفة الغربية، وأن نسبة من لا يرغبون من أصحاب العمل في المساهمة عن مستخدميهم بنظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة لا تُذكر، مقابل ما نسبته ٥٧٪ من أصحاب العمل في الضفة الغربية.

وأضافت إنه تبين أن ما نسبته ١٦٪ من المستخدمين ليست لديهم معرفة وإلمام بنظام الضمان الاجتماعي، وأن ٩٤٪ من المستخدمين بأجر يؤيدون إقرار قانون للضمان الاجتماعي، كما تبين أن ما نسبته ٤٤٪ من المستخدمين موضوع الاستطلاع يرون أن الجهة التي يجب أن تكون المسؤولة عن إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي في حال تأسيسها، هي الحكومة وحدها، وأن ما نسبته ٣٧٪ يرون أن جهة مشتركة تضم كلاً من الحكومة والقطاع الأهلي والخاص هي التي يجب أن تقوم بذلك، يليها القطاع الخاص ٩٪، في حين أشار ٦٪ إلى أنه لا يوجد فرق، كما أشار ما نسبته ٤٪ إلى أنهم يختارون المنظمات غير الحكومية لتكون المسؤولة عن مؤسسة الضمان الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالخدمات التي يرغب المستخدمون في المساهمة بها، أوضحت الدراسة أن مستخدمي قطاع غزة يتجهون إلى أهمية تعويضات التعطل والتأمين الصحي بسبب الظروف القاسية التي يمرون بها، بينما رجح مستخدمو الضفة أهمية لخدمة التأمين على إصابات العمل، كما أفاد مستخدمو قطاع غزة كافة بموافقتهم على إدراج خدمة المساعدات والمعونات الاجتماعية للشيخوخة والفقراء والأطفال المعوزين ضمن نظام الضمان الاجتماعي، بينما هناك ما نسبته ٥٪ من مستخدمي الضفة الغربية لا يرون ضرورة إدراج تلك الخدمات، وبالتالي لا يتفقون مع إدراجها.

### نشوان: العاملون في الجمعيات الأهلية يخضعون لأحكام قانون العمل الفلسطيني

بدوره، أشار مدير مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين - غزة المحامي كارم نشوان، إلى أن حال واقع التأمينات الاجتماعية في فلسطين يشير إلى أنه يوجد



البعض يعتبر أن دعم المانحين له، خاصة بالبدايات، أمر أساسي لنجاحه

## خبراء ومختصون: العاملون وأصحاب العمل والقطاع الخاص والسلطة شركاء في توفير الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي

سائد أبو فرحة



تعتبر مسألة توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل نظام الضمان الاجتماعي، من أبرز المسائل التي يتوقف عليها تطبيق هذا النظام، الذي يشهده العديد من الخبراء، هناك العديد من النماذج الخاصة به في العالم، التي تتباين في آليات عملها وحجم نجاحها.

وتستند فكرة الضمان الاجتماعي، على وضع نظام ضمان وطني شامل، يتم في إطاره توفير الحماية الاجتماعية والحياة الكريمة للمواطنين وأفراد أسرهم، عن طريق تأمين دخل شهري مستمر في حالات فقدان القدرة على الكسب وفقدان الدخل، والمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، عبر استثمار فوائض أموال النظام في المجالات الاستثمارية المختلفة.

وتقوم أنظمة الضمان الاجتماعي على تقديم إعانات نقدية قصيرة أو طويلة الأجل تعويضاً عن فقد الدخل، فضلاً عن أخرى عينية تهدف إلى تمويل الخدمات المباشرة أو توفير تلك الخدمات، عبر مجموعة متنوعة من البرامج.

ويتم عادة دفع الإعانات النقدية الدورية قصيرة الأجل، في حالات البطالة، والمرض، والأمومة، وإصابة العمل؛ بينما يتم دفع الإعانات طويلة الأجل، أي المعاش، في حالات الإعاقة والشيخوخة.

وفي الحالة الفلسطينية، التي يلاحظ فيها ارتفاع نسب البطالة والفقر بسبب الاحتلال الإسرائيلي وممارساته، وما يرتبط بذلك من ضعف وتشوه البنية الاقتصادية، تبرز أهمية اعتماد نظام للضمان الاجتماعي، لكن مسألة تمويل هذا النظام تظل أحد الأمور التي تفرض نفسها بقوة في حال الشروع بتنفيذه.

ويعتمد تنفيذ هذا النظام في كثير من الدول، على وجود مؤسسة خاصة للضمان الاجتماعي تتمتع بالاستقلالية، ويكون لديها صندوق لاستثمار الأموال، تتولى إدارته لجنة مختصة.

ويجري في العادة توفير الموارد المالية للمؤسسة، من الاشتراكات الشهرية التي يؤديها المشغل، أو المؤمن عليه، فضلاً عن المخصصات الحكومية وغيرها. ويضيف مشروع قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني المقترح، إلى الموارد المالية السابقة، أي مبالغ إضافية وغرامات وفوائد مترتبة وفق أحكام القانون، علاوة على ريع استثمار أموال المؤسسة، والهيئات والإعانات والتبرعات، ومساهمة القطاع الخاص من خلال التزامه بمسؤوليته الاجتماعية وفقاً للتفاهات التي ستعقد ما بين المؤسسة والأجسام الممثلة لهذا القطاع.

لكن من الملاحظ في الحالة الفلسطينية، أنه على الرغم من تعالي الأصوات المطالبة باعتماد نظام الضمان الاجتماعي، فإن هناك بعض الأوساط التي تعارض هذه المسألة، لما يترتب من التزامات مالية عليها.

### مواقف متباينة

ويستدل على هذه القضية، في أحد جوانبها، من نتائج استطلاع رأي "أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمستخدمين فيها بشأن استعدادهم للانضمام إلى نظام التأمينات الاجتماعية في حال إقراره في الأراضي الفلسطينية"، الذي نفذته المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، "مواطن".

وتشير نتائج الاستطلاع إلى أن غالبية أصحاب العمل لديهم معرفة سطحية سابقة عن نظام الضمان الاجتماعي من حيث الحقوق والواجبات وانعكاساته على المجتمع، حيث أشار 70% منهم إلى ذلك، مقابل 21% منهم لديهم معرفة تفصيلية عن النظام، بينما الباقي (9%) ليست لديهم المعرفة بالنظام، ما يعكس أنه لا يزال هناك من أصحاب العمل، من ليست لديه فكرة عن النظام وأهميته على الرغم من أنهم مسؤولون عن فئة من المستخدمين بأجر.

كما تلفت نتائج الاستطلاع إلى أن هناك 16% من أصحاب العمل، ومن ضمنهم من ليست لديه المعرفة بالنظام، لا يؤيدون إقرار قانون لنظام الضمان الاجتماعي الإلزامي بعد أن تم تعريفهم بالنظام وأهميته للمجتمع وسوق العمل وانعكاساته الإيجابية على مؤسسته على المدى القصير والبعيد، فيما بقي 14% من أصحاب العمل لا يرون أن للنظام انعكاساً إيجابياً على مؤسستهم بشكل مباشر أو غير مباشر.

وتشير إلى أنه على الرغم من أن 84% من أصحاب العمل يؤيدون إقرار قانون الضمان الاجتماعي والعمل بالنظام، بقي 38% منهم غير مستعدين للمساهمة في النظام، ما يعني أنه لو ترك نظام الضمان الاجتماعي اختيارياً لقطاع المؤسسات الخاصة والأهلية التي تشغل ما لا يزيد على 6 مستخدمين، سينضم للنظام 62%، أي أكثر من النصف بقليل، تبعاً للاستطلاع.

ويعد من اللافت في نتائج الدراسة، إشارتها إلى أن "نسبة من لا يؤيد إقرار قانون للضمان الاجتماعي في الضفة الغربية 24% مقابل نسبة لا تذكر في قطاع غزة، كما أن نسبة من لا يعتقد أن للضمان الاجتماعي انعكاساً إيجابياً على مؤسستهم في الضفة وصلت إلى 21% مقابل نسبة لا تذكر كذلك في القطاع"،

بيد أن "النتيجة الأهم أن نسبة من لا يرغب في المساهمة عن مستخدميه بنظام الضمان الاجتماعي في الضفة تجاوزت نصف أصحاب العمل (57%)، بينما النسبة في القطاع لا تذكر".

وحسب الاستطلاع، فإن المؤسسات التي فيها نظام ادخار خاص بها، أكثر رغبة في المساهمة في النظام من نظيرتها التي ليس بها نظام ادخار، حيث بلغت المؤسسات التي تدخر ذاتياً ولا ترغب في المساهمة في النظام إلى 11%، مقابل 39% من بين المؤسسات التي لا تدخر ذاتياً، بينما بلغ متوسط نسبة المساهمة التي ترغب المؤسسات التي تدخر ذاتياً، في المساهمة فيها 74%، مقابل 64% للمؤسسات التي لا تدخر ذاتياً.

كما تبين نتائج الاستطلاع، أن نسبة المؤسسات التي ترغب في المساهمة في النظام، أعلى للمؤسسات التي تقدم خدمة التأمين الصحي أو ضد إصابات العمل، مقارنة مع غيرها التي تفتقر إلى هذه الخدمة.

وتلفت في القسم الخاص بالمستخدمين بأجر في المؤسسات التي تشغل ما لا يزيد على 6 أشخاص، إلى أن 16% من المستخدمين ليست لديهم معرفة وإلمام بنظام الضمان الاجتماعي، علماً بأن 94% من المستخدمين بأجر يؤيدون إقرار قانون للضمان الاجتماعي.

واعتبر غالبية بواقع 44% أن الحكومة وحدها، هي الجهة التي يجب أن تكون المسؤولة عن إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، أو الأكثر موقوفة لإدارة المؤسسة في حال تأسيسها، يليها جهة مشتركة تضم كلا من الحكومة والقطاع الأهلي والخاص بواقع (37%)، ثم القطاع الخاص بواقع (9%)، فيما أشار 6% إلى أنه لا يوجد فرق، وأخيراً جاءت المنظمات غير الحكومية، بواقع 4% فقط.

وحسب الدراسة، حازت خدمة التقاعد الأهمية الأكبر من حيث رغبة مساهمة المستخدمين فيها، أو من حيث رؤية المستخدمين إلى ضرورة وجودها في نظام الضمان الاجتماعي، تلتها خدمة تأمينات إصابات العمل، فالتأمين الصحي وتعويضات العاطلين عن العمل، علماً بأن الغالبية بواقع 92%، أكدت تأييدها إدراج المساعدات والمعونات الاجتماعية من شيخوخة ومساعدة الأسر الفقيرة والعائلات التي ترأسها امرأة ومساعدة الأطفال الفقراء، ضمن النظام.

### منع تسييس المساعدات

وفي تعليقه على ذلك، يؤكد الدكتور سمير عبد الله، مدير عام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، أن "وجود نظام للضمان الاجتماعي، أمر أساسي بالنسبة لأية دولة أو سلطة محترمة"، مضيفاً: من المهم وجود قانون للضمان الاجتماعي يؤمن الحماية للفئات المستضعفة، وكبار السن، والمتعطلين عن العمل، ومن لديهم إعاقات، والأسر التي ليس لها دخل. ويستدرك عبد الله قائلاً: في بلدنا، فإن هناك أهمية خاصة لوجود ضمان اجتماعي، حتى لا يتم تسييس المعونات، ولا يستغل فقر الناس من أجل تجبيشهم لمصالح سياسية ضيقة.

ويتابع: كلما تأخرنا في تطبيق هذا النظام، تكون هناك حاجة لموارد مالية أكبر، وبالتالي كلما شرعنا بشكل أسرع بهذه المسألة، كان بالإمكان أن يتم تراكم بالأموال، باعتبار أن هناك رسوماً للاستفادة من هذا النوع من الأنظمة، تؤدي من قبل المواطنين، والشركات أو المشغلين، كما يمكن أن تساهم الجهات المانحة في هذه العملية في البداية.

ويبين أنه لا بد من تشغيل الموارد المالية المتاحة لنظام الضمان الاجتماعي بصورة رشيدة، كي يتم توفير النفقات اللازمة لإدارة هذا النظام بالشكل الأمثل. ويضيف: لأننا تأخرنا في عملية تطبيق نظام الضمان الاجتماعي، ستكون بحاجة إلى أموال المانحين، لكن بمجرد أن تدور عجلة عمل النظام، ويتم الشروع في جمع الرسوم الخاصة به، يمكن أن تتوفر لدينا إمكانيات هائلة، ولا أدل على ذلك من التجربة الأردنية في هذا المجال، إذ أن مؤسسة الضمان الاجتماعي التي جرى إطلاقها خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي، تعتبر أغنى مؤسسة في الأردن، من حيث قدراتها المالية، وأصبحت من المساهمين الرئيسيين في العديد من الشركات الكبرى مثل البنك العربي، ولديها أسهم واستثمارات في العديد من المؤسسات، وبالتالي تزداد الأرباح وتخلق تراكماً إضافياً، وبعائدي فإن المجتمع الأردني ليس أكثر ثراء من نظيره الفلسطيني.

ومن وجهة نظره، فإن أية مؤسسة للضمان الاجتماعي يتم إنشاؤها في الأراضي الفلسطينية، لا بد أن يكون فيها تمثيل للحكومة، والقطاع الخاص،

ويتابع: كما أن هناك مئات الملايين من الدولارات هي عبارة عن استحقاقات العمال داخل الخط الأخضر، حيث ينص اتفاق "أوسلو" على ضرورة إعادتها للسلطة، لإقامة نظام شامل للضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، وبالتالي فنحن مطالبون بتطبيق هذا النظام، ليس للحاجة إلى الضمان الاجتماعي فحسب، بل ولاسترداد مستحقات العمال عن عقود العمل في إسرائيل.

### اهتمام رسمي، ولكن..!

وفي المقابل، تؤكد بئينة سالم، رئيسة الوحدة القانونية في وزارة العمل، أن افتقار الأراضي الفلسطينية إلى نظام للضمان الاجتماعي، يعتبر نقطة ضعف رئيسية بالنسبة إلى سوق العمل، باعتبار أنه لا يمكن ترتيب كافة الالتزامات المترتبة على العامل وصاحب العمل في ظل غياب مثل هذا النظام.

وتقول سالم: الكثير من إصابات العمل تقع هنا، ويذهب ضحيتها أفراد كثيرون دون أن يجدوا أيًا من أشكال الحماية، لغياب نظام ضمان اجتماعي. وهي تؤكد أن الوزارة كانت -ولا تزال- تعنى بوجود نظام للضمان الاجتماعي، ما دلت عليه بجهودها من أجل إنجاز قانون التأمينات الاجتماعية، مضيفة "لقد تم إنجاز هذا القانون بالفعل العام ٢٠٠٣، وخاطبنا البنك الدولي لتمويل إنشاء الصندوق الخاص بالتأمينات الاجتماعية، لكنه اعتذر عن ذلك، وحذرنا من مغبة تطبيق هذا النظام، معللاً ذلك (أي البنك) بأن النظام غير مستدام، وتقليدي ومعرض للفشل".

وتردف: خلال الفترة نفسها كان العمل جارياً من أجل إنشاء صندوق تقاعد عام، وبالتالي طرحت هيئة التقاعد العام، فكرة دمج الصندوقين ضمن إدارة واحدة، وألغى قانون التأمينات الاجتماعية، بينما اعتمد قانون التقاعد العام، الذي أضيف إليه نص يتيح إمكانية شموله العاملين في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني مستقبلاً، وفقاً لإمكانات صندوق التقاعد العام. وبالتالي، منذ تلك اللحظة اعتبرت الوزارة أن هذه المعطيات بداية وأد فكرة وجود ضمان اجتماعي لدينا.

وتضيف: لغاية الآن، وعلى الرغم من الضغوط التي مارستها بعض الأوساط في القطاع الخاص، وموظفو الجامعات، من أجل الاستفادة من نظام التقاعد، فإنه لم يتم شيء، ومؤخراً بتنا نلمس أن القطاع الخاص يؤيد نظام التقاعد، بينما العديد من النقابات لا تشاركه هذا الموقف، لأنه لا يوفر حماية شاملة للعامل ضد مخاطر العمل.

وتتابع: لا شك في أن نظام الضمان الاجتماعي أفضل، باعتباره ينطوي على مفهوم واسع، يشمل كافة المخاطر التي قد يتعرض لها العامل، بما في ذلك البطالة، بينما التأمينات الاجتماعية تغطي المرض، والعجز الصحي، وإصابات العمل، وما إلى ذلك، ولذا فإن الوزارة تضع موضوع الضمان الاجتماعي ضمن أولوياتها، لأن الحديث عن سوق عمل آمنة ومستقرة بمعزل عن نظام ضمان اجتماعي، بمثابة هراء.

وتبين أن توفير الموارد المالية الخاصة بنظام الضمان الاجتماعي، والمؤسسة الخاصة بتنفيذه والإشراف عليه، يتمثل في مساهمات العاملين، وأصحاب العمل، والحكومة، موضحة أنه يمكن أن يتم تحديد حقوق واستحقاقات كل طرف، تبعاً لأسس محددة، يتم الاتفاق عليها من قبل الجهات المعنية.

وتختتم سالم حديثها قائلة: تم التعامل مع هذا الملف بصورة مجتزأة، ولا تراعي مصالح كافة الفئات، ومن هنا فإن وزارة العمل لا تزال عند موقفها المطالب بضرورة أن يكون موضوع الضمان الاجتماعي على رأس سلم الاهتمام، وعدم الاكتفاء بالتعامل معه كمجرد فكرة تطرح بين الحين والآخر، دون اتخاذ أي تحرك جدي، لاسيما من قبل الجهات ذات الصلة من أجل تحقيقها على الأرض.

### مواجهة التهرب الوظيفي

ويستطرد زيادة قائلاً: كما أن وجود مثل هذا النظام لدينا، سيشكل سداً منيعاً لمواجهة التهرب الضريبي، فضلاً عن أنه سيسهم في تطبيق أحكام قانون العمل بشكل أفضل، وبالتالي فهو ركيزة وطنية، اجتماعية، سياسية واقتصادية من الطراز الأول بالنسبة إلينا.

ولفت إلى أن المركز واتحاد النقابات المستقلة يواصلان حملتهما من أجل الشروع بتطبيق قانون التقاعد العام، الصادر في الثالث والعشرين من آب العام ٢٠٠٧، بموجب مرسوم رئاسي، الذي تم بموجبه إلحاق العاملين في القطاع الخاص وموظفي الهيئات المحلية وغيرهم في القانون.

ويتابع: حتى الآن لم يطبق هذا القانون، ونحن نطالب بإجراء بعض التعديلات، من ضمنها تمثيل كافة القطاعات المعنية من عمال، وأصحاب عمل، والحكومة، في عملية الإشراف على صندوق التقاعد، باعتبار أن عدم إنجاز هذا التمثيل يمثل أبرز العقبات التي تواجه عملية تطبيق القانون وإدارة الصندوق، لذا نواصل الحوار مع هيئة التقاعد بكافة مكوناتها من أجل تحقيق هذه الغاية، وقد قدمت لنا وعود بإجراء التعديلات لضمان تمثيل الأطراف ذات الصلة، وإنجاز الشفافية اللازمة في إدارة صندوق التقاعد.

بيد أنه لا يخفي أن قانون التقاعد ليس بديلاً عن نظام الضمان الاجتماعي، الذي لا بد منه لمعالجة مشكلة المتعطلين عن العمل، وغيرهم من الفئات، مضيفاً "نحن جزء من الفريق الوطني لنظام الضمان الاجتماعي، الذي بادرت إلى طرحه مؤسسة "مواطن"، وبالتالي فإننا لا نرى تعارضاً بين الأمرين".

ويميضي قائلاً: إننا نعتقد أنه لا بد من تضافر جهود كافة الجهات وصولاً إلى نظام تقاعد يأخذ بالمعايير الدولية، سواء على صعيد التمثيل، أو الشفافية والمساءلة، واستثمار أموال صندوق التقاعد، إلى جانب توفير الحماية للفئات المختلفة، التي لم يشملها قانون التقاعد، وهذا لا يتم إلا عبر إقرار نظام شامل للضمان الاجتماعي. وبالنتيجة، فإننا نعتقد أن المشروع المقدم من مؤسسة "مواطن" والفريق الوطني، هو المدخل الذي نؤيده للتعاطي مع هذا الشأن.

ولفت زيادة إلى أن توفير الموارد المتعلقة بالصندوق الخاص بنظام الضمان الاجتماعي، يقع على عاتق العاملين، وإدارات المنشآت وأصحابها عبر الاقتطاعات المادية التي ستفرض عليهم، علاوة على القطاع الخاص من باب التزامه بتكريس مبدأ المسؤولية الاجتماعية، فضلاً عن الحكومة التي عليها أن تعمل على تجنيد الأموال لصالح دعم هذا الصندوق، ما يضاف إليه الاستثمارات التي ستدرها أموال الصندوق.

### حاجة ملحة

ولفت النائب قيس عبد الكريم "أبو ليلي"، عضو المكتب السياسي للجمعية الديمقراطية لتحرير فلسطين، إلى أن "وجود نظام للضمان الاجتماعي يعتبر حاجة ملحة في الأراضي الفلسطينية، وبخاصة بعدما تم إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية بقرار رئاسي، وتعذر تنفيذ التعديل المقر على قانون التقاعد، بإدماج موظفين القطاع الخاص والأهلي".

ويضيف عبد الكريم: إننا نعتقد بأنه لا بد من نظام شامل للضمان الاجتماعي، بما يشمل كل المواطنين، وفئات التأمين، لاسيما ضد البطالة، والعجز، والمرض، والشيوخ، باعتبار أن وجود مثل هذا النظام لدينا، سيعزز مصالح الغالبية العظمى من المواطنين، وصمود الناس هنا.

وبالنسبة إلى الموارد المالية لتمويل النظام، يقول: هناك وسائل عديدة لتمويل هذا النظام، من أهمها إنشاء صندوق وطني يعتمد على اشتراكات العاملين وأرباب العمل بالذات.

والمجتمع المدني، وأن تدار بصورة مهنية بعيدة عن التسييس، أو أية تدخلات من أي كان.

ويقول: مؤسسة الضمان الاجتماعي يجب أن تتمتع بالاستقلالية، لضمان العمل الرشيد في إدارة وإنفاق الأموال المتوفرة لديها، حتى لا تكون الاستفادة من هذه الأموال محصورة في لون سياسي، أو انتماء معين، ومن هنا يفضل أن تكون مؤسسة وطنية، ومن الممكن أن تمتد خدماتها لتشمل موظفي القطاع الخاص وغيرهم.

وبالنسبة إلى آلية إدارة النظام بالصورة الأكثر فاعلية من الناحية المالية، يلفت عبد الله إلى أنه "لا بد من إجراء دراسة عملية للأقساط أو الرسوم التي سيتوجب أدائها على شتى الأطراف ذات الصلة، كي يكون النظام جاذباً ومقبولاً من القطاع الخاص، والحكومة، ومؤسسات المجتمع المدني".

ويستدرك: يجب أن تدرس الرسوم بعناية، وسنوات وآليات الدفع حتى تكون هناك شفافية، وتكون المؤسسة المختصة بالضمان الاجتماعي قادرة على جمع الأموال، وتغطية النفقات المترتبة عليها.

ويميضي قائلاً: في حالتنا، فإنه يصعب على مثل هذه المؤسسة، تحمل العبء القديم، أي التزامات منظمة التحرير، التي تحول جانب منها إلى السلطة الوطنية، إلا إذا توفرت أموال من الجهات المانحة، كي تكون قادرة على الوفاء بالتزاماتها، ما يعني أنه منذ اليوم الأول لعمل هذه المؤسسة، سيكون عليها التزامات كبيرة، وبالتالي فلا بد من تحويل أموال من المانحين إليها لتعمل بصورة نظامية.

وحول مسؤولية القطاع الخاص إزاء مثل هذا النوع من الأنظمة، يرى عبد الله أنه "يجب أن يكون شريكاً على مستوى التخطيط، والإدارة، والإشراف، ومساهماً في مؤسسة الضمان الاجتماعي، بمعنى أن يشجع العاملين لديه، فضلاً عن أرباب العمل على الاشتراك بالضمان الاجتماعي".

### ارتباط بصناديق دولية

وتعتقد أمل ضراغمة - المصري، الرئيسة السابقة لمندى سيدات الأعمال، المديرية العامة لشركة "أوغاريت للتسويق والإعلان"، أن تطبيق نظام للضمان الاجتماعي، من شأنه أن يسهم في حل الكثير من الإشكاليات الاقتصادية، مثل محدودية مشاركة النساء في سوق العمل، التي لا تتجاوز حالياً نسبة ١٥٪.

وتقول المصري: هناك العديد من المسائل التي يمكن أن يتم تجاوزها في حال وجود هذا النظام، مثل قلة حضور النساء في المناصب القيادية، وحالة التراجع المتنامية من قبل شتى الشركات والمؤسسات عن تشغيل الإناث، لما يحمله تعيينهن من متطلبات ومسؤوليات.

وترى أنه في حالة إنشاء صندوق استثماري تابع للضمان الاجتماعي، فلا بد من مراعاة تغطية أمور مثل إجازة الأمومة، إلى جانب منح حوافز للشركات كي لا تتردد عن توظيف الإناث.

ولا تخفي أن إنشاء صندوق استثماري للضمان الاجتماعي، مسألة لا تخلو من الخطورة لأسباب متعددة، منها عدم توفر الخبرة المناسبة، وضعف مستوى الإدارة، ولذا فهي ترى أنه ينبغي أن يكون القطاع الخاص شريكاً في إدارة هذه المؤسسة، والمساهمة فيها.

وتقول: في حال تطبيق النظام، وإنشاء الصندوق، فلا بد من أن يساهم القطاع الخاص فيها، عبر العاملين وأرباب العمل، ولكن في المقابل ينبغي أن يكون هناك تمويل حكومي ضخم، وأن يكون الصندوق أسوة بالعديد من الشركات لدينا، لاسيما العاملة في مجال التأمين وغيره، مرتبطاً بصناديق ضمان دولية.

### تحقيق الأمن الاجتماعي

ويؤكد الدكتور علام جرار، عضو اللجنة التنسيقية لشبكة المنظمات الأهلية، ضرورة إقرار قانون للنظام الاجتماعي، باعتباره يلبي تطورات واحتياجات المواطنين، ويسهم في تحقيق أمنيّة كل شخص بالوصول إلى الأمن الاجتماعي، ضمن سياسة للحماية الاجتماعية.

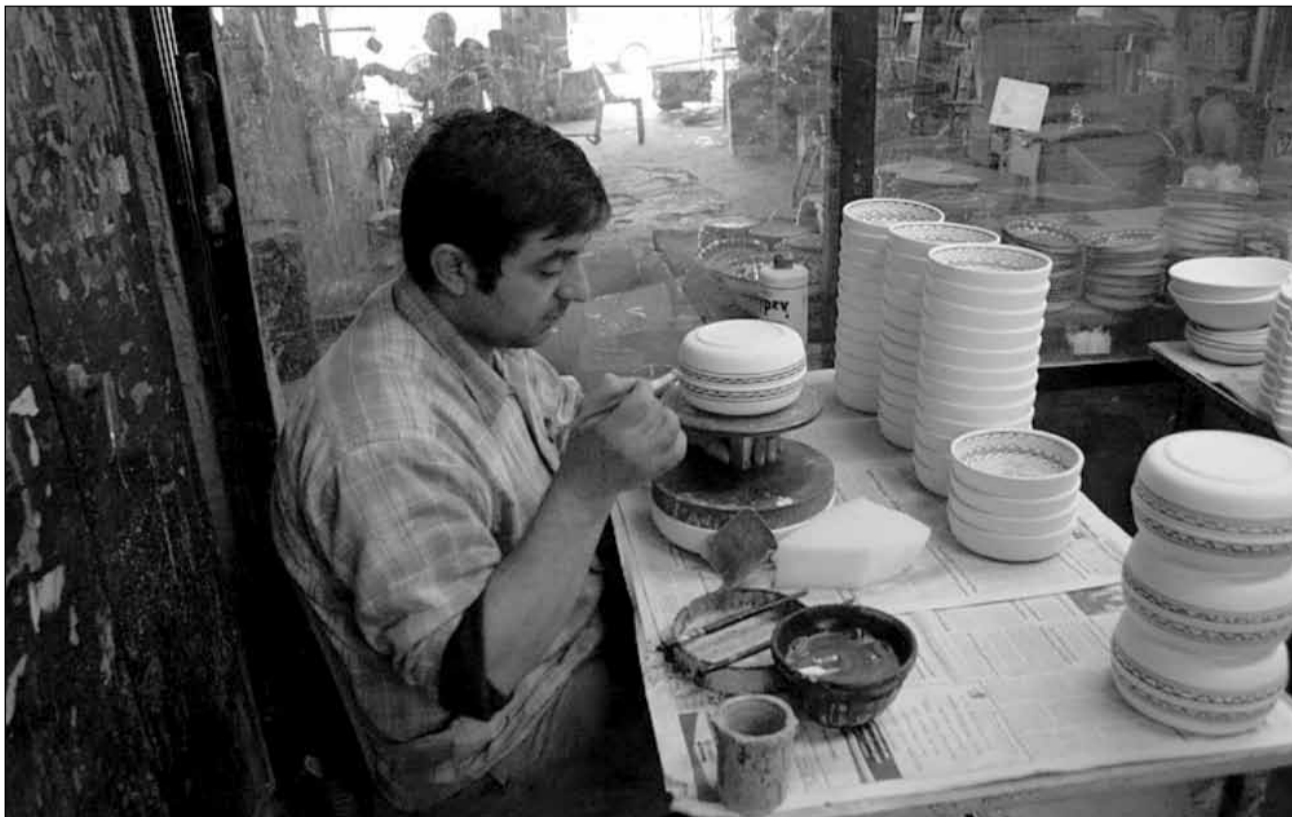
ويتابع جرار: وجود نظام للضمان الاجتماعي يحقق تطورات الناس نحو الأمن الاجتماعي، فهو المعيار لبلوغ حالة نحن ننشدها من العدالة الاجتماعية. ويوضح أن توفير الموارد المالية اللازمة للنظام يقوم على أساس اقتطاعات من الجهات المستفيدة، وبخاصة العاملين وأرباب العمل، مبيناً أنه لا بد من تحديد هيكلية خاصة بنظام الضمان الاجتماعي، ورمزة خدمية ومالية في إطاره، تلبي احتياجات الناس.

وينوه إلى إمكانية أن يكون الضمان الاجتماعي جزءاً من قانون العجز (كبر السن)، الذي تفتقر له الأراضي الفلسطينية.

وفي الإطار ذاته، يذكر محمود زيادة، منسق دائرة التنظيم النقابي في مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، عضو المجلس التنسيقي لاتحاد النقابات المستقلة، أن تطبيق نظام الضمان الاجتماعي شرط أساسي لتحويل أي شعب إلى مجتمع متضامن ومتكافل يهتم بكل مكوناته.

ويضيف زيادة: في الحالة الفلسطينية، فإن وجود قانون أو نظام للضمان الاجتماعي معيار رئيسي لترجمة خطة الحكومة لإنهاء الاحتلال وإقامة الدولة المستقلة، عدا عن كونه استحقاقاً لتعزير صمود الناس، ومواصلة الكفاح من أجل انتزاع الحق في الحرية، والاستقلال، وتقرير المصير.

ويتابع: من غير المفهوم على الإطلاق أن نقى دون هذا النظام، بعد مرور أكثر من ١٥ عاماً على نشوء السلطة، ما يضاف إليه أن أكثر من ٢٥٪ من أفراد المجتمع، بلا عمل ويفتقرون إلى أي من أشكال الحماية الاجتماعية، وهو ما ينطبق على العاملين في القطاع الخاص، الذين بدورهم يفتقرون إلى الحماية. وبالتالي، فإن اعتماد هذا النظام وتطبيقه هنا أمر أساسي، وسيكون له أبعاد على الأوسع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والوطنية، علاوة على ترسيخ مبدأ التكافل والتضامن بين الفقراء والأغنياء، وهو ما لا يتفصل عن مساهمته في تعزيز البنية الاقتصادية، وتوفير فرص استثمار كبرى في البلد، ما سيفتح المجال واسعاً لمعالجة مشكلتي البطالة والفقير.



# تنمية الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي ضرورة وحاجة ماسة للنجاح

حسن جبر



تولي الشعوب والدول المتحضرة اهتماماً كبيراً وواضحاً بنظام الضمان الاجتماعي باعتباره شكلاً من أشكال الحماية والتكافل والتضامن المجتمعي الذي يمكن من خلاله مواجهة كثير من المشاكل وتجنبها.

وحتى يمكن إنشاء نظام ضمان اجتماعي فلسطيني فعال وقوي، يفكر كثير من المهتمين والقانونيين وأرباب العمل، وقبلهم الحكومة بموظفيها، في كيفية توفير والحفاظ على الموارد المالية لنظام التقاعد، مع ضمان إمكانية تجنيد الأموال الكافية لهذا النظام والعمل من أجل استثمارها بالشكل الصحيح لخدمة الأغراض التي ينشأ من أجلها نظام الضمان الاجتماعي.

إذن، هل الموارد المالية التي نصت عليها مسودة مشروع قانون الضمان الاجتماعي المقترح للنقاش بمبادرة من مؤسسة "مواطن" كافية أم تحتاج إلى تطوير وإعادة تفكير؟ وما هي استعدادات المستخدمين وأرباب العمل والحكومة للمساهمة بتعزيز الموارد المالية لنظام الضمان الاجتماعي المنشود؟

كل هذه الأسئلة والاستفسارات كانت محل نقاش "آفاق برلمانية" مع العديد من المهتمين والقانونيين وأرباب العمل وممثلي العمال وجهات ذات علاقة.

يؤكد بكر الجمل عضو اللجنة التنفيذية في اتحاد نقابات العمال، على ضرورة تعديل قانون الضمان الاجتماعي السابق، الذي استثنى فئات محددة من مجالات التغطية، مثل العاطلين عن العمل، وفق معايير معينة لتحديد المبلغ المطلوب.

وقال إن القانون المجدد لم يتضمن كذلك العجز وكبار السن، لافتاً إلى أن السلطة التشريعية تتذرع بأن القانون سيؤدي إلى إفلاس ميزانية مؤسسة الضمان الاجتماعي بعد إنشائها.

ونوه الجمل إلى أهمية أن يتم استثمار الأموال المستقطعة من الفئات المختلفة المشاركة في صندوق الضمان من أجل زيادتها وتطوير إمكانات الصندوق.

وقال: يمكن تنمية مال المؤسسة من خلال افتتاح مشاريع استثمارية في البلد يعود ريعها إلى صندوق المؤسسة، ليزداد بذلك رأسماله، وتستطيع المؤسسة بعد ذلك أن تقدم خدمات أفضل.

وزاد: يمكن مثلاً إقامة مشاريع إسكانية بأسعار مخفضة أو مشاريع مشابهة يمكن أن تعود بالنفع على المؤسسة، وتمنع إفلاسها في حال مرت المؤسسة بأوضاع خاصة، مثل ارتفاع مستوى البطالة كما هو حادث الآن في الأراضي الفلسطينية.

وحول إمكانية مساهمة الأطراف المختلفة في صندوق الضمان الاجتماعي، قال الجمل: في البداية، يجب أن نحسم موضوع الصندوق لنعرف من الذي يقبل ومن الذي يرفض.

وتوقع أن يواجه الصندوق المزمع تشكيله "تعتناً من أصحاب العمل الذين يعتقدون أن تشكيل الصندوق سيكون على حسابهم".

وقال: نواجه كثيراً من المشاكل من أصحاب العمل في تحصيل استحقاقات الموظفين والعمال، إلا أن هناك عدداً محدوداً من المؤسسات التي تعمل بأنظمة من الضمان الاجتماعي، مثل البنوك التي تستقطع الاستحقاق المالي من الموظفين وتخرجه في البنوك من أجل حماية حق العاملين فيها.

بدوره، يؤكد المحامي كرم نشوان مدير مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في غزة، على أهمية الضمان الاجتماعي في حياة الشعوب، ملقياً اللوم على السلطة بشأن عدم الاهتمام بانجاز هذه القضية المهمة حتى الآن.

وقال: لا بد من توزيع عادل للثروات في هذا البلد، فلا يعقل أن يتلقى بعض الموظفين ما يزيد على ثلاثة آلاف دولار في حين يتضور غيرهم جوعاً.

وأضاف: للاسف، فإن المال العام يستخدم لحزب السلطة في كل من رام الله وغزة، وهناك مال عام لا يوزع على الناس بشكل عام.

ويؤيد نشوان بشدة إنجازاً سريعاً لنظام الضمان الاجتماعي، لافتاً إلى إمكانية إيجاد موارد مالية جديدة لصندوق الضمان الاجتماعي.

وقال: إن الأموال التي تأتي إلى البلد على شكل "كوبونات" مساعدة تشكل مبالغ مالية كبيرة، ولو جاءت إلى الصندوق لوجدنا أموالاً كثيرة تدخل إلى الصندوق.

ونوه إلى أن تشكيل صندوق الضمان الاجتماعي سيشرح كثيراً من الدول المانحة على توريد أموال لهذا الصندوق بدل أن ترسلها على شكل "كوبونات" فقط.

ولفت نشوان إلى أن "الخروج من دوامة عدم وجود نظام ضمان اجتماعي يتطلب إنهاء الانقسام، حتى تتمكن المؤسسة التشريعية من إنجاز قانون الضمان الاجتماعي وإقراره".

## موارد مالية مقترحة

يذكر أن مسودة مشروع قانون الضمان الاجتماعي المطروحة للنقاش حالياً تحدثت في المادة رقم ٢٣ من الفصل الثاني عن الموارد المالية للمؤسسة، مؤكدة أنها تشمل الاشتراكات الشهرية التي يؤديها المشغل والمؤمن عليهم وأي مبالغ إضافية وغرامات وفوائد مرتبة وفق أحكام هذا القانون، إلى جانب ريع استثمار أموال المؤسسة واشتراكات الحكومة، وما يخصص في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية لدعم المؤسسة.

كما تشمل المصادر المالية وفق المسودة الهيئات والإعانات والتبرعات والوصايا ومساهمة القطاع الخاص، من خلال التزامه بمسؤوليته الاجتماعية، وفقاً للتقاعديات التي ستعقد ما بين المؤسسة والأجسام الممثلة لهذا القطاع.

كما تشير وثيقة المبادئ حول مشروع قانون الضمان الاجتماعي إلى أن موارد النظام تتكون بشكل رئيسي من مساهمات منتظمة لكل من العاملين وأرباب العمل وفقاً للنسب التي يقرها التشريع، وعوائد الاستثمارات التي

ستقرها المؤسسة المختصة بإدارة هذا النظام، على أن تحدد السياسات الاستثمارية وتر من قبل الهيئة المرجعية الأعلى لهذه المؤسسة، وأن تكون في مجالات استثمارية آمنة، إضافة إلى ما يخصص في موازنة السلطة لدعم النظام، كتمويل حكومي من الممكن استخدامه في تقديم المساعدات الاجتماعية ونفقات البطالة ومواجهة أي عجز يتعرض له النظام، ومساهمة القطاع الخاص من خلال التزامه بمسؤوليته الاجتماعية وفقاً لما يتم التوافق عليه.

كما تتحدث وثيقة المبادئ عن الموارد التي يمكن الحصول عليها عند وجود جسم مختص بإدارة النظام، من المبالغ المستحقة للعمال في إسرائيل، حيث بالإمكان نقل حقوق العاملين الفلسطينيين لدى الجانب الإسرائيلي للنظام لصالح العمال، على أن تتم موافقة هذه الحسابات لصالح أصحابها وفقاً للقانون المقترح.

## مشاكل وعقبات

ويقول أصحاب الخبرة في قوانين الضمان الاجتماعي، إن إحدى المشاكل التي قد تعترض تطبيق القانون في الأراضي الفلسطينية تتمثل في عدم وعي أصحاب العمل بأهمية القانون.

وعلى الرغم من أن صاحب العمل (س.م) يؤيد فكرة قانون الضمان الاجتماعي، فإنه يرفض تطبيقها في ظل الظروف الحالية.

وقال صاحب العمل الذي يشغل عشرة عمال في مصنع، إن الخسائر الهائلة التي تكبدها خلال الانتفاضة الحالية تمنعه وغيره من مجرد التفكير في الموافقة على استقطاع نسبة من الأموال ليتم وضعها في صندوق الضمان الاجتماعي.

وتابع: أنا أدرك الظروف الصعبة للعمال، ولكني أيضاً أعاني من ظروف متشابهة تؤثر على عملي، والأرباح التي أجنيتها تكاد لا تغطي نفقات تشغيل المصنع.

وأضاف: إذا حدث نمو اقتصادي واستقرار، وأصبح لدينا عمل منظم، يمكن أن نوافق على نظام الضمان الاجتماعي وتطوير موارده المالية.

وكانت نتائج استطلاع رأي أجرته المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية "مواطن" لأصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمستخدمين فيها بشأن استعدادهم للانضمام لنظام التأمينات الاجتماعية في حال إقراره في الأراضي الفلسطينية، أشارت بشكل عام إلى أن غالبية أصحاب العمل لديهم معرفة سطحية سابقة عن نظام الضمان الاجتماعي من حيث الحقوق والواجبات وانعكاساته على المجتمع، حيث أشار ٧٠٪ منهم إلى ذلك، مقابل ٢١٪ منهم لديهم

معرفة تفصيلية عن النظام، والباقي (٩٪) ليست لديه معرفة بالنظام.

وتعكس هذه النسبة حقيقة وجود عدد من أصحاب العمل ليست لديهم فكرة عن النظام وأهميته على الرغم من أنهم مسؤولون عن فئة من المستخدمين بأجر.

وعلاوة على نسبة من ليست لديهم معرفة بالنظام، هناك ١٦٪ من أصحاب العمل، ومن ضمنهم من ليست لديهم المعرفة، لا يؤيدون إقرار قانون لنظام الضمان الاجتماعي الإلزامي، بعد أن تم تعريفهم بالنظام وأهميته للمجتمع وسوق العمل وانعكاساته الإيجابية على مؤسسته على المديين القصير والبعيد.

وعلى الرغم من التعريف بالنظام، بقي ١٤٪ من أصحاب العمل لا يرون أن للنظام انعكاساً إيجابياً على مؤسساتهم بشكل مباشر أو غير مباشر.

وأظهر استطلاع الرأي أن ٨٤٪ من أصحاب العمل يؤيدون إقرار قانون

الضمان الاجتماعي والعمل بالنظام، ولكن عندما تم سؤالهم عن الاستعداد للمساهمة في النظام يدفع ما يستحق على المؤسسة عن موظفيها، تبين أن ٣٨٪ منهم غير مستعدين للمساهمة في النظام.

ويمكن الاستنتاج إنه فيما لو ترك نظام الضمان الاجتماعي اختياريًا لقطاع المؤسسات الخاصة والأهلية التي تشغل عدداً لا يزيد على ٦ مستخدمين، سينضم للنظام ٦٢٪، أي أكثر من النصف.

ويؤكد عبد الله كلاب مدير إدارة التفتيش والمتابعة في وزارة العمل بالحكومة المقالة، على أن الأوضاع التي تعيشها الأراضي الفلسطينية تؤثر بشكل كبير على وعي أرباب العمل بشأن المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي إن وجد في الأراضي الفلسطينية.

وقال: نحن نواجه صعوبات كبيرة مع أصحاب العمل عندما نرسل لهم مقيتشرين، فما بالك لو تحدث المفتشون أو الوزارة معهم عن نظام الضمان الاجتماعي؟!

وأوضح كلاب أن إدارة التفتيش في وزارة العمل لها صفة الضبط القانوني، إلا أنها تقديراً لظروف المواطنين وأصحاب العمل تميل إلى التوعية والإرشاد من أجل خلق ثقافة بهذا الخصوص.

ونوه إلى أن "فكرة الضمان الاجتماعي جيدة، وقد يرحب بها أصحاب العمل، إلا أن التطبيق سيواجه بعقبات كبيرة"، لافتاً إلى إمكانية تغيير الصورة إذا حدث استقرار اقتصادي في الأراضي الفلسطينية.

وذكر أن بعض الشركات الكبيرة والمستقرة تطبق أنظمة للضمان الاجتماعي على موظفيها وحدها، الأمر الذي يحمي الموظفين من كثير من المشاكل.

وعن فكرة تطوير الموارد المالية لصندوق الضمان الاجتماعي، أشار كلاب إلى ضرورة ذلك، مشدداً على "أهمية استثمار أموال الضمان الاجتماعي داخل البلد بعيداً عن الاستثمار في البورصات العالمية التي يمكن أن تؤثر على مستقبل هذه الأموال واحتمالية ضياعها في أية هزة مالية قد تعصف في العالم".

وقال: يمكن أن يتم فتح مشاريع استثمارية كبيرة، يتم من خلالها تشغيل وزيادة أموال صندوق الضمان الاجتماعي بعيداً عن المخاطرة.

بدوره، يلوم سعيد المدلل مدير عام دائرة التشغيل والاستخدام في وزارة العمل سابقاً، ما أسماه "الجمود الفكري في تنمية الموارد المالية لصندوق الضمان الاجتماعي".

وقال: بالأساس، يجب إيجاد نظام الضمان الاجتماعي، والعمل بكل جهد من أجل تنمية الموارد المالية لهذا الصندوق، لافتاً إلى أن "وجود نظام التأمين والمعاشات في السلطة الوطنية يحمي كثيراً من الموظفين من الفاقة والحاجة، ووفر لهم سبل العيش الكريم".

وتابع: أعتقد أن وجود نظام الضمان الاجتماعي كان سيحمي كثيراً من الناس من شبح البطالة الذين يعيشون فيه.

ويعزو المدلل غياب صندوق الضمان إلى عدم وجود عمل منظم في الأراضي الفلسطينية، ما أضر بالعمال وصاحب العمل والمعينين بوجود نظام ضمان اجتماعي كافة.

وبين الحاجة للضمان، والرغبة الواضحة في وجود صندوق ضمان اجتماعي، يبقى المطلوب إقرار القانون بكل تفاصيله، بما فيها تطوير موارده المالية وتنميتها.

# تباين الآراء حول الهيكلية الأمثل لإدارة نظام الضمان الاجتماعي والغالبية تؤيد مزيجاً بين القطاعين الحكومي والخاص

محمد الجمل



أجمع خبراء في الاقتصاد ونواب وممثلون عن القطاع الخاص، على الدور الهام للمؤسسة أو الهيئة التي ستقود أي نظام للضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، مؤكداً أن النجاح في تشكيل مؤسسة أو هيئة قوية تمتلك صلاحيات وإمكانات كبيرة، وتضم خبرات وكفاءات على درجة عالية، يعتبر من أهم عناصر النجاح لهذا النظام.

وعلى الرغم من التوافق على أهمية المؤسسة ودورها في إدارة هذا النظام، الذي وصف بالمهم والمعقد، فإن تبايناً في الآراء بدأ واضحاً حول هيكلية تلك المؤسسة، والطريقة الأمثل لتشكيلها، ففي حين رأى البعض أن الجهات الحكومية هي الأقدر على تشكيل تلك المؤسسة وإدارة النظام، طالب آخرون بضرورة أن تتكون المؤسسة من مزيج ما بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص، في حين شدد آخرون على ضرورة أن يتولى القطاع الخاص وحده إدارة هذا النظام، بعيداً عن تدخلات الحكومة.

وأيد غالبية المتحدثين لـ "آفاق برلمانية" ما حددته مسودة القانون الخاص بنظام الضمان الاجتماعي، من هيكلية للمؤسسة أو الهيئة التي ستتولى مسؤولية نظام الضمان الاجتماعي، والتي تتكون وفق المسودة، من هيئة أمناء تتولى رسم السياسات الخاصة بالمؤسسة، وتعتبر بمثابة الهيئة المرجعية العليا لها، يترأسها رئيس الوزراء، وبعضوية كل من وزراء العمل والشؤون الاجتماعية والمالية، وأعضاء يمثلون العمال وآخرين يمثلون أصحاب العمل وخبراء.

وتتكون اللجنة كذلك من مجلس إدارة يتولى تنفيذ السياسات التي تقرها هيئة الأمناء والتوجيه والإشراف على عمل المؤسسة، وأن يبتثق عنه إدارة تنفيذية للمؤسسة (مدير تنفيذي متخصص من ذوي الخبرة والكفاءة يعين من قبل مجلس إدارة المؤسسة)، وأن يأخذ بعين الاعتبار الوقت الزمني اللازم لبناء المؤسسة وضرورات تأهيل الكادر الوظيفي فيها، وكذلك وجود مجلس استشاري متخصص بإدارة استثمارات المؤسسة (صندوق استثمارات مؤسسة الضمان).

## الصلاحيات والإمكانات سر النجاح

من جانبه، أكد الدكتور معين رجب، أستاذ الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة الأزهر في غزة، على ضرورة أن تتمتع أية جهة أو لجنة مسؤولة عن تطبيق نظام الضمان الاجتماعي بعدة ميزات، أهمها امتلاك صلاحيات واسعة للعمل، بغية توفير أفضل خدمة ممكنة للفئات المشاركة في النظام، مؤكداً في الوقت ذاته التشكيكية والهيكلية التي حددتها مسودة القانون.

وأوضح رجب أن الهيئة أو اللجنة يجب أن تتمتع بصلاحيات وإمكانات يضمنها القانون، بما في ذلك حق التحدث أو التفاوض مع جهات خارجية (إسرائيلية)، لتحصيل حقوق العمال الفلسطينيين، أو تنفيذ برامج وسياسات طموحة تهدف إلى تطوير النظام.

وحول هيكلية اللجنة أو الجهة التي من المفترض أن تدير هذا النظام، رأى رجب "ضرورة أن تضم اللجنة توليفة من الجهات الحكومية والقطاع الخاص، وكذلك مؤسسات المجتمع المدني غير الربحية، كمؤسسات حقوق الإنسان"، مشدداً على "ضرورة أن لا يطفى وجود أو تمثيل جهة على حساب الجهات الأخرى".

واعتبر أن وجود توليفة من أكثر من جهة يضمن نجاح عمل المؤسسة، ومراعاتها لجميع الفئات، وتلمسها مشاكل وهموم المستخدمين كافة، واحتياجاتهم الآنية والمستقبلية.

وحول موقفه من ضرورة وجود تمثيل حكومي في اللجنة، أكد رجب على أن "الحكومة لما تمتلكه من صلاحيات سيادية وإمكانات كبيرة، يمكنها أن تيسر وتسير أعمال اللجنة، بما يعود بالنفع على الفئات والجهات المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي".

وعن مهام اللجنة أو الجهة المكلفة بإدارة النظام، أكد رجب في حديث خاص لـ "آفاق برلمانية"، أن اللجنة يجب أن يكون لها مهام عديدة، بدءاً بإدارة النظام وتيسير أعماله، مروراً بمهمة جمع الأقساط والمساهمات من المؤسسات والمستخدمين، وكيفية وضعها في صندوق خاص واستثمارها، وليس انتهاء بمهمة تشكيل اللجان اللازمة من بين أعضائها أو برئاسته عضو من الهيئة، ووضع اللوائح اللازمة لتنظيم عملها، وكذلك وضع السياسة العامة لصندوق الاستثمار واستثمار أمواله، ورفع تقارير سنوية لمجلس الوزراء حول الوضع المالي للمؤسسة.

## أهمية الرقابة

وشدد رجب على ضرورة أن تكون هناك رقابة حقيقية لعمل تلك المؤسسة، وبخاصة أن عملها يحتوي على جوانب مالية.

وقال: يجب أن تخضع المؤسسة للتدقيق والمحاسبة، من خلال مكاتب متخصصة، وجهات من القطاع الخاص، ولا مانع من أن تخضع بعض الجوانب الرقابية للهيئة العامة للرقابة، باعتبارها جهة حكومية، يمكنها الإطلاع على سير العمل في المؤسسة، وضمان استمرار تقديم أفضل خدمة ممكنة للمشاركين فيها، وفقاً لأحكام القانون.

وحول أهمية الرقابة، قال رجب: الرقابة الفاعلة تضمن أفضل استغلال للأموال التي يتم تحصيلها أو جمعها من مختلف الجهات، بما في ذلك تشغيلها واستثمارها، ما يضمن الاستفادة منها، داعياً إلى أن تكون هناك تقارير دورية تعد عن أنشطة الهيئة، ومدى إنجازها مهامها، أو إخفاقها في تنفيذ بعض المهام، وخططها المستقبلية.

وفي نهاية حديثه، دعا رجب إلى الإسراع في إخراج قانون الضمان الاجتماعي إلى النور، نظراً لأهميته وإسهامه في تقديم خدمة لفتة حرمت من حقوقها في الضمان الاجتماعي، ولما له من أهمية قصوى في إشعار المستخدمين والموظفين بقدر من الأمان والضمان للمستقبل، بما يعطي عاملاً تحفيزياً للعمل والإنجاز، وبالتالي منفعة للمؤسسة والمجتمع ككل.

## مطالبة بإدارة حكومية للنظام

بدوره، شدد محمد اليازجي رئيس جمعية رجال الأعمال، عضو الغرفة التجارية في قطاع غزة، على ضرورة أن تتولى الحكومة إدارة أية مؤسسة أو هيئة تدير نظام الضمان الاجتماعي، لما للأخيرة من قوة وصلاحيات ونفوذ يمكنها من إدارة مثل هذا النظام الواسع والمعقد، على حد تعبيره.

وأشار اليازجي إلى أن "القطاع الخاص المنهك في قطاع غزة والمكبّل بالقيود والحواجز الإسرائيلية في الضفة، من الصعب أن يدير نظاماً كبيراً كالضمان الاجتماعي"، على الرغم من أنه طالب بتمثيل للقطاع الخاص في هذا النظام، بما يعطي الإمكانية للإطلاع على النظام وآليات العمل المتبعة، ومراقبة الجوانب المالية والإدارية.

وأيد التشكيل والهيكلية التي عرضتها مسودة القانون لمؤسسة الضمان الاجتماعي، موضحاً أنها "تعتبر التشكيلة الأمثل لإدارة هذا النظام، وتوفر له وفق تركيبتها عوامل النجاح والاستمرار".

وطالب بأن تحظى أية هيئة أو مؤسسة لإدارة نظام الضمان الاجتماعي برقابة حكومية وأهلية، لضمان نجاحها في إدارة النظام، الذي أكد أنه كان ولا يزال مطلباً مهماً من مطالب القطاع الخاص، لاسيما في قطاع غزة.

وتابع يقول: ننتظر من أية جهة قد تتولى إدارة هذا النظام، أن توفر للعمال والمستخدمين حقوقهم، وأن تنهي آلاف الإشكالات بينهم وبين مشغليهم، وأن تهيئ أجواء إيجابية للعمل بما يعود بالنفع على العمال وأصحاب الشركات والمصانع.

وشدد اليازجي على ضرورة تطبيق مثل هذا النظام بأقصى سرعة ممكنة، لسد ما وصفه بالثغرات في القوانين الخاصة بالعمال والمستخدمين، موضحاً أن "أصحاب الشركات والمصانع يواجهون عشرات القضايا اليومية من عمال يطالبون بحقوق لا يستحقونها"، على حد قوله، لافتاً إلى إن "القانون في حال طبق سيرى أصحاب الشركات والمصانع من هموم المكافآت ومشاكل العمال".



## رقابة دولية

أما الخبير الاقتصادي محمد سكيك، من مركز التجارة الفلسطيني "بال توريد"، فأكد أن نجاح أي نظام أو قانون للضمان الاجتماعي يعتمد على عنصرين أساسيين، أولهما تركيبة المؤسسة أو الهيئة التي ستدير هذا النظام، وثانيهما مدى نجاعة الرقابة المالية والإدارية في مراقبة ومحاسبة من يدير النظام. وعن الهيكلية شدد سكيك على ضرورة أن تكون الهيكلية والإدارة مزدوجة ما بين الحكومة والقطاع الخاص، وأن لا يكون تمثيل القطاع الخاص فيها مجرد تمثيل شكلي.

وأشار إلى ضرورة أن تضم الهيكلية أو المؤسسة التي ستتولى إدارة نظام الضمان الاجتماعي خبراء وكفاءات ذات علاقة بالأنظمة الإدارية والاقتصادية، وأشخاص يتمتعون بخبرة كافية لإدارة مؤسسة بهذا الحجم والأهمية.

وعن الرقابة، أكد سكيك في حديث لـ "آفاق برلمانية"، على أن "نظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة والضفة الغربية سيكون مختلفاً بالتأكيد عن أي مكان في العالم، نظراً للظروف الاستثنائية التي يواجهها الفلسطينيون من احتلال ووجود لقوى سياسية ذات تأثير قوي على مجمل الأوضاع الاقتصادية والسياسية، لذا يجب أن تكون هناك رقابة فاعلة على هذا النظام، والجهة المكلفة بإدارته حتى يتحقق النجاح لهذا النظام الفلسطيني الناشئ".

وأوضح أن "الخبرات الماضية أثبتت مدى عجز وسائل الرقابة المحلية، لذا يجب أن يحظى هذا النظام برقابة دولية أو إقليمية، وبخاصة أنه يمس قطاعات واسعة من الأشخاص، وفي حال ترك دون رقابة قد تصيبه آفة الفساد والمحسوبيات". ونوه إلى أن آليات الرقابة وأشكالها والجهة المكلفة بها يجب أن يتم الاتفاق عليها، وأن تخضع لقوانين وأسس تضمن شفافية عمل مؤسسة الضمان الاجتماعي، وتتجنب أي تدخلات في عملها.

كما طالب سكيك بأن تتمتع مؤسسة الضمان الاجتماعي بقدر كافٍ من الاستقلالية الإدارية والمالية، وأن تمنح هامشاً من الصلاحيات، لتتمكن من القيام بالمهام المكلفة بها، وتحقيق الهدف الأساسي الذي أنشئت من أجله.

وعن أهمية هذا النظام، أكد سكيك أن القطاع الخاص بحاجة ماسة لنظام ضمان اجتماعي قوي وشامل، يعطي المستخدمين حقوقاً حرّموا منها لعقود، ويوفر لهم نوعاً من الأمان الاقتصادي المستقبلي، متمنياً أن يتم تطبيق هذا النظام بأسرع وقت ممكن، وأن يتم تجاوز كافة العقبات والصعوبات التي من شأنها تأخير خروجه إلى حيز التنفيذ.

## إدارة من القطاع الخاص

أما النائب عن كتلة "فتح" البرلمانية أشرف جمعة، فرأى أن ثمة مجموعة من العوامل إذا ما طبقت بشكل جيد من شأنها تشكل نظام ضمان اجتماعي على مستوى جيد، بإمكانه أن يحقق قدراً من الأمان والاستقرار لآلاف العمال والمستخدمين وموظفي القطاع الخاص.

ولفت جمعة إلى إن أهم تلك العوامل هي هيكلية النظام أو الجهة أو المؤسسة التي من المفترض أن تقوده وتشرف عليه.

وبين أن "نظام الضمان الاجتماعي يشبه شركة كبيرة يساهم فيها عدد كبير من العمال والموظفين والمستخدمين، بهدف تحقيق نوع من الأمان والاستقرار المستقبلي"، موضحاً أن "هؤلاء المساهمين هم أكثر الناس حرصاً على نجاح هذه الشركة واستمرارها، لذلك يجب أن تكون القيادة منهم وفقاً لمعايير يتم تحديدها لاحقاً".

واقترح جمعة الدعوة إلى مؤتمر عام يشارك فيه المساهمون في هذا النظام أو ممثلون عنهم، على أن يتم اختيار جمعية عمومية، ومنها يتم انتخاب مجلس إدارة، أو مجموعة لتسيير هذا النظام المهم.

ولفت إلى أن الاختيار يجب أن يكون على أسس أبرزها الخبرة والكفاءة العلمية والعملية، ومعرفة في الاقتصاد وأنظمة تشغيل الأموال، وكذلك أصول وطرق الإدارة السليمة.

ونصح جمعة في حديث لـ "آفاق برلمانية" بالاستعانة بخبرات بعض الأشخاص من هيئة التأمين والمعاشات، كي يكسبوا العاملين في مؤسسة الضمان الاجتماعي الخبرات اللازمة.

وفيما يتعلق بدور الحكومة في المؤسسة، نوه إلى "ضرورة أن يكون هذا التواجد محدوداً، لا يزيد على ثلاثة أشخاص بصفة مراقب، نظراً لاحتواء النظام على أموال".

وعن دور المجلس التشريعي في مراقبة عمل المؤسسة، أكد جمعة على أهمية هذا الدور، مفضلاً إحالة الأمر إلى لجنة الرقابة في المجلس، كي تتولى هي مراقبة نشاط المؤسسة، وطرق ومصادر الحصول على الأموال، وآليات تشغيلها وصرفها.

## قانون محكم

وأكد جمعة على أهمية صياغة قانون يتم بموجبه تشكيل نظام ضمان اجتماعي قوي، يخدم فئات عريضة من المجتمع الفلسطيني.

ونوه إلى ضرورة أن يسبق صياغة القانون تشكيل لجان لدراسة المسودة التي ستقدم للمجلس التشريعي، وعقد العشرات من ورش العمل واللقاءات مع مختصين ومعنيين، للاستفادة من الآراء والمقترحات المقدمة، وتبني توصيات يمكن الاستفادة منها في صياغة هذا القانون.

وشدد على "ضرورة أن تكون القاعدة الأساسية في هذا القانون خدمة المواطنين والتخفيف عنهم، وأن يحدد هذا القانون الأمور كافة، ويتفادى عيوب قانون التأمين والمعاشات، ويحتوي على مجموعة من اللوائح والأنظمة المحكمة"، موضحاً أنه في حال ثبت وجود عجز أو قصور في جانب من جوانب القانون، يجب إحالته إلى المجلس التشريعي مجدداً، لإجراء بعض التعديلات عليه، ليتواءم مع متطلبات المرحلة.

وحث جمعة الجهة المشرفة على تطبيق نظام الضمان الاجتماعي في المستقبل على أن تأخذ في الاعتبار عدداً من التجارب المماثلة في دول حظي النظام فيها بنجاح، وحققت نتائج جيدة، لتتم دراسة هذه التجارب، والاستفادة منها، وبخاصة أن هذا النظام ناشئ في الأراضي الفلسطينية.

## لجنة الحوكمة

وفيما يتعلق بمقترح تشكيل لجنة من داخل الهيئة تسمى لجنة الحوكمة، وهي لجنة مكونة من ثلاثة أعضاء يرعى تمثيل القطاعين العام والخاص فيها، أيد جمعة هذا المقترح، وبخاصة أن مسودة القانون حددت مهام هذه اللجنة.

وأوضح أن مهام اللجنة كما بينتها مسودة القانون، تتعدد ما بين التنسيب للهيئة بأسس ومعايير الحوكمة الرشيدة في المؤسسة، لإقرارها ووضع الضوابط وآليات تعزز الالتزام بهذه الأسس والمعايير، وكذلك وضع سياسات لمنع تضارب المصالح والإقرارات المطلوبة من أعضاء كل من هيئة الأمانة ومجلس الإدارة ولجنة الاستثمار، والتأكد من مدى الالتزام بتلك السياسات، إضافة إلى مراجعة الهيكل التنظيمي للمؤسسة من حيث توزيع المسؤوليات وتفويض الصلاحيات، والتأكد من وجود آليات وسياسات سليمة لتقييم الأداء والمساءلة، وليس انتهاء بالتأكد من توفر مدونة لقواعد السلوك تحكم أخلاقيات وسلوكيات الوظيفة وتعميمه على موظفي المؤسسة كافة، والتأكد من الالتزام بها، ووضع الأسس التي تنظم عمليات تمثيل المؤسسة في هيئات مديري ومجالس إدارة الشركات المساهمة فيها، بما يشمل تقييم الأشخاص المقترحين لتمثيل المؤسسة.

## رقابة بثلاثة مستويات

من جانبه، اعتبر خليل شاهين رئيس وحدة الحقوق الاقتصادية في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان في غزة، أنه من الضرورة بمكان أن تكون المؤسسة أو الجهة المكلفة بإدارة نظام الضمان الاجتماعي ذات قدرة وإمكانات كبيرة تمكنها من تنفيذ برامج وأنشطة ذات طابع شمولي، تقدم خدمات لمعظم فئات المجتمع، وبخاصة الفئات المهمشة والفقيرة.



أو هيئة تابعة لمجلس الوزراء، أو مشكلة من الرئيس، أبدى آخرون مخاوف من مثل هذا الإجراء، وبخاصة في ظل حالة الانقسام الحالية، وإمكانية تدخل الحزبية والفئوية في عمل تلك اللجنة، ومدى تأثير ذلك على مصالح المواطنين.

وعلى الرغم من أن البعض أبدى بشدة تولي القطاع الخاص إدارة هذا النظام، عبر آخرون عن مخاوف حيال ذلك، مشككين في قدرة هذا القطاع على إدارته بشكل ناجح.

وقال المواطن أحمد جبر، وكان يعمل في شركة مقاولات قبيل الحصار المفروض على القطاع، إنه يحلم بنظام ضمان اجتماعي قوي، يوفر حقوق العمال والمستخدمين، أسوة بنظرائهم في الدول الأخرى.

وأوضح جبر وهو عاطل عن العمل منذ سنوات عدة، أنه لا تعنيه كثيراً الجهة التي ستتولى إدارة هذا النظام، بقدر ما تعنيه قدرتها على خدمة العمال والمستخدمين.

أما المواطن إبراهيم ماضي، وكان يعمل في الأنفاق، وحالياً عاطل عن العمل، فطالب بإدارة حكومية لهذا النظام، معتبراً أن الحكومة بإمكاناتها الكبيرة هي الأقدر على إدارته.

بدوره، دعا المواطن شريف مصطفى، وعمل لسنوات عدة في مؤسسة دولية، وتوقف عن العمل بسبب تقليص تلك المؤسسة أنشطتها وبرامجها في القطاع، فلم يبد اهتماماً بتشكيل اللجنة التي ستقود هذا النظام، بقدر اهتمامه بمدى قوة تلك اللجنة وامتلاكها صلاحيات واسعة قادرة على تحصيل حقوق العمال، التي أحجف قانون العمل الفلسطيني ببعضها، حسب رأيه، "حيث لا يعطي القانون العامل الحق الأدنى من حقوقه، ومنها أن المشغل يعطي العمال بعد الاستغناء عن خدماتهم راتب شهر واحد فقط عن كل عام من العمل"، وهذا برأي مصطفى "إجحاف وظلم للعمال".

مساهمات الحكومة، قد لا تكون كافية لتطبيق نظام ضمان اجتماعي شامل، يقدم خدمات لقطاعات واسعة داخل المجتمع، ويوفر قدراً من الأمان المستقبلي للأسر. وشدد على ضرورة اللجوء للدول المانحة لدعم بعض البرامج والأنشطة ولو بصورة مؤقتة "في البداية"، وبخاصة فيما يتعلق بإعداد موازنات خاصة لمواجهة الفقر والبطالة، على أن تبدأ المؤسسة بالاعتماد على الموردين سالف الذكر مستقبلاً، بعد أن تكون قد حققت قدراً من النجاح، كما حققت استثماراتها أرباحاً جيدة.

وشدد شاهين على ضرورة أن تلتزم أية مؤسسة أو جهة مكلفة بإدارة نظام الضمان الاجتماعي بمجموعة من الضوابط والمعايير لتحقيق أفضل خدمة ممكنة، وأقصى درجات العدالة والشفافية، لافتاً إلى أن أول تلك الضوابط وأهمها ضرورة أن ينتفع أكبر عدد من الأفراد بنظام الضمان الاجتماعي "نظام شامل"، وأن يقدم هذا النظام خدمات ملائمة وكافية للأفراد، إضافة إلى تمتع جميع المنتفعين من النظام بالمساواة وعدم وجود تمييز فيما بينهم، سواء على اعتبار الجنس أو اللون أو الانتماء السياسي، وضرورة احترام الإجراءات والقوانين كافة، وضمان عدم تجاوزها، أو استثناء بعض اللوائح تحت أي ظرف كان.

وفي نهاية حديثه، تطرق شاهين إلى نماذج من أنظمة الضمان الاجتماعي على مستوى العالم، لافتاً إلى أن الدول المتقدمة "دول الرفاه"، يتمتع أفرادها بنظام ضمان اجتماعي شامل، منذ الولادة وحتى الوفاة، ويشملوا بكافة أنواع الرعاية، وبمستويات متعددة من الخدمات.

### آراء المواطنين

أما المواطنون، فقد أبدوا تبايناً في الآراء حول الجهة الأجدر بإدارة النظام، ففي حين رأى البعض ضرورة أن تتولى الحكومة إدارة هذا النظام، عبر لجنة

وعبر شاهين عن اعتقاده بضرورة أن تتولى الجهات الحكومية إدارة تلك المؤسسة، لما للحكومة من إمكانيات وقدرات كبيرة، وموارد مادية وبشرية واسعة، مشدداً على ضرورة إشراك القطاع الخاص في تلك المؤسسة، لتحقيق مبدأ الشراكة والشفافية.

وفيما يتعلق بأهمية الرقابة التي يجب أن تخضع لها مؤسسة الضمان الاجتماعي، نوه شاهين إلى أن "الرقابة يجب ألا تكون عشوائية، وأن تنفذ بثلاثة مستويات، أولها مراقبة الخطط الإستراتيجية التي تضعها المؤسسة لتنفيذ برامج الضمان الاجتماعي، سواء أكانت هذه الخطط على المدى الطويل أم المتوسط القصير".

أما عن المستوى الثاني من الرقابة، فقال شاهين: يجب أن يخضع تنفيذ الخطط المعدة لمراقبة فاعلة، للتأكد من مدى تنفيذها بصورة جيدة، وانسجامها مع احتياجات الأفراد، ومواءمتها للواقع.

وأردف قائلاً: أما عن المستوى الثالث من الرقابة وهو الأكثر أهمية، فيتركز على تقييم المرحلتين السابقتين، ومدى نجاح المؤسسة أو الجهة المكلفة بتنفيذ البرامج في تطبيقها، ومدى النجاح الذي حققتة تلك البرامج، وانسجامها مع احتياجات الأشخاص.

وشدد شاهين على ضرورة أن تتمتع الميزانيات والخطط التي تضعها مؤسسة الضمان الاجتماعي بمرونة كافية، وأن تكون قادرة على مواجهة أي مستجدات أو طوارئ قد تحدث، منوهاً إلى ضرورة إعداد خطط وميزانيات للتعامل مع الطوارئ أو الكوارث الطبيعية ضمن نظام الضمان الاجتماعي.

### الحاجة لتمويل كبير

وعن تمويل تلك المؤسسة وموازنتها، أكد شاهين على أن التبرعات والأقساط التي يتم جمعها من الأفراد والشركات والمساهمين في النظام، مضافاً إليها



## من إصدارات مواطن لعامي ٢٠٠٩-٢٠١٠



### سلسلة رسائل الماجستير الانتخابيات والمعارضة في المغرب بين التحول الديمقراطي واستمرارية النظام السلطوي (١٩٩٧-٢٠٠٧) نشأت عبد الفتاح

تجري الانتخابات اليوم في غالبية الأنظمة حول العالم، الديمقراطية منها والسلطوية، وفي العقدين الأخيرين، تزايد إقبال الحركات الإسلامية على المشاركة في هذه الانتخابات، وبخاصة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ولا نبالغ إذا قلنا إن المعارضة الحقيقية في مشرق العرب ومغربها اختزلت في المعارضة الإسلامية، كونها الوحيدة التي تمتلك مشروعاً يناقش مشروع النظام. فبينما يرى العديد من الباحثين والمراقبين السياسيين أن بعض مظاهر اللبرلة الاقتصادية والسياسية... التي يرضخها النظام في جسم الحياة السياسية مؤشراً جيداً على تحقيق تقدم باتجاه التحول الديمقراطي، انطلاقاً من نظرية التحول الديمقراطي، فإن هذه الدراسة ترى أن هذا التفسير غير دقيق لفهم سلوك النظام المغربي، وتقترح بالمقابل نظرية البتريمونيالية الجديدة لتفسير استمرار السلطوي في العالم العربي بشكل عام، والمغرب لأقصى بشكل خاص. يرتكز هذا الكتاب بالأساس على دراسة عملية مشاركة حزب العدالة والتنمية المغربي في الانتخابات، وإمكانية إسهامه في التقدم باتجاه التحول الديمقراطي في المغرب الأقصى، أو بالمقابل إسهامه في تراجع المسيرة الديمقراطية، والعمل على تعزيز آليات النظام البتريمونيالي الجديد في مواجهة الأزمات المختلفة.



### سلسلة التجربة الفلسطينية أنيس صايغ والمؤسسة الفلسطينية السياسات، الممارسات، الإنتاج محرر الكتاب: سميح شبيب

شكل الدكتور أنيس صايغ حالة جميلة في الثقافة الفلسطينية. فقد أحب عمله، واستبد به حبه لمركز الأبحاث. كان يسكن في منزل متواضع لا يبعد كثيراً عن المركز. وقد اعتاد الوصول إلى مكتبه قبلنا جميعاً سيراً على الأقدام دون سيارة أو حراسة. يصل في الساعة الثامنة إلا خمس دقائق، ويغادر في الساعة الثانية وخمس دقائق، بعد أن نكون جميعاً قد غادرنا المركز، ليلتحق بزوجه السيدة هيلدا، وهي زميلتنا في العمل، سيراً على الأقدام ودون حراسة.



### العتبة في فتح الإبتيم إسماعيل ناشف

هذا الكتاب كيف يبدو العالم إذا نظرنا إليه من فلسطين؟ هذا هو السؤال الذي أطلق هذه الرحلة في البحث والاستكشاف عن أبنية إنتاج المعرفة الحديثة، ومن ثم عن المعرفة بشكل عام. فمما لا شك فيه أن الذات، في بحثها عن مستقر لها، لا تجد إلا رحلاتها كمرتكز ترى منه هذا العالم، وذلك لتصوغه بمقدار، وليصوغها بمقادير أخرى؛ إذ ما فتئت الذات الفلسطينية تصطم بجدار يردّها مرّة تلو الأخرى إلى سكوت شبه أولي، يمنع عنها رحلتها في الاستكشاف، يحيل تحققها إلى مستحيل أبيض، لا لون.



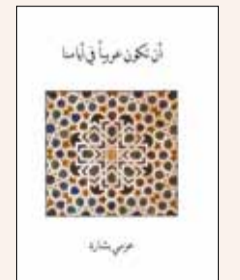
### سلسلة التجربة الفلسطينية شفيق الحوت محرر الكتاب: سميح شبيب

تكريماً لروح الفقيه شفيق الحوت، ولدوره السياسي والكفاحي، جاء إصدار هذا الكتاب، وبمشاركة سياسيين وكتاب وباحثين، منهم من عاصر الفقيه وكان شريكاً في بعض المحطات السياسية المشتركة، ومنهم من قرأ وبحث في كتبه السياسية وهي متنوعة وغنية. شارك في إعداد فصول هذا الكتاب، كل من: أوس داوود يعقوب، أحمد مجدلاوي، عبد الرحمن الحاج إبراهيم، عبد الرحيم ملوح، قيس عبد الكريم (أبو ليلي)، ماجد كيالي، نبيل عمرو. ما نرجوه هو أن تشكل هذه الفصول السبعة إضاءات على حياة الفقيه ودوره السياسي والكفاحي عموماً، ليس في سياق التكريم فحسب، بل إغناء للمعرفة التي راكمها الفقيه، ونذر حياته من أجلها، بدءاً من النكبة العام ١٩٤٨ وفقدان الوطن، مروراً بالمرحلة السياسية كافة؛ تأسيس منظمة التحرير الفلسطينية العام ١٩٦٤ التي كان عضواً في لجننتها التنفيذية الأولى، أحداث أيلول في الأردن العام ١٩٧٠، الحرب الأهلية في لبنان، النقاط العشرة، الاجتياح الإسرائيلي للأراضي اللبنانية العام ١٩٨٢ وخروج منظمة التحرير الفلسطينية من لبنان، الانقسام الفلسطيني العام ١٩٨٣، الاتفاق الفلسطيني-الإسرائيلي العام ملامح رجل مؤسس قدير كان موضع إجماع الفلسطينيين على الرغم من اختلافاتهم.



### النساء والقضاء والقانون دراسة انثروبولوجية للمحكمة الشرعية في غزة نهضة شحادة

المحكمة الشرعية هي أفضل نافذة للاطلاع على المجتمع الفلسطيني، حيث تتبلور فيها علاقات القوة المتمثلة في الجندر، والطبقة، والمستوى الاجتماعي، بأوضح ما يكون. اعتمدت هذه الدراسة على سوسيولوجيا القانون التي تضع الحياة الاجتماعية، وليس أهداف المشرعين، في محور الاهتمام. وتذهب الدراسة إلى القول أن قانون الأسرة المدون لا يطبق في الفراغ، وإنما بارتباط شديد بالسياق الاجتماعي السائد. حيث تؤثر في نتائجه رؤية القضاة للعالم، وبنية «الدولة» وفعل الناس، رجالاً ونساء. لقد حاولت هذه الدراسة أن تجيب عن مجموعة من الاسئلة المتعلقة بالممارسات القانونية في المحاكم الشرعية، حيث سعت إلى استكشاف كيفية تعامل القضاة والمحامين والمتقاضين، والفاعلين الآخرين مع القانون. لقد نظرت الدراسة إلى تقاطع وتأثير التمايز الاجتماعي السائد بين المتقاضين والقضاة على تطبيق قانون الأسرة. واشتمل ذلك على دراسة الوسائل والصادر التي يعتمد عليها الفاعلون أثناء التقاضي لتقوية مواقفهم. وكشفت الدراسة عن وجود تباين خاص بين التصور الأيديولوجي لقانون الأسرة الإسلامي وتطبيقه السياقي المختلف تماماً. إن تدوين قانون الأسرة الإسلامي ليس مرادفاً لنهاية المرونة والطواعية التقليديتين للفقه الإسلامي. لقد وفرت لنا ملاحظة ما يجري في المحكمة من ممارسات وتحليلها رؤية نضرة لرامي الفقه، وعدم تماثل النوع الاجتماعي (الجندر) والاستراتيجيات الشخصية فساهمت بالتالي في توفير فهم أفضل للتطبيق القانوني.



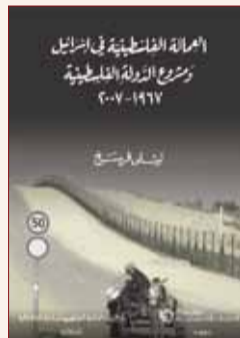
### أن تكون عربياً في أيامنا عزمي بشارة

يتألف هذا الكتاب من ثلاثة أقسام (قضايا عربية، المتغيرات الأميركية في نهاية مرحلة بوش، فلسطين والقضية الفلسطينية). وقد توزعت عليها مجموعة دراسات ومحاضرات قدمها الباحث من منتصف عام ٢٠٠٧ وحتى بداية عام ٢٠٠٩. ما يميز هذه الدراسات والمحاضرات؛ أولاً: براعة الباحث في ربط مسألة النهضة بالهوية العربية والحداثة، وربط مصير القومية العربية بمدى قدرتها على تقبل مهمات وتحديات المجتمع الحديث والعصر الحديث، ومواجهة هذه التحديات بمشروع. كما يربط بين مهمة تجديد الفكر العربي بمشروع بناء الأمة، وتحديد مطالب وبرامج في هذا الاتجاه تكون مفهومة للناس، ويمكن للناس ربطها بمصالحهم المادية والحقوقية كمواطنين. ثانياً: ما تحمله فصول الكتاب من بعد فكري جديد، وأسلوب تشخيصي تحليلي، إضافة إلى ما تجلى فيها من نبض حيوي يشير إلى ضرورة تجديد الفكر، إن كان ذلك في القضية العربية عموماً، أو القضية الفلسطينية.



### عن النساء والمقاومة الرواية الاستعمارية أميرة سلمى

كيف تظهر النساء الفلسطينيات في خطاب الباحثات الأكاديميات الغربيات؟ أي حقائق؟ وأي صور يتم استخدامها لتمثيل النساء الفلسطينيات؟ أي جوانب أو نواح من حياتهن ونضالهن يتم التركيز عليها؟ كيف تتم إعادة صياغة حياة النساء الفلسطينيات ونضالهن في هذا الخطاب، لتنتج صورة لامرأة فلسطينية، تكون مبنية وفقاً لقواعد وأحكام خطابية مؤسسية تعكس علاقات سيطرة استعمارية وتعمل على تعزيزها؟ يعمل خطاب الباحثات الغربيات عن النساء الفلسطينيات على وضع النساء الفلسطينيات على طرف مقابل ومتعارض مع الطرف الذي يقف عليه الرجال الفلسطينيون، والثقافة الفلسطينية وحركة المقاومة، بحيث تكون التقابلية الرئيسية في خطابهن ليست رجالاً/ نساءً، بل قومية/ نساء. مع إشارات مباشرة أحياناً، وغير مباشرة أحياناً أخرى، تؤكد التغييرات الإيجابية التي أدخلها الاستعمار على حياة النساء الفلسطينيات، الاستعمار الصهيوني الذي يأتي على شكل احتلال جغرافي مباشر، والتغييرات البنوية التي حدثت في المجتمع الفلسطيني بسببه، والاستعمار الغربي الذي يكون تأثيره ضمن شكله المباشر القديم الذي يرجع إلى زمن الانتداب البريطاني، وشكله الجديد الذي يمتظهر في تبعية المؤسسات الفلسطينية المحلية لتلك الغربية، بحيث يكون الطرح الذي يهدف خطاب الباحثات الغربيات إلى بيانه هو جعل النساء الفلسطينيات يدركن أن أي «تحسن» وتحديث طرأ على حياتهن كان بوجود الاستعمار وتأثيره، وأن خضوعهن سببه دونية ثقافتهم، التي تعززها حركة المقاومة، وتزيد من سيطرتها على النساء الفلسطينيات المستعمرات عند الاستقلال.



### العمالة الفلسطينية في إسرائيل ومشروع الدولة الفلسطينية ١٩٦٧-٢٠٠٧ ليلي فرسخ

هذا الكتاب منذ أن احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة سنة ١٩٦٧، كان للعمالة الفلسطينية المهاجرة يوماً فيوماً دور أساسي في ربط الاقتصاد الفلسطيني بإسرائيل. فقد استوعب هذا الاقتصاد أكثر من ثلث القوى العاملة المستخدمة، ورسم شكل التنمية الاقتصادية الفلسطينية وطبيعتها. لكن، منذ اتفاق أوسلو للسلام سنة ١٩٩١، ندرت تدفقات هجرة العمال، وهو ما سبب انخفاضاً في دخل الفرد الفلسطيني، وأدى إلى تذبذبات فحواها أن عهد هذه الهجرة وصل إلى نهايته.

يعرض هذا الكتاب أول تحليل شامل لزيادة تدفق اليد العاملة الفلسطينية إلى إسرائيل وانخفاضه، ويلقي الضوء على تبادل الاعتمادية بين مصادرة إسرائيل الأرض الفلسطينية وبين استخدام العمال الفلسطينيين، الأمر الذي يبين كيف أن هجرة العمال نجمت عن تطور ديناميات الاحتلال الإسرائيلي ونمو القوى العاملة الفلسطينية. وتحلل هذه الدراسة نمط توريد اليد العاملة الفلسطينية، ودور سياسات إسرائيل المنطقية والاقتصادية تجاه الأراضي المحتلة في إخراج العمال الفلسطينيين من الأرض، وكذلك طبيعة الطلب الإسرائيلي على العمال الفلسطينيين، خصوصاً في قطاع البناء، حيث يتركز معظم العمال المهاجرين. ويعتبر الكتاب الأول من نوعه أيضاً من حيث استكشافه طريقة تغير أنماط تدفق العمال، وانعكاس هذا التغير على عملية إعادة رسم حدود ١٩٦٧. إن تحليل القوى المتناقض ما بين الفصل والدمج بين إسرائيل والأراضي الفلسطينية يبين كيفية فصل قطاع غزة عن إسرائيل بينما تظل الضفة الغربية مدمجة في الدولة اليهودية. هذا الكتاب يهّم المختصين بالتنمية والاقتصاد، والدارسين، وكذلك صنّاع السياسة المهتمين بالصراع الفلسطيني-الإسرائيلي.



### مدخل في تاريخ الديمقراطية في أوروبا عبد الرحمن عبد الغني

هذا الكتاب تحاول هذه الدراسة استقصاء الجذور التاريخية التي استوحيت البلدان الأوروبية منها أنظمتها الديمقراطية. وبالطبع، فإن استقصاء الجذور يستدعي تناول العوامل والقوى السياسية والاجتماعية الفاعلة التي أشارت ضرورة وأهمية التحول من أنظمة حكم مركزية مطلقة ذات معالم إقطاعية ما زال بعضها قائماً، إلى أنظمة نمت وتحولت إلى ديمقراطية فيما بعد. وتكون عملية التحول محور هذه الدراسة، فقد شاركت قوى سياسية واجتماعية وتطورات اقتصادية اجتماعية في عملية التحول. كيف جرى ذلك؟ يحاول هذا الكتاب الإجابة عن ذلك.