

قراءة تحليلية لقرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016م
في ضوء معايير ومحددات اقتصاد السوق الاجتماعي

إعداد

الآء حماد

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد

(2018/2)

معهد الحقوق-جامعة بيرزيت

قراءة تحليلية لقرار بقانون الضمان الإجتماعي رقم (19) لسنة 2016م
في ضوء معايير ومحددات اقتصاد السوق الإجتماعي

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد (2018/2)

معهد الحقوق - جامعة بيرزيت

بيرزيت، 2018

© جميع الحقوق محفوظة ل: معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، فلسطين

نشرت هذه الورقة بدعم من مؤسسة كونراد أديناور

Copyright © 2018 by Institute of Law, Birzeit University, Palestine.

This Publication is supported by
Konrad Adenauer Stiftung



الآراء الواردة في هذا الورقة تعبر عن رأي كاتبها، ولا تعبر بالضرورة عن رأي معهد الحقوق، ويتحمل الكاتب المسؤولية الكاملة عن المعلومات الواردة في هذه الورقة وتوثيق مصادر معلوماتها.

قائمة المحتويات

2	مقدمة
5	1. ماهية الضمان الإجتماعي كأحد مبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي
5	1-1. تعريف الضمان الإجتماعي باعتباره هدفاً اجتماعياً ونظاماً قانونياً
7	1-2. فلسفة الضمان الإجتماعي ودوره في تحقيق أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي
9	2. الإطار القانوني الناظم للضمان الإجتماعي في فلسطين
11	3. قراءة في أحكام القرار بقانون الضمان الإجتماعي على ضوء أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي
12	3-1. الأحكام التي تضمنها القرار بقانون الضمان الإجتماعي
13	3-2. مدى ارتباط القرار بقانون الضمان الإجتماعي مع أهداف مبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي
24	الخاتمة
25	المصادر والمراجع

تسعى غالبية المجتمعات باختلاف نظمها السياسية والإقتصادية إلى تحقيق العدالة الإجتماعية لابنائها وتوفير سبل الأمان الإجتماعي لهم، واختلفت هذه النظم في تحديد آليات الأمان الإجتماعي تبعاً لما يسودها من نظم اقتصادية واجتماعية وما تعتنقه من مذاهب ايديولوجية؛ فقد ظهر الأمان الإجتماعي عبر التاريخ بأشكال مختلفة لغرض تقديم المساعدات للأفراد وللجماعات، وبهدف الوصول إلى مستويات معيشية ملائمة. لذا، يعد الأمان الإجتماعي أحد ضرورات استمرارية الحياة الإجتماعية إذ بدونها ينحدر المجتمع الإنساني إلى حياة الغاب، وتهدر في إطاره كرامة الإنسان، ومن أبرز وأهم وسائل الأمان الإجتماعي؛ نظام الضمان الإجتماعي.

يعتبر الحق في الضمان الإجتماعي أحد المبادئ الرئيسية التي تنادي بها المعايير الدولية النازمة لسوق العمل ولقضايا الضمان الإجتماعي، وهي من أهم الحقوق الإقتصادية والإجتماعية، التي تؤدي إلى حفظ كرامة الإنسان وتحقيق العدالة الإجتماعية، كونه يوفر مصدر دخل للإنسان عندما لا يكون قادراً على العمل وكسب الرزق، وذلك في حالات العجز التام، أو بعد التقاعد في سن الشيخوخة، أو في فترة البطالة، أو في الأمومة، ففي جميع هذه الحالات يجب على الدولة أن تتكفل بتقديم ما يلزم لصون كرامة مواطنيها.

وعلى صعيد اقتصاد السوق الإجتماعي يعتبر الضمان الاجتماعي أحد أهم أهدافه ومبادئه، إذ يقوم هذا الإقتصاد على أساس تحول السوق ليكون إجتماعياً، أو أن يكون الإقتصاد اجتماعياً، أي أن السمة الأساسية والرئيسية للسوق هي تلبية احتياجات إجتماعية، والإقتصاد وفق هذا النظام ذو وظيفة اجتماعية تنموية تتجه نحو تحقيق العدالة والرفاه للمواطنين جميعاً، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال عدة عناصر وآليات أبرزها وأهمها توفير الضمان الإجتماعي للمواطنين.

إشكالية الدراسة وتساؤلاتها:

تكمن إشكالية الدراسة في توضيح وبيان مدى فعالية نصوص القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016م¹ وتعديلاته في تعزيز الحماية الإجتماعية على اختلاف مستوياتها مع توجهات اقتصاد السوق الاجتماعي، التي تحاول الموازنة بين نقيضين في العملية التنموية، وهما: آلية السوق المبنية على الربح، والتنافس والأهداف الفردية، والعدالة الإجتماعية المتمثلة في التنمية الإجتماعية التي تهتم بالإنسان الذي هو بالوقت ذاته غاية التنمية وهدفها، إلى جانب تحديد مدى تلبية القرار بقانون لأهداف اقتصاد السوق الإجتماعي؛ الإقتصادية والإجتماعية.

وعلى ضوء ما سبق؛ ستقدم هذه الدراسة إجابة عن التساؤلات الآتية:

- ما المقصود بالضمان الاجتماعي من منظور اقتصاد السوق الاجتماعي؟

¹ القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي، المنشور على الصفحة (2)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (13) "ممتاز"، بتاريخ 2016/10/20م.

- هل القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (9) لسنة 2016م يتجه نحو تحقيق أهداف اقتصاد السوق الاجتماعي، سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية؟ وما هو الدور الذي يلعبه الضمان الاجتماعي في تحقيق التنمية الاقتصادية، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها اقتصاد السوق الاجتماعي؟
- هل وفرت نصوص القرار بقانون الضمان الاجتماعي المتطلبات الأساسية والتنظيمية التي يقوم عليها اقتصاد السوق الاجتماعي؟
- ما هي الآليات والادوات التي جاء بها هذا القرار بقانون لتعزيز الحماية الاجتماعية؟
- هل راعى القرار بقانون الضمان الاجتماعي المحافظة على حقوق الإنسان الأساسية ومبدأ العدالة والمساواة؟
- هل راعى القرار بقانون الضمان الاجتماعي حقوق الفئات المهمشة؟ وإلى أي مدى كانت نصوصه عادلة وتوفر الحماية الاجتماعية لهذه الفئة؟
- ما هو دور ومسؤولية الدولة عن توفير الحق الضمان الاجتماعي؟ وإلى أي مدى التزمت دولة فلسطين بتنفيذ الإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها حول موضوع الضمان الاجتماعي؟

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية الدراسة بأهمية الموضوع الذي تعالجه من جهة، ولجدة الموضوع من جهة أخرى، فعلى الرغم من أن فكرة اقتصاد السوق الاجتماعي نشأت وتطورت في بداية ثلاثينات القرن العشرين، إلا أن هذا النظام ما زال قيد المراجعة والدراسة في عدد من الدول التي تحاول الخروج من أزمتها الاقتصادية والهروب نحو الأمام نحو خيارات أخرى للاقتصاد من بينها نظام اقتصاد السوق الاجتماعي، إضافة إلى قلة الدراسات الفلسطينية التي تعالج موضوع الدراسة، والتي تقوم بالربط بين مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي، ونظام الضمان الاجتماعي.

كما تتبع أهميتها في كونها تعالج أبرز الموضوعات الهامة المطروحة حاليًا للنقاش؛ إذ مع دخول القرار بقانون الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ منذ تاريخ 2018/11/20م، ثار جدل حول تنفيذه، وظهرت احتجاجات تطالب إما بإلغاءه أو بتعديله، وهو ما ستحاول هذه الدراسة طرحه من خلال تحديد مواطن الضعف والخلل فيه، وبيان مدى تأثيره على المواطنين بشكل خاص، وعلى المجتمع الفلسطيني بشكل عام. إلى جانب بيان مدى مراعاة القرار بقانون للإلتزامات الدولية المفروضة على دولة فلسطين بموجب انضمامها لمجموعة من الإتفاقيات الدولية ذات العلاقة بالضمان الاجتماعي.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة بشكل أساسي إلى:

- مراجعة وفحص مدى مراعاة القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016م لأهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، من خلال استقراء وتحليل نصوصه.

- إلقاء الضوء على فلسفة صدور القرار بقانون الضمان الاجتماعي، والمعايير الواجب توافرها لكي ينسجم مع متطلبات ومعايير نظام اقتصاد السوق الاجتماعي، مع بيان الإشكاليات التي اعترضت هذا القرار بقانون، والتي قد لا ترتبط أو تتوافق مع أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي.
- فحص مدى مراعاة نصوص القرار بقانون الضمان الاجتماعي للفئات الهشة.
- تقديم توصيات لصانع القرار والمشرع الفلسطيني على المستويين التشريعي والسياساتي، لمعالجة النظام القانوني الناظم للضمان الاجتماعي في فلسطين وتطويره ولتلافي أي قصور في هذا التشريع، بما يتواءم مع فلسفة وأهداف الضمان الاجتماعي.

نطاق الدراسة:

تقتصر هذه الدراسة على معالجة القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016م وتعديلاته، الساري في الضفة الغربية، في ضوء أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي. وعليه؛ لن تعالج الدراسة الأنظمة السابقة لسريان موضوع الضمان الاجتماعي لسنة 2016م، وإنما سيتم فقط الإشارة إلى الأنظمة التقاعدية الأخرى السارية على فئات أخرى. كما ستقتصر الدراسة على قراءة نصوص القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م، دون الخوض في التشريعات الثانوية، سواء الصادرة منها أو المشاريع التي يتم العمل عليها.

أما فيما يتعلق بالنطاق المكاني ستقتصر الدراسة على دراسة القرار بقانون الضمان الاجتماعي الساري في الضفة الغربية، ولن يتم مقارنته مع التشريعات الصادرة في قطاع غزة، علماً بأنه لم يصدر أي تشريع ناظم لذات الموضوع بشكل مباشر خلال فترة الإنقسام السياسي الفلسطيني.

منهجية الدراسة:

تعتمد هذه الدراسة في إعدادها على المنهج الوصفي التحليلي؛ حيث سيتم توظيف المنهج الوصفي لغايات توصيف نصوص القرار بقانون والأطر النظرية الخاصة بالضمان الاجتماعي ومفاهيمه الأساسية، كما سيتم توظيف المنهج التحليلي في تحليل نصوص القرار بقانون الضمان الاجتماعي على ضوء أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي. إلى جانب المنهج المقارن، إذ سيتم الإشارة في بعض أجزاء هذه الدراسة إلى تشريعات مقارنة، أبرزها قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م وتعديلاته، لغايات إثراء الدراسة ووفقاً لمقتضياتها.

خطة الدراسة:

إيفاءً للغاية المقصودة من هذه الدراسة سيتم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة محاور، تتلوه خاتمة تُجمل النتائج الرئيسية. تفرد الدراسة محوراً الأول لمعالجة ماهية الضمان الاجتماعي كأحد مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، من خلال بيان مفهوم وفلسفة الضمان الاجتماعي، ومدى اتصاله بأهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي. أما المحور الثاني فيستعرض الإطار القانوني الناظم للضمان الاجتماعي في فلسطين، والمحور الثالث يقدم قراءة في أحكام القرار بقانون الضمان الاجتماعي في ضوء أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي.

1. ماهية الضمان الاجتماعي كأحد مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي

يقوم اقتصاد السوق الاجتماعي على عدة مبادئ رئيسية وأساسية، أبرزها: التضامن الاجتماعي؛ الذي يشير إلى أن الإنسان مغروس في مجتمع تتجاذبه المصالح المتبادلة التي تدفع للتغلب على الظلم، وذلك يعني أن الأفراد الأكثر ثراء في المجتمع عليهم المساهمة لتحسين الفرص ونوعية الحياة للأفراد الآخرين الذين لا يستطيعون تحقيق المستوى اللائق للمعيشة،² وهو ما يمكن تحقيقه من خلال عدة آليات أو وسائل، أبرزها: الضمان الاجتماعي، فالهدف والغاية والفلسفة الأساسية التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي هو تحقيق العدل الاجتماعي بين الأفراد كافة دون التقييد بالجنس أو اللون أو الدين.

ولتوضيح مدى ارتباط الضمان الاجتماعي بالمبادئ الأساسية التي يقوم عليها اقتصاد السوق الاجتماعي، سيتناول هذا المحور في الفرع الأول منه تعريف الضمان الاجتماعي باعتباره هدفًا اجتماعيًا ونظام قانوني. وفي الفرع الثاني يتناول فلسفة الضمان الاجتماعي ودوره في تحقيق أهداف اقتصاد السوق الاجتماعي.

1-1. تعريف الضمان الاجتماعي باعتباره هدفًا اجتماعيًا ونظامًا قانونيًا

الضمان الاجتماعي تتنازعه فكرتان؛ فكرة الهدف وفكرة النظام القانوني. فباعتباره هدفًا يتجاوز الضمان الاجتماعي فكرة "الضمان" بمعناه الفني ليعبر عن التضامن بين أبناء الجماعة الواحدة في سعيهم للقضاء على الفقر والعوز، وباعتباره نظامًا قانونيًا يعبر الضمان الاجتماعي عن الوسيلة أو الوسائل المعتمدة لبلوغ هذا الهدف، وفيما يلي توضيح لذلك:

■ الضمان الاجتماعي باعتباره هدفًا اجتماعيًا

إن الإنسان في حرصه المستمر على تحسين وضعه الاجتماعي، وفي سعيه الدائم لتحقيق ذاته، يمتلكه هاجس الخوف من الفقر، والمرض، والحوادث، والعجز، والشيوخوخة، والموت، ويزداد الشعور بالخوف عند فئة من الناس التي لا تملك ما تواجه به هذه المخاطر، لذا استخدم الإنسان وسائل متعددة في سعيه للتحرر من الحاجة؛ كالإدخار، والمساعدات الاجتماعية، وجمعيات العون التبادلي، والضمان (التأمين) الخاص، والتأمينات الاجتماعية.³

إلا أن جميع أنظمة الحماية المذكورة أعلاه؛ وعلى أهمية دورها في المجتمع، لم تستطع أن تغطي بشكل أساسي مختلف المخاطر التي يتعرض لها الفرد، ولكي لا يترك الإنسان في مواجهة مخاطر العوز منفردًا أو مع مجموعة ضعيفة من أمثاله، برزت فكرة اعتبار الجسم الاجتماعي بكامله مسؤولاً عن مواجهة هذه المخاطر، بالتالي تأمين الحماية والأمن للمواطن، وهو ما أطلق عليه تسمية "الأمن الاجتماعي" أو "الضمان الاجتماعي" أو "المجتمعي" نسبة إلى المجتمع.⁴

² نشرة ملحققة لموسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، السياسة الاقتصادية، من الألف إلى الباء، مؤسسة كونراد أديناور، 2018، ص 17.

³ أنظر: رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، دن، بيروت، 1996، ص 19.

⁴ المرجع السابق، ص 20.

وانطلاقاً من الهدف الذي يقوم عليه الضمان الاجتماعي والمتمثل في كفالة حصول الإنسان في كل وقت على الحد الأدنى من الدخل، لإشباع حاجاته، ظهرت العديد من التعريفات التي تؤكد على الهدف الاجتماعي للضمان الاجتماعي، فقد عرفه البعض على أنه: "القضاء على الحاجة بضمن حد أدنى من الدخل لكل فرد في كل وقت لإشباع حاجاته". كما عرف على أنه: "مجموعة الوسائل التي تستخدم من أجل ضمان الأمن الاقتصادي لأفراد المجتمع".⁵

بناءً على ما سبق، فإن الضمان الاجتماعي هو نظام يهدف إلى خلق الاطمئنان لدى أفراد المجتمع العامل عن طريق ضمان حد أدنى لدخول مستمرة لهم ولذويهم في حالات العجز أو البطالة أو المرض أو الوفاة.

■ الضمان الاجتماعي باعتباره نظاماً قانونياً

الضمان الاجتماعي كهدف يسعى المجتمع لتحقيقه يحتاج إلى نظام قانوني يحدد الوسائل المادية والقانونية اللازمة لتحقيق هذا الهدف، وعليه، ينظم الضمان الاجتماعي من خلال تشريع يحدد الأشخاص المضمونين، والمخاطر المضمون منها، وكيفية مواجهة هذه المخاطر. فيعرف الضمان الاجتماعي كنظام قانوني على أنه: "مجموعة الوسائل الوقائية والعلاجية المقررة لحماية الأفراد من المخاطر الاجتماعية وتحقيق الأمن الاقتصادي لهم".⁶

تأسيساً على ما سبق؛ يمكن تعريف الضمان الاجتماعي⁷ على أنه: "نظام قانوني يرمي إلى ضمان عيش المواطنين في حد أدنى يليق بالكرامة الإنسانية، عن طريق حماية قدرتهم على العمل، وعن طريق تأمين دخل بديل يعوضهم عن الدخل المنقطع في حال إنقطاعهم عن العمل بسبب البطالة أو المرض أو الإصابات أو العجز أو الشيخوخة أو الولادة (بالنسبة للمرأة العاملة) أو الوفاة، ومساعدتهم على تغطية الأعباء العائلية الناشئة عن الزواج والولادة، والنفقات الاستثنائية الناشئة عن العجز والمرض والوفاة، كل ذلك ضمن الحدود التي يقرها القانون".⁸

⁵ حسين حمدان، الضمان الاجتماعي: أحكامه وتطبيقاته، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 32.

⁶ المرجع السابق، ص 35. للمزيد حول المقصود بالضمان الاجتماعي، انظر: بودلال علي، عصنة قطاع الضمان الاجتماعي لتعزيز التأمينات "التجربة الجزائرية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد (19)، 2014، ص 99.

⁷⁷ هنالك خلط في المصطلحات بين الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية، فالمقصود بالأخيرة مجموعة من الخدمات والمعونات التي تقدم بهدف تقليص الفقر بين السكان وتخفيف حدته (أي منع الوصول إلى الفقر)، لذلك تكون موجهة إلى أفراد المجتمع المهمشين والأسر غير المقتدرة، وبذلك يكون الضمان الاجتماعي جزء من الحماية الاجتماعية التي تكون تغطيتها للخدمات الاجتماعية أشمل وأكبر. (مسيب جميل، خيارات أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، رام الله، 2016، ص 3).

⁸ حسين حمدان، مرجع سابق، ص 39. تعرف منظمة العمل الدولية للضمان الاجتماعي: "جميع التدابير التي توفر الإعانات سواء كانت نقدية أم عينية، وذلك بهدف حماية الإنسان من: أولاً: تبعات انعدام دخل العمل (أو عدم كفايته) بسبب المرض، أو الإعاقة، أو إصابات العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة، أو وفاة المعيل. ثانياً: تعذر الوصول إلى الرعاية الصحية وعدم القدرة على دفع تكاليفها إذا كانت مرتفعة، وعدم كفاية الدعم العائلي، والفقر الشامل والإقصاء الاجتماعي".

1-2. فلسفة الضمان الاجتماعي ودوره في تحقيق أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي

يهدف اقتصاد السوق الاجتماعي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية⁹ التي تقوم على أساس تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الرعاية للمجتمع، فمن أبرز أهدافه توفير الرعاية الاجتماعية من خلال المعاش التقاعدي، وتفعيل المشاركة الفردية للأفراد في المجتمع في خلق الثروة، وتحقيق النمو الاقتصادي الشامل من خلال إعطاء اهتمام متوازن للجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب التوظيف الكامل والمتمثل في الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية لتكون البطالة عند مستوى لا يتجاوز 4%¹⁰، وعليه، فإن السمة الأساسية لهذا النظام بأنه يقدم كفاءة اقتصادية وعدالة اجتماعية؛ إذ يعتمد على سياسات اقتصادية بمضمون اجتماعي بالإستناد على الإلتزام القائم على الدولة بالمسألة الاجتماعية.

وبالبحث عن الفلسفة التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي نجد أنها تنصب بشكل رئيسي على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يسعى لتحقيقها اقتصاد السوق الاجتماعي، إذ يهدف الضمان الاجتماعي إلى حماية الطبقة العاملة من الاستغلال والحاجة، والحفاظ على الذات الإنسانية وتنمية قدراتها على العمل، والتوزيع العادل للطبقات الاجتماعية، وتنمية الشعور الجماعي واحترام للذات البشرية ولحقوق الفرد الأساسية، وإيجاد فرص عمل جديدة وزيادة الإنتاج، وفيما يلي توضيح لذلك:¹¹

■ حماية الطبقة العاملة من الاستغلال والحاجة

يهدف الضمان الاجتماعي إلى حماية الطبقة العاملة من الاستغلال والحاجة، وبهذا الدور يكون دور الضمان الاجتماعي مكمل لدور قانون العمل¹² الذي يهدف إلى تقديم الحماية للعامل، من خلال إيراده العديد من النصوص التي تقرر له العديد من الحقوق، وتضمن استقرار العامل وحمايته من الاستغلال،¹³ كنصه على تحديد ساعات العمل، ومنع عمالة الأطفال والنساء في بعض المهن الخطرة أو في ساعات الليل، والتعويض في حالة إصابات العمل، وفي المقابل فرض على صاحب العمل العديد من الواجبات التي توفر الحماية للعامل من الاستغلال، من خلال إلزامه بنصوص القانون، وإلزامه بتعويض العامل في حالات محددة. لذا، وبسن قانون الضمان الاجتماعي إلى جانب قانون العمل، تم توفير الحماية للعامل والأمن له، بحيث أصبح أكثر ثقة بمستقبله وبمستقبل أسرته.

⁹ ويسعى اقتصاد السوق الاجتماعي إلى تحقيق أهداف بيئية، للمزيد انظر: يحيى المتوكل، اقتصاد السوق الاجتماعي في اليمن: تلبية دعوات التغيير وتحقيق الكرامة الإنسانية، ورقة عمل مقدمة في ندوة الملف الاقتصادي على طاولة الحوار الوطني، صنعاء، يوليو/2012، ص 11.

¹⁰ المرجع السابق. وبمهام اسماعيل، تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعيتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2016، ص 10.

¹¹ فراس ملح، الإطار القانوني للضمان الاجتماعي، سلسلة مشروع تطوير القوانين (5)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله، 1999، ص 27. خديجة زهران، ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016م، سلسلة أوراق سياسات عامة رقم (1)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله، أيار/2016، ص 9. وحسين حمدان، مرجع سابق، ص 27. وعبد الوهاب كوكو، نظام الضمان الاجتماعي ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية والإحصائية، العدد (14)، 2012، ص 23. وبودلال علي، مرجع سابق، ص 99.

¹² قانون العمل الساري هو؛ قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (39)، بتاريخ 2001/11/25.

¹³ أنظر المواد الآتية على سبيل المثال: (2)، 68-81، 93-106، 116-128 من قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م.

■ الحفاظ على الذات الإنسانية، وتنمية قدراتها على العمل

يعد الحفاظ على الذات الإنسانية وتنمية قدراتها على العمل من أهم دوافع تنظيم وسن قانون الضمان الإجتماعي، لكون هذا النظام يسعى إلى حماية العنصر البشري وتنمية روح العمل عنده، من خلال تحريره من هاجس الخوف على نفسه وأسرته، في حال فقد قدرته على العمل بسبب الشيخوخة أو العجز.

■ التوزيع العادل للطبقات الإجتماعية

من الأسس الأساسية التي يقوم عليها نظام الضمان الإجتماعي هو التوزيع العادل للأموال داخل المجتمع، إذ تساهم المساهمات التي يقدمها كل من صاحب العمل والعمال في إعادة توزيع الأموال في المجتمع، وهو ما يقوم عليه اقتصاد السوق الإجتماعي، إذ يعد مبدأ إعادة توزيع الدخل من مبادئ هذا الإقتصاد، والذي يهدف من خلاله إلى تقليل التفاوت بين الطبقات في المجتمع.

■ تنمية الشعور الجماعي واحترام للذات البشرية ولحقوق الفرد الأساسية

يهدف الضمان الإجتماعي إلى تنمية وحدة المصير بين أبناء الوطن الواحد والمؤسسة الواحدة، إذ أنه ينمي الشعور الجماعي والبعد عن الفردية، إلى جانب أن فكرة الضمان الإجتماعي تقوم على احترام الذات البشرية وتقديم المعونة لها عند الحاجة.

■ إيجاد فرص عمل جديدة وزيادة الإنتاج

ينتج عن تطبيق نظام الضمان الإجتماعي إزدياد الشعور بالأمان الوظيفي، وتحسين القدرة الشرائية للفرد الأمر الذي ينعكس إيجابياً على الحياة الإقتصادية في الدولة نتيجة الإقبال على التسوق، وهذا بدوره يحفز رؤوس الأموال على الاستثمار في جميع القطاعات للاستفادة من النمو الإقتصادي، الأمر الذي يخلق العديد من فرص العمل الجديدة، بالإضافة إلى أن أموال الضمان يتم العمل على استثمارها، وهو ما يخلق أيضاً فرص للعمل.

وينتج أيضاً عن ازدياد الشعور بالأمان والإستقرار الوظيفي بذل العامل الجهد والاخلاص في العمل، وهذا الجهد ينعكس بشكل إيجابي على إنتاجية المؤسسة التي يعمل بها العامل، وإزدياد الانتاجية بدورها تساهم في تحسين أجور العمال.

تأسيساً على ما سبق؛ فإن الهدف الأساسي للضمان الإجتماعي هو تحقيق العدالة الإجتماعية بين المواطنين، إذ يسعى بمضمونه العام إلى محاربة الفقر بكافة أنواعه، وبسط العدل الإجتماعي بين المواطنين من خلال إعادة توزيع الدخل القومي من خلال وظائف الضمان الإجتماعي وآلياته المختلفة واستثماراته، وبالتالي فإن الضمان الإجتماعي يحقق بذلك أهدافاً ترتبط بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية التي يسعى نظام اقتصاد السوق الإجتماعي على تحقيقها أيضاً، ويحقق جملة من المبادئ الأساسية التي يقوم عليه هذا الإقتصاد والمتمثلة في التضامن والعدالة الإجتماعية والأمن الإجتماعي، وإعادة توزيع الدخل، والتقليل من نسب الفقر والحد من البطالة.

2. الإطار القانوني الناظم للضمان الإجتماعي في فلسطين

بادئ ذي بدء، لم ينحصر الاهتمام بنظام الضمان الإجتماعي بالتشريعات الوطنية، بل جرى صياغة العديد من الإتفاقيات الإقليمية والدولية لتحديد معايير الحد الأدنى الواجب توفرها في منظومة الضمان الإجتماعي، وعلى رأسها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،¹⁴ الذي نص في المادة (22) منه، على أن: "لكل فرد باعتباره عضوًا في المجتمع الحق في الضمان الإجتماعي..."، كما نصت المادة (25) من ذات الإعلان، على أن: "لكل فرد الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان صحته ورفاهيته وأيضًا لعائلته، وخاصة على صعيد الغذاء والملبس والسكن والعلاج، وكذلك الحق في الضمان الإجتماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وفقدان مصدر دخله نتيجة ظروف خارجة عن إرادته".

كما جاءت المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،¹⁵ الذي انضمت إليه دولة فلسطين عام 2014م-، متواءمة مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث أكدت على حق كل شخص في المجتمع بالحصول على الضمان الإجتماعي: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الإجتماعي، بما في ذلك التأمينات الإجتماعية". والاتفاقية الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الإجتماعي،¹⁶ التي تعتبر أساس الضمان الإجتماعي ومرجعية عالمية تركز عليها الدول في تطبيق أنظمة الضمان الإجتماعي والحماية الإجتماعية.¹⁷

وعلى الصعيد الفلسطيني؛ اعتبر القانون الأساسي المعدل¹⁸ الضمان الإجتماعي والحماية الإجتماعية من حقوق المواطنة الأساسية، حيث نص في المادة (22) منه، على أن: "تنظيم القانون لخدمات التأمين الإجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة"، ونص في المادة (25) منه، على أن: "العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف تسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه"، ودعى القانون إلى تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والإجتماعية.

¹⁴ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948.

¹⁵ تنص المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، -اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 220 ألف (د-21)، المؤرخ في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1966-، على الحق بالضمان الإجتماعي: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الإجتماعي، لما في ذلك التأمينات الإجتماعية".

¹⁶ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الإجتماعي (المعايير الدنيا)، اعتمدت 28/حزيران 1952. وفي سياق اتفاقيات منظمة العمل الدولية، يوجد (7) اتفاقيات أيضًا تُعنى بقضايا الضمان الإجتماعي، وهي: اتفاقية المساواة في المعاملة (في مجال الضمان الإجتماعي) رقم (118) لسنة 1962م، اتفاقية منافع اصابات العمل رقم (121) لسنة 1964م، اتفاقية منافع العجز والشيخوخة والورقة رقم (128) لسنة 1967م، واتفاقية منافع المرض والرعاية الطبية رقم (130) لسنة 1952م، اتفاقية المحافظة على حقوق الضمان الإجتماعي رقم (157) لسنة 1982م، اتفاقية حماية الوظيفة والحماية من البطالة رقم (168) لسنة 1988م، واتفاقية حماية الأمومة رقم (183) لسنة 2000م.

¹⁷ ومن أبرز الوثائق الدولية أيضًا: ميثاق الأطننطي لسنة 1941، إعلان فيلادلفيا الصادر عن منظمة العمل الدولية عام 1944، والاتفاقية العربية رقم (3) لسنة 1971 بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية.

¹⁸ القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية "عدد ممتاز"، بتاريخ 2003/3/19.

أما فيما يتعلق بالتشريعات الناظمة لموضوع الضمان الإجتماعي، فهي تختلف باختلاف الشريحة التي تغطيها من المواطنين، ففي القطاع العام يخضع موظفي القطاع العام لنظام التقاعد العام؛ ويوجد حاليًا ستة أنظمة تقاعد، تديرها الهيئة العامة للتقاعد -والتي يمكن أن تكون متضاربة أو متعارضة أحياناً-، وهي: نظام التأمين والمعاشات المنبثق عن قانون رقم (8) لسنة 1964م، ونظام تقاعد قوى الأمن الفلسطينية المنبثق عن القانون رقم (16) لسنة 2004 -والذي عدل في العام 2007م وعام 2008م-، ونظام التقاعد المدني المنبثق عن قانون (34) لسنة 1959، ونظام تقاعد الوزراء والمحافظين والنواب، ونظام تقاعد رئيس السلطة الوطنية، ونظام التقاعد الخاص بالموظفين العموميين المنبثق عن القانون رقم (7) لسنة 2005.¹⁹ إلى جانب قانون الخدمة المدنية الذي يضمن للموظف العام مخصصات التقاعد والتأمينات الصحية.

أما فيما يتعلق بالعمال في القطاع الخاص يطبق قانون العمل الذي يضع أسس العلاقة بين أطراف الانتاج الثلاث: العمال، أصحاب العمل، الحكومة، ويحدد حقوق العاملين وواجباتهم وغيرها من المسائل التي تنظم هذه العلاقة. وفي معرض بناء نظام ضمان اجتماعي نجد العديد من المحاولات التي اتسمت بالتخبط، فقد أقر قانون التأمينات الإجتماعية عام 2003م، إلا أنه وفي عام 2007م أصدر الرئيس قرار بقانون ألغى فيه هذا القانون. ومن ثم صدر القرار بقانون رقم (6) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي الذي ألغى نتيجة الانتقادات التي وجهت له، ورفض أصحاب المصلحة ومؤسسات المجتمع المدني له. ومن ثم صدر القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 وتعديلاته، الساري في الضفة الغربية، وهو محل الدراسة.

¹⁹ بناء على هذا التعديل أصبح بإمكان المؤسسات الخاصة التي ينطبق عليها قانون العمل الإنضمام لهيئة التقاعد العام، وإن كان النص على انضمامها إجباريًا إلا أن إشارة القانون إلى أن الانضمام يكون من خلال طلب يقدم إلى الهيئة ويوافق عليه مجلس إدارتها، فقد رجح بناءً على ذلك أن تكون عملية الانضمام اختيارية وليست إجبارية. للمزيد انظر: محمد خضر، تقييم قرار بقانون رقم (6) لسنة 2016، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، رام الله، 2016، ص 2.

3. قراءة في أحكام القرار بقانون الضمان الإجتماعي على ضوء أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي

أصدر رئيس دولة فلسطين القرار بقانون بشأن الضمان الإجتماعي رقم (19) لسنة 2016م، بتاريخ 2016/9/29م، ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2016/10/20م، ودخل حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أي بتاريخ 2016/11/20م.

وبموجب المادة (2/3) من القرار بقانون يكون مجلس إدارة مؤسسة الضمان مسؤول عن تنفيذ التأمينات الثلاث الآتية؛ الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين وإصابات العمل والأمومة، خلال مدة لا تزيد على أربعة وعشرين شهراً من تاريخ سريان القرار بقانون، أي تنفيذ هذه التأمينات في موعد أقصاه 2018/11/20م. أما فيما يتعلق بباقي التأمينات الإجتماعية التي نص عليها القرار بقانون؛ تم إحالة تطبيقها على مراحل لاحقة بموجب أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء.

والجددير بالذكر قبل الخوض في تفاصيل مواد القرار قانون؛ إلى أنه منذ صدوره ظهرت ردود فعل شعبية ضده تطالب بإلغاءه أو تعديله، لعدة أسباب ولكن أبرزها هو عدم ثقة المواطنين بالحكومة، الناتج أولاً عن الوضع السياسي والإقتصادي الذي تمر به دولة فلسطين والذي شكل لدى المواطنين مخاوف مشروعة حول إمكانية إفلاس الصندوق. والسبب الثاني والمتمثل في أن أزمة الثقة هذه ناتجة عن تراكمات سنوات من الشكوى والمعاناة الحياتية للمواطنين، وعدم وفاء الحكومات بالتزاماتها وعودها بالحد من الفقر والبطالة، وتحقيق العدالة الإجتماعية. والسبب الثالث هو إطلاع المواطنين على تجربة هيئة التقاعد التي تداينت منها الحكومة مبلغ سبعة مليارات شيكل،²⁰ مما تسبب بعجز الصندوق، وغيرها من الأسباب دفعت المواطن الفلسطيني لعدم تقبله وعدم النظر إليه بطريقة إيجابية وإغفال الحقوق التي تضمنها لمصلحته.

وبالرغم من أزمة الثقة بالحكومة ومن الإشكاليات التي قد تعترى القرار بقانون، إلا أنه يعتبر خطوة مهمة نحو تطبيق العدالة الإجتماعية عبر توفير مظلة الضمان الإجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، فقد تضمن هذا القرار بقانون مجموعة من الحقوق المكتسبة، وهو ما سنوضحه من خلال هذا المحور، حيث سيستعرض أولاً الأحكام التي تضمنها القرار بقانون، ومن ثم يوضح مدى ارتباطه مع مبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي.

²⁰ وفقاً للموازنة السنوية لهيئة التقاعد للعام 2016م، الواردة في: جهاد حرب، تقرير حول سياسة الحكومة في تسديد ديون صندوق هيئة التقاعد ومواجهة تحديات استدامة الهيئة، الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، رام الله، 2017.

3-1. الأحكام التي تضمنها القرار بقانون الضمان الإجتماعي

يتكون القرار بقانون من اثني عشر فصلاً، تحتوي على (124) مادة، حيث يحتوي الفصل الأول²¹ على مواد تتعلق بالتعريفات الواردة بالقرار بقانون، وأهداف القرار بقانون، كالتعريف بالعامل، وصاحب العمل، ونظام التقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري.

يشمل الفصل الثاني²² مواد تتعلق بنطاق تطبيق القرار بقانون وأحكام التغطية، حيث حدد أنواع التأمينات الإجتماعية التي يغطيها والمتمثلة في: تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، تأمين الأمومة، تأمين إصابات العمل، تأمين المرض، التأمين الصحي، تأمين البطالة، تأمين التعويضات العائلية، تقاعد الشيخوخة التكميلي. كما حدد الفئات التي تسري عليها أحكام القرار بقانون وهي: العمال المشمولين بأحكام قانون العمل الساري، والعاملين غير الخاضعين للتقاعد بموجب أحكام قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، وقانون التأمينات والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004 الساري، والعاملين الفلسطينيين لدى المنظمات الدولية أو الإقليمية أو البعثات الدبلوماسية أو السياسة الأجنبية العاملة في فلسطين، والعاملين والموظفين في الهيئات المحلية، خدم المنازل ومن في حكمهم، والعامل الذي يعمل لحسابه الخاص والعامل في الخارج، ولصاحب العمل أو الشريك المتضامن بالانضمام اختياريًا للضمان الإجتماعي.

أما الفصل الثالث²³ فإنه يحتوي على مواد تتعلق بإنشاء مؤسسة الضمان الإجتماعي؛ مقرها، قطاعات المؤسسة، الإعفاء الضريبي للمؤسسة، مهامها وصلاحياتها، الموارد المالية، إنشاء صناديق التأمينات الإجتماعية، مجلس إدارة المؤسسة وغيرها من الأمور التنظيمية الخاصة بها.

الفصل الرابع²⁴ يحتوي على مواد تتعلق بالاستثمار؛ صلاحيات ومهام لجنة الاستثمار، صلاحيات ومهام مدير دائرة لجنة الاستثمار، صلاحيات الدائرة، تعيين الحافظ، ومعايير اختياره والاشراف عليه. أما الفصل الخامس²⁵ يحتوي على أحكام تتعلق بالإشتراكات؛ التسجيل، البيانات اللازمة لاحتساب الإشتراكات، دفع الإشتراكات.

الفصل السادس²⁶ يتضمن مواد تنظم تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، والفصل السابع²⁷ تأمين إصابات العمل، والفصل الثامن²⁸ تأمين الأمومة. أما الفصل التاسع²⁹ تضمن أحكام عامة، حول بدء استحقاق راتب الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، الجمع بين واحد أو أكثر من رواتب القاعد، الإعفاء الضريبي للإشتراكات وللمنافع، الضابطة القضائية للمؤسسة، المحكمة المختصة.

²¹ المواد (1-2) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²² المواد (3-10) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²³ المواد (11-29) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²⁴ المواد (30-41) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²⁵ المواد (42-46) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²⁶ المواد (47-71) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

²⁷ المواد (72-87) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

يحتوي الفصل العاشر³⁰ على العقوبات؛ في حال تقديم بيانات خاطئة، عدم تسجيل العاملين، ادلاء بيانات غير صحيحة أو التهرب من الوفاء بالتزامات، مخالفة أحكام القرار بقانون. أما الفصل الحادي عشر³¹ والثاني عشر³² فيحتوي على أحكام انتقالية وختامية.

3-2. مدى ارتباط القرار بقانون الضمان الاجتماعي مع أهداف مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي

باستعراض ما تضمنه القرار بقانون من أحكام وموضوعات عاجلها، وعلى ضوء ما تم التطرق إليه في المحور الأول حول أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، سيحاول هذا الجزء من الدراسة الإجابة على التساؤلات الآتية: إلى أي مدى يحقق القرار بقانون الضمان الاجتماعي أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي؟ هل راعى في نصوصه تحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة؟ هل وفر ضمانات للمؤمن عليه في مواجهة البطالة والأمومة؟ وهل وفر حماية حقيقية للفئات الهشة؟

بالمراجعة المتأنية لنصوص القرار بقانون نجد أنه يتفق مع أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي في عدة جوانب، كما أنه يختلف ويتعارض معها في جوانب أخرى، وهو ما سنتناوله في هذا الجزء من الدراسة بشيء من التفصيل:

3-2-1. أحكام القرار بقانون الضمان الاجتماعي المنسجمة مع أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي

يحقق القرار بقانون العديد من أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: دور الدولة في توفير الحق في الضمان الاجتماعي

يتحقق تدخل ومسؤولية الدولة في توفير الحق في الضمان الاجتماعي، من خلال:

- سياسة الدولة واستراتيجيتها؛ يتحقق تدخل الدولة في توفير الضمان الاجتماعي ابتداءً في وضع هذا الحق ضمن أولوياتها، ومراجعته أجنحة السياسات الوطنية للأعوام (2017-2022) الخاصة بالأولويات الوطنية للحكومة، نجد أن العدالة الاجتماعية هي إحدى الأولويات التي تعمل الحكومة على تحقيقها، من خلال وضع سياسات تتعلق بقضايا اجتماعية وتدخلات اجتماعية، نذكر على سبيل المثال؛ الحد من الفقر، وتوفير الحماية الاجتماعية للفقراء والمهمشين، وتعزيز المساواة بين الجنسين، وغيرها من السياسات التي تضمنتها الأجنحة.³³
- إصدار القوانين والأنظمة؛ إذ تقوم الدولة بدور تيسري من خلال إصدار التشريعات الممكنة لإقتصاد السوق الاجتماعي والعمل على تطبيقه بالشكل الأمثل والتأكد من التزام مختلف الجهات به، وهو ما تحقق بسن القرار بقانون الضمان

²⁸ المواد (88-94) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

²⁹ المواد (95-110) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

³⁰ المواد (111-115) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

³¹ المواد (16-120) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

³² المواد (121-124) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

³³ أجنحة السياسات الوطنية (2017-2022)، دولة فلسطين، كانون الأول 2016، المتوفرة على الرابط الآتي:

الإجتماعي رقم (19) لسنة 2016م، وبعض تشريعاته الثانوية،³⁴ التي نص وأكد فيها على توفير التأمينات الإجتماعية، فقد نص القرار بقانون على تغطية التأمينات الإجتماعية الآتية: تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، تأمين الأمومة، تأمين إصابات العمل.³⁵ وحدد القرار بقانون الإطار الزمني لإنتفاع العامل من تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل والأمومة، خلال فترة لا تزيد عن سنتين. كما نص على تأمين المرض، التأمين الصحي، تأمين البطالة، تأمين التعويضات العائلية، تقاعد الشيخوخة التكميلي. إلا أن هذه المنافع غير مطبقة، وعلق القرار بقانون تنفيذها على أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء بهذا الصدد، وبذلك يكون المشرع الفلسطيني اعتمد مبدأ التدرج في باقي مكونات المنافع، وهو ما ينسجم مع نصت عليه الإتفاقية الدولية رقم (102) بشأن المستويات الدنيا للأمان الإجتماعي، التي قضت بأن المخاطر الإجتماعية هي: المرض، والبطالة، والشيخوخة، وإصابات العمل، والأعباء العائلية، والأمومة والعجز والوفاة، ومراعاة منها التباين في القدرات الإقتصادية للدول الأعضاء رأت أن تلتزم كل دولة بالتأمين ضد ثلاثة مخاطر على الأقل، من تلك التي نصت على تغطيتها، على أن يكون من بينها بصورة إلزامية أحد المخاطر الآتية: البطالة أو الشيخوخة أو إصابة العمل أو العجز.

والجدير بالذكر أن القرار بقانون عندما أحال باقي التأمينات إلى مجلس الوزراء، فسر البعض ذلك على أنه قانون غير جدي في إدراج هذه التأمينات ضمن منظومة الضمان الإجتماعي، إذ يعطي انطباعاً وفق أصحاب هذا الاتجاه أن القرار بقانون ليس مقصوداً منه أن يكون قانوناً شاملاً للضمان الإجتماعي. ومبررين أيضاً أن الإحالة التي نص عليها القرار بقانون غير واضحة ومبررة ولم تكن ضمن القيود الموضوعية والشكلية التي من الممكن مراقبتها بالمستقبل، كما أن الإحالة بهذا الشكل مؤشر على أن بعض التأمينات أعلى مرتبة من البعض الآخر، بالرغم من أن هذه التأمينات جميعها بذات الأهمية.³⁶

● ضمانه الدولة؛ نص القرار بقانون في المادة الثانية منه على مسؤولية الدولة عن سداد التزامات الصندوق أسوة بما هو منصوص عليه في القوانين المقارنة،³⁷ حيث جاء بالنص: "... على أن تكون الدولة الضامن النهائي لتطبيق أحكام هذا القرار بقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، وضمان استمرارية عمل المؤسسة"، وهو ما يعني أن الدولة معنية بوجود ضمان اجتماعي فعال، وأنها مستعدة لتمويل هذا النظام إذا لزم الأمر. علماً بأن هذا المبدأ لا يخلل بذاتية التمويل والاستدامة من خلال الإشتراكات.³⁸

³⁴ صدر لغاية تاريخ كتابة هذه الدراسة، التشريعات الثانوية الآتية: قرار مجلس الوزراء رقم (74) لسنة 2016م بتشكيل مجلس إدارة مؤسسة الضمان الإجتماعي.

وتعليمات رقم (1) لسنة 2018م ببدء التسجيل والتغطية التأمينية. وتعليمات رقم (2) لسنة 2018م بالتسجيل و الإشتراكات في مؤسسة الضمان الإجتماعي.

³⁵ المادة (3) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي.

³⁶ محمد خضر، مرجع سابق، ص4.

³⁷ من أمثلة على هذه القوانين، قانون الضمان الإجتماعي رقم (1) لسنة 2014م الذي نص في المادة (18/ب) على أن: "يجب أن يتناول المركز المالي للمؤسسة تقدير الالتزامات القائمة فإذا تبين وجود عجز مالي تلتزم الحكومة بتسديد هذا العجز ويعتبر ما تدفعه الحكومة على هذا الوجه ديناً على المؤسسة تلتزم بتسديده من أي فائض يتوفر لديها في السنوات المقبلة".

³⁸ لم ينص القرار بقانون رقم (6) لسنة 2016م بشأن الضمان الإجتماعي الملغى على ضمانه الدولة لتطبيق أحكام القرار بقانون، علماً أن هذا التعديل يعد من التعديلات الأساسية التي تطلبت إلغاء هذا القرار بقانون إصدار القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م.

ثانياً: الأمان الاجتماعي

ضمن القرار بقانون مجموعة من الحقوق للمؤمن عليه "العامل" وأسرته، والتي من خلالها توفر الشعور بالطمأنينة والحماية ضد المخاطر الناجمة عن فقدان الفرد لدخله أو انخفاضه، حيث نص على الآتي:

- ألزم أصحاب العمل بتأمين العمال ضد إصابات العمل، وتوفير تأمين الأمومة، الأمر الذي يزيد من فرص تشغيل النساء، وعدم اللجوء إلى فصلهن أثناء مرحلة الولادة.
- نص على حقوق للعمال لم تكن منصوص عليها في التشريعات السارية، مثل راتب العجز والوفاة الطبيعيين (لم ينص قانون العمل الفلسطيني على ذلك).
- منح المرأة الحق في إجازة الأمومة،³⁹ بحيث تكون مدتها 12 أسبوع، بدلاً من 70 يوم وفقاً لما نص عليه قانون العمل الفلسطيني، كما أجاز الجمع بين راتب العجز وإجازة الأمومة، وهو ما يعد أيضاً تعديلاً على أحكام قانون العمل، وما يشكل حقوق إضافية للمرأة العاملة.
- راعى القرار بقانون فئة العاملين في المهن الخطرة، بحيث منحهم مرونة في أحكام التقاعد المبكر، إذ يستحق العامل في المهن الخطرة على راتب تقاعدي إلزامي عند بلوغه سن (50) سنة، وألا يقل إجمالي اشتراكاته عن (240) اشتراك.⁴⁰
- راعى القرار بقانون العاملين من ذوي الإعاقة، حيث نص على أحكام مختلفة بشأن السنوات المقبولة للتقاعد المبكر، إذا اشترط فقط أن يكمل العامل من ذوي الإعاقة (10) سنوات خدمة للحصول على راتب التقاعدي الإلزامي.⁴¹

كما يعالج القرار بقانون حالة الإنكار لحقوق فئة كبيرة جداً من العمال لعدم وجود آليات لتسجيل العمال ودفع اشتراكات محددة عنهم لدى جهة محايدة ومضمونه. الأمر الذي أدى إلى وجود عدد كبير من العمال يؤدون عملهم بأقل من الحد الأدنى للأجور ولا يحصلون على مكافأة نهاية الخدمة،⁴² وإن حصلوا عليها فإنها أقل بكثير من ما يقدمه القرار بقانون الحالي، وهو ما ينطبق أيضاً على إصابات العمل وإجازات الأمومة.

ويعتبر هذا القرار بقانون فرصة لإجبار أصحاب العمل على الالتزام بالحد الأدنى للأجور؛ إذ يجب أن يتزامن تطبيق القرار بقانون الضمان الاجتماعي مع تنفيذ قرار مجلس الوزراء لسنة 2012م،⁴³ والذي حدد الحد الأدنى للأجور ب (1450 شيكل شهرياً). إلا

³⁹ المادة (90) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

⁴⁰ المادة (3/50) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

⁴¹ المادة (4/50) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي.

⁴² يوجد شريحة واسعة من أصحاب العمل في القطاع غير الحكومي لا تلتزم ببنود قانون العمل منذ إصداره، وعلى رأسها مكافأة نهاية الخدمة، حيث تشير بيانات القوى العاملة الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني عام 2017، أن نسبة هؤلاء العاملين الذين صرحوا بأنهم لا يحصلون على هذه المكافأة تصل إلى حوالي 75% (72% في الضفة الغربية و79% في قطاع غزة).

⁴³ قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2012م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، المنشور على الصفحة (112)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (99)، بتاريخ 2013/2/27م.

أن السؤال الذي يطرح في هذا الصدد؛ مدى قدرة مؤسسة الضمان الإجتماعي على فرض الحد الأدنى للأجور، في ظل عدم قدرة وزارة العمل على فرض الإلتزام بأحكام قانون العمل، والقيام بدورها في مجال التفتيش على منشآت العمل؟⁴⁴

كما يشكل القرار بقانون مصدر لتوفير أموال للدولة، في ظل التفاقم الدين العام الذي وصل مع نهاية العام 2017م إلى (8,849.7) مليون شيكل،⁴⁵ ويُعتبر القرار بقانون أداة جيدة للحصول على الأموال المتراكمة لدى الجانب الإسرائيلي منذ السبعينات والتي تقدر بمليارات الشواقل، لصالح العاملين لدى داخل الخط الأخضر، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (15) من القرار بقانون على أن: "لأغراض توفير منافع الضمان الإجتماعي للمتفعين بسهولة وفعالية وكفاءة، تقوم المؤسسة بالمهام والصلاحيات الآتية: ... 3. تنفيذ جميع الأحكام المتعلقة بالضمان الإجتماعي الواردة في بروتوكول باريس الإقتصادي لسنة 1994م، الموقع من قبل منظمة التحرير الفلسطينية". وبالعودة إلى البروتوكول الإقتصادي الموقع في باريس، المتفرع عن الإتفاقية الاسرائيلية الفلسطينية، الموقعة في واشنطن بتاريخ 1995/9/28م، نجد أنها تطرقت إلى موضوع الضمان الإجتماعي في المواد (40-43) على الإلتزام الجانب الاسرائيلي بتحويل عوائد العمال الفلسطينيين العاملين داخل الخط الأخضر، المتعلقة بالتقاعد والضمانات الإجتماعية الأخرى، حال وضع القوانين النازمة، وتأسيس المؤسسة المسؤولة لذلك. وعليه فإن الأموال الموجودة في الجانب الاسرائيلي يشكل دافع رئيسي من أجل سن هذا التشريع وإنشاء مؤسسة الضمان الإجتماعي، لغايات تحويل هذه الأموال، التي ستساعد الدولة على تخفيف الدين العام، وتحقيق استثمارات للوضع الإقتصادية الفلسطيني.

3-2-2. أحكام القرار بقانون الضمان الإجتماعي غير منسجمة مع أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الإجتماعي

بالرغم مما ذكر أعلاه إلا أن القرار بقانون اعتراه العديد من الثغرات التي تمس بالحماية الإجتماعية الواجب توافرها للعامل، سواء من حيث شموله لكافة الفئات بما يضمن إعادة توزيع الدخل والتوظيف الكامل، أو من حيث توفير الأمان الإجتماعي للعامل، ومن أبرز النقاط التي يمكن أن نثيرها في هذا الصدد الآتي:

أولاً: الإشتراكات

جاء القرار بقانون أكثر إنحيازاً مع أصحاب العمل على حساب العمال، فيما يتعلق بنسبة الإشتراكات الشهرية، ومعامل الاحتساب؛ إذ ألزم القرار بقانون أصحاب العمل بدفع نسبة (9%) من أجر المؤمن عليه، و(7%) يدفعها العامل في الراتب التقاعدي، علمًا بأن القرار بقانون ألغى مكافأة نهاية الخدمة، وبالتالي فإن النسبة التي يساهم بها أصحاب العمل هي بدل مكافأة نهاية الخدمة، الأمر الذي يفقد موضوع الضمان الإجتماعي قيمته، كإحدى وسائل الحماية الإجتماعية، ويحول العبء على كاهل العمال، وبالتالي الإنتقاص من حقوقهم.

⁴⁴ للمزيد انظر: خديجة زهران، دور مفتشي العمل في حماية الحقوق العمالية، تقارير خاصة (72)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله، 2009.

⁴⁵ دائرة الأبحاث والسياسة النقدية، التقرير السنوي 2017، سلطة النقد الفلسطينية، فلسطين، حزيران/2018.

وبمقارنة هذا القرار بقانون مع غيرها من التشريعات العربية المقارنة، نجد أن التشريع الفلسطيني الأكثر إجحافاً إذ بمقارنته على سبيل المثال مع قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م،⁴⁶ نجد أنه يحدد نسبة الإشتراكات فيما يتعلق بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة في الأردن؛ صاحب العمل يؤدي (10%) من أجر المؤمن عليه، و(6.5%) يؤديها العامل (علمًا بأن عند بدء تطبيق القانون تم النص على أن يتم الاقتطاع من راتب العامل (5.5%) من أجر المؤمن عليه، ويتم الزيادة على هذه الإشتراكات كل عام بنسبة 0.25% بشرط أن لا تتجاوز 6.5%).⁴⁷ في حين أن القرار بقانون الفلسطيني كما أشرنا سابقاً يلزم العامل بنسبة (7%) وصاحب العمل (9%). ولتوضيح انظر الجدول رقم (1) الذي يوضح اختلاف الإشتراكات بين كل من القرار بقانون الفلسطيني والقانون الأردني:

الجدول رقم (1)

الإشتراكات وفقاً للقرار بقانون الضمان الإجتماعي الفلسطيني والقانون الأردني

من حيث	القرار بقانون الضمان الإجتماعي رقم	قانون الضمان الإجتماعي رقم (1)
	(19) لسنة 2016 الفلسطيني	لسنة 2014 الأردني
تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة	9% صاحب العمل 7% العامل	10% صاحب العمل 6.5% العامل
تأمين الأمومة	0.3% صاحب العمل 0.2% العامل	يدفعها صاحب العمل
تأمين إصابات العمل	يدفعها صاحب العمل	يدفعها صاحب العمل

وفيما يتعلق بالإشتراكات ذات العلاقة بالوفاة الطبيعية؛ اشتراط القرار بقانون حصول وريثة المؤمن عليه على راتب الوفاة الطبيعية بأن لا يكون لدى المؤمن عليه ما لا يقل عن (12) اشتراكاً شهرياً، وهذا الاشتراط لا مبرر له، إذ لا يعقل أن يحرم الوريثة "الأيتام" من راتب الوفاة الطبيعية لأن المؤمن الذي توفي لم يستكمل عدد الإشتراكات، إذ أن ذلك يتناقض مع فكرة الضمان الإجتماعي والتكافل الإجتماعي، إذ يجب أن يتم التعامل مع تأمين منفعة الوفاة الطبيعية بتطبيقها المباشر ودخولها حيز النفاذ بشكل مباشر دون أي شروط.⁴⁸

⁴⁶ قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5267)، بتاريخ 2014/1/29م.

⁴⁷ المادة (59) من قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م.

⁴⁸ علمًا بأن المنفعة التأمينية في العجز الطبيعي لم يشترط القرار بقانون أن يتم دفع أي اشتراك، إلى جانب المعايير الدولية التي تؤكد على حق الوريثة "الأيتام" في راتب الوفاة الطبيعية دون أية اشتراطات، وهو ما أشارت إليه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية في الأمم المتحدة في التعليق العام رقم (19) على المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والإجتماعية والثقافية. للمزيد انظر: عصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون الضمان الإجتماعي والأنظمة والتعليمات المكملة له، مؤسسة الحق، رام الله، 2018.

كما يعد معدل احتساب الراتب التقاعدي غير عادل ولا يضمن الحد الأدنى من متطلبات الحياة الكريمة للمتقاعدين وأسرهم، إذ وفق نص المادة (51) من القرار بقانون يحتسب الراتب التقاعدي الإلزامي للمؤمن عليه بواقع (2%) عن كل سنة من سنوات الاشتراك من متوسط الأجر المرجح لآخر ثلاث سنوات للعامل. أما المشرع الأردني نص على في قانون الضمان الإجتماعي على أن معامل الاحتساب هو (2.5%).⁴⁹

وما يؤخذ على هذا النص أيضاً أن احتساب الراتب التقاعدي يتم بناء على معادلة تعتمد على راتب آخر ثلاثة سنوات، ويعد هذا النص مجحف وينحاز لفئة العاملين في المؤسسات والشركات التي يحافظون على ارتفاع رواتبهم، لكونه يغفل تراجع دخل العمال مع اقترابهم لسن التقاعد.⁵⁰

ثانياً: الإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية

خلق القرار بقانون إخلالاً بمبدأ المساواة بين العاملين في القطاع الخاص والقطاع العام، وبين المخاطبين بأحكامه، وهو ما يشكل إخلالاً بمبدأ العدالة الذي يفترض أن يقوم عليها نظام الضمان الاجتماعي، وفيما يلي أبرز صور التمييز:⁵¹

- التمييز بين العاملين في القطاع الخاص والقطاع العام؛⁵² إذ يقتضي مبدأ المساواة إخضاع جميع المراكز القانونية المتماثلة لذات المعاملة من حيث الحقوق والإلتزامات، وبصدور هذا القرار بقانون نجد اختلاف بين العاملين في القطاعين، من حيث: كيفية احتساب الراتب التقاعدي، وأنواع المنافع التأمينية التقاعدية، واستحقاق مكافأة نهاية الخدمة وغيرها من الإختلافات بالرغم من أن النظامان يسعيان لتحقيق ذات الهدف والغاية.

- التمييز بين الرجل والمرأة؛⁵³ جاء القرار بقانون في نص المادة (90) على منح المرأة إجازة الأمومة براتب شهري يعادل متوسط الراتب الشهري، وفقاً للثلاثة أشهر الأخيرة لولادتها، واشترطت أن تكون مسددة لإشتراكات ثلاثة أشهر خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة،⁵⁴ وهو ما يشكل تناقضاً مع نص المادة (29) من القانون الأساسي المعدل التي تعتبر أن: "رعاية الأمومة والطفولة واجب وطني"، إذا لا يوجد ما يبرر اشتراط القرار بقانون دفع اشتراكات ثلاثة أشهر للمرأة العاملة، وهو ما يتناقض مع الفكرة الرئيسية للضمان الاجتماعي. لذا، كان الأجدر من المشرع عدم اشتراط دفع هذه الاشتراكات.

⁴⁹ المادة (62) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 الأردني.

⁵⁰ للمزيد انظر: عصام عابدين، مرجع سابق.

⁵¹ للمزيد انظر: محمد خضر، مرجع سابق، ص 6.

⁵² وبذلك يخالف القرار بقانون العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحديداً نص المادة (2) منه.

⁵³ انضمت دولة فلسطين إلى اتفاقية القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة في العام 2014، ويتربط على هذا الانضمام التزام دولة فلسطين بتضمين مبدأ المساواة في كافة تشريعاتها الوطنية، وإلغاء أي نصوص تتضمن أي شكل من أشكال التمييز ضد المرأة بسبب الجنس.

⁵⁴ في حين اشترطت المادة (103) من قانون العمل لسنة 2000، على أن تقضي عمالة المرأة في المنشأة الاقتصادية مدة لا تقل عن ستة أشهر، لحصولها على إجازة الولادة.

ومن صور عدم المساواة والتمييز توزيع إجازة الأمومة بين العامل وأصحاب العمل، وهو ما يشكل تراجع عما نص عليه قانون العمل من تحمل صاحب العمل بالكامل إجازة الأمومة، حيث نص القرار بقانون في المادة (89) على أن يتحمل صاحب العمل نسبة (0.3%) من أجر المؤمن عليهم الخاضع للتأمينات، ومن العامل المؤمن عليه نسبة (0.2%) من الأجر الخاضع للتأمينات.⁵⁵

وما يثير لبس هذا النوع من التأمينات تحديد من هو العامل الذي سيتم الاقتطاع من راتبه، فإذا تم تفسير نص المادة بأن من يدفع الإشتراكات هي فقط المرأة العاملة بإعتبارها هي المؤمن عليها حسب تعريف إجازة الأمومة الوارد في مادة التعريفات (المادة الأولى)، فإن هذا فيه انتهاك صريح وغير منطقي ولا يمكن تبريره بأي صورة، وإذا تم تفسيرها بأن من يتحملها هم جميع العمال ذكوراً وإناثاً، فهذا يشكل أيضاً إساءة لفهم التأمينات والتغطيات وآليات التعامل معها، والسبب في ذلك أن كل عامل مستقبلاً ذكراً أو أنثى (متزوجة أو غير متزوجة) ستظهر في الإقتطاعات من الراتب لديه مسمى تأمين أمومة، وهذا أيضاً غير سليم، وكان الأولى أن يتحمل أصحاب العمل بالكامل إجازة الأمومة.⁵⁶

● **حرمان الأرملة من تقاعد زوجها والبنات غير المتزوجة في حال الزواج؛** ومن صور التمييز أيضاً حرمان الأرملة من راتب تقاعد زوجها، والبنات غير متزوجة في حال الزواج، وفقاً لما نصت عليه المادة (70) من القرار بقانون، والتي تنص على أن: "2. يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والبنات غير المتزوجة في حال الزواج". وهذه صورة التمييز قائمة على تغير صفة المرأة الأرملة أو البنات غير متزوجة من صفتها كوارثة بسبب الزواج، فالأرمل لا يحرم من الراتب في حال زواجه وإنما يحرم فقط إذا التحق بعلاقة عمل منتظمة. وعليه، فإن هذا النص يشكل تمييز بحق المرأة، لذا يجدر بالمشروع تعديل هذا النص واقتصاره على معيار واحد لعدم استحقاق الراتب وهو الإلتحاق بعلاقة عمل منتظمة، وأن يستثنى من ذلك الأرملة كما هو مبين في النقطة الرابعة.

● **حرمان الأرملة من راتب تقاعد زوجها حال التحاقها بعلاقة عمل منتظمة؛** وفقاً لما نصت عليه المادة (70) من القرار بقانون، والتي تنص على أن: "1. يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية لأي من الورثة المستحقين المنصوص عليهم في المادة (65) من هذا القرار بقانون، في حال التحاق أي منهم بعلاقة عمل منتظمة، وفقاً لأحكام المادة (6) من هذا القرار بقانون. وتنص المادة (65) على الورثة المستحقون، منهم الأرملة. وبالتالي حرمان الأرملة من راتب تقاعد الزوج في حال التحاقها بعمل، وهو ما يشكل إخلال بتوفير الحياة الآمنة والكرامة للمرأة "الأرملة". وكان يجدر بالمشروع الفلسطيني النص على تمييز إيجابي بحق المرأة في هذه الحالة، والأخذ بما نص عليه قانون الضمان الإجتماعي الأردني في المادة (84) من عدم حرمان الأرملة من راتب التقاعدي "الميراث" بسبب التحاقها بالعمل.⁵⁷

⁵⁵ المادة (89) من القرار بقانون.

⁵⁶ محمد خضر، مرجع سابق، ص 7.

⁵⁷ عصام عابدين، مرجع سابق.

- **عدم التمييز لصالح المرأة العاملة (التمييز الإيجابي)؛** لم ينص القرار بقانون على تمييز لصالح المرأة العاملة، كأن ينص على عمر لتقاعد المرأة أقل من عمر تقاعد الرجل، بل ساوى في سن التقاعد بالنسبة للرجل والمرأة؛ بتحديد سن التقاعد (60) سنة دون أي تمييز إيجابي للمرأة. وكان الأجدد بالمشروع الأخذ بما نصت عليه التجارب المقارنة، فعلى سبيل المثال، نص قانون الضمان الإجتماعي الأردني لسنة 2014م، على أن سن التقاعد للذكر هو (60) سنة، في حين أن الأنثى سن التقاعد (55) سنة.⁵⁸ وأيضاً في حال كان المؤمن عليهم يعمل في المهن الخطرة، فقد منح حقهم بالحصول على الراتب التقاعد المبكر -بشكل عام-، على أن تكون اشتراكات الذكر لا تقل عن (216) اشتراك، و(180) اشتراك للأنثى، وبإكمال سن (45) لكل منهما.⁵⁹

ثالثاً: الإخلال بحماية الفئات الضعيفة

- **حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛** اقتصر القرار بقانون على توفير مظلة الحماية الإجتماعية لفئة العاملين، ولم يشمل فئة العاطلين عن العمل بشكل عام، وبالتالي اقتصر الإنتفاع من خدمات الضمان الإجتماعي للأشخاص ذوي الإعاقة على فئة العاملين منهم، ولم يشمل الغالبية العظمى الذين تبلغ نسبة البطالة بينهم 87% من مجموع الأشخاص ذوي الإعاقة مما يخرجهم من دائرة الضمان والحماية الإقتصادية، ويجعلهم عرضة لمزيد من الفقر والتهميش في ظل عدم فعالية نظام المساعدات النقدية الذي تديره وزارة التنمية الإجتماعية.⁶⁰
- **رعاية أسر الشهداء؛** لم يراعي القرار بقانون خصوصية الوضع الفلسطيني، والنص فقط على الحصول على المنفعة في حالة الوفاة الطبيعية، حيث عرفت المادة الأولى من القرار بقانون راتب الوفاة على أنه: "راتب الوفاة الطبيعية أو راتب الوفاة الناجمة عن إصابة عمل" وبذلك يخرج من نطاق هذا التأمين أسر الشهداء، وكان يجدر من المشروع تعريف راتب الوفاة بإقتضاره على الوفاة غير الناجمة عن إصابة العمل، والهدف من ذلك توفير الحياة الكريمة لأسر الشهداء من خلال حصولهم على هذه المنفعة.
- **خدم المنازل ومن في حكمهم؛** استثنى القرار بقانون خدم المنازل ومن حكمهم من التطبيق الفوري،⁶¹ وعلق حقهم في التمتع بالتأمينات على صدور نظام ينظم ذلك، وهو ما يشكل إخلال بتوفير الحماية الإجتماعية لهذه الفئة الضعيفة، إذ من باب العدالة الإجتماعية أن يشمل تطبيق القرار بقانون هذه الفئة وإعطائها الأولوية في الحماية لكونها بحاجة فعلية إلى توفير الحماية والأمان والرعاية الإجتماعية لها.

⁵⁸ المادة (1/62) من قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م.

⁵⁹ المادة (64/ج) من قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م.

⁶⁰ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي الثاني والعشرون 1 كانون الثاني -31 كانون الأول، 2016، ص 109.

⁶¹ تنص المادة (5/4) من القرار بقانون بشأن الضمان الإجتماعي رقم (19) لسنة 2016م، على أن: "تسري أحكام هذا القرار بقانون على الفئات الآتية: 5... خدم المنازل ومن في حكمهم، وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية".

ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى ما قرره مجلس الوزراء في جلسته رقم (227) بتاريخ 2018/11/6،⁶² بتحديد تاريخ تطبيق القرار بقانون الضمان الإجتماعي بناء على عدد العاملين في الشركة، وذلك على النحو الآتي:

الجدول رقم (2)

الجدول الزمني لإنضمام الشركات لمؤسسة الضمان

عدد عمال الشركات	بدء تطبيق القرار بقانون	حتى تاريخ
الشركات التي تضم 200 عامل فأكثر	2018/11/19	2019/1/18
199-100 عامل	2019/1/19	2019/3/18
99-50 عامل	2019/3/19	2019/5/18
49-20 عامل	2019/5/19	2019/8/18
19-10 عامل	2019/8/19	2019/12/18
9-5 عامل	2019/12/19	2020/4/18
4-1 عامل	2020/4/19	2020/12/18

يتضح من الجدول السابق؛ أن الشركات التي تتضمن عدد عمال قليل سيتم البدء بتطبيق القرار بقانون بحقها في منتصف عام 2020، في حين أن المؤسسات التي تتضمن عدد العاملين كبير على سبيل المثال فوق 200 عامل سيكون التاريخ النهائي لتطبيق القرار بقانون عليها هو 2016/1/18، وهو ما يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة وإخلالاً بحق الفئات الضعيفة في توفير الأمن والحماية الإجتماعية التي جاء القرار بقانون في الأساس لحمايتها.

ويعد هذا النص مجحف وينحاز لفئة العاملين في المؤسسات والشركات التي يحافظون على ارتفاع رواتبهم، لكونه يغفل تراجع دخل العمال مع اقترابهم لسن التقاعد

رابعاً: عدم توفير تأمين البطالة: يعد تقليل نسبة البطالة من الأهداف الأساسية التي يحققها الضمان الإجتماعي بشكل عام، وهو ذات الهدف الذي يقوم عليه نظام اقتصاد السوق الإجتماعي، إذ يقر منظرو اقتصاد السوق الإجتماعي بإحتمال أن تدفع ديناميكية المنافسة بعض الأفراد إلى البطالة الإجبارية، وهنا يكون المجتمع مسؤولاً من هؤلاء الأفراد بتوفير مقتضيات الحياة الكريمة وسد العوز،

⁶² اجتماع مجلس الوزراء، جلسة رقم (227)، الموجود على الرابط:

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR/ViewDetails?ID=42513&fbclid=IwAR3qHtcOf9MTO>
، تاريخ الزيارة: 2018/11/22. wX8583jewayuN-i0f_QD6cETJTHeuKue58RHz6jIEmyBCs

وعليه يتم تأمين مبالغ مالية للأفراد العاطلين على العمل، مع إيلاء أهمية كبيرة لموضوع تنظيم المعلومات فيه من تعزيز قدرات الأفراد، ومحاولة ربطهم بسوق العمل، وخلق فرص تشغيلية بأسرع وقت ممكن.⁶³

بمراجعة نصوص القرار بقانون نجد أنه أدرج تأمين البطالة ضمن التأمينات التي علق تطبيقها على صدور أنظمة عن مجلس الوزراء، وعليه، فإن القرار بقانون الحالي لا يوفر راتب عند التعطل من العمل،⁶⁴ وهو ما يخلق إشكالية كبيرة في تحقيق الأمن الاجتماعي والإستقرار الإقتصادي، إذ يتضح من الإحصائيات وجود حاجة ملحة لوجود تأمين يغطي الفئة العاطلة عن العمل، إذ بلغت معدل البطالة (28.4%) خلال عام 2017 من مجموع المشاركين في القوى العاملة في فلسطين، بواقع (23.2%) بين الذكور مقابل (48.2%) بين الإناث. وبلغ معدل البطالة في الضفة الغربية (18.7%)، بواقع (15.6%) بين الذكور مقابل (32.1%) بين الإناث.⁶⁵ لذا كان الأجدر من المشرع النص على تطبيق هذا التأمين على غرار التأمين عن العجز والشيخوخة وإصابات العمل، نظرًا لأهميته، ولكون من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي وتحقيق العدالة الاجتماعية.

خامسًا: لم ينص القرار بقانون على زيادة في راتب تقاعد الشيخوخة إذا تولى المؤمن عليه إعالة شخص آخر، وكان من الأجدر بالمشرع النص على زيادة في الراتب في حال وجود معالين، على غرار ما نص عليه قانون الضمان الأردني الذي نص في المادة (62/ج) على زيادة راتب التقاعد إذا تولى المؤمن عليه إعالة شخص آخر، بحيث يتم زيادة (12%) لأول شخص معال، وزيادة بنسبة (6%) للمعال الثاني والثالث. وبهذا النص يضمن القرار بقانون توفير الحياة الكريمة لكل من المؤمن عليه والمعالين لديه. كما يجب على المشرع تعديل نص المادة (52) من القرار بقانون التي تنص على أن لا يقل الراتب التقاعد الإلزامي عن (75%) من الحد الأدنى للأجر أو قيمة خط الفقر الفردي أيهما أعلى، لأنه لا يمكن أن يكون الراتب أقل من الحد الأدنى للأجور لما يشكل ذلك إخلال بتوفير الحياة الكريمة والأمان الاجتماعي للمؤمن عليه وأسرته.

وأخيرًا لا بد من الإشارة إلى الإشكالية التي تعترى القرار بقانون فيما يتعلق في توزيع نصيب الراتب التقاعدي أو راتب الوفاة أو العجز على الورثة؛ إذ بمراجعة الجدول الذي تضمنته نص المادة (69) من القرار بقانون نجد أنه لا يتم توزيع كامل الراتب على الورثة، على سبيل المثال البند الخامس من الجدول يوضح بأنه إذا توفي المؤمن عليه وكان الورثة المستحقون الأرملة والوالدين فقط فإن نصيب الأرملة من راتب المتوفي (50%) ونصيب الوالدين (16.7%) لكل منهما، وفي هذه الحالة يتبقى من الراتب (16.6%) دون توزيع، السؤال الذي يطرح في هذا الصدد ما مصير باقي الراتب، ولما لا يعاد توزيعه على الأرملة والوالدين. وقد تضمنت ذات المادة العديد من الحالات على غرار هذه الحالة.⁶⁶

⁶³ بمامه اسماعيل، مرجع سابق، ص 37.

⁶⁴ على خلاف القانون الأردني الذي يمنح راتب لمدة (3-6) أشهر. انظر: المادة (52) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 الأردني.

⁶⁵ في حين بلغ معدل البطالة في قطاع غزة 44.4%، بواقع 36.6% بين الذكور مقابل 69.1% بين الإناث. انظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة الفلسطينية، التقرير السنوي 2017، نيسان/2018، ص 34.

⁶⁶ للمزيد انظر: عصام عابدين، مرجع سابق. وتجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون لم يعالج في نص المادة (65) من القرار بقانون؛ فيما يتعلق بالورثة المستحقون مسألة استحقاق الجنين ونصيب الورثة الآخرين بعد ولادته حيًا، ومسألة استحقاق ورثة المفقود أو المحكومة بوفاته.

كما لم يبين القرار مسألة أيلولة نصيب المستحق بعد وفاته أو بعد خروج المستحق وأيلولة نصيبه؛ حيث لم يتضمن القرار بقانون معالجة لهذه الحالة، وهي حالة ستكون ملازمة لجميع حالات دفع راتب الوفاة تقريباً، ومن هذه الحالات خروج الأراامل بالزواج، وخروج البنات بالزواج وخروج الولد ببلوغ السن المحدد، وخروج الوالد بالوفاة، مما قد يؤدي لتغيير أنصبة المستحقين، وهو الأمر الذي يستوجب معالجة هذه الحالات. كما لم يبين أثر طلاق الأراامل والبنات بعد زواجهن على إعادة دفع نصيبهن بعد أن أوقف بسبب الزواج.

ومن التشريعات العربية التي عالجت مثل هذه الحالات، قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل السوري 67، الذي أورد في مادته الأولى بأنه: " تقول حصة المستحق في المعاش إذا توفي في خلال شهر من تاريخ وفاة المؤمن عليه أو صاحب المعاش إلى باقي المستحقين وتوزع عليهم بكاملها بنسبة حصصهم".

وعلى ضوء ما سبق؛ يتضح أن القرار بقانون قائم على أساس تحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير الأمان الاجتماعي، ويتفق مع بعض أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، إلا أنه في جوانب أخرى كتوفير تأمين ضد البطالة وحماية الفئات الضعيفة لم يكن المشرع الفلسطيني موفق في توفير الحماية لهم.

⁶⁷ قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل السوري، رقم 351 لسنة 1968.

بقراءة متأنية لما ورد في ثنايا هذه الدراسة حول القرار بقانون الضمان الاجتماعي ومدى ارتباطه بأهداف ومبادئ اقتصاد السوق الفلسطيني، نجد أن نظام الضمان الاجتماعي يعد أحد أهم مكونات منظومة الحماية الاجتماعية، حيث يقوم بدور فاعل في توفير الحماية والأمن الاجتماعي وتوفير الدخل للأفراد ولأسرهم عند تعذر حصولهم عليه، فهذا النظام يعد أداة فعالة في توفير أمن الدخل وتجنب الفقر وانعدام المساواة والحد منهما وتعزيز الاندماج الاجتماعي، بالإضافة كونه ضرورة اقتصادية، حيث تقوم بتعزيز الإنتاجية ودعم العملية التنموية الاقتصادية.

وقد تطرقنا من خلال هذه الدراسة إلى ماهية الضمان الاجتماعي من منظور اقتصاد السوق الاجتماعي، كما تناولنا الإطار القانوني الناظم لموضوع الضمان الاجتماعي، فعرضنا الأحكام التي تضمنها القرار بقانون، وسلطنا الضوء على أبرز الأحكام التي تضمنها القرار بقانون والتي تتفق مع مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، والأحكام التي لا تتسجم معه.

من خلال تناولنا لموضوع القرار بقانون الضمان الاجتماعي من منظور اقتصاد السوق الاجتماعي، توصلنا إلى عدد من النتائج نسوقها على النحو الآتي:

- تقوم فلسفة الضمان الاجتماعي على مبدأ الحماية الاجتماعية، وهو تعبير عن تحقيق الأمان والرفاهية عبر المنافع التي يقدمها والتي تساعد في التخطيط لتحقيق التنمية والتطوير للحياة الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي لتحقيق الاستقرار المالي والنفسي وتوفير ظروف معيشية ملائمة للفرد العامل المشترك في حالات وظروف محددة لا يتمكن فيها من استئناف مسيرته الإنتاجية.
- يعد الضمان الاجتماعي أحد المقومات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها اقتصاد السوق الاجتماعي، وهو شرط أساس لتحفيز النمو الاقتصادي وهو جزء من إدارة اقتصاد السوق الفعال ومؤسسته.
- الحق في الضمان الاجتماعي حق مكفول بموجب الإتفاقيات الدولية والقانون الأساسي المعدل، وهو حق تم تنظيمه من خلال عدة أنظمة تقاعدية، ويصدر القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي نجد أن المشرع الفلسطيني أبقى على سياسة تعدد الأنظمة التقاعدية وعدم معالجتها.
- جاء القرار بقانون الضمان الاجتماعي متفق مع أهداف ومبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي في بعض أحكامه، وفي ذات الوقت أخل بأهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها اقتصاد السوق الاجتماعي، إذ جاءت نصوصه منحازة إلى أصحاب العمل على حساب العمال فيما يتعلق بالإشتراكات الشهرية ومعامل الإحتساب، كما أخل بمبدأ الأمان الاجتماعي، ومبدأ العدالة الاجتماعية، ولم يوفر تأمين للعمال من البطالة، وأخل بحماية الفئات المهمشة والضعيفة.

المصادر والمراجع

أولاً: المواثيق الدولية

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر بقرار الجمعية العامة 217 ألف (د-3)، المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948،
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة 220 ألف (د-21)، المؤرخ في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966.
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (102) بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، اعتمدت 28/حزيران 1952.

ثانياً: التشريعات

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، المنشور على الصفحة (5) من عدد الوقائع الفلسطينية "عدد ممتاز"، بتاريخ 2003/3/19م.
- القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016م بشأن الضمان الاجتماعي، المنشور على الصفحة (2)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (13) "ممتاز"، بتاريخ 2016/10/20م.
- قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، المنشور على الصفحة (7)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (39)، بتاريخ 2001/11/25م.
- قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014م، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم (5267)، بتاريخ 2014/1/29م.
- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2012م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأدور في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، المنشور على الصفحة (112)، من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (99)، بتاريخ 2013/2/27م.

ثالثاً: الكتب والدراسات

- جميل، مسيف: خيارات أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، رام الله، 2016.
- حمدان، حسين: الضمان الاجتماعي: أحكامه وتطبيقاته، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- خضر، محمد: تقييم قرار بقانون رقم (6) لسنة 2016، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية "ماس"، رام الله، 2016.
- زهران، خديجة: ورقة سياسات حول القرار بقانون رقم (6) بشأن الضمان الاجتماعي للعام 2016م، سلسلة أوراق سياسات عامة رقم (1)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم، رام الله، أيار/ 2016.

- سلامة، رفيق: شرح قانون الضمان الاجتماعي، دن، بيروت، 1996.
- عابدين، عصام: ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة والتعليمات المكملة له، مؤسسة الحق، رام الله، 2018.
- المتوكل، يحيى: اقتصاد السوق الاجتماعي في اليمن: تلبية دعوات التغيير وتحقيق الكرامة الإنسانية، ورقة عمل مقدمة في ندوة الملف الإقتصادي على طاولة الحوار الوطني، صنعاء، يوليو/2012.
- ملحم، فراس: الإطار القانوني للضمان الاجتماعي، سلسلة مشروع تطوير القوانين (5)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله، 1999.
- نشرة ملحق لموسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، السياسة الاقتصادية، من الألف إلى الياء، مؤسسة كونراد أديناور، 2018.

رابعًا: المجالات

- علي، بودلال: عصنة قطاع الضمان الاجتماعي لتعزيز التأمينات "التجربة الجزائرية"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد (19)، 2014.
- كوكو، عبد الوهاب: نظام الضمان الاجتماعي ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية والإحصائية، العدد (14)، 2012.

خامسًا: الرسائل الجامعية

- اسماعيل، يمامه: تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعيتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سوريا، 2016.

سادسًا: التقارير

- حرب، جهاد: تقرير حول سياسة الحكومة في تسديد ديون صندوق هيئة التقاعد ومواجهة تحديات استدامة الهيئة، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، رام الله، 2017.
- زهران، خديجة: دور مفتشي العمل في حماية الحقوق العمالية، تقارير خاصة (72)، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، رام الله، 2009.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة الفلسطينية، التقرير السنوي 2017، نيسان/2018.
- دائرة الأبحاث والسياسة النقدية، التقرير السنوي 2017، سلطة النقد الفلسطينية، فلسطين، حزيران/2018.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم"، وضع حقوق الإنسان في فلسطين، التقرير السنوي الثاني والعشرون 1 كانون الثاني -31 كانون الأول، 2016.

سابعًا: المواقع الإلكترونية

- اجتماع مجلس الوزراء، جلسة رقم (227)، الموجود على الرابط:
http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/AR/ViewDetails?ID=42513&fbclid=IwAR3qHtcOf9MTOWX8583jewayuN-i0f_QD6cETJTHeuKue58RHz6jIEmyBCs. تاريخ الزيارة: 2018/11/22.
- أجندة السياسات الوطنية (2017-2022)، دولة فلسطين، كانون الأول 2016، المتوفرة على الرابط الآتي:
https://palaestina.org/uploads/media/NPA_Arabic_Final_Approved_20_2_2017_Printed.pdf، تاريخ الزيارة 2019/2/3.

سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد

يعمل معهد الحقوق في جامعة بيرزيت وضمن مشروعه البحثي السنوي في سنته الاولى، والمندرج ضمن عنوان (القانون والاقتصاد) لهذا العام على اعداد أوراق بحثية بهدف دراسة محددات وقيم اقتصاد السوق الاجتماعي، والبحث في طبيعة هذا النظام، وإجراء مقاربات نظرية له، والإطلاع على التجارب المقارنة بهذا الصدد، كما تهدف إلى استقراء المنظومة القانونية الفلسطينية النازمة لموضوع طبيعة الاقتصاد الفلسطيني والبحث في مدى ارتباطها مع مبادئ ومحددات نظام اقتصاد السوق الاجتماعي