

قانون التأمينات الاجتماعية.. ثغرات ومعوقات في التنفيذ والتمثيل

خاص بالبيدر - رام الله

يواجه قانون التأمينات الاجتماعية عشية نشره الوشيك في الجريدة الرسمية بانتقادات ومخاوف تعكس خيبة أمل وشكوكاً في قدرة القانون على التأسيس لنظام ضمان اجتماعي بحد معقول بات المجتمع المحلي بأمس الحاجة إليه للإبقاء على تماسكه وأمنه الاقتصادي والاجتماعي.

ورغم الأهمية التي ينظر بها إلى القانون والآمال المعلقة عليه للبدء في بناء منظومة ضمان اجتماعي تلتزم الدولة بمقتضاه بتوفير المتطلبات الأساسية لحياة الأفراد الذين تقطعت سبل حصولهم على الرزق. إلا أن منتقديه يدعون أن القانون بشكله الحالي ليس أكثر من اسم بلا مضمون في إشارة إلى اقتصره على فئة العمال وفي حالات إصابات العمل والشيوخ والعجز والوفاة الطبيعية فقط. وهما تأمينان من أصل تسعة تأمينات تسعى الأنظمة المثيلة لتوفيرها.

وينشأ بمقتضى القانون المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية لأول مرة في فلسطين لخدمة العمال في القطاع الخاص ويتبع لها صندوق التأمينات الاجتماعية الذي يديره مجلس إدارة المؤسسة برئاسة وزير العمل. على رأس إدارة من ١٤ عضواً إضافة إلى رئيس مجلس إدارة تمثل الحكومة فيها بسبعة أعضاء + الرئيس والعمال باربعة أعضاء وأرباب العمل بثلاثة ما يمنح الحكومة فيه أغلبية دائمة تواجه بانتقادات تقول إن التشكيك لا تمثل ارادات ومصالح المستفيدين والممولين، ولا تحقق التوازن المطلوب وأنه يعد ببدالة منقوصة ومؤجلة بسبب ضعف آليات تنفيذ والأرضية الملائمة التي من دونها سيتحول إلى دروس في الوعظ.

ولا تقتصر الانتقادات على تشكيك مجلس الإدارة بل تتعداها إلى فلسفة القانون ومقاصده ومختلف القضايا المفصلية والإجرائية. إذ يرى خبراء وأصحاب عمل وممثلوهم صعوبة وضعه قيد التنفيذ الوشيك بسبب صعوبة الأوضاع الاقتصادية التي تصعب عليهم دفع الالتزامات المالية التي يرتبها القانون، وهي صعوبة يرى العمال ونقاباتهم ومؤسسات المجتمع المدني فيها مدعاة إلى سرعة تنفيذه وتذليل كافة العراقيل والعقبات المعيقة.

صراع لكسب واستمالة الرئيس

وفيما ينتظر القانون نشره في جريدة الوقائع الرسمية كإجراء يسبق إدخاله حيز التنفيذ يسعى القطبان المعنيان مباشرة (العمال وأرباب العمل) لاستمالة المقر الرئاسي كل إلى وجهة نظره ففي الوقت الذي يطالب فيه العمال ونقاباتهم ومنظمات المجتمع المدني بتسريع إجراءات تنفيذه عبر مناشدة الرئيس ياسر عرفات للأمر بنشره، يناشده أصحاب العمل تأخير نشره ومن ثم إرجاء العمل به لمدة عام على الأقل، بدعوى حاجة مؤسساتهم لترتيب أوضاعها للتعامل معه.

البيدر من جانبها حاولت في تقريرها الوقوف على مواقف الأطراف الثلاثة والاستئناس برأي القانون مع القوانين الوطنية ذات العلاقة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ واتفاقية العمل الدولية رقم ١٠٢ لعام ١٩٥٢ واتفاقية العمل العربية رقم ٣ لعام ١٩٧١ وقبل ذلك الوقوف على إمكانية تطبيقه بما يخدم حقوق الأفراد الأساسية في حياة كريمة وسبل تذليل العقبات المعيقة.

ترحيب حذر

ويبدي العمال ونقاباتهم ترحيباً حذراً بالقانون مشوباً بقلق على استقراره في وظائفهم مع دخوله حيز التنفيذ. إذ يحتاج ضمهم إلى الصندوق تسوية أمر سنوات عملهم السابقة، الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه أمام إمكانية إقدام أصحاب العمل على التخلص منهم بعد دفع «الأتعاب» لصالح استقدام عمال جدد بشروط ورواتب تلي مصالح أصحاب العمل خاصة في ظل تدني الأجور جراء تفاقم البطالة وتزايد الحاجة للعمل تحت أي شروط.

وينتقد العمال التطبيق التدريجي المزمع على مؤسسات تشغيل أعداداً كبيرة من العمال على قلتها مقارنة مع مؤسسات تشغيل دون ٢٠ عاملاً سبباً تطبيق القانون على عمالها إلى فترات لاحقة. كما يفتقدون اقتصر التأمينات على إصابات العمل والشيوخ والعجز والوفاة فقط واغفال التأمين الصحي، البطالة، الأمومة، وأمراض المهنة وطوارئ العمل الأخرى والتعطل عن العمل الأمر الذي لا يحقق ضماناً كافياً وبيقي فئات واسعة خارج اهتمام القانون. في حين إن الفائدة في حالة الشيوخ والعجز والوفاة ستكون قليلة بسبب تدني مستوى الأجور وفيما يتعلق بالتمويل يرى العمال أن نسبة الـ ٥٪ من رواتبهم كبيرة في ظل الأوضاع الصعبة القائمة، ويشككون مما يصفونه بتراجع القانون في كثير من الأمور عن قانون العمل الفلسطيني واتفاقيات العمل الجماعية مع أصحاب العمل.

القانون مهم في ظل الأوضاع القائمة

ويرى النقابي حسين الفقهاء عضو اللجنة التنفيذية لاتحاد نقابات عمال فلسطين أن القانون ضروري ومهم لإقامة شبكة حماية اجتماعية للعمال في القطاع الخاص خاصة في ظل قساوة الأوضاع الاقتصادية واتساع نطاق الفقر واستشراء البطالة وعجز الأفراد عن تأمين احتياجات الطعام والدواء وتعليم أبنائهم بحدودها الدنيا وبغيرها من أساسيات حقوق الإنسان.

لكنه قال: إن مطالب العمال تتركز الآن على ضمان إدارة سليمة وفعالة لصندوق الضمان الاجتماعي وإن الاتحاد يطالب باقتفاء اثر التجارب العربية الناجحة في هذا المضمار واستقطاب خبرات للعمل في إدارة الصندوق واستثماراته، ومن أجل تأمين كادر وطني لتنفيذ القانون على الوجه الأكمل

في إشارة إلى مطلب عبر ادارة من الخبراء والمختصين. وقال: إن الاتحاد توجه إلى الرئيس عرفات مناشداً سرعة نشره ووضعه قيد التنفيذ الفعلي بالسرعة الممكنة محذراً في ذات الوقت من مغبة وعواقب استغلال أصحاب عمل ذلك للتخلص من عمالهم. ورفض الفقهاء ادعاءات أصحاب العمل في ان القانون يرتب عليهم التزامات مالية باهظة ٨٪ من رواتب عمالهم و٣٪ للتأمين الصحي واعتبرها في حدود ما يدفع مثلاً لصالح مكافأة نهاية الخدمة.

أصحاب العمل: سوء في التمثيل وعيب مالي

ويجمع أصحاب العمل واتحاداتهم على تقدير يشير إلى صعوبة وضع القانون موضع التطبيق الفعلي في المدى القريب لأسباب مالية وفنية وقانونية قالوا «إن المشرع أغفلها». ورغم ذلك يقول الحاج محمد أمين رئيس غرفة تجارة وصناعة رام الله والبيرة وأحد ثلاثة ممثلين لأصحاب العمل في مجلس إدارة المؤسسة انه لا مناص للانصياع للقانون رغم كل التحفظات والملاحظات.

وتتركز ملاحظات وانتقادات أصحاب العمل بشأن القانون، على مجلس إدارة المؤسسة وتمثيلهم فيه وطريقة اختيار ممثلين التي أوكلت لاتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة، ومدى الشفافية والتوازن فيه وعلى تمويل الصندوق الذي يحمل صاحب العمل العبء الأكبر إضافة إلى الشكوى من ارتفاع نسبة التأمين من إصابات العمل أو هي أمور دفعت اتحاد الغرف التجارية إلى رفع مذكرة للرئيس عرفات تناشده فيها تأجيل العمل بالقانون.

ويخلص مازن سقرط الملاحظات مستهلاً بالتذكير بالحاجة إلى قانون يؤمن بيئة اجتماعية واقتصادية لائقة تكفل الاحتياجات الأساسية. وقال: إن المشرع ترك للحكومة قرار التصرف والتحكم بأموال الصندوق وسبل استثمارها في ظل رقابة ضيقة عندما أغلبية ٨ من ١٥ الأمر الذي لا يمن عن شراكة حقيقية وتوازن مع القطاع الخاص المعني أساساً بالأمر. ورأى سقرط أن المشرع حمل صاحب العمل المسؤولية الكاملة عن تمويل الصندوق بصورة مباشرة أو غير مباشرة في وقت قلت فيه قدرته على التأثير في قرار الصرف والاستثمار فيه. وقال إن القانون الرزم صاحب العمل يدفع ٨٪ من راتب عماله لصالح الصندوق وحمل العامل ٥٪ أخرى تبقى على صاحب العمل دفعها بانتظام إضافة إلى ٣٪ أخرى تأميناً عن إصابات العمل وهي نسبة قال إنها تمثل ضعف تأمين عن إصابات العمل المسجلة لدى اتحاد شركات التأمين خلال السنوات الأخيرة حيث بلغت ١,٥٪. الأمر الذي قال انه بحاجة إلى إعادة نظر في هذه النسبة.

حقوق العمال بين الواقع والتطبيق

موظف بالمقارنة مع عدد الموظفين في باقي الأجهزة والبالغ عددهم ٥٨٦٠٠.

وتنساءل عن الأهداف الحقيقية التي تقف وراء تخصيص مثل هذه النسبة لأنهم؟ فهل هي معالجة البطالة بالبطالة المقنعة؟ أم ترمي إلى تحويل العاطلين عن العمل إلى قوى بشرية مستهلكة لموازنة السلطة بدلا من تخفيضها لخدمة التنمية وبعيد تصيب أيضا قوى غير منتجة في المجتمع.

وهل تخصيص نسبة ١٪ من الموازنة العامة لوزارة العمل نسبة كافية لتمكين الوزارة من البحث عن آليات تطوير الموارد البشرية وزيادة الموارد المالية من أجل تأهيلهم تقنيا وفنيا وتدريباً للمساهمة في تطوير المجتمع؟

وهذا يدفعنا إلى التساؤل عن دور وزارة العمل في ضوء موازنتها؟ فهل تستطيع الدفاع عن حقوق العمال؟ وهل بمقدورها رفع قدرات العمال وتنمية مهاراتهم أو إكسابهم مهارات جديدة تمكنهم من مواكبة التحولات الاقتصادية؟

وكيف يمكن لها أن تعمل على إيجاد آفاق العمل التقني لهم في ظل الموازنة التشغيلية التي تذهب في معظمها رواتب للعاملين فيها؟ وأين دورها الرقابي على المؤسسات الخاصة لضمان حقوق العاملين فيها؟ وكيف يمكن والحالة هذه أن تقوم الوزارة بالعمل على تطبيق قانون العمل بموازنة تجعلها عاجزة عن القيام بأي عمل؟

ككيف يمكن أن تكون طبيعة العلاقة بينها وبين نقابات العمال

وبشأن المخاوف من إمكانية استغلال تهيئة الأجواء لتنفيذ القانون للمس بملكيات العمال وأماكن عملهم قال سقرط: إن الخبرات تشكل صمام الأمان بمنح أصحاب العمل عن الاستغناء عن عمالهم.

ثلاث سنوات للتطبيق التدريجي

واستبعدت وزارة العمل على لسان مدير عام التأمينات الاجتماعية محمد هاشم اللجوء إلى قانون معدل قبل الانتهاء من التطبيق التدريجي للقانون الذي قدره بثلاث سنوات يمكن خلالها الوقوف على الثغرات والنواقص وسبل معالجتها. واعتبر هاشم الضجة والانتقادات التي تحدث الآن صحوة متأخرة، في إشارة منه إلى مرور القانون بالقرارات الدستورية في المجلس التشريعي ومصادقة الرئيس عرفات عليه وبدء العد التنازلي لنشره في الجريدة الرسمية. وقال المطلوب الآن تيسير سبل التطبيق وإنجاحه بإزالة العراقيل من طريقه والتزام الأطراف بما يترتب عليها ضمن تشكيلة وعلاقة تكاملية تحرص الوزارة على استمرارها.

خصوصاً أن الوزارة تنهياً فعلياً لتنفيذ القانون على الوجه الأكمل وتعد الكادر والمؤهلات والخبرات لذلك.

وأكد على أهمية استكمال رزمة القوانين ذات العلاقة والمحكم العمالية التي قال ان القوانين هذه بدونها تظل قوانين بلا إسناد وتضحي مواعظ أخرى منها إلى القوانين الملائمة.

القانون مهم رغم النواقص والثغرات

وتعلق المحامية رشا عمارنة المساعدة القانونية في وزارة العمل وعضو المجلس أهمية كبيرة على القانون كإدارة لإرساء وبناء نظام ضمان اجتماعي وحماية اقتصادية ويحتاجها المواطن بصورة ماسة في ظل الأوضاع القائمة.

وبشأن النواقص في التغطيات والتأمينات وخاصة بنود البطالة والأمومة والتأمين الصحي التي يطالب بها العمال والمجتمع المدني قالت: توجد صعوبة بالغة وربما استحالة شملها في فلسطين الآن وفي أي دولة أخرى تؤسس لنظام ضمان جديد حيث تنهج للوصول إليه خطوات تدريبية. وعززت ما ذهبت إليه بهذا الشأن برأي خبراء استشارتهم الوزارة قالوا: إن تضمين البطالة والتأمين الصحي في القانون الآن يحكم مسبقاً على صندوق المؤسسة بالموت أو بالعجز في احسن الأحوال.

وبالنسبة للانسجام بين القانون والقوانين الوطنية الأخرى وعلى رأسها قانون العمل الفلسطيني والاتفاقيات الدولية والإقليمية. قالت يوجد انسجام وتوافق بينهما إذ يوجد طريقة لقراءة القانونين معاً، كما تؤكد عدم وجود تعارض ما بين القانون والإعلان العالمي لحقوق الإنسان بهذا الشأن واتفاقية العمل الدولية لعام ١٩٥٢ واتفاقية العمل العربية لعام ١٩٧١ وبعيداً عن منصبها الرسمي وتمثيلها لوزارة العمل قالت: إنها شخصياً تلمس عيباً في التشكيلة التي تضمن أغلبية للحكومة وتأثيراً أكبر على القرارات.

وخلصت للقول: إن قانون التأمينات الاجتماعية رغم الثغرات يظل قانوناً في غاية الأهمية في مجتمع يحتاجه بشدة لتوفير حياة كريمة ومتطلبات أساسية لأعضاء في المجتمع تقطعت بهم السبل، وهذا لا يعني انه لا يحتاج إلى تعديل وتطوير.

والنقابات والاتحادات فهي تتسم بالتعددية التمثيلية وبالتالي أكثر فم يمثل من؟ وإلى أي اتحاد أو إلى أية نقابة يمكن للعامل أن يتوجه لطلب العون والمساعدة؟ فالصراع الواضح بين قطبي النقابة الواحدة أسهم بشكل كبير في ضياع حقوق العمال، بالإضافة إلى أن تسييس هذه النقابات قد حرم العامل من وجود نقابة عمالية أو اتحاد عمالي موحد ينتهي إليه، بحيث يتحدث بلسان حال العمال استناداً إلى العضوية وإلى قانون العمل.

بين خيبة الآمال وردود الأفعال

مما لاشك فيه، أن حالة الضياع التي يمر بها العمال وخبية الأمل في تغيير الواقع لعدم وجود مؤشرات فعلية لهذا التغيير قد تخلق ردود أفعال متباينة لديهم ومن أبرزها وأكثرها ممارسة تبني سياسة العنف أو التهديد به من أجل تحصيل هذه الحقوق، وهناك شواهد كثيرة على ما نقول، وهذا يعني الإخلال بالأمن العام والفرد للمواطنين والمجتمع وإذا ما توسعت ردود هذه الأفعال لتصبح ظاهرة في الحياة المالية والاجتماعية فسيكون لها تأثير كبير على تطور المجتمع. لذلك لا بد من تضافر الجهود الوطنية (العمال واتحاداتهم ونقاباتهم ووزارة العمل والمؤسسات الاقتصادية ومنظمات المجتمع المدني...الخ) من أجل ضمان تطبيق القانون والبحث عن آفاق جدية لتقليل حجم البطالة حتى لا تصبح ظاهرة أخذ الحق باليد هي القانون.

والمؤسسات الخاصة؟ فمن يشكو همه لمن؟ والضحية واحدة هي العمال أصحاب الحقوق الضائعة.

نوع من الرجاء أم ضرب من المحال؟

لسنا ندرى بالضبط إن كانت المحاولات الجادة من العمال تدخل في باب الرجاء من القائم على الأمر نظراً لتولد قناعة لديهم أن تحصيل حقوقهم قد أضحي محالاً، خصوصاً إذا ما علمنا أنهم يواجهون معضلة حقيقية في تطبيق القانون لأسباب باتت معروفة للجميع. ففي الوقت الذي تهدر فيه طاقات العمال نجد أن عدداً من المؤسسات الاقتصادية تتوحد مع بعضها البعض و باتفاقيات جديدة دون الالتفات إلى حقوق العاملين في هذه المؤسسة أو تلك، فكيف يمكن تسوية هذه المشكلة، ولئن يشكو العمال أوضاعهم الجديدة؟ فأين هي الحماية القانونية لهذه الحقوق؟

والمشاكل الجديدة التي أفرزها الاحتلال يضاف إليها العجز الفلسطيني عن إيجاد حلول لها ومنها تدني الأجور في قطاع العملات الذي يعني الإحباط بالحقوق مسبقاً بهذه الحقوق، وظهور ظاهرة العبودية الجديدة وهي العمل مقابل لقمة العيش، وظاهرة عدم التزام أصحاب بعض المصانع بدفع مستحقات العمال من أتعاب وتقاعد بعد سنوات طويلة من الخدمة والمصير المجهول لحقوق المال في الهستدروت الإسرائيلي.

التعددية التمثيلية

النقابات العمالية في فلسطين لا يختلف شأنها عن شان كل