

ملاحظات مؤسسة الحق

على قرار بقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة والتعليمات المكملة له

إعداد: د. عصام عابدين

الملخص التنفيذي

1. الضمان الاجتماعي حقٌ أساسيٌّ من حقوق الإنسان، منصوصٌ عليه في المادة الثانية والعشرين من القانون الأساسي المعدل، الذي أكد في المادة العاشرة على أن حقوق الإنسان مُلزَمة وواجبة الاحترام. والحق في الضمان الاجتماعي مكفولٌ في المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بدون تحفظات والتي جاءت بالآتي "تُقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي". دولة فلسطين مُلزَمة بإنفاذ هذا الحق على المستوى التشريعي والسياساتي وفي الممارسة العملية، وينبغي أن تبين "التقدم المحرز" على هذا الصعيد خلال المناقشة المرتقبة للتقرير الرسمي الخاص بهذا العهد الدولي أمام اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة.

2. هنالك ضعف في مأسسة إدارة الضمان الاجتماعي، وغياب للهيكل التنظيمي والأنظمة المالية والإدارية اللازمة لعمل مؤسسة الضمان الاجتماعي، التي ينص عليها قرار بقانون الضمان الاجتماعي، ورغم تأكيد القرار بقانون على الاستقلال المالي والإداري الكامل لمؤسسة الضمان الاجتماعي عن الحكومة، ورغم عدم وجود أية صلاحية لرئيس مجلس إدارة الضمان في جميع نصوص القرار بقانون (124 مادة) باستثناء إدارة جلسات مجلس الإدارة، كون النصوص القانونية ركزت على المجلس كمؤسسة متكاملة، إلا أن أداء رئيس مجلس الإدارة على أرض الواقع يسير في اتجاه مغاير، كونه يخلط بين دوره كوزير للعمل ودوره كرئيس لمجلس إدارة مؤسسة الضمان، ومن بين أمور أخرى، نجد هذا الخلط يظهر في "التعليمات" الصادرة عن مجلس إدارة الضمان الاجتماعي المكملة للقرار بقانون والتي تستند إلى نصوص واردة في القانون الأساسي تتعلق بصلاحية "الوزراء" وتوقيع رئيس مجلس الإدارة عليها خلافاً للقرار بقانون، واستخدام صفة وزير العمل في التوقيع على التعليمات خلافاً للقرار بقانون الذي يشدد بنصوص واضحة على الشخصية القانونية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي لمؤسسة الضمان.

3. أخذت تلك الإشكاليات منحى أكثر وضوحاً في الآلية التي جرى فيها اختيار الحافظ (المصرف) لأموال الضمان الاجتماعي، والتوقيع على الاتفاقية مع وزارة الصحة بشأن منافع العناية الطبية (إصابات العمل)

دون وجود سياسة وخطة وقائمة مرجعية وشبكة طبية معتمدة من مجلس الإدارة وقبل إقرار مشروع التعليمات الخاصة بمنافع العناية الطبية لسنة 2018 وبالتالي إحالة الاشتراكات الشهرية للمؤمن عليهم في القطاع الخاص والأهلي للخبزينة العامة في نهاية المطاف، وتصريحات وزير العمل بشأن إمكانية دمج صناديق الضمان الاجتماعي مع صناديق التقاعد العام خلال سنتين وارتداداتها في الشارع الفلسطيني. كل ذلك يثير العديد من التساؤلات بشأن مدى تدخل وزير العمل (الحكومة) في مؤسسة الضمان الاجتماعي، ومدى الالتزام مبادئ الحوكمة والشفافية التي أكد عليها قرار بقانون الضمان الاجتماعي، ويشير إلى ضعف واضح في مجلس إدارة الضمان كمؤسسة، ويتطلب إعادة هيكلة مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، لضمان استقلالية ومأسسة وشفافية الأداء.

4. هنالك حاجة ماسة لإعادة هيكلة مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي في ضوء الإشكاليات التي يعاني منها قرار بقانون الضمان الاجتماعي على هذا الصعيد والإشكاليات التي ظهرت في التجربة العملية على أرض الواقع. إن نص المادة (18) من القرار بقانون الخاص بمجلس الإدارة يحتاج إلى العديد من التعديلات بما يضمن شفافية وفعالية أداء المجلس وتمثيله الحقيقي للمشاركين والمنتفعين من الضمان الاجتماعي. ينبغي عدم إناطة رئاسة مجلس إدارة الضمان الاجتماعي بوزير العمل لأن هذا التوجه يتناقض من حيث المبدأ مع الشخصية الاعتبارية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي عن الحكومة التي نص عليها القرار بقانون ولأن التجربة العملية تشير إلى أن رئيس المجلس يتصرف كوزير (حكومة) ومهيمن على المجلس وبالتالي ينبغي أن تكون الحكومة ممثلة بخمسة "أعضاء" في المجلس على قدم المساواة مع ممثلي العمال وأصحاب العمل (ثلاثي أطراف الإنتاج) وأن يتم اختيار رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي من بين أعضاء المجلس بالاقتراع بعد تشكيل المجلس. وفي المقابل، يتفرغ وزير العمل لضمان تطبيق قانون العمل وأنظمتها على أرض الواقع، وضمان تطبيق الحد الأدنى للأجور كونه يرأس اللجنة الوطنية للأجور وضمان انتظام اجتماعات اللجنة ومراجعة الحد الأدنى للأجور على نحو مستمر، وإنجاز قانون للتنظيم النقابي منسجم بالكامل مع الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

5. ينبغي توسيع العضوية في مجلس إدارة الضمان، وإشراك شخصيات مشهود لها بالنزاهة والكفاءة والمهنية والاستقلالية في عضوية المجلس؛ بحيث يتم التأكيد على عضويتهم في النص القانوني المذكور واختيارهم من مجلس الإدارة بعد إعادة تشكيله. وينبغي ضمان وجود تمثيل حقيقي وفاعل للمرأة في عضوية مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي. وفقاً للمعايير الدولية والممارسات الفضلى، فإن توسيع العضوية في مجلس الإدارة يساهم بشكل إيجابي في تعزيز الشفافية والفعالية والتمثيل العادل داخل المجلس. كما وينبغي النص على "شروط العضوية" في مجلس الإدارة وعدم الاكتفاء بتسمية الأعضاء من الجهات التمثيلية لهم، فهذا يضمن كفاءة ونزاهة ومهنية الأعضاء في مجلس الإدارة القادم، كما وينبغي

التأكيد على أن يكون العضو "منتخباً" من قبل الجهة التمثيلية أي أن يتم انتخابه لعضوية مجلس الإدارة بما يضمن تمثيلاً حقيقياً من أعضاء المجلس للجهات التي يمثلونها ويُستثنى ممثلو الحكومة من الانتخاب بطبيعة الحال ويكتفى باستيفائهم شروط العضوية التي ينبغي أن ينص عليها القرار بقانون. كما وينبغي تعديل آلية تعيين "الخبير المالي الأكاديمي" الذي يسميه مجلس الوزراء بحيث يتولى مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي اختياره وليس الحكومة. وفيما يخص آلية اختيار "نائب الرئيس" فإنه ينبغي تعديلها بالنص عدم جواز أن يكون الرئيس ونائب الرئيس من ذات الجهة التمثيلية، وينبغي أن يتم مراعاة "المدورة" في تولي منصب نائب رئيس المجلس إلى جانب عملية الانتخاب.

6. توجد مشكلة حقيقية في "تمثيل المرأة" في مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، هنالك إمرأتان فقط من أصل ثمانية عشر عضواً يشكلون مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، وهن عضوات ممثلات للحكومة، وليس هناك أي تمثيل للمرأة من بين الممثلين عن العمال والممثلين عن أصحاب العمل وممثل المنظمات الأهلية وممثل النقابات المهنية، هذا التوجه يتعارض مع التزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي انضمت إليها فلسطين بدون تحفظات فيما يخص تمكين المرأة، ويتعارض مع أهداف خطة التنمية المستدامة 2030 وبخاصة الهدف الخامس المتمثل في تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات، ويتطلب اهتماماً من الجهات الممثلة في مجلس الإدارة وتدخلًا تشريعياً يضمن مشاركة فاعلة للمرأة. وهناك العديد من الأبعاد الجنسانية (الجنديرية) التي تم تسليط الضوء عليها في عنوان خاص في هذه الدراسة.

7. التدرج في تطبيق المنافع الخاصة بالتأمينات الاجتماعية، من خلال البدء بتطبيق منفعة الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين وأصابات العمل والأمومة ودخولها حيز النفاذ، ومن ثم باقي المنافع الواردة في القرار بقانون كالتأمين الصحي والبطالة والتعويضات العائلية، لا يخالف الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتوجهات منظمة العمل الدولية، ولكن، في المقابل، وبما أن الضمان الاجتماعي هو حق لكل إنسان، وأن هناك فئات مهمشة (جوهر الضمان) ما زالت مستثناة من شمولية التأمينات الاجتماعية، فإنه ينبغي تقديم "استراتيجية وطنية شاملة" تبين تصورات مجلس إدارة الضمان لتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي تنفيذاً كاملاً للمنافع التأمينية كافة، بالشراكة مع المجتمع المدني، انطلاقاً من المعايير الدولية والممارسات الفضلى، بحيث تبين الاستراتيجية المعلنة كيفية، والجدول الزمني، واللازمة لتمكين جميع الأفراد من حقهم بالضمان.

8. هنالك حاجة ماسة لإعداد "خطة توعية شاملة" للضمان الاجتماعي تستهدف مختلف مكونات المجتمع الفلسطيني، للتعريف بأهمية الحق في الضمان الاجتماعي، باعتباره مظلة وطنية للحماية الاجتماعية، في

وجه المخاطر اليومية التي يمكن أن يتعرض لها الإنسان، ومدى حيوية الضمان الاجتماعي وأهميته القصوى لصحة وحياء الإنسان وتأمين العيش الكريم له ولأسرته، وأهميته في إعادة توزيع الدخل، والحد من مشكلات الفقر والبطالة، وغيرها من الأهداف السامية التي تقوم عليها فكرة الضمان الاجتماعي، التي ينبغي الحفاظ عليها، وأن يتم شرح كل ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية وقطاع العمليات والاستثمار بشكل مفصل للناس، والإجابة على كافة أسئلتهم واستفساراتهم، والحرص على أن يتم تنفيذ الخطة بالشراكة مع المجتمع المدني، وتوزيع للمهام والمسؤوليات، ووضع آليات وجدول زمنية للتنفيذ، وتقييم مستمر للخطة، وصولاً لتحقيق الأهداف المرجوة.

9. رغم تأكيد القرار بقانون على ضرورة الالتزام بمبادئ الحوكمة والإفصاح والشفافية (المواد 2 و 11) إلا أن النصوص التفصيلية الواردة في القرار بقانون تعاني من إشكاليات على هذا الصعيد، ويغدو الأمر أكثر خطورة عندما تغيب تلك المبادئ عن الأنظمة والتعليمات المكملة للقرار بقانون، والتي يُفترض أن توضح وتفصل الآليات والأسس والمعايير والإجراءات التي تكفل وضع تلك المبادئ العامة موضع التطبيق الفعلي بما يضمن أداءً محكوماً وشفافاً بالكامل ورقابة مجتمعية فاعلة على مؤسسة الضمان الاجتماعي. هذا الجانب، شديد الأهمية، لارتباطه المباشر باستمرارية وديمومة الضمان الاجتماعي، يشكل أبرز الإشكاليات التي تحتاج إلى مراجعة وتعديلات تشريعية، وتزداد هذه الإشكاليات خطورة عندما تعمل الأنظمة والتعليمات المكملة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي على مخالفة أحكام القانون على مستوى الحوكمة والإفصاح والشفافية واتباعها "نهجاً يقوم على السرية" في إدارة الضمان الاجتماعي على مستوى قطاع العمليات وقطاع الاستثمار، وعلى مستوى الانتقاص من الحقوق الواردة في القرار بقانون على مستوى التأمينات الاجتماعية كما هو الحال في "منحة العمر" وغيرها، الأمر الذي يتطلب إجراء تعديلات جوهرية على الأنظمة والتعليمات المكملة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، وإعداد ما تبقى من أنظمة وتعليمات يتطلبها القرار بقانون، ومناقشتها مع المجتمع المدني بأسرع وقت، وإقرارها بما يضمن شمولية التأمينات الاجتماعية وحوكمة وشفافية إدارة مجلس الإدارة بالكامل. كما وينبغي أيضاً نشر "الدراسة الإكتوارية كاملة" وبالعربية على الموقع الإلكتروني لمؤسسة الضمان الاجتماعي.

10. تعاني النصوص الواردة بشأن مجلس إدارة الضمان الاجتماعي من إشكاليات كبيرة على صعيد الحوكمة والإفصاح والشفافية، وبخاصة فيما يتعلق بمبدأ الاجتماعات العلنية والمفتوحة لمجلس الإدارة ونشر القرارات الصادرة عن تلك الاجتماعات التي تبدو لغاية الآن سرية، والحال كذلك فيما يتعلق باللجان الدائمة الأربعة بالغة الأهمية، والتي تشكل مطبخ منظومة الضمان الاجتماعي، وهي: لجنة التدقيق، ولجنة الاستثمارات، ولجنة المخاطر، ولجنة الحكم الرشيد. النصوص الواردة على هذا الصعيد تجعل كل ما يتعلق بالأنشطة والتقارير الصادرة عن تلك اللجان محصورة بينها وبين الدوائر المختصة في مؤسسة

الضمان ومجلس إدارته، وفي بعض الأحيان يتم رفعها إلى مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) والمجلس التشريعي (المعطل) كما هو الحال في التقارير الربعية الخاصة بالأداء الاستثماري والسياسات والمعايير الاستثمارية، ولا توجد نصوص تؤكد على وجوب نشر جميع التقارير التي نص عليها القرار بقانون انطلاقاً من مبادئ الحوكمة والإفصاح والشفافية في الأداء.

11. هنالك حاجة ماسة لإجراء تعديلات قانونية جوهرية بهدف ضمان حوكمة وشفافية "قطاع الاستثمار" الحيوي في الضمان الاجتماعي بالكامل، وبخاصة لجنة الاستثمار، ودائرة الاستثمار التي تتولى مسؤولية إدارة المحافظ الاستثمارية داخل مؤسسة الضمان، بالنص على وجوب نشر السياسات والخطط الاستثمارية لضمان الرقابة المجتمعية عليها والتزامها بالتشريعات وبالسياسة الاستثمارية لمؤسسة الضمان المعتمدة من مجلس الإدارة. ويجب تحديد "نسبة الأموال التي يجوز الاستثمار فيها" من أموال الصناديق بنص واضح في القرار بقانون، والأموال التي لا يجوز أن تدخل في المجال الاستثماري؛ للحفاظ على استمرارية الصناديق وعدم تعريضها للمخاطر الاستثمارية، انطلاقاً من قواعد العناية الفائقة والممارسات الفضلى في المجال الاستثماري، وينبغي تحديد نسبة الاستثمارات الخارجية من حجم الاستثمارات الداخلية التي ينبغي أن تشكل الأساس (الاستثمار الداخلي) والتركيز على تنوع المحافظ الاستثمارية وضمان التوزيع الجغرافي العادل (الضفة الغربية وقطاع غزة) للاستثمارات والاهتمام دوماً بقواعد العناية الفائقة والممارسات الفضلى في المجال الاستثماري، بهدف تعزيز أهداف الضمان الاجتماعي التي من بينها دعم الاقتصاد الوطني بالتركيز على الاستثمار الداخلي بما يساهم بشكل فعال في التشغيل وإعادة التوزيع العادل للدخل وخلق فرص العمل والحد من مشكلات الفقر والبطالة.

12. ينبغي على مجلس مؤسسة الضمان الاجتماعي مناقشة وإقرار "الأنظمة الداخلية اللازمة لعمل دائرة الاستثمار" و"النظام الخاص بإدارة استثمارات المؤسسة" بالشراكة مع المجتمع المدني، ووجوب نشر الأنظمة مباشرة بعد اعتمادها من مجلس الإدارة، وكذلك الحال بشأن وجوب نشر "الموازنة الاستثمارية السنوية" بعد إقرارها من مجلس الإدارة والتي ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار التدفقات النقدية لمؤسسة الضمان الاجتماعي إلى جانب نشر "الموازنة الاستثمارية السنوية" و"الخطة السنوية للاستثمار" و"التقرير الاستثماري السنوي" و"العقود المبرمة مع الشركات الاستثمارية" و"التقارير الربعية عن الأداء والأنشطة الاستثمارية" و"أسس ومعايير اختيار مدراء الاستثمار والحفاظ". وبذلك يتم ضمان خضوع كل ما يتعلق باستثمارات مؤسسة الضمان الاجتماعي للرقابة المجتمعية الفاعلة، على قطاع الاستثمار الحيوي، وفق مبادئ الحوكمة والنزاهة والشفافية في الأداء.

13. هنالك مطالبات شعبية واسعة بتعديل نسب الاشتراكات (9% صاحب العمل مقابل 7% العامل) ومعامل الاحتساب (2%) لانحيازها بشكل كبير لأصحاب العمل على حساب الطرف الضعيف في علاقات العمل وهم العمال، وتحقيقاً للعدالة والإنصاف. بحيث يتحمل صاحب العمل (ثلثي الاشتراك) فيما يتحمل العامل (الثلث الباقي) أو نسبة قريبة منه، ويتم احتساب معامل الاحتساب بنسبة (2.5%) وتعميمه على المنافع التأمينية. التعديل المقترح لا يمس بالدراسة الاكتوارية طالما بقيت نسبة مجموع الاشتراكات الشهرية التي يتم اقتطاعها لصالح منفعة تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين (16%) التي نص عليها القرار بقانون، وهذا ما أوضحته الدراسة بالاستناد إلى العديد من قوانين الضمان أو التأمينات الاجتماعية في الدول ومن بينها قانون الضمان الاجتماعي الأردني لسنة 2014 وقانون الضمان الاجتماعي التونسي لسنة 1960 وتعديلاته وقانون التأمينات الاجتماعية الكويتي لسنة 1976 وتعديلاته وقانون التأمينات الاجتماعية المصري لسنة 1975 وتعديلاته وقانون التأمينات الاجتماعية اليمني لسنة 1991 وتعديلاته وقانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني لعام 2003 الذي جرى إلغاؤه عام 2007 وكذلك قانون التأمين الوطني الإسرائيلي لعام 1953 وتعديلاته.

14. إن فشل تجارب الضمان الاجتماعي في بعض الدول المقارنة يرجع بشكل أساسي وحاسم إلى غياب مبادئ الحوكمة والشفافية والإفصاح وتضارب المصالح والفساد ما أدى إلى انتكاسات خطيرة في صناديق الضمان أو التأمينات الاجتماعية. إن اجراء التعديلات المطلوبة على القرار بقانون وأنظمتها وتعليماتها التي أشارت لها الدراسة، وضمان حوكمة مؤسسة الضمان الاجتماعي، واتباع نهج الإفصاح والشفافية والمساءلة في كل ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية وقطاعي العمليات والاستثمار، بما يكفل رقابة مجتمعية فاعلة على مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية واللجان الدائمة في مؤسسة الضمان الاجتماعي، وإعادة هيكلة مجلس إدارة الضمان، ومراعاة الأبعاد الجنسانية في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، وعدالة النسب ومعامل الاحتساب الواردة في القرار بقانون أسوة بالدول المقارنة والممارسات الفضلى، من شأنها أن تساهم في بناء وتعزيز الثقة بأداء مؤسسة الضمان، وفي استمرارية المؤسسة، وصولاً إلى منظومة حماية اجتماعية عادلة وشاملة وفعالة طال انتظارها.

مقدمة

15. صدر قرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016 بتاريخ 2016/9/29 ونشر في الجريدة الرسمية في عدد ممتاز (13) بتاريخ 2016/10/20، ودخل حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أي بتاريخ 2016/11/20. مجلس إدارة الضمان الاجتماعي مسؤولاً قانوناً عن تنفيذ التأمينات الواردة في القرار بقانون (الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين وإصابات العمل والأمومة) خلال مدة لا تزيد على أربعة وعشرين شهراً من تاريخ سريان هذا القرار بقانون (مادة 3 فقرة 2) أي في موعد زمني أقصاه 2018/11/20. وبموجب التعليمات رقم (1) لسنة 2018 الصادرة عن مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي فإن المؤسسة تبدأ في احتساب وجمع الاشتراكات عن أجور الفئات المشمولة بالقرار بقانون اعتباراً من تاريخ 2018/11/1 على أن يتم توريد الاشتراكات لمؤسسة الضمان الاجتماعي خلال الخمسة عشر يوماً الأولى من الشهر التالي للاستحقاق.

16. جرت احتجاجات كبيرة على تنفيذ قرار بقانون الضمان الاجتماعي، والمطالب تراوحت بين إجراء تعديلات عليه تؤمن ضماناً اجتماعياً عادلاً وشفافاً، وإلغاء القرار بقانون، وكلٌّ له أسبابه ومبرراته، وهذا يرجع إلى عوامل عديدة تمثلت، من بين أمور أخرى، في غياب التوعية والتثقيف بالحق في الضمان وأهميته في الحماية الاجتماعية وبخاصة خلال فترة السنتين ما بين نشر القرار بقانون في الجريدة الرسمية عام 2016 وبدء تطبيقه عام 2018، وأزمة الثقة الكبيرة بين السلطة التنفيذية والشارع الفلسطيني عززتها حداثة التجربة وطبيعة الضمان الاجتماعي القائم على فكرة الاشتراكات الشهرية التي يتم اقتطاعها من رواتب العاملات والعمال والموظفات والموظفين في القطاع الخاص والأهلي للاستفادة من المنافع التأمينية، وبين هذا وذاك، هنالك لاعبون رئيسيون في القطاع الخاص ممن يرفضون تطبيق الضمان الاجتماعي لاعتبارات عديدة من بينها تأثيره المالي عليهم وبخاصة فيما يتعلق بتسويات مكافأة نهاية الخدمة وتأمينات العجز والأمومة والحد الأدنى للأجور في ظل وجود عشرات الآلاف من العمال والموظفين الذي لا يتمتعون بتلك الحقوق لغاية الآن، وهنالك أسباب أخرى زادت من منسوب القلق والعلاقة المتوترة بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والشارع الفلسطيني تتعلق بطبيعة دور الحكومة في معادلة الضمان الاجتماعي الذي ينص القرار بقانون على استقلالية مجلس إدارته، والأسئلة المثارة بشأن باتفاقية الحافظ (المصرف) لأموال الضمان الاجتماعي ومن ثم الاتفاقية التي أبرمت مع وزارة الصحة ومن ثم تصريحات رئيس مجلس الإدارة بإمكانية دمج صناديق الضمان مع صناديق التقاعد العام خلال مدة سنتين الأمر الذي أثار عشرات الأسئلة التي تتعلق بأداء إدارة الضمان ومستقبل الضمان الاجتماعي.

17. إثر الاحتجاجات السلمية على القرار بقانون، أكد الرئيس الفلسطيني ورئيس مجلس الوزراء على أهمية الضمان الاجتماعي ودوره في الحماية الاجتماعية، والانفتاح على ملاحظات المجتمع المدني بمختلف شرائحه لتعديل قرار بقانون الضمان الاجتماعي بما يحقق أهدافه وغاياته، وشدد رئيس الوزراء في بيان الحكومة الصادر عقب اجتماع مجلس الوزراء في جلسته رقم (227) بتاريخ 2018/11/6 على أن "الحكومة جادة في التوصل إلى توافق بشأن قانون الضمان الاجتماعي، وأعلن عن انطلاق الحوار مع جميع الأطراف ذات العلاقة بقانون الضمان الاجتماعي، وأن اللجنة المشكلة للحوار ستجتمع بجميع القطاعات والشرائح والاتحادات والنقابات التي تمثل العمال وأصحاب العمل وكافة ذوي العلاقة، للخروج بأفضل نسخة من قانون الضمان الاجتماعي". وأعلن مجلس الوزراء في الجلسة المذكورة عن جدول زمني تدريجي لانضمام الشركات إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي.

18. إعلان السلطة التنفيذية استعدادها لإجراء التعديلات المطلوبة على قرار بقانون الضمان الاجتماعي وبالتالي الأنظمة والتعليمات المكتملة له توجه إيجابي وهام على طريق الوصول إلى منظومة ضمان اجتماعي شاملة وعادلة وشفافة. ولكن، في المقابل، فإن إداء الحكومة الذي تمثل في التطبيق الزمني المرحلي لقرار بقانون الضمان الاجتماعي خالف أحكام القرار بقانون الذي وضع موعداً زمنياً محدداً لتطبيقه على كافة المخاطبين بأحكام هذا القرار بقانون، كما أن تشكيل لجنة وزارية للحوار مع جميع أطراف ذات العلاقة يمكن أن يُفسَّر على أنه تدخل من الحكومة في الضمان الاجتماعي خلافاً لأحكام القرار بقانون، وبخاصة أن الحكومة ممثلة في مجلس إدارة الضمان الاجتماعي باعتبارها من ثلاثي أطراف الإنتاج، ما يعني أن الحوار ينبغي أن يتم الإعلان عنه وأن يجري من قبل مجلس إدارة الضمان الاجتماعي مع الأطراف ذات العلاقة بما يعزز من دوره واستقلاليته، وما يتم إنجازه بمخرجات الحوار يتم ترجمته بتعديلات تشريعية على القرار بقانون من قبل السلطة التنفيذية.

19. يتكون قرار بقانون الضمان الاجتماعي من (124) مادة موزعين على اثني عشرة فصلاً، وهو مقتبسٌ عن قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014 المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية عدد (5267) بتاريخ 2014/1/29. وقد عالجت فصول التشريع الفلسطيني على التوالي: التعاريف والأهداف، نطاق تطبيق القرار بقانون وأحكام التغطية التأمينية، إنشاء مؤسسة الضمان الاجتماعي، الاستثمارات، الاشتراكات التأمينية، تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، تأمين إصابات العمل، تأمين الأمومة، الأحكام العامة، الأحكام الانتقالية، والأحكام الختامية. وقد ألغى هذا القرار بقانون قرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (6) لسنة 2016.

20. تهدف هذه الورقة إلى بيان أهمية الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً أساسياً من حقوق الإنسان مكفولاً في القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين بدون تحفظات، وابداء الملاحظات على القرار بقانون، والأنظمة والتعليمات المكملة له، بهدف تعزيز دوره في مجال الحماية الاجتماعية، وضمان حوكمة وفعالية مؤسسة الضمان الاجتماعي على مستوى مجلس الإدارة واجتماعاته والإدارة التنفيذية واللجان الدائمة (لجنة التدقيق الداخلي، لجنة الاستثمار، لجنة المخاطر، لجنة الحكم الرشيد) وقطاعي العمليات والاستثمارات وصولاً إلى مظلة وطنية للحماية الاجتماعية عادلة وشفافة وفعالة وشاملة.

21. هنالك مسؤولية ينبغي أن يضطلع بها مجلس إدارة مؤسسة الضمان وإدارته التنفيذية، لم تكن موضع اهتمام خلال فترة السنتين الواقعة ما بين نشر قرار بقانون الضمان الاجتماعي ونفاذه (2016/11/20) وبين بدء مسؤولية المجلس عن تنفيذ التأمينات الواردة في القرار بقانون (2018/11/1). هذه المسؤولية تبدأ باحترام حق المواطنين كافة في ابداء الملاحظات والاعتراضات على قرار بقانون الضمان الاجتماعي وأداء مؤسسة الضمان والاهتمام بآرائهم وملاحظاتهم، والابتعاد عن الأداء الارتجالي، وتركيز الجهود باتجاه إعداد "خطة توعية شاملة" للتعريف بأهمية الضمان ودوره في الحماية الاجتماعية وشرح مفصل لكل ما يتعلق بقطاع العمليات وقطاع الاستثمار باعتبارهما القطاعين الرئيسيين اللذين تديرهما مؤسسة الضمان الاجتماعي، وتنفيذها بالشراكة مع المجتمع المدني، وتوزيع للمهام والمسؤوليات، وآليات وجداول زمنية للتنفيذ، وتقييم مستمر للخطة.

22. هنالك تأييد كبير في الشارع الفلسطيني لتعديل نسب الاشتراكات الخاصة بتقاعد العجز والشيخوخة والوفاء الطبيعيين ومعامل الاحتساب، وبمراجعة تشريعات الدول في مجال الضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية يتضح بأن قرار بقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني هو التشريع الأكثر انحيازاً لصالح رب العمل والأكثر إجحافاً بحق العامل بين جميع تلك التشريعات فيما يتعلق بنسب الاشتراكات ومعامل الاحتساب؛ بما يتطلب مراجعتها وإجراء تعديلات عليها تحقق قواعد العدالة والإنصاف، وهذا التعديل لا يخل بمخرجات الدراسة الاكتوارية للضمان الاجتماعي طالما بقي التعديل داخل نسبة (16%) التي نص عليها القرار بقانون والتي سيتم اقتطاعها من العامل وصاحب العمل لصالح منافع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين.

23. هنالك تأييد كبير في الشارع الفلسطيني للاسراع في إعداد مشاريع الأنظمة والتعليمات المكملة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، وبخاصة أن العديد من النصوص الواردة في القرار بقانون تحيل إلى أنظمة وتعليمات ستصدر بشأتها، وبذلك تغدو تلك الأنظمة والتعليمات بالغة الأهمية في توضيح وتفصيل أحكامه

سواء على صعيد قطاع العمليات (التأمينات الاجتماعية) أو على صعيد قطاع الاستثمار الحيوي. ولأن التجارب العملية للعديد من الدول في مجال الضمان أو التأمينات الاجتماعية أثبتت بوضوح أن الخسائر الفادحة التي تكبدها الصناديق المالية للضمان الاجتماعي نتجت بشكل رئيس عن سوء إدارة الضمان وغياب الحوكمة والشفافية والرقابة المجتمعية على إدارة الضمان. ينبغي أن تلعب الأنظمة والتعليمات المكتملة للقرار بقانون دوراً شديداً الأهمية في حوكمة مؤسسة الضمان وتعزيز الشفافية والإفصاح وتعزيز الرقابة المجتمعية على الأداء. وينبغي أن لا يتم تجاهل دور المجتمع المدني والأطراف ذات العلاقة في مناقشتها وإبداء الرأي بشأنها قبل عملية إقرارها.

24. نأمل أن تشكل هذه الورقة، التي تضمنت أبرز الملاحظات على قرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016 وعلى الأنظمة والتعليمات المكتملة له أرضية صالحة لحوار مجتمعي مؤمن بفكرة الضمان الاجتماعي كحق من حقوق الإنسان، وصولاً إلى توافق مجتمعي على تعديلات واضحة المعالم وعرضها على جهات الاختصاص لإجراء التعديلات اللازمة على القرار بقانون والأنظمة واللوائح المكتملة له بأسرع وقت ممكن، ونأمل أن تساهم تلك المقترحات بجعل منظومة الضمان الاجتماعي أكثر عدالة وأداء مؤسسة الضمان أكثر شفافية.

ثانياً: أهمية الحق في الضمان الاجتماعي

25. تشكل منظومة الضمان الاجتماعية مظلة وطنية للحماية الاجتماعية، وتقوم على فكرة التضامن الاجتماعي في وجه المخاطر الاجتماعية التي يمكن أن يتعرض لها الإنسان في حياته اليومية (عجز، إصابة عمل، وفاة...) من خلال التأمينات الاجتماعية. وتعود جذور الضمان الاجتماعي إلى مرحلة الثورة الصناعية، وغياب نظام للحماية الاجتماعية في مواجهة المخاطر آنذاك، وبذلك فإن فكرة الضمان تهتم بصحة وحياة الإنسان وعائلته، وتقوم على مبدأ المساواة في مواجهة المخاطر، وتلعب دوراً بارزاً في الحماية والعدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخل، والتقليل من نسب الفقر والبطالة، وتقع ضمن أبرز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للإنسان.

26. الضمان أو التأمينات الاجتماعية حقٌّ أساسيٌّ من حقوق الإنسان، مكفول في القانون الأساسي المعدل، وهذا ما أكدت عليه المادة (22) فقرة (1) من القانون الأساسي والتي نصت على أن "ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة". ونصت المادة (10) فقرة (1) من القانون الأساسي على أن "حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام". وحيث أن المشرع الدستوري يؤكد بالنص الصريح على أن حقوق الإنسان "ملزمة وواجبة الاحترام" وحيث أن الحق في الضمان الاجتماعي يقع

ضمن الحقوق الدستورية الواردة في القانون الأساسي، فإن القول بأن الضمان الاجتماعي "اختياري" مخالفٌ للقانون.

27. أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (بمثابة دستور حقوق الإنسان) على الحق في الضمان الاجتماعي في المادة العاشرة والتي جاءت على النحو التالي "لكل إنسان، بوصفه عضواً في المجتمع، حقٌ في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن تُوفّر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولنمو شخصيته بحرية".

28. نصت المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الحق في الضمان الاجتماعي؛ باعتباره حق أساسي من حقوق الإنسان، وقد أكد النص المذكور على أن "تُقر الدول الاطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية". وحيث أن دولة فلسطين قد انضمت إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بتاريخ 2014/4/2 وحيث أحكام هذا العهد الدولي قد دخلت حيز النفاذ على الأرض الفلسطينية اعتباراً من 2014/7/2 فإن عدم قيام دولة فلسطين بتمكين الأفراد من حقهم في الضمان الاجتماعي من خلال إنفاذ هذا الحق على المستوى التشريعي والمستوى السياساتي وفي التطبيق العملي على الأرض يعني أن دولة فلسطين قد أخلت بالتزاماتها الدولية فيما يتعلق بالحق في الضمان الاجتماعي بموجب الاتفاقيات الدولية التي انضمت لها. ينبغي على دولة فلسطين أن تقدم "إجابات واضحة" بشأن الحق في الضمان الاجتماعي للجنة الدولية في الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي اللجنة التي تراقب مدى التزام الدول الأطراف بالحقوق الواردة في هذا العهد الدولي، ومن بينها الحق في الضمان الاجتماعي، أي أن على دولة فلسطين أن تبين التقدم الذي أحرزته على مستوى إقرار التشريعات والسياسات المتعلقة بالضمان الاجتماعي والتنفيذ على الأرض خلال مناقشة تقريرها الرسمي الخاص بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية أمام اللجنة الدولية المعنية بتلك الحقوق في جنيف، لضمان تمتع الأفراد بحقهم الأصيل في الضمان الاجتماعي.

29. أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في التعليق العام رقم (19) على المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي (التعليق العام هو تفسير اللجنة للنص) الذي اعتمده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة بموجب الوثيقة رقم (E/C.12/GC/2008) على أن الحق في الضمان الاجتماعي يحظى بأهمية مركزية في ضمان الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص (فقرة 1) وأن الضمان الاجتماعي من خلال طابعه المتمثل في إعادة توزيع الدخل يضطلع بدور هام في الحد من الفقر والتخفيف من آثاره ومنع الإقصاء الاجتماعي وتعزيز

الإدماج الاجتماعي (فقرة 3) وأنه يتوجب على الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تتخذ تدابير فعّالة، وبأقصى ما تسمح به مواردها، من أجل إعمال حق جميع الأشخاص في الضمان الاجتماعي، دون أي تمييز، وأن تخضع تلك التدابير للمراجعة المستمرة (فقرة 4). وشددت اللجنة الدولية على أن الحق في الضمان الاجتماعي هو "حق أساسي من حقوق الإنسان ووسيلة لإيجاد التلاحم الاجتماعي" (فقرة 6).

ثالثاً: مؤسسة الضمان تدير التأمينات الاجتماعية والحكومة تضمن عجز الصناديق

30. مؤسسة الضمان الاجتماعي، هي الجهة المخولة بإدارة التأمينات الاجتماعية المنصوص عليها في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، وليس الحكومة، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري عن الحكومة وبالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة الأعمال والتصرفات لتحقيق الأهداف التي نشأت من أجلها (مادة 8).

31. يتكون مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي من (18) عضواً برئاسة وزير العمل؛ خمسة ممثلين بمن فيهم الوزير من الحكومة وهم ممثل عن وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة المالية ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة العمل، وخمسة ممثلين عن العمال، وخمسة ممثلين عن أصحاب العمل، وممثل عن النقابات المهنية، وممثل عن المنظمات الأهلية، وخبير مالي أكاديمي يسميه مجلس الوزراء (مادة 18). ينبغي عدم الخلط بين دور مجلس إدارة الضمان باعتباره الجهة المسؤولة "مسؤولية فردية وتضامنية" عن تنفيذ قرار بقانون الضمان الاجتماعي وعن أيّ قرار يتم اتخاذه على هذا الصعيد (مادة 19) وبين وجود تمثيل للحكومة في مجلس إدارة الضمان، باعتبارها من ثلاثي أطراف الإنتاج، تمثيل الحكومة، لا يعني، ولا ينبغي أن يعني، أنها تدير الضمان. والقول بغير ذلك من شأنه أن يؤدي إلى "تضارب المصالح" على حساب مصلحة المؤمن عليهم/المنتفعين/ات من الضمان.

32. تدخل الحكومة في الضمان الاجتماعي، باعتبارها السلطة التنفيذية، ينحصر في مسارين: المسار الأول إصدار الأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي، بناءً على تنسيب من مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي (مادة 121)، أي بمعنى أن مجلس إدارة الضمان هو من يعد مشاريع الأنظمة والقرارات ومن ثم يرفعها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها، والتنسيب "إجراء جوهري" في القانون وبالتالي فإن الحكومة لا تستطيع إقرار تلك الأنظمة أو القرارات ابتداءً وإنما ينبغي أن تُرفع لها من خلال مؤسسة الضمان لاعتمادها. ومنح القرار بقانون مجلس الإدارة منفرداً صلاحية إصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ هذا القرار بقانون. إن تلك الأنظمة والتعليمات تلعب دوراً بارزاً في توضيح أحكامه وضمان

شفافية وفعالية وحوكمة أداء مجلس إدارة الضمان الاجتماعي ولجانه الدائمة الأربعة، ولذلك سيتم إبداء الملاحظات عليها في هذه الدراسة.

33. المسار الثاني لتدخل الحكومة في الضمان الاجتماعي يتمثل في كونها الضامن النهائي لتطبيق أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي واستمرارية عمل مؤسسة الضمان (مادة 2) وتقع صناديق التأمينات الاجتماعية ضمن أحكام هذا القرار بقانون (مادة 16) وهي تتشكل من أربعة صناديق مالية تدار بشكل منفصل (صندوق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، صندوق تأمين إصابات العمل، صندوق تأمين الأمومة، والصندوق التكميلي الإختياري) ولا يجوز قانوناً إجراء تحويلات مالية تبادلية بين تلك الصناديق (مادة 16 فقرة 3). إن المسار الثاني لدور الحكومة يتمثل في ضمان الصناديق التأمينات حال تبين وجود عجز مالي بعد فحص المركز المالي للصناديق من قبل مؤسسة الضمان، التدخل والحالة تلك يتم في مسارين: الأول يتوجب على الحكومة أن تقدم الفروض لمؤسسة الضمان لسداد هذا العجز المالي ويعتبر ما تدفعه الحكومة ديناً على مؤسسة الضمان الاجتماعي تلتزم المؤسسة بتسديده من أي فائض يتوفر لديها في السنوات المقبلة دون تحديد مدة زمنية للسداد (مادة 29 فقرة 6) والمسار الثاني تقوم الحكومة بتدخل على المستوى التشريعي إذا تبين نتيجة الفحص المالي للصناديق الذي يتوجب أن يجري مرة واحدة على الأقل كل ثلاث سنوات أن موجودات المؤسسة كما جرى تقديرها في السنة العاشرة من تاريخ إجراء التقييم سوف تقل عن عشرة أضعاف نفقاتها فتتدخل الحكومة تشريعياً بناءً على تنسيب من مجلس الإدارة لتصويب المركز المالي لمؤسسة الضمان (مادة 29 فقرة 4).

34. قانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2003 الذي ألغاه الرئيس عام 2007 كان ينص على التزام الحكومة بتقديم "الإعانات المالية" لصناديق الضمان انطلاقاً من مسؤولية الحكومة في تعزيز الحماية الاجتماعية وضمان استمراريته، هذا الدعم المالي الذي يقع على عاتق الحكومة متبعٌ في عدد من تجارب الدول، وهناك حاجة لتدخل تشريعي على هذا الصعيد في قرار بقانون الضمان الاجتماعي. والمشكلة تكمن في أن السلطة التنفيذية لم تكتفِ فقط بحذف هذا الدور الحيوي الداعم للحماية الاجتماعية في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، بل إن الاتفاقية التي جرى توقيعها بين مؤسسة الضمان الاجتماعي ووزارة الصحة جعلت الحكومة "تأخذ من الضمان الاجتماعي ولا تُعطيه" كون إيرادات الاشتراكات الشهرية للتأمين الخاص بإصابات العمل (1.6% من أجر العامل) ستذهب في نهاية المطاف للخزينة العامة من خلال وزارة الصحة وفقاً للاتفاقية.

35. لا يجوز قانوناً للحكومة أو أي جهة أخرى أن يفترضوا من الصناديق المالية للتأمينات الاجتماعية التي تديرها مؤسسة الضمان، ويحظر على المؤسسة أن تقوم بأي عملية إقراض من الصناديق التي تديرها.

حيث أكدت المادة (16) من القرار بقانون على أن يُدار كل صندوق من صناديق التأمينات الاجتماعية بشكل منفصل، ولا يجوز إجراء تحويلات مالية بين الصناديق، ويحظر استخدام أموال الصناديق في الإقراض لأي جهة كانت.

رابعاً: الأبعاد الجنسانية (الجندرية) في قرار بقانون الضمان الاجتماعي

36. هنالك مشكلة حقيقة في "تمثيل المرأة" في مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، هنالك امرأتان فقط من أصل ثمانية عشر عضواً يشكلون مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، وهن عضوات ممثلات للحكومة، من الغريب حقاً أن لا يكون هناك أي تمثيل للمرأة من بين الممثلين عن العمال والممثلين عن أصحاب العمل وممثل المنظمات الأهلية وممثل النقابات المهنية، هذا التوجه يتعارض مع التزامات دولة فلسطين بموجب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي انضمت إليها فلسطين فيما يخص تمكين المرأة، ومع أهداف خطة التنمية المستدامة 2030 وبخاصة الهدف الخامس المتمثل في تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين كل النساء والفتيات، ينبغي إجراء تعديل على المادة (18) من القرار بقانون المتعلقة بتشكيل مجلس إدارة الضمان بما يضمن تمثيلاً فاعلاً للمرأة الفلسطينية في مجلس الإدارة، وينبغي على الجهات الممثلة في مجلس إدارة الضمان أن تأخذ الأبعاد الجنسانية بعين الاعتبار في عضوية مجلس إدارة الضمان وأنشطته كافة. وينبغي التأكيد على أن توسيع العضوية والتمثيل في مجلس الإدارة يساهم بشكل إيجابي في شفافية أدائه ويعزز الثقة بقراراته.

37. تنص المادة (70) من القرار بقانون على ما يلي "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 2. يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والبنات غير المتزوجة في حال الزواج". هذا النص أثار جدلاً في الشارع الفلسطيني تحت عنوان "ميراث الأرملة" وحرمانها منه، النص لا يتحدث عن الأرملة وإنما عن "الورثة المستحقين" سواءً أكانت الأرملة أم الوالدين أم أبناء المتوفى بحيث يوقف صرف راتب من التحق منهم بعلاقة عمل منتظمة فقط، ويستمر راتب الوفاة لباقي الورثة المستحقين، والسبب في ذلك أن التحاق أي من الورثة المستحقين بعلاقة عمل منتظمة يعني إنه سيتم توريد اشتراكاته شهرية إلى مؤسسة الضمان (المادة 6) وبالتالي سيستفيد من المنافع التأمينية المنصوص عليها في قرار بقانون الضمان.

38. ومع ذلك، نرى أهمية إجراء تعديل على نص يسمح المادة (70) أعلاه من القرار بقانون بحيث يستمر صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة في تلك الحالة بالاستناد إلى المادة (4) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة سيداو (التدابير الخاصة) وكذلك أسوة بالمادة (84) من قانون الضمان الاجتماعي

الأردني لعام 2001 والتي تسمح باستمرار صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والأرمل في تلك الأحوال، حيث أكد النص المذكور الوارد في قانون الضمان الاجتماعي الأردني على ما يلي "1. يحق للأرملة الجمع بين راتبها التقاعدي أو راتبها بسبب الاعتلال أو أجرها من العمل ونصيبها من راتب التقاعد أو راتب الاعتلال الذي يؤول إليها من زوجها وتسري أحكام هذا البند على الأرملة المستحقة لنصيبها قبل سريان أحكام هذا القانون وذلك اعتباراً من تاريخ نفاذه 2. يحق للأرملة الجمع بين نصيبها من راتب التقاعد أو راتب الاعتلال الذي يؤول إليها من زوجها ونصيبها من رواتب التقاعد أو رواتب الاعتلال التي تؤول إليها من والديها وأبنائها 3. يحق للأرمل الجمع بين نصيبه من راتب التقاعد أو راتب الاعتلال الذي يؤول إليه من زوجته ونصيبه من راتب التقاعد أو راتب الاعتلال الذي يؤول إليه من أبنائه". نرى أهمية تبني هذا التوجه في قرار بقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني لما له من أهمية في تأمين حياة كريمة للأرملة والأرمل. وهذا ما سار عليه أيضاً قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي لسنة 1976 وتعديلاته حيث أكدت المادة (71) من التشريع الكويتي المذكور على ما يلي "يوقف صرف النصيب من المعاش في حالة التحاق المستحق للمعاش بالعمل، ويستثنى من ذلك أرملة المؤمن عليه أو صاحب المعاش".

39. ضرورة استبدال مصطلح "الوفاة الطبيعية" أينما ورد في القرار بقانون "بالوفاة" وتعريف الوفاة في المادة الأولى بأن المقصود بها "الوفاة غير الناتجة عن إصابة العمل" وما يخرج عن التعريف يندرج ضمن إصابات العمل التي أدت للوفاة ويقع ضمن تأمين إصابات العمل. لأن هدف المنفعة التأمينية في حالة الوفاة، بغض النظر عن سببها، يتمثل في الحماية الاجتماعية للأرملة وأبناء المتوفى. وبذلك تشمل التغطية التأمينية الشهداء والمشاركين/ات بالضمان الاجتماعي. وفي حال كانت الوفاة ناتجة عن فعل الغير بإمكان مؤسسة ضمان أن ترجع عليه بعد أن يتم تغطية الورثة المستحقين بالمنفعة التأمينية. واستخدام مفهوم الوفاة بدلاً من الوفاة الطبيعية وارد في تشريعات الدول من قبيل قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي لسنة 1976 وتعديلاته.

40. تنص المادة (70) فقرة (2) من القرار بقانون على أن "يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والبنت غير المتزوجة في حال الزواج". ينطوي هذا النص على تمييز ضد المرأة، وبذلك يخالف اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي انضمت إليها دولة فلسطين، كون هذا النص ينتقص من الشخصية القانونية للمرأة، والذمة المالية المستقلة لها عن الرجل، ويمس بكرامتها الإنسانية، لأنه ينطلق من فرضية أن الأرملة كوارثة عندما تزوج يتوقف صرف حصتها من الراتب التقاعدي لزوجها المتوفى كونها أصبحت مُعالة من زوجها بعد أن تزوجت، والحال كذلك بالنسبة للبنت فقد أصبحت مُعالة من زوجها بعد أن تزوجت. وبالتالي، ينبغي أن يكون المعيار هو الالتحاق بعلاقة عمل منتظمة كما ينص القرار بقانون

إلى جانب الزواج، مع المحافظة على استمرار نصيب الأرملة من الراتب بجميع الأحوال على النحو الذي أوضحناه سابقاً بالخصوص.

41. تنص المادة (4) فقرة (5) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي على أن "تسري أحكام هذا القرار بقانون على خدم المنازل ومن في حكمهم، وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية". لا يوجد أي مبرر لاستثناء عاملات وعمال المنازل، الذي أطلق عليهم القرار بقانون تسمية "خدم المنازل" بغير وجه حق، وحرمانهم من التطبيق الفوري للتأمينات الاجتماعية، وتأجيل حقهم في الضمان الاجتماعي إلى حين صدور نظام عن مجلس الوزراء بهذا الخصوص. هذا النص يكرر ذات الإشكالية التي وقع بها قانون العمل رقم (7) لسنة 2000 عندما نص في المادة (3) على أن يسري قانون العمل على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين باستثناء خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاماً خاصاً بهم، والنتيجة أن هذا التشريع صدر بعد مرور (13) عاماً من تاريخ صدور قانون العمل وتمثل في قرار وزير العمل رقم (2) لسنة 2013 بشأن خدم المنازل تبعاً لأحكام قانون العمل رقم (7) لسنة 2000. إن استثناء عاملات وعمال المنازل من التطبيق الفوري للضمان الاجتماعي ينطوي على نوع من التمييز غير المبرر ويخالف فلسفة الضمان الاجتماعي القائمة على الحماية الاجتماعية ولا سيما للشرائح المهمشة وبخاصة أن معظم العاملين/ات في المنازل هنّ من النساء المهمشات. وقد أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الأمم المتحدة في التعليق العام (19) الخاص بالحق في الضمان الاجتماعي وتحديداً الفقرة (31) على ضرورة أن تولى الدول الأطراف في هذا العهد الدولي اهتماماً خاصاً بالفئات المهمشة التي عادة ما تواجه صعوبات في ممارسة الحق في الضمان الاجتماعي ومن بينهم/ن عاملات وعمال المنازل.

42. تنص المادة (90) فقرة (1) من القرار بقانون على أنه "يحق للمؤمن عليها الحصول على إجازة أمومة لمدة اثني عشر أسبوعاً وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، بناءً على تقرير المرجع الطبي الذي يحدد التاريخ المتوقع لولادة المؤمن عليها، شريطة أن تكون مسددة لاشتراكات ثلاثة أشهر خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة". هذا النص يمس بالكرامة الإنسانية للمرأة، لأن اشتراط أن تكون المرأة مسددة ثلاثة اشتراكات خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة حتى تستفيد من إجازة الأمومة لا مبرر له على الإطلاق، فهل يعاقب النص المرأة لأنها مسددة لاشتراكين مثلاً خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة، فيحرمها من إجازة الأمومة، رغم أنها تسدد اشتراك إجازة الأمومة! لا يجوز لقرار بقانون الضمان الاجتماعي أن يكرر ذات الخطأ الذي وقع به قانون العمل، والاتفاقية رقم (102) الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي لا تضع مثل هذا الشرط لاستحقاق إجازة الأمومة، والحال كذلك بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بدون تحفظات. كما أن تأمين إجازة الأمومة كان يقع على صاحب العمل في قانون العمل وقد أصبح يقع على العامل أو الموظف ويُدفع من قبل الرجال

والنساء على حد سواء (0.2% من الأجر الخاضع للتأمينات) ويُدفع كذلك من صاحب العمل (0.3% من الأجر الخاضع للتأمينات) وبالتالي يُفترض أن يكون صندوق تأمين الأمومة من بين الصناديق المالية القوية ذات الوفرة أو الملاءة المالية، وحيث أن صناديق التأمينات الاجتماعية، ومن بينها صندوق الأمومة، يُدار كل منها بشكل منفصل ولا يجوز إجراء أية تحويلات مالية تبادلية بينها (المادة 16) فلا مبرر على الإطلاق لأن يشترط القرار بقانون أن تكون المرأة مسددة ثلاثة اشتراكات خلال السنة السابقة لإجازة الأمومة كي تستفيد منها، وإنما يُقدم لها راتبها بالكامل من مؤسسة الضمان الاجتماعي خلال فترة الأمومة (اثني عشرة أسبوعاً) وتقدم لها منافع العناية الطبية بأعلى مستوى من العناية الطبية اللازمة لها ولطفلها أو طفلها، ليس فقط لأن هذا التزام بموجب المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاتفاقية (102) الصادرة عن منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي فحسب، وإنما أيضاً لأن العمال والعاملات والموظفين والموظفات وأصحاب العمل تضامنوا جميعاً بموجب نصوص القرار بقانون وسددوا اشتراكاتهم من أجلها؛ من أجل الأم ومن أجل طفلها أو طفلها.

43. هنالك إشكاليات في توزيع نصيب الراتب التقاعدي أو راتب الوفاة أو العجز على الورثة وهذا ما يظهر من خلال جدول الورثة المستحقين الوارد في المادة (69) من القرار بقانون، حيث لا يتم توزيع "كامل الراتب" على الورثة؛ إذ يشير البند الخامس مثلاً في الجدول بأنه إذا توفي المؤمن عليه وكان الورثة المستحقون الأرملة والوالدين فقط فإن نصيب الأرملة من راتب المتوفى 50% ونصيب الوالدين 16.7% لكل منهما فماذا عن باقي راتب المتوفى أين يذهب ولماذا لا يعاد توزيعه على الأرملة والوالدين؟ ويشير الجدول في البند السابع إلى أنه إذا كان الورثة المستحقون بنات غير متزوجات ووالدين فإن نصيب البنات غير المتزوجات من راتب المتوفى 50% ونصيب الوالدين 16.7% لكل منهما فماذا عن باقي الراتب ولماذا لا يعاد توزيعه عليهم؟ ويشير أيضاً في البند الثامن إلى أنه إذا كان الورثة المستحقون هم والدة المتوفى فقط أو الوالدين فقط فإن نصيبهم 33.3% من راتب المتوفى فماذا عن باقي الراتب؟ وهذا ما ينطبق على العديد من الحالات الواردة في الجدول، وبالتالي يتوجب توزيع كامل راتب المؤمن عليه المتوفى على الورثة المستحقين، وضمان إعادة توزيع نسبة من يتوقف راتبه من الورثة المستحقين على باقي الورثة لحين زوال سبب وقف نصيبه من راتب المتوفى بموجب القرار بقانون.

خامساً: شفافية مجلس الإدارة في إدارة التأمينات الاجتماعية أساس لنجاحها واستمراريتها

44. أكدت المواد (2) و (11) من القرار بقانون صراحة على اعتماد "مبادئ الشفافية والإفصاح والكفاءة والحكم الرشيد" كأهداف يتوجب على مؤسسة الضمان الاعتماد عليها في إدارة التأمينات الاجتماعية. إن تلك النصوص القانونية الملزمة تشكل الأساس القانوني الذي سيتم الاحتكام إليه في الملاحظات التي

سنتناول فيما تفاصيل قرار بقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة والتعليمات المكتملة له بهدف ضمان إدارة محكومة وشفافة وفعالة وقائمة على الإفصاح الكامل من قبل مؤسسة الضمان ولجانها الدائمة وقطاعي العمليات والاستثمار.

45. يحظر قرار بقانون الضمان الاجتماعي "تضارب المصالح" لدى أي عضو من أعضاء مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، حيث نصت المادة (20) فقرة (1) على أنه "يجب على كل عضو عند تعيينه أن يُفصح عن جميع مصالحه التجارية والمالية التي يمكن أن تُشكل تعارضاً بين مصلحته الشخصية ومسؤوليته القانونية بصفته عضواً في المجلس". يتوجب على أعضاء مجلس إدارة مؤسسة الضمان تنفيذ هذا الالتزام القانوني وترجمته على أرض الواقع. وقد أكد النص المذكور أيضاً في الفقرة (2) على أنه "في حال وجود تعارض في المصالح، أو يوجد هناك شك بأن تعارضاً في المصالح بدأ في الظهور لأي عضو، على جميع الأعضاء الآخرين، وموظفي المؤسسة، والمؤمن عليهم والمنتفعين، أن يفصحوا عن هذا التعارض خطياً لدى رئيس مجلس إدارة المؤسسة". هذا النص القانوني، بالغ الأهمية، لمواجهة تضارب المصالح في إدارة التأمينات الاجتماعية في قطاعي العمليات والاستثمار، لأنه يؤكد صراحة على أن مراقبة وجود تضارب مصالح، أو شك في أنها بدأت بالظهور، لدى أي من أعضاء مجلس إدارة الضمان، ليست مسؤولية مجلس الإدارة وحده، وإنما مسؤولية قانونية منطوية بمناطة بجميع موظفي مؤسسة الضمان الاجتماعي، وجميع الأفراد "المؤمن عليهم والمنتفعين" من الضمان. وبالتالي، فإن كل فرد مشترك أو منتفع من الضمان الاجتماعي تقع عليه مسؤولية قانونية بمراقبة أداء كل عضو من أعضاء مجلس إدارة الضمان والإبلاغ عن وجود تضارب مصالح أو شك في أنه بدأ بالظهور عند أي من الأعضاء، لأن ثبوت هذا التضارب في المصالح من شأنه أن يؤدي إلى إنهاء عضويته في مجلس إدارة الضمان بموجب القرار بقانون.

46. يؤكد قرار بقانون الضمان الاجتماعي صراحة على أن "تضارب المصالح" يعد سبباً كافياً "لإنهاء العضوية" في مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث نصت المادة (21) فقرة (3/ج) من القرار بقانون على أن "تنتهي العضوية بقرار من المجلس في حال ثبت وجود تضارب في المصالح". وبالتالي، فإن الرقابة الخارجية التي منحها القرار بقانون لجميع الأفراد المؤمن عليهم والمنتفعين أيضاً من الضمان الاجتماعي تصبح بالغة الأهمية لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة التأمينات الاجتماعية ومواجهة تضارب أو شبهة تضارب المصالح. وفي حال ثبوت عملية تضارب المصالح، فإنه يتوجب على الجهة التمثيلية للعضو الذي فقد عضويته نتيجة تضارب المصالح أن تقوم بتسمية بديل له خلال مدة لا تزيد عن أسبوعين من تاريخ فقدانه العضوية (المادة 21 فقرة 4).

47. تخضع مؤسسة الضمان الاجتماعي للرقابة المالية والإدارية، من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية، كونها تندرج ضمن الجهات الخاضعة لأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 وتعديلاته (المادة 31) كما وتخضع لرقابة هيئة مكافحة الفساد بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، الأمر الذي يُبرز أهمية وضرورة قيام ديوان الرقابة بمهامه ومسؤولياته الرقابية وقيام هيئة مكافحة الفساد بدورها على صعيد المحاسبة وفق القانون اتجاه مؤسسة الضمان الاجتماعي. وهذا إلى جانب، الرقابة المجتمعية على أداء مؤسسة الضمان الاجتماعي، التي تسعى هذه الورقة لتعزيزها من خلال الملاحظات على قرار بقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة والتعليمات المكملة له لضمان أداء فاعل وشفاف بالكامل.

48. تعاني النصوص القانونية التفصيلية المتعلقة بمجلس إدارة الضمان الاجتماعي واللجان الدائمة (لجنة التدقيق الداخلي، لجنة الاستثمار، لجنة المخاطر، لجنة الحكم الرشيد) من "خلل واضح" على صعيد الحوكمة القائمة على الشفافية والإفصاح في أداء مجلس الإدارة، وأداء اللجان الأربعة الدائمة، وهذا الخلل يغدو أكثر وضوحاً في الأنظمة والتعليمات المكملة للقرار بقانون، وبدلاً من أن تتناول الأنظمة والتعليمات الأسس والآليات والإجراءات التي تضمن حوكمة وشفافية أداء مجلس إدارة مؤسسة الضمان وتأخذ بمبدأ الجلسات المفتوحة لضمان الشفافية والإفصاح وتدفع المعلومات على صعيد اجتماعاتها وقراراتها، بما يشمل اللجان الأربعة الدائمة وأنشطتها والتقارير الصادرة عنها ونشرها للمواطنين، بالاستناد للنصوص العامة الواردة في قرار بقانون الضمان التي أكدت على وجوب مراعاة مبادئ الشفافية والإفصاح والحكم الرشيد (المواد 2 و 11) نجد أن الأنظمة والتعليمات أخذت منحى منغلقاً بعيداً عن الشفافية والإفصاح، وهي لا تساهم في بناء علاقة صحية بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والمؤمن عليهم والمنتفعين من الضمان بما يزيد من مشكلة ضعف الثقة القائمة بين مؤسسة الضمان الاجتماعي والناس، وسنقوم بتسليط الضوء على تلك النصوص القانونية، واقتراح التعديلات اللازمة عليها، بما ينسجم مع مبادئ الحوكمة والشفافية. وفي الجانب العملي، هناك التزام يقع على عاتق مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي يوجب عليه عرض كافة التفاصيل المتعلقة باتفاقية الحافظ لأصول مؤسسة الضمان الاجتماعي المالية التي جرى التوقيع عليها بتاريخ 2018/9/18 ونشر الاتفاقية على الموقع الإلكتروني للمؤسسة. وكذلك عرض كافة التفاصيل المتعلقة باتفاقية الخدمات الطبية بشأن إصابات العمل التي جرى التوقيع عليها مع وزارة الصحة بتاريخ 2018/11/8 ونشر الاتفاقية على الموقع الإلكتروني للمؤسسة. وبخاصة عندما تكون هناك شبه تضارب مصالح محظورة بموجب القرار بقانون، ولأن قرار بقانون الضمان الاجتماعي يوجب اتباع سياسة الحوكمة والإفصاح والشفافية في أداء مؤسسة الضمان الاجتماعي.

سادساً: نسب الاشتراكات في التأمينات الاجتماعية ومعامل الاحتساب

49. تنص المادة (48) من القرار بقانون على أن الاشتراكات الشهرية التي يدفعها صاحب العمل بشأن منافع تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين هي نسبة (9%) من أجر المؤمن عليه الخاضع للتأمينات، وأن الاشتراكات الشهرية التي يدفعها العامل هي نسبة (7%) من الأجر الخاضع للتأمينات. أثارت تلك النسب جدلاً كبيراً في الشارع الفلسطيني وما تزال، وهناك مطالبات شعبية واسعة بتعديلها لانحيازها بشكل كبير إلى أصحاب العمل على حساب الطرف الضعيف في علاقات العمل وهم العمال. إن هذا النص يحتاج على تعديل على النسب لرفع الإجحاف الذي أحقه بالعامل وذلك أسوة بالاتجاه السائد في تشريعات الضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية حيث يتحمل صاحب العمل (ثلاثي الاشتراك) فيما يتحمل العامل (الثلث الباقي) أو نسبة قريبة منه، والتعديل المقترح لا يمس بالدراسة الاكتوارية طالما بقيت نسبة مجموع الاشتراكات الشهرية التي يتم اقتطاعها لصالح منفعة تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين (16%) التي نص عليها القرار بقانون.

50. بالرجوع إلى قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014، وهو المصدر التشريعي الذي اقتبس عنه قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني العديد من نصوصه وأحكامه، فقد أكدت المادة (59) من القانون الأردني على أن نسبة الاشتراكات الشهرية التي يدفعها صاحب العمل بشأن تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء تصل إلى (11%) من أجر المؤمن عليه وأن الاشتراكات الشهرية التي يدفعها العامل تصل إلى نسبة (6.5%) من الأجر.

51. بالرجوع إلى قانون الضمان الاجتماعي التونسي (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) الصادر بالقانون عدد 30 لسنة 1960 وتعديلاته المتعلقة بتنظيم الضمان الاجتماعي، وتحديد الفصول رقم (41) فقد أكدت على أن نسبة اشتراك أصحاب العمل هي (15%) في مقابل (5%) نسبة اشتراك العمال. وأما بشأن قانون التأمينات الاجتماعية الكويتي رقم (61) لسنة 1976 وتعديلاته فقد نص في المادة (11) على أن نسبة اشتراك أصحاب العمل في تأمين الشيخوخة والعجز والمرض والوفاء هي (10%) في مقابل (5%) تمثل نسبة اشتراك العمال.

52. بالرجوع إلى قانون التأمينات الاجتماعية المصري رقم (79) لسنة 1975 وتعديلاته فقد نص في المادة (17) على أن يمول تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء من خلال الحصة التي يلتزم بها صاحب العمل بواقع (15%) من أجور المؤمن عليهم لديه شهرياً والحصة التي يلتزم بها المؤمن عليه بواقع (10%) من أجره الشهري. وأكد قانون التأمينات الاجتماعية اليمني رقم (26) لسنة 1991 وتحديد في المادة (49) فيما يخص تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء على أن حصة صاحب العمل في الاشتراكات تعادل (9%) من أجور المؤمن

عليهم لديه ويؤيدها للمؤسسة العامة للتأمينات شهرياً وأن حصة العامل في الاشتراكات تعادل (6%) تؤدي شهرياً لمؤسسة التأمينات.

53. بالرجوع إلى قانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2003 الذي أقره المجلس التشريعي الفلسطيني وجرى إلغاؤه بقرار بقانون في العام 2007 (الإلغاء لم يكن مبرراً) فقد نص في المادة (35) على ما يلي "1. تحتسب الاشتراكات الشهرية لتأمين الشيخوخة ولتأمين العجز والوفاة الطبيعيين بواقع 13% من أجر المؤمن عليه تقسم كما يلي: أ. 5% يتحملها العامل ب. 8% يتحملها صاحب العمل 2. يسدد صاحب العمل الاشتراكات خلال الخمسة عشر يوماً من الشهر التالي لاستحقاقها". وبالرجوع إلى قانون التأمين الوطني الإسرائيلي لعام 1953 وتعديلاته فإن نسبة اشتراك صاحب العمل (12.5%) مقابل (6%) نسبة اشتراك العامل.

54. يتضح أن نسب الاشتراكات الشهرية، التي تشمل منافع الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، في قرار بقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني رقم (19) لسنة 2016 هي الأكثر إجحافاً بحق العمال وانحيازاً لأصحاب العمل في جميع التشريعات التي جرى ذكرها وغيرها. ينبغي تعديل نص المادة (48) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي بحيث يتحمل أصحاب العمل (ثلثي الاشتراكات) فيما يتحمل العمال (ثلث الاشتراكات) أو نسب قريبة منها، وهذا التعديل لا يمس بالدراسة الاكتوارية كما سبق القول طالما بقيت نسبة مجموع الاشتراكات الشهرية التي يتم اقتطاعها لصالح منفعة تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين (16%) التي نص عليها القانون.

55. تنص المادة (51) من القرار بقانون، بشأن معادلة احتساب الراتب التقاعدي، على أن يُحتسب الراتب التقاعدي الإلزامي للمؤمن عليه بواقع (2%) عن كل سنة من سنوات الاشتراك من متوسط الأجر المرجح لآخر ثلاث سنوات للعامل. ينبغي تعديل معامل احتساب الراتب التقاعدي من (2%) برفعه إلى (2.5%) لضمان حد أدنى من متطلبات العيش الكريم للمتقاعدين وأسرهم، وهو مطلب محقّ وعادلٌ ويجمع عليه العمال/ات والموظفون/ات المحتجون على قرار بقانون الضمان الاجتماعي المطالبين بتعديله. إن قانون الضمان الاجتماعي الأردني الذي تأثر به القانون الفلسطيني يعتمد نسبة (2.5%) معاملاً للاحتساب؛ حيث نصت المادة (62) فقرة (1/هـ) من القانون الأردني على ما يلي "يحتسب راتب تقاعد الشيخوخة للمؤمن عليه الذي أكمل سن الستين والمؤمن عليها الأنثى التي أكملت سن الخامسة والخمسين وبلغ عدد اشتراكات أي منها (180) اشتراكاً على الأقل منها (60) اشتراكاً فعلياً بواقع (2.5%) من متوسط الأجر الشهري الذي اتخذته أساساً لتسديد اشتراكات المؤمن عليه خلال الأربعة وعشرين اشتراكاً الأخيرة وبحد أقصى لا يتجاوز (75%) من ذلك المتوسط. وبالنتيجة، ينبغي رفع معامل الاحتساب إلى (2.5%) وتعميمه على معادلات الاحتساب

المتعلقة بالمنافع التأمينية في القرار بقانون. كما وينبغي أيضاً تعديل معادلة الاحتساب للعامل المؤمن عليه إلزامياً بحيث يتم احتسابها على أساس متوسط الأجر المرجح لآخر ثلاث سنوات أو لآخر عشر سنوات أيهما أعلى، وذلك كي لا يُظلم العامل، بسبب طبيعة بعض الأعمال وبخاصة التي تتطلب جهداً بدنياً، عندما يقل الأجر في السنوات الأخيرة، وبذلك نكون أمام معادلة مُنصفة لاحتساب الراتب التقاعدي للشيخوخة؛ مع تعميم متوسط الأجر المرجح للعامل على التأمينات كافة.

56. ينبغي أن يؤخذ الأبناء المعالون بعين الاعتبار في الراتب التقاعدي للمؤمن عليه، مراعاة للعدالة والحماية الاجتماعية، من خلال نسبة زيادة معينة على الراتب التقاعدي في حال وجود أبناء معالين للمؤمن عليه، وهذا ما أكد عليه قانون التأمينات الاجتماعية الفلسطيني لعام 2003 الذي جرى إلغاؤه بقرار بقانون في العام 2007، حيث كان القانون المذكور الصادر عن المجلس التشريعي ينص في المادة (37) فقرة (4) على ما يلي "يزداد معاش الشيخوخة بمقدار 10% منه للمعال الأول و5% منه لكل من المعال الثاني والثالث". من الضروري تعديل قرار بقانون الضمان الاجتماعي بما ينسجم مع النص المذكور بشأن الزيادة المتعلقة بالأولاد المعالين.

سابعاً: ملاحظات تفصيلية على قرار بقانون الضمان الاجتماعي

57. تنص المادة (3) من القرار بقانون، المتعلقة بنطاق التطبيق وأحكام التغطية التأمينية على التطبيق "التدريجي" للتأمينات الاجتماعية الواردة في النص المذكور، حيث دخلت ثلاث تأمينات حيز التطبيق وهي تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين وتأمين إصابات العمل وتأمين الأمومة، فيما سيتم تطبيق باقي التأمينات الاجتماعية على مراحل لاحقة بموجب أنظمة تصدر عن مجلس الوزراء بهذا الخصوص وتشمل التأمين الصحي وتأمين البطالة وتأمين التعويضات العائلية وتقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري. التدرج في تطبيق التأمينات الاجتماعية متفق مع المعايير الدولية وبخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتوجهات منظمة العمل الدولية، ولكن، ينبغي على مجلس إدارة الضمان أن يقوم بإعداد "استراتيجية وطنية شاملة" يبين فيها تصوراتها لإمكانية تطبيق التأمينات الاجتماعية كاملة، بالشراكة مع المجتمع المدني ومنظمة العمل الدولية.

58. أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة على التزامات الدول بوضع استراتيجية وطنية شاملة للضمان الاجتماعي في التعليق العام (19) على المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، حيث نصت الفقرة رقم (41) من التعليق العام على ما يلي "ينبغي أن تضع الدول الأطراف استراتيجية وطنية لتنفيذ الحق في الضمان الاجتماعي تنفيذاً كاملاً، كما ينبغي أن تخصص لذلك ما يكفي من الموارد المالية وغيرها على المستوى الوطني، وعلمها في

سبيل ذلك أن تلتزم التعاون والمساعدة التقنية الدولية". كما وأكدت اللجنة في الفترتين (69) و (70) من ذات التعليق على أنه "ينبغي، عند عند صياغة وتنفيذ استراتيجيات وخطط العمل الوطنية للضمان الاجتماعي احترام أمور منها مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين ومشاركة السكان، ويجب أن يكون حق الأفراد والمجموعات في المشاركة في عملية صنع القرار التي تؤثر على ممارستهم للحق في الضمان الاجتماعي جزءاً لا يتجزأ من أي سياسة أو برنامج أو استراتيجية تتعلق بالضمان الاجتماعي، كما وينبغي أن تستند الاستراتيجية و خطة العمل الوطنيتين المتعلقتان بالضمان الاجتماعي إلى مبدأي المساءلة والشفافية". وبالتالي، فإن اللجنة الدولية المذكورة ستقوم بمتابعة "التقدم المحرز" على هذا الصعيد خلال مناقشتها المرتقبة للتقرير الرسمي لدولة فلسطين المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية للتحقق من مدى وفائها بالتزاماتها الدولية.

59. تنص المادة (4) فقرة (7) من القرار بقانون على أن "تقوم المؤسسة بمتابعة حقوق العمال الفلسطينيين العاملين خارج الدولة الفلسطينية لتحصيلها لصالح العمال، بما يشمل كافة الحقوق المتراكمة والاستقطاعات، وتنظم عملية حصول العمال أو الورثة على مستحقاتهم المالية من خلال الدفعة الواحدة أو بشروط استحقاق الراتب التقاعدي، وفق أحكام هذا القرار بقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه". هذا النص يشمل آلاف العمال العاملين في إسرائيل، والحقوق والاستقطاعات المتراكمة منذ عشرات السنين، ينبغي على مجلس إدارة الضمان أن يقدم مشروعات الأنظمة المتعلقة بهذا النص بالغ الأهمية والحساسية وأن يعرضها على النقاش المجتمعي بأسرع وقت، وبخاصة أنه قد دخل حيز النفاذ من الناحية القانونية، وأن يحرص على إشراك ممثلين عن العمال الفلسطينيين في إسرائيل في النقاش المتعلق بحقوقهم، بقاء هذا النص على هذا النحو الضبابي دون وجود الأنظمة، ودون حملة توعية وتثقيف، من شأنه أن يضعف من ثقة العمال الفلسطينيين في إسرائيل بمؤسسة الضمان الاجتماعي الفلسطينية، بروتوكول باريس الاقتصادي (المادة السابعة) يتناول العديد من التفاصيل بشأن تأمين إصابات العمل وتأمين الأمومة وتأمين معاشات التقاعد والتأمين الصحي (التأمين الصحي غير مشمول حالياً في التأمينات الاجتماعية الفلسطينية) وما يتعلق بالوثائق المطلوبة من الجانب الفلسطيني بهذا الخصوص وكيفية التعامل معها من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي بما يحافظ على حقوق العمال الفلسطينيين وعائلاتهم، وما يتعلق باختلاف نسب الاقتطاعات المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية في إسرائيل عن تلك التي ينص عليها القانون الفلسطيني وكيفية التعامل معها وغيرها من المسائل. يتوجب على مؤسسة الضمان تقديم "تصور واضح" بهذا الخصوص وإنجاز الأنظمة كافة الخاصة به، وبخاصة أن تلك الأموال تلعب دوراً حيوياً أيضاً في استمرارية عمل المؤسسة وفي ضمان حق الجميع بالضمان الاجتماعي بما يشمل الاقتصاد غير الرسمي وشمولية التغطية التأمينية لباقي المنافع كالتأمين الصحي وتأمين البطالة والتعويضات العائلية.

60. تنص المادة (6) من القرار بقانون على ما يلي "تعتبر علاقة العامل بصاحب العمل منتظمة إذا عمل العامل ستة عشر يوماً فأكثر في الشهر الواحد لدى نفس صاحب العمل بموجب عقد عمل ينظم وفقاً لأحكام هذا القانون". نوّكد، مجدداً، على أن الضمان الاجتماعي هو حق أساسي لكل إنسان بموجب القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات والمعايير الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، وأن فلسفة الضمان تقوم على الحماية الاجتماعية وبخاصة للفئات المهمشة، وهذا ما يعنيه مبدأ تضامن الجميع في وجه المخاطر من خلال التأمينات الاجتماعية، وتشكيل مظلة وطنية للحماية الاجتماعية، وقد أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في التعليق العام (19) وتحديداً في الفقرة (34) الواردة تحت عنوان "الاقتصاد غير الرسمي" على ما يلي "يجب أن تتخذ الدول الأطراف خطوات بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة كي تضمن أن تغطي أنظمة الضمان الاجتماعي الأشخاص الذين يعملون في الاقتصاد غير الرسمي". دولة فلسطين ملزمة على أقل تقدير أن تضع تصوراً وجدولاً زمنياً واضحاً يبين كيفية تمكين العاملات والعاملين في الاقتصاد غير الرسمي من حقهم في الضمان الاجتماعي. هنالك حاجة للتذكير أنه يتوجب على دولة فلسطين أن تبين للجنة الدولية "التقدم المحرز" على هذا الصعيد خلال مناقشة التقرير الرسمي لدولة فلسطين الخاص بهذا العهد الدولي.

61. تنص المادة (10) من القرار بقانون على أن ينشأ نظام تقاعد شيخوخة تكميلي اختياري، يعتمد على نظام المساهمات المحددة، ويتم تنظيمه بموجب نظام يصدر عن مجلس الوزراء. وتحسب اشتراكات المؤمن عليه في هذا النظام على أساس فرق الأجر الشهري الذي يتجاوز الحد الأقصى للأجر الخاضع للتأمينات الاجتماعية، وهو بموجب المادة (42) من القرار بقانون عشرة أضعاف الحد الأدنى للأجور (14500 شيكل) ويشمل نظام التقاعد التكميلي الاختياري أيضاً الفروق بين مكافأة نهاية الخدمة المقررة في قانون العمل ومكافأة نهاية الخدمة الأعلى بموجب المادة (116) من القرار بقانون. وحيث أن الصندوق المالي الخاص بنظام تقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري هو أحد الصناديق التي تدار من قبل مجلس إدارة الضمان، وحيث أن هذا النوع من التأمينات الاجتماعية قد دخل حيز النفاذ، فإن متطلبات الشفافية والوضوح والحوكمة تقتضي إنجاز النظام الخاص به.

62. تنص المادة (20) فقرة (1) على أنه "يجب على كل عضو عند تعيينه أن يفصح خطياً لرئيس المجلس عن جميع مصالحه التجارية والمالية التي يمكن أن تشكل تعارضاً بين مصلحته الشخصية ومسؤوليته القانونية بصفته عضواً في المجلس". ينبغي إجراء تعديل على هذا النص القانوني، بحيث يتم الإفصاح أمام مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، وليس أمام رئيس مجلس الإدارة، ولذلك لأن تضارب المصالح يمكن أن يطال رئيس مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي ذاته فهل سيقوم بالإفصاح لنفسه في تلك الحالة! وقد لا يتحرك رئيس مجلس الإدارة لسبب أو لآخر مثلاً في مواجهة تضارب المصالح إذا ما قام عضو

المجلس بالإفصاح أمامه فقط في حين أن هذا الانتهاك يترتب عليه إنهاء عضوية ذلك العضو حال ثبوته بموجب البند الثالث من ذات النص. وبالتالي، يتوجب أن يكون الإفصاح عن تضارب المصالح أمام مجلس الإدارة، بما يعزز الأداء المؤسسي لمجلس إدارة الضمان على حساب الاجتهاد الشخصي، ويدعم شفافية وحوكمة وفعالية أداء مجلس الإدارة.

63. أكدت المادة (21) فقرة (2) من القرار بقانون على أن تنتهي العضوية في مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي حكماً (أي بقوة القانون) في أي من الحالات التالية: الوفاة، صدور حكم من محكمة مختصة باعتبار العضو فاقداً للأهلية، فقدان الصفة التي عُيّن العضو على أساسها في المجلس، إذا أُدين بحكم قطعي بأية جناية أو جنحة مخلة بالأخلاق أو الآداب العامة أو الشرف أو جرم سرقة أو احتيال أو إساءة ائتمان. في حين نصت الفقرة الثالثة من ذات النص على أن تنتهي العضوية "بقرار من المجلس" في حال ثبت وجود تضارب في المصالح. ينبغي إجراء تعديل فيما يتعلق بانتهاء العضوية في حال ثبوت وجود تضارب مصالح عند أي من أعضاء مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، بحيث تنتهي العضوية في تلك الحالة حكماً (أي بقوة القانون) على غرار الحالات السابقة، دون اشتراط صدور قرار من مجلس الإدارة لانتهاء العضوية طالما أن عملية تضارب المصالح قد ثبتت على العضو. وبالتالي فإن لا يجوز مطلقاً أن تبقى تلك الحالة معلقة على قرار يصدر من مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، وماذا لو لم يُصدر المجلس قراراً بإنهاء عضوية هذا العضو رغم ثبوت وجود تضارب مصالح بين مصالحه التجارية والمالية ومسؤوليته القانونية بصفته عضواً في المجلس هل يستمر في عضويته في مثل تلك الأحوال؟ إن تعديل هذا النص يساهم في تعزيز الرقابة المجتمعية على أداء أعضاء مجلس الإدارة خاصة وأن المادة (20) من القرار بقانون تنيط عملية الرقابة والإفصاح حال وجود تضارب مصالح، أو شك بوجود تضارب مصالح، بأعضاء المجلس والموظفين والمؤمن عليهم والمنتفعين من الضمان الاجتماعي.

64. تنص المادة (18) من القرار بقانون على ما يلي " 1. أن يكون للمؤسسة مجلس إدارة، برئاسة وزير العمل، وعضوية كل من: ممثل عن وزارة التنمية الاجتماعية على أن يكون من موظفي الفئة العليا ذوي الاختصاص. ممثل عن وزارة المالية على أن يكون من موظفي الفئة العليا ذوي الاختصاص. ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني على أن يكون من موظفي الفئة العليا ذوي الاختصاص. ممثل عن وزارة العمل على أن يكون من موظفي الفئة العليا ذوي الاختصاص. خمسة ممثلين عن العمال تتم تسميتهم من قبل الاتحادات العمالية الأكثر تمثيلاً. خمسة ممثلين عن أصحاب العمل تتم تسميتهم ممن قبل اتحادات أصحاب العمل الأكثر تمثيلاً. ممثل عن النقابات المهنية يتم تسميته من قبل ممثلها وممثل عن المنظمات الأهلية يتم تسميته من قبل ممثلها. خبير مالي أكاديمي يسميه مجلس الوزراء 2. يصدر مجلس الوزراء قراراً بتعيين أعضاء المجلس على النحو المنصوص عليه في الفقرة (1) من هذه المادة 3. ينتخب المجلس نائباً للرئيس من

أحد أعضائه ليحل مكان الرئيس في حال غيابه لمدة أربع سنوات ويجوز لهم إعادة انتخابه مرة أخرى فقط". هذا النص يحتاج إلى العديد من التعديلات بما يضمن شفافية وفعالية أداء المجلس وتمثيله الحقيقي للمشاركين والمنفعين من الضمان الاجتماعي. ينبغي عدم إناطة رئاسة مجلس إدارة الضمان الاجتماعي بوزير العمل لأن هذا التوجه يتناقض من حيث المبدأ مع الشخصية الاعتبارية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي عن الحكومة التي نص عليها القرار بقانون ولأن التجربة العملية تشير إلى أن رئيس المجلس يتصرف كوزير (حكومة) ويهيمن على المجلس وبالتالي ينبغي أن تكون الحكومة ممثلة بخمسة "أعضاء" في المجلس على قدم المساواة مع ممثلي العمال وأصحاب العمل (ثلاثي أطراف الإنتاج) وأن يتم اختيار رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي من بين أعضاء المجلس بالاقتراع بعد تشكيل المجلس. وفي المقابل، يتفرغ وزير العمل لضمان تطبيق قانون العمل وأنظمتها على أرض الواقع، وضمان تطبيق الحد الأدنى للأجور كونه يرأس اللجنة الوطنية للأجور وضمان انتظام اجتماعات اللجنة ومراجعة الحد الأدنى للأجور على نحو مستمر، وإنجاز قانون للتنظيم النقابي منسجم مع الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

65. ينبغي توسيع العضوية في مجلس إدارة الضمان، وإشراك شخصيات مشهود لها بالنزاهة والكفاءة والمهنية والاستقلالية في عضوية المجلس؛ بحيث يتم التأكيد على عضويتهم في النص القانوني المذكور واختيارهم من مجلس الإدارة بعد إعادة تشكيله. وينبغي ضمان وجود تمثيل حقيقي وفاعل للمرأة في عضوية مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي. وفقاً للمعايير الدولية والممارسات الفضلى، فإن توسيع العضوية في مجلس الإدارة يساهم بشكل إيجابي في تعزيز الشفافية والفعالية والتمثيل العادل داخل المجلس. كما وينبغي النص على "شروط العضوية" في مجلس الإدارة وعدم الاكتفاء بتسمية الأعضاء من الجهات التمثيلية لهم، فهذا يضمن كفاءة ونزاهة ومهنية الأعضاء في مجلس الإدارة القادم، كما وينبغي التأكيد على أن يكون العضو "منتخباً" من قبل الجهة التمثيلية أي أن يتم انتخابه لعضوية مجلس الإدارة بما يضمن تمثيلاً حقيقياً من أعضاء المجلس للجهات التي يمثلونها ويُستثنى ممثلو الحكومة من الانتخاب بطبيعة الحال ويكتفى باستيفائهم شروط العضوية التي ينبغي أن ينص عليها القرار بقانون. كما وينبغي تعديل آلية تعيين "الخبير المالي الأكاديمي" الذي يسميه مجلس الوزراء بحيث يتولى مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي اختياره وليس الحكومة. وفيما يخص آلية اختيار "نائب الرئيس" فإنه ينبغي تعديلها بالنص عدم جواز أن يكون الرئيس ونائب الرئيس من ذات الجهة التمثيلية، وينبغي أن يتم مراعاة "المدورة" في تولي منصب نائب رئيس المجلس إلى جانب عملية الانتخاب.

66. تنص المادة (22) فقرة (4) من القرار بقانون على أن يعقد مجلس إدارة الضمان الاجتماعي اجتماعاته العادية مرة واحدة على الأقل كل شهر بناءً على دعوة من رئيس المجلس، ويعقد اجتماعات طارئة بناءً على

دعوة من رئيسه أو بناءً على طلب مقدم من أربعة أعضاء على الأقل يبين فيه أسباب الدعوة للاجتماع والأمور التي ستبحث فيه، ويحق للمجلس دعوة خبير أو أكثر من المختصين لحضور الاجتماع للاستئناس برأيه. هنالك حاجة ماسة لإجراء تعديل على هذا النص بالتأكيد صراحة على أن تكون اجتماعات مجلس إدارة مؤسسة الضمان "علنية ومفتوحة أمام الجمهور" ونشر القرارات الصادرة عنها على الموقع الرسمي لمؤسسة الضمان الاجتماعي، بما ينسجم مع المواد (2) و (11) من القرار بقانون والتي أكدت صراحة على أن تلتزم مؤسسة الضمان الاجتماعي بمبادئ "الشفافية والإفصاح والحكم الرشيد" في إدارة التأمينات الاجتماعية. وبالتالي، فإن هذا التعديل، بالغ الأهمية، يساهم بشكل فعال في معالجة "أزمة الثقة" التي برزت في الآونة الأخيرة بين الناس ومؤسسة الضمان الاجتماعي، ويساهم في صياغة علاقات صحية قائمة على الوضوح والشفافية مع المشتركين والمنتفعين من الضمان. باعتبارهم الهيئة العامة لمؤسسة الضمان الاجتماعي. كما أن هذا التوجه منسجم مع الاتفاقيات التي انضمت إليها دولة فلسطين وبخاصة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتحديداً المادة (19) فيما يتعلق بحق الجمهور في الوصول إلى المعلومات، ومع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وبخاصة المادة (13) التي شددت على التزام الدول الأطراف في الاتفاقية بضممان "المشاركة المجتمعية" في رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات. وهذا ما تتطلبه مبادئ الحكومة الرشيدة التي تؤكد على وجوب تبني تشريعات وسياسات عامة تضمن الالتزام بالشفافية وآليات للمساءلة المجتمعية. كما وتشدد مبادئ الحوكمة على إشراك جمهور المستفيدين في السياسات والبرامج والقرارات المتعلقة بالخدمات المقدمة لهم وضممان حقهم في الوصول إلى المعلومات. هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن نص المادة (22) المذكور يحتاج إلى تعديل كونه يحصر الدعوة إلى عقد الاجتماعات العادية برئيس المجلس فقط، وهذا النص من شأنه أن يعرقل الاجتماعات العادية لمجلس الإدارة حال غياب الرئيس، وبالتالي ينبغي النص على أن يتولى نائب رئيس مجلس الإدارة الدعوة للاجتماعات المجلس في حال غياب الرئيس، بما ينسجم مع نص المادة (18) فقرة (3) من القرار بقانون والتي أكدت على أن "ينتخب المجلس نائباً للرئيس من أحد أعضائه ليحل مكان الرئيس في حال غيابه".

67. تعاني المادة (23) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي؛ التي تناولت مهام وصلاحيات مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، من إشكاليات كبيرة على صعيد مبادئ "الشفافية والإفصاح والحوكمة الرشيدة" في مقابل المهام والصلاحيات بالغة الأهمية التي أناطها النص المذكور بمجلس الإدارة في مجال التأمينات الاجتماعية وقطاعي العمليات والاستثمار ومن بينها: اعتماد السياسات العامة للمؤسسة في مجال التأمين والشؤون المالية والاستثمار وسياسات المخاطر، اعتماد نظام خاص لإدارة استثمارات المؤسسة، إصدار التعليمات اللازمة لضممان استثمار أموال الصندوق بشكل يؤدي لتحقيق الأهداف الاستثمارية للمؤسسة، اعتماد الأنظمة المالية والإدارية والهيكل التنظيمي للمؤسسة وغيرها. وبالتالي، فإن تلك

السياسات وبخاصة في مجال الاستثمار والمحافظ الاستثمارية ومجالاتها وحجم ونسبة الاستثمارات في الداخل والخارج ومدى مساهمتها في دعم الاقتصاد الوطني وتشغيل الأيدي العاملة والحد من مشكلات الفقر والبطالة وهي من الأهداف الرئيسية التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي، ومدى شمول الاستثمارات في الداخل للضفة الغربية وقطاع غزة وبخاصة أن مؤسسة الضمان الاجتماعي أكدت أنها افتتحت مقرأاً لها في قطاع غزة، وما يتعلق بسياسات المخاطر وتقاريرها، وغيرها، كل تلك المهام والصلاحيات ينبغي أن يتم فيها "الإفصاح الكامل" وأن تخضع لنقاش مجتمعي تشاركي قبل إقرارها، وأن يتم وضع جداول زمنية محددة للمناقشة والإقرار، قبل اعتمادها من مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، كما وينبغي النص على وجوب نشرها للجمهور تأكيداً على مبادئ الشفافية والإفصاح بما يساهم في طمأنة المشتركين والمنتفعين وبخاصة فيما يتعلق بالسياسة الاستثمارية وسياسة المخاطر، ويضمن الالتزام الكامل بمتطلبات الحوكمة في أداء مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي.

68. يستمر القرار بقانون بذات الإشكالية المتعلقة بغياب نصوص واضحة وصريحة تضمن مبادئ النزاهة والشفافية والإفصاح والحوكمة الرشيدة، حيث أكدت ذات المادة (23) من القرار بقانون في الفقرة (18) والتي نصت على أن "يتولى مجلس إدارة الضمان رفع تقارير ربع سنوية لمجلس الوزراء والمجلس التشريعي تتضمن: الأداء الاستثماري، مدى تطابق أداء مدراء الاستثمار مع القيم المستهدفة في الخطة العامة للاستثمار، السياسات الاستثمارية والمعايير والإجراءات، رسالة من مجلس إدارة الضمان تؤكد أن جميع الاستثمارات التي تمت خلال الفترة الماضية تتفق مع سياسة الاستثمار والمعايير والاجراءات وفقاً للقانون والأنظمة والقرارات والتعلميات وتبين أي خلل في حال وروده". يتوجب إدخال تعديل على هذا النص يوجب نشر كافة تلك التقارير حتى يتمكن المؤمن عليهم والمنتفعين من الضمان الاجتماعي من متابعتها والرقابة عليها بما يساهم في رقابة مجتمعية فعالة على أداء مؤسسة الضمان الاجتماعي، وتعزيز ثقة الناس بها، ويكفل حق المؤمن عليهم والمنتفعين في الوصول إلى المعلومات باعتباره حق مكفول لهم في المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بدون تحفظات. وهذا ما ينطبق أيضاً على البنود رقم (10) و (11) و (12) و (17) من ذات المادة (23) من القرار بقانون حيث ينبغي تعديل تلك البنود بما يكفل الشفافية والإفصاح والحوكمة وضمان الحق في الوصول للمعلومات من خلال النص على وجوب نشر الموازنة السنوية لمؤسسة الضمان بعد إقرارها، ونشر التقارير السنوية والبيانات المالية المدققة لمؤسسة الضمان الاجتماعي، ونشر الخطة العامة للإدارة المالية لصناديق التأمينات الاجتماعية، ونشر الحسابات الختامية، كل ذلك يساهم بشكل فعال في الرقابة المجتمعية والمحاسبة على أداء مؤسسة الضمان الاجتماعي وتعزيز ثقة الناس بأدائها.

69. تنص المادة (26) على تشكيل "لجنة تدقيق داخلي" مكونة من ثلاثة من بين أعضاء مجلس الإدارة (ممثل عن الحكومة، ممثل عن أصحاب العمل، ممثل عن العمال) وتنتخب اللجنة رئيساً لها من بين أعضائها وتتولى مراجعة كافة الشؤون المالية والإستثمارية وتدقيق التقارير وقواعد الحوكمة الخاصة بمؤسسة الضمان الاجتماعي وإعداد التقارير الربعية حول إستثمارات المؤسسة ورفعها إلى مجلس الإدارة. ينبغي إجراء تعديل على النص المذكور يؤكد على وجوب نشر كافة التقارير الصادرة عن لجنة التدقيق الداخلي بعد اعتمادها من مجلس إدارة مؤسسة الضمان. ومن جانب آخر، فإن التشكيلة الثلاثية للجنة قد لا تسمح لممثلي العمال برئاستها؛ في حال نشوء تحالف بين الحكومة وأصحاب العمل على سبيل المثال، وهذا ما يمكن أن ينطبق على كافة اللجان الثلاثية الدائمة (لجنة المخاطر، لجنة الاستثمار، لجنة الحكم الرشيد) وبالنتيجة قد يتم إقصاء ممثلي العمال عن رئاسة كافة اللجان الدائمة في مؤسسة الضمان الاجتماعي. وبالتالي، ينبغي إجراء تعديل على النصوص القانونية المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة (المواد 26، 27، 28، 30) بما يضمن أن تصبح رئاسة اللجان الدائمة في مؤسسة الضمان الاجتماعي "مداورة" بين أعضاء مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي.

70. ينبغي إجراء تعديل على المادة (27) من القرار بقانون بشأن "لجنة المخاطر" بحيث يؤكد صراحة على وجوب نشر السياسة العامة لإدارة المخاطر، والمستوى العام من المخاطر الذي يمكن للمؤسسة أن تتحمله، وتحليل المخاطر وفقاً للتقارير الواردة للجنة المخاطر من لجنة الاستثمار، وأن تكون جلسات هذه اللجنة علنية بموجب القانون، هذه اللجنة شديدة الأهمية، ينبغي أن يضمن القانون رقابة فاعلة على أداؤها من خلال سياسة النشر والعلانية، بما يعزز من مبادئ النزاهة والشفافية والحوكمة وثقة الناس بأداء مؤسسة الضمان الاجتماعي.

71. ينبغي إجراء تعديل على المادة (28) من القرار بقانون بشأن "لجنة الحكم الرشيد" من خلال الإسراع في إعداد سياسة ومبادئ ومعايير الحكم الرشيد والضوابط والآليات اللازمة لتعزيز الامتثال بها ونشرها مباشرة بعد إقرارها من مجلس الإدارة، والإسراع في وضع مدونة قواعد السلوك التي تحكم سلوكيات وأخلاقيات المهنة ونشرها بعد اعتمادها من مجلس الإدارة، وكذلك فيما يتعلق بالإجراءات والأدوات اللازمة لمنع تضارب المصالح والتصاريح الخطية المطلوبة من أعضاء مجلس الإدارة وأعضاء اللجان والإدارة التنفيذية على هذا الصعيد ونشرها بعد اعتمادها من مجلس الإدارة، وينبغي ضمان علنية جلسات لجنة الحكم الرشيد، بما يعزز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في أداء مؤسسة الضمان ويخلق بيئة صحية في علاقتها مع المؤسسات والمواطنين.

72. ينبغي إجراء تعديل على المادة (31) من القرار بقانون لضمان "شفافية وحوكمة" أداء لجنة الاستثمار، ودائرة الاستثمار التي تتولى مسؤولية إدارة المحافظ الاستثمارية لمؤسسة الضمان الاجتماعي؛ من حيث النص صراحة على وجوب نشر السياسات والخطط الاستثمارية للعلن لضمان الرقابة المجتمعية عليها ومدى التزامها بالتشريعات والسياسة الاستثمارية العامة لمؤسسة الضمان المعتمدة من قبل مجلس الإدارة، وتنوع المحافظ الاستثمارية والتوزيع الجغرافي العادل (الضفة الغربية وقطاع غزة) وقواعد العناية الفائقة والممارسات الفضلى في المجال الاستثماري، ومدى مساهمتها في تعزيز فلسفة وأهداف الضمان الاجتماعي والتي من بينها دعم الاقتصاد الوطني بالتركيز على الاستثمار الداخلي بما يساهم بشكل فعال في التشغيل وإعادة التوزيع العادل للدخل وخلق فرص عمل جديدة والحد من مشكلات الفقر والبطالة. كما وينبغي على مجلس الإدارة الإسراع في مناقشة وإقرار "الأنظمة الداخلية اللازمة لعمل دائرة الاستثمار" و"النظام الخاص بإدارة استثمارات المؤسسة" بالشراكة مع المجتمع المدني، ونشر الأنظمة مباشرة بعد اعتمادها من مجلس الإدارة، وكذلك الحال بشأن وجوب نشر "الموازنة الاستثمارية السنوية" بعد إقرارها من مجلس الإدارة والتي ينبغي أن تأخذ بعين الاعتبار التدفقات النقدية لمؤسسة الضمان الاجتماعي، إلى جانب نشر "الموازنة الاستثمارية السنوية" و"الخطة السنوية للاستثمار" و"التقرير الاستثماري السنوي" و"العقود المبرمة مع الشركات الاستثمارية" و"التقارير الربعية عن الأداء والأنشطة الاستثمارية" و"أسس ومعايير اختيار مدراء الاستثمار والحافظ". وبذلك يتم ضمان خضوع كل ما يتعلق باستثمارات مؤسسة الضمان للرقابة المجتمعية الفعالة على أسس من النزاهة والشفافية والحوكمة.

73. تنص المادة (39) فقرة (1) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي على أنه "يجوز للمجلس أن يفوض مهام استثمارية محددة لمدراء استثمار خارجيين، يتم تعيينهم من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية". هذا النص واسع ويفتقر إلى معايير واضحة تضمن الشفافية، ينبغي إجراء تعديل على النص على نحو يوضح طبيعة المهام الاستثمارية التي يمكن لمجلس الإدارة أن يفوضها لمدراء الاستثمار الخارجيين، ويحدد النسبة المسموح بها للاستثمار الخارجي من المحافظ الاستثمارية التي ينبغي أن تتركز بشكل رئيسي على الداخل الفلسطيني وتنوعها بما يساهم في دعم الاقتصاد الوطني والتشغيل والحد من الفقر والبطالة باعتبارها من الأهداف التي يقوم عليها الضمان الاجتماعي، كما وينبغي التأكيد في النص على نشر إجراءات المناقصة الخاصة بتعيين مدراء الاستثمار الخارجيين ونتائجها على الموقع الرسمي التابع لمؤسسة الضمان الاجتماعي ضماناً لشفافية الإجراءات المتبعة.

74. ينبغي إجراء تعديل على المادة (41) من القرار بقانون ينص على نشر تقارير الاستثمارات الخارجية ضماناً للشفافية والرقابة المجتمعية عليها؛ والتقارير التي يتوجب نشرها للعلن هي: التقارير الشهرية عن الأصول التي تقع تحت إدارة مدراء الاستثمار الخارجيين، التقارير الربعية التي توضح أداء مدراء الاستثمار

فيما يتعلق بالأصول المدارة من قبلهم، التقارير الربعية المتعلقة بنفقات الاستثمار، التقارير السنوية عن الإيرادات والنفقات والبيانات المالية المتعلقة بالاستثمارات المدارة من قبل مدراء الاستثمار الخارجيين، التقارير السنوية حول تنبؤات تطور المحافظ الاستثمارية المدارة من قبل مدراء الاستثمار الخارجيين لصالح مؤسسة الضمان.

75. تنص المادة (45) فقرة (4) من القرار بقانون على ما يلي "إذا تبين أن هناك قوة القاهرة أو ظرفاً طارئة أو أسباباً خارجة عن إرادته حالت دون قيام صاحب العمل بأداء الاشتراكات المستحقة أو بعدم إخطار المؤسسة بانتهاء خدمة المؤمن عليه في المواعيد المحددة، يحق له إعفاء صاحب العمل بما لا يتجاوز (70%) من مجموع الفوائد والغرامات المنصوص عليها في الفقرتين (2) و (3) من هذه المادة. هذا النص بالغ التشدد على صاحب العمل، ويحتاج إلى تعديل، وذلك لأن القوة القاهرة كحدوث زلازل وفيضانات مثلاً ووجود أسباب خارجة عن إرادة صاحب العمل لا تمكنه من القيام بالتزامه، وطالما أن القرار بقانون يضع على عاتق صاحب العمل إثبات وجود القوة القاهرة أو الظروف الطارئة التي حالت دون تنفيذه لالتزامه بدفع الاشتراكات المستحقة عليه، فإنه يتوجب والحالة تلك إعفاء صاحب العمل كلياً من الفوائد والغرامات خلال فترة استحالة التنفيذ وليس إعفائه منها جزئياً (70%) انسجاماً مع الأحكام العامة في تنفيذ الالتزامات في القانون وما تقتضيه قواعد العدالة.

76. تنص المادة (52) من القرار بقانون على أنه "يجب ألا يقل راتب التقاعد الإلزامي للمؤمن عليه المستحق لراتب التقاعد وفقاً لأحكام الفقرة (1) من المادة (50) من هذا القرار بقانون عن (75%) من الحد الأدنى للأجر، أو قيمة خط الفقر الفردي، أيهما أعلى". هذا النص يستوجب التعديل، لأنه لا يجوز التعامل براتب للعامل أو الموظف يقل عن الحد الأدنى للأجور في جميع الأحوال. علماً أن الحد الأدنى للأجور هو (1450 شيكل) وهو أقل من خط الفقر المدقع، ولم يجر تعديل الحد الأدنى للأجور منذ أن بدأ التطبيق الفعلي له مطلع العام 2013 وبالتالي ينبغي تعديل النص بحيث لا يقل الراتب التقاعدي عن الحد الأدنى للأجور تجنباً للمساس بالكرامة الإنسانية للمؤمن عليهم وأسرهم. وهذا ما ينطبق على المادة (58) من القرار بقانون التي نصت على أنه يجب ألا يقل راتب العجز الكلي الدائم الطبيعي عن (40%) من متوسط الأجر الشهري المرجح أو (75%) من الحد الأدنى للأجور أو عن قيمة خط الفقر الفردي أيهما أعلى. وفقاً لمسح انفاق واستهلاك الأسرة الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في العام 2017 فإن خط الفقر الفردي العادي - المشار إليه في النص - يبلغ 836 شيكل في حين يبلغ خط الفقر الفردي المدقع 668 شيكل (مأكل وملبس ومسكن) ويبلغ خط الفقر العادي للأسرة المعيارية (مكونة من خمسة أفراد) مبلغ 2470 شيكل ويبلغ خط الفقر المدقع للأسرة المعيارية 1974 شيكل.

77. تنص المادة (64) فقرة (1) على أنه "يحق لورثة المؤمن عليه الحصول على راتب الوفاة الطبيعية إذا حدثت الوفاة له خلال فترة التأمين شريطة أن يكون لديه ما لا يقل عن (12) اشتراكاً شهرياً وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون". لا يوجد مبرر لاشتراط أن يكون لدى المؤمن عليه (12) اشتراكاً شهرياً حتى يتمكن ورثته من الاستفادة من راتب الوفاة الطبيعية، ولا يعقل أن يحرم ورثة المتوفى (الأيتام) من راتب الوفاة الطبيعية لأن والدهم الذي توفي خلال فترة التغطية التأمينية كان لديه (11) اشتراكاً مثلاً وليس (12) اشتراكاً! ينبغي أن يتم التعامل مع تأمين منفعة "الوفاة الطبيعية" بدخول التغطية التأمينية حيز النفاذ بمجرد اشتراك المؤمن عليه في المنافع التأمينية تماماً كما هو الحال في "العجز الطبيعي" خاصة وأن الأحكام الواردة بشأن تأمين منفعة العجز الطبيعي والوفاة الطبيعية ومعادلات الاحتمال "متطابقة" باستثناء ال (12) اشتراك المسبق في الوفاة الطبيعية. كما أن المعايير الدولية تؤكد على حق الورثة (الأيتام) في راتب الوفاة الطبيعية دون أية اشتراطات، وهذا ما أشارت إليه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة في التعليق العام رقم (19) على المادة (9) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضمت إليه دولة فلسطين دون تحفظات، حيث أكدت اللجنة الدولية في البند رقم (21) من التعليق المذكور على أنه "يتوجب على الدول الأطراف أن تضمن توفير استحقاقات الأيتام لدى وفاة المعيل الذي كان يحظى بتغطية الضمان الاجتماعي".

78. تنص المادة (110) من القرار بقانون على أن "ينشأ بموجب أحكام هذا القرار بقانون محكمة مختصة تختص بالنظر في نزاعات الضمان الاجتماعي". ينبغي إجراء تعديلات على هذا النص الخاص بالمحكمة المختصة بالضمان الاجتماعي، كونه ورد على نحو عام وتبدو محكمة الضمان مع هذا النص وكأنها مُعلقة في الهواء، إذ ينبغي أن يبين النص المذكور تشكيل المحكمة وعدد قضاتها وشروط العضوية ودرجات القضاة وطبيعة الاختصاص القضائي وآلية الطعن على الأحكام الصادرة عن محكمة الضمان وإعفاء المنازعات العمالية في مجال الضمان الاجتماعي من الرسوم وضمان سلاسة ويسر الإجراءات القضائية أمام المحكمة المختصة بالنظر في نزاعات الضمان الاجتماعي وغيرها من المسائل القضائية. إن ما صدر من تصريحات عن مؤسسة الضمان الاجتماعي من أنه قد تم إرسال كتب إلى مجلس القضاء الأعلى والحكومة بشأن تشكيل المحكمة المختصة بالضمان الاجتماعي، لا يُجيب على الأسئلة المطروحة بشأنها، والتي تحتاج إلى تعديل تشريعي، كما أن تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل محكمة الضمان يشكل انتهاكاً صارخاً لاستقلال القضاء والفصل بين السلطات.

ثامناً: ملاحظات تفصيلية على أنظمة وتعليمات الضمان الاجتماعي

تعليمات رقم (1) لسنة 2018 ببدء التسجيل والتغطية التأمينية

79. ورد في الأسانيد القانونية لإصدار تلك التعليمات أنها قد صدرت "استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ولا سيما أحكام المادة (71) منه". كما ويلاحظ أن الجهة التي أصدرت تلك التعليمات تمثلت في وزير العمل بصفته وزيراً للعمل، وبصفته رئيساً لمجلس إدارة الضمان الاجتماعي. هذا الإجراء يشكل "تهديداً جدياً" للشخصية الاعتبارية المستقلة وللإستقلال الإداري والمالي الذي تتمتع به مؤسسة الضمان الاجتماعي. مؤسسة الضمان الاجتماعي، ليست تابعة للحكومة، كي يستند رئيس مجلس الإدارة إلى الصلاحيات الدستورية "للوزراء" الواردة في المادة (71) من القانون الأساسي المعدل في إصدار تعليمات تتعلق بمجلس إدارة الضمان الاجتماعي، ولا يجوز له التوقيع على تلك التعليمات بصفته "وزيراً للعمل" إلى جانب كونه رئيساً لمجلس إدارة الضمان الاجتماعي! لا يجوز مطلقاً لرئيس مجلس الإدارة أن يُلمي أية تعليمات على مجلس الإدارة وعلى المشتركين والمنفيعين في أي شأن يتعلق بالتأمينات الاجتماعية وقطاعي العمليات والاستثمار التي تقوم عليها منظومة الضمان الاجتماعي بصفته وزيراً، ولا يجوز له أن يوقع على أية تعليمات تتعلق بالضمان الاجتماعي بصفته وزيراً في السلطة التنفيذية التي لا علاقة لها بإدارة الضمان الاجتماعي. ينبغي حذف تلك الأسانيد القانونية وعدم تجاوز حدود القرار بقانون والأنظمة في إصدار تعليمات الضمان الاجتماعي والتوقيع عليها.

80. يجب أن تصدر تلك التعليمات باسم "مجلس إدارة الضمان الاجتماعي" وليس باسم "رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي" عملاً بأحكام نص المادة (121) فقرة (2) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي التي نصت على أن "يصدر المجلس التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه". وحيث أن النص القانوني المذكور يؤكد صراحة على وجوب أن تصدر التعليمات عن مجلس إدارة الضمان، وليس عن عضو في مجلس إدارة الضمان وإن كان رئيس المجلس، وحيث أنه لا يوجد أي نص في ال(124) مادة التي يتكون منها قرار بقانون الضمان الاجتماعي يمنح رئيس مجلس الإدارة صلاحية إصدار أية تعليمات على الإطلاق حتى وإن كانت معبرة عن إرادة المجلس، فإن صدور تلك التعليمات على هذا النحو يشكل مخالفة مؤكدة لأحكام نص المادة (121) فقرة (2) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي تستوجب التوقف عنها احتراماً لمبدأ سيادة القانون. والغريب في الأمر، أنه ورغم الصلاحيات الواضحة لمجلس إدارة الضمان الاجتماعي في إصدار التعليمات إلا أن مطلع تلك التعليمات يشير أنها قد صدرت "بتنسيب" من المجلس وقرار من وزير العمل ورئيس المجلس بما يوحي بأن مجلس الإدارة غير مخول بإصدار التعليمات وإنما فقط بتنسيبها للوزير ورئيس المجلس كي يقوم بإصدارها. يتوجب عدم الخلط بين هذه

الحالة، وبين صلاحية رئيس الوزراء في توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة، فبينما لا يملك رئيس مجلس إدارة مؤسسة الضمان هذا الحق بموجب جميع نصوص القرار بقانون، فإن صلاحية رئيس الوزراء في تلك الأحوال مستندة للقانون الأساسي وبخاصة المادة (68) فقرة (7) والتي نصت على أن "يمارس رئيس الوزراء صلاحية توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء".

81. تنص المادة (4) من التعليمات، الواردة تحت عنوان تسوية الحقوق السابقة، على ما يلي "مع مراعاة ما ورد في الفقرة (2) من المادة (3) من هذه التعليمات، يلتزم صاحب العمل بتسوية حقوق مكافأة نهاية الخدمة وأي حقوق أخرى مستحقة بمقتضى أي قانون أو نظام أو اتفاق للعاملين لديه عن الفترة السابقة لتاريخ بدء احتساب وجمع الاشتراكات". لا زال هذا النص العام على حاله، بغياب السقف الزمني، فيما يخص تسوية مكافأة نهاية الخدمة، ولم يجر عليه أي تعديل، رغم أن الأمر قد حُسم بأن يستحق العامل أجره شهر عن كل سنة أمضاها عند صاحب العمل على أساس آخر شهر تقاضاه، ولم يتم تحديد سقف زمني لاستيفاء كامل مكافأة نهاية الخدمة، الأمر الذي يتطلب النص في تلك التعليمات على استحقاق العامل أجره شهر لكل سنة أمضاها عند صاحب العمل، وتوضيح المدة الزمنية اللازمة لإنجاز تسوية مكافأة نهاية الخدمة المنصوص عليها في المادة (116) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي، حماية لمستحقات العمال وعدم تركها بسقف زمني مفتوح.

تعليمات رقم (2) لسنة 2018م بالتسجيل والاشتراك في مؤسسة الضمان الاجتماعي

82. ينبغي حذف الأسانيد القانونية التي تشير إلى صلاحية الوزراء في القانون الأساسي من مطلع التعليمات المذكورة، وصدور تلك التعليمات عن مجلس إدارة الضمان الاجتماعي طبقاً للقرار بقانون وليس عن رئيسه.

83. تنص المادة (7) فقرة (4) من تلك التعليمات، الواردة بشأن قرار مؤسسة الضمان بشأن طلب التسجيل المقدم للمؤسسة من قبل صاحب العمل؛ على أنه "يحق لصاحب العمل الاعتراض لدى المؤسسة على قرارها القاضي بعدم قبول طلب تسجيله خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغه القرار، وذلك وفق التعليمات الصادرة بهذا الخصوص عن المجلس". يحيل النص الوارد في التعليمات المذكورة الإجراءات المتعلقة باعتراض صاحب العمل على قرار مؤسسة الضمان بعدم قبول طلب تسجيله إلى تعليمات أخرى صادرة عن مجلس الإدارة بهذا الخصوص، مع أنه لا توجد تعليمات صدرت عن مجلس الإدارة بشأن الإجراءات التي ينبغي على صاحب العمل اتباعها حال صدر قرار عن مؤسسة الضمان بعدم قبول تسجيله. هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن كثرة الإحالات بين اللوائح مؤشراً على وجود إشكاليات في أصول الصناعة التشريعية، إذ ينبغي حسم تلك الإجراءات كونها تتعلق بحقوق وتظلمات أصحاب العمل ولا ينبغي ترحيلها من تعليمات إلى تعليمات بما يخل بالحقوق.

84. تنص المادة (10) فقرة (2) من التعليمات المذكورة على أن "يلتزم صاحب العمل بإخطار المؤسسة بالتغييرات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة (تحديث البيانات) تحت طائلة المساءلة بموجب أحكام القرار بقانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه". هذا النص مخالف للمادة (15) من القانون الأساسي الذي يؤكد على عدم جواز فرض عقوبات إلا بموجب نص في القانون، فلا يجوز مطلقاً للحكومة ولا لمجلس إدارة الضمان الاجتماعي فرض عقوبات غير واردة في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، وبالتالي لا يجوز أن تكون هناك "مساءلة" من خلال أنظمة صادرة عن الحكومة أو تعليمات صادرة عن مجلس إدارة مؤسسة الضمان. وحيث أن العقوبات لا تكون إلا بنص قانوني، فإن هذا النص الوارد في التعليمات لم يقدم جديداً ولا لزوم له.

تعليمات رقم (3) لسنة 2018م بالانضمام الاختياري لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين

85. ضرورة حذف النص الذي يشير لصلاحيه الوزراء في القانون الأساسي الوارد بأسانيد إصدار تلك التعليمات، وصدورها عن مجلس الإدارة، وعدم تذييل التعليمات بتوقيع السلطة التنفيذية (وزير العمل).

86. تنص المادة (9) فقرة (أ) من التعليمات على أنه "يحق للمؤمن عليه تقديم طلب إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي يقضي بزيادة أجره الخاضع للاقتطاع بنسبة لا تزيد عن (5%) سنوياً، وللمؤسسة صلاحية قبول أو رفض ذلك". هذا النص لا يرد في "تعليمات" لأنها - كما الأنظمة - يجب أن تلتزم حدود القانون، وبخاصة أن نسب الاقتطاعات المتعلقة بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين واضحة ومحددة في القرار بقانون، ولا يجوز قانوناً تجاوزها من خلال تعليمات، كما أن هذا التعديل يمكن أن يطرح تساؤلاً حول المغزى من منح هذا الإستثناء للمؤمن عليه اختياريًا في الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين (كصاحب العمل والشريك المتضامن والعامل لحسابه الخاص) دون غيرهم من المشمولين إلزامياً بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين. علاوة على ذلك، فإن النص المذكور منح مؤسسة الضمان سلطة تقديرية بالموافقة أو رفض طلب المؤمن عليه بزيادة أجره الخاضع للاقتطاع بنسبة لا تزيد عن 5% دون أية أسس أو معايير واضحة كما يتضح من النص المذكور.

87. تنص المادة (10) من التعليمات على ما يلي "1. يلتزم المؤمن عليه بتسديد الاشتراكات المستحقة بعملة الدولار الأمريكي، وفق النسب المحددة من المؤسسة بموجب أحكام القرار بقانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، باستثناء المؤمن عليهم في النظام التكميلي 2. يلتزم المؤمن عليه بتسديد الاشتراكات الواردة في هذه التعليمات وفق الآجال والآليات الواردة في القرار بقانون". هذا النص الوارد في التعليمات، مخالف لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، وذلك لأن مؤسسة الضمان غير مخولة قانوناً بفرض عملة الدولار الأمريكي على اشتراكات الانضمام الاختياري لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء الطبيعيين، والتحول باتجاه

عملات أخرى فيما يخص الاشتراكات التي يتم اقتطاعها وتحويلها إلى صندوق تقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري، كما أن هذا التحول في عملة الاشتراكات يطرح تساؤلاً حول المغزى منه؟ وبالنتيجة يُفترض أن تكون العملة التي يتقاضى المؤمن عليه راتبه فيها هي ذات العملة التي يجري عليها الاقتطاعات وتحويل الاشتراكات إلى مؤسسة الضمان الاجتماعي.

تعليمات رقم (4) لسنة 2018م برفع سن استحقاق راتب التقاعد ومنحة العمر

88. تنطوي تلك التعليمات على مخالفات عديدة لأحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي، وهنا نشير للمرة الأخيرة بوجود عدم الاستناد إلى النصوص الدستورية المتعلقة بالوزراء، وإصدار التعليمات من قبل مجلس إدارة الضمان وليس رئيسه، وعدم اعتماد أية تعليمات تخص الضمان الاجتماعي من قبل السلطة التنفيذية، تكرار هذه الملاحظة لأكثر من مرة كان من باب التنبيه بوجود عدم الخلط بين صلاحيات الحكومة وصلاحيات مجلس إدارة الضمان، وحيث أن تكرار هذا الأمر قد استوفى حقه؛ فتلك الملاحظات تنطبق على التعليمات كافة.

89. تنص المادة (4) فقرة (1) من اللائحة المذكورة على أن "يستفيد المؤمن عليه الذي يبلغ من العمر ما بين (51-55) سنة من منحة العمر، بإضافة السنوات لاستحقاق راتب التقاعد وفق الجدول الوارد في المادة (119) من القرار بقانون، وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ نفاذ أحكام هذه التعليمات". هذا النص يحتاج إلى تعديل، لمخالفته أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي؛ من خلال عرقلة تنفيذ منحة العمر لمدة ستة أشهر خلافاً لأحكام نص المادة (119) من القرار بقانون باعتبارها حقاً مباشراً وغير معلق على شرط لمن يبلغ من العمر ما بين (51-55) ما يعني أن اللائحة قد خالفت أحكام القانون، ولو سلمنا بتلك المخالفة القانونية لكان بإمكان مجلس الإدارة تأجيل تنفيذ منحة العمر إلى أجل غير مسمى من خلال تعديلات على التعليمات التي يصدرها! مع ضرورة الانتباه إلى أن التعليمات لا يجوز لها أن تخالف الأنظمة كتشريعات فرعية أو ثانوية وكلاهما لا يجوز له مخالفة القوانين أو القرارات بقوانين التي تعلوهما استناداً إلى مبدأ تدرج القاعدة القانونية من حيث القوة الإلزامية.

90. تنص المادة (4) فقرة (2) من التعليمات على أنه "إذا لم يتقدم المؤمن عليه للمؤسسة بطلب الاستفادة من منحة العمر وفق المهلة المحددة في الفقرة (1) من هذه المادة، يفقد حقه في الاستفادة منها، ما لم يكن تأخره في تقديم الطلب ناجم عن عذر تقبله المؤسسة". يتوجب تعديل هذا النص، لمخالفته الصريحة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، كونه منح مؤسسة الضمان سلطة تقديرية لحرمان المؤمن عليه من حقه في منحة العمر التي كفلها القرار بقانون في المادة (119) إذا لم يتقدم بطلبها خلال مدة ستة أشهر، دون أي

سند في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، هذا النص خالف القرار بقانون مخالفة مؤكدة تستوجب التعديل بما يتفق وأحكام القانون.

91. تنص المادة (5) فقرة (1) من التعليمات على أنه "إذا تخلف المؤمن عليه عن تسديد الاشتراكات لمدة تزيد عن اثني عشر اشتراكاً متوالياً خلال أي من السنوات التي يتم رفعها أو إضافتها بموجب أحكام هذه التعليمات، فإنه يفقد حقه في الاستفادة من راتب التقاعد وتقوم المؤسسة بصرف المستحقات له وفق ما تقررته أحكام القرار بقانون عند عدم تحقق أهلية الانتفاع براتب التقاعد". هذه اللائحة، تبدو خطيرة، على حقوق المؤمن عليهم بالانتفاع من التأمينات الاجتماعية التي كفلها القرار بقانون، إذ كيف يمكن لمؤسسة الضمان أن تحرم المؤمن عليه الذي يستوفي شروط التقاعد المنصوص عليها في القرار بقانون بذريعة أنه تخلف عن تسديد أكثر من سنة من اشتراكاته في أي من السنوات، علماً أن القرار بقانون يمنح مؤسسة الضمان الاجتماعي صلاحية فرض غرامات شهرية وعقوبات مالية في مثل تلك الأحوال، كما أن تلك الصلاحيات التي منحها مؤسسة الضمان لنفسها بحرمان المؤمن عليهم من التقاعد غير واردة في الفصل العاشر من القرار بقانون الخاص بالعقوبات، هذا النص الوارد في تلك اللائحة، مخالف للقرار بقانون، وينبغي إزالة تلك المخالفات الخطرة.

92. تنص المادة (5) فقرة (2) من اللائحة على أنه يجوز لمؤسسة الضمان إذا رأت أن عدم قيام المؤمن عليه بتسديد الاشتراكات لمدة تزيد عن اثني عشر اشتراكاً متوالياً خلال أي من السنوات كان ناجماً عن أسباب قاهرة، أن تقرر بقاء المؤمن عليه مستفيداً من رفع سن الاستحقاق أو منحة العمر وتكتفي بالفوائد والغرامات بتلك الحالة. لم يكتفِ النص المذكور بمخالفة القانون، وحرمان المؤمن عليه من الراتب التقاعدي بتلك الحالة بغير وجه حق، بل ذهب بعيداً عندما منح مؤسسة الضمان "سلطة جوازية" في مطلع النص كي تقرر إن كان المؤمن عليه الذي تخلف عن تسديد تلك الاشتراكات نتيجة "قوة قاهرة" أن تقرر منحه الراتب التقاعدي أو أن تحرمه من الراتب التقاعدي رغم استيفاء شروطه في تلك الأحوال وحتى بدون الإشارة لأية ضوابط ومعايير. ينبغي إزالة تلك المخالفات القانونية وأن يلتزم مجلس الإدارة بأحكام القرار بقانون في التعليمات التي يصدرها.

93. تثير تلك اللائحة الخطرة على حقوق المؤمن عليهم في التأمينات الاجتماعية العديد من الأسئلة حول موقف ممثلي العمال منها كونها تنتهك حقوق العمال والموظفين المؤمن عليهم؟ وهل جرى مناقشتها بحضورهم؟ وماذا كان موقفهم منها كأعضاء في مجلس الإدارة؟ وكيف سمحوا بإقرارها ونشرها؟ هنالك حاجة ماسة لإدراج تعديلات على التعليمات تؤكد على أهمية ضرورة استخدام مبدأ الجلسات العلنية

المفتوحة لاجتماعات مجلس إدارة الضمان الاجتماعي؛ بما يساهم في تعزيز الحوكمة والشفافية وتدفع المعلومات في أداء مجلس الإدارة.

مشروع نظام مكافآت رئيس وأعضاء مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي لسنة 2018

94. تنص المادة (2) من مشروع النظام على ما يلي "يتقاضى الرئيس (رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي) مكافأة مالية مقدارها (\$300) ثلاثمائة دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً عن كل جلسة يحضرها، وبما لا يزيد على (\$2400) ألفان وأربعمائة دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في السنة، وتدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ توليه منصبه وحتى انتهاء فترة عضويته في رئاسة المجلس". هذا النص غير دستوري لمخالفته للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ينبغي العمل على حذفه، لأنه لا يجوز دستورياً للوزير أن يتقاضى أية مكافأة، بأية صفة كانت، فقط الراتب المحدد للوزير ومخصصاته، كون رئيس مجلس إدارة مؤسسة الضمان يشغل منصب وزير العمل. وهذا ما أكدته المادة (80) فقرة (2) من القانون الأساسي المعدل التي أكدت بالنص الصريح على أنه لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.

95. تنص المادة (5) من مشروع النظام على أن "يستحق الرئيس والأعضاء البدلات والمصاريف عن مهمات العمل الرسمية بناءً على تعليمات يضعها المجلس بالخصوص". هذا النص ينطوي على تضارب مصالح، ويخالف المادة (20) من القرار بقانون التي تحظر أي تضارب مصالح عند رئيس وأعضاء مجلس إدارة مؤسسة الضمان، لأن رئيس وأعضاء المجلس أصحاب مصلحة شخصية باعتبارهم المخاطبين بأحكام هذا النص، ولا يجوز لهم وضع البدلات والمصاريف عن مهمات العمل لأنفسهم من خلال تعليمات يصدرونها هم لهذه الغاية، وبالتالي ينبغي أن تُترك تلك المسألة لمجلس الوزراء تجنباً لتضارب المصالح في مشروع النظام المذكور. علماً أن المادة (6) من المشروع تنص على صرف تلك البدلات والمصاريف بعد كل اجتماع يحضره الرئيس أو العضو.

مشروع نظام إدارة استثمارات مؤسسة الضمان الاجتماعي لسنة 2018

96. يعاني مشروع نظام إدارة استثمارات مؤسسة الضمان الاجتماعي من خلل كبير في الحوكمة القائمة بالأساس على الإفصاح والشفافية، ورغم تأكيد النصوص العامة في القرار بقانون وبخاصة المواد (2) و (11) على ضرورة مراعاة مبادئ الشفافية والإفصاح والحكم الرشيد في إدارة الضمان الاجتماعي بقطاعيه العمليات والاستثمار؛ إلا أن تلك النصوص القانونية بقيت على عموميتها في قرار بقانون الضمان الاجتماعي كما أوضحنا سابقاً، والأخطر أنها لم تُترجم أيضاً إلى نصوص وآليات وإجراءات تفصيلية في

مشاريع الأنظمة والتعليمات المكملة للقرار بقانون، لا بل إن تلك اللائحة قد اتخذت منحى سرياً في التعامل مع الاستثمارات ودون ضوابط أو معايير، الأمر الذي يُضعف من ثقة العمال والموظفين بالأداء الاستثماري، وهي إشكالية قائمة أساساً لدى الناس، بما يتطلب إجراء تعديلات جوهرية تساهم بشكل فعال باتجاه الثقة بالمؤسسة وقطاعها الاستثماري.

97. النصوص الواردة في مشروع النظام المذكور بشأن الخطط والبرامج والسياسات والفرص الاستثمارية تدور في حلقة مغلقة بين (دائرة الاستثمار، لجنة الاستثمار، مجلس إدارة مؤسسة الضمان) حيث يقوم الأخير بالمصادقة على الخطط والبرامج التي ترفعها لجنة ودائرة الاستثمار، ولا يتم نشرها كي يتمكن المؤمن عليهم والمنتفعين والمعنيين من الرقابة على قطاع الاستثمار، حيث تكتفي المواد (6) و (7) و (8) بمصادقة مجلس إدارة الضمان الاجتماعي على الخطط والبرامج الاستثمارية ولا يوجد نص يؤكد على وجوب نشرها للمواطنين. هذا التوجه لا يساهم في بناء الثقة، وينبغي إجراء تعديلات على مشروع النظام؛ لضمان نشر كافة الخطط والبرامج.

98. يستمر مشروع النظام على نهج السرية، وهذه المرة فيما يخص تقارير دائرة الإستثمار (الشهرية، الربعية ..) حول الأصول والأنشطة الاستثمارية لمؤسسة الضمان الاجتماعي، والتقارير الربعية حول الأداء والأنشطة الاستثمارية، حيث تكتفي المادة (10) من مشروع النظام بالنص على رفعها من قبل دائرة الاستثمار إلى لجنة الاستثمار باعتبارها الجهة المشرفة على الدائرة ومن ثم رفعها إلى مجلس الإدارة لإقرارها، ولا يوجد نص يشير إلى نشرها للجمهور. وهذا ما يُلاحظ فيما يخص التزامات لجنة الاستثمار وبخاصة المتعلقة بتوزيع وتنوع المحافظ والأدوات الاستثمارية لتقليل نسبة المخاطر الناجمة عن الاستثمار، والنسب المتعلقة بالاستثمارات المحلية والأجنبية، التي تعتمد على لجنة الاستثمار بناء على تنسيق دائرة الاستثمار، والتقارير الربعية والسنوية حول أداء وأنشطة الاستثمار ومدى التزامها بالخطة الاستثمارية، والتعاقد مع الخبراء ومدراء الاستثمار الخارجيين.

99. من الواضح أن قطاع الاستثمار بأكمله يدور في حلقة مغلقة بين (دائرة الاستثمار ولجنة الاستثمار ومجلس إدارة مؤسسة الضمان) ولا توجد أية نصوص في مسودة النظام تشير إلى وجوب الإفصاح والنشر للجمهور، هذا الوضع مقلق للغاية (خطر) على صعيد الحوكمة والشفافية ومعايير النزاهة، والقلق يصبح مشروعاً ومبرراً إلى حد كبير فيما يخص غياب الحوكمة ومبادئ الشفافية والإفصاح مع وجود نص المادة (17) في مشروع النظام والذي حمل عنوان "سرية القرارات الاستثمارية" حيث جاء النص المذكور بالآتي "يلتزم كافة موظفي المؤسسة، والمكلفين بمهام ترتبط بالاستثمار بالمحافظة على سرية البيانات والمعلومات المتعلقة بالقرارات الاستثمارية، ويحظر عليهم تسريب أو تقديم بيانات أو وثائق أو أوراق عمل غير مفصح

عنها، إلا بما تستوجبه أحكام القرار بقانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، أو تنفيذاً لحكم قضائي". هذا النص يتجاوز أبعاد الحق في الوصول للمعلومات المكفول في المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي انضمت إليه دولة فلسطين بدون تحفظات، ويضع هالة كبيرة من السرية على قطاع الاستثمار بأكمله، كما أن النص ينطلق من أن الأصل هو سرية المعلومات المتعلقة بقطاع الاستثمار، والاستثناء هو أن تكون الوثائق والبيانات مُفصح عنها، ودون وجود أية أسس أو معايير للمعلومات والبيانات التي تكون محلاً للإفصاح والتي لا تكون محلاً للإفصاح لإمكانية الرقابة المجتمعية على طبيعة المعلومات الاستثمارية التي لا تقبل الإفصاح وعلى أي أساس؟ كما أن هذا النص قد يستخدم للالتفاف على المادة (20) من القرار بقانون التي تؤكد على دور موظفي مجلس إدارة الضمان في الإفصاح عن تضارب المصالح داخل مجلس الإدارة بادعاء أنها أوراق غير مفصح عنها.

مشروع النظام الداخلي لمجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي لسنة 2018

100. يعاني مشروع النظام الداخلي لمجلس إدارة مؤسسة الضمان من ذات الخلل الذي يعاني منه مشروع نظام إدارة الاستثمارات، وعنوانه غياب معايير الحوكمة القائمة على الإفصاح والنشر، وفيما يبدو أن هذا الخلل العميق الذي سيؤثر على ثقة الجمهور بأداء مؤسسة الضمان الاجتماعي يسيطر على الأنظمة والتعليمات المكتملة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي، وهذا الوضع لا يمكن قبوله، ويحتاج إلى تعديلات جوهرية تضمن أداءً محكماً وشفافاً بالكامل لمجلس إدارة مؤسسة الضمان واللجان الدائمة وقطاعي الاستثمار والعمليات.

101. النصوص الواردة في مشروع النظام المذكور بشأن اجتماعات مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي (المادة 2) والمحاضر والقرارات الصادرة عن مجلس الإدارة (المواد 3 و 9) وما يتعلق بلجان المجلس (المادة 8) لا تحتوي على أي بند يسمح بنشر تلك القرارات والمخرجات الصادرة عن مجلس الإدارة، ولا تسمح أن تكون جلسات مجلس الإدارة علنية للمشاركين الذين يمولون صناديق التأمينات الاجتماعية، لمتابعة كيفية إدارة اشتراكاتهم المالية والرقابة عليها وهذه أبسط حقوقهم، تلك النصوص لا تُمكن جمهور المواطنين وبخاصة المؤمن عليهم والمنتفعين، باعتبارهم أصحاب مصلحة، من متابعة ما يجري داخل مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، وما يصدر عنه من قرارات، رغم أنها تؤثر على حقوقهم القانونية ومستقبلهم ومستقبل أبنائهم.

102. يتجاوز مشروع النظام أحكام قرار بقانون الضمان الاجتماعي للحفاظ على نهج السرية الذي يسير عليه، وهذا ما يلاحظ على نص المادة (2) من مشروع النظام المتعلقة ب"اجتماعات مجلس إدارة مؤسسة الضمان" إذ بالرغم من أن المادة (22) من القرار بقانون لم تشترط موافقة مجلس الإدارة على حضور غير

الأعضاء في المجلس لاجتماعاته، احتراماً لمبدأ الجلسات المفتوحة كأساس في تعزيز نظام النزاهة والمساءلة وتدفق المعلومات بشأن اجتماعات مجلس الإدارة، ورغم أن نصوص القرار بقانون أكدت على تلك المفاهيم كما سبق وأوضحنا، إلا أن الفقرة (6) من المادة (2) من مشروع النظام قد تجاوزت القرار بقانون باشتراكها موافقة "مجلس الإدارة" على حضور اجتماعات غير الأعضاء حيث جاءت بالآتي "لا يجوز حضور اجتماعات المجلس لغير الأعضاء والمدير العام إلا بموافقة المجلس". أي أنه إذا أراد أحد المشتركين في الضمان الاجتماعي حضور اجتماعات مجلس الإدارة مؤسسة الضمان ينبغي أن يصدر قرار مسبق من المجلس بالأغلبية لإمكانية حضوره الاجتماع. ينبغي تعديل هذا النص والتأكيد صراحة على أن تكون اجتماعات مجلس الإدارة علنية ومفتوحة أمام الجمهور.

مشروع تعليمات عمل وإجراءات اللجان المشكلة بقرار من المجلس لسنة 2018

103. تعد اللجان الدائمة الأربعة (لجنة التدقيق، لجنة الاستثمار، لجنة المخاطر، لجنة الحكم الرشيد) بمثابة المطبخ الذي يدير الضمان الاجتماعي من الناحية الفعلية، ويرفع ما يتم التوصل إليه من خطط وبرامج وتقارير وغيرها إلى مجلس الإدارة لاعتمادها، ورغم الدور الحيوي الكبير الذي تلعبه اللجان الدائمة في التأمينات الاجتماعية وقطاعي العمليات والاستثمار، ورغم إمكانية استثمار النصوص العامة الواردة في القرار بقانون بشأن ضرورة مراعاة مبادئ الشفافية والإفصاح والحكم الرشيد (المواد 2 و 11 من القرار بقانون) إلا أن تلك المواد لم يتم استثمارها على صعيد حوكمة عمل اللجان الدائمة، وسارت في فلك السرية في مختلف أنشطتها.

104. إن النصوص الواردة في مشروع النظام التي تناولت جميع التقارير الصادرة عن لجنة التدقيق الداخلي (المادة 6) والتقارير وتحليل المخاطر الصادر عن لجنة المخاطر (المادة 7) والسياسات والخطط والتقارير الاستثمارية الصادرة عن لجنة الاستثمار (المادة 9) والسياسات والمبادئ والمعايير والضوابط والآليات والتقارير الصادرة عن لجنة الحكم الرشيد (المادة 8) لم تتضمن أي بند يسمح بنشر تلك التقارير والإفصاح عنها وهذا ما ينسحب أيضاً على اجتماعات اللجان (مادة 12) التي تغيب فيها معايير الحوكمة في كل ما يخص أنشطتها وقراراتها.

مشروع تعليمات آليات تطبيق منافع العناية الطبية لسنة 2018

105. شكّل مشروع تعليمات آليات تطبيق منافع العناية الطبية الاختبار الحقيقي لنتائج غياب الحوكمة والشفافية في أداء مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، إذ بالرغم من عدم إقرار مشروع التعليمات المذكورة لغاية الآن، إلا أن رئيس مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي قد وقّع على اتفاقية مع وزير الصحة بتاريخ 2018/11/8 أحال بموجبها الخدمات الطبية للمؤمن عليهم/ن في مؤسسة الضمان الاجتماعي

إلى القطاع الصحي العام من خلال وزارة الصحة، وهذا يعني، من بين ما يعنيه، ومن حيث المبدأ، أن رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي يستمر في التصرف باعتباره وزيراً في الحكومة، وليس رئيساً لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وخارج حدود القانون والأنظمة والتعليمات، وبدل أيضاً على مدى هشاشة مجلس إدارة مؤسسة الضمان وعلى غياب الشفافية في أداؤه، خاصة وأن الاتفاقية لم تُدرس بجديّة داخل المجلس من حيث مدى قانونيتها وتأثيرها على منافع العناية الطبية المقدمة للمشاركين/ات في ظل الامكانيات المتردية في القطاع الصحي العام. ولم يتم نشر الاتفاقية التي جرى إبرامها مع وزارة الصحة للإطلاع عليها من قبل المشاركين/ات في الضمان لغاية الآن.

106. إن إحالة العناية الطبية لكافة المشاركين من القطاع الخاص والأهلي في مؤسسة الضمان الاجتماعي إلى الخدمات الصحية المقدمة في القطاع العام مخالفة لقرار بقانون الضمان الاجتماعي وبخاصة المادة (11) التي أكدت صراحة على الاستقلال المالي والإداري لمؤسسة الضمان الاجتماعي والتي تم انتهاكها بإحالة منفعة تأمين إصابات العمل بأكملها في الضمان الاجتماعي من قبل رئيس مجلس إدارة الضمان الاجتماعي، الذي يتصرف ويوقع بصفته وزيراً للعمل، إلى القطاع الصحي العام، وبالتالي إحالة إيراداتها المالية المتأتية من الاشتراكات الشهرية للمؤمن عليهم إلى الخزينة العامة، ما يشكل انتهاكاً صارخاً لاستقلالية مجلس إدارة الضمان الاجتماعي عن الحكومة. وهذا يدل أيضاً على توجهات مؤسسة الضمان بشأن منفعة تأمين الأمومة ولاحقاً منفعة التأمين الصحي، وبذلك تسيطر الحكومة على أغلب الصناديق المالية وتحيل إيراداتها للخزينة العامة لدى وزارة المالية.

107. إن إحالة العناية الطبية للمشاركين في الضمان الاجتماعي من القطاع الخاص والأهلي إلى القطاع الصحي العام مخالف أيضاً لأحكام المواد (2) و (11) من قرار بقانون الضمان الاجتماعي التي أكدت على وجوب مراعاة مبادئ الحوكمة والشفافية في إدارة التأمينات الاجتماعية؛ وبخاصة في ظل عدم الإعلان عن إجراء أية مناقصات مفتوحة وقانونية حسب الأصول، كما جرى توقيع الاتفاقية مع وزارة الصحة قبل إقرار ونشر "تعليمات آليات تطبيق منافع العناية الطبية لسنة 218" من قبل مجلس إدارة مؤسسة الضمان، وفي ظل غياب سياسة عامة وخطة تنفيذية بشأن إدارة منافع العناية الطبية بما يخالف أيضاً المادة (23) من القرار بقانون كونها تندرج ضمن مهام وصلاحيات مجلس الإدارة، وفي ظل غياب "قائمة وشروط مرجعية" تتعلق بالشبكة الطبية وتكاليف العلاج المعتمدة من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي والتي يُفترض أن تُراعي أفضل مستويات العلاج في مقابل الأموال الضخمة المتوقعة من الاشتراكات الشهرية (1.6% من أجر المؤمن عليهم) من كافة العاملين/ات في القطاع الخاص والأهلي الذين ينطبق عليهم القرار بقانون، لا أن يتم إحالتهم إلى القطاع الصحي العام دون وجود سياسة وخطة وقوائم وشروط مرجعية وشبكة طبية واضحة المعالم، الأمر الذي يعني علاوة على انتهاك مبادئ الحوكمة والشفافية، وجود نوع من

تضارب المصالح، وعدم جهوزية مؤسسة الضمان الاجتماعي لتغطية المنفعة التأمينية المتعلقة بإصابات العمل التي ينص عليها قرار بقانون الضمان الاجتماعي.

108. هنالك حاجة للوقوف ملياً، أمام مشروع تعليمات المنافع الطبية، في مؤسسة الضمان الاجتماعي، حيث نجد أن المادة الأولى من التعريفات تُعرف "المرجع الطبي" الذي سيحدد العناية الطبية اللازمة ومستوياتها بأنه "اللجنة أو اللجان الطبية المحددة من قبل وزارة الصحة". هذا التعريف المقتبس عن المادة الأولى من قرار بقانون الضمان الاجتماعي الخاصة بالتعريفات (التعريف رقم 21) يعني أن مؤسسة الضمان الاجتماعي بالتعاون مع وزارة الصحة باعتبارها جهة اختصاص ينبغي أن يلعبوا دوراً هاماً عبر سياسة وخطة واضحة المعالم بشأن منفعة إصابات العمل في اعتماد "لجان طبية مهنية ومستقلة" كمرجع طبي، وليس اعتماد اللجان الطبية من القطاع العام كمرجع طبي وإلحاق جميع المشتركين بالضمان الاجتماعي بالقطاع الصحي العام خلافاً لمبادئ النزاهة والشفافية والحوكمة والاستقلالية التي أكد عليها القرار بقانون! ينبغي تعديل تلك التعليمات بحيث تكون هذه المسألة شديدة الأهمية واضحة تماماً في مشروع منافع العناية الطبية وفي التطبيق العملي.

109. للدلالة على إشكاليات عدم إقرار ونشر تعليمات المنافع الطبية من خلال النصوص الواردة فيها نجد أن المادة (3) من التعليمات على سبيل المثال تنص على أن تتولى مؤسسة الضمان الاجتماعي العناية الطبية للمصاب وتُحدّد درجة الإقامة في المستشفيات وفقاً "للقائمة المرجعية" لأسعار تكاليف العلاج المعتمدة من مؤسسة الضمان، وتنص أيضاً على أنه يحق للمصاب تغيير درجة الإقامة في المستشفى على نفقته الخاصة، وبالتالي كيف يمكن التعامل مع تلك النصوص في حال حصول إصابات عمل أدت إلى عجز أصاب المؤمن عليه في ظل غياب القوائم المرجعية؟ وماذا عن الأدوية اللازمة للعلاج في حالات إصابات العمل هل هي مغطاة بالكامل أم ماذا؟ هنالك حاجة ماسة لبذل الجهود والإسراع في مناقشة وتعديل وإقرار تلك التعليمات وتوضيح نطاق منافع العناية الطبية التي تقدمها مؤسسة الضمان وآلياتها وإجراءاتها كافة باعتبارها حق للمؤمن عليهم.

110. رغم أن القطاع الصحي العام يعاني من تدهور كبير، وتدني مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ورغم غياب الشفافية والمساءلة والعدالة في القطاع الصحي والتحويلات الطبية الخارجية؛ والإشكاليات الكبيرة التي تعاني منها وفق ما أكدته العديد من التقارير الصادرة عن المؤسسات الأهلية، ورغم تأكيد المسؤولين في وزارة الصحة في تبرير سبب ارتفاع الأخطاء الطبية، التي لا يوجد لها سجل لغاية الآن في وزارة الصحة، على أن ذلك يعود إلى عدة عوامل من قبيل نقص الكوادر والتجهيزات الطبية والضغطات الكبيرة على الأطباء والطواقم الطبية من كثرة الحالات التي يقومون بتقديم الخدمات الطبية والعلاجية لها، إلا أن

وزير العمل ووزير الصحة لم يترددا في التوقيع على الاتفاقية التي سيحال بموجبها مئات الآلاف من العاملات والعاملين والموظفات والموظفين في القطاع الخاص والأهلي إلى القطاع الصحي العام، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تدهور خطير وغير مسبوق في الخدمات الطبية نتيجة الضغط الهائل المتوقع على القطاع الصحي العام، والمزيد من حالات الأخطاء الطبية، في ظل غياب المساءلة والمحاسبة، وفيما يبدو أن إحالة الاشتراكات المالية الكبيرة للمؤمن عليهم من القطاع الخاص والأهلي إلى "الخزينة العامة" كان العامل الحاسم في إبرام تلك الاتفاقية مع وزارة الصحة.

111. ينبغي على مؤسسة الضمان الاجتماعي العمل فوراً على إلغاء تلك الاتفاقية المبرمة مع وزارة الصحة كونها اتفاقية غير دستورية لانتهاكها أحكام المادة (22) من القانون الأساسي التي أكدت على أن تنظم خدمات الضمان الاجتماعي بقانون، وقد أكد قرار بقانون الضمان الاجتماعي على الشخصية القانونية المستقلة والاستقلال الإداري والمالي لمؤسسة الضمان عن السلطة التنفيذية، وحيث أن تلك الاتفاقية لم تخضع لقواعد الحوكمة والشفافية والإفصاح والحكم الرشيد التي أكد عليها القرار بقانون، وحيث أنه لم يتم الإعلان عن أية عطاءات بشأن المنافع الطبية الخاصة بإصابات العمل والشروط المرجعية وغيرها، وحيث أن تلك الاتفاقية قد خالفت بذلك العديد من نصوص قرار بقانون الضمان الاجتماعي، فإنها تكون قد انتهكت أحكام القانون الأساسي والقانون، وينبغي إلغاؤها، التزاماً بمبدأ سيادة القانون. هذا علاوة على المخاطر الكبيرة المتوقعة من إحالة منافع العناية الطبية لمئات الآلاف من المشتركين في الضمان الاجتماعي على القطاع الصحي العام وانعكاساتها الخطيرة على مستوى العناية الطبية المقدمة في ظل التدهور الحاصل في القطاع الصحي العام، الأمر الذي يتطلب إلغاء تلك الاتفاقية وإنجاز سياسة وخطة وقائمة مرجعية وشبكة طبية واضحة المعالم، واستكمال التعليمات الخاصة بآليات تطبيق منافع العناية الطبية واستعدادات المؤسسة على هذا الصعيد.

تاسعاً: الخلاصة

112. هنالك حاجة ماسة للعمل على توحيد جهود المجتمع المدني للوصول إلى منافع وتغطية تأمينية عادلة وشاملة وإدارة شفافة وكفؤة للضمان الاجتماعي، حفاظاً على الحق في الضمان الاجتماعي كحق أصيل من حقوق الإنسان. إن فشل تجارب الضمان الاجتماعي أو التأمينات الاجتماعية في تجارب بعض الدول يرجع بشكل أساسي وحاسم إلى غياب مبادئ الحوكمة والشفافية والإفصاح وتضارب المصالح والفساد ما أدى بالنتيجة إلى انتكاسات خطيرة في صناديق الضمان الاجتماعي. إن اجراء التعديلات المطلوبة على القرار بقانون وأنظمتة وتعليماته، وضمان حوكمة مؤسسة الضمان الاجتماعي بالكامل، واتباع نهج الإفصاح والشفافية والمساءلة في كل ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية وقطاعي العمليات والاستثمار، بما يكفل رقابة

فرع لجنة المحققين الدولية ، جنيف Affiliate , International Commission of Jurists - Geneva
تتمتع الحق بصفة استشارية لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الأمم المتحدة
NGO in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations



AL - HAQ

مجتمعية فاعلة على مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية واللجان الدائمة في مؤسسة الضمان، وإعادة هيكلة مجلس الإدارة، ومراعاة الأبعاد الجنسانية (الجندرية) في قرار بقانون الضمان الاجتماعي، وضمان عدالة النسب الواردة في القرار بقانون أسوة بتجارب الدول والممارسات الفضلى، من شأنها أن تساهم في بناء الثقة بأداء مؤسسة الضمان الاجتماعي واستمراريتها وصولاً إلى منظومة حماية اجتماعية عادلة وشفافة وشاملة طال انتظارها.