

منظومة الحماية الاجتماعية

اعداد: اياد رياحي وفراس جابر

مرصد السياسات الاجتماعية
والاقتصادية، فلسطين

فلسطين

الجمعيات المساهمة في إثراء التقرير: مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، مركز الإرشاد الفلسطيني، حزب الشعب، بنك فلسطين، الإتحاد العام لنقابات عمال فلسطين، جمعية العطاء للمسنين، شبكة المنظمات الأهلية، تلفزيون فلسطين، مركز العمل التنموي معاً، مؤسسة سوا، نقابة رياض الأطفال، نقابة المحاسبة، مركز القدس للمساعدة القانونية، السويدية للإغاثة، تلفزيون وطن، نقابة البنوك، نقابة عمال النقل، روزا لوكسمبورغ، بنك القدس، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، قطاع المياه، البريد الفلسطيني، الإتحاد العام لنقابات عمال الدنمارك، جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية، اتحاد النقابات السياحية

يعود السبب الرئيسي لاختلاف مكونات أنظمة التقاعد في فلسطين إلى غياب رؤية واضحة للسلطة الوطنية الفلسطينية حول موضوع الضمان الاجتماعي بشكل عام، والتقاعد بشكل خاص، من حيث أهمية دوره الاقتصادي والاجتماعي والمالي

أولاً: المقدمة

من العمل، بلغ حسب تعريف منظمة العمل الدولية نحو 275 ألف شخص في فلسطين خلال الفترة المذكورة، منهم نحو 145 ألفاً في الضفة الغربية، ونحو 130 ألفاً في قطاع غزة. وأضاف أن التفاوت لا يزال كبيراً في معدل البطالة بين الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث بلغ المعدل 32.5% في قطاع غزة، مقابل 19.1% في الضفة الغربية (جهاز الإحصاء المركزي: 2013). وهي من النسب المرتفعة في المنطقة العربية. وتعاني النساء الفلسطينيات نسب بطالة مرتفعة، تفوق مثيلاتها بين الذكور، حيث سجلت 28.4% بين الإناث، مقابل 19.2% بين الذكور. وترتفع نسب البطالة في صفوف النساء، مع ازدياد عدد سنوات الدراسة التي حصلن عليها، حيث سجلت نحو 39% من مجموع النساء اللواتي أنهين 13 عاماً دراسياً فأكثر في العام 2011. وهي أعلى في صفوف جيل الشابات (29-15 سنة)، حيث وصلت في عام 2012 إلى 62.2%، مقارنة مع 34.5% في صفوف الشبان. وتتضاعف نسب البطالة في قطاع غزة بصورة عامة، وفي صفوف المتعلمين منهم، بسبب ظروف الحصار وضعف البنية الاقتصادية هناك. أمام مؤشرات مرتفعة لبطالة النساء، المطلوب برامج وسياسات تشغيل موجهة تحديداً لهن. هذا إضافة إلى أن 10% من الأسر الفلسطينية ترأسها نساء، ويعتبرن المعيل الأساسي فيها. ومع غياب برامج الحماية الاجتماعية، تصبح تلك العائلات معتمدة على مساعدات غير كافية أو منتظمة من قبل بعض المؤسسات الخيرية ووزارة الشؤون الاجتماعية. ولا يبدو واضحاً خلال المستقبل القريب أن تتجه السلطة الفلسطينية نحو إقرار برامج حماية اجتماعية ذات منافع متعددة سواء للبطالة أو العجز أو الشيخوخة أو الأمومة.. الخ. وأدى الحصار المفروض على غزة والانقسام، إلى إفقار الناس بطريقة دراماتيكية، حيث أصبحت غالبية السكان تعيش على المساعدات.

ثانياً: موقع الحماية الاجتماعية في السياسة العامة للحكومة

يعود السبب الرئيسي لاختلاف مكونات أنظمة التقاعد في فلسطين إلى «غياب رؤية واضحة للسلطة الوطنية الفلسطينية حول موضوع الضمان الاجتماعي بشكل عام، والتقاعد بشكل خاص،

اهتمت السلطة الفلسطينية، ونتيجة لاتفاق أوسلو عام 1993، ببناء كيانات حكومية تكون مقدمة للدولة الفلسطينية المستقبلية، مع انتهاء المرحلة الانتقالية، التي كان يفترض أن تدوم خمسة أعوام، وهذا ما لم يحدث طوال العشرين عاماً اللاحقة. السلطة الفلسطينية التزمت، كمعظم الدول العربية، بنظام السوق الحرة وخصخصة بعض القطاعات التي استلمتها من سلطات الاحتلال كقطاع الاتصالات، من دون أن يربطها بالعالم الخارجي أي حدود. وبقيت سلطات الاحتلال تفرض سيطرتها العسكرية، ليس فقط على حدود فلسطين مع العالم الخارجي، بل أيضاً بين المدن الفلسطينية، عبر «نظام المعابر» والحواجز العسكرية، إضافة إلى جدار الفصل العنصري، الذي يروّج له من قبل سلطات الاحتلال على أنه انفصال عن الأراضي الفلسطينية، لكنه في حقيقة الأمر، سرقة المزيد من الأراضي والموارد الطبيعية الخاصة بالفلسطينيين.

اتفاق باريس الاقتصادي بين السلطة الفلسطينية وسلطات الاحتلال، فرض قيوداً إضافية على العديد من العلاقات التجارية الخارجية، كما أن الإجراءات العسكرية التي تتخذها سلطات الاحتلال، قد أضرت بالاقتصاد الفلسطيني، الذي بقي طوال السنوات العشرين الأخيرة معتمداً بشكل كبير على المساعدات الخارجية، وأكثر تبعية لاقتصاد دولة الاحتلال، حيث إن الأخير، وعلى الرغم من توقيع اتفاق أوسلو والشروع في «عملية سلام»، ما زال يمارس نهجاً منظماً لمختلف الموارد الطبيعية. وتعمل سلطات الاحتلال على المضي أكثر في سياسة الاستيطان. هذا الوضع أبقى السلطة الفلسطينية عاجزة عن تطوير اقتصادها، وأصبحت من ناحية أخرى أكثر اعتماداً على المساعدات والتمويل الخارجي، إضافة إلى إتباع سياسات اقتصادية مضرّة اجتماعياً، ومنها فرض أنظمة ضريبية مكلفة على السكان، وتحديد ما يسمى بضريبة القيمة المضافة.

بدلاً من بناء اقتصاد فلسطيني مستقل، وانفكاك من التبعية للاحتلال، أصبح الوضع يزداد سوءاً. وتشير البيانات الرسمية الصادرة عن جهاز الإحصاء المركزي «في تقرير له تناول النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الثالث 2013، إن عدد العاطلين

1- نداء أبو عواد وإياد الرياحي، قياس مستوى الدخل للنساء في الصناعات التراثية، منظمة الأمم المتحدة للمرأة 2014.

تقاعدي للمنتفعين يضمن حياة لائقة. وعلى الرغم من الطابع الاختياري لمشروع نظام تقاعد القطاع غير الحكومي،⁽³⁾ فإن الملاحظات التي أبدتها منظمة العمل الدولية، جاءت بناء على طلب مجموعة من النقابات العمالية الفلسطينية، رأت أن قانون التقاعد المقترح من الحكومة غير منصف وغير مقبول، و يحمل المشتركين الخسارة التي يمكن أن تنجم عن الاستثمارات غير الآمنة التي يمكن أن تلجأ إليها الشركة الخاصة، وتعتبر وزارة العمل أن صندوق تقاعد العاملين في القطاع غير الحكومي، هو صندوق تكميلي وسيدار من قبل شركات من القطاع الخاص، والمشاركة فيه اختيارية وليست إجبارية. ومجمل المخاطر التي أثرت حول الموضوع في غير محلها، لأن إقرار هذا الصندوق لا يشكل بأي حال من الأحوال بديلاً من صندوق الضمان الاجتماعي⁽⁴⁾. لكن مع هذا، لا يمكن تجاهل مصلحة الأطراف، سواء النقابات العمالية والمهنية أو منظمات المجتمع المدني الفلسطيني ورؤيتهم لأشكال الإدارة والاستثمار في هذه الصناديق، طالما أنهم طرف أساسي مساهم فيها.

ثالثاً: الضمان الاجتماعي بين التحديات السياسية والاقتصادية

«في الحالة الفلسطينية مازال النقاش في بداياته حول مفهوم الضمان الاجتماعي الشامل ومدى إمكانية تحقيقه وشروط استدامته. في الغالب يتركز النقاش حالياً حول أنظمة التقاعد الموجودة وإمكانية إضافة شرائح أخرى في القطاعات غير الحكومية».

في إطار الحديث عن الضمان الاجتماعي الشامل، تبرز تساؤلات من نوع إن كان متاحاً للدول الغنية التي تمتلك الإمكانيات المادية لتطبيقه، أم أن البلدان غير المستقرة هي بحاجة ماسة إليه أيضاً بظروفها غير الطبيعية، وتحديدًا في حالات الاحتلال والحروب والنزاعات الداخلية، إضافة إلى التراجع الاقتصادي، والتي هي عوامل تساعد على كشف/ انكشاف مزيد من الناس، وعدم قدرتهم على مواجهة التحديات الاقتصادية المختلفة، لعدم نجاح النظام السياسي في توفير الوظائف وفرص العمل. وفي الأزمات الاقتصادية يدفع الفقراء عادة الثمن الباهظ لكل سياسات التقشف التي تتخذها الحكومات في مثل هذه الظروف، حيث يتوقف الإنفاق على القضايا الاجتماعية، وتراجع الخدمات المقدمة من قبل الحكومة في قطاعات مهمة كالصحة والتعليم، وترفع الحكومة ضريبة المبيعات والرسوم المختلفة على المعاملات الحكومية،

من حيث أهمية دوره الاقتصادي الاجتماعي والمالي، وبالتالي دور السلطة في إصلاح الأنظمة القائمة وإنشاء أنظمة جديدة في الضفة الغربية وقطاع غزة، ما انعكس انعداماً في إستراتيجية إصلاح واضحة، تبتثق عنها سياسات وأهداف واضحة ومحددة متفق عليها، وقابلة للقياس، بل بالعكس، فقد لوحظ وجود سياسات وأهداف مختلفة في صفوف السياسيين وأصحاب القرار حول إصلاح أنظمة التقاعد في الضفة والقطاع، ما أدى إلى تفرخ متزايد في أنظمة التقاعد، سواء بالنسبة للقطاع العام أو بالنسبة إلى القطاع الخاص². وتتجنب الحكومة عادة الخوض في تفاصيل إقرار برامج حماية اجتماعية شاملة. وتلجأ عادة إلى تصوير أنظمة التقاعد على أنها الهدف الأهم في الحماية الاجتماعية. في حين يحتاج آخرون بالنسبة للحالات التي لا تستطيع تمويل اشتراكاتها في أنظمة التقاعد، كالعاطلين عن العمل والعجز والشيخوخة، بأنه، وعلى الرغم من أن تلك الحالات هي من مسؤولية الحكومة، إلا أنه في الحالة الفلسطينية، ستلجأ إلى الاقتراض لتمويل النظام أو ستقوم بإدراجه على جدول المساعدات الخارجية. وهذا مكلف في الحالتين، لارتفاع فوائد الاقتراض، إضافة إلى الشروط السياسية على المساعدات. لكن هل بالإمكان إدخال تعديلات على بنود وتوزيع الموازنة بما يقلل من المساعدات الموجهة إلى هذا القطاع والذي يتعرض لإشكالية نقدية في المجتمع الفلسطيني بداية بالدور الذي يلعبه إضافة إلى اقتطاع 35% من الموازنة له.

وتُعد الموازنة الفلسطينية غالباً مع عدم اليقين بتطبيقها، لعدم تحكم السلطة بالعديد من المؤثرات التي تلعب دوراً مهماً في تحديد حجم العائدات أو الإنفاق. اعتبر وزير المالية السابق نبيل قسيس، في تعليقه على موازنة العام 2014، أنه لا يمكن إقرار موازنة واقعية في ظرف غير واقعي. في كل النقاشات السابقة والتي يوضحها هذا التقرير، لم تكن الحكومة تمتلك سياسة واضحة أو مستقلة في رؤيتها للحماية الاجتماعية، كما يبين التقرير أدناه. حديثاً اقترحت منظمة العمل الدولية نظاماً للضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الأهلي والخاص في فلسطين، فيما أرادت الحكومة إنشاء صندوق تقاعد للقطاع الخاص تديره شركة خاصة. وأبدت منظمة العمل الدولية العديد من الملاحظات على اقتراح الحكومة الفلسطينية، منها أن نظام تقاعد القطاع غير الحكومي لا يعتبر مكملاً لنظام الضمان الاجتماعي المقترح من منظمة العمل الدولية، بل يبدو أنه نظام مركزي للضمان الاجتماعي موجه إلى العاملين في القطاع الخاص. كما اعتبرت أن نسبة الاشتراكات عالية، (19% من أجر العامل) وهو مرتفع جداً، إضافة إلى عدم قدرة النظام المقترح من الحكومة على توفير راتب

3- أرسولا كولكيه، منظمة العمل الدولية الملاحظات التقنية حول نظام تقاعد القطاع غير الحكومي، 25 مارس 2014.

4- ناصر قطامي، وكيل وزارة العمل الفلسطينية، مقابلة خاصة بالبحث، نيسان/ابريل 2014، رام الله.

2- مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين - رام الله، فلسطين 2010.

ما يعني زيادة الضغوط والأعباء الاقتصادية على الفقراء. ويتم اختزال الضمان الاجتماعي بأنظمة تتجه نحو الخصخصة ورفع يد الحكومة عن الإنفاق والإدارة وتحمل مسؤولياتها.

المقصود بالضمان الاجتماعي تطبيقه من قبل الحكومة بشكل كامل وعام، على كل المواطنين في الدولة المعنية، على اعتبار أنهم من مواطنيها وهم من مسؤولياتها، سواءً أكانوا مواطنين أغنياء أم فقراء، وليس فقط إن كانوا عاملين في القطاع الخاص أو العام أو ما يعرف بمؤسسات المجتمع المدني، ولا يمكن الادعاء بوجود ضمان اجتماعي شامل، وفي حقيقة الأمر فهو يغطي فقط الفئات القادرة على توفير تمويل لاشتراكاتها فيه.

بدأ نقاش الحماية الاجتماعية للعمال والموظفين غير الخاضعين لأنظمة الموظفين العموميين في عهد المجلس التشريعي الأول. وتوَجَّ في عام 2003 بصور قانون التأمينات الاجتماعية، حيث شمل (تأمين إصابة العمل، تأمين الشيخوخة وتأمين العجز والوفاة الطبيعيين). وقد أناط القانون إنشاء المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية برئاسة وزير العمل.⁵ ولكن هذا القانون لم يطبق ولم ينفذ، وسرعان ما ألغى من قبل رئيس السلطة الفلسطينية «بتاريخ 2007 / 23/8 الذي أصدر قراراً بقانون ألغى فيه قانون التأمينات الاجتماعية، وجاء فيه «بناء على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً للمصلحة العامة، أصدرنا القرار بقانون حسب التالي: مادة 1: إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية رقم (3) لسنة 2003 م». وبتاريخ 2008 / 08/02م أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قراراً بقانون لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (07) لسنة 2005 م، وبين القرار بعض المواد وال فقرات التي تم تعديلها من هذا القانون، واستبدالها بنصوص أخرى أشارت إلى سبب إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية رقم (3) لسنة 2003م، ومن أهم هذه المواد:

- مادة (2): حيث تنص الفقرة رقم (2) أن تلغى الفقرة (2) من المادة (8) من قانون التقاعد الأصلي وتستبدل بالنص الآتي «موظفو مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعون لأحكام قانون العمل وموظفو وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبوها، وينظم ذلك بلائحة تصدر عن مجلس الوزراء».

وكان نص الفقرة رقم (2) من المادة (8) حسب قانون التقاعد الأصلي رقم (7) لسنة 2005م «يجيز لمؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني الاشتراك شَمَل موظفيها بهذا القانون، وتنظيم ذلك بلائحة تصدر عن مجلس الوزراء بهذا الشأن.»⁶

5- قانون التأمينات الاجتماعية: <http://www.pgftu.ps/page.php?do=show&action=qan3>

6- آمال أبو خديجة، تقرير حول أسباب إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية في فلسطين. وكالة

هذه القرارات قزمت القانون وحصرته في ضمان اجتماعي مناسب للعمال والموظفين المسجلين وغير المسجلين، كما قلّصت من «قدرة» المؤسسات الأهلية والخاصة والنقابات على الاشتراك في قانون التقاعد العام، من دون أن توفر تغطية لبقية الجوانب الضرورية في الحماية الاجتماعية، بل أنتجت برامج أخرى خاضعة لمسؤولية وزارة الشؤون الاجتماعية من أجل توفير مساعدات عينية ومادية صغيرة للعائلات الفقيرة وبعض الفئات الاجتماعية.

تحجبت الحكومة وقتها، أن قانون التأمينات الاجتماعية، يشوبه الكثير من الأخطاء الحسابية، حيث إنه جرى استنساخه عن القانون الأردني، فيما تدّعي أطراف مطلّعة أن البنك الدولي كان وراء إلغائه، وأيضاً وراء ترحيل قانون التقاعد «قانون التأمينات الاجتماعية كان بداية الحكاية... صاغت الحكومة القانون، وصادق عليه المجلس التشريعي، بل ودخل القانون حيز التنفيذ. آنذاك، بدأت وزارة العمل، حسب مدير الدائرة القانونية في الوزارة بثينة سالم، بإعداد التشريعات واللوائح الداخلية والناظمة للقانون، وتم تشكيل إدارة لرعاية صندوق الضمان الاجتماعي. ولكن قانون التأمينات الاجتماعية عانى ما عاناه الكثير من القوانين التي أقرت في بدايات عمل السلطة، فقد شابهُ الاستعجال والنسخ عن القوانين العربية المجاورة، وفسّرت الحكومة عبر الناطق الاعلامي أن القانون عانى خللاً في المعادلات الحسابية. حيث إن القانون نقل عن القانون الأردني الذي تضمن أخطاء. هنا تبدأ الروايات في الاختلاف. فبينما يقول الناطق الحكومي أن البنك الدولي «لا دخل له في إلغاء القانون»، تقدم سالم رواية مختلفة: «تمت مراسلة البنك الدولي لدعم إنشاء صندوق الضمان الاجتماعي، ولكن البنك طلب من الحكومة معلومات لدراسة ديمومة النظام ومدى قدرته على تحمل الأعباء المالية وتسديد المنافع». وتضيف: «بعد الدراسة، أبلغنا البنك الدولي ان القانون غير مستدام، وانه سيعجز عن تلبية منافع واحتياجات العامل الفلسطيني ويهدد القانون بالإفلاس. وأوضحت سالم أن تقرير البنك الدولي تناول الجدوى الاقتصادية للنظام، بغض النظر عن جدواه الاجتماعية والانسانية والتنمية. وتقول: «أصبحنا أمام حيرة من القضية، غير أن البنك الدولي عرض علينا مخرجاً وهو عدم إلغاء فكرة قانون الضمان الاجتماعي بدمجه مع قانون التقاعد العام في إدارة موحدة»⁷.

عوضاً عن إيجاد ضمان حماية اجتماعية مع مؤسسة عامة، جرت

الأنباء الفلسطينية وفا <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4926.2011>. تم الاطلاع في 25/2/2014.

7- سليمان، ملكي، هل قتل البنك الدولي حق الفلسطينيين في الضمان الاجتماعي؟ جريدة الحياة الجديدة. الأحد 5 حزيران (3 رجب) 2011 العدد 5601

<http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=7&tid=140038&cid=2249>

تم الاطلاع في 22/3/2014

شردمة محتوياته، من دون أن يثار نقاش جدي سوى احتجاج النقابات العمالية لفترة من الوقت. هذه الشردمة أدت إلى غياب متواصل لأسس نظام ضمان اجتماعي ملائم. وتجري الآن إعادة إنتاج نسخة النقاش نفسها، حيث جرى نقاش إقرار ضمان اجتماعي لينتهي الأمر إلى مجرد صندوق للتقاعد للموظفين غير الحكوميين، في صيغة شركة تعمل في مجال استثمار أموال المنتفعين!

في الحالة الفلسطينية، مازال النقاش في بداياته حول مفهوم الضمان الاجتماعي، أو يعاد دائماً إلى البدايات، في ظل التساؤلات حول شروط استدامته. ويتحول دائماً إلى نقاش حول أنظمة التقاعد الموجودة وإمكانية إضافة شرائح من العاملين في القطاع غير الحكومي.

جرت نقاشات سابقة سواء من بعض مؤسسات المجتمع المدني أو حتى من قبل القطاع الخاص بما عرف بمبادرة (بورتلاند ترست)، التي دعت إلى خصخصة نظام التقاعد في فلسطين، والتي تقضي بإيجاد شركة خاصة لإدارة أموال التقاعد للمؤسسات الأهلية والشركات الكبرى والمتوسطة والصغيرة، يتم التعاقد معها وتديره، وليس بالضرورة أن تكون تلك شركة خاصة محلية، فالمجال مفتوح أيضاً أمام شركات أجنبية للتنافس على إدارة أموال صندوق «التقاعد الموحد». هذا النقاش عاد إلى الواجهة مرة أخرى عندما أعلنت الحكومة نيتها تخصيص صناديق الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، وواجه هذا المقترح احتجاجات من قبل بعض الناشطين والمنظمات النقابية اليسارية، حيث شكل موضوع التقاعد حتى قبل إقراره مجالاً لاستثمار القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال أجرت البنوك نقاشاً على حصصها المتوقعة من الأموال الخاصة بأتعاب نهاية الخدمة والتقاعد دون أن يكون هنالك إقرار للنظام نفسه.

البرامج الموجودة حالياً هي متعددة ويغلب عليها أحياناً طابع المساعدات الاجتماعية، لكنها تعتبر واحدة من الآليات التي يتم العمل بها لامتصاص الخلل القائم، بشكل أساسي نتيجة الاحتلال والأوضاع الاقتصادية الصعبة، حيث تحتاج السلطة الفلسطينية إلى موازنة عالية إذا ما قررت تغطية كافة الأسر الفقيرة التي تشكل حسب التقديرات الرسمية نسبة لا تقل عن الثلث من إجمالي الأسر الفلسطينية، ومن المفترض أن لا تقل قيمة المساعدة عن مستوى خط الفقر أي 600 دولار أمريكي، وهذا يعني أن السلطة ستنفق 1.6 مليار دولار سنوياً. لذا فإن البدائل التنموية في هذه الحالة هي تخفيف نسبة الفقر من خلال إيجاد فرص

عمل.⁹ السلطة في الوضع الحالي تنفق أقل من 200 دولار أمريكي عبر البرامج المختلفة في وزارة الشؤون الاجتماعية، كما أن التغطية أو المساعدة التي تقدمها الوزارة لا تشمل كل العائلات الفقيرة.

كما ان حالة العقاب الجماعي في قطاع غزة طوال حقوقهم في الحصول على خدمات صحية وتعليمية وحرية التنقل بفعل حالة الحصار وإغلاق المعابر الحدودية. فيما تبدو الحكومة المقالة في القطاع، ونتيجة العدوان الاسرائيلي المستمر، اضافة إلى التجاذبات السياسية، عاجزة عن توفير الكثير من الخدمات. بهذا الوضع يصبح مفهوم الحماية الاجتماعية شكلاً من الرفاهية، فيما تبقى برامج الطوارئ التي تمنح الانهيار الكامل للأوضاع الاقتصادية ويتم ذلك غالباً من خلال المنظمات الدولية،

1. صندوق التقاعد في القطاع العام: مشرف على الإفلاس

على الرغم من التوصيات بضرورة دفع الديون المستحقة لهيئة التقاعد والتي تجاوزت المليار دولار، والتي تتراكم شهراً بعد شهر، إلا أن الحكومة لم تفعل ذلك، وهي تغرق في الديون أكثر فأكثر تجاه البنوك المحلية أو الجهات الخارجية.

يُجمع العديد من الخبراء وأمين عام هيئة التقاعد، أن خطوة التقاعد المبكر المقترحة من قبل الحكومة لتخفيف فاتورة الرواتب في القطاع العام، تعني الانهيار التلقائي للصندوق. حيث إن الحكومة لا تلتزم بتحويل اشتراكات الموظفين (وهي المبالغ التي يتم اقتطاعها من الموظف إضافة إلى مساهمة الحكومة في ما يعرف بالتأمين والمعاشات) والتي لا تلتزم الحكومة بتحويلها إلى الصندوق. يعاني الصندوق حسب تقارير مختلفة من مشاكل عديدة أهمها عدم الديمومة المالية نتيجة الديون المتراكمة من جهة، والعدد الكبير من موظفي القطاع المدني إضافة إلى منتسبي الأجهزة الأمنية من جهة أخرى. وتشير التقارير أيضاً إلى المشاكل الإدارية في الهيئة والتي هي بحاجة إلى إصلاحات فورية، مع غياب تقارير مالية مدققة، إضافة إلى غياب القدرة على إجراء دراسات اكتوارية تعتبر مصيرية في إدارة أنظمة التقاعد¹⁰. وعلى الرغم من حجم البطالة المرتفع، إلا أن عمليات التوظيف التي تقوم بها الحكومة في القطاع العام تواجه بانتقادات من قبل المانحين الذين يعتبرون أن ذلك سيكون عبئاً مالياً إضافياً على الميزانية من ناحية القدرة على دفع الرواتب والتبعات التقاعدية مستقبلاً. وإن التقاعد المبكر يساعد الحكومة في الوقت الحاضر على تخفيض فاتورة الرواتب بنحو 30% من رواتب المتقاعدين، ولكن على المدى المتوسط والطويل سوف يشكل ذلك عبئاً مالياً على الموازنة ودافع الضريبة. إن ما سيحدث هو ترحيل

9- (مواطن:2010) مصدر سبق ذكره.

10- عاطف علاونه، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، رام الله 2011.

8- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصّد)، الفقراء مصير مجهول 2012.

2. الرعاية الصحية:

بلغ عدد العائلات التي يشملها التأمين الصحي الحكومي 350,460 عائلة، وبنسبة تغطية تصل إلى نحو 60.4% من السكان

تُمنح الكثير من العائلات تأميناً صحياً حكومياً، إضافة إلى نظام التحويلات الطبية، وهو يشمل العديد من التخصصات والأمراض التي لا تستطيع المستشفيات الحكومية التعامل معها، وبالتالي يتم تحويلها إما إلى مستشفيات خارج فلسطين، أو إلى المستشفيات والمراكز الطبية التي يديرها القطاع الخاص. لقد بلغ عدد العائلات التي يشملها التأمين الصحي الحكومي 350,460 عائلة، وبنسبة تغطية تصل إلى نحو 60.4% من السكان، 29.9% مدفوعة الرسوم و30.5% معفاة من الرسوم. هذا بالإضافة إلى ما تدفعه وزارة الشؤون الاجتماعية للتأمين الصحي الحكومي من أجل تغطية الحالات الفقيرة والمعوزة، حيث زادت نسبة المشاركة في هذا النوع من التأمين الصحي من 17.3% عام 2000 إلى 32.9% عام 2006. وما تدفعه وزارة الأسرى لتغطية أسر الأسرى الفلسطينيين في سجون الاحتلال الإسرائيلية بالتأمين الصحي، حيث ارتفعت نسبة المشاركة في هذا النوع من التأمين الصحي من 0.4% عام 2000 إلى 4.9% عام 2006، ولقد اتخذ الرئيس الراحل ياسر عرفات قراراً عام 2000 لتغطية العمال العاطلين عن العمل بالتأمين الصحي المجاني (تأمين انتفاضة الأقصى) وجاء هذا القرار بهدف تعزيز صحة العمال الفلسطينيين الذين توقفوا عن العمل بسبب سياسة الإغلاق الإسرائيلية التي حرمت عشرات الآلاف من العمال من فرص العمل¹⁵.

تعتبر التحويلات الطبية التي أشار بيان الصندوق إلى ضرورة مراجعتها، وعلى الرغم من الإشكاليات التي تعترض هذا النظام، حماية لآلاف العائلات الفقيرة وذوي الدخل المحدود في المجالات الصحية التي لا يقوى القطاع الصحي الحكومي على تقديمها. إن دعوة صندوق النقد الدولي الحكومة إلى توجيه الاستثمار في البنى التحتية التي تمهد لاستثمار القطاع الخاص لا يعني بالضرورة إمكانية حصول الفقراء على خدمات صحية متميزة، نظراً لارتفاع تكلفتها بما يخدم لاحقاً فقط الأغنياء والمقتدرين، فيما يخسر الفقراء الدعم الحكومي المتمثل في التحويلات الطبية. لذا فإن الاستثمار في قطاع الصحة وتوجيهه نحو صحة عادلة للجميع، وزيادة ثقة المواطنين في المستشفيات الحكومية عبر استجلاب خبرات وكفاءات مشهود لها بالكفاءة في تخصصات طبية مهمة يساهم فعلياً في تغيير الصورة السلبية عن الخدمات الصحية التي تقدمها الحكومة، ويساهم ذلك فعلياً في خفض

العبء المالي والمشكلة إلى الأجيال القادمة. كما أن لهذا الإجراء آثاراً اجتماعية وتشغيلية سيئة، سوف تنعكس في زيادة البطالة وانخفاض الطلب الكلي، ما سوف يعيق النمو الاقتصادي¹¹.

لا علاقة لصندوق التقاعد الحكومي بقرار التقاعد المبكر، حيث إن الموازنة هي التي تقوم بدفع رواتب التقاعد مع رواتب الموظفين بسبب عدم تحويل وزارة المالية مستحقات الصندوق، والتي بلغت حسب وزير المالية السابق 1,3 مليار دولار دون الفوائد المترتبة على هذه المستحقات حسب القانون. أما إذا تم تحويل المتقاعدين إلى الصندوق في وضعه الحالي الخاوي من الأموال، فسوف يكون الصندوق عاجزاً عن صرف رواتب، حتى عدد محدود من الأشهر لا تزيد على أصابع اليد الواحدة¹². على الرغم من كل التوصيات بضرورة دفع الديون المستحقة لهيئة التقاعد والتي تجاوزت المليار دولار وتتراكم بشكل شهري، إلا أن الحكومة لم تفعل ذلك، وهي تغرق في الديون سواء للبنوك المحلية أو الخارجية أكثر فأكثر. وتبقى مطالبات إصلاح هيئة التقاعد لتصبح أكثر حكمة وكفاءة، غير ذي جدوى مع الإفلاس المتوقع للأخيرة.

لم تظهر تجربة صندوق التقاعد في القطاع العام وإدارته نجاحات باهرة تثير اهتمام القطاع الخاص بطرفيه من العاملين وأصحاب العمل لتشجيعهم على الالتحاق بنظام تقاعد القطاع العام، ومع وجود قرار حكومي عام 2007 يقضي بإلزام القطاع الخاص بالالتحاق بنظام التقاعد العام وتوريد مساهمات الأفراد وأصحاب العمل إلى هيئة التقاعد الفلسطينية، إلا أن نسبة من التزموا بهذا القرار من المؤسسات الخاصة لم تتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة. وبسبب هذا الرفض سمحت الحكومة للقطاع الخاص عام 2010 بتطوير نظام تقاعد خاص به¹³. وهذا فتح المجال لأن يبادر بعض البنوك المحلية لإنشاء شركة تدير هذا النظام، وهو واحد من العوامل التي أثارت انتقاد النقابات العمالية.

اذ يجب أن تأتي موارد الضمان الاجتماعي من مساهمات المستفيدين، وأرباب العمل، والحكومة، إلى جانب مورد آخر مهم، وهو الحسومات المقتطعة من العمال من قبل الجانب الإسرائيلي تحت بند التأمين الوطني، والتي رهن اتفاق أوسلو، إعادتها بوجود صندوق للضمان الاجتماعي¹⁴.

11- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية..

12- فاروق الافرنجي، مقابلة بحثية عبر الهاتف 2013، قطاع غزة.

13- عاطف علونة، قراءة في معارضة نظام التقاعد غير الحكومي 2014، جريدة القدس..
http://www.alquds.com/news/article/view/id/495626 تم الاطلاع في 26.3.2014

14- قيس عبد الكريم، مسؤول اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي، مقابلة خاصة بالبحث، رام الله 2013.

15- تاريخ الاطلاع شباط 2014 http://pif.org.ps/userfiles/d1.pdf ووضع التأمين الصحي، تقرير منشور على الموقع الالكتروني

فاتورة التحويلات. ويجب الإشارة إلى أن السنوات الأخيرة شهدت مشكلات مع العديد من المستشفيات الخاصة سواء في فلسطين أو الأردن تتعلق بعدم التزام الحكومة بتحويل مستحقات تلك المراكز الطبية، ما دفع بعض تلك المراكز إلى طرد المرضى.

3. رعاية ذوي الأسرى والشهداء والجرحى:

هي هيئة أسستها منظمة التحرير منذ بداية انطلاقها، وبعد توقيع اتفاقية أوسلو وتأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية تم إلحاق المؤسسة بوزارة الشؤون الاجتماعية كإدارة عامة، إلى أن تم فصلها عن الوزارة في العام 2005 كونها تتبع إدارياً منظمة التحرير. ظلت المؤسسة ترعى عائلات الأسرى حتى العام 1996 حتى تم تأسيس وزارة خاصة بالأسرى والمحررين.

• البرامج والخدمات

- برنامج الكفالة المالية والذي يعنى بتقديم المخصصات النقدية والعينية للأسر المعتمدة لدى المؤسسة.

- برنامج الكفالة الصحية ويختص بتقديم الرعاية الصحية وتوفير الاحتياجات الصحية المتوفرة داخلياً وخارجياً من خلال التأمين الصحي الحكومي والتنسيق مع المنظمات الأهلية.

- برنامج الكفالة التعليمية، ويعمل على تأمين التعليم المجاني الأساسي والجامعي لأبناء وزوجات الشهداء وأبناء الجرحى والمتضررين بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم العالي والجامعات المحلية، والسعي إلى الحصول على منح خارجية للمتفوقين.

- برنامج التدريب والتأهيل ويهدف إلى إعادة تأهيل الجرحى وأفراد من ذوي الشهداء والمتضررين من خلال تدريبهم وإكسابهم مهارات جديدة بما يتناسب مع حالتهم الصحية والحركية لإعادة دمجهم في الحياة العامة.

- برامج الدعم النفسي والتنمية المجتمعية.¹⁶

تقدم وزارة شؤون الأسرى والمحررين العديد من الخدمات المشابهة للهيئة، وذلك على صعيد توفير دخل ثابت للأسرى الذين أمضوا أكثر من 5 سنوات في سجون الاحتلال، إضافة إلى توفير دخل للأسرة أثناء فترة الاعتقال، كما تتكفل الوزارة بتوفير حاجات الأسرى داخل السجون والمعتقلات الصهيونية. هذا إضافة إلى خدمات توفير التعليم الجامعي والأساسي للأسرى وأبنائهم¹⁷. وهذا خاضع بشكل أساسي للفترة التي يقضيها الأسير في السجون

16- تقرير حول: مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى، ديسمبر 2012، منشور على الموقع الإلكتروني <https://groups.google.com/forum/#!msg/palfateh/orZ0SrM4HMM/> Br8nnAOV9jsf، تاريخ الاطلاع 2014.3.18.

الإسرائيلية. هذا إضافة إلى صندوق الزكاة الفلسطينية: ويمارس الصندوق العديد من الأعمال في مجالات مختلفة تتعلق بالمساعدات النقدية، التعليم وتوفير بعض الاحتياجات الحياتية.

4. برامج الطوارئ التابعة لوكالة الغوث الدولية:

مخيم جباليا في قطاع غزة يقطنه أكثر من 100 ألف لاجئ في مساحة لا تتجاوز 2 كم²

يعيش أكثر من مليون لاجئ فلسطيني في مخيمات الضفة الغربية، القدس، وقطاع غزة التي تعتبر مخيماته من أكثر مخيمات اللاجئين اكتظاظاً، والتي تختلف حسب مواقعها الجغرافية ومساحاتها واكتظاظ السكان فيها، حيث يعتبر مخيم جباليا الأكبر من حيث الكثافة السكانية والأقل من ناحية المساحة، إذ يؤوي أكثر من 100 ألف لاجئ في مساحة لا تتجاوز 2 كم²، بحسب إحصائيات حديثة للوكالة الدولية لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين.

يعتبر برنامج الطوارئ، أحد المشاريع التي تقدمها وكالة الغوث، كأحد الحلول الجزئية لمعالجة ظاهرة البطالة المنتشرة في المخيمات وغياب الأمن الاقتصادي للاجئين الفلسطينيين. وفكرة البرنامج قائمة على توفير فرصة عمل لمدة محدودة تتراوح بين ثلاثة شهور وفي بعض المجالات تصل إلى 6 شهور. ويمكن الاستفادة من هذا البرنامج مرة واحدة في فترة زمنية تتراوح من 18-12 شهراً من قبل الفرد. يتقاضى العامل ما يقارب من 350 دولاراً أمريكياً، بمعنى أن البرنامج يقدم 1050 دولاراً في العام، ومعدل \$2.87 في اليوم. وعلى الرغم من أن البرنامج يمثل أحد أشكال المساعدات، إلا أنه لا يقدم أي حلول تنموية أو حلول دائمة لمشكلة البطالة، كما لا يتم النظر إليه من قبل المستفيدين على أنه واحد من أشكال البرامج التي تساهم في الأمن الاقتصادي لأسرهم. ويرى آخرون أن الاستفادة من هذا البرنامج تحرمهم من خدمات أخرى تقدمها الوكالة¹⁸.

وإن كانت هذه آلية لامتناهات جزء من حجم البطالة المنتشر في المخيمات وتساعد الكثير من العائلات على البقاء، إلا أن هذه البرامج ما زالت بحاجة إلى التدقيق في آليات الاستفادة والتأكد من وصول هذه المساعدة إلى العائلات الفقيرة والعاطلين من العمل، وفي تداول الاستفادة بين العاطلين من العمل. كما أن ربطه ببرنامج المساعدات الغذائية يجب أن يكمل أحدهما الآخر وليس كما هو الحال حالياً، حيث يحرم المستفيد في حال حصوله على مساعدة مالية مقابل العمل من الحصص التموينية للعائلات الفقيرة. كما ان هناك العديد من البرامج التي تديرها مؤسسات

18- إياد الرياحي، تحسين عياني 2009، الأمن الإنساني في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين- فلسطين.

الاستمرار إذا ما تم إنشاؤه.

يظهر في هذا السياق فقط (1) أنظمة برامج الطوارئ، جزء تديره البلديات، وجزء من المنظمات الأهلية وبعض الوكالات الدولية (2) البرنامج الذي تديره وتشرف عليه وكالة الغوث الدولية لتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (3) برامج المساعدات النقدية في وزارة الشؤون الاجتماعية. العديد من تلك البرامج يجمعها أنها برامج مؤقتة ولا تغطي النسبة الأكبر من العاطلين عن العمل. أسوأ تلك البرامج هو برنامج العمل مقابل الغذاء الذي أشرفت عليه وكالة التنمية الأمريكية.

مجموع هذه البرامج يشكل آلية لامتنصص الخلل القائم في النظام الاقتصادي- الاجتماعي، وبالتالي يتم التغاضي بشكل كبير عن الأسباب (يقف على رأسها الاحتلال العسكري الصهيوني لفلسطين) التي تؤدي إلى الفقر وإلى ارتفاع نسب البطالة في المجتمع الفلسطيني، والأهم غياب سياسة تقديم إعانات للبطالة وهي غير مقرة بقانون في البنية التشريعية الفلسطينية، وهذا أيضاً ينطبق على غياب إعانات الشيخوخة والإعاقة، إضافة إلى غياب أنظمة التقاعد في قطاعين مهمين سواء في العمل الأهلي أو القطاع الخاص.

رابعاً: الجهود المحلية والدولية: البحث عن حلول جزئية:

1. إلغاء قانون الضمان الاجتماعي بعد ملاحظات البنك الدولي:

هناك فرق بين أنظمة الضمان الاجتماعي والأنظمة المشابهة مثلاً للمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة أو المؤسسات الخاصة، فهذه تقدم إلى الفرد المحتاج من دون مقابل، في حين أن نظام الضمان الاجتماعي عبارة عن اشتراكات يدفعها الشخص ويستفيد منها في حال توفر شروط منحها. كما أن أنظمة الضمان الاجتماعي تختلف عن أنظمة التأمينات العامة والخاصة. الضمان الاجتماعي أكثر شمولية؛ بمعنى أن الشخص المقيد في سجلات الضمان الاجتماعي يستفيد من مختلف البرامج الحماية التي يقدمها، في حين أن نظام التأمينات الاجتماعية يقدم الحماية في جانب معين فقط حسب العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن له. كما أن هدف الضمان الاجتماعي هو تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان حياة كريمة²¹.

في بداية التقرير اشرنا إلى أن الحكومة الفلسطينية إضافة إلى كونها لا تمتلك رؤية واضحة حول أنظمة الضمان الاجتماعي، فإن اعتمادها المالي والفني على منظمات كالبנק الدولي يحد

إغاثية دولية وجمعيات خيرية تساهم في سداد بعض الاحتياجات لكثير من العائلات الفقيرة، وتقر تلك المؤسسات بشكل عام أن برامجها هي إغاثية وأحياناً لمواجهة أوضاع طارئة.

5. النقابات المهنية:

تنحصر التأمينات الاجتماعية - في ظل غياب صندوق الضمان الاجتماعي - فقط في هيئة التأمين والمعاشات، التي تشمل فقط موظفي الحكومة من مدنيين وعسكريين، بالإضافة إلى بعض النقابات المهنية (المهندسين، المحامين والأطباء) المنتسبين لنقابات مهنية والمشاركين ضمن قانون التقاعد الخاص بالنقابة. يوفر ذلك نظام تأمين اجتماعياً لفئة لا تتجاوز ربع العاملين، وليس أكثر من 17% من النشطين اقتصادياً ونحو 8% من القوى البشرية (64-15 سنة). (مواطن ص192) تنص الأنظمة التقاعدية لهذه الاتحادات والتي تقوم على أساس تعاقدية نقابي وليس وفقاً لقانون التقاعد، على مساهمة العضو المشترك، ويبلغ على سبيل المثال في صندوق نقابة المحامين 34 ديناراً سنوياً لمن هم دون سن الثلاثين سنة و96 ديناراً سنوياً لمن هم فوق ذلك. ويستحق العضو المتقاعد بعد مرور 30 سنة خدمة أو بلوغه عمر الستين أيهما يأتي أولاً. ويمكن للعضو الحصول على تقاعد مبكر في حالة المرض أو العجز شريطة عدم قيامه بأي عمل آخر. وينطبق ما قيل أعلاه على جميع الاتحادات المهنية مع وجود فوارق مالية تتعلق بتحديد حجم المساهمات والاستحقاقات التقاعدية¹⁹. ويقدر الإنفاق العام على التأمينات بنحو 4% من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مرتفعة توفق نظيراتها في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الذي يتراوح بين 0.1% - 2%²⁰.

6. غياب الحماية من البطالة:

في كل النقاشات التي تدور حول الضمان الاجتماعي الشامل يتم تغييب مسألة توفير إعانات سواء للبطالة أو الشيخوخة أو العجز. وتتجاهل كل الدراسات التي تجريبها المنظمات الدولية هذه الجوانب، على الرغم من أن نسبة البطالة مرتفعة جداً وتتجاوز 25%. ويعتبر البعض كالبנק الدولي أن إدراج هذه الشرائح على أنظمة الضمان سيكلف السلطة أموالاً طائلة. وتدير النقابات هذا الموضوع باعتباره حقاً أساسياً، ويجادلون بصورة منطقية حول الأموال التي اقتطعتها إسرائيل من العمال الفلسطينيين والتي تقدر بمئات ملايين الدولارات والتي ترفض دولة الاحتلال تحويلها لعدم وجود صندوق ضمان مقابل في الجانب الفلسطيني، وتعتبر النقابات أن هذه الأموال ستساهم في تحسين قدرة الصندوق على

19- علاونه، مصدر سبق ذكره.

21- ملحم، فراس 1999 الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين- تقرير صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن -رام الله legal18.pdf/ www.ichr.ps

20- مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين -رام الله فلسطين ص 192.

من قدرتها على التوافق مع الفاعلين الآخرين في المجتمع حول الأشكال الأنسب للضمان الاجتماعي والتي تلبي مصالح الأطراف المختلفة.

على سبيل المثال يبدي البنك الدولي رأيه في الكثير من الموضوعات التي تتعلق بالشأن الاقتصادي الفلسطيني، إلى جانب دوره كممول للعديد من المشروعات التي تنفذها السلطة الفلسطينية وبعض مؤسسات المجتمع المدني، فإن للبنك تقارير دورية حول الاقتصاد الفلسطيني. وفي النقاش حول أنظمة التقاعد لعبت طواقمه دوراً مركزياً في طرح توصيات سواء في معالجة نظام التقاعد القائم حالياً في القطاع العام أو إبداء الملاحظات حول الأنظمة التي تقدمها جهات أخرى.

وعندما أصدرت السلطة الفلسطينية قانون الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية) في العام 2003 أبدى البنك الدولي العديد من الملاحظات العننية حول القانون، والتي أدت إلى قيام السلطة الفلسطينية بإلغائه، حيث أشار تقييم البنك الدولي للنظام المقترح إلى العديد من السلبيات على النحو الآتي:

- عدم الاستدامة المالية حيث أشار تقرير البنك الدولي إلى أنه لضمان استمرارية الصندوق بالعمل على مدى 30-35 سنة مقبلة تتطلب نسبة اشتراك 25% من الأجر الشهري للموظف.
- يحمل القانون السلطة الفلسطينية التزام تغطية العجز فيما لو حدث من الخزينة العامة، ما قد يفرض التزاماً مالياً ضخماً على السلطة في الوقت الذي تعاني فيه من وضع مالي غير مستقر.
- يوفر النظام المطروح منافع لنسبة قليلة من العمال الفلسطينيين ويستثني النسبة الأكبر من العاملين في القطاع الخاص غير الرسمي الذين يعملون في المشاريع العائلية والصغيرة والأعمال المتفرقة ما لا يمكنهم من دفع الاشتراكات لسنوات الخدمة المطلوبة لاغراض التقاعد كما أن أكثر العمال فقراً سيحصلون على أقل منفعة.
- المقتطعات الإلزامية على الأجور من أجل التقاعد ستكون صعبة جداً في ظل وضع اقتصادي متردٍ ومستويات فقر مرتفعة وضعف القطاع الخاص. ويلقي بعبء مالي ثقيل على كاهل العائلات وأصحاب العمل.
- عدم وجود بنى للإدارة والإشراف والتنفيذ لدى السلطة الفلسطينية.»

هذه المقترحات التي تم الأخذ بها من قبل السلطة الفلسطينية

لم ترق إلى الاتحاد العام للعمال الفلسطينيين الذي طالب رئيسه السلطة الفلسطينية بضرورة إقرار النظام، الاتحاد يرى أن ما تحتفظ به «إسرائيل» من مقتطعات العمال الفلسطينيين قد يشكل انطلاقة مهمة للصندوق. وفي مقابلة وزيرة الشؤون الاجتماعية السابقة ماجدة المصري أشارت إلى أن البنك الدولي أبدى ملاحظاته أيضاً على نظام المساعدات القائم حالياً في الوزارة، والذي تستفيد منه العائلات الأشد فقراً في المجتمع الفلسطيني. البنك أراد منح مبلغ مقطوع لتلك العائلات، فيما أصرت الوزارة على أن تراعي المساعدات خط الفقر والإنفاق والاستهلاك²².

لكن الملاحظات السابقة تم الأخذ بها كمسلمات من دون محاولة نقدها أو تفكيكها من قبل مراكز أبحاث مختصة أو النقابات المختلفة والفاعلين الاجتماعيين الآخرين.

2. إقرار قانون ضمان اجتماعي للقطاع الخاص: مقترح منظمة العمل الدولية:

أعد النظام من جانب اللجنة الثلاثية الوطنية للضمان الاجتماعي بدعم من منظمة العمل الدولية وبالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ومسؤولين حكوميين وغيرهم من أصحاب المصلحة. وتقوم اللجنة حالياً بإعداد مسودة قانون لتحويلها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها بحلول عام 2015. كما تعمل على إنشاء مؤسسة ثلاثية مستقلة للضمان الاجتماعي بهدف تطبيق القانون. ويستند المقترح إلى نظام المعاشات التقاعدية للعاملين في الدولة (قانون المعاشات رقم 7 لعام 2005)، وقانون العمل رقم 7 لعام 2000، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم 102 لعام 1952، والممارسات الدولية الجيدة. وكانت منظمة العمل الدولية قد أجرت تقييماً إكتوارياً لتحديد مدى استدامته. حيث يدفع العمال وأصحاب العمل اشتراكاً شهرياً قدره 7.7 في المائة و10.4 في المائة على التوالي. ومن المتوقع أن يزداد إجمالي عدد المشتركين في النظام تدريجياً من 82646 في عام 2015 إلى 336440 في عام 2025. ويغطي النظام الجديد الشيخوخة والإعاقة والمعاشات التقاعدية للورثة وإعانة الوفاة والأمومة وتعويضات إصابة العمل لجميع العاملين في القطاع الخاص الفلسطيني. وهو يحدد سن التقاعد عند 60 عاماً ويقترح تقديم معاش تقاعدي قدره 45 في المائة من متوسط الرواتب بعد 30 عاماً على دفع الاشتراكات، وبحيث لا يقل عن 50 في المائة من أدنى أجر أو ضعف خط الفقر الوطني (محسوباً للفرد الواحد)²³.

22- ماجدة المصري، وزيرة الشؤون الاجتماعية، مقابلة خاصة بالبحث 2013، رام الله.

23- المصدر السابق.

في المجلس التشريعي (المعطل منذ سنوات) اعتبر أنه يجب أن تتولى إدارة مسألة الضمان الاجتماعي مؤسسة مستقلة، يجري انتخاب إدارتها من قبل جمهور المستفيدين، وأن تكون خاضعة لرقابة المجلس التشريعي، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وبالتالي فإن المؤسسة يجب أن تكون بصيغة مستقلة عن الإدارة الحكومية، لنضمن عدم التدخل الحكومي في التصرف بأموالها، أو الخدمات التي تقدمها²⁵.

3. البدائل المقترحة

الأنظمة المقترحة تنظر إلى المستهدفين بأنظمة الضمان فقط على أنهم هؤلاء الذين يستطيعون تمويل اشتراكاتهم من دون وجود حلول لفئة كبيرة عاطلة من العمل، أو من هم في سن الشيخوخة أو الأطفال، أو ذوي الاحتياجات الخاصة. هذا النظام يفتقر إلى أي شكل من أشكال العدالة الاجتماعية، ويحسن فقط من حالة وضمان مستقبل الطبقة الوسطى، وذلك ليس بالشيء الذي يحظى بالاهتمام عندما يتجاهل احتياجات الفئات الأكثر احتياجاً وتهميشاً في المجتمع. كما ان المنتفعين لا يمكن أن يتزايدوا بالطريقة التي يتفاد البعض بها، لأن هناك من هم خارج العمل الرسمي، كما أن هنالك الكثير ممن هم في إطار العمل بالميامة ومن هم تحت الحد الأدنى للأجور. إضافة إلى طبيعة العقود للعاملين في مؤسسات المجتمع المدني أو بعض المؤسسات الدولية، والذين غالباً ما يعملون بعقود عمل مؤقتة، وبالتالي هناك غياب للأمن الوظيفي. والأهم غياب قدرة الحكومة على الزام القطاع الخاص باتباع القوانين المحلية كما يحدث الآن في قانون الحد الأدنى للأجور. وترك الالتحاق بنظام التقاعد بشكل اختياري ولمن يرغب في الانضمام إليه من العمال أو أصحاب العمل، (بينما في القطاع العام هو إلزامي) سيجعل الشركات تلتحق بهذا النظام الذي ينسجم مع مصالحها، وليس بالضرورة مصالح عمالها وموظفيها.

• مكافحة التهرب الضريبي

كما إن إصلاح النظام الضريبي من ناحية زيادة العبء الضريبي وليس توسيع الوعاء الضريبي حيث ان الحكومة غالباً ما تلجأ إلى رفع الضريبة تحت خطاب توسيع الوعاء الضريبي، والثاني من ناحية الاستثمارات والاعفاءات الضريبية التي تحصل عليها، حيث ان ذهاب نحو 15 شركة لتطوير عملها وتوسيع إنتاجها للاستفادة من القانون قبل سريان وقفه وهو ما أعطاه فرص الاستفادة من القانون حتى العام 2020، وسيؤدي هذا الإجراء لحرمان الخزينة من نحو 50 مليون شيقل سنويا (15مليون دولار)، شركة واحدة

وان كان النظام سيطرح بشكل اختياري للعاملين وأصحاب العمل في القطاع الخاص على عكس نظام التقاعد في الحكومة والذي هو إلزامي، وهنا يصبح مشروعاً أن يثار العديد من التساؤلات حول ترك الالتحاق بهذا النظام غير إلزامي من ناحية تعارضه مع فكرة الضمان أنه أساسي وإلزامي، بالإضافة إلى نوعية الشركات التي يمكن أن تلتحق به. وكان بالإمكان ترك الاختيارية فقط لهؤلاء الذين يعملون لحسابهم الخاص. والمخاوف في ترك البرنامج بشكل اختياري نابعة من كون النظام ستطبقه الشركات الكبيرة التي يمكن أن ينسجم مع مصالحها كما يحدث الآن مع قانون الحد الأدنى للأجور، حيث كشفت بيانات وأرقام صادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني مؤخراً، أن نحو 106 آلاف موظف وعامل في الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية)، يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور، على الرغم من مرور عام ونصف على القرار الذي حدد الأجر الأدنى بنحو \$400 وبحسب بيان الإحصاء الفلسطيني الذي يعرض أرقام العام 2013 فإن قرابة 22.5% من المستخدمين بأجر في القطاع الخاص بالضفة الغربية يتقاضون أجراً شهرياً أقل من الحد الأدنى للأجور، أما في قطاع غزة فقد بلغت نسبة من يتقاضون أقل من الحد الأدنى للأجور 68.5%²⁴.

تصريح منظمة العمل الدولية السابق يتناقض مع تصريح وزير العمل الفلسطيني احمد المجدلاني في الشهر نفسه لوسائل الإعلام المحلية، والذي أشار فيه إلى مصادقة الحكومة الفلسطينية على قانون الضمان الاجتماعي، وأضاف أن النظام يشمل بأحكامه العاملين الخاضعين لقانون العمل ومؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني وموظفي النقابات المهنية وموظفي الهيئات المحلية والعاملين لحسابهم الخاص من خلال نظام مالي، يقوم على مبدأ الاشتراكات المحددة من قبل العامل ورب العمل؛ وستدار أموال النظام من خلال شركة مساهمة عامة محدودة يتم إدراجها وتداول أسهمها في السوق المالي بإشراف هيئات رقابية، وسيتم الفصل بين حسابات المشتركين والشركة بحيث تسجل عوائد أموال المشتركين في حساباتهم، وتتقاضى الشركة رسوماً مقابل إدارة هذه الأموال، وستمارس هيئة سوق رأس المال العملية الرقابية على النظام وحسن إدارته، وسيكون للصندوق مجلس مشتركين يكون له دور استشاري في إدارة الصندوق، واعتبرت النقابات أن دعوة الوزير إلى خصخصة أنظمة الضمان الاجتماعي هي دعوة مرفوضة. وهذه الدعوة أيضاً واجهت انتقادات في بعض أوساط المجتمع المدني الفلسطيني، إضافة إلى أن رئيس اللجنة الاجتماعية

24- محمد عبد الله. رواتب 106 آلاف عامل فلسطيني أقل من الحد الأدنى للأجور، جريدة القدس آذار/مارس 2014. <http://web4.alquds.com/news/article/view/id/492931> تم الاطلاع في 18 آذار 2014.

25- قيس عبد الكريم ابو ليلى، مسؤول اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقابلة بحثية، رام الله 2013

من هذه الشركات كانت تدفع نحو 10 مليون شيفل ضريبة سنوية (هذا المقطع غير مفهوم أبداً يرجى الانتباه).

إن عمليات «التهرب القانونية» التي تقوم بها الشركات ضمن الاستفادة من قانون الاستثمار، يحرم الخزينة الفلسطينية من ملايين الدولارات، وإذا ما أخذنا علميات التهرب الأوسع من الضريبة والتي تصل إلى نصف مليار شيكل سنوياً، وهو عملياً نصف العجز في موازنة الحكومة، يصبح بالتالي المطلوب سياسات فعلية وآليات عملية لمكافحة عمليات التهرب الضريبي. بدءاً من إصلاح النظام الضريبي نفسه ليصبح أكثر عدالة، مروراً بتطوير هيئات الضرائب المختلفة، لزيادة قدرتها على التحصيل ومكافحة التهرب الضريبي. وهذا يحمي الفئات محدودة الدخل والفقراء من زيادة الضرائب على الدخل أو ضريبة القيمة المضافة المرشحة أيضاً للارتفاع بشكل مستمر، والتي تعتبر ضريبه ظالمة من حيث فرضها على الفقراء والاعنياء بطريقة متساوية، وتساهم في زيادة غلاء المعيشة بنحو 16% حسب القرار الأخير. ما يدفع الكثير من الناس إلى دائرة خط الفقر أو ما دونه. لذا فإن السياسات الحكومية المعلنة لا تتسجم مع الواقع، حيث إن الخطاب الحكومي يركز غالباً على مسألة توسيع الوعاء الضريبي، لكن ما يحدث هو زيادة الاعباء الضريبية. فيما تشهد ضريبة القيمة المضافة ارتفاعاً على بعض السلع سواء المصنفة كماليات أو تلك المتعلقة بأسعار الطاقة وبعض المواد الغذائية. فالحكومة تمنح المزيد من الوعود بالتسهيلات لشركات القطاع الخاص المحلية والاجنبية، تحت شعار تشجيع الاستثمار²⁶. إصلاح النظام الضريبي ومحاربة التهرب سيوفر الكثير من الأموال لتغطية البرامج الاجتماعية وبناء أنظمة ضمان اجتماعي ملائمه وغير مجزوءة تحت حجة عدم توفر الأموال. إن السياسة التشفيفية التي على الحكومة الإسراع بها هي وقف هدر المال العام ومحاربة الفساد والتصرف بمسؤولية تجاه القضايا الاجتماعية.

• صندوق وطني للمسؤولية الاجتماعية:

ان وجود صندوق وطني للمسؤولية الاجتماعية تساهم فيه البنوك والشركات الخاصة، ويسخر للتنمية الريفية والمجتمعية، ويغطي المجالات التي يتجنبها المانحون عادة، أو تعجز الحكومة عنها نتيجة «سوء التخطيط» أو القدرة على التقرير في بعض المجالات بما يخرج مفهوم المسؤولية الاجتماعية من إطارها التجاري والإعلامي للمساهمين فقط. هذا الصندوق يمكن ان ينقذ آلاف العائلات الفلسطينية من الفقر. إن وجود صندوق للتنمية المجتمعية يساهم القطاع الخاص فيه بنسبة 10% من الأرباح، سيسهم في توفير 50 مليون دولار سنوياً. سيرفع مساهمة البنوك

من 3 ملايين إلى نحو 15 مليون دولار.

وإذا ما تم ترويح هذا المفهوم ليشمل الشركات غير المسجلة في سوق فلسطين، والتي يصطلح على تسميتها بالعمل العائلي، فإن ذلك سيضيف إلى هذا الصندوق ما لا يقل عن 20 مليون دولار أخرى في السنوات اللاحقة.

فعلى سبيل المثال، إن موجودات البنوك العاملة التي تطورت منتصف عام 2012 إلى ما ما يزيد عن 9 مليارات دولار أمريكي، بعد ان كانت ودائع البنوك 3.5 مليار ات دولار عام 2000 تقريباً، بحيث تضاعفت أكثر من 60% في السنوات السابقة، كان يجب ان يعكس نفسه بشكل أكبر وأوسع في مجال المسؤولية الاجتماعية. حيث إن بنكاً واحداً من البنوك الـ18 في الضفة الغربية وقطاع غزة، قدم نحو 1.9 مليون بينما البنوك الـ17 الأخرى قدمت ما يقارب المليون وثلاثمائة ألف دولار.

ولتصبح لبرامج المسؤولية الاجتماعية جدوى في الواقع الفلسطيني، يجب أن تتخلص تلك البرامج من الكثير من المحددات والاجراءات، حيث إن برامج البنوك تخلو من أي دعم لمشاريع لها علاقة بالقضايا الوطنية العامة. وتركيز البنوك أكثر على مجال الدعاية والميل إلى برامج الرعاية سواء للمهرجانات الفنية، او المهرجانات الرياضية او الافطارات.. الخ وحياناً ينشأ «تعارض» أو «تبادل» في المصالح بين المقدم والمتلقي لتلك المنح.

• العودة إلى زراعة الأرض: الاستثمار في الزراعة

يشير العديد من التقارير الصادرة عن مراكز بحثية ومؤسسات زراعية فلسطينية، أن تطوير واقع الزراعة وزيادة نسبة الأراضي الزراعية من شأنه أن يخلق فرص عمل كبيرة. وبالتالي يقلل من نسبة البطالة في المجتمع الفلسطيني، وهذا ما يحتاج إلى سياسة حكومية وتقديم معونات للمزارعين أو الراغبين في العودة لفلاحة أراضيهم. بما يشمل ذلك الإعانات الواجب تقديمها للمزارعين في حالة الجفاف او المنخفضات الجوية الصعبة. كما أن ذلك بحاجة أيضاً إلى سياسة حماية السوق وتحديد البضائع المتدفقة من «الجانب الاسرائيلي»، حتى لا يلحق ذلك خسارة بالمزارع الفلسطيني. هذا الواقع اضافة إلى سياسة النهب ومصادرة الاراضي التي تنتهجها سلطات الاحتلال العسكري في فلسطين، أدت إلى تقلص مساحة الأراضي الزراعية، وبالتالي تقليص حجم الأيدي العاملة في هذا المجال، والتي اتجهت في البدايات إلى أعمال أخرى. لكن مع إغلاق السوق الإسرائيلية أمام العمالة الفلسطينية، أصبح هؤلاء المزارعون من دون مصدر دخل.

التوصيات:

26- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، تقارير تنموية مختلفة، 2014 فلسطين.

قائمة المراجع

- نداء أبو عواد وإياد الرياحي، قياس مستوى الدخل للنساء في الصناعات التراثية، منظمة الأمم المتحدة للمرأة 2014.
- مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين_رام الله فلسطين 2010.
- أورسلا كولكيه، منظمة العمل الدولية الملاحظين الملاحظات التقنية حول نظام تقاعد القطاع غير الحكومي 25 مارس 2014.
- منظمة العمل الدولية: أيار 2014، آفاق العمل قائمة بالنسبة للفلسطينيين، وغزة مخزن بارود - http://www.alhadath.ps/ar_page. وكيل وزارة العمل الفلسطينية، مقابلة خاصة بالبحث، نيسان/إبريل 2014، رام الله.
- قانون التأمينات الاجتماعية: <http://www.pgftu.ps/page.php?do=show&action=qan3> تاريخ الاطلاع 1 4 - 2014
- آمال أبو خديجة، تقرير حول أسباب إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية في فلسطين. وكالة الأنباء الفلسطينية وفا 2011 <http://www.wafainfo.ps/atemplate.aspx?id=4926> تم الاطلاع في 25/2/2014
- سليمان، ملكي، هل قتل البنك الدولي حق الفلسطينيين في الضمان الاجتماعي؟ جريدة الحياة الجديدة. الأحد 5 حزيران (3 رجب) 2011 العدد 5601.
- <http://www.alhayat-j.com/newsite/details.php?opt=7&id=140038&cid=2249> تم الاطلاع في 22/3/2014
- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد)، الفقراء مصير مجهول 2012.
- (مواطن: 2010) مصدر سبق ذكره.
- عاطف علاونه، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، رام الله 2011.
- عاطف علاونه، قراءة في معارضة نظام التقاعد غير الحكومي 2014. جريدة القدس <http://www.alquds.com/news/article/view/id/495626> تم الاطلاع في 26 3. 2014.
- العمل على إيجاد وظائف يحد من نسبة البطالة والفقر، وبالتالي يقلل من تكلفة برامج الحماية الاجتماعية المقترحة التي تحتاج بها الحكومة، وإلى جانبها البنك الدولي، أن التكلفة العالية لتلك البرامج لا تستطيع الحكومة الفلسطينية تحملها.
- مكافحة التهرب الضريبي ومراجعة قوانين الاستثمار وعدم اللجوء بشكل متكرر إلى رفع الضريبة وتحديد ما يعرف بضريبة القيمة المضافة.
- النقاش حول الضمان الاجتماعي يجب ان يكون متكافئاً بين الأطراف المختلفة، وتحديداً أصحاب العمل والعمال، ممثلين بالنقابات في ما يتعلق بالقدرة على توظيف الاستشارات الفنية، حيث إن القطاع الخاص يملك الإمكانيات المالية لذلك ويوظفها في إطار تصميم برامج تناسب مصالحه.
- النظام الذي يتم اقتراحه للقطاع الخاص، يحسن من وضع الطبقة الوسطى من ناحية، وهو نظام ثلاثي ويستبعد عناصر أخرى في أنظمة الضمان الاجتماعي كالبطالة العجز والشيخوخة من ناحية أخرى. بالتالي فأمام النقابات طريق طويل من النضال في ما يتعلق بحقوق العاطلين من العمل.
- المسؤولية الاجتماعية لشركات القطاع الخاص، والتي تحتاج إلى تفعيل وتوجيه لتصب في مصلحة بعض أنظمة الضمان الاجتماعي، أصبحت اليوم مطلوبة وملحة، حيث غالباً ما تدار تلك البرامج في الإطار الدعائي لمؤسسات القطاع الخاص وليس التنموي.
- دراسة النماذج الموجودة في وزارة الشؤون الاجتماعية وكيفية العمل على مأسستها، وتحويلها من أنظمة طوارئ إلى جزء من الضمان الاجتماعي، بالتزامن مع البرامج التي تستهدف، كما ذكرنا، القطاع الخاص. ومن أجل ذلك، يمكن البدء بالعملية بشكل تدريجي، باعتماد المعايير القائمة في الوزارة. لأن ذلك يحول تلك البرامج إلى حقوق، كما هو منصوص في النظام الأساسي الفلسطيني، وتحويل تلك البرامج الإغاثية إلى حقوق للفقراء يمكنهم من الدفاع عنها. حيث إن برامج الإغاثة والطوارئ لا تمكن الناس من اللجوء إلى القضاء أو حتى الشكوى في حال انقطاعها.
- إجراء دراسة لنماذج عربية وعالمية حول كيفية إدارة مؤسسات الضمان الاجتماعي، يمكن النقابات والمجتمع المدني عموماً، من مواجهة قرار الخصخصة المسبق لتلك المؤسسة، كما يمكن الأطراف المختلفة من التعرف إلى كيفية إدارة تلك المؤسسات، والتعرف على تجارب أخرى من حيث النجاحات او الفشل، هو مهم لحماية حقوق الممولين لنظام الضمان الاجتماعي.

- قيس عبد الكريم، مسؤول اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي، مقابلة بحثية، رام الله 2013.
- قيس عبد الكريم أبو ليلي: مسؤول اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، مقابلة بحثية، رام الله 2013.
- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، تقارير تنموية مختلفة 2014، فلسطين.
- الرياحي إياد، المسؤولية الاجتماعية للبنوك، المرصد 2014.
- بثينة سالم، وزارة العمل الفلسطينية، مقابلة خاصة بالبحث 2014، رام الله.
- منجد أبو جش، شبكة المنظمات الأهلية، مقابلة خاصة بالبحث 2014، رام الله.
- حسين الفقها، الاتحاد العام للنقابات، مقابلة خاصة بالبحث 2014، رام الله.
- محمد جوابرة، جبهة العمل النقابي، مقابلة خاصة بالبحث 2014، رام الله.
- قيس عبد الكريم، مسؤول اللجنة الاجتماعية في المجلس التشريعي، مقابلة بحثية، رام الله 2013.
- فاروق الافرنجي، مقابلة بحثية عبر الهاتف 2013، قطاع غزة.
- تاريخ الاطلاع شباط 2014 <http://pif.org.ps/userfiles/d1.pdf>، وضع التأمين الصحي، تقرير منشور على الموقع الإلكتروني.
- تقرير حول: مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى، ديسمبر 2012، منشور على الموقع الإلكتروني <https://groups.google.com/forum/#!msg/palfateh/oRZ0SrM4HMM/Br8nnAOV9jsJ> تاريخ الاطلاع 18.3.2014
- إياد الرياحي، تحسين عليان 2009، الأمن الإنساني في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين-فلسطين.
- مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين_رام الله فلسطين ص 192.
- ملحم، فراس 1999 الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين- تقرير صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن -رام الله <http://www.ichr.ps/pdfs/legal18.pdf>
- ماجدة المصري /وزيرة الشؤون الاجتماعية، مقابلة خاصة بالبحث 2013، رام الله.
- علاونة، مصدر سبق ذكره.
- عاطف علاونة، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين 2011 رام الله
- منظمة العمل الدولية، السلطة الفلسطينية بصدد اعتماد نظام شامل للضمان الاجتماعي في القطاع الخاص بحلول عام 2015.
- تم الاطلاع في 15.3.2014 http://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_231143/lang--ar/index.htm
- المصدر السابق.
- محمد عبد الله. رواتب 106 آلاف عامل فلسطيني أقل من الحد الأدنى للأجور، جريدة القدس، آذار/مارس 2014

