



الملخص التنفيذي

1. الضمان الاجتماعي حق أساسي من حقوق الإنسان، منصوص عليه في المادة الثانية والعشرين من القانون الأساسي المعدل، الذي أكد في المادة العاشرة على أن حقوق الإنسان مُلزمة وواجبة الاحترام. والمحق في الضمان الاجتماعي مكفول 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 مُلزمة 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.

1.

2. هنالك ضعف في مأسسة إدارة الضمان الاجتماعي، وغياب للهيكل التنظمي 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 المكمل للقرار بقانون والتي تستند إلى نصوص واردة في القانون الأساسي تتعلق بصلاحيات "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 المحافظ (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 للخزينة العامة في نهاية المطاف، وتصريحات وزير العمل بشأن إمكانية دمج صناديق الضمان الاجتماعي مع صناديق التقاعد العام خلال سنتين وارتداداتها في المشاريع الفلسطينية. كل ذلك يثير العديد من التساؤلات بشأن مدى تدخل وزير العمل (الحكومة) في مؤسسة الضمان الاجتماعي، ومدى الالتزام بمبادئ 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 وأسس 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) 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 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 ويستثنى 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 "المداورة" 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 تشريعيًا يضمن مشاركة فاعلة للمرأة. وهنالك العديد من الأبعاد الجنسانية (الجندرية) 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 وأصابت 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، والجداول الزمنية، اللازمة 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 وحياة 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، والمحرص 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 الإکتوارية 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 بالغاية 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، ولما 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 والسياسات 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 والمبطالة.
12. ينبغي على مجلس مؤسسة الضمان الاجتماعي مناقشة وإقرار "الأنظمة الداخلية اللازمة لعمل دائرة الاستثمار" و"المنظام 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 المضعف 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. التعدد المقترح لا يمس بالدراسة الإکتوارية طالما بقيت نسبة مجموع الاشتراكات الشهرية التي يتم اقتطاعها لصالح منفعة تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين (16%) التي نص عليها القرار بقانون، وهذا ما أوضحت 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 المصرية 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 إجراء التعديلات المطلوبة على القرار بقانون وأنظمته وتعليماته 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 المنسب ومعامل الاحتساب الواردة في القرار بقانون أسوة بالدول المقارنة والممارسات الفضلى، من شأنها أن تساهم في بناء وتعزيز الثقة بأداء مؤسسة الضمان، وضي استمرارية المؤسسة، وصولاً إلى منظومة حماية اجتماعية عادلة وشاملة وفعالة طال انتظارها.

[للاطلاع على الدراسة كاملة الرجاء اضغط هنا](#)