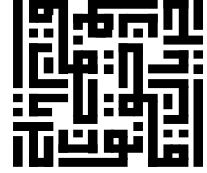


الهيئة الفلسطينية المستقلة
لحقوق المواطن

The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



حول

التأمينات الإجتماعية

المحامي

موسى أبو دهيم

سلسلة التقارير القانونية (28)

حول التأمينات الإجتماعية

المحامي
موسى أبو دهيم

سلسلة التقارير القانونية (28)

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - كانون أول 2001

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله
الرمال - مقابل المجلس التشريعي	ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6
خلف بنك فلسطين الدولي	هاتف: 2986958 - 2987536 - 2-972
هاتف: 2836632 - 8-972	2960241 - 2960242
972-8-2824438	فاكس: 2987211 - 2-972
972-8-2845019 فاكس:	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم الصفحة

1	توطئة
5	الفصل الأول: التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية
	المبحث الأول: التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية في الإتفاقيات الدولية
	9
11	المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية في تشريعات بعض الدول
21	الفصل الثاني : أنواع التأمينات الإجتماعية
	المبحث الأول: التأمينات العائلية
21	
39	المبحث الثاني: التأمينات العمالية
49	الفصل الأول: إدارة التأمينات الإجتماعية
	المبحث الأول: إدارة التأمينات الإجتماعية
49	
51	المبحث الثاني: مصادر التمويل
55	الخاتمة: إستنتاجات وتوصيات

توطئة:

سعى الإنسان منذ القدم لإيجاد سبل تمكنه من تأمين متطلباته الحياتية، وفي مقدمتها الشعور بالأمن والأمان، الذي يعتبر من الأولويات التي يسعى لتحقيقها في مواجهة الأخطار الإجتماعية والاقتصادية التي قد تصيبه نتيجة ممارسته لحياته العملية، كالمرض والعجز والشيخوخة وإصابات العمل. ولم يدخر الإنسان جهداً في سبيل التصدي لتلك الأخطار. وتعددت الوسائل التي أعتمد عليها في تحقيق غايته، فبدأ بفكرة التعاون العائلي والتضامن الأخوي، وانطلق منها إلى فكرة الادخار وطلب المعونة من الآخرين. غير أن هذه الوسائل أثبتت عجزها عن تلبية حاجته، فكان لا بدّ من إيجاد السبل الكفيلة بتحقيق ما يصبو إليه، ويكفل له العيش الكريم والحياة الهانئة، فأوجد ما يسمى بالتأمينات الإجتماعية.

هدفت التأمينات الإجتماعية إلى تحقيق عدد من الأغراض، منها حماية الطبقة العاملة من العوز والحاجة، والحفاظ على الذات الإنسانية، وتنمية قدراتها عن طريق حماية الإنسان وتنمية روح العمل لديه، وتحرير الإنسان من هاجس الخوف على نفسه وعياله إذا فقد قدرته على العمل. كذلك هدفت التأمينات الإجتماعية إلى المساعدة في التوزيع العادل للثروة على الطبقات الإجتماعية من خلال المساهمات والإشتراكات التي يؤديها أرباب العمل إلى صناديق التأمينات الإجتماعية.

تتعدد أنواع التأمينات الإجتماعية بحيث تشمل تأمينات إصابات العمل، والشيخوخة والعجز والوفاة، والبطالة، والعلاوات العائلية، والمرض. لكن معالجة مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني اقتصر على مخاطر إصابات العمل والشيخوخة والعجز والوفاة فقط. هذا في الوقت الذي نظمت فيه غالبية قوانين الدول المجاورة معظم أنواع التأمينات، وإن كانت قد نصت على تطبيق أحكامها بصورة تدريجية. ففي الأردن نظم قانون الضمان الإجتماعي رقم (79) لسنة 1975 تأمين إصابات العمل، والشيخوخة، والعجز، والوفاة، التأمين ضد العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة، التأمين الصحي للعامل وأفراد أسرته، الإعانات العائلية، والتأمين ضد البطالة. وفي حين نص القانون على تنفيذ التأمين ضد إصابات العمل والتأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة، علق تطبيق باقي أنواع التأمينات إلى حين صدور قرار من مجلس الوزراء تحدّد فيه تواريخ بدء تطبيق القانون.

من أجل توضيح العلاقة بين الأطراف المستفيدة من التأمينات الإجتماعية وطريقة إدارتها، لجأت الدول المختلفة إلى سنّ التشريعات ذات العلاقة. وقد تعدّدت التشريعات الفلسطينية التي عالجت التأمينات الإجتماعية، وبشكل أساسي نظمت الأحكام المتعلقة بها ضمن تشريعات العمل وتشريعات الخدمة المدنية وأنظمة التقاعد والمعاشات. هذا إضافة إلى مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الذي أقرّ بالقراءة الثانية، ولا يزال بانتظار مصادقة رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عليه¹. وهناك بعض التشريعات الفلسطينية التي تعرّضت لأنواع من التأمينات الإجتماعية بصورة عابرة.

¹ تم إقرار مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني بالقراءة الثانية بتاريخ 2001/6/24، ولكن لم يتم المصادقة عليه من قبل الرئيس حتى الآن.

وفي ظل غياب تنظيم تشريعي فلسطيني شامل لأغلب التأمينات الإجتماعية، كان من الضروري التطرق لهذا الموضوع من خلال دراسة مقارنة، وذلك كمحاولة لمساعدة المُشرِّع الفلسطيني في التعرف على أنواع التأمينات الإجتماعية، وكيفية تعاطي تشريعات الدول المختلفة معها. وسيتم التركيز على التأمينات الإجتماعية التي لم تعالجها التشريعات الفلسطينية المتوفرة، سواء من حيث أنواعها أو إدارتها.

الفصل الأول التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية

التأمينات الإجتماعية هي ما يحققه المجتمع من حماية إجتماعية لأفراده، من خلال تأمين الأفراد وأسرههم في معيشتهم ومستقبلهم. وقد أصبحت التأمينات الإجتماعية في الوقت الحاضر من الضرورات الإجتماعية للأفراد لمواجهة ما قد يتعرضون له من مخاطر تؤدي إلى عدم قدرتهم على العمل أو إنقاصها. وتشكل التأمينات الإجتماعية إحدى أهم الركائز الإجتماعية في الدولة. فالإنسان معرض في حياته لمخاطر وطوارئ تهدده بالمرض والعجز والبطالة والحرمان، والادخار الفردي يبقى عاجزاً عن توفير الضمانات الكافية لمواجهة الأخطار المختلفة. كما أن المعونات الإجتماعية تبقى قاصرة عن توفير الحماية الفعالة، وذلك لعدم ثباتها ووقوعها تحت تأثيرات واعتبارات متعددة. لهذا، برزت الحاجة الملحة لتدخل الدولة في وضع التشريعات المنظمة لأنواع التأمينات الإجتماعية، وطرق وآليات الاستفادة منها.

تطلق بعض الدول على التأمينات الإجتماعية مصطلح الضمان الإجتماعي الذي جاء ترجمة عن اللغة الإنجليزية لعبارة SOCIAL SECURITY. ولكن من الممكن أن نستنتج المقصود بالتأمينات الإجتماعية من تفحص المخاطر التي تهدف إلى معالجتها، وهي: إصابات العمل، الأمراض المهنية، الشيخوخة، حالات العجز، المرض، وفاة المعيل، والبطالة. يلاحظ أن التأمينات الإجتماعية توفر

الحماية ضد المخاطر الناجمة عن فقدان الدخل أو انتقاصه عند الأفراد، ولذلك فهي مرتبطة بالأمن الاقتصادي.²

لقد عرف بعض فقهاء القانون الضمان الإجتماعي بأنه "النظام الذي يضمن عيش الفرد في حده الأدنى المعقول، عن طريق تأمين العمل له، وحماية قدرته عليه، وتعويضه عن دخله المفقود في حالة انقطاعه عنه لأسباب خارجة عن إرادته، وتغطية النفقات الاستثنائية التي تترتب على المرض أو الإصابة أو العجز أو الوفاة، وكذلك نفقات الأعباء العائلية"³.

على الرغم من أوجه الشبه بين أنظمة التأمينات الإجتماعية وأنظمة المساعدات التي تقدمها بعض المؤسسات الحكومية أو الأهلية، إلا أن فرقاً هاماً يبقى قائماً بين النظامين. فالمساعدات التي تقدمها الدولة أو المؤسسات الأهلية هي منحة دون مقابل، بينما التأمينات الإجتماعية تستند إلى إسقطاعات من دخل المواطنين. وتتم هذه الإسقطاعات عن طريق الضرائب المفروضة من الدولة أو الضرائب التي تقتطع من العمال وأرباب العمل. كما أن المساعدات لا تقدم لطالبيها إلا إذا كانوا بحاجة إليها، وهي غالباً إختيارية وغير ملزمة لمانحها، وذلك على عكس التأمينات الإجتماعية التي تصبح فيها المنحة حقاً عند لحظة توفر شروطها.⁴

² فراس ملحم، الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999)، ص 5.

³ حسين عبد اللطيف حمدان، التأمينات الإجتماعية - فلسفة وتطبيق (بيروت: الدار الجامعية، 1986)، ص 17.

⁴ جميل هلال وآخرون، نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس -، حزيران 1998)، ص 2.

كذلك تختلف أنظمة التأمينات الإجتماعية عن أنظمة التأمينات الخاصة. فالتأمينات الإجتماعية أكثر شمولية من التأمينات الخاصة، بمعنى أن الشخص المقيد في سجلات التأمينات الإجتماعية يستفيد من مختلف البرامج التي يتم تقديمها ضمن هذه التأمينات، في حين أن نظام التأمينات الخاصة يُقدّم الحماية في جانب معين فقط، حسب العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن عليه. كما أن هدف التأمينات الإجتماعية هو تحقيق العدالة الإجتماعية وضمان حياة كريمة لأعضاء المجتمع، في حين أن هدف أنظمة التأمينات الخاصة يكون ربحياً بالأساس ويدار من قبل شركات ومؤسسات ربحية.

المبحث الأول: التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية في الاتفاقيات الدولية:

نصّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في مادته الثانية والعشرين على أن "كل فرد بإعتباره عضواً في المجتمع له الحق في الضمان الإجتماعي ...". وجاء في المادة الخامسة والعشرين من الإعلان "أن لكل فرد الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان صحته ورفاهيته وأيضاً لعائلته، وخاصة على صعيد الغذاء والملبس والسكن والعلاج الطبي وكذلك الخدمات الإجتماعية الضرورية وله الحق في الضمان الإجتماعي في حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وفي الحالات الأخرى التي تؤدي إلى فقدان مصدر دخله نتيجة ظروف خارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه". أما المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 فنصّت على أن "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الإجتماعي بما في ذلك التأمينات الإجتماعية". في حين أن الإتفاقية الدولية رقم (102) بشأن المستويات الدنيا للأمان الإجتماعي التي أقرّها مؤتمر العمل الدولي في دورته الخامسة والثلاثين بتاريخ 1952/6/4، ودخلت حيّز التنفيذ في 1955/4/27، قضت بأن المخاطر الإجتماعية هي المرض، البطالة، الشيخوخة، إصابات العمل، الأعباء العائلية، الأمومة، العجز، والوفاة (حقوق الخلف). ومراعاة منها للتباين في القدرات الاقتصادية للدول الأعضاء والتفاوت فيما بينها في مستويات ما حققته من تقدم في مجال التأمين الإجتماعي، رأت الإتفاقية بأن تلتزم كل دولة بالتأمين ضد ثلاثة مخاطر على الأقل من تلك التي نصّت على

تغطيتها، على أن يكون من بينها بصورة إلزامية أحد المخاطر التالية: البطالة أو الشيخوخة أو إصابة العمل أو العجز. وعلى المستوى العربي قضت الإتفاقية العربية رقم (3) بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الإجتماعية التي أقرها مؤتمر العمل العربي في 1971/3/27 بأن تتضمن التشريعات الوطنية تغطية تأمينات المخاطر التالية: إصابات العمل بما فيها الأمراض المهنية، المرض، الأمومة، العجز، الشيخوخة، الوفاة، البطالة، والمنافع العائلية. غير أن هذه الاتفاقية عادت وقضت في المادة السابعة بوجوب أن يشتمل التشريع الوطني على التأمين ضد أثنين على الأقل من المخاطر المذكورة في الإتفاقية.

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للتأمينات الإجتماعية في تشريعات بعض الدول

أولاً: على مستوى الدول المختلفة:

عرّف القانون الإنجليزي التأمينات الإجتماعية على أنها "تأمين دخل مُعيّن يحل محل الكسب عندما ينقطع بسبب المرض أو البطالة أو الإصابات أو الشيخوخة أو الموت، وتغطية النفقات الاستثنائية التي تنجم عن الزواج والولادة والوفاة، على أن يكون ذلك مقروناً بإنهاء حالة انقطاع الكسب بأسرع وقت ممكن".⁵ يلاحظ من التعريف الإنجليزي أنه يتوسع في تحديد التغطية التي توفرها التأمينات الإجتماعية لتشمل زيادة الأعباء العائلية الناتجة عن الزواج أو زيادة عدد الأولاد.

المُشرّع الأردني وجد نفسه مضطراً لاستحداث نظام اجتماعي اقتصادي يضمن للفرد سبل العيش الكريم. وكان ذلك بإصدار قانون الضمان الإجتماعي رقم (30) لسنة 1978.⁶ هذا القانون جاء ليعطي نوعاً من الحماية القانونية للأفراد في مواجهة الأخطار الإجتماعية وذلك مقابل إشتراكات يؤديها كل من العامل وصاحب العمل. وتدخلت الدولة لتشرف على حسن تطبيق وتنفيذ قانون الضمان الإجتماعي، وذلك من خلال المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي.

⁵ فراس ملحم، مرجع سابق، ص 5.

⁶ نشر في الجريدة الرسمية الأردنية رقم (2816) بتاريخ 1978/10/16.

وقد أشارت المذكرة الإيضاحية لقانون الضمان الإجتماعي الأردني إلى أن المُشرِّع قرَّر أن يقتصر تطبيق نظام التأمينات الإجتماعية عند بدء تطبيق أحكام القانون على تأمينات إصابات العمل وأمراض المهنة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة لأنها أكثر أنواع التأمينات الإجتماعية أهمية لصالح الطبقة العاملة والاقتصاد القومي، فضلاً عن القدرة على توفير التمويل الكافي. ولكن يجوز بقرار من مجلس الوزراء أن تمتد مظلة التأمينات الإجتماعية إلى التأمين الصحي عند توفر الإمكانيات المادية والفنية التي يتطلبها تنفيذ هذا النوع من التأمين، وكذلك الحال بالنسبة للتأمين ضد البطالة.

وبالرجوع إلى الفقرة (أ) من المادة (3) من قانون الضمان الإجتماعي الأردني نلاحظ أنها اشتملت على التأمينات الإجتماعية ضد المخاطر التالية: إصابات العمل وأمراض المهنة، الشيخوخة والعجز والوفاة، العجز المؤقت بسبب المرض والأمومة، التأمين الصحي للعامل والمستحقين، المنح العائلية، والبطالة. لكن مؤسسة الضمان الإجتماعي لا تطبق في الوقت الحاضر سوى تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة وتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (3) من القانون. وقد أشارت المادة (6) من القانون إلى أن تنفيذ بقية التأمينات الأخرى سيتم على مراحل بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من مجلس إدارة المؤسسة.⁷

⁷ عوي محمود عبيدات، شرح قانون الضمان الاجتماعي (عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1998)، ص 41-

وقد جاءت مراحل تطبيق قانون الضمان الإجتماعي الأردني على النحو التالي⁸:

المرحلة الأولى: تطبيق تأمين إصابات العمل، أمراض المهنة، الشيخوخة، العجز، والوفاة على العاملين في بعض الشركات والبنوك، كخطوة تجريبية، اعتباراً من 1980/1/1.

المرحلة الثانية: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي على جميع فئات العمل والعمال في الشركات والمنشآت الخاصة التي تضم 50 عاملاً فأكثر، اعتباراً من 1980/5/1.

المرحلة الثالثة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي على جميع فئات العمل والعمال في الشركات والمنشآت الخاصة، التي تضم 20 عاملاً فأكثر، اعتباراً من 1981/1/1.

المرحلة الرابعة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي على كل من الجامعة الأردنية ومستشفى الجامعة والعاملين فيهما اعتباراً من 1981/4/1.

المرحلة الخامسة: قرّر مجلس الوزراء تطبيق أحكام قانون الضمان الإجتماعي اعتباراً من 1981/10/1 على الفئات التالية:

⁸ المرجع السابق. ص 44-49.

1. الموظفون والمستخدمون والعاملون الذين يعملون في عدد من الشركات حددها القرار، مهما بلغ عدد العاملين فيها.
2. الموظفون غير المصنفين والموظفون بعقود والمستخدمون الذين يعملون في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية غير التابعة للتقاعد، الذين تدخل تشكيلات وظائفهم ضمن تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية، وعمال المياومة.
3. الموظفون والمستخدمون والعمال الذين يعملون في وزارة الأوقاف وفي المؤسسات والسلطات العامة واللجان المستقلة إدارياً ومالياً غير الخاضعين للتقاعد، التي لا تدخل تشكيلات وظائفها ضمن نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية.

المرحلة السادسة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق قانون الضمان الإجتماعي على العاملين في الأجهزة العسكرية برواتب مقطوعة وبعقود وعلى الذين لا يخضعون لقانون التقاعد العسكري، وذلك اعتباراً من 1984/1/1.

المرحلة السابعة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق قانون الضمان الإجتماعي اعتباراً من 1984/7/1 على جميع الشركات والمنشآت التي يعمل بها أكثر من 10 أشخاص.

المرحلة الثامنة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق قانون الضمان الإجتماعي اعتباراً من 1984/11/1 على المجالس القروية والعاملين فيها مهما بلغ عددهم.

المرحلة التاسعة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق التأمين ضد الشيخوخة والعجز والوفاة على أساس إختياري على الأردنيين العاملين في الخارج، وذلك اعتباراً من 1986/6/22.

المرحلة العاشرة: قرّر مجلس الوزراء الموافقة على تطبيق التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة والشيخوخة والعجز والوفاة اعتباراً من 1987/6/1 على الأردنيين الذين يعملون في البعثات الإقليمية والدولية والبعثات السياسية أو العسكرية العربية والأجنبية العاملة في المملكة.

أما بالنسبة لقانون التأمين الإجتماعي البحريني فقد نصّ في مادته الأولى على المخاطر التي يغطيها بحيث إشمئ على فروع التأمينات التالية: التأمين ضد الشيخوخة، العجز، الوفاة، إصابات العمل، العجز المؤقت بسبب المرض أو الأمومة، التعطيل، التأمين على المشتغلين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن الحرة، التأمين على أصحاب العمل، والمنح العائلية.⁹

وفي العراق حدّدت المادة الثانية من قانون التقاعد والضمان الإجتماعي للعمال منافع الضمان الإجتماعي على النحو التالي: الضمان الصحي ويغطي المرض والأمومة، إصابات العمل وتغطي حوادث العمل والأمراض المهنية، التقاعد ويغطي حالات الشيخوخة والعجز والوفاة، والخدمات الإجتماعية والثقافية للعمال.¹⁰

⁹ يوسف الياس، محاضرات في قوانين العمل العربية (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996)، ص 262.

¹⁰ المرجع السابق، ص 263.

أما القانون السعودي فقد اعتمد مبدأ التدرج في تغطية المخاطر الإجتماعية، ونصّ في مادته الأولى على الآتي:
"1. تقدّم بمقتضى نظام التأمينات التعويضات المنصوص عليها فيه في حالات: إصابات العمل، العجز والشيخوخة والوفاة.
2. يجوز بقرار من مجلس الوزراء أن توسّع الحماية التي يكفل تقديمها هذا النظام في مراحل قادمة بغية تقديم أنواع أخرى من التعويضات وهي: تعويضات العجز المؤقت بسبب المرض أو الأمومة، المنح العائلية، تعويضات المتعطلين عن العمل، أي تعويضات أخرى في نطاق الضمان الإجتماعي".¹¹

هذا في حين قضى قانون التأمينات الإجتماعية الكويتي بإنشاء أربعة صناديق مستقلة يختص كل منها بتغطية مخاطر إجتماعية معينة: الصندوق الأول يختص بتأمين الشيخوخة والعجز والمرض والوفاة. الصندوق الثاني يختص بتأمين إصابات العمل وأمراض المهنة. الصندوق الثالث يختص بالتأمينات الاختيارية للفئات التي حدّتها المادة 53 من القانون. والصندوق الرابع يختص بتأمين معاشات ومكافآت وتعويض الكويتيين من العسكريين.¹²

بالنظر إلى مجمل قوانين التأمينات الإجتماعية العربية الأخرى، نجد أن الدول العربية راعت ما جاءت به كل من الإتفاقية الدولية رقم 102 لسنة 1952 والإتفاقية العربية رقم 3 لسنة 1971، من حيث

¹¹ المرجع السابق، ص 262 – 263.

¹² المرجع السابق، ص 263.

توفير ثلاثة تأمينات إجتماعية بحسب الإتفاقية الدولية، أو تأمينين إجتماعيين على الأقل حسب الإتفاقية العربية.¹³

أولاً: نصّت قوانين بعض الدول العربية، مثل الأردن، على مجموع التأمينات المراد توفيرها، على أن يتم التطبيق على مراحل، والتأمينات هي: (1) تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة، (2) تأمينات إصابات العمل وأمراض المهنة، (3) تأمين المرض أو الأمومة، (4) تأمين البطالة، (5) المنح العائلية. وأضافت مصر تأمين الرعاية الإجتماعية لأصحاب المعاشات، فيما أضافت ليبيا تأمين الرعاية الإجتماعية لمن لا راعي له من الأطفال والمعوقين والعجزة والشيوخ. أما العراق فقد أضاف ضمان الخدمات.

ثانياً: نصّت قوانين بعض الدول العربية على نوعين من التأمينات الإجتماعية التي يتوجب تطبيقها فعلياً، وهذه التأمينات هي: تأمينات إصابات العمل، تأمينات الشيخوخة والعجز والوفاة. ومن الدول التي أخذت بهذه الطريقة الكويت وسلطنة عمان واليمن وفلسطين حسب ما جاء في مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني.

أما بالنسبة للفئات التي تشملها التأمينات الإجتماعية فقد قصرتها أغلب تشريعات الدول العربية على العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل، مثل السعودية والبحرين والعراق، أو أنها شملت فئات أخرى بنظام التأمينات الإجتماعية بعد أن أضافت شروطاً معينة كشرط السن أو العلاقة المنتظمة بين المؤمن عليه وصاحب العمل. فعلى سبيل

¹³ محمد احمد الشريف، دراسة مقارنة حول تشريعات التأمينات الإجتماعية العربية (رام الله: مركز الديمقراطية

المثال، أضافت الأردن للفتات المشمولة بأحكام القانون الموظفين
العامين غير التابعين للتقاعد الحكومي والعمال الزراعيين الذين
يعملون على الآلات الميكانيكية أو في أعمال الري الدائم. وأضاف
القانون المصري العاملين بالجهاز الإداري للدولة والمؤسسات العامة
التابعة لها والمشتغلين بالأعمال المتعلقة بخدمة المنازل ما عدا من
يعمل منهم داخل المنازل الخاصة.¹⁴
أما القانون الإسرائيلي فجمع عدداً من التأمينات الإجتماعية تحت
مسمى التأمين الوطني، وهو تأمين إلزامي يسري على كل مقيم في
إسرائيل في سن الثامنة عشرة فما فوق ما عدا ربة البيت. وتعتبر
إسرائيل من الدول القليلة التي اهتمت بموضوع التأمينات
الإجتماعية بشكل جدي. وبإستقراء وضع التأمينات الإجتماعية في
إسرائيل نلاحظ أن هناك عدداً من التأمينات التي طبقتها لم تعالجها
التشريعات الفلسطينية. أهم هذه التأمينات: تأمين الأمومة ويشمل
منحة الولادة ورسوم الولادة، تأمين الأولاد، تأمين البطالة، تأمين
مصابي حوادث العمل، تأمين الشيوخوخة، تأمين الخلف (الأرامل)،
مخصصات ضمان الدخل، وتأمين العجز.

دخل قانون التأمين الصحي الرسمي الإلزامي في إسرائيل حيز التنفيذ
في 1995/12/1، وأصبح إلزامياً على غرار التأمين الوطني. فكل
مقيم في إسرائيل في سن الثامنة عشر فما فوق (عدا ربة البيت) ملزم
بدفع رسوم التأمين الصحي مع رسوم التأمين الوطني إلى مؤسسة
التأمين الوطني. وينبغي على كل مقيم أن يكون مسجلاً في أحد
صناديق المرضى، ويحق له الحصول على الخدمات الصحية

¹⁴ لمزيد من المعلومات حول تشريعات الدول العربية المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية أنظر: الجدول المبينة لتوزيع

الإشتراكات في قوانين التأمينات الإجتماعية العربية، المرجع السابق، ص 35-44.

المنصوص عليها في القانون. وتقوم مؤسسة التأمين الوطني بتحويل الرسوم إلى صناديق المرضى وفقاً لقواعد حددها القانون. والحصول على مخصصات التأمين وتلقي العلاج في المستشفيات والعيادات التابعة لصناديق المرضى منوط بدفع رسوم التأمين الوطني.

ثانياً: على المستوى الوطني:

أما في فلسطين، فقد إقتصرت معالجة التشريعات التي كانت سارية المفعول قبل قدوم السلطة الفلسطينية على أنواع محددة من التأمينات الإجتماعية. فلا توجد أنظمة وطنية للتأمينات الإجتماعية بمختلف أنواعها من صناديق التقاعد والتأمينات الصحية وإصابات العمل ومخصصات البطالة وغيرها. هناك أنظمة خاصة بهذا النوع أو ذاك من التأمينات في بعض المؤسسات كل على حدة، الأمر الذي يؤدي إلى اختلاف المعايير والشروط التي تنطبق على الأشخاص من مؤسسة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر.

من خلال الإطلاع على مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني يتبين أن التأمينات التي ينص على تغطيتها تقتصر على إصابات العمل والتقاعد والعجز والوفاء، أما المستفيدون فهم:

1. العمال الذين يخضعون لأحكام قانون العمل الساري المفعول.
2. الموظفون العامون غير التابعين للتقاعد بموجب قانون الخدمة المدنية، ويشمل ذلك الموظف المصنف، الموظف بعقد، عامل

المياومة، والموظف في المؤسسات العامة ذات الإستقلال الإداري
والمالي.
3. من يصدر بشمولهم قرار من مجلس الوزراء.

الفصل الثاني أنواع التأمينات الإجتماعية

سيتم معالجة الموضوعات المتعلقة بهذا الفصل في مبحثين، يتعرض المبحث الأول منها للتأمينات العائلية، وتشمل: الإعانات العائلية، تأمين التقاعد، تأمين العجز، التأمين الصحي، وتأمين الأمومة. ويتعرض المبحث الثاني لتأمينات العمل، وتشمل: تأمين إصابات العمل، وتأمين البطالة.

المبحث الأول: التأمينات العائلية:

أولاً: الإعانات العائلية:

يقصد بالمنافع أو الإعانات العائلية جميع المزايا النقدية والعينية التي تهدف إلى تشجيع الاستقرار العائلي أو تشجيع التطور الطبيعي للأسرة أو للمساهمة في إعالة وحسن رعاية الأشخاص الذين يعولهم رب الأسرة. وتمنح هذه الإعانات بصفة دائمة، أو بواسطة تقديم المساعدات الخاصة في مناسبات معينة من حياة الأسرة، خاصة في بداية تأسيسها. ويجوز أن تستهدف الإعانات العائلية التشجيع على الإكثار من النسل.

استناداً للاتفاقية الدولية المتعلقة بالحد الأدنى للضمان الإجتماعي رقم 102 لسنة 1952، ورد في المادة 39 أنه يتوجب على الدولة العضو في الاتفاقية وتطبق قسم التعويضات العائلية الوارد في الاتفاقية أن

تمنح الأشخاص المشمولين بالحماية التعويضات العائلية، وفقا للتفاصيل الموضحة في المواد 40 إلى 52 من الإتفاقية.

وعلى سبيل المثال، تعرّض قانون الضمان الإجتماعي للمخصصات العائلية، وهي مخصصات مشروطة بالإقامة في بلجيكا، بإستثناء الطلبة البلجيكين الدارسين في الخارج. وتطبق سياسة المخصصات العائلية في بلجيكا بشكل واسع، حيث تشمل دفع مخصصات مالية زيادة على الراتب الشهري للعامل أو الموظف. ولكن التطور الواضح في القانون البلجيكي هو أن المخصصات العائلية تدفع حتى ولو لم يكن هناك وظيفة للشخص المستفيد، أو لم يكن يدفع إشتراكات شهرية، كأن يكون عاطلاً عن العمل أو غير قادر عليه. وإمتد تطبيق القانون إلى السجناء، حيث يتم منحهم مخصصات عائلية أثناء وجودهم في السجن، كما يشمل الأشخاص الذين تركوا أزواجاً أو أشخاصاً معاقين أو طلاباً حتى سن 25، هذا بالإضافة إلى شمول المخصصات العائلية لكافة الأشخاص الذين يعيلون أطفالاً.¹⁵

أما على المستوى العربي فإن بعض الدول العربية تقوم بتغطية الأعباء العائلية في إطار التنظيم القانوني للمساعدات الإجتماعية، وتقوم على تمويل تأمين المخصصات العائلية بواسطة إشتراكات أصحاب العمل والعمال. وتشارك الدولة في بعض الحالات في تغطية جزء من هذه الإشتراكات. وقد طبقت أربع دول عربية هذا النوع من التأمينات الإجتماعية، وهي المغرب وموريتانيا ولبنان وتونس.¹⁶

J. van Langendonck, **International Encyclopaedia of Law**, Volume 1 .¹⁵
social security law, (Kluwer. 1994), p 78.

¹⁶ محمد أحمد الشريف، مرجع سابق، ص 19.

وهناك دول عربية أخرى وضعت شروطاً للحصول على المنح العائلية مثل المغرب، التي إشتربت السكن في المغرب، وقضاء مائة وثمانية أيام متصلة أو غير متصلة من الإشتراك خلال الستة أشهر السابقة للإستفادة من الإعانات العائلية، في حين اشتراط القانون الموريتاني للإستفادة من الإعانات العائلية العمل 18 يوماً في الشهر أو 120 ساعة، وأن لا يكون أجر المؤمن عليه أعلى من الحد الأدنى للأجور. كذلك حدّدت بعض القوانين عدد المعالين الذين يمكنهم الاستفادة من الإعانات العائلية. فقد حصرت المغرب الإستفادة من هذه الإعانات بأربعة أولاد، والقانون الموريتاني حصر عدد المستفيدين بثلاثة أولاد، في حين لم يحدد القانون اللبناني عدد الأولاد المعالين.

تمنح الزوجة في لبنان تعويضاً بقيمة (125) ليرة لبنانية، والولد (55) ليرة لبنانية لغاية خمسة أولاد. وأنشأ قانون الضمان الإجتماعي اللبناني صندوقاً خاصاً للتعويضات العائلية صندوقاً يُموّل من الإشتراكات التي يدفعها أرباب العمل عن الأجيرين المتزوجين والعازبين على السواء.¹⁷

وأشتمل قانون الضمان الإجتماعي الأردني لسنة 1978 على المنح العائلية، وأعطى مجلس الوزراء صلاحية تحديد تاريخ البدء في تطبيق المنح العائلية والفئات المستفيدة منها، لكن لم يتم هذا الأمر حتى الآن. أما في النظام القانوني الفلسطيني فقد نظم قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الإعانات العائلية، وأعتبرها جزءاً من الراتب. وتتصّ المادة 35 من القانون على أن العالوة الإجتماعية تصرف

¹⁷ حسين عبد اللطيف حمدان، مرجع سابق، ص 279.

للزوج أو الزوجة غير الموظف/ الموظفة، وعن أبنائه وبناته حسب الفئات المقررة لكل منهم حتى بلوغهم سن الثامنة عشرة، على أن تستمر العلاوة لهم إذا كانوا يدرسون ولم يتجاوزوا سن الخامسة والعشرين، وفي حالة الإعاقة، وفي حالة البنت غير المتزوجة أو الموظفة، والمطلقة أو الأرملة غير الموظفة. أما بالنسبة لقانوني العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة فلم يلزم رب العمل بتقديم التعويضات العائلية. وكذلك الحال بالنسبة لمشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني الذي لم يعالج هذا الموضوع.

ثانياً: تأمين التقاعد:

يُعدّ تأمين التقاعد من أهمّ التأمينات الإجتماعية التي تُقدّم للأشخاص عندما يصلون إلى سن متقدمة (سن التقاعد)، ويُعدّ واجباً على المجتمع تكريم كبار السنّ الذين سبقوا وكانوا عمالاً أو موظفين لكي يتمكنوا من مواجهة متطلبات حياتهم المعيشية. فتأمين التقاعد يُمنح للمواطن بعد أن يكون قد عمل عدة سنوات في القطاع الخاص أو الحكومي وكانت تقطع من راتبه مبالغ معينة لهذا الغرض.

لقد تعرّض قانون الضمان الإجتماعي الأوروبي الموحد لتأمين التقاعد في المواد (25-30)، فحدد سن التقاعد ب 65 سنة، واشترط أن يكون المستفيد قد عمل 30 سنة أو أكثر وأنه مقيم في البلاد مدة 20 سنة حسب تعريف الإقامة في المادة الأولى من القانون المذكور. كما ويستحق الشخص الذي يعمل أقل من 15 سنة مخصصات تقاعد، لكن بنسب أقل.

أما قانون الضمان الإجتماعي البلجيكي فقد عالج مخصصات التقاعد تحت باب منح الحكومة، وتشمل مخصصات مالية لكبار السن، مخصصات العجز الناتجة عن المرض وتأمين عدم المقدرة على العمل، ومخصصات التقاعد المبكر التي يستفيد منها الأشخاص الذين يدفعون مخصصات أو إشتراكات التقاعد. وتوسّع القانون البلجيكي في مجال الفئات المستفيدة، بحيث شمل الأشخاص الذين لم يكونوا قد دفعوا إشتراكات التقاعد بصورة متواصلة، بسبب البطالة، عدم القدرة على العمل، الغياب عن العمل بسبب الإصابة، الانقطاع عن العمل من أجل رعاية الأطفال، والإنقطاع عن العمل بسبب الدراسة. ويُحسب المعاش التقاعدي بناء على ثلاثة أسس هي: طبيعة الوظيفة أو العمل، مقدار الراتب، والحالة العائلية.¹⁸

ونصّت إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لسنة 1952 على إستحقاق المؤمن معاشاً عند بلوغه الخامسة والستين، مع جواز وقف أو تخفيض المعاش إذا زاول صاحب المعاش عملاً بأجر. وحددت الحد الأدنى للمعاش بالنسبة للرجل المتزوج بـ40% من الأجر، بشرط إشتراكه 30 سنة في التأمين، أو مباشرة العمل طوال هذه المدة، أو إكمال مدة 20 سنة من الخدمة.

اتفقت قوانين التأمينات الإجتماعية في الدول المختلفة على تمويل التقاعد أساساً عن طريق الإشتراكات التي يؤديها أصحاب العمل والعمال، هذا بالإضافة إلى ريع استثمارها. لكن هذه القوانين اختلفت

18- J. van Langendonck, **International Encyclopaedia of Law**, Volume 1 . social security law, (Kluwer, 1994), p 132.

في تحديد نسبة إشتراك العامل وصاحب العمل. فعلى سبيل المثال، حدّدت مصر نسبة إشتراك العامل بواقع 10% من أجره، ونسبة إشتراك صاحب العمل بواقع 15%، هذا إضافة إلى 1% من الأجر الشهرية للمؤمن عليهم من خزانة الدولة. أما القانون الأردني والسعودي فحددا نسبة الإشتراك بـ 5% من الأجر بالنسبة للعامل و8% بالنسبة لصاحب العمل.¹⁹

وضعت غالبية القوانين العربية عدة شروط لإستحقاق معاش التقاعد، أهمها ما يلي:²⁰

أ. السن القانوني: فرقت التشريعات بين الذكور والإناث، فحدّدت سن التقاعد للرجل بـ 60 عاما وللمرأة بـ 55 عاما، إلا أن بعضها ساوى بين الرجل والمرأة من حيث سن التقاعد، مثل القانون المصري والسعودي والمغربي الذي حدّد السن بـ 60 عاما للرجل والمرأة.

ب. عدد محدد من الإشتراكات في التأمين أو عدد محدد من سنوات الخدمة. فقد اشترطت بعض القوانين تسديد عدد معين من الإشتراكات للحصول على معاش التقاعد، حدّتها مصر بـ 120 شهرا على الأقل بالنسبة للعاملين في جهاز الدولة، في حين حدّتها الأردن والسعودية والبحرين بـ 120 إشتراكا على الأقل، منها 36 إشتراكا متصلا خلال الخمس سنوات الأخيرة.

¹⁹ محمد أحمد الشريف ، مرجع سابق، ص 19.

²⁰ المرجع السابق، ص 20.

أما بالنسبة للتقاعد المبكر، فأجازت غالبية قوانين التأمينات الإجتماعية العربية الحصول على التقاعد المبكر إذا أكمل المؤمن عدد الإشتراكات المنصوص عليها في القانون ولم يبلغ سن التقاعد، على أن يتم تخفيض ذلك المعاش حسب سن المؤمن. فالقانون الأردني أجاز ذلك متى بلغت إشتراكات المؤمن عليه 15 سنة، وكان عمره 45 سنة على الأقل. أما القانون المصري والبحريني فأجاز ذلك متى بلغت الإشتراكات 240 إشتراكا.

وبخصوص نُظْم التقاعد المعمول بها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية في القطاعين الخاص والعام يتضح الآتي:

1. تأمين التقاعد في القطاع الخاص:

لم تنصّ تشريعات العمل النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة على تخصيص معاشات للتقاعد، كما أن قانون العمل الفلسطيني الجديد لم يتضمن أحكاما خاصة بمعاشات التقاعد. أما مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني فقد ألزمت المادة 36 منه أرباب العمل على تأمين العمال لديهم بتأمين التقاعد، في حين حدّدت المادة 37 من المشروع إشتراكات تأمين التقاعد على النحو التالي:

1. الإشتراكات التي يؤديها صاحب العمل بواقع 10% من أجور المؤمن عليهم لديه.

2. الإشتراكات الشهرية التي يؤديها المؤمن عليهم بواقع 5% من أجرهم.

3. المبالغ التي يؤديها المؤمن عليهم مقابل الإشتراكات عن المدد السابقة.

4. ما يمكن أن تساهم به خزينة الدولة بشكل عام.

5. الغرامات والفوائد المترتبة على عدم الإلتزام بنصوص القانون.
6. الهبات والإعانات والتبرعات والوصايا والقروض وأية مبالغ أخرى يوافق مجلس إدارة صندوق التأمينات الإجتماعية على قبولها.

يعاني القطاع الخاص الفلسطيني من عدم توفر صناديق التقاعد، بإستثناء بعض الصناديق المتوفرة بمبادرة فردية من بعض المؤسسات الخاصة التي تنشئ صناديق إِدخار للعاملين فيها، ولا تمنح راتباً تقاعدياً²¹. هذا إضافة إلى صناديق التقاعد الخاصة ببعض النقابات المهنية كنقابة المحامين، المهندسين، والأطباء. وفي ظل غياب صناديق التقاعد التي ينظمها قانون التأمينات الإجتماعية، فإن الحماية الوحيدة الإلزامية الملقة على عاتق رب العمل هي صرف مكافأة نهاية الخدمة.

نظّم قانون العمل الأردني المعدل والنافذ في الضفة الغربية مكافأة نهاية الخدمة ولم يتعرض للتقاعد، حيث حدّد في المادة 19 حالات الحصول على المكافأة، واشترطها بإنهاء عقد العمل بواسطة صاحب العمل أو العامل أو بمقتضى أحكام القانون. أما مقدار المكافأة فتحسب كالتالي:²² يستحق العامل راتب شهر كامل عن السنوات الثلاث

²¹ جميل هلال وآخرون، مرجع سابق. ص35.

²² تقضي المادة (18) فقرة (2) من قانون العمل الأردني رقم (21) لسنة 1965 ما يلي: "تخصب المكافأة المستحقة بموجب الفقرة (1) من هذه المادة على أساس أجر شهر واحد للعامل الذي يشغل بأجر شهري أو أربعة أسابيع للعامل الذي لا يعمل بأجر شهري عن كل سنة من السنوات الثلاث الأولى من استخدامه وأجر نصف شهر لكل عامل شهري أو أجر أسبوعين لكل عامل يعمل بأجر غير شهري عن كل سنة من السنوات التالية،

الأولى، ونصف راتب شهر عن باقي سنوات الخدمة، ويحسب الأجر على أساس آخر راتب تقاضاه العامل.

أما قانون العمل رقم (16) لسنة 1964 المطبق في قطاع غزة فقد نظم مكافأة نهاية الخدمة في المادة 48 منه، والتي قضت أنه في حالة إنتهاء عقد العمل أو إلغائه في العقود غير المحددة المدة، فإن العامل يستحق مكافأة عن مدة خدمته تحسب على أساس أجر نصف شهر عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى، وأجر شهر عن كل سنة من السنوات التالية. أما إذا استقال العامل فإنه يستحق ثلث المكافأة المنصوص عليها في المادة 48. ونصّت المادة 44 من قانون العمل الفلسطيني الذي اصبح ساري المفعول في شهر 2001/12 على أن للعامل الذي أمضى سنة من العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل على أساس آخر أجر تقاضاه دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحسب لهذا الغرض كسور السنة.

وحدّدت المادة 38 من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني شرطين لاستحقاق العامل لمعاش التقاعد، هما: أن يبلغ العامل سن الستين عاماً، وأن تبلغ إشتراكاته (120) إشتراكاً متصلاً خلال السنوات الخمس السابقة مباشرة على الاستحقاق، أو أن تبلغ إشتراكاته (180) إشتراكاً متقطعاً، ولكن يحق للعامل الاستمرار في

بحيث لا تزيد مجموع المكافأة عن أجور تسعة أشهر في الحالة الأولى، وأجور (36) أسبوعاً في الحالة الأخرى ... الخ".

العمل حتى بلوغه سن الخامسة والستين. ويحسب المعاش وفقاً للمادة 39 من المشروع المذكور بواقع جزء من خمسين من متوسط الأجر الشهري الذي اتخذ أساساً لتسديد الإشتراك خلال السنتين الأخيرتين عن كل سنة من سنوات الإشتراك بحد أقصى قدره (80%) من ذلك المتوسط وبتدنى (40%) منه. ويمكن توضيح ذلك بالمثال التالي:

لو فرضنا أن شخصاً عمل 20 عاماً، تقاضى في السنة الأخيرة من عمله 1000 دينار أردني شهرياً وفي السنة قبل الأخيرة 800 دينار أردني شهرياً، فإن متوسط الدخل يكون في هذه الحالة 900 دينار أردني. وعليه يتم احتساب معاش التقاعد على النحو التالي:

$$360 = 20 \times 900 \times (50 \div 1)$$

ويزداد معاش المؤمن عليه بمقدار (10%) للمعال الأول وبمقدار (5%) لكل من المعال الثاني والثالث. ويستحق العامل تعويضاً يؤدي دفعة واحدة في حالة عدم استيفائه شروط إستحقاق معاش التقاعد.

في الحالة الفلسطينية، يستدعي زيادة عدد المشاركين في صناديق التقاعد جعل حقوق التقاعد إلزامية وجماعية على مستوى القطاعات المهنية المختلفة وليس طوعية أو فردية. فلا يتم الإشتراك في الصندوق التقاعدي من كل فرد على حده، وبشكل مستقل، بل يتم شراء الاستحقاق التقاعدي عن طريق المؤسسة أو الشركة لكافة العاملين فيها. ويتطلب هذا إلزام الشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية والاتحادات المهنية المختلفة بتأسيس صناديق تقاعد تغطي جميع مستخدميها من خلال دمج صناديق التقاعد المعمول بها في

المؤسسات المتشابهة بهدف إنشاء صناديق موحدة. ومن شأن مثل هذا الجهد المساهمة في تخفيض تكلفة الاستحقاق التقاعدي مقارنة بحجم الراتب الفردي وحل الإشكاليات الناتجة عن صغر حجم الشركات والمؤسسات العاملة في الضفة والقطاع.

لا يعني الاقتراح السابق تشكيل صندوق تقاعدي وطني شامل، بل تشكيل مجموعة صناديق تقاعدية وتطوير مجموعة أنظمة تبعا للقطاعات المهنية المختلفة تكون مستقلة عن بعضها البعض، وتكون مستقلة أيضا عن القطاع الحكومي. وفي هذه الحالة يتحدد دور الدولة في الجانب التنظيمي والرقابي لضمان سلامة الإدارة والاستثمار وضمان مدى تقيد القطاعات المختلفة والمؤسسات في إشراك مستخدميها في التأمينات الإجتماعية. ومن إيجابيات هذا النظام تعزيز استقلالية صناديق التقاعد في القطاعات غير الحكومية، وإتاحة المرونة لها في إدارة هذه الصناديق وفق ما تراه مناسبا لاحتياجاتها واحتياجات مستخدميها.

2. تأمين التقاعد في القطاع العام:

يعاني نظام التقاعد في الضفة الغربية وقطاع غزة من مشاكل جدية سببها تعدد القوانين المنظمة لموضوع التأمين والمعاشات أو التقاعد.

أ. نظام التقاعد في الضفة الغربية:

هناك صناديق تقاعد وادخار تغطي العاملين في الضفة الغربية. ويغطي هؤلاء من خلال صناديق تقاعد أو ادخار مختلفة، فمنها ما هو تابع لمؤسسة حكومية ومنها ما هو تابع لمنظمات دولية أو لمنظمات أهلية أو لاتحادات مهنية، ومنها ما هو تابع للقطاع الخاص.

يُطبَّق في الضفة الغربية قانون التقاعد الأردني رقم (34) لسنة 1959²³. وقد قسم القانون الموظفين إلى قسمين: القسم الأول، الموظفون الذين يسري عليهم قانون التقاعد، أي جميع موظفي الحكومة الأردنية المدنيين المصنفين الذي يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة، والموظفون المعينون بمقتضى عقود تنصّ على تبعيتهم للتقاعد. أما القسم الثاني فلا يسري عليهم قانون التقاعد، وهم الموظفون غير المصنفين، والموظفون الذين تربطهم عقود خاصة غير مشروطة بسريان قانون التقاعد عليهم (المادتان 3 و 4 من القانون المذكور).

تُقتطع عائدات التقاعد من راتب الموظف التابع للتقاعد مباشرة، وتُقدّم العائدات أيراداً للدولة، وتؤدّى جميع المبالغ التي تُصرف للمتقاعدين من الميزانية العامة، وتبلغ قيمة المقتطعات حسب المادة (8) من القانون 7%. وعُدّلت هذه النسبة بناء على الأمر العسكري الإسرائيلي رقم 785 لسنة 1979 لتصبح 2% فقط²⁴. أما سن التقاعد فهو ستون سنة أو إكمال الموظف لخدمة لا تقل عن ثلاثين سنة مقبولة للتقاعد.

نظّم قانون التقاعد حقوق أفراد عائلة المتوفى في المادة 31، التي حدّدت أفراد عائلة الموظف المتوفى الذين لهم الحق في راتب التقاعد أو المكافأة أو التعويضات، وحصرتهم في الزوجة أو الزوجات، الأبناء الذين لم يكملوا السابعة عشرة من عمرهم، البنات العازبات أو

²³ نشر في الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ 1959/11/1. عدد 1449. ص 960.

²⁴ نشر في مجموعة المنشور والأوامر والبيّنات (الضفة الغربية) بتاريخ 1980/9/24، عدد 45. ص 97.

الأرامل أو المطلقات، والأم الأرملة أو المطلقة. كما يستطيع موظفو الخدمة المدنية الحصول على التقاعد في حالة المرض بشرط إتمام عشر سنوات من الخدمة على الأقل²⁵. كما ويستطيع الموظف طلب الإحالة على التقاعد بعد مضي 15 سنة من الخدمة. وإذا أنهى الموظف خدمته قبل إتمام عشرة سنوات فإنه يستحق مكافأة نهاية الخدمة فقط، أي راتب شهر عن كل سنة من سنوات الخدمة الثلاث الأولى، وراتب نصف شهر عن كل سنة من السنوات التالية. وإذا توفي الموظف بعد عشر سنوات من الخدمة فإن لأسرته الحق في تقاضي 50% من الراتب التقاعدي²⁶، وإذا توفي قبل ذلك فإن لأسرته الحق في تلقي مكافأة نهاية الخدمة فقط.

ب. نظام التقاعد في قطاع غزة:

ورث قطاع غزة قانون التقاعد الانتدابي رقم (1) لسنة 1944²⁷ والقانون رقم (15) لسنة 1943²⁸ القاضي بإنشاء صندوق الإيداع. وبعد استلام المصريين إدارة القطاع أصدر الحاكم الإداري المصري الأمر رقم (311) لسنة 1954 بشأن إنشاء صندوق للتأمين والإيداع لجميع الموظفين في الإدارة العامة. واستبدل هذا الأمر بواسطة القرار بقانون رقم (8) لسنة 1964 بشأن قانون التأمين والمعاشات لموظفي ومستخدمي وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية بقطاع غزة. ويقوم هذا النظام على أساس نظام التقاعد الممول، إذ يتم اقتطاع إشتراكات شهرية بواقع 10% من

²⁵ المادة 27 من قانون التقاعد المدني الأردني.

²⁶ المادة 35 من قانون التقاعد المدني الأردني.

²⁷ نشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1944/3/3، عدد 1321، ص.1.

²⁸ نشر في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1943/8/10، عدد 1281، ص.29.

مرتببات المنتفعين، توضع في صندوق التأمين والمعاشات الذي يُدار من قبل الإدارة العامة للتأمينات والمعاشات. وتساهم الدولة حسب المادة الثامنة من القانون بنسبة اثني عشر ونصف بالمائة. وعلى الموظف إتمام عشرين سنة خدمة مقبولة لاستحقاق معاش التقاعد بناء على تعديل من الأمر العسكري الإسرائيلي رقم 796 لسنة 1983²⁹، أو بلوغ سنّ الستين. والتعديلات التي أدخلت على هذا القانون قليلة سواء من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي أو من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية التي أنشأت مجلس إدارة بموجب القرار رقم (7) لسنة 1995. والتعديل الوحيد الذي جرى في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية تمّ بموجب القانون رقم (4) لسنة 1996.³⁰ ويقضي التعديل بمنح مكافأة نهاية خدمة للموظفين الذين تنتهي خدماتهم بواقع 15% من المرتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة.

هذا وقد وصدر مرسوم رئاسي يقضي بتوحيد معادلة احتساب راتب التقاعد لموظفي السلطة الوطنية الفلسطينية اعتباراً من 2001/9/1. وبموجب المرسوم الجديد يتم احتساب راتب التقاعد على أساس حاصل ضرب سنوات الخدمة بأخر راتب تقاضاه المتقاعد عندما كان على راس عمله مقسوماً على 450 بدلاً من 600، ما يعني عملياً زيادة راتب التقاعد بنسبة تصل إلى 30%. وبذلك تم تعديل نص المادة 19 من قانون التقاعد الأردني رقم 34 لسنة 1959 التي تنص على الآتي " يحسب راتب التقاعد الشهري للموظف الذي يستحق التقاعد على أساس ضرب مجموع عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في راتبه الشهري الأخير وتقسيم حاصل الضرب على ستمائة ولا

²⁹ نشر في مجموعة الماشير والأوامر والتعيينات (قطاع غزة) بتاريخ 1984/2/28، عدد 57، ص 6387.

³⁰ منشور في الوقائع الفلسطينية، نوفمبر 1996، عدد 15، ص 8.

يجوز أن يتجاوز راتب التقاعد الشهري في أية حال خمسة وسبعين في المائة (75%) من راتب الموظف الشهري الأخير".

ثالثاً: تأمين العجز:

عرّفت المادة الأولى من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية العجز بأنه فقدان المؤمن عليه لقدرته على العمل كلياً أو جزئياً بصفة دائمة أو مؤقتة، الذي حدده اللجنة الطبية سنداً لأحكام القانون. ونصّت المادة 35 من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية على أن يلتزم صاحب العمل والعامل بالتأمين لدى المؤسسة عن الشيخوخة والوفاة الطبيعيين.

يعالج مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني موضوع العجز بالنسبة للعمال فقط، في حين عالجت قوانين الدول المختلفة موضوع العجز للأشخاص بصفة عامة، دون حصرهم في العمال. فتأمين العجز في إسرائيل، على سبيل المثال، يؤمّن حدّاً من الدخل لمن تقلّصت قدرته على الكسب بعد أصابته بعجز. كذلك تدفع مؤسسة التأمين الوطني الإسرائيلي في نطاق تأمين العجز مخصصات للولد العاجز، ومخصصات خدمات خاصة للذين يعانون من درجة عجز بالغة، إضافة إلى مساعدة في التوجيه المهني. ويشترط للحصول على مخصصات العجز أن يكون العاجز المؤمن مقيماً في إسرائيل ويتراوح عمره ما بين 18 و 65 عاماً. ويستحق مخصصات العجز

الشخص الذي أُصيب بعاهة جسدية أو عقلية أو نفسية نتيجة مرض أو حادث أو ولادة، ولم تعد لديه القدرة على الحصول على أجر، أو أنه يحصل على أجر لا يتجاوز 25% من متوسط الأجر في الدولة. كذلك يجب أن يكون لدى الشخص عجز طبي ووظيفي بنسبة 40% على الأقل (ربة بيت 50% على الأقل). وتستحق ربة البيت المقيمة في إسرائيل مخصصات عجز أيضا إذا كان عمرها يتراوح ما بين 18 - 60 سنة، متزوجة وتعمل في شؤون منزلها، وزوجها مؤمن، وليس لديها القدرة على القيام بأعمال التدبير المنزلي بنسبة 50% أو أكثر في أعقاب عاهة أصابتها.

ويشمل تأمين العجز التأهيل المهني بحيث يستحق المؤمن الذي حدّد له عجز طبي بنسبة 20% فما فوق الحصول على مساعدة في تشخيص وتوجيه مهني، شريطة أن لا يكون قادرا على إعادة تأهيل مهني ملائم عقب إصابته بعاهة. وتدفع رسوم إعادة التأهيل لمن لا يحصل على مخصصات عجز، ولمن يستلم مخصصات عجز جزئية، وتدفع أجور ورسوم الدراسة ومستلزماتها، ومصاريف السفر من مكان الدراسة وإليه. كما تدفع المخصصات للولد العاجز بنسبة تتراوح ما بين 30% - 120% من المخصصات الكاملة للفرد.

ويستحق الحصول على مخصصات ولد عاجز كل من:

1. الطفل الذي لم يبلغ سن الثالثة من عمره ويعاني من تأخر خطير في النمو.
2. الولد الذي يتراوح عمره ما بين 3-18 سنة ويعتمد على الآخرين في تسيير أمور حياته اليومية أكثر من المعتاد بالنسبة لأبناء عمره،

كانتقل في البيت، واللبس، والاعتسال، وتناول الطعام، والأمور الصحية الشخصية.

3. الولد حتى سن 18 عاما والذي يحتاج إلى مراقبة دائمة للحيلولة دون تعريض نفسه أو الآخرين للخطر.

رابعاً: تأمين الأمومة:

سعت التشريعات المعاصرة إلى تنظيم عدة صيغ لمواجهة الآثار الناشئة عن الحمل والولادة، من أبرزها تحميل أصحاب العمل بعض التبعات الناشئة عنها من خلال إلزامهم بدفع أجور العمال خلال إجازات الولادة. لكن هذه الصيغة لا تحقق تغطية المخاطر الناشئة عن الولادة، فهي لا تضمن للنساء المنجبات سوى الحصول على أجورهن كاملة أو على جزء منها خلال فترة زمنية قصيرة، كما أنها تحمل أصحاب العمل العبء المالي الناشئ عن هذه المخاطر، مما يجعلهم يعزفون عن استخدام النساء.

نلاحظ أن الدول العربية التي طبقت نظام التأمين ضد المرض قامت أيضاً بتطبيق تأمين الأمومة، ما عدا موريتانيا التي طبقت تأمين الأمومة تحت باب المنح العائلية. ونلاحظ أن الإشتراكات التي يتم اقتطاعها هي إشتراكات واحدة للمرض والأمومة.³¹ ووضعت مختلف القوانين العربية للتأمينات الإجتماعية عدّة شروط للاستفادة من تأمين

³¹ محمد أحمد الشريف، مرجع سابق، ص. 25.

الولادة. فالقانون المصري اشترط أن لا تقل مدة الإشتراك عن عشرة أشهر، وهذا ما نصّ عليه القانون اللبناني، في حين أن القانون المغربي أجاز للاستفادة من تأمين الولادة أن يتم إثبات قضاء أربعة وخمسين يوماً من الإشتراكات خلال العشرة أشهر السابقة للتوقف عن العمل.

أما في إسرائيل فيهدف تأمين الأمومة بشكل خاص إلى ضمان ظروف مناسبة للأم وللمولود، وكذلك تعويض الأم العاملة التي فقدت دخلها بسبب الحمل والولادة. فمؤسسة التأمين الوطني تقدم منحة ولادة للأم عند الوضع في خلال مكوثها في المستشفى. أما من تستحق الحصول على منحة الإقامة في المستشفى ومنحة الولادة فهي الأم التي وضعت في المستشفى أو أُدخلت إلى المستشفى فوراً بعد الولادة (وضع مولود حي أو ولادة بعد 26 أسبوع حمل) وذلك إذا استوفت أحد الشروط التالية:

1. مقيمة في إسرائيل أو زوجة مقيم في إسرائيل حتى إذا تمّت الولادة خارج إسرائيل.
2. عاملة أجيّرة أو عاملة مستقلة مستخدمة في إسرائيل.
3. زوجة عامل أجيّير أو عامل مستقل زوجها مستخدم في إسرائيل لمدة ستة أشهر على الأقل بصورة متواصلة قبل الولادة.

تدفع مؤسسة التأمين الوطني في رسوم ولادة للمرأة العاملة التي خرجت في إجازة ولادة. وتهدف هذه الرسوم إلى تعويض الأم عن فقدانها لأجرها أو دخلها خلال الفترة الزمنية التي لا تعمل فيها جراء الحمل والولادة. وتستحق رسوم الولادة كل من العاملة الأجيّرة، أو العاملة المستقلة التي تعمل في إسرائيل، أو المرأة التي أنجبت ودُفعت

عنها رسوم التأمين عن 10 أشهر من أصل 14 شهراً أو 15 شهراً من أصل 22 شهراً قبل توقفها عن العمل.

تباينت تشريعات الدول المختلفة في تعاملها مع التعويضات النقدية التي تدفع للمرأة العاملة في حال إنقطاعها عن العمل. فالقانون اللبناني ينصّ على ثلثي متوسط الأجر ولمدة عشرة أسابيع، في حين أن القانون المصري ينصّ على 65% من الأجر طيلة مدة إجازة الحمل، بينما يعادلها القانون الجزائري بالأجر اليومي ولمدة 14 أسبوعاً.

أما قانون العمل الفلسطيني فقد نصّ على تخفيض ساعات العمل اليومية للمرأة الحامل ساعة على الأقل، وذلك قبل التاريخ المتوقع للوضع بشهر. كما أعطاهم الحق في إجازة وضع مدفوعة الأجر لمدة عشرة أسابيع إذا مضى على عملها ستة أشهر، وإجازة مرضية خاصة في حال كان المرض ناجماً عن الحمل والوضع تكون بدون أجر لمدة ثلاثة أشهر.

المبحث الثاني: التأمينات العمالية:

نعالج في هذا المبحث نوعين من التأمينات العمالية هي: تأمين إصابات العمل، وتأمين البطالة.

أولاً: تأمينات إصابات العمل:

تضمنت المواد من 31 إلى 38 من قانون الضمان الإجتماعي الأوروبي الموحد الأحكام المتعلقة بتأمينات إصابات العمل. واعتبرت هذه المواد حالة عدم القدرة على العمل الناتجة عن إصابة العمل، مما

ينتج عنها انقطاع الدخل أو فقدان القدرة الشرائية في حكم إصابة العمل. كما يعتبر هذا القانون فقدان مصدر الدخل للأرملة والأطفال الناتجة عن الوفاة إصابة عمل أيضا. وتشمل الرعاية في حالات الإصابات الطب العام، العناية الخاصة بشكل يتضمن الزيارة المنزلية، التمريض سواء في مؤسسات المستشفى أو في مؤسسات طبية أخرى، طب الأسنان بما فيها الخدمات الطبية أو الجراحية للأسنان، وتشمل عمليات الترقيع والتصلح.

أما قانون الضمان الإجتماعي البلجيكي فينصّ على حق العمال في الاستفادة من تأمين إصابة العمل. ويستفيد من هذا التأمين العمال الذين يتقاضون أجرا ويُقتطع من أجورهم لهذا التأمين. والمقصود بإصابة العمل حالات الإصابات بالأمراض الناتجة عن العمل أو ما يطلق عليه الأمراض المهنية، ويستثنى من ذلك الخدم داخل المنازل. أما المتربون والطلاب فمشمولون بالحماية من مخاطر الإصابة بالأمراض.³²

أما على الصعيد العربي فقد أجمعت القوانين العربية للتأمينات الإجتماعية على أن إصابة العمل هي الإصابة التي تنتج عن حادث يقع أثناء تأدية العمل أو بسببه. كذلك نصّت هذه القوانين على إعتبار الإصابة الناتجة عن حادث يقع للمؤمن عليه في الطريق من وإلى مكان العمل بحكم إصابة العمل. لكن بعض الدول أجمعت عن بيان المقصود بإصابة العمل، كالقانون الكويتي والقانون اللبناني. أما القانون الجزائري فاعتبر في حكم حوادث العمل الحوادث التي تقع

أثناء نشاطات الحزب أو المنظمات الجماهيرية أو الاتحادات المهنية أو أثناء الأنشطة التي تنظم في إطار الجمعيات أو أثناء القيام بعمل من الأعمال أو إنقاذ شخص معرض للهلاك، وذلك حتى وإن لم يكن المصاب نتيجة هذه الأعمال مؤمناً.³³

المادة الأولى من مشروع قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000 فقد عرّفت إصابة العمل بأنها الحادث الذي يقع للعامل أثناء العمل أو بسببه أو أثناء ذهابه لمباشرة عمله أو عودته منه. ويُعتبر في حكم ذلك الإصابة بأحد أمراض المهنة التي يحددها النظام. وتتحقق إصابات العمل عند قيام رابطة سببية بين الإصابة وبين العمل الذي يزاوله العامل لحساب صاحب العمل، والذي يكون العامل خلاله تحت إشراف وإدارة صاحب العمل. وتضمن الفصل الرابع من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني تأمين إصابات العمل والأمراض المهنية. وبحسب المادة 18 من مشروع القانون المذكور، فإن تأمين إصابات العمل وأمراض المهنة تشمل تقديم العناية الطبية التي تستلزمها الحالة المرضية، والبدلات اليومية للعجز المؤقت عن العمل، إذا أصبح المصاب غير قادر على العمل بسبب الحادث، والمعاشات الشهرية للمستحقين، ونفقات الجنازة.

أما بالنسبة للعناية الطبية في حالة إصابة العمل، فنجد أن إتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لسنة 1952 المتعلقة بالحد الأدنى للضمان الإجتماعي، والإتفاقية الدولية رقم 121 لسنة 1964 المتعلقة بالتعويضات في حالات طوارئ العمل والأمراض المهنية، تقضيان بأن تشمل العناية الطبية ما يلي:

³³ محمد أحمد الشريف ، مرجع سابق، ص 14.

1. العناية الطبية العامة، في المستشفيات أو خارجها، بما فيها زيارة المنزل.
2. عناية طب الأسنان.
3. عناية الممرضات، سواء في المنزل أو المستشفى أو أية مؤسسة طبية أخرى.
4. العناية في المستشفى أو في منزل النفاهة.
5. لوازم الأسنان أو اللوازم الصيدلية أو أية لوازم طبية أو جراحية.
6. العناية التالية في أماكن العمل، ولكن ضمن إطار الممكن:
 - أ. العناية الطارئة لضحايا الحوادث الخطيرة.
 - ب. عناية الجروح التي لا تتطلب التوقف عن العمل.

اتفقت القوانين العربية على مبدأ إستفادة المؤمن من تأمين العناية الطبية في حالة إصابة العمل، إلا أنها اختلفت في تحديد حجم المنافع. فقد اشتملت المنافع المقررة للمؤمن في حالة إصابة العمل على ما يلي:

1) العناية الطبية: وتشمل المعالجة الطبية، الإقامة في المستشفى، الفحوصات والتحاليل وصور الأشعة والعمليات الجراحية، وصرف الأدوية اللازمة طيلة فترة العلاج، يشمل صرف نفقات انتقال المصاب من وإلى موقع حدوث الحادث والمسكن ومكان العلاج، هذا بالإضافة إلى توفير الخدمات التأهيلية، بما في ذلك الأطراف الصناعية.³⁴

2) البدلات اليومية للعجز المؤقت عن العمل: وتدفع إذا أصبح المصاب غير قادر على العمل بسبب الإصابة. واتفقت القوانين

³⁴ محمد أحمد الشريف ، مرجع سابق، ص 15.

العربية على أن يستمر صرف هذا البدل إلى أن تتحقق إحدى الحالات التالية: الوفاة أو العجز الدائم أو الشفاء.

(3) التعويض عن العجز الجزئي الدائم: قضت قوانين التأمينات الإجتماعية العربية بإستحقاق العامل المصاب تعويضا نقديا يؤدي دفعة واحدة.

(4) معاش العجز الجزئي الدائم: قضت القوانين العربية للتأمينات الإجتماعية بإستحقاق المصاب المؤمن عليه معاشاً (راتباً) شهريا إذا نتج عن الإصابة عجز جزئي دائم بنسبة تفوق النسبة التي تم تحديدها للحصول على تعويض الدفعة الواحدة المحددة سابقا. وقد اتفقت مختلف القوانين العربية على أن مقدار هذا المعاش يحسب على أساس معاش العجز الكلي الدائم مضروبا في نسبة العجز.

(5) معاش العجز الكلي الدائم: أجمعت القوانين العربية على إستحقاق المؤمن عليه الذي أصيب بعجز كلي دائم معاشا شهريا، إلا أنها اختلفت في طريقة احتسابه. فالقانونان الأردني والسعودي قررا أن هذا المعاش يعادل 75% من الأجر الخاضع للإشتراك. أما القوانين المصرية والبحرينية والعراقية فجعلت معاش العجز الكلي الدائم 80% من الأجر الخاضع للإشتراك.

(6) معاش الوفاة (الورثة أو الخلف): اتفقت القوانين العربية على أنه إذا نتج عن الإصابة وفاة المؤمن عليه استحق الورثة معاشا يعادل العجز الكلي الدائم .

أما في الحالة الفلسطينية، فقد نظم قانونا العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة الالتزامات التي تقع على عاتق رب العمل في حالة إصابة العامل أثناء العمل. إلا أن الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (536) لسنة 1976 عدل أحكام قانون العمل النافذ في قطاع غزة، في حين عدل الأمر العسكري رقم (663) لسنة 1976 أحكام قانون

العمل الأردني النافذ في الضفة الغربية. وقد وفرّ التعديلات المذكوران حماية أفضل للعامل الذي يتعرض لإصابات العمل والأمراض المهنية. وتضمن الأمران العسكريان المذكوران أحكاماً موحدة نلخصها بما يلي:

- تغطية المصاريف الطبية: وهنا يلتزم رب العمل بتغطية كامل المصاريف الطبية الناشئة عن الإصابة أو المرض المهني.
- تغطية التوقف عن العمل أثناء فترة العلاج: إذا نشأ عن الإصابة عجز مؤقت عن العمل، فللعامل الحق في الحصول على أجره عن يوم إصابته بالضرر. وإذا تجاوز التوقف عن العمل ثلاثة أيام، يحق للعامل الحصول على 75% من أجرته اليومية شريطة ألا يتجاوز تعطله 180 يوماً.
- تعويض العامل في حالة العجز الكلي.

المؤسسة العامة للتأمينات الإجتماعية ملزمة بناء على نص المادة 19 من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني أن تقدم العناية الطبية في حالة إصابات العمل والأمراض المهنية، وذلك إلى حين شفاء المصاب. وتشمل العناية الطبية تكاليف المعالجة الطبية، الوصفات الطبية، الإقامة في المستشفى، نفقات انتقال المصاب من مكان عمله أو سكنه إلى جهة العلاج، الخدمات التأهيلية للعامل المصاب إذا كان بحاجة إلى أطراف وأجهزة صناعية تعويضية، ونفقات إعادة التأهيل المهني والوظيفي التي قد يحتاجها المصاب.

يلاحظ بوضوح مدى تدني التعويض الذي يحصل عليه العامل الفلسطيني المصاب أو المتوفى، وذلك مقارنة بقوانين بعض الدول، وبما تقدمه قوانين الضمان الإجتماعي والتأمينات الإجتماعية في

البلدان المجاورة. ففي مصر³⁵ هناك نظام متكامل للحماية ضد إصابات العمل في قانون التأمين الإجتماعي رقم (79) لسنة 1975³⁶. هذا القانون وسّع نطاق العاملين الذين تشملهم الحماية، كما وسّع من مفهوم إصابات العمل لتشمل حادث العمل وحادث الطريق وأمراض المهنة والإرهاق أو الإجهاد من العمل. وحدد حقوق العامل المصاب بإصابة العمل، بحيث تشمل الحق في العلاج والرعاية الطبية، الحق في تعويض الأجر، والحق في المعاش والتعويض.

ثانياً: تأمين البطالة:

يُقصد بالبطالة توقف العامل عن العمل لأمد طويل، بسبب عدم حصوله على فرصة عمل، رغم إمتلاكه القدرة عليه، ورغبته فيه، وسعيه إليه³⁷. وقد عرّفت المادة 20 من الإتفاقية الدولية بخصوص الحد الأدنى للضمان الإجتماعي رقم 102 لسنة 1952 البطالة بأنها "تعليق الكسب كما هو محدد في التشريع الوطني والنتاج عن عدم التمكن من الحصول على عمل مناسب لشخص مشمول بالحماية قادر على العمل ومستعد له".

نستنتج من هذا التعريف أن الشخص يُعتبر عاطلاً عن العمل إذا تحققت الشروط التالية:

1. أن يكون الشخص قادراً على العمل.

³⁵ يلاحظ أن نسبة التعويض متدنية أيضاً في القانون المصري، ولكن على الأقل يقدم القانون حماية متكاملة.

³⁶ نشر في موسوعة مصر للتشريع والقضاء، الجزء التاسع، ط1 (الجيزة)، مركز حسني للدراسات القانونية، (1988)، ص6.

³⁷ حسين عبد اللطيف حمدان. مرجع سابق. ص 58.

2. أن يكون راجباً في العمل.
3. أن يبحث عن العمل عن طريق مكاتب التشغيل.
4. أن لا يجد عملاً.

تُعتبر البطالة أحد الأخطار الإجتماعية المهمة التي تهدد مورد عيش العامل وأسرته. وتواجه الدول المختلفة هذه المشكلة بطرق متباينة، وتتصدى لها بأساليب متنوعة، لما لها من آثار اقتصادية وإجتماعية خطيرة. ويهدف تأمين البطالة إلى تخفيف الآثار الاقتصادية والإجتماعية للبطالة على العامل وعلى أسرته، وذلك عن طريق دفع معونة مالية أسبوعية أو شهرية خلال مدة بحثه عن عمل جديد ضمن فترة زمنية محددة قانوناً³⁸.

على سبيل المثال، يعطي قانون الضمان الإجتماعي البلجيكي الأشخاص المقيمين في بلجيكا معاشات في حالة عدم القدرة على العمل. وتشمل الحماية حسب هذا القانون الأشخاص الذين عليهم واجب دفع إشتراكات مقتطعة من الأجور. أما موظفو القطاع العام، فتنطبق عليهم شروط خاصة تتضمن حماية أفضل،³⁹ إذ تشمل الحماية دفع مخصصات نقدية تغطي عدداً من المخاطر قصيرة الأجل، كالإنقطاع عن العمل لمرض أو حادث، أو خلال فترة الأمومة، أو المخاطر طويلة الأجل، كعدم القدرة على العمل لفترة طويلة، أو الوفاة.⁴⁰

³⁸ عامر سلمان عبد الملك، الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 1998)، ص 798.

39- J. van Langendonck. **International Encyclopaedia of Law**. Volume 1 . social security law, (Kluwer, 1994). p 87.

40- *ibid*, P. 88

تأمين البطالة في إسرائيل يرمي إلى ضمان دخل للعاطل عن العمل لفترة محددة. وتدفع مخصصات البطالة لفترة أقصاها 175 يوماً، للعاطل عن العمل الذي يبلغ 45 عاماً فما فوق، وللعاطل عن العمل الذي يعيل ثلاثة أشخاص فأكثر. بينما تدفع مخصصات البطالة لفترة أقصاها 138 يوماً للعاطل عن العمل في غير الحالتين السابقتين.

ويستحق الحصول على مخصصات ضمان الدخل الشخص المقيم في إسرائيل الذي لا يستطيع أن يضمن لنفسه دخلاً يوفر ضرورات العيش، شريطة أن لا يكون مستحقاً لمخصصات أخرى. كما ويستحق المقيم في إسرائيل الذي يقل دخله عن الحد الأدنى من الدخل الحصول على مخصصات تكميلية. كذلك يستحق الحصول على هذه المخصصات كل من العاطل عن العمل، والمريض الذي لا يستطيع العمل أكثر من 30 يوماً متواصلاً والمنخرط في تأهيل مهني أو إعادة تأهيل مهني، والرجل البالغ من العمر 65 عاماً فأكثر، والمرأة البالغة 60 سنة فأكثر، والأرملة والأولاد في رعايتها، والأب المتزوج الذي يعيش أولاده تحت رعايته، والشخص الذي يرعى مريضاً في أسرته، والسجين الذي أطلق سراحه بعد قضاء 6 أشهر متتالية في السجن، والمدمن على المخدرات والكحول.

وتأخذ كل من مصر وليبيا والجزائر بنظام تأمينات البطالة، حيث ينظم تأمين البطالة في مصر القانون رقم (79) لسنة 1975. ويتم تمويل التغطية لهذا التأمين من قبل صاحب العمل بواقع 2% من الأجر. وهناك شروط معينة للاستفادة من هذا التأمين أهمها أن يكون

المؤمن عليه مشتركا في التأمين لمدة ستة أشهر على الأقل، منها ثلاثة أشهر متصلة تسبق مباشرة طلب الحصول على تعويض البطالة، على أن لا يكون المؤمن قد استقال من الخدمة. ويبلغ مقدار التعويض 60% من الأجر الأخير للمؤمن عليه، ويستحقه ابتداء من اليوم الثامن لتاريخ انتهاء الخدمة أو عقد العمل. ويستمر صرف التعويض إلى اليوم السابق لتاريخ الالتحاق بالعمل أو لمدة 16 أسبوعا أيهما أسبق، ويمكن أن تمتد إلى 28 أسبوعا إذا كانت مدة الإشتراك في التأمين تتجاوز 24 شهرا.⁴¹

⁴¹ محمد أحمد الشريف ، مرجع سابق، ص 29 - 30

الفصل الثالث إدارة التأمينات الإجتماعية

يُعالج موضوع هذا الفصل في بحثين، يتعرض المبحث الأول لإدارة التأمينات الإجتماعية، بينما يتعرض المبحث الثاني لمصادر تمويل التأمينات الإجتماعية.

المبحث الأول: إدارة التأمينات الإجتماعية:

لم تحدد المعايير الدولية طريقة إدارة التأمينات الإجتماعية، وتركت الأمر لكل دولة لتحده وفقاً لظروفها⁴². ولتنفيذ نظام التأمينات الإجتماعية على نحو سليم، ولتعزيز ثقة المشاركين فيه، لا بدّ من توافر إدارة جيدة للإشراف على جباية الأموال، وتقديم المخصصات للمستحقين، وإتخاذ الإجراءات المناسبة لتطبيق نظم التأمينات الإجتماعية وتطويرها لتشمل فئات أوسع من الجمهور.⁴³

يسود في معظم دول العالم نموذجان إداريان للتأمينات الإجتماعية. يعتمد الأول على الإدارة الذاتية وعلى الإقرار بحق المشاركين في التأمينات الإجتماعية في إدارة شؤونهم بواسطة هيئة ممثلة عنهم، يتم اختيارها بالانتخاب وتتمتع باستقلالية مالية وإدارية واسعة. هذه الإدارة الذاتية تخضع لرقابة الدولة، ضماناً لحقوق المساهمين. أما النموذج الثاني فيتمثل بالإدارة الحكومية للتأمينات الإجتماعية، ويكون عن طريق تولي الدولة إدارة التأمينات الإجتماعية بصورة مباشرة

⁴² عامر سلمان عبد الملك، مرجع سابق، ص 36.

⁴³ جميل هلال وآخرون، مرجع سابق، ص 10.

من خلال هيئاتها المختصة، بحيث تعتبر مؤسسة الضمان جزءاً من مؤسسات الدولة. وقد أخذت بريطانيا بهذا النموذج الثاني حيث أسندت إدارة الضمان إلى وزارات التأمين الإجتماعي والصحة والعمل. وعهدت معظم الدول العربية إدارة معظم التأمينات الإجتماعية إلى مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية، ونصّت على ذلك قوانين التأمينات الإجتماعية. وأخذت معظم الدول العربية بمبدأ الشراكة الثلاثية لمجلس الإدارة الذي يتكون من ممثلين عن أصحاب العمل، وعن العمال، بالإضافة لممثلين عن الوزارات المعنية. ويتأسس مجلس الإدارة في غالبية الدول العربية وزير العمل والشؤون الإجتماعية.

ذهبت بعض الدول مثل الكويت إلى إنشاء أكثر من صندوق يختص كل منها بتغطية نوع من التأمينات الإجتماعية، أو لتغطية فئات معينة كما في مصر وتونس. ففي مصر هناك صندوق خاص بتأمينات العاملين بالجهاز الإداري للدولة وبالهيئات العامة، وصندوق تأمينات آخر للعاملين بالمؤسسات العامة وبالوحدات الاقتصادية وبالقطاعات التعاونية والخاص. وتقوم هيئة عامة مستقلة ومنفصلة بإدارة كل صندوق، وحددت أغلبية القوانين صلاحيات ومهام مجلس الإدارة في وضع السياسات والخطط الخاصة بالتأمينات الإجتماعية، إقرار الموازنة والتقارير المالية والإدارية، وضع خطط الاستثمار الإجتماعية، قبول الهبات والتوصيات، وضع النظم الإدارية الخاصة بالمؤسسة والموظفين، ورفع التوصيات بخصوص القضايا التي سيتخذ بشأنها مجلس الوزراء قرارات.⁴⁴

⁴⁴ محمد أحمد الشريف ، مرجع سابق، ص 12.

أما فيما يتعلق بالوضع الفلسطيني، فقد قضت المادة الخامسة من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية بإنشاء المؤسسة العامة للتأمينات الإجتماعية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري. وقضت المادة السادسة بإنشاء مجلس إدارة المؤسسة العامة، يتكون من وزير العمل رئيساً، عضوية المدير العام الذي يعين من قبل رئيس السلطة الفلسطينية، إضافة إلى عضو لا نقل درجته عن مدير عام عن كل من وزارات العمل والصحة والمالية، وثلاثة أعضاء يمثلون العمال، وثلاثة أعضاء يمثلون أرباب العمل. وحددت المادة العاشرة من مشروع القانون ذاته مهام مدير عام المؤسسة في تنفيذ السياسة العامة ذات العلاقة بالتأمينات الإجتماعية، والأشراف على موظفي ومستخدمي المؤسسة، ووضع الموازنة الخاصة بالمؤسسة، والأشراف على تحصيل الأموال وصرف المستحقات، ووضع الأنظمة الكفيلة بتنفيذ القانون.

المبحث الثاني: مصادر التمويل:

تعتمد الدول استراتيجيات مختلفة للحفاظ على حد أدنى من مستوى المعيشة لمواطنيها. وتتباين هذه الاستراتيجيات في نواحي عدة منها طريقة تمويل صناديق التأمينات الإجتماعية، ومدى اعتمادها على المساهمة المنتظمة لأفراد المجتمع أو على ميزانية الدولة.⁴⁵ ويكون النظام الذي يعتمد على المساهمة المباشرة للأفراد مستقلاً عن الدولة بما في ذلك الإستقلال الإداري. أما النظام الذي يعتمد على الدولة فيتضمن بالعادة بعداً توزيعياً.

⁴⁵ جميل هلال وآخرون، مرجع سابق، ص 6.

باستعراضنا لقوانين التأمينات الإجتماعية في الدول العربية يظهر أن أنظمة التأمينات الإجتماعية فيها تأخذ بأسلوب التمويل المتعدد المصادر، من العمال وأصحاب العمل والموازنة العامة للدولة. وتتلخص الموارد المالية الأساسية للتأمينات الإجتماعية بما يلي: (1) إشتراكات أصحاب العمل والعمال، (2) عائدات استثمار أموال التأمينات الإجتماعية، (3) مساهمة الدولة في تمويل نظم التأمينات الإجتماعية، التي تختلف من دولة إلى أخرى، فمنها من تساهم في نوع معين من التأمينات دون الآخر، ومنها من تساهم في جميع أنواع التأمينات، ومنها من تساهم في تغطية النفقات الإدارية فقط.

وتستخدم معظم أنظمة التأمينات الإجتماعية في الدول المختلفة إحدى طريقتين أساسيتين لتدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية التكاليف. هاتان الطريقتان هما:⁴⁶

أولاً: التمويل بواسطة الإشتراكات المهنية:

يتم التمويل في حالة نظام الإشتراكات عن طريق الاقتطاع من أجور العمال ومن أرباح أرباب العمل. ويحدّد حجم الاقتطاعات بصورة متناسبة مع تكاليف الضمان. لذا اختلفت تشريعات الضمان في تحديد قيمة الإشتراكات، فمنها من يربطها بالأجر، ومنها من يحددها بمبلغ مقطوع ثابت. وفيما يخص الإشتراكات المرتبطة بالأجر فإنها تحدّد بنسب متدرجة من الأجر أو على أساس فئات الأجور، فيُحسب الإشتراك على أساس الأجر المتوسط لكل فئة أو شريحة من شرائح الأجور. وتعتبر الإشتراكات المتناسبة مع الأجور أكثر عدالة وأقل عبئاً على المشترك. كما تعتبر أكثر مرونة في توفير الأموال اللازمة

⁴⁶ المرجع السابق، ص 9.

لتغطية نفقات الضمان، خاصة في البلدان المعرضة لارتفاع سريع في معدلات الأجور والأسعار. وقد تساهم الدولة في صندوق التأمينات الإجتماعية بقدر ما تسمح به مواردها ويقدر المسؤولية التي تريد تحملها إزاء المخاطر التي يتعرض لها المؤمنون. وقد ينفرد أرباب العمل في تمويل بعض فروع التأمينات الإجتماعية كضمان إصابات العمل والأمراض المهنية وضمان تعويض العائلة.

حدّدت المادة 17 من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني قيمة الإشتراكات الشهرية المؤداة من صاحب العمل كتأمين ضد إصابات العمل والأمراض المهنية بواقع 2% من أجور العمال⁴⁷. أما بخصوص تأمين التقاعد والعجز والوفاء، فقد حدّدت المادة 36 من المشروع نسبة الإشتراك بـ (10%) يؤديها صاحب العمل وبـ (5%) يؤديها المؤمن عليهم.⁴⁸

وتجدر الإشارة إلى أن فرض نسبة عالية من الإشتراكات قد يكون ذا أثر سلبي على التشغيل، وقد يكون سبباً في ارتفاع معدلات البطالة نتيجة إجماع أرباب العمل عن التوظيف لتخفيف النفقات الناجمة عن دفع الإشتراكات. وتصل نسبة الإشتراكات إلى 25-30% في بعض البلدان، كالنمسا وبلجيكا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا والسويد⁴⁹.

⁴⁷ وتعدّ هذه النسبة ماثلة لما ورد في المادة 24 من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم 30 لسنة 1978.

⁴⁸ حدد قانون الضمان الاجتماعي في المادة 40 مقدار الإقتطاعات من صاحب العمل بـ 8%، والمقتطعة من أجور

العمال بـ 5%.

⁴⁹ سليمان الصبيحي، وجهات وتغييرات حديثة في أنظمة الضمان الاجتماعي في الدول الأوروبية (عمان، دراسة غير منشورة) ص4.

ثانياً: التمويل بواسطة الضرائب:

قد تلجأ الدولة إلى تغطية تكاليف الضمان الإجتماعي عبر الضرائب المباشرة أو غير المباشرة في حال شمول التأمينات الإجتماعية جميع المواطنين، بحيث يخصص للضمان حصة من الموازنة العامة. وفي هذه الحالة تعتبر الدولة مسؤولة مباشرة عن تقديم مساعدات عامة للمستحقين من ميزانيتها. غير أن لهذه الطريقة مشكلاتها وبخاصة في الدول الفقيرة بحكم ارتفاع نسبة الفقراء ونسبة العمالة في القطاع غير الرسمي الذي لا يدفع ضرائب. لذلك تلجأ بعض الدول إلى المساهمة في تمويل بعض أنواع التأمينات الإجتماعية كالتأمينات الصحية ومخصصات الأمومة.

قضت المادة الخامسة فقرة 2 من مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني بإنشاء صندوق للمؤسسة. وحددت المادة 11 موارد الصندوق في الإشتراكات الشهرية التي يؤديها أصحاب الأعمال والعمال، وحصيلة استثمارات أموال الصندوق، والإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يقرّر المجلس قبولها، والمساعدات التي من الممكن أن تقدمها خزينة الدولة.

الخاتمة : استنتاجات وتوصيات

من مجمل ما جاء في هذا التقرير، وبعد استعراض أحكام عدد من الاتفاقيات والتشريعات العربية والدولية المتعلقة بالتأمينات الإجتماعية، فضلا عن استقراء ما جاءت به مشاريع القوانين الفلسطينية المتعلقة بهذا الشأن، نسجل الاستنتاجات التالية:

1. إفتقر النظام القانوني الفلسطيني إلى نظام شامل ومتكامل للتأمينات الإجتماعية، ولا يوجد تشريع خاص للضمان الإجتماعي أو التأمينات الإجتماعية. لكن تمّ توفير بعض أنواع التأمينات الإجتماعية من خلال تشريعات خاصة.
2. نتج عن تعدد مصادر القانون من تشريعات انتدابية وأردنية ومصرية وأوامر عسكرية ثم فلسطينية، صعوبات في التعرف على التشريعات السارية، وتداخل في صلاحيات الدوائر والهيئات الحكومية الفلسطينية.
3. الحماية التي توفرها التشريعات الفلسطينية المتعلقة بالقطاع العام أفضل بكثير من الحماية التي توفرها التشريعات المتعلقة بالقطاع الخاص.
4. هناك فراغ تشريعي فيما يتعلق بتقديم خدمة التأمين الصحي للقطاع الخاص، وكذلك فيما يتعلق بالحماية ضد البطالة.
5. عدم كفاية الحماية التي توفرها التشريعات السارية فيما يتعلق بإصابات العمل والأمراض المهنية.
6. التعويضات العائلية في القطاع الخاص غير منظمّة بتشريعات ملزمة وموحدة.
7. التأمينات التي تم التطرق إليها في مشروع قانون التأمينات الإجتماعية محدودة، وتطبق على الطبقة العاملة فقط،

ويمكننا أن نطلق عليها تأمينات عمالية، وليس تأمينات إجتماعية.

التوصيات:

1. ضرورة العمل على سنّ التشريعات المنظمة لأنواع التأمينات الإجتماعية المختلفة التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية، ودرجت على تبنيها معظم الدول. هذا مع فحص إمكانية التدرج في تطبيق هذه التأمينات، وذلك لتجاوز أي إرباك يمكن أن يحدثه تطبيق كافة أنواع التأمينات الإجتماعية دفعة واحدة.
2. ضرورة استمرار صناديق التقاعد في القطاع الحكومي في نظامها الإلزامي، مع الحرص على توحيد صناديق التقاعد المتعددة في الضفة الغربية وقطاع غزة في صندوق وطني واحد.
3. ضرورة إلزام الشركات الخاصة والمنظمات غير الحكومية والاتحادات المهنية المختلفة بتأسيس صناديق تقاعد تغطي جميع مستخدميها، ودمج صناديق التقاعد المعمول بها في المؤسسات المتشابهة بهدف إنشاء صناديق موحدة تعمل حسب معايير موحدة.
4. ضرورة إنشاء صندوق تأمين صحي وطني موحد مع المحافظة على استمرار عمل الأطراف الثلاث التي تقدم الخدمات الصحية (القطاع الحكومي، القطاع الأهلي، والقطاع الخاص). مثل هذا الخيار يوفر فرصة لمراكمة مبالغ كبيرة في صندوق واحد، تسمح بإستثمارها في تطوير القطاع الصحي. كما أن هذا الخيار لا يؤثر سلباً على تطوير الخدمات في القطاعين الخاص والأهلي.

5. ضرورة النظر جدياً في توفير مخصصات يحددها القانون لكبار السن والأرامل والمعاقين والعاجزين عن العمل للأسباب المختلفة، خاصة الذين لا يستفيدون من صناديق التقاعد.

6. ضرورة أن يحدد القانون الرسوم اللازم فرضها على المواطنين القادرين لتغطية تكاليف صناديق الضمان الإجتماعي، مع وجوب مراعاة أن يسهم ذو الدخل الأعلى بمبلغ أو نسبة أعلى.

المراجع

1. فراس ملح، الإطار القانوني للضمان الإجتماعي في فلسطين (رام الله: الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 1999).
2. حسين عبد اللطيف حمدان، التأمينات الإجتماعية - فلسفة وتطبيق (بيروت: الدار الجامعية، 1986).
3. جميل هلال وآخرون، نحو نظام ضمان اجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، حزيران 1998).
4. يوسف الياس، محاضرات في قوانين العمل العربية (عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1996).
5. عوني محمود عبيدات، شرح قانون الضمان الإجتماعي (عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1998).
6. محمد أحمد الشريف، دراسة مقارنة حول تشريعات التأمينات الإجتماعية العربية (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، أيار 1998).
7. محمد عبد الله الظاهر، إصابات العمل بين قانون العمل والضمان الإجتماعي، فقهاً قضاءً واجتهاداً (عمان: المكتبة الوطنية، 1994).

8. عامر سلمان عبد الملك، الضمان الإجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ج1، 1998).

9. عامر سلمان عبد الملك، الضمان الإجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ج2، 1998).

10. موسوعة مصر للتشريع والقضاء. الجزء التاسع، ط1 (الجيزة: مركز حسني للدراسات القانونية، 1988).

11. قانون الضمان الإجتماعي الأردني رقم 30 لسنة 1978.

12. قانون التأمينات الإجتماعية المصري رقم (79) لسنة 1975.

13. مشروع قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000.

14. قانون العمل النافذ في قطاع غزة رقم (16) لسنة 1964.

15. مشروع قانون التأمينات الإجتماعية الفلسطيني.

16. قانون الضمان الإجتماعي الأوروبي الموحد.

17. قانون العمل الأردني رقم (21) لسنة 1965.

18. قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959.

19. J. van Langendonck, **International Encyclopaedia of Law**. Volume 1 .
social security law, (Kluwer, 1994).

20. مجموعة المنشير والأوامر والتعيينات الصادرة عن الحاكم
العسكري (الضفة الغربية).

21. مجموعة المنشير والأوامر والتعيينات الصادرة عن الحاكم
العسكري (قطاع غزة).

22. الوقائع الفلسطينية.

23. الجريدة الرسمية اللبنانية.

24. الجريدة الرسمية الأردنية.

