الضمان الاجتماعي والنساء العاملات في المنازل

ورقة موقف

جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية

آب 2024

منشورات جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية

الموقع الالكتروني: www.pwwsd.org
البريد الالكتروني: pwwsd@pwwsd.org

إعداد:

مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية

أ. هند بطة

حقوق الطبع محفوظة © جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية 2024

تم انجاز هذه الورقة من قبل جمعية المرأة العاملة الفلسطينية للتنمية ضمن برنامج النسوية من أجل حقوق النساء الاقتصادية FemPawer، وبدعم من وزارة الخارجية الهولندية، ولا تعبر الآراء الواردة هنا بالضرورة عن المؤسسات الممولة.

Fem Pawer
النسوية من أجل حقوق النساء الاقتصادية

أهم النقاشات حول الضمان الاجتماعي:

تنطلق هذه الورقة من كون الضمان الاجتماعي حق أساسي من حقوق الإنسان لا يمكن التغاضي عن ضرورة وجوده كنظام عادل وشامل في المجتمعات، كونه، في حال تم بناؤه على أسس صياغة صحيحة ومبدأ تحقيق العدالة، يضمن توفير مظلة حماية اجتماعية شاملة تشمل جميع الأفراد بغض النظر عن الدخل أو الوضع الاجتماعي، تشتمل على التقاعد والتأمين الصحي والبطالة والتعليم، وغيرها من الحقوق.

تدور حوارات حول قانون الضمان الاجتماعي منذ العام 2012، حين قررت الحكومة الفلسطينية تعيين فريق وطني ممثل من أجل إصدار قرار بقانون الضمان الاجتماعي، إلا أن هذا الفريق، بحسب مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، لم يمثل كافة الفئات المجتمعية الواجب تمثيلها في الحوار حول قانون الضمان الاجتماعي. ومن هنا جاءت الحاجة لتشكيل الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي والتي ضمت مجموعة من مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والنشطاء/ات، التي قامت بنقد آلية صياغة القرار بقانون، وآلية تنفيذ الدراسة الإكتوارية، بالإضافة إلى نقد آليات العمل، وقد رفضت اللجنة التوجيهية الاستماع لمطالب المجتمع المدني والنقابات، هذا بالإضافة إلى مطالبتها بوقف العمل بقرار بقانون بعد المصادقة عليه من الرئيس سنة 2016، وذلك لوجود العديد من الملاحظات على مضمون القرار بقانون في حينها وكان من أبرزها: تعديل نسب المساهمات غير العادلة بين العاملين/ات وأصحاب العمل، وغياب استراتيجية واضحة لتطبيق القرار بقانون، وغيرها العديد من التعديلات.[1]

وعلى الرغم من الانتقادات الشديدة التي وُجهت إلى آليات العمل التي تم تبنيها لإقرار قانون الضمان الاجتماعي، وإخفاق مجلس إدارة الضمان في تطبيق القرار بقانون رقم

[1] الضمان الاجتماعي في فلسطين/ نضال من أجل العدالة، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2016، http://tinyurl.com/49kvhrym

(19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي، وظهور العديد من الحراكات المجتمعية التي عارضت الضمان الاجتماعي والتي أدت إلى تجميده في العام 2019؛ أُعيد فتح الملف عام 2022 بضغط من منظمة العمل الدولية، التي ما تزال تتغاضى عن إجراء حوار معمق حول الضمان لتقييم التجربة السابقة أو مراجعة التعديلات المقترحة سابقاً، حيث تستثني المنظمة العديد من الأطراف الفاعلة في ملف الضمان، كما تتغاضى عن الملاحظات والاستخلاصات المتعلقة بملف حوكمة مؤسسة الضمان الاجتماعي وخفض تمثيل الحكومة واقتصار دورها على ضمان صناديق الضمان الاجتماعي، وتقديم المنافع الواردة في القرار بقانون. [2]

كما أن من أهم النقاشات التي تدور حول الضمان الاجتماعي، ذلك المتعلق بالمصالح المختلفة داخل الشركات الخاصة، تبعاً لحجمها، حيث تخوفت الشركات الصغيرة والمتوسطة من عدم قدرتها على توفير الاقتطاعات ونسب الاشتراكات ودفع أتعاب نهاية الخدمة، في حين أن الشركات الكبيرة تمثلت أسباب رفضها في أنها لا ترى منفعة لها في استثمار أموال الضمان في الاقتصاد الفلسطيني، كما أنها ترى أنها تمنح موظفيها/اتها امتيازات أعلى من تلك التي يكفلها الضمان الاجتماعي. هذا بالإضافة إلى التجاذبات حول "الحافظ الأمين" والمقصود به البنك الذي ستودع فيه أموال الضمان الاجتماعي، حيث يرى البعض أن اختيار الحافظ الأمين لم يتم ضمن إجراءات شفافة. هذا إلى جانب العديد من النقاشات حول كيفية احتساب المنافع، ومن ضمنها الراتب التقاعدي، منافع الأمومة، والبطالة، احتساب نهاية الخدمة، وتعديلات نسب المساهمة بحيث تصبح أكثر عدلاً للعاملين والعاملات. [3]

---

[2] إياد الرياحي، تعقيب على مسودة قرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي المعدل، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، أيار 2023.
http://tinyurl.com/ybm4u9r5

[3] المرجع السابق.

إن النقاش الأوسع حول الضمان الاجتماعي هو نقاش حول بناء منظومة حماية اجتماعية تساهم في الحدّ من آثار الفقر والأزمات، وهو يرتبط بمراجعة كافة السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تبنتها الحكومات الفلسطينية وخاصة تلك المتعلقة بالجباية والإنفاق، التي من شأنها أن تساهم في إعمال مبادئ العدالة الاجتماعية وتعزيز صمود الفئات الهشة على وجه التحديد مثل النساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والأطفال.

الفئات المغطاة ضمن قانون الضمان الاجتماعي ونطاق تطبيقه:

تنص المادة "3" من مسودة قانون الضمان الاجتماعي "نطاق التطبيق" على التأمينات الاجتماعية التي يضمنها القانون، وهي تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين، تأمين إصابات العمل، تأمين الأمومة، تأمين البطالة، تأمين المرض، التأمين الصحي، تأمين التعويضات العائلية، وتقاعد الشيخوخة التكميلي الاختياري.

أما عن الفئات المغطاة، فقد حددت المادة 4 كافة الفئات المغطاة بالضمان الاجتماعي على النحو الآتي: العامل المشمول بأحكام قانون العمل المعمول به، العامل غير الخاضع للتقاعد بموجب أحكام قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، أو قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004، المعمول بهما. العامل الفلسطيني لدى المنظمات الدولية أو الإقليمية أو البعثات الدبلوماسية أو السياسية الأجنبية العاملة في فلسطين، هذا بالإضافة إلى التغطية الاختيارية المشار لها في المادة (9) من مسودة القانون، والتي تشير بأنه يحق للعامل في الخارج أو لصاحب العمل أو الشريك المتضامن أو العامل لحسابه الخاص،

والعامل الذي تجاوز سن التقاعد الإلزامي المحدد في القانون، الانضمام اختيارياً لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين.

إلا أن الفقرة 4 من المادة 3 من المسودة، تشير إلى استثناء خدم المنازل من الضمان الاجتماعي لحين صدور نظام خاص بهم، إن استثناء هذه الفئة من الضمان الاجتماعي، يكرر الإشكالية التي وقع بها قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000 باستثناء خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نظاماً خاصاً بهم، والذي احتاج ل 13 عاماً لحين صدوره عام 2013. بالإضافة إلى أن هذا الاستثناء يعتبر تمييزاً ضد العاملين /العاملات في المنازل دون وجود تبرير لذلك، ويتعارض مع الهدف الأساسي من قانون الضمان الاجتماعي وهو توفير مظلة حماية اجتماعية وخاصة للفئات المهمشة، لا سيما وأن معظم العاملين والعاملات في المنازل هم من النساء. [4] هذا بالإضافة إلى غياب الإحصائيات الرسمية حول عدد النساء العاملات في المنازل، والذي يعتبر مؤشراً على عدم الاعتراف بعملهنّ وبالتالي أحقيتهن في الحصول على حقوقهنّ.

من جانب آخر، تنص المادة (9) "التغطية الاختيارية": "يحق للعامل في الخارج ولصاحب العمل أو الشريك المتضامن أو العامل لحسابه الخاص، والعامل الذي تجاوز سن التقاعد الإلزامي ..... الانضمام اختيارياً لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الطبيعيين.....، على أن يدفع كل منهم الاشتراكات المحددة من صاحب العمل والمؤمن عليه، على أساس الدخل المصرح عنه رسمياً من أي منهم، وفقاً للتعليمات التي يضعها المجلس." تضمن هذه المادة حق الانتساب الاختياري للضمان الاجتماعي للعاملين والعاملات لحسابهم الخاص، وهذا يشمل شريحة واسعة من العاملين والعاملات في القطاعات غير المنظمة، بل إن التفسير المتفائل لهذه المادة، يعني

[4] عصام عابدين، ملاحظات مؤسسة الحق على قرار بقانون الضمان الاجتماعي والأنظمة والتعليمات المكملة له، تشرين ثاني 2018، ص16، https://www.alhaq.org/ar/advocacy/2225.html

إتاحة الانضمام للضمان الاجتماعي لكل العاملين والعاملات الملتحقين/ات بقطاع العمل غير المنظم.

إلا أن ما سبق مشروط بأن يدفع العامل أو العاملة مساهمته ومساهمة صاحب العمل في التأمينات المختلفة، مما يعني أن للعامل/ة يحدد نسبة مساهمته بناء على تحديده لقيمة دخله الشهري. إلا أن الالتحاق الاختياري في هذه الحالة قد يتأثر نتيجة عاملين؛ الأول: عدم الثقة بمؤسسة الضمان الاجتماعي كونها حديثة ولم تثبت بعد مصداقيتها، وقد يتغير ذلك في المستقبل، وتتعمق ثقة العاملون والعاملات بالمؤسسة. أما العامل الثاني: فيتمثل بقلة الوعي بأهمية الضمان الاجتماعي، وأنه بمثابة مظلة حماية للعاملين والعاملات في القطاع غير المنظم، مما يشير إلى ضرورة وجود حملات توعية توضح أهمية الضمان الاجتماعي، وآليات الانتساب له، والشروط المرافقة لهذا النوع من الانتساب، وشروط استحقاق الراتب التقاعدي، إضافة إلى نوع التأمينات التي يستطيع العاملين والعاملات الانضمام لها.

لماذا تحتاج النساء العاملات في المنازل لقانون الضمان الاجتماعي؟

يستوعب القطاع غير المنظم جزءاً كبيراً من العمالة بشكل عام والعمالة النسائية بشكل خاص، إذ تشكل العمالة غير المنظمة أكثر من نصف إجمالي العاملين/ات في فلسطين (باستثناء القطاع الزراعي) بواقع 53% خلال العام 2022. يعمل في القطاع غير المنظم حوالي 406 آلاف عامل/ة، من ضمنهم 14 ألفاً من الإناث.[5] وعلى الرغم من أن عدد العاملين الذكور في القطاع غير المنظم أعلى من الإناث، إلا أنه مؤشر غير

[5] بيان صحفي حول "ملامح القطاع غير المنظم في فلسطين 2022"، صادر عن الجهاز المركزي للإحصاء، http://tinyurl.com/4w7vaadu

حقيقي، فغالبية النساء إما تعمل داخل المنزل دون أجر أو تعمل في القطاع الزراعي، أو ضمن عمل دخل الأسرة، أو تعمل كعاملة في المنازل.

على الرغم من استيعاب القطاع غير المنظم لنسبة كبيرة من العمالة، إلى أنه قطاع يتسم بالهشاشة وتلجأ الفئات الهشة للعمل فيه تلك التي عجزت عن إيجاد عمل في قطاعات العمل المنظم، ومن هنا تأتي أهمية الضمان الاجتماعي الذي يمكن أن يشكل حماية لهذه الفئات، ومن ضمنهن النساء العاملات في المنازل، حيث يكفل الضمان الاجتماعي التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي، وغيرها من التأمينات الخاصة بالنساء مثل إجازة الأمومة والحضانات والميراث. [6]

وتشير الأدبيات إلى أن النساء العاملات في المنازل هن الفئة الأكثر انتهاكاً في القطاع غير المنظم، وذلك لغياب الرقابة، وعملهن ضمن بيئة مغلقة، غياب عقود العمل، وانخفاض الأجور والعمل لساعات طويلة، أي أنهن يخرجن عن نطاق أي حماية قانونية أو نقابية أو الحق في الحصول على تأمينات اجتماعية، مما يؤكد على أهمية الضمان الاجتماعي لهذه الفئة. [7]

إلا أن الحديث عن القطاع غي المنظم بشكل عام، والنساء العاملات في المنازل بشكل خاص، واستهدافهن من خلال تصميم سياسات للتعامل مع القطاع غير المنظم، أو استهدافهن للانضمام لقانون الضمان الاجتماعي، دون وجود إحصائيات رسمية حول النساء العاملات في المنازل على وجه التحديد، ووصفهن بشكل كمي ونوعي، يجعل من هذا الحديث حديثاً غير واقعي وغير قابل للتطبيق.

إن غالبية القوانين، ومن ضمنها قانون الضمان الاجتماعي، تتعامل مع مفهوم العمل على أنه العمل الرسمي والدائم غير الموسمي ومعلوم الدخل، في حين أن هناك أكثر

---

[6] هويدا عدلي، الأبعاد الجندرية للعمل غير المهيكل، ص 146، http://tinyurl.com/3mezar5e

[7] المرجع السابق.

من نصف العاملين والعاملات من القوى العاملة لا يعملون/نّ ضمن عمل تنطبق عليه هذا المواصفات، كما أن تبني مثل هذه المفاهيم هو ما يقصي العديد من النساء من الحصول على حقوقها ومن ضمنها الحق في الحصول على التأمينات الاجتماعية. وهنا يظهر دور الدول في تنظيم القطاعات غير المنظمة من خلال توفير الإحصائيات اللازمة عنها، ووصفها بشكل دقيق، لتتمكن فيما بعد من رسم السياسات اللازمة لنقل العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة.

هذا بالإضافة إلى ضرورة العمل على إصدار النظام الخاص بـ "خدم المنازل"، أو تعديل الفقرة الخاصة بهم في مسودة الضمان الاجتماعي، ليصبح العاملون والعاملات في المنازل مشمولين/ات ضمن قانون الضمان الاجتماعي. ويترتب على ذلك إقرار طبيعة المساهمات/ الاشتراكات اللازمة لضم هذه الفئة لقانون الضمان الاجتماعي، والتي لا بد من أن ترتكز على مساهمة حكومية تغطي مساهمات أصحاب العمل، وتخفض مساهمات العاملات في هذا القطاع كونهن يتقاضين أجوراً منخفضة.