ورقة رقم (3): مكافأة نهاية الخدمة في ظل إقرار قانون ضمان اجتماعي فلسطيني

استجابة للحاجة الملحة لإنشاء نظام ضمان اجتماعي للغالبية العظمى من القوى العاملة الفلسطينية قامت وزارة العمل الفلسطينية، وبالشراكة مع منظمة العمل الدولية التي قدمت دعمها الفني والمالي وخبرائها المختصين، بتشكيل لجان تضم أطراف الإنتاج الثلاث (الحكومة، وأصحاب العمل، والعمال) بهدف وضع مسودة لقانون ضمان اجتماعي جديد خلفاً للقرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي والذي تم تعليق العمل به بموجب مرسوم رئاسي صدر في كانون ثاني 2019. بعد سلسلة طويلة من الاجتماعات والمفاوضات المكثفة خلال العامين الماضيين فقد أفضت جهود هذه اللجان إلى وضع مسودة أولية لقانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني متماشية مع المعايير الدولية والممارسات المثلى للضمان الاجتماعي، بما في ذلك الاتّفاقيّة رقم 102 بشأن المعايير الدّنيا للضّمان الاجتماعيّ والتي تُحدد معايير دنيا للحالات التّسع التّالية التي يغطّيها الضّمان الاجتماعيّ: الرّعاية الطبيّة، إعانة المرض، إعانة البطالة، إعانة الشّيخوخة، إعانة إصابة العمل، الإعانة العائليّة، إعانة الأمومة، إعانة العجز، إعانة الورثة.

قامت اللجنة الفنية بدراسة موضوع مكافأة نهاية الخدمة من كافة جوانبه في ضوء المادة (116) من القرار بقانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2016، والحكم القضائي الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، ومسودة تعليمات تسوية حقوق مكافأة نهاية الخدمة الصادرة عن وزارة العمل، والنقاشات والحوارات الدائرة حاليا بين العمال وأصحاب العمل والحكومة، بهدف المساعدة في حل هذا الموضوع. تُقدم هذه الوثيقة ملخصاً وشرح مختصر حول مكافأة نهاية الخدمة وتبرز أهمية قانون الضمان الاجتماهي في هذا الشأن، حيث أن هذه الورقة الموجزة تركز على أمرين مهمين للعمال، أولهما أن قانون الضمان يوفر لهم مزايا أفضل بكثير من مكافأة نهاية الخدمة بموجب قانون العمل، وثانيًا أن حقوقهم المكتسبة لن يتم المساس بها.

ما أهمية قانون الضمان الاجتماعي بالنسبة للعمال؟ وما المزايا الإضافية الذي يوفرها لهم التي هي أفضل بكثير من نهاية مكافأة الخدمة؟

بالرجوع إلى قانون العمل، تغطي أحكام تعويض نهاية الخدمة جميع العاملين بأجر في القطاع الخاص، وتُظهر البيانات من دراسات متعددة أنه بالنسبة لمعظم العمال الذين عملوا بالسابق، غالبًا ما يحق لهم الحصول على ثلث أو ثلثي الأجر كتعويض نهاية الخدمة، وهي مسألة مرتبطة بمدة عملهم. ومع ذلك، فإن الأحكام الحالية تترك أصحاب الأجور المنخفضة خلف الركب لأن قيمة تعويض نهاية الخدمة لهذه الفئة تقع تحت خط الفقر والحد الأدنى للأجور.

كما تظهر النتائج أن 36٪ فقط من العمال الذين عملوا في السابق قد حصلوا على تعويض نهاية الخدمة. ونسبة الامتثال من طرف أصحاب العمل في دفع تعويض نهاية الخدمة في الضفة الغربية تصل إلى 40%

ضعف نظيرتها في قطاع غزة. وحصل ثلثا العمال على هذا التعويض وفق أحكام قانون العمل. والجدير بالذكر، من بين أولئك الذين لم يتلقوا تعويض نهاية الخدمة، لم تتخذ الأغلبية (أي حوالي 92٪) أي إجراء ضد أرباب عملهم. [1]

تتمثل المشكلة الجوهرية في نظام تعويض نهاية الخدمة في أن مسؤولية تمويل وتوفير مزايا الحماية الاجتماعية يتحملها فقط أرباب العمل حيث من المُتوقع أن العديد من أصحاب العمل سيستمرون في مقاومة الامتثال والالتزام (بشكل رئيسي فيما يتعلق بتعويض نهاية الخدمة) وقد يخشى العمال الانتقام إذا سعوا إلى إتخاذ أي أجراء ضد أرباب عملهم. وبالتالي، فإن استبدال النظام الحالي الخاص بأحكام مسؤولية صاحب العمل بنظام ضمان اجتماعي قائم على المشاركة الجماعية للمخاطر والتضامن في التمويل ويُدار من خلال مؤسسة مخصصة يجب أن يكون محور التركيز الأساسي للإصلاح. علاوة على ذلك، تكمن المشكلة في أن مكافأة نهاية الخدمة تدمج استحقاقات التقاعد وتأمين البطالة في نظام واحد بغض النظر عن المرحلة الخاصة التي يمر بها العامل.

بموجب المسودة الأولية لقانون الضمان الاجتماعي فإن التزامات صاحب العمل في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة (أي حصة الاشتراكات التي يدفعها صاحب العمل في هذا التأمين) ستحل محل مكافأة نهاية الخدمة المقررة في قانون العمل ابتداءً من تاريخ نفاذ قانون الضمان الاجتماعي، مع عدم المساس بحقوق العامل في مكافأة نهاية الخدمة قبل هذا التاريخ. وبالتالي، فإن حقوق العامل بتاريخ نفاذ قانون الضمان الاجتماعي ستكون من شقين: الشق الأول حقه المكتسب في مكافأة نهاية الخدمة عن فترة عمله السابقة لنفاذ قانون الضمان، والشق الثاني حقه في الشمول بتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بعد نفاذ قانون الضمان.

هذا ويجب التأكيد على أن الحقوق الممنوحة للعامل من خلال شموله في تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة بموجب قانون الضمان الاجتماعي تعتبر أفضل بكثير من الحق الممنوح له من خلال مكافأة نهاية الخدمة بموجب قانون العمل. فتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة سيوفر للعامل راتباً تقاعدياً لمدى الحياة (ولورثته من بعده) عند بلوغه سن الشيخوخة، وراتب تقاعدي لورثته في حال الوفاة وحتى إن كانت على سن مبكر، وراتب تقاعدي في حال عجزه الدائم وحتى إن حدث العجز على سن مبكر. أما مكافأة نهاية الخدمة، والتي تعادل راتب شهر عن كل سنة خدمة (يستحق ثلثها فقط إذا استقال خلال الخمس سنوات الأولى، ويستحق ثلثيها في حال استقال في السنوات الخمس الثانية)، فهي مبلغ مقطوع لا يغطي مخاطر الشيخوخة والعجز عن العمل والوفاة لا قدر الله.

كما يجب التأكيد أيضا، وكما جاء في مسودة القانون، فإن العامل الذي يتمتع بحقوق مكتسبة في مكافأة نهاية الخدمة فوق ما هو منصوص عليه في قانون العمل (أي يتمتع بمكافأة تتجاوز الشهر عن كل سنة خدمة)، فله الحق بالاحتفاظ بالمكافأة الأعلى مع إلزام صاحب العمل بأداء الفرق في المكافأة لصالح

[1] دراسة تحت الإعداد، معهد ماس، "تقييم الحماية الاجتماعيّة في الأرض الفلسطينيّة المحتلّة: مكافأة نهاية الخدمة، وتأمين إصابات العمل، والإجازات المرضيّة وإجازة الأمومة مدفوعة الأجر".

العامل عند انتهاء خدمته. كما يحتفظ العامل بأي حقوق أو تأمينات ترتبت له بموجب اتفاقيات عمالية أو أنظمة عمل أو غيرها، إضافة إلى المحافظة على سريان مفعول جميع الأنظمة المتعلقة بصناديق الإدخار وحسابات التوفير والتأمين الصحي الصادرة قبل دخول قانون الضمان الاجتماعي حيز التنفيذ. باختصار شديد، فإن مسودة قانون الضمان الاجتماعي قد تضمنت نصوصا قانونية واضحة لحماية الحقوق المكتسبة للعمال مهما كان مصدر هذه الحقوق، أو نوعيتها، أو مقدار المزايا التي تمنحها.

علاوة على كل ما سبق، مكافأة نهاية الخدمة لا تعتبر أحد عناصر منظومة الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في اتفاقية الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الصادرة عن منظمة العمل الدولية (C102)، ولا يمكن اعتبارها بديلاً مقبولاً لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاة الوارد في مسودة قانون الضمان الاجتماعي.

إحلال قانون الضمان الاجتماعي محل قانون العمل فيما يتعلق بدفع أجر المرأة خلال إجازه الأمومة

بموجب مسودة قانون الضمان الاجتماعي سيتم دفع أجر المرأة خلال إجازة الأمومة من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي ولمدة (12) أسبوع، وبالتالي فإن صاحب العمل لن يكون ملزماً بدفع أجر المرأة وفقاً لأحكام قانون العمل بعد نفاذ قانون الضمان الاجتماعي.

سيقوم صاحب العمل بدفع اشتراكات تأمين الأمومة عن العاملين لديه لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وبالمقابل تقوم المؤسسة بدفع أجر المرأة خلال إجازة الأمومة دون الرجوع على صاحب العمل. وبالتالي، فإن تأمين الأمومة الوارد في مسودة قانون الضمان الاجتماعي يوفر حماية أفضل للمرأة ويمنع بعض الممارسات الفردية من قبل بعض أصحاب العمل والتي كانت تجبر المرأة الحامل على ترك العمل للتهرب من دفع أجرها خلال إجازة الأمومة. كما أن إجازة الأمومة مدفوعة الأجر في مسودة قانون الضمان هي (12) أسبوع مقابل (10) أسابيع فقط بموجب قانون العمل.

إحلال قانون الضمان الاجتماعي محل قانون العمل فيما يتعلق بتأمين إصابات العمل

بموجب مسودة قانون الضمان الاجتماعي سيتم منح العامل المزايا المنصوص عليها في تأمين إصابات العمل الواردة في مسودة القانون، وبالتالي فإن صاحب العمل لن يكون ملزماً بمنح العامل أي مزايا تأمينية عن إصابات العمل وفقاً لأحكام قانون العمل بعد نفاذ قانون الضمان الاجتماعي.

سيقوم صاحب العمل بدفع اشتراكات تأمين إصابات العمل عن العاملين لديه لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وبالمقابل تقوم المؤسسة بتقديم المزايا التأمينية المنصوص عليها في تأمين إصابات العمل الواردة في مسودة القانون دون الرجوع على صاحب العمل.

تسوية حقوق مكافأة نهاية الخدمة والانتقال إلى نظام الضمان الاجتماعي

لقد ورد نص صريح في مسودة قانون الضمان الاجتماعي يلزم صاحب العمل بأداء مكافأة نهاية الخدمة (وأي حقوق مستحقة للعامل بموجب أي قانون أو نظام أو اتفاق مع العاملين لديه) عن الفترات السابقة لنفاذ أحكام قانون الضمان الاجتماعي في أي وقت وفقاً لاتفاق تسوية بين صاحب العمل والعاملين لديه، وتودع نسخه من هذا الاتفاق لدى وزارة العمل (لمراقبة تطبيقه من قبل صاحب العمل). هذا وستتولى وزارة العمل، بالتنسيق مع ممثلي أصحاب العمل والعمال، تنظيم آليات وإجراءات تسوية الحقوق السابقة لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي بموجب تعليمات تصدرها لهذه الغاية.

وبموجب تعليمات وزارة العمل بخصوص تسوية حقوق مكافأة نهاية الخدمة، يمكن لصاحب العمل والعامل الإتفاق، وبموجب اتفاق تسوية بين الطرفين يتم ايداعه في وزارة العمل، على دفع مستحقات مكافأة نهاية الخدمة لجميع العاملين لديه وفقاً لأحد الخيارات التالية:

1. الدفع الفوري لجميع العمال بغض النظر عن فترات عملهم.
2. تسوية الدفع وفق فترات خدمة العامل المؤمن عليه.
3. تأجيل الدفع إلى حين انتهاء أو انهاء علاقة العمل، وتدفع وفق الأجر الأخير عند انتهاء أو إنهاء العقد.

ويتم تسوية الدفعات السابقة حسب فترة خدمة العامل المؤمن عليه وفق الأحكام التالية:
1. دفع فوري للعامل المؤمن عليه الذي لا تتجاوز فترة عمله ثلاث سنوات.
2. إذا كانت فترة خدمة العامل تتجاوز الثلاث سنوات تدفع حقو ق مكافأة نهاية الخدمة وفق مايلي:

أ. إذا كانت مدة خدمته أقل من خمس سنوات، يتم دفعها على دفعتين متساويتين، على أن تكون الدفعة الأولى في الشهر الذي يسبق توريد الاشتراكات عن العامل المؤمن عليه، وتدفع الدفعة الثانية بعد سنة واحدة فقط بحد أقصى من تاريخ دفع الدفعة الأولى، ويكون الأجر الشهري الأخير للعامل المؤمن عليه الأساس في احتساب الدفعة الثانية.

ب. مع مراعاة ما ورد في البند (1) أعلاه، وإذا كانت مدة خدمة العامل المؤمن عليه تزيد عن خمس سنوات ولا تتجاوز عشر سنوات، تضاف دفعة ثالثة للتسوية بحيث تدفع في بداية السنة الثانية من تاريخ دفع الدفعة الأولى، ويكون الأجر الشهري الأخير للعامل المؤمن عليه الأساس في احتساب الدفعة الثالثة.

ت. مع مراعاة ما ورد في البندين (1، 2) أعلاه، وإذاكانت مدة خدمة العامل المؤمن عليه تزيد عن عشر سنوات ، تضاف دفعة رابعة للتسوية بحيث تدفع في بداية السنة الثالثة من تاريخ دفع الدفعة الأولى، ويكون الأجر الشهري الأخير للعامل المؤمن عليه الأساس في احتساب الدفعة الرابعة.