

القسم الثاني  
إصلاح قطاع التقاعد ما بين التحديات والآفاق



## القسم الثاني

### إصلاح قطاع التقاعد ما بين التحديات والآفاق

بدأت فكرة التكافل منذ بدايات التشريعات السماوية وكان التشريع الإسلامي قد تضمن التكافل الاجتماعي والعدالة الاجتماعية وحماية الإنسان من الفقر، وبرز ذلك في قول الله تعالى: ﴿إِنَّ لَكَ أَنْ لَا تُجُوعَ فِيهَا وَلَا تَعْرَى، وَإِنَّكَ لَا تَطْمَأُنُّ فِيهَا وَلَا تَضْحَى﴾<sup>432</sup>، وتوالت أحاديث الرسول صلى الله عليه وسلم بذات الشأن حيث ورد عن أبي موسى رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: "المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضاً"، حديث متفق عليه، إلى أن تم تأسيس بيت مال المسلمين، أما الوقت الحاضر أخذ ينظر إلى فكرة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية أواخر القرن التاسع عشر، وبدأت تتبلور جيداً في أواسط القرن العشرين إلى أن أصبحت جزءاً أساساً من المواثيق الدولية التي تعنى بحقوق الإنسان وبدأت فكرة التقاعد والضمان بدوافع اقتصادية واجتماعية وسياسية، تكمن في العمل على استقرار المجتمعات والعمل على محاربة الفقرة وتوفير العيش الكريم وخاصة لأسرة من يتوفاه الله ومن يصاب بعجز صحي مما يؤدي إلى فقدانه أو فقدان أسرته أي مصدر دخل لإعالتة إضافة إلى أسباب أخرى تؤدي إلى نفس النتيجة من فقدان الدخل حال الشيخوخة والبطالة. ومع بقاء الاحتلال بقيت فلسطين مقسمة جغرافياً إلى الضفة الغربية وأطلق عليها حالياً المحافظات الشمالية وغزة وسميت بالمحافظات الجنوبية لأجل إعادة الأرض الواحدة وئو بالاسم وأصبح القسم الثالث الأرض التي يسكن عليها فلسطينيو الداخل مع الحفاظ على الاسم ولهم الاحترام والتقدير قدموا التضحيات ولكن لمعرفة التمزيق والتشتت للشعب الفلسطيني. أما القسم الرابع يمثل في القدس أرض الإسراء والمعراج هذا من حيث التقسيم الجغرافي، أما من حيث تهجير الشعب الفلسطيني فقد هاجر على عدة دول بنسب متفاوتة ما بين الأردن وسوريا ولبنان وغيرها وهذا أصبحت أرض تفصلها حدود وشعب موزع على عدة دول ولم يبق الحال على ذلك، بل زاد الطين بلة الانقسام الأسود وتزمن هذا الانقسام مع بناء جدار العزل العنصري الذي التهم الأرض التي قد يكون فيها إمكانية للزراعة أو في مرتفع يصلح للبناء، وهذا أصبحت سلطة بلا حدود وانقسام الأرض وشكل عائقاً كبيراً في وجه أي بناء مهما كان نوعه سواء كان إدارياً أو مالياً أو اجتماعياً، والعام 1994 شهد ازدهاراً اقتصادياً وسهولة التنقل ما بين المحافظات الشمالية والجنوبية بدأت السلطة الوطنية الفلسطينية في غزة وأريحا أولاً وتواجد الشهيد المغفور له بإذن الله ياسر عرفات في غزة وبدأت إدارة السلطة من غزة وبدأت المؤسسات تعمل وقوى الأمن تنتشر إلى أن أصبح عام 96 مجلس تشريعي لفلسطين يسن القوانين وعندما رفض الشهيد ياسر عرفات

<sup>432</sup> سورة طه، الآيات 18-19.

التوقيع على القدس وأدى ذلك إلى حصار شامل وحصاره بشكل خاص كان سببا في اغتياله بالسلم واستشهاده وبدأت هنا مرحلة الركود الاقتصادي لا بل والإداري والمالي والسياسي وكافة جوانب الحياة وجل هذا كان له دورا هاما وأساسيا في ضعف بناء الحماية الاجتماعية في فلسطين، ويعمل على زيادة البطالة والنمو في نسبة الفقر وانعدام الدخل وأصبحت الحماية الاجتماعية تعتمد على مساعدات من خلال برامج لا تصب في هدف واحد، وقد تكون استعراض تقديم مساعدات. وتز'من ذلك مع سن تشريعات وإلغاء أخرى وإذا وصف الواقع الحالي فان القطاع الذي يعمل هو القطاع العام والمكون من القطاع المدني والعسكري والذي يتعرض لحصار مادي ووقف الراتب حال أي موقف سياسي، وقيام إسرائيل بحجز الأموال التي تسيطر عليها من خلال سيطرتها على المعابر لا بل تأخذ نسبة مادية بجبايتها وتحتجزها وفقا لاتفاقية باريس، واقتصرت قوانين الحماية الاجتماعية على التقاعد المدني، وقوى الأمن، وقانون العمل، والتأمينات الاجتماعية، وبذل عدة مجالات لأجل لم شمل القطاع الخاص والقطاع العمالي بقانون ضمان اجتماعي بدلا من صناديق التوفير ولم تفلح، واستمر التهرب من تطبيق أحكام قانون العمل من حيث الالتزامات، وعدم قدرة وزارة العمل على ضبط مهمات الشغل والتشغيل وكون موضوع البحث ينصب على قطاع التقاعد رغم ارتباط المواضيع مع بعضها البعض فموضوع البطالة وتقديم بعض المساعدات في تشغيل قلة من الأيدي العاملة في أعمال مؤقتة والمساعدات من خلال الشؤون الاجتماعية موزعة على فئة من الفقراء وغير كافية، والرعاية الصحية تشمل أعداد كبيرة من الشعب ولكن تقدم خدمات لا تصل إلى الحد المطلوب.

وسوف يتم تناول هذا التنوع من القوانين والأنظمة في مواقعها من البحث حسب أهميتها، من أجل تقديم دراسة علمية ترتبط بالواقع وحقائقه ولأجل إصلاح القطاع التقاعدي بعد عرض الواقع في القسم الأول من هذه الأطروحة وكيف برز أن الأنظمة التقاعدية متنوعة ومتفاوتة في اشتراكاتها وفي امتيازاتها وان هذه الأنظمة ترى فئة محددة من موظفي وقوى أمن وأعضاء حكومة وأعضاء مجلس تشريعي وعمال وليس كل العمال ولكن بقي هناك من العمال فئات أخرى لم تذكر ولم تحظى بعناية في أي نظام من الأنظمة السابقة ولم يرد ذكر البطالة أو الرعاية الصحية أو محاربة الفقر بل وجزء ممن يخضع لهذه الأنظمة يعتبر من فئة الفقراء لما يعتبرها من عيوب ونقص في نصوصها وعدم توفيرها الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية الشاملة.

ولمعالجة هذه الأنظمة من جهة وللمبحث عن سبل لإصلاحها وتوفير حماية أشمل سنتناول في هذا القسم الإصلاح من عدة جوانب ولكن بعد الاستفادة من التوجهات الدولية في إصلاح القطاعات التقاعدية وعلى رأسها البنك الدولي كونه مجموعة مؤلفة من خمس منظمات عالمية مسؤولة عن تمويل البلدان بغرض التطوير وتقليل الفاقة بالإضافة إلى تشجيع وحماية الاستثمار العالمي ويرتكز في إصلاح التقاعد على ركائز هامة تقوم على الإلزام والإدارة مستقلة والأدخار ودعم برامج اجتماعية وله توجهات في مجال إصلاح التقاعد وستتناولها في هذا القسم وستتناول أيضا تجارب الدول للاستفادة من تجاربها وخاصة الدول التي لديها عدة صناديق أو عدة أنظمة وسارت أو تسير في الإصلاح.

وستتناول منها عدة دول متنوعة الظروف والمعاناة واجتهدت في سبل متعدد ومتنوعة في الإصلاح ومنها

تجربة المملكة المغربية والمملكة الأردنية وتجربة مجلس التعاون الخليجي إضافة إلى التجربة الفرنسية وعدة دول أخرى وسوف نهتم في تجارب هذه الدول ما كانت تعانيه من واقع حاله وكيف تناولت الإصلاح وما لديها من خطط متقدمة سواء قامت بتنفيذها أو ما زالت تحت الدراسة بهدف الاطلاع على أفكار جديدة تنسجم والواقع الفلسطيني.

أما الشيخوخة وإعانتها والتحديات التي تواجهها فسنعرض في هذا القسم الشيخوخة في الدول العربية والشيخوخة في فلسطين، ومما لاشك فيه أن مثل هذا الإصلاح يواجه العديد من التحديات والمعوقات وعلى رأسها الفقر الذي سنتناوله من خلال ملامح الفقر في فلسطين كون ربع سكان فلسطين يعانون الفقر إضافة إلى 222 ألف عاطل عن العمل فوق سن 15 وهذا ما يمثل التحدي الآخر وهو البطالة ولا يفوتنا التطرق إلى الوضع الصحي ورعاية الصحة مرور بعرض الواقع الديموغرافي وما كان في الإصلاح من قطاعات مختلفة.

وبعض الاستفادة من الرؤية الدولية وتجارب الدول والوقوف على التحديات والواقع الديموغرافي في فلسطين، وبعد أن تم عرض الواقع التقاعدي أصبحنا أمام معرفة الإشكاليات التي تعترى هذا القطاع موزع على إشكاليات تعترى الأنظمة الحالية وجمعها على التحديات وكيف يواجهان الإصلاح الشامل وسنعرض الإشكاليات موزعة على صعوبات إدارية ومالية وما يعترى المنظومة القانونية أيضا، وسنعرض الإشكاليات المالية لتحديد أهميتها في تأخير الإصلاح وبالتالي إبراز أثارها السلبية وذلك وببديل الجهد في البحث عن سبل الخروج منها وسنتطرق إلى العديد من الأسئلة التي لم تجب عليها هذه الأنظمة القائمة.

وأخيرا في هذا القسم سنتناول سبل الإصلاح لهذا الواقع بعد أن تم معرفة ما يواجهه من تحديات وعرض الإشكاليات بالاستعانة من كل ما سلف جاهدين القدر الممكن من الجهد بالعمل على تقديم مقترحات تؤدي إلى إصلاح قطاع التقاعد باتجاه الإصلاح الجزئي للواقع القائم من خلال عرض اقتراحات لتصويبه والتدرج والوصول إلى الإصلاح الشامل من خلال عرض نموذج ضمان الاجتماعي شامل وسنتناول هذا القسم من خلال فصلين الفصل الأول التوجهات الدولية في إصلاح التقاعد، وفي الفصل الثاني الإشكاليات وآفاق الإصلاح.



## الفصل الأول

### التوجهات الدولية في إصلاح قطاع التقاعد وما يواجهه من تحديات

يشمل هذا الفصل في طياته رؤية البنك الدولي لإصلاح التقاعد بشيء من التفصيل وخاصة أن البنك الدولي في فلسطين بدأ في مشوار الإصلاح في العام 2000 وبدأ مسيرته في إصلاح الأنظمة القائمة وتحويلها وجاء بمشروع قانون التقاعد العام من خلال مشاركته العمل مع اللجنة الوطنية للإصلاح ولكن البنك الدولي وقف عند هذا الحد بعد أن اصدر المجلس التشريعي القانون بتعديلات جديد لا تنسجم مع توصيات البنك الدولي واللجنة الوطنية حيث أن مثل هذا القانون مهدد بعدم التوازن المالي ويهدده خطر عدم الديمومة في حماية المنخرطين فيه وهذا من الأمور التي استدعت الدراسة كون قانون التقاعد العام هو آخر القانون في المنظومة التقاعدية قانون عصريا وحديثا ولكن لا ينسجم والرؤية الدولية وتوجهات الإصلاح وبما أن هذا القانون محاط بخطري عدم التوازن المالي والديمومة سنستعين بتجارب الدول وخاصة المملكة المغربية كون لديها أربعة صناديق وتعمل على الإصلاح من خلال توحيدها تحت مظلة واحدة والمملكة الأردنية التي أنشأت قانون ضمان اجتماعي موحد ومستقل ولا زالت لديها الخطوات نحو التوسع في الشمول إضافة إلى التجارب الأخرى التي فيها من الفائدة للعمل على إصلاح أنظمة التقاعد.

أما الواقع الديموغرافي والشيخوخة وما لهما من الأهمية لمعرفة الواقع الفلسطيني من جهة ومعرفة ما يشابهه في الدول الأخرى وكيف تم التعامل معهما وخاصة أن أمد الحياة في تحسن وهناك اهتمام بالوضع الصحي مما يعمل على الاستمرار في صرف المعاشات التقاعدية، وسنتناول التحديات التي تواجه الإصلاح وكان من أهمها الفقر والبطالة وخاصة أن الاحتلال ما زال جائئا وأغلق بالجدار العزل العنصري الطرق أمام العمال للدخول إلى إسرائيل ودمر البنية التحتية للاقتصاد الوطني التهم الأرض وما لذلك من آثار سلبية على الحماية الاجتماعية.

وبما أننا نتحدث عن إصلاح خاص بالمواطنين الذين يتأثرون بذلك كونهم خاضعين لأحكام هذه القوانين ومن خلال استبيان تم توزيعه لمعرفة آرائهم حول معرفتهم العامة عن الأنظمة ومدى رضاهم عنها ومدى تلبية لحاجياتهم ومدى قدرتهم على المساهمة في نظام ضمان الاجتماعي وما يتطلعون إليه من خدمات وأي الجهات أصلح من وجهة نظرهم لإدارته.

وسوف نتناول هذا الفصل موزع على مبحثين، المبحث الأول توجهات البنك الدولي وتجارب الدول، والمبحث الثاني التحديات والشيخوخة في مواجهة الإصلاح التقاعدي.



## البحث الأول

### توجهات البنك الدولي وتجارب الدول

إن عملية الإصلاح ليس مقصورة على وجهة نظر بلد معين ولكن هناك توجهات دولية ومعايير واتفاقيات لا بد من الانسجام معها في أي عملية إصلاح وكان على رأس هذه المؤسسات البنك الدولي وكذلك أن القطاع التقاعدي يتقارب ما بين دولة وأخرى أن لم يكن هناك تقارب عالٍ في هذا المجال وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول توجهات البنك الدولي وفي المطلب الثاني تجارب الدول.

#### المطلب الأول: توجهات البنك الدولي

البنك الدولي هو أحد الوكالات المتخصصة في الأمم المتحدة التي تعني بالتنمية، وقد بدأ نشاطه بالمساعدة في أعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية وهي الفكرة التي تبلورت خلال الحرب العالمية الثانية في "بريتون وودز" بولاية نيو هامبشير الأمريكية، ويعد الأعمار في أعقاب النزعات موضع تركيز عام لنشاط البنك نظراً إلى الكوارث الطبيعية والطوارئ الإنسانية واحتياجات إعادة التأهيل اللاحقة للنزعات والتي تؤثر على الاقتصاديات النامية والتي في مرحلة تحول، والبنك اليوم زاد من تركيزه على تخفيف حدة الفقر كهدف موسع لجميع أعماله. ويركز جهوده على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التي تمت الموافقة عليها من جانب أعضاء الأمم المتحدة عام 2000، والتي تستهدف تحقيق تخفيف مستدام لحدة الفقر. ومجموعة البنك الدولي هي مجموعة مؤلفة من خمس منظمات عالمية، مسؤولة عن تمويل البلدان بغرض التطوير وتقليل الفاقة بالإضافة إلى تشجيع وحماية الاستثمار العالمي. وقد أنشئ مع صندوق النقد الدولي حسب مقررات مؤتمر بریتون وودز ويشار لهما معا كمؤسسات بریتون وودز، وقد بدأ في ممارسة أعماله في 27 يناير 1946.

ويتكون البنك الدولي من خمس مؤسسات، هي:

1. البنك الدولي للإنشاء والتعمير.
2. مؤسسة التنمية الدولية.
3. مؤسسة التمويل الدولي.
4. وكالة ضمان الاستثمار متعدد الأطراف.
5. المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستشارية.<sup>433</sup>

<sup>433</sup> world bank , the world bank pension conceptual frame work.world bank pension reform primer.

بدأ البنك الدولي تدخله في عملية إصلاح قطاع التقاعد في فلسطين منذ العام 1996 وتوصل إلى عدم قدرة أنظمة التقاعد على الديمومة وأوصى بتحويل كافة الموظفين على نظام التأمين والمعاشات وواجهة هذا الاقتراح اعتراض موظفي السلطة الوطنية كونه يرفع من نسبة المساهمة للاضامين لأحكام قانون التقاعد المدني من 2% إلى 10% من الراتب وكذلك يلزم وزارة المالية بدفع 12.5% كجهة تشغيل واستقر الأمر على تعيين كل موظف جديد على قانون التأمين والمعاشات بتاريخ 2000/5/1 وكان ذلك بعد أن شكل صندوق النقد الدولي مجموعات عمل قامت بزيارة فلسطين وبعد دراسة قطاع التقاعد العام والخاص قدمت توصية بضرورة البدء في عملية إصلاح أنظمة تقاعد القطاع العام في المرحلة الأولى، ومن ثم الانتقال إلى إصلاح أنظمة تقاعد القطاع الخاص، تمكن الإصلاحات الجديدة التي ستقلل من الخسائر المالية على الأساسيات التالية:

- أ- توحيد أنظمة التقاعد لموظفي القطاع العام فوراً مع توحيد الصورة المالية لموازنة التقاعد في السلطة الوطنية الفلسطينية.
  - ب- استمرار مساهمة السلطة الوطنية الفلسطينية في تسديد الاشتراكات بمعدل 12.5% من رواتب موظفي القطاع العام.
  - ت- في حال احتفظت الحكومة بأموال الهيئة سيكون عليها تمويل العجز المتوقع في عام 2025 وكذلك عليها أن تكون ملزمة بتحمل كامل العجز المترتب عن موازنة تقاعد القطاع العام.
  - ث- على السلطة اتخاذ قرارات جديدة حاسمة فوراً عام 1997 وقيل فوات الأوان.
- وحدد عدة عوامل أساسية التي يرى أنها يجب أن تكون في أي إصلاح وتمثلت هذه العوامل في الآتي:
- 1- يجب أن يكون النظام المقر شاملاً وينطبق على جميع العاملين في القطاع العام.
  - 2- لا يجب على النظام المقر أن يرفع من حصة الحكومة الإجمالية وضمان توازن مالي بين المساهمات والمستحقات التقاعدية.
  - 3- استخدام موجودات هيئة التأمين والمعاشات كاحتياطي استراتيجي لدعم عملية إصلاح أنظمة التقاعد.
  - 4- ضمان تسديد الاشتراكات والاقتطاعات المترتبة عن خدمة العاملين السابقين في منظمة التحرير الفلسطينية من خلال السلطة الوطنية الفلسطينية.<sup>434</sup>

وأوصى بتأسيس نظام ضمان اجتماعي للعاملين في القطاع الخاص ولكن من تاريخ إعداد هذه الأطروحة لم يؤخذ بهذه التوجه وبقي الأمر على حاله وظهر بعض عرض بعض النماذج ولم يكتب لها أن ترى النور بعد وسوف نتناول هذا المطلب موزع على أربع فقرات الأولى الإطار النظري للتقاعد في البنك الدولي وفي الثانية توجه البنك الدولي في إصلاح التقاعد وفي الثالثة القلق من التوزيع وإعادة توزيع الدخل وفي الرابعة المخاطر

<sup>434</sup> عاطف علاونة، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، ص: 137.

السياسية وذلك وفق الآتي:

### الفقرة الأولى: الإطار النظري للتقاعد في البنك الدول

ينظر البنك الدولي إلى طرق وخيارات الإصلاح من السياسة العامة له وفق خمس ركائز وهو:

1- الركيزة الأولى غير الزامي:

المشاركة به غير الزامية ويمول من الدولة/عدم الاشتراك ويعتبر مساعدة اجتماعية.

2-الركيزة الثانية:

الزامي مرتبط بالمساهمات حيث يتم استبدال جزء من الدخل قبل التقاعد براتب تقاعدي بعد التقاعد مدى الحياة.

3- الركيزة الثالثة:

الزامي، خطة مساهمة محددة يتم بإدارة مستقلة.

4- الركيزة الرابعة:

طوعي، تأخذ عدة أشكال مدخرات فردية ادخار من صاحب العمل، مساهمة محدودة أو منافع محددة.

5-الركيزة الخامسة:

دعم غير رسمي مثل العائلة، برامج اجتماعية رسمية مثل الرعاية الصحية- السكن) والأصول الفردية مثل ملكية المنازل قروض الرهن العقاري.<sup>435</sup>

- الأنظمة التقاعدية نظم العديد من العناصر تفضيلات الدول مستوى المعاملات، تكلفة الخدمات، الأفضل لتوفير رواتب تقاعد لهذه الأسباب:

أ-التوافق مع أهداف متعددة

ب- المعالجة الاقتصادية والمخاطر السياسية والديموغرافية.

ج-المعالجة بطرق مرنة والفئات المستهدفة في عدد السكان.

د-النظر في حدود التمويل في بعض الظروف.

### الفقرة الثانية: توجه البنك الدولي في مجال الإصلاح التقاعد

للبنك الدولي أربعة اهتمامات رئيسية في مجال إصلاح التقاعد وهي:

1- القلق المتعلق بالميزانية على المدى القصير:

العديد من الدول التي تتبع نظام (PAYG) أو البرامج غير المعدلة تواجه عجوزات مالية يتم تغطيتها بواسطة الضرائب أو الدين حتى أنظمة التقاعد التي تكون في وضع متوازن من الناحية المالية فإنها تواجه مشاكل مالية عندما تكون نسبة الاقتطاعات عالية والتي بدورها تزاحم إيرادات الدولة مثل الضريبة على

<sup>435</sup> world bank , op.cit.

الدين أو عندما تمتص القدرة على الاقتراض فإنه يكون من الأفضل استعمالها في الاستثمارات طويلة المدى. الهدف الأساس للبنك الدولي عندما يعمل مع إحدى الدول على المدى القصير أن لا يتعارض مع إمكانية الوصول إلى أهداف المدى الطويل.

ومعظم الدول التي تتعامل مع البنك الدولي تطبق نظام التقاعد غير المحول تواجه هذه الدولة صراع مع الوضع الديموغرافي المتمثل في انخفاض نسبة العضوية وارتفاع معدل الأعمار. لتفادي الوضع الديموغرافي، هناك بعض الخيارات المطروحة مثل رفع سن التقاعد، زيادة نسبة المساهمات، زيادة التحويلات الموازنة.<sup>436</sup>

2- القلق الاقتصادي: يمكن لتمويل المعاشات العامة أن يؤثر على إجمالي الادخار وتطوير سدت رأس المال بما يؤثر على النمو الاقتصادي.

أ- التأثير على ضرائب العمل:

إذ كانت العلاقة ضعيفة بين المساهمات والمنافع في العمال الشباب سيتعاملون مع المساهمات كضريبة العمل، مما يؤدي إلى الهروب وقلة العمل.

تأثير سوق العمل لا يقف عند PAYG تكلفة تمويلها ممكن أن تعاني من ارتفاع التكاليف الإدارية وسوء إدارة الأصول المستمدة من تعليمات كافية أو تدخلات حكومية صريحة مما يؤدي غلى فرض ضريبة عمل ضمنية.

ب- تأثير الادخار:

في مجال الادخار والتمويلات بدون تعرض ميزانية الدولة للتقاعد بأنه يحصل للادخار الكلي ومزاحمة قدرة البلد من أجل الاستثمار وزيادات عند متوقعة في مخططات PAYG من المرجح أن يكون لها أثر دائم على مستوى رأس المال وبالتالي الإنتاج.

التحول من نظام PAYG إلى نظام محول ممكن أن يزيد رأس المال والإنتاج في المستقبل.

حتى بدون تأثير الادخار، التغطية الشاملة مع معدل إحلال عالي ضمن برنامج غير محمول يقلل الحاجة إلى لتوفير الشيخوخة ممكن أن يعيق ظهور صناديق التقاعد والمؤسسات المماثلة في الأسواق المالية ويؤخر تطوير السوق المالية.

### الفقرة الثالثة: القلق من التوزيع: إعادة توزيع الدخل

من الناحية المثالية: ينبغي أن يحصل جميع السكان على دخل لكبار السن، يكون على الأقل ضمن مستوى الفقر.

هناك أربعة أنماط استثنائيا لهذا المبدأ.

<sup>436</sup> Robert holzmann , The world bank to pension reform 1999, p: 65.

أ- في كثير من البلدان منخفضة ومتوسطة الدخل يكون الانضمام لأنظمة التقاعد مقتصرًا على الموظفين وبعض العاملين في قطاعات الاقتصاد، وبالتالي فإن هذه الفئة يستبعد من سياسة إعادة توزيع الدخل من خلال ربط الميزانية بأنظمة التقاعد، وهو ما يشكل عبأً على الأشخاص غير المنضمين لأنظمة تقاعد ولا يحصلون على شيء في فترة شيخوختهم.

ب- الامتيازات للقطاعات الخاصة تمنح امتياز التقاعد المبكر لموظفي بعض المهن مثل المناجم والسكك الحديدية والبحار ويعد هذا التوزيع مبرر إلا أنه لا يوجد حوافز كافية للمشغلين لتغيير تكنولوجيا إنتاجهم، ولكن الأمر يصبح صعباً عندما يشمل هذا الامتياز جميع موظفي هذه المهن مثل الإداريون.

ت- ممكن للبرامج التقاعدية سيئة التصميم أن تؤدي إلى نتائج يمكن وذلك لأنها تمنع الموظفين ذوي الدخل العالم ضمن توقعها لعمر أطول مزياً أفضل من باقي الموظفين.

ث- تختلف مزياً الأنظمة التقاعدية تبقى للجنس مثال النساء ممكن أن يكون سن التقاعد اقل واختلاف شروط الاستفادة من معاش التمويل، ويختلف حسب الحالة الاجتماعي.

والمسألة المهم هو إذا كان الاختلاف في المزياً يؤدي إلى إبعاد هذه الأنظمة عند دورها الاقتصادي وتكون التكاليف للمجتمع شفافة.<sup>437</sup>

#### الفقرة الرابعة: المخاطر السياسية

تواجه أنظمة التقاعد العامة مخاطر سياسية عديدة:

1- لا يمكن الالتزام بالوعود للمتقاعدين الحاليين ما لم يتم دفع نسبة الاشتراكات وذلك لأن الاشتراكات تغطي.

2- استجابة الفوائد على المدى القصير لوضع ميزانية الدولة، وهذا يحدث عادة في الدول عالية التطور والأقل تطوراً مثل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

3- استجابة الفوائد على المدى الطويل لوضع ميزانية الدولة يجعل في غير المرجح الوفاء بالوعود اتجاه الجيل القادم "الرضع".

ويراعى أنه يوجد ثلاث خيارات أساسية لعملية إصلاح أنظمة التقاعد:

الأول: إصلاح PAYG.

الثاني: الانتقال السريع لنظام إجباري.

الثالث: الانتقال المتدرج لنظام متعدد المستويات يخلط بين PAYG والتقاعد الممول. وراعي في ذلك الوضع المالي والقيود المالية.<sup>438</sup>

<sup>437</sup> السالك البنباري، رسالة دكتوراه تمويل قطاع التقاعد بالمغرب، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، 2007-2008م، صفحة

<sup>438</sup> Robert HOLZMANN, The world bank to pension reform, op.cit, p: 68.

## المطلب الثاني: تجارب دول ونماذج إصلاح القطاع الخاص

من خلال تجارب الدول سنعرض ما هو الواقع التقاعدي في هذه الدول وكيف تناولت الإصلاح لاستفادة من هذه التجارب وتكييفها مع الواقع الفلسطيني في قطاع التقاعد وسنتناول هذا المطلب من خلال ثلاث فقرات، في الأولى تجارب الدول العربية، وفي الثانية تجارب الدول الأجنبية، وفي الثالثة دراسات خاصة لإصلاح القطاع الخاص، وفق الآتي:

### الفقرة الأولى: تجارب الدول العربية

#### أولاً: التجربة المغربية

المغرب كالعديد من الدول لم يعرف نظام الحيغة الاجتماعي بالمفهوم الحديث إلا سنة 1917 يعزي ذلك إلى أنماط العيش التي سادت طيلة القرون السابقة وكانت العلاقات الاجتماعية تستمد أسسها من التعاليم الإسلامية التي تحت على التضامن والتكافل الاجتماعي وكان هذا التضامن له دور في استيفاء الحاجة إلى إقرار نظام عصري للتغطية الاجتماعية في المغرب وسرعان ما تغير هذا الوضع نتيجة دخول سلطات الحماية سنة 1912 حيث تم اعتماد أساليب مخالفة تقوم على التجربة الفرنسية ولهذا ظهرت البوادر الأولى لنظام الحيغة الاجتماعية لفائدة الموظفين خلال فترة الحماية وكان أول نظام للحيغة الاجتماعية بالمغرب تخفيض الظهير الشريف المؤرخ المقرر في 6 مارس 1917 المنظم لصندوق الاحتياط الاجتماعي.

ولقد حصر هذا الظهير الأشخاص المستفيدين من الموظفين الأجانب العاملين بإدارة الحماية دون غيرهم وأعقب ذلك الظهير الشريف المقرر في 2 مارس 1930 أحداث الصندوق المغربي للتقاعد ونص على أن الصندوق مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية ويدير شؤونها مجلس إدارة وكان أول نظام إجباري بالمغرب وبموجب فاتح مارس 1930 يستفيد الموظفين المدنيين الفرنسيين العاملين بإدارة الحماية الذين تم تعيينهم من فاتح يناير 1930.<sup>439</sup>

وأنشطة الصندوق المغربي للتقاعد عرفت مع مرور الزمن نمو كبير لم يواكبه أي تغيير هيكلي عميق يجعل المؤسسة في مستوى المهام الجسيمة التي ألقبت على عاتقها واتسعت أنشطة الصندوق بفعل ثلاث عوامل وهي:

- إحداث أنظمة جديدة.

- تكليف صندوق التقاعد بمهام الصناديق التي تم حلها.

- الإصلاحات الكبرى لأنظمة المعاشات.

إضافة إلى الإعانات المتمثلة في إعانة القرار الوزاري في 4/1952، معاشات الزمانة والتعويض الإجمالي

لبعض قدماء المقاومين وأعضاء جيش التحرير.

<sup>439</sup> طارق الثلاثي، الصندوق المغربي للتقاعد بين التحول والاستمرارية، رسالة دكتوراه جامعة محمد الخامس، 1999-2000، ص:

ومما زاد اتساع أنشطة الصندوق أيضا تلك الإصلاحات الكبرى التي تمت على التوالي 1950، 1971، 1989.

أ- إصلاح 1950.

بمقتضى ظهير<sup>1</sup>، ماي 1950 والذي يتميز بما يأتي:

- إدماج نظام المعاشات المدنية للفرنسيين والمغاربة في نظام واحد.
- حول النظام التوزيعي نظام الرسملة.

ب- إصلاح 1971.

تميز بما يأتي:

توحيد أنظمة المعاشات.

حيث تم الاقتصار على وجود نظامين إجباريين للتقاعد هما نظام المعاشات المدنية ونظام المعاشات العسكرية.

وتوحيد المبادئ الأساسية.

بموجبه أصبح الموظفون المدنيون والعسكريون يخضعون لنفس المبادئ العامة مع الاختلاف في طبيعة المهام.

ج- إصلاح 1989.

تحسين مستوى المعاشات

تم تحسين مستوى المعاشات نتيجة توسيع قاعدة تصفية المعاش.

حيث تم رد الاعتبار للصندوق المغربي للتقاعد حيث تم النص مواجهة على أن الاقتطاعات والمساهمات تدفع إلى الصندوق الذي تولى تسيير أنظمة المعاشات المدنية والعسكرية والزوم الهيئات المستقلة بأداء واجباتها إضافة إلى تمويل معاشات الزمان من طرف الهيئات المستقلة.

أما بنسبة أنظمة التقاعد الحالية في المغرب تتمثل في:

\* الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

\* الصندوق المهني المغربي للتقاعد.

\* النظام الجماعي لمنح الرواتب التقاعد.<sup>440</sup>

\* الصندوق المغربي للتقاعد.

ويعرض نبذه عن هذه الصناديق الأربعة بإيجاز وفق الآتي:

الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

إن مهام الصندوق محدد في تقديم خدمة عمومية بفائدة التضامن بين عمال القطاع الخاص وذلك من

<sup>440</sup> نفس المرجع، ص: 19.

خلال ضمان الدخل للعمال لمواجهة انقطاع الدخل في حالات المرض والولادة والعجز والشيخوخة وصرف التعويضات العائلية ومعاشات المتوفى عنهم من ذوي الحقوق والتغطية الصحية وبانعدام التعويض عن فقدان الشغل وحوادث شغل والأمراض المهنية.<sup>441</sup>

الصندوق المهني المغربي للتقاعد:

انشأ سنة 1949 كجمعية لأرباب العمل يفرض تسيير لفائدة مستخدمي القطاع الخاص وهذا النظام يضمن للمشاركين معاشات الشيخوخة وذوي الحقوق والامتيازات العائلية لفائدة المستفيدين من المعاشات. الصندوق المغربي للتقاعد:<sup>442</sup>

وفق قانون المعاشات المدنية والعسكرية التي يديرها الصندوق المغربي للتقاعد فإن الفئات المشمولة بنظام المعاشات بشكل حصري في ما يخص نظام المعاشات المدنية نجد أن موظفو الدولة والجماعات المحلية وبعض مستخدمي المؤسسات العمومية، أما نظام المعاشات العسكري يشمل قرار القوات المسلحة الملكية.

والاستناد تسيير هذا النظام إلى جهاز مستقل عن الإدارة بإحداث الصندوق المغربي للتقاعد بموجب ظهير 2 مارس 1930 وأهم المبادئ التي ارتكز عليها إسناد مهمة إدارة النظام إلى مؤسسة مستقلة عن الدولة واعتبار مشاركة الدولة كهيئة مستقلة وقد ادخل عليه عدة إصلاحات لأجل الديمومة والحفاظ على التوازن المالي إضافة إلى تطوير إدارة الصندوق وكان ذلك ضمن القانون رقم 95-43 الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 21 نوفمبر 1996.<sup>443</sup>

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد:

مؤسسة عمومية لاحتياط الاجتماعي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وحدث بالظهير الشريف بمثابة قانون بتاريخ 4 أكتوبر 1977 ويسير من طرف صندوق الإيداع والتدبير وينتفع بأحكامه.

\* المستخدمون المؤمنون المؤقتون والمياومون والعرضيون العاملون مع الدولة والجماعات المحلية.

\* مستخدمو الهيئات الجارية عليها المراقبة المالية للدولة.

\* المتقاعدون الجاري عليهم الحق العام.<sup>444</sup>

ومن خلال مقابلة السيد أحمد خرازي<sup>445</sup> دائرة الدراسات في الصندوق المغربي للتقاعد.

وتبين من خلال مقابله أن الإصلاح في المملكة المغربية لا زال في طور الدراسة من خلال لجنة تقنية مكلفه بإصلاح وتعديل وجاءت بمبادئ الإصلاح الجارية وهي:

<sup>441</sup> محمد عفيفي، مستقبل التقاعد بالمغرب، مطبعة انفورانت، 2012، ص 19.

<sup>442</sup> نفس المرجع، ص 27.

<sup>443</sup> نفس المرجع، من 29-33.

<sup>444</sup> نفس المرجع، ص 37.

<sup>445</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد أحمد خرازي ودائرة الدراسات في الصندوق المغربي للتقاعد بتاريخ 2012/02/23.

- يعتبر الإصلاح اختياراً مجتمعياً يستلزم توافقاً على أوسع قدر ممكن.
- ويجب أن يكون إجمالياً ويعكس رؤية متفق عليها من لدن جميع الفاعلين المتدخلين في القطاع.
- ويجب أن يندرج ضمن منظور توسيع التغطية ولاسيما لفائدة العمال غير الأجراء (المهمن الحرة والمستقلة).
- ويبقى نجاح الإصلاح رهيناً بالإطار الماكرو الاقتصادي الذي يأخذ في الحسبان الحفاظ على التوازنات الداخلية والخارجية.
- يجب أن ينصب الإصلاح على حكمة أنظمة التقاعد التي تلعب دوراً مهماً في التسيير وذلك عبر الهيئات المقررة واليات المراقبة الخ...
- يجب أن يمكن الإصلاح من التنسيق ومن آليات التضامن بين الأنظمة وكذا توحيد المقترضات المنظمة لها.
- ويجب أن يؤدي القانون إطار للقطاع.
- ويجب تخصيص عناية خاصة لإمكانيات الإدماج ضمن النظام المستقبلي لتقاعد السكان الأضعف اقتصادياً والبحث عن الوسائل الناتجة لتمويل هذا التقاعد (شبكة السلامة - دعامة المساعدة الاجتماعية).
- ما يجب أن يتجلى هدف الإصلاح كذلك في:
- إحداث إمكانيات تشجع النمو القوي والدائم.
- محاربة الهشاشة والفقير.
- يجب أن يكون النظام المستقبلي جذاباً بما يكفي للمشغلين لأجل تحسين تغطية المعاش وتفادي تنمية القطاع غير المنظم.
- سوق مالية متطورة بما يكفي وذات طبيعة من شأنها أن تساهم في تحسين نتيجة أنظمة التقاعد التي تلعب دوراً مهماً في تعبئة التوفير أخذاً بعين الاعتبار للاحتياجات المشكلة (أقل من ثلث المنتج الداخلي الإجمالي).
- يمكن لتنمية الأنظمة التكميلية عن طريق الرسملة أن تحدث المزيد من التوفير المؤسساتي.
- مراجعة الإطار القانوني المنظم للاستثمارات في أنظمة التقاعد بهدف تحسين نتائجها وتجهيزها للاستفادة من الإمكانيات التي يتيحها السوق المالي بغية ضمان السلامة والمردودية والسيولة في ذات الوقت.
- ويجب أن تدعم الأنظمة كذلك حكومتها الإدارية والمالية.
- وبخصوص السياسة الجبائية، يجب كذلك تشجيع المبادرة الخاصة بواسطة تدابير تحفيزية جبائية عن طريق تسهيل الانخراط الفردي في أنظمة التقاعد الاختيارية.

## ثانياً: تجربة المملكة الأردنية

بدأ العمل بأنظمة التقاعد الحكومية في الأردن في عام 1959 بعد صدور قانوني التقاعد المدني والعسكري ثم جاء نظام الضمان الاجتماعي ابتداء من عام 1981 لتغطية العاملين في مؤسسات القطاع الخاص وبعض المؤسسات العامة المستقلة غير الخاضعة للتقاعد المدني، وعليه فإن الهيكل الحالي لأنظمة التقاعد في الأردن يتكون من ثلاثة أنظمة رئيسية هي نظامي التقاعد المدني والعسكري ونظام الضمان الاجتماعي، إلى جانب صناديق الادخار والتقاعد في عدد من المؤسسات العامة والخاصة.

### 1- نظامي التقاعد المدني والعسكري:

لا يزال العمل بنظامي التقاعد العسكري والمدني ساري المفعول بموجب أحكام قانون التقاعد المدني<sup>446</sup> وتعديلاته وقانون التقاعد العسكري وتعديلاته. وتتولى وزارة المالية، ممثلة بلجتي التقاعد المدني والعسكري ومديرية التقاعد، إدارة كافة العمليات المتعلقة بالتقاعد المدني والعسكري، حيث تتولى لجنتا التقاعد المدني والعسكري تسوية الحقوق التقاعدية والمالية للمتقاعدين الجدد أولورثتهم، في حين تتولى مديرية التقاعد عملية صرف الرواتب التقاعدية شهرياً عن طريق البنوك المنتشرة في الأردن.

يشمل نظام التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 كافة موظفي الجهاز الحكومي المدني المصنفين قبل عام 1995 والقضاة وموظفي السلك الدبلوماسي وأعضاء مجلسي الأمة والوزراء علماً بأنه في عام 1995 تم وقف شمول الموظفين الجدد المعينين في الجهاز المدني بقانون التقاعد المدني وأصبحت كافة التعيينات في الجهاز المدني خاضعة لنظام الضمان الاجتماعي.

أما نظام التقاعد العسكري فيشمل كافة المنتسبين للقوات المسلحة الأردنية والأجهزة الأمنية الأخرى المعينين قبل عام 2003، حيث تم بعد ذلك وقف شمول منتسبي القوات المسلحة الأردنية الجدد بقانون التقاعد العسكري وإخضاعهم لأحكام قانون الضمان الاجتماعي.

ويعتمد تمويل هذين النظامين على مبدأ خصم الاشتراكات من المنبع، حيث يتم تغطية جزء من نفقات التقاعد من اشتراكات الخاضعين لنظامي التقاعد المدني والعسكري في حين يتم تغطية الجزء المتبقي من الخزينة العامة، ومن الجدير ذكره أن الجزء الأكبر من النفقات التقاعدية لهذين النظامين تقع على كاهل الخزينة.

كما ينضوي النظامان تحت مظلة أنظمة المزايا المحددة حيث تم تحديد المنافع التقاعدية وفق معادلة تربط بين سنوات الاشتراك والراتب الأساسي الأخير قبل التقاعد.<sup>447</sup>

ويبلغ المعدل الاكتواري المعتمد في احتساب الراتب التقاعدي نحو % 4,17 في نظام التقاعد المدني، أما بالنسبة لنظام التقاعد العسكري فيبلغ هذا المعدل % 4,17 للضباط و % 5,36 للأفراد.

إن الحد الأدنى لسنوات الخدمة المطلوبة لغايات التقاعد المدني يبلغ 20 سنة للموظف و15 سنة للموظفة،

<sup>446</sup> قانون التقاعد المدني 34، لسنة 1959.

<sup>447</sup> التقاعد في الأردن ساهم بتمويل المشاريع الإنتاجية ومحاربة الفقر وتحقيق الأمن الاجتماعي، جريدة الدستور الأردنية، 2013.

وأصبح هذا الحد يرتفع بواقع ستة أشهر سنوياً ولمدة (10) سنوات اعتباراً من 10-10-2002 إلى أن يصبح (25) سنة للموظف و (20) سنة للموظفة في العام 2011 و يبلغ الحد الأدنى لسنوات الخدمة للموظف الذي أنهيت خدمته لإكمال الستين من عمره (15) سنة، في حين لا يوجد حد أدنى لسنوات الخدمة لغايات التقاعد بالنسبة للوزير أو عضو مجلس الأمة عند استقالته أو إنهاء خدمته.

أما الحد الأدنى لسنوات الخدمة المطلوبة لغايات التقاعد العسكري فقد بلغ (16) سنة وأصبح يرتفع بواقع ستة أشهر سنوياً ولمدة (8) سنوات اعتباراً من 01-01-2003 وأصبح (20) سنة في العام 2010، فيما يبلغ الحد الأدنى لسنوات الخدمة للضباط الذي أنهيت خدماتها لإكمالها الستين من عمره (10) سنوات.

ويحصل المتقاعدون بموجب هذين النظامين على راتب تقاعدي أساسي و بحد أعلى لا يتجاوز % 125 من الراتب الأساسي الآخر، ووفقاً للمعادلة الآتية:

$$\text{عدد أشهر الخدمة} \times (\text{الأساسي الآخر} \times 125\%)$$

360

هذا بالإضافة إلى العلاوات الشخصية والعائلية.

2- نظام الضمان الاجتماعي:

بدأ العمل هذه النظام منذ عام 1981 لتغطية العاملين غير الخاضعين لأنظمة التقاعد المدني والعسكري سواء في مؤسسات القطاع الخاص أو بعض المؤسسات العامة المستقلة، وذلك بموجب أحكام قانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم 30 لسنة 1978.

وتنفيذاً لأحكام قانون الضمان الاجتماعي وإدارة كافة الجوانب المتعلقة بالتأمينات التي نص على هذا القانون، فقد تم إنشاء المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي والتي تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، حيث يتولى إدارة هذه المؤسسة والإشراف على هذا مجلس إدارة يمثل كافة أطراف العمل.

وانسجاماً مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية في الأردن، فقد تم إصدار قانون الضمان الاجتماعي رقم (19) لسنة 2001 لتطوير خدمات هذا النظام بما يضمن العدالة والأمن الاجتماعي ويساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويشمل هذا النظام جميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل الساري المفعول والموظفين العاملين غير التابعين لنظامي التقاعد المدني أو العسكري.

ويتم حالياً تطبيق هذا النظام إلزامياً على جميع المؤسسات التي تستخدم خمسة عمال فأكثر، في حين يتم تطبيقه اختياريًا بالنسبة للعامل الأردني الذي يعمل باجر أو لحسابه الخاص سواء أكان مقيماً داخل المملكة أو خارجها. ويعتمد تمويل هذا النظام على مبدأ خصم الاشتراكات من المنبع حيث يتم تغطية نفقات التقاعد من اشتراكات الخاضعين لهذا النظام، ويتم توظيف الأموال الفائضة من الاشتراكات في الاستثمارات الكفؤة لتوفير السيولة اللازمة لمواجهة الالتزامات طويلة الأمد المترتبة على هذا النظام.

كما يستند هذا النظام إلى مبدأ المزايا المحددة حيث يتم تحديد المنافع التقاعدية وفق معادلة تربط بين سنوات الاشتراك ومتوسط الراتب الإجمالي خلال آخر سنتين قبل التقاعد.

ويبلغ المعدل الاكتواري المعتمد في احتساب الراتب التقاعدي نحو % 2,5 في نظام الضمان الاجتماعي وهو

أقل من المعدل المعتمد في نظامي التقاعد المدني والعسكري. يبلغ معدل الاشتراك الذي يتم اقتطاعه لغايات الاستفادة من الضمان الاجتماعي نحو % 16,5 من الراتب الإجمالي، بحيث يدفع العامل ما نسبته % 5,5 وصاحب العمل ما نسبته % 11,0 موزعة بين % 9 لتغطية كلفة التقاعد و% 2 لتغطية كلفة التأمين ضد إصابات العمل وأمراض المهنة.

أما بالنسبة للحد الأدنى لسنوات الخدمة المطلوبة لغايات الاستفادة من تقاعد الشيخوخة فيبلغ 15 سنة سواء للمؤمن عليها والمؤمن عليه، ولغايات الاستفادة من التقاعد المبكر، يبلغ الحد الأدنى لسنوات الخدمة 18 سنة للذكر و15 سنة للإنتى والحد الأدنى لسنوات تقاعد الشيخوخة 60 سنة للمؤمن عليه و55 للمؤمن عليها.<sup>448</sup> يحصل المتقاعدون بموجب هذا النظام على راتب تقاعدي ويحد أدنى لا يقل عن الحد الأدنى للأجور وحد أعلى لا يتجاوز 75% من متوسط أجره الشهري في آخر سنتين من اشتراكه، إلى جانب العلاوات الشخصية والعائلية.

ويقتصر هذا النظام على تنفيذ التأمينات ضد الشيخوخة والعجز والوفاة وإصابات العمل وأمراض المهنة، وذلك على الرغم من أن القانون قد نص على عدد آخر من التأمينات مثل التأمين الصحي والتأمين ضد البطالة. 3- الواقع الحالي لأنظمة التقاعد في الأردن ضمن جهود الإصلاح:

حظي موضوع إصلاح أنظمة التقاعد الحكومية بأهمية خاصة في ضوء ما يشكل هذا الموضوع من تحديات متزايدة على الموازنة العامة والاستدامة المالية لهذه الأنظمة.

وعليه، فقد تم وقف شمول الموظفين الجدد المعيّنين في الجهاز المدني بقانون التقاعد المدني منذ عام 1995، كما تم وقف شمول منتسبي القوات المسلحة الأردنية الجدد بقانون التقاعد العسكري منذ عام 2003، وأصبحت كافة التعيينات في الجهازين المدني والعسكري خاضعة لنظام الضمان الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالإصلاحات في قانون الضمان الاجتماعي وتعزيز الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق التغطية التأمينية ومعالجة الثغرات والاختلالات التي تكشفت خلال التطبيق ولضمان ديمومة النظام للأجيال الحالية والمستقبلية صدر القانون المؤقت رقم (7) لسنة 2010 والذي بدأ تطبيقه في 2010/5/1.<sup>449</sup>

### ثالثاً: تجربة مجلس التعاون الخليجي

جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي حالياً لديها أنظمة للمعاشات التقاعدية للخدمة المدنية وهي إما أن تكون تابعة لمنظمات التأمين الاجتماعي أو منظمة منفصلة، أن المملكة العربية السعودية هي أول من أنشأ نظام التأمين الاجتماعي في منطقة مجلس التعاون الخليجي سنة 1969 وتليها مملكة البحرين في سنة 1976 ومن ثم دولة الكويت في سنة 1977 وسلطنة عمان في سنة 1991 والإمارات العربية المتحدة في سنة 1999 وتعتبر الهيئة العامة للتقاعد والمعاشات في قطر الأخيرة التي انضمت إلى مجلس التعاون الخليجي وقد

<sup>448</sup> قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم 7 لسنة 2001.

<sup>449</sup> زيارة ميدانية لموظف هيئة التقاعد الفلسطينية لمؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن.

تعتبر أنظمة التأمينات الاجتماعية ومعاشات التقاعد للخدمة المدنية في بلدان مجلس التعاون الخليجي أنظمة محددة المزايا وتقدم تأمين ضد المخاطر كالشيخوخة والعجز والوفاة والحوادث المهنية باستثناء دولة الكويت التي لا تقدم حالياً مزايا متعلقة بإصابات العمل ولكن هذه الأنظمة لا تقدم مزايا اجتماعية كالمرض والأمومة والبطالة والمساعدات الاجتماعية لأن تلك المزايا تقدم من قبل أرباب العمل والحكومة من خلال قانون العمل ولكن بعض الحكومات تسعى لتطبيقها بعض من تلك المزايا. صناديق التقاعد والتأمينات الاجتماعية تعتبر في غاية الأهمية في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي لأنها تعتبر الجهة الوحيدة التي تقدم المعاشات التقاعدية، ولهذا السبب تلقى هذه الصناديق أهمية من قبل الحكومات وذلك لاستمراريتها بتحقيق هدفها في المستقبل ولكن نظراً للضغوطات المالية الصعبة التي تواجه هذه الأنظمة وأن استمرارية هذه الأنظمة مهدد وذلك لتقديم مزايا سخية مقابل اشتراكات غير كافية والمزايا العالية المصروفة للتقاعد المبكر التي تؤثر بشكل مباشر على تلك الصناديق ومن جهة أخرى التحولات الديموغرافية الجديدة التي تواجهها هذه البلدان كإنخفاض معدلات الولادة وزيادة العمر المرتقب. إن الاهتمام المركز على استمرارية النظام في المستقبل هو حالياً الأولوية الكبرى بالنسبة لحكومات مجلس التعاون الخليجي نظراً إلى الضغوطات المالية الصعبة التي تواجه هذه الأنظمة، فمن هنا بدأ إصلاح أنظمة التقاعد في مجلس التعاون الخليجي وذلك للمحافظة على استمرارية الصناديق من خلال تخفيض أو إلغاء المزايا التي تخلق ضغطاً مالياً كبيراً على تلك الصناديق.

إن المشكلة الأساسية لاستمرارية لأنظمة مجلس التعاون الخليجي هو عدم التوازن المالي بين الاشتراكات المسددة والمزايا المقدمة وهذه المشكلة تفاقمت مع الوقت وذلك لعدم معرفة المشتركين وأصحاب القرارات بوضوح عن الكلفة الحقيقية وميكانيكية أنظمة التقاعد والتأمين والمعاشات هذه المشكلة لم تكن موجودة منذ بداية النظام ولكنها تفاقمت مع الوقت وذلك بسبب تقديم مزيد من المزايا دون زيادة متناسبة مع الاشتراكات وإن الرغبة في إجراء التعديلات قد دعمها توفر فائض مالي في السنوات الأولى العائد من التراكم في الاحتياطات التي تم تراكمها بسبب أن معظم الأنظمة قد تم تصميمها بناءً على التمويل الجزئي وتم استخدام هذه الاحتياطات كفائض مالي لتقديم مزايا متزايدة دون زيادة في الاشتراكات.

والمشكلة الأخرى التي تواجه هذه الأنظمة هي العوامل الديموغرافية، إن تعمير السكان هو السبب المباشر لتخفيض معدلات الولادة وزيادة العمر المرتقب، هذه المشاكل تسبب ضغطاً مالياً على الصناديق وذلك تسبب ازدياد إعداد المتقاعدين وتقليل عدد المشتركين.

أما فيما يتعلق بالعامل السياسي فقد برز بشكل واضح عندما صدرت القرارات عن التعديلات في النظام دون تكليف جهة مختصة لإعداد دراسة اكتوارية لغرض تحديد التكاليف المتوقعة. على سبيل المثال في

<sup>450</sup> George M. Psaras, Overcoming the actuarial deficit in pension and social security system in the GCC kingdom of Bahrain, 2006

مملكة البحرين قد خفضت نسبة الاشتراك من 21% إلى 15% في سنة 1986 على الرغم أن دراسة اكتوبرية أقيمت في مرحلة التصميم نصت بوضوح على النسبة المنشودة هي 21%. كما أن معامل احتساب المعاش قد ازداد من 1.67% إلى 2% ومن ثم إلى 2.2% والحد الأدنى للمعاش يتم زيادته من وقت لآخر دون تغيير نسبة الاشتراكات، كما تم تطبيق الزيادات التي يتم تطبيقها بأثر رجعي على المعاش على الرغم من أن القانون لم ينص على ذلك، إضافة إلى ذلك فإن التقاعد بالنسبة للمشاركين في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية قد تغيرت نتيجة الازدياد الملحوظ في مزيا التقاعد المبكر، أن تلك المزيا سبب واضح في خلق الضغط المالي على معظم أنظمة مجلس التعاون الخليجي فقد أدت إلى تغير سلبي في عملية التوظيف والتقاعد والسبب في ذلك إلى فشل النظام الذي فشل بتقديم حوافز للمشاركين للبقاء في الخدمة والمساهمة لغرض زيادة مزياهم، كما أن سوء استخدام النظام من قبل الشركات والمؤسسات التي قامت بإعادة هيكلتها كحجة وسمحت وشجعت عدد كبير من موظفيها على التقاعد المبكر.<sup>451</sup>

#### 1- التعقييدات التي واجهت أنظمة مجلس التعاون الخليجي:

- يحق للموظف التقاعد ابتداءً من عمر 35 سنة نظراً إلى أن الحد الأدنى لسنوات الخدمة المطلوبة لاستحقاق المعاش هو 20 سنة أو في بعض تلك الأنظمة هو 15 سنة، من الممكن الحصول على الحد الأقصى للمعاش بشكل سريع مع إتمام سنوات قليلة، بالإضافة إلى ذلك ضمن شروط معينة يمكن للمتقاعد أن يجمع بين الراتب من النظام مع الراتب من وظائف أخرى.

- السماح للإناث بالتقاعد قبل الذكور مع إتمام سنوات خدمة أقل مع العلم أن الإناث تعيش مدة أطول من الذكور مع العلم أن أعداد الإناث في القوى العاملة يزداد واستمر العمر المرتقب لديهم ومن جهة أخرى يجب اتخاذ الإجراءات لحماية حقوق الإناث التي تعمل فترات عمل متقطعة بسبب الأمومة ومسائل عائلية.

-اتخاذ قرارات غير اعتيادية في حالات التقاعد لأسباب تأديبية وإلغاء الوظيفة وترك الوظيفة بسبب العمالة الفائضة، والسماح بالتقاعد قبل سن التقاعد العادي واستحقاق معاش دون إتمام سنوات الخدمة المطلوبة، فالمعاشات التي دفعت كانت سخية جداً وقد مثلت نسبة عالية من الراتب المدفوع قبل التقاعد، وهذه المشكلة قد واجهتها إلى حد كبير أنظمة الخدمة المدنية

- الجمع بين التقاعد المبكر والحد الأدنى للمعاش لا يقدم حوافز للمشاركين ذوي الدخل القليل للاستمرار في العمل، فهم يقوموا بالتقاعد فوراً بعد إتمام الحد الأدنى لسنوات الخدمة المطلوبة بما أنهم مؤهلون للحصول على مزيا مبنية على 100% من الراتب.<sup>452</sup>

- إن أنظمة مجلس التعاون الخليجي تقدم مزيا كانت مناسبة فقط لدى التأسيس الأولي لهذه الأنظمة والتي كان يجب أن تعدل أو تلغى، على سبيل المثال سنوات الخدمة الاعتبارية التي تقدم لهؤلاء الذين

<sup>451</sup> George M. Psaras, op.cit.

<sup>452</sup> George M. Psaras, op.cit.

يتقاعدون لدى بلوغهم سن التقاعد العادي أو قبل بلوغهم هذا السن عادةً تمنح 5 سنوات كحد أعلى، أو مزياً شراء سنوات خدمة بأسعار أقل من تلك التي تم دراستها اكتوارياً، كما أن المعاشات تزداد سنوياً ولكن أحياناً قد تكن أعلى من معدل التضخم في المنطقة، أن السنوات الإضافية الممنوحة إضافة إلى شراء سنوات خدمة هي مزياً قد سمحت عند بداية الأنظمة وللمشتركين الذين ينتسبون إلى هذه الأنظمة في سن متأخر.<sup>453</sup>

- إن المزياً المقدمة من الأنظمة على أساس الراتب الأخير أو متوسط السنتين الأخيرتين، فإن هناك تلاعباً بالنسبة للأنظمة وخاصة التي تغطي القطاع الخاص وعدم توفر مراقبة مباشرة، حيث إن الهدف من المعاش التقاعدي هو ضمان مستوى معيشة معقول يتناسب مع الوضع الذي كان يعيشها المشترك قبل التقاعد، حيث إن هناك بعض الأفراد تمت مكافأتهم بزيادات مهمة خلال سنوات الخدمة الأخيرة.

- أنظمة التقاعد والتأمينات الاجتماعية في مجلس التعاون الخليجي لديها تكاليف إدارية عالية تفوق المصاريف الإدارية في أنظمة مشاهيه في العالم.

- إن معدل العائد الضمني المقدم من خلال أنظمة مجلس التعاون الخليجي هو أكبر بكثير لدى مقارنته مع المعيار في البنك الدولي البالغ 3% فهو يعتبر إلى حد بعيد غير مجدي.

- معظم الأنظمة في المنطقة تخصص نسبة عالية من الموجودات في ودائع ثابتة، هذه النسبة عالية دون سبب على اعتبار أن الإنفاق الفوري ممكن أن يغطي بالاشتراكات، ومعظم الاستثمارات إلى حد كبير في الأسواق المحلية مما يعرض موجوداتها إلى تقلبات السوق المحلية النامية.

2- مواجهة التعقيدات:

❖ في دولة الكويت وسلطنة عمان تم إدخال حد أدنى لسن التقاعد المبكر، ضمن نظام الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية في سلطنة عمان "لا يحق لأي مشترك أن يتقاعد قبل سن 45 سنة أما بالنسبة لدولة الكويت فإن الحد الأدنى لسن التقاعد المبكر سيزداد تدريجياً ليبلغ 55 سنة للذكور و50 سنة للإناث في عام 2020".

❖ دولة البحرين هي بطريقها لإصلاح نظام التأمينات الاجتماعية لديها، بزيادة نسب الاشتراك لديهم واعتماد إصلاحات براميتية معينة لغرض تخفيض الفارق بين مستوى الاشتراكات ومستوى المزياً.

❖ أن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في المملكة العربية السعودية قد باشرت مؤخراً بالاتجاه نحو إصلاحات معينة:

- زيادة معاملة الاحتساب من 2% إلى 2.5%.
- إدخال حد أقصى للمعاش 100% من الراتب.
- التقاعد المبكر غير مسموح إلا للإناث التي بلغت 55 سنة ولديها 10 سنوات خدمة.

<sup>453</sup> George M. Parasas, op.cit.

- تحديد حد أدنى لراتب الاشتراك 45000 ريال سعودي شهرياً.
- زيادة نسبة الاشتراك بالنسبة لقسم السنائية من 13% (8% لرب العمل و5% للموظف) إلى 18% (9% لرب العمل و9% للموظف).

❖ إن الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية قد طبقت تعديلات براميتية تتضمن زيادة في نسب الاشتراك وزيادة عدد السنوات التي تؤخذ بعين الاعتبار لاحتساب المعاشات وحد أقصى للراتب وحد أدنى لسن التقاعد المبكر ونسب تخفيض مرتفعة لمعاش التقاعد المبكر، وتطبيق حد أدنى من مستوى المعيشة للمستفيدين من النظام.

❖ أما في دولة الكويت تم زيادة تدريجية على الحد الأدنى لسن التقاعد حيث ازداد تدريجياً بنصف عام أو عام كامل كل سنة حتى سنة 2020 حيث سيبلغ 55 عام للذكور و50 عام للإناث، وتم إنشاء صندوق منفصل لتمويل الزيادات في المعاش،<sup>454</sup> حيث إن نسبة الاشتراك في صندوق المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية قد ازداد ليتماشى مع مستوى الاشتراكات، أما بخصوص المعاشات الأساسية فإن نسبة الاشتراك تساوي 25% (زائد 6% للزيادة في المعاشات) وبالنسبة للمعاشات الإضافية فهناك نسبة إضافية بمقدار 15%.

#### الفقرة الثانية: تجارب الدول الأجنبية

##### 1- التقاعد في كندا:

- ظهرت خطط التقاعد في منتصف القرن التاسع عشر.
- اقتصرت خطط التقاعد على بعض الموظفين الحكوميين وبعض موظفي البنوك التجارية.
- كان يتم تحويل خطة التقاعد عن طريق الموظفين المشمولين بالخطة حيث كانوا يتحملون كامل تكاليف خطة التقاعد.
- تغيرت الظروف في العصر الحديث وأصبحت المؤسسة التي تقوم بتشغيل العمال تحول خطة التقاعد على الأقل جزئياً.
- كانت خطط التقاعد في القطاع العام تشمل جميع الموظفين سواء كانوا موظفين عامين أو هيئات محلية وبلدية أو قوى الأمن العام. أما في القطاع الخاص فإن خطط التقاعد لا تشمل جميع الموظفين بل كانت تشمل بعض الشركات والاتحادات.
- تشتمل خطط التقاعد على بعض الإعفاءات الضريبية مثل إعفاء مساهمات خطة التقاعد من الضريبة بشرط أن تنسجم هذه الخطط مع التشريعات والقوانين الضريبية.
- في عام 2003 كان هناك 5.5 مليون عام مشمولين بأكثر من 14.000 خطة تقاعد وهو يمثل زيادة في حجم القوى العاملة المشمولة بخطط التقاعد قدرها 1% عن عام 2002. علماً أن الزيادة في حجم القوى

<sup>454</sup> George M. Psaras, op.cit.

العاملية المشمولة بخطط تقاعد اقل من الزيادة في سوق العمل أي أن عدد مشركي خطط التقاعد أقل من عدد العمال الذين دخل سوق العمل.

- مشركي خطط التقاعد من النساء أكبر من الرجال ومشركي خطط التقاعد من النساء في القطاع العام أكبر من القطاع الخاص ومشركي خطط التقاعد من الرجال في القطاع العام أكبر من القطاع الخاص أيضا، وبشكل عام فإن مشركي خطط التقاعد من النساء في وضع متزايد أما مشركي خطط التقاعد من الرجال فهو في وضع متناقص.<sup>455</sup>

أ- أنواع خطط التقاعد:

يستحق المستفيد منافع التقاعد عادة في حالة العجز أو الوفاة أو انتهاء سنوات الخدمة التي قدمها العامل وفقا للقوانين المعمول بها، وهناك عدة طرق لحساب منافع التقاعد. ويستدل على نوع خطة التقاعد من الطريقة المستخدمة في حساب تلك المنافع. وهناك نوعين أساسيين لخطط التقاعد هما:

أ- خطط تقاعد بتوفير محدد حيث يتم تحديد المساهمة المطلوبة دفعها لصندوق التقاعد ضمن هذه الخطة على المبالغ والمساهمات التي تم ادخالها خلال سنوات خدمة الموظف بالإضافة إلى الفوائد.

ب- خطط تقاعد بمنافع محددة حيث يتم تحديد حجم المنافع التي سيحصل عليها الموظف عند انتهاء خدمته ويتم تقدير حجم المساهمات المطلوبة بناء على تقديرات الاكتواري فقد تكون نسبة مئوية من رواتب الموظفين أو مبلغ شهري عن كل سنة من سنوات خدمة الموظف أو غير ذلك.

هذا ويمكن تقسيم خطط التقاعد بمنافع محددة إلى نوعين هما:

- منافع ثابتة: يتم حسابها ضمن معادلة معينة وبغض النظر عن حجم المساهمات التي قدمها المستفيد. مثال: \$50 شهريا عن كل سنة خدمة قدمها المستفيد.

- منافع متغيرة: وتكون على شكل نسبة مئوية ثابتة من راتب الموظف وغالبا ما تكون نسبة مئوية من الراتب الأخير للموظف أو نسبة من أفضل متوسط راتب لعدد من السنوات.

وتشير الدراسة أن غالبية الموظفين في كندا الذين ينتمون إلى خطط التقاعد مشركين في خطط تقاعد بمنافع محددة، فهناك ما يزيد عن 4.5 مليون موظف أي ما نسبته 82% من الموظفين المشمولين بخطط التقاعد ينتمون إلى هذه الخطط علما بان غالبيتهم يعملون في القطاع العام موزعين على ما يزيد عن 6700 خطة.<sup>456</sup>

ب- خطط التقاعد الخاصة (الإضافية):

أسباب ظهور هذه الخطط:

- تنص خطط التقاعد الرئيسية على بعض القيود مثل تحديد الحد الأقصى للنسبة المئوية التي يحصل عليها المستفيد 70% أو تحديد مبلغ معين لا يزيد عن \$ 64.000 سنويا.

<sup>455</sup> pension and wealth surveys section , 2003. pension plan in canada, p: 25.

<sup>456</sup> pension and wealth surveys section, op.cit, p: 40.

- في حال استحق المستفيد أكثر من الحد الأقصى المسموح به تلجأ المؤسسات إلى عمل اتفاقية مع المستفيد لتعويضه عن المبالغ التي تزيد عن الحد الأقصى وذلك من خلال الدفع نقداً أو إعطاءه أسهم.

- يجب فصل أصول خطة التقاعد عن أصول المؤسسة ويتم خصم هذه الأصول من الدخل التشغيلي باستثمار جزء من هذه المبالغ بما لا يزيد عن النصف كما ويجوز للمشاركين الانسحاب من الخطة مع الحصول على كامل مساهماتهم بالإضافة إلى الفوائد عن استثمار هذه الأصول.

- تشير الدراسة إلى أن أصول الخطة قد تضاعفت عدة مرات حيث كانت 200 مليون عام 1991 وأصبحت 5.3 مليار عام 2001 كما تضاعفت عدد المؤسسات التي تتولى إدارة أصول التقاعد من 250 إلى 2050 مؤسسة ويوجد ما يزيد عن 12.000 مشترك ضمن هذه الخطط.

- سجل العام 1996 أكبر معدل عائد على الاستثمار حيث بلغ 7.8% والعام 2001 أقل معدل عائد حيث بلغ 3.1% علماً بأنه يتم حساب معدل العائد على المبالغ الفعلية فقط التي تم استثمارها.

- بلغ متوسط المنافع التي حصل عليها المستفيد من الخطط الإضافية \$84.000 مما يعني حصول المستفيد على \$144.000 بدلاً من \$64.000 وهو الحد الأقصى المسموح الحصول عليه ضمن خطط التقاعد الأساسية.

- تختلف حجم المساهمات من سنة إلى أخرى ليس فقط تبعاً لإدارة أصول الخطة بل لاختلاف عدد المشاركين في هذه الخطط، بالإضافة إلى حجم الضرائب الشخصية. فعندما يكون دخل المستفيد مرتفع فإنه يحجم عن استلام هذه المنافع ويتنظر وقت أفضل وذلك تمشياً مع التخطيط الضريبي.<sup>457</sup>

2- تجربة تشيلي:

أ- التقاعد العام:

يحتوي على ثلاثة برامج مختلفة:

الأول: برنامج تقاعد لمن هم بقوا على النظام القديم، ويدار من معهد الخدمة الاجتماعية والتي انغلقت في 2004/12 وهناك 156806 مساهم و835608 متقاعد على هذا النظام.

الثاني: الدولة تعد بتمويل حد أدنى من معاش الشيخوخة لجميع أعضاء نظام التقاعد الخاص الذين تقاعدوا. والذين ليس لديهم مدخرات متراكمة كافية من حساباتهم الشخصية لتمويل الحد الأدنى من التقاعد واستدنوا كافة الشروط الأخرى، هذه الشروط تحتوي على مساهمات لمدة 20 سنة على الأقل وتتعهد الدولي بتحمل المسؤولية لدفع التقاعد عن المتقاعدين ممن نفذت حساباتهم الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية ثابتة وتحدد من القانون.

الثالث: برنامج التقاعد الرفاه (المختبر، tasted) تمنح معاشات لهؤلاء من هم فوق سن 65 عام أو معوقين شرطة أن يكون دخلهم أقل من 50% من الحد الأدنى من المعاشات التقاعدية وهذه المنافع لا

<sup>457</sup> pension and wealth surveys section, op.cit, p: 41.

تستلم مع أية من معاشات تقاعدية أخرى.  
موظفي الخدمة المدنية وموظفي الحكومة وأعضاء في القوات المسلحة لديهم خطط تقاعدية خاصة بهم.<sup>458</sup>

#### ب-التقاعد الشخصي الإلزامي:

موظفي القطاع الخاص والقطاع العام ممن دخلوا سوق العمل بعد الأول من قانون الثاني من عام 1983 مطلوب منهم المشاركة في نظام تقاعد خاص، المشاركة ليست إلزامية لم لديهم عمل خاص بهم وللعاطلين عن العمل ولكن لأولئك الذين يعملون في قطاعات غير رسمية أو من هم منضمين لبرامج قديمة، في عام 2005 عدد الأعضاء في نظام التقاعد الشخصي الإلزامي ازداد إلى 73 مليون. نسبة المساهمة تكون 10% من رواتبهم تذهب هذه المساهمة للاستثمار الخاص وأيضا يساهمون بنسبة 3% لتغطية العجز الصحي.

النظام مساهمة محددة في طبيعية المنافع التقاعدية تكون عند عمر 60 سنة للنساء و65 سنة للرجال. يتم المساهمة على شكل دفعات دورية، يمكن الانسحاب من البرنامج بشكل منظم أو مؤقت وتأجيل الدفاع. ليس جميع رأس المال المتراكم يستخدم لدفع التقاعد، في حال حصل العضو على تقاعد أكثر من 5% من الحد الأدنى للتقاعد وأكثر من 70% من معدل دخل بعد خصم الضريبة لآخر 10 سنوات، الفائض يمكن سحبه بشكل حد المساهمات الإلزامية ومعفاة من الضريبة، المعاشات التقاعدية خاضعة للضريبة.

#### ت- التقاعد الشخصي التطوعي:

الموظفين وأصحاب العمل الخاص يسمح لهم بالمساهمة في نظام التقاعد الطوعي، الأشخاص المساهمين في بعض أنظمة الضمان الاجتماعي التي تدار من معهد تطبيق الضمان الاجتماعي يسمح لهم بالمشاركة في ادخارات طوعية في مؤسسات مختلفة.

حاليا حوالي 420000 موظف لديه مثل هذه الادخارات.

المساهمات تكون أكثر من \$1688 دولار في الشهر بشكل منظم أولا.

ممكن للأشخاص نقل كل أو جزء من أحوالهم إلى حساب رأس المال الفردي عند تقاعدهم وذلك لزيادة معاشاتهم التقاعدية كذلك يمكن للموظفين سحب مدخراتهم الطوعية من الضمان الاجتماعي في أي وقت أثناء عملهم وليس فقط عند تقاعدهم.<sup>459</sup>

3- تجربة فرنسا:

أ- التقاعد في فرنسا:

بيانات من 2010 إلى آخر سنة موجودة.

33.300 GPP/Capita

<sup>458</sup> www.fopsweb.org

<sup>459</sup> www.fopsweb.org

عدد السكان 65102000.

القوى العاملة 28210000

نسبة البطالة 90.50

نسبة السكان فوق سن 65 16.5

نسبة التبعية 36<sup>460</sup>

ب-التقاعد الحكومي:

الضمان الاجتماعي إلزامي لجميع موظفي القطاع الخاص "المخطط العام" مع مخططات خاصة ل 16 مجموعة معية من الموظفين عمال السكك الحديدية والزراعية وعمال المناجم وعمال المرافق العامة وتدار جميع هذه المخططات من قبل CNAV، ويوجد أيضا خطط منفصلة لموظفي الخدمة المدنية. العاملون لحسابهم الخاص وجميع هذه الأنظمة تتبع نظام PAYG وتعتمد على التمويل من الموظفين وأصحاب العمل بنسبة 8.3% لأصحاب العمل و6.65% للموظفين من إجمالي العائدات.

المنافع التقاعدية (50% من الراتب) تعتمد على متوسط الدخل يتم تعديلها خلال أفضل 24 راتب (طبق من 2008 على أفضل 25 راتب) مع أعلى عائدات شهر لغايات الاحتساب.

المنافع التقاعدية الكاملة تدفع عند سن 60 مع على الأقل 160 ربع من التغطية المطلوبة تحت المخطط العام يتم زيادتها إلى 164 ربع عام 2012.

الحد الأدنى للمنافع التقاعدية هو 684051 ويعد بشكل دوري تبعا للتغيرات في تكاليف المعيشة.

المتقاعدين يمكن مباشرة بعد استلام تقاعدهم البدء بالعمل في نشاطات مريحة، ولكن بحيث أن ينتظروا 6 أشهر قبل استئناف العمل في أي نشاط مريح كانوا يقومون به قبل التقاعد.

ممکن أن يتم تأجيل الاستحقاقات التقاعدية ولكن تزيد بنسبة 3% عن كل سنة أي عند عمر 61، وتزيد 4% عند سن (62-64) وتزيد بنسبة 5% عند سن 65 سنة فأكثر ويدفع جزء من المعاشات التقاعدية لم يعملوا بأقل من 80% من الدوام الكامل عند الوصول إلى سن التقاعد الطبيعي.

يتم دفع معاشات تقاعدية محددة في سن 60 ولكن لا تقل عن ربع التغطية التأمينية المتقاعدين ذو الدخل المنخفض سنويا أقل من 7223 للشخص المفرد و12652 للأشخاص المرتبطين للزوجين يستلمون معاشاتهم التقاعدية بالتساوي مع أولئك الغير مؤهلين للحصول على منافع تقاعدية عامة من تقاعد الدولة.

تم إنشاء صندوق احتياطي التقاعد العامة في عام 1999 بحيث تهدف لتعويض العجز في PAYG من عام 2020 لغاية 2040.<sup>461</sup>

ت- النظام المهني إلزامي:

خطة ARRCO تغطي موظفين الطبقة الدنيا وبينما موظفي الطبقة العليا أو الموظفين ذات مواقع

<sup>460</sup> . منظمة التعاون والتنمية OECD.Var.ous s ouras

<sup>461</sup> www.fopsweb.org

وظيفية تنفيذية يحكم من AGIRC نظام المساهمات:

- ARRCO: المنافع تتحقق من 6% من الأرباح أقل من سقف الضمان الاجتماعي و16% من الأرباح تصل إلى ثلاثة أضعاف الحد الأعلى للضمان الاجتماعي، وكان الحد الأقصى للضمان الاجتماعي على 32184 في عام 2007.

- AGIRC: تتحقق المنافع من 6% من الأرباح تحت السقف نظام التقاعد العام و16.24% من الأرباح أعلى ثمانية ميزات من السقف للضمان الاجتماعي.

- المنافع:

سن التقاعد هو 56 سنة، المنافع الكاملة تدفع عند سن 60 وعندما يكون العضو مؤهل للحصول على تقاعد كامل تحت نظام PAYG، تدفع العائدات سنويا مع أنها ممكن أن تدفع على شكل مبالغ مقطوعة تحت ظروف معينة.

- الضرائب: مساهمات الموظف وصاحب العمل في كلا النظامين معفاة من الضرائب والمنافع تخضع للضراء مثل الدخل.

ث- النظام المهني الطوعي:

الاتفاقات الجماعية تحدد تغطية كل شخص بالعموم كل الموظفين الذين عملوا في مؤسسة أكثر من ثلاثة أشهر مغطاة.

يمكن للموظفين المساهمة بما يصل إلى 25% من إجمالي رواتبهم السنوية، وأصحاب العمل يمكن أن يصلوا لسقف بحد أقصى 5149 من السنة، أو ثلاث أضعاف مساهمة الموظف مساهمة صاحب العمل إجبارية على الرقم من أنه لم يتم تحديد حد أدنى.

النظام ممكن أن يكون مساهمة محددة أو منافع محددة وتكون المنافع أما سنويا أو مبلغ مقطوع، تكون عند عمر 60 سنة ويمكن للموظفين سحب مدخراتهم في وقت مبكر.<sup>462</sup>

كما أن المعايير المحاسبية الدولية الجديدة والتي لها تأثير كبير على الشركات الكبيرة والممتدة إلى عدة دول والتي تؤثر أيضا على خطط المنافع الخاصة بموظفين تلك الشركات في عدد من الدول.

في الاتحاد الأوروبي يطلب من الشركات تطبيق معايير المحاسبة الدولية عند تحضير القوائم المالية.

وظهرت بعض القواعد الجديدة في عام 2005 والتي تم تبنيها من قبل المجلس الأوروبي والتي تعمل على تحسين قابلية المقارنة للقوائم المالية للشركات وجعلها أكثر كفاءة كما يطلب من الشركات الأوروبية تطبيق معيار المحاسبة الدولية رقم (19) عند حساب منافع الموظفين لديها قبل منافع نهاية الخدمة والتقاعد والتأمين الصحي والتأمين على الحياة وأي منافع مؤجلة أخرى.

ويلاحظ أن التغيير الجوهري بالنسبة للشركات يكون عند المحاسبة على مستحقات ومنافع التقاعد، ومن

<sup>462</sup> www.fopsweb.org

أهمها انه يجب أن يتم عرض تكلفة منافع التقاعد وفقا لمبدأ الاستحقاق وليس عندما يتم دفعها. وذلك لأنه قد نحتاج وقت طويل لجمع المعلومات المطلوبة لفهم منافع التقاعد ونهاية الخدمة في بعض الدول وتأسيس عملية تقييم سنوية وبناء استراتيجيات تطويرية لمعايير المحاسبة الدولي رقم (19) وقوانين التقاعد المعمول بها.

إضافة إلى أن التشريعات الجديدة في النمسا التي قامت باستحداث حساب لتمويل تعويضات الموظفين ما بعد عام 2002. وضمن النظام الجديد يتم تحويل هذه التعويضات عن طريق دفتر توفير تدفع الحكومة 50% منه عن طريق السنوات الحكومية إلى نظام المساهمات المحددة ليكون كل موظف أحد الأعضاء الممولين للصندوق وسيكون الموظف مطالب بدفع 1.53% من دخله الشهري للصندوق التقاعد الذي اختاره والذي قد يكون بنك أو شركة تأمين وتكون مساهمة الموظف ابتداء من الشهر الأول لتعيينه.<sup>463</sup>

4-ايرلندا:

وجاءت بحماية أكثر للأعضاء وجاءت بخطة مساهمات محدد جديدة الأولى: حماية أكثر للأعضاء ومشتري خطط التقاعد صدر مؤخرا في أيرلندا بعض القوانين في سنة 2002 ساهمت بإضافات مهمة تتعلق بتوفير حماية أكثر لمنتسبين خطط التقاعد التي تمولها جهة التشغيل وتتلخص هذه التغييرات والإضافات بما يأتي:

أ- ترك الخدمة مبكرا للموظف الحق في بعد 2 سنة بدلا من 5 سنوات.

ب- نقل المساهمات: يستطيع الموظف أن ينقل مساهمات التقاعد إلى خطة أخرى إذا انتقل إلى شركة أخرى بشرط أن لا يكون قد أتم (15) سنة في وظيفته.

ت- وجود موظف مختص لسماع الشكوى وتدمير أعضاء ومنتسبي خطة التقاعد.

ث- التمويل: يقوم الاكتواري المختص بإثبات والتأكد على الأقل مرة واحدة في العام أن الخطة تم تمويلها بشكل كامل.

ج- تعديل وإصلاح الخطة: تشمل هذه الإصلاحات فخص فيما إذا كان هناك ميزت أو عدم عدالة أو تفضيل لجنة التشغيل على أعضاء الخطة أو تفضيل بعض مجموعات الأعضاء على أخرى- والتحويل من خطط التقاعد بمنافع محددة إلى خطط التقاعد بمساهمات محددة.

الثانية: خطة التقاعد بمساهمات محددة الجديدة يطلب من جهة التشغيل أن تقوم بتوفير جهة تشمل الموظفين لديها بخطة تقاعد بالإضافة أنها ملزمة باقتطاع المساهمات المطلوبة لتلك الخطة من رواتب الموظفين لديها. يجب أن تقوم جهة التشغيل بحساب ادخار لمنافع التقاعد الشخصية لموظفيها حتى يتم تشغيل الاستقطاعات من رواتب الموظفين ودفعها كمساهمات للموظفين. ولا يطلب من جهة التشغيل أن يدفع هذه المساهمات إلى حساب ادخار منافع

<sup>463</sup> Towers Perri, headlines world pay and benefits. an international journal, 2002, p 85.

التقاعد بشكل مباشر.

- قد ترغب جهة التشغيل في تقدير ومعرفة يعمل هذا النوع من خطط التقاعد بمساهمات محددة على إعادة صياغة جزء من استراتيجيات منافع التقاعد لديهم.
  - حساب ادخار التقاعد الشخصي يقبل المساهمات سواء كان بشكل فردي أو من جهات تشغيل وتكون هذه المساهمات غير خاضعة للضريبة بالإضافة إلى وجود حدود بان لا تزيد عن نسبة معينة من الدخل أو عدم الزيادة عن 254.000 بالاعتماد على العمر أيضا.<sup>464</sup>
- 5- البرازيل:

البرازيل واحدة من الدول التي خصصت الضمان الاجتماعي عام 1977. عندما سميت النظام البرازيلي ليصبح خطة التقاعد إلزامية، والذي يعني التغيير السلبي من نظام PAY6 إلى نظام تقاعد خاص ممول بالكامل

وهناك ثلاثة أنواع من الضمان الاجتماعي:

1. نظام اجتماعي عام وهو حكومي وإجباري يعتمد على PAY6 يشغل من (INSS) مؤسسة التأمين الاجتماعي الوطني.
  2. برنامج مشترك من القطاع العام والخاص ويشغل لموظفي الدولة الاتحادية والبلديات ويعتمد على أساس PAY6.
  3. البرنامج الإجباري يغطي كل من تبقى من الموظفين في المؤسسة الكبرى والصغرى والعمال ويعتمد على DC أو DB أو كليهما.
- 6- الأرجنتين:

في عام 1994 غيرت من نظام التقاعد PAY6 إلى برنامج مكمل والذي يحتوي على قسمين:

- أ- عام إلزامي.
  - ب- برنامج مشترك يعتمد على مساهمات المشتركين.
- أما بالنسبة إلى التقاعد الحكومي الذي يهدف إلى تغطية الذين لا يستطيعون المشاركة في البرامج الأخرى يتم إدارته من قبل الإدارة الوطنية للتقاعد، أما التقاعد الخاص يتم إدارته من قبل شركات المشاركة الإجبارية قسمت على برنامجين فرعيين:

أ - PAYG الذي يدار من الحكومة.

ب- برنامج خاص ممول بالكامل يعتمد على المساهمات المحددة مع حسابات فردية.<sup>465</sup>

الفقرة الثالثة: دراسات خاصة لإصلاح القطاع الخاص

<sup>464</sup> Towers Perrin, op.cit, p 85.

<sup>465</sup> Towers Perrin, op.cit, p 85.

بعد توصيات البنك الدولي في إعداد نظام مستقل للقطاع الخاص على شكل ضمان اجتماعي ولعدم رغبة القطاع الخاص في المشاركة مع الحكومة في نظام ضمان اجتماعي من الناحية المالية أو الإدارية توجت عدة مؤسسات باقتراح برامج ضمان اجتماعي ولكن هذه البرامج راوحت مكانها لأسباب عامة في واقع القطاع التقاعد وتتناولها القطاع الخاص فقط من الإصلاح ولم ننظر إلى القطاع التقاعدي بشكل عام وأن توفر ذلك في نظرة مؤسسة مواطن التي طرحت مشروع شامل ومرتببط بدراسات اكتوارية وستتناولها كل على حدة مع الأخذ بعين الاعتبار عرض أسباب عدم الأخذ بها وفق الآتي:

أولاً: أنموذج بورتلاند ترست.

ثانياً: أنموذج بنك فلسطين.

ثالثاً: أنموذج مؤسسة مواطن 2010.

ولم توفى هذه المشاريع لعدم توجه القطاع الخاص من جهة وكونها قامت على فصله تماماً عن القطاع العام وان الضمان الاجتماعي لا يقوم على جزء دون الآخر وخاصة أن التوجهات الدولية تسيّر نحو التوحيد وكون بعضها يقوم على أساس شركة لا يمكن ويحمل الخزينة أعباء مالية، ولهذا سنأخذ بعين الاعتبار ما وقعت فيه هذه النماذج من قصور ونستفيد من ما لديها من محاسن في عملية الإصلاح.

ستتناولها وفق الآتي:

أولاً: نموذج بورتلاند ترست

جاء ضمن النظام الداخلي والنظام التأسيسي لمؤسسة بورتلاند عملها على تطوير القطاع الخاص الفلسطيني.

كلف مؤسسة بورتلاند في صيف 2006 شركة استشارية بإعداد دراسة جدوى اقتصادية لتطوير نظام صناديق التقاعد الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة قامت بورتلاند بتغيير دراسة جدوى اقتصادية لمراجعة الحالة القائمة لأنظمة صناديق التقاعد والادخار المتوفرة في الضفة الغربية وقطاع غزة، وتحليل الخبرة العالمية في هذا المجال بهدف اقتراح نظام صناديق تقاعدية ثلاث فلسطين أشارت الدراسة إلى أن اختيار نظام متعدد الأركان هو الخيار المناسب حيث يشمل هذا النظام على خمسة عناصر أساسية:

1- عنصر مبني على عدم المساهمة والذي يوفر مستوى الحد الأدنى من الحماية.

2- عنصر مبني على المساهمة والذي يهدف إلى استبدال جزء من الدخل.

3- عنصر إلزامي مبني على مكونات مرتبطة بتحقيق الإيرادات والدخل.

4- ترتيبات طوعية لتشجيع منافع تقاعد إضافية.

5- عنصر مبني على ترابط عائلي غير رسمي.

وعلى المدى البعيد سيكون مطلوب إصلاح شامل مبني على نظام التقاعد متعدد الأركان ولكن على المدى القصير يجب التركيز على خلق الركن الإلزامي المتعلق بالإيرادات والدخل.

وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة الإصلاح الملائم لتطوير نظام محول مسبقاً مدار من قبل القطاع الخاص وفردى وأن النموذج الأكثر ملائمة للسياق الفلسطيني صندوق تقاعدي قطاعي وفق الأنشطة الاقتصادية والمهنية العريضة والذي يدار بشكل مشترك من قبل أرباب العمل وممثلين عند العاملين وحيث يتم خصخصة مسؤوليات الصندوق. ولكن يبقى القطاع العام هو المسؤول عن رسم السياسات المنظمة لصناديق التقاعد.

وقد ظهر من الاستبيان المنفذ من قبل المؤسسة أن المؤسسات لديها رغبة عالية بالمشاركة بنظام تقاعدي محمول. نظام مساهمات محددة يدار من قبل القطاع الخاص وتُدبِره محافظة استثمارية محافظة.<sup>466</sup> تبع إصدار دراسة الجدوى الاقتصادية إصدار الرئيس رقم 5 بتاريخ 2007-8-23 والذي ألزم القطاع الخاص بالالتحاق بنظام تقاعد القطاع العام الذي أسس بناء على قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 تم التحفظ على القرار الذي جاء دون نقاش علمي واسع ودون مشاركة مؤسسات القطاع الخاص والمنتفعين من هذا النظام وبخاصة فئات العمال والنقابات المهنية والاتحادات بالإضافة إلى أن إقرار النظام والعمل به سوف يؤدي إلى قتل جميع الجهود الإلزامية إلى تأسيس صناديق تقاعد وصناديق استثمار تقوم بتوفير التمويل متوسط وطويل الأجل لقطاعات الاقتصاد الفلسطيني المختلفة.

لم ينفذ القرار الرئاسي بسبب ربط تنفيذه بصور نظام خاص من مجلس الوزراء يعالج المسائل التنفيذية بالإضافة إلى ربط سريان النظام على العاملين في القطاع الخاص بتحسين الأوضاع المالية لموازنة السلطة الوطنية بالإضافة إلى عدم توفير الإمكانيات الإدارية والبشرية والفنية واللوجستية لدى هيئة التقاعد الفلسطينية لتطبيق النظام على العاملين في القطاع الخاص.<sup>467</sup>

شكلت مؤسسة بدريلان لجنة فنية متخصصة من أجل وضع نظام المجلس الوزراء يعمل على تطبيق القرار انسجاماً مع قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 مع العمل على تعديل أعمدة النظام واستبدال النظام المعمول به في القطاع العام بنظام المساهمات المحدد، وتحويل مؤسسات القطاع الخاص بإدارة هذه الأموال وقد نصت مبادرة مؤسسة مورتلان المقدمة للقطاع الخاص والتي لم تعتمد على تأسيس نظام تقاعد غير حكومي يقدم على الأسس والمبادئ الآتية:

- 1- يتكون النظام من الأعمدة الآتية:
  - الضمان الاجتماعي بمفهوم الرفاه الاجتماعي.
  - نظام المساهمات المحددة DC.
  - نظام الادخارات التقاعدية.
  - نظام التأمين الصحي.
- 2- ينتفع من النظام جميع العاملين من القطاع الخاص ويكون الاشتراك الإلزامي.

<sup>466</sup> PORT LAND TRUST. developing a private sector. pension system in the west bank and gaza strip 2007, p: 20.

<sup>467</sup> port land trust, op.cit, p: 20.

3- يستفيد المشترك من المنافع المحددة إذا الحل 60 سنة أو 55 سنة مع 30 سنة اشتراك في النظام أو بسبب العجز الصحي.

4- تصرف منافع النظام وفقاً بترتيب الآتي:

- تتحمل الميزانية تقاعداً أساسياً لكل من يبلغ الستين سنة، ولم يكن له مصدر دخل.
- يستحق المشترك عند إكمال سنة 60 كافة المساهمات المحددة بالإضافة إلى العوائد السنوية المترتبة.
- توزيع المستحقات التقاعدية على شكل دفعات شهرية وفقاً لدراسة خاصة بالمتقاعد.
- في حالة وفاة المشترك توزع كافة المستحقات على المنتفعين وفقاً للوصية الشرعية للمتوفي.

5- يمكن للمشارك أن يساهم بشكل اختياري في نظام الادخارات التقاعدية وفقاً لاتفاقيات خاصة.

6- يوفر الصندوق تأمين صحي يكون الاشتراك اختياري.

7- تنشأ صناديق استثمارية تقاعدية لإدارة هذا النظام.

8- تحديد نسبة المساهمات في النظام.

- نسبة 15% للعاملين.

- نسبة 12.5% للمشتغل.

تثبت جميع الاقتطاعات والمساهمات الفردية في كشف الراتب الشهري للمشارك

9- تنظم مواعيد تحويل المساهمات والالتزامات المترتبة على تأخير التحويل.

10- تنشأ صناديق التقاعد حسابات فردية باسم كل مشترك.

11- تتولى هيئة سوق رأس المال الرقابة المالية والإدارية والإشراف على صناديق التقاعد.

12- تشارك هيئة التقاعد الفلسطينية في الرقابة الإدارية على عمل الصناديق.

13- تضع هيئة سوق رأس المال الفلسطينية بالتنسيق مع هيئة التقاعد الفلسطينية الأنظمة

والتعليمات اللازمة لتنفيذ نظام تقاعد العاملين في القطاع الخاص.

ثانياً: نموذج بنك فلسطين

مشروع قانون لتأسيس نظام تقاعد للعاملين في القطاع غير الحكومي يقوم على الأسس الآتية:

1- يقوم النظام على ما يسمى بنظام المساهمات المحددة بنسبة مساهمة تبلغ 12% من قبل صاحب

العمل و10% من قبل المستخدم (العامل) DC.

2- ينتفع النظام من قبل صناديق العاملين في القطاع غير الحكومي.

3- يدار النظام من قبل صناديق تقاعد تنشأ على شكل شركات مساهمة عامة تشمل لدى مسجل

الشركات وترخص من قبل هيئة سوق رأس المال.

4- ينطبق على النظام جميع تفاصيل أخرى واردة في قانون التقاعد الموحد.

استمرت جهود بنك فلسطين في هذا المجال عن تطوير المسودة التي كانت من قبل مؤسسة بورتلاند

ترست عام 2008 بتشكيل المسودة نظام تقاعد القطاع غير الحكومي.<sup>468</sup>

ثالثاً: أنموذج مؤسسة مواطن 2010

قامت المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية (مؤسسة مواطن) بصياغة دراسة تفصيلية اشتملت على مسودة قانون الإنشاء نظام ضمان اجتماعي فلسطيني ووثيقة مبادئ لسياسة الضمان. تضمن وثيقة مبادئ السياسية لضمان الاجتماعي أسس بناء نظام شامل للضمان الاجتماعي في فلسطين ومقوماته تشمل ما يأتي:

- 1- يشمل القانون تأمينات إلزامية أساسية تتضمن كلا من التقاعد والعجز الصحي الكلي والجزئي والوفاء وإصابات العمل والبطالة ومساعدات اجتماعية ومعونات اجتماعية.
  - 2- يغطي القانون معظم شرائح المجتمع منهم العاملون في القطاعات المنظمة وغير المنظمة وأصحاب العمل والمواطنون المعوزون فيما يتعلق بالمساعدات الاجتماعية.
  - 3- يتم مراعاة مبدأ التكامل الاجتماعي، وتحديد نسبة المستحقات للمستفيدين مع مراعاة ديمونة واستمرارية صناديق الضمان الاجتماعي.
  - 4- يقوم النظام على مبدأ المنافع المحددة DB.
  - 5- تتكون موارد النظام من:
    - المساهمات من العاملين وأصحاب العمل.
    - عوائد الاستثمار.
    - ما يخصص من موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية لدعم نظام تمويل من الحكومة.
  - 6- يدار النظام من قبل جسم مختص ينشأ بموجب القانون.<sup>469</sup>
- ورغم هذه الجهود التي بذلت لإصلاح القطاع الخاص إلا أنها لم يؤخذ بها لما اعترها من عيوب خاصة في بعضها وتعليق بعضها الآخر على دراسات اکتوارية، إضافة إلى عدم التوافق ما بين الفئات المستهدفة وأرباب العمل والحكومة في إنجاح مثل هذه الأعمال، وإن تميزت الدراسة التي قامت بها مؤسسة مواطن لتضمينها وثيقة حماية اجتماعية وشمولية، وعدم الانسجام الكامل لهذه الدراسات مع الواقع الفلسطيني الذي يحتاج لدراسات أعمق ومشاركة وفاعلية والتوحد ما بين الشركاء لإنجاح مثل هذا العمل.

<sup>468</sup> عاطف علاونة، إصلاح أنظمة التقاعد في فلسطين، رام الله - فلسطين، 2011، ص 186-190.

<sup>469</sup> نحو قانون ضمان اجتماعي لفلسطين، مؤسسة مواطن، المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، رام الله فلسطين، 2010، ص: 14 وما بعدها.

## المبحث الثاني: التحديات في مواجهة الإصلاح التقاعدي

لنتناول القطاع الإصلاح ي من زاوية الإصلاح لا بد من عرض ما يواجه هذا القطاع من تحديات وكون القطاع التقاعدي يتأثر بعدة مؤثرات لأجل الوصول إلى هدف الإصلاح المنشود لا بد من تناول جوانب أخرى إضافة إلى التحديات تتمثل في الشيخوخة العالمية وكيف تم التعامل معها في إصلاح نماذج التقاعد والشيخوخة في فلسطين وكذلك الواقع الديموغرافي لمعرفة أثره في عملية الإصلاح إضافة إلى الفئة المستهدفة من الإصلاح ولأجل معرفة تطلعاتهم ومدى استعدادهم لقبول عملية الإصلاح من خلال الاستبيان وتناول هذا المبحث في مطلبين، الأول التحديات الاقتصادية والاجتماعية والعمرية، وفي الثاني الواقع الوضع الديموغرافي واستطلاع رأي موظفي القطاع العام والخاص.

### المطلب الأول: التحديات الاقتصادية والاجتماعية والعمرية

واقع فلسطين يوجه تحدياً أساسياً على كافة الأصعدة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وهو الاحتلال ولا مجال للبحث فيه سوى عن طريق المقاومة الموحدة ومواجهة هذا التحدي تكمن في رعاية اجتماعية لدعم صمود الشعب الفلسطيني الصامد على أرضه بثقى الوسائل ومنها توفير الحماية الاجتماعية وعليه سوف نتناول التحديات في بحث المواضيع الأساسية منها والتي تكمن في الفقر والبطالة وسنتناول هذا المطلب أيضاً الحسابات القومية.

ومعرفة الواقع الصحي الخاص والحسابات القومية الأساسية لمعرفة مدى قدرة المواطنين على المساهمة في تمويل ضمان اجتماعي وحاجاته والإطلاع على الواقع الصحي من حيث التأمين الصحي والخدمات التي يقدمها للمواطنين وذلك موزع على أربع فقرات في الأولى الفقر والبطالة، والثانية العقبات السياسية، والثالثة الشيخوخة، والرابعة الواقع الصحي، وفق الآتي:

### الفقرة الأولى: الفقر والبطالة

يعبر الاقتصاد في أي بلد من بلدان العالم عن مدى قدرته على توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها ولكل بلد ظروفها الاقتصادية التي تعمل على ازدهار الاقتصاد فيها ويقوم ذلك على التنمية الاقتصادية بالعمل على توفير الدخل للمواطنين وفرص العمل ولضمان الشيخوخة والحماية الاجتماعية الشاملة وخاصة التي تعاني الفقر الذي يعتبر مظهراً من مظاهر الضعف الاقتصادي في أي بلد في العالم إضافة إلى البطالة إذا ما ارتفعت نسبة البطالة زاد الفقر وهذا تناسب طردي ناتج عن عدم توفر فرص للعمل على تأخر في الجانب الصناعي أو الزراعي في تلك البلد ولفلسطين حظ أكبر من هذا الجانب في الفقر والبطالة وهذا ما سوف نتناوله في هذه الفقرة إضافة إلى الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي لارتباطها في تحديد دخل الفرد من أجل اتخاذه بعين الاعتبار في الاعتماد على مدى قدرة المواطن على المساهمة في دفع اشتراكات أي نظام تقاعد يمكن التوصل إليه، وسنتناول هذه الفقرة وفق الآتي:

## أولاً: الفقر

### 1 - ملامح الفقر في الأراضي الفلسطينية:

تم عرض نسب الفقر وفقاً لكل من أنماط الاستهلاك والدخل، في محاولة لإظهار تأثير التقلبات التي ظهرت على مستويات المعيشة نتيجة للتفاوت في العوائد ومحدودية أو انعدام الدخل ولجوء الأسر إلى الاستدانة أو الحصول على القروض أو المساعدات أو استخدام المدخرات لتغطية تكاليف المعيشة والحفاظ على مستوى معين من الاستهلاك، وهذا ما لم تظهره بيانات الاستهلاك.

### 2- ربع السكان الفلسطينيون يعانون من الفقر عام 2011:

بلغت نسبة الفقر بين الأفراد خلال العام 2011 وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري 25.8 %، و 17.8% في الضفة الغربية و 38.8% في قطاع غزة. في حين أن 47.6% من الأفراد الفلسطينيين يقل دخلهم الشهري عن خط الفقر الوطني 35.6% في الضفة الغربية و 67.1% في قطاع غزة.

كما تبين أن 12.9% من الأفراد الفلسطينيين يعانون من الفقر الشديد (المدقع) وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري للأسرة 7.8% في الضفة الغربية و 21.1% في قطاع غزة. أما على مستوى الدخل، فقد تبين أن 36.4% من الأفراد الفلسطينيين يقل دخلهم الشهري عن خط الفقر الشديد؛ و 24.3% في الضفة الغربية و 55.9% في قطاع غزة.

من جهة أخرى فقد ازدادت نسبة الفقر وفقاً لأنماط الاستهلاك الشهري بنسبة 0.39% في العام 2011 مقارنة مع العام 2010، حيث كانت 25.7% عام 2010 ووصلت إلى 25.8% عام 2011.<sup>470</sup>

### 3- تأثير الفقر على الضمان الاجتماعي:

ومن المنطقي أن تشكل مستويات الفقر الكبيرة ضغطاً على خدمات الضمان الاجتماعي وأن تؤثر سلباً على فرص تطويرها، خاصة وأن معدلات الفقر الكبيرة، والمفاجئة في كثير من الأحيان (بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي القمعية) تفرض على صانعي القرار أولوية تغطية احتياجات هذه الفئات، على حساب بناء نظام ضمان اجتماعي متطور، بمعنى الميول للجانب الإغاثي الطارئ على حساب التنموي والمستدام.<sup>471</sup>

## ثانياً: البطالة

تعتبر مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية من أكبر المشاكل التي تواجه الشعب الفلسطيني بسبب الممارسات التعسفية الإسرائيلية ضده، حيث الإغلاقات المتكررة للمعابر والحدود، والأطواق الأمنية لفترات مختلفة وإقامة المئات من الحواجز العسكرية على مداخل المدن والقرى الفلسطينية الأمر الذي يحول دون تنقل المواطنين الفلسطينيين بين مدنها وقراها.

### 1- أسباب ازدياد البطالة في فلسطين إلى الأسباب الآتية:

(1) حرمان مئات آلاف من العمال الفلسطينيين من العمل داخل الخط الأخضر كعقاب جماعي للشعب

<sup>470</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير مستويات المعيشة في الأراضي الفلسطينية، الإنفاق، الاستهلاك 2011.

<sup>471</sup> الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، الوضع الراهن والتحديات 2012.

الفلسطيني.

(2) قيام الاحتلال الإسرائيلي بتدمير البنى الاقتصادية في المناطق الفلسطينية والمنشآت من المشاريع الصناعية خلال الست سنوات الأخيرة وبالتالي حرمان عشرات آلاف العمل من مصادر رزقهم وهذا التدمير أما بشكل مباشر أو غير مباشر عبر منع استيراد المواد الخام ومنع التصدير إلى خارج فلسطين وحتى صعوبة إيصال البضائع داخل فلسطين نتيجة الحواجز.

(3) إضافة إلى تراجع مشاريع البنى التحتية والمشاريع الصناعية من قبل الدول المانحة.

(4) كذلك تجريف عشرات آلاف الدونمات من الأراضي المزروعة وتحويلها إلى مناطق أمنية وبالتالي حرمان عشرات آلاف من المزارعين من لقمة العيش التي كانوا يعتمدون عليها. برنامج بقيادة الشارقة فلسطين، هذا التوجه النابع من الوطنية الصادقة لصاحب السمو الشيخ د. سلطان القاسمي حفظه الله.

جاء في التقرير الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني الذي استعرض الواقع العمالي في الأرض الفلسطينية لعام 2011، أن معدل البطالة بلغ بين الأفراد المشاركين في القوى العاملة 15 سنة فأكثر 215 (حوالي 222 ألف عاطل عن العمل)، 19% للذكور و28% للإناث.<sup>472</sup>

أما في الضفة الغربية، فقد بلغ عدد العاطلين عن العمل 124 ألفاً، بحوالي 17% من المشاركين في القوى العاملة 15 سنة فأكثر: 16% للذكور و23% للإناث، في حين بلغ العدد 98 ألف عاطل عن العمل في قطاع غزة، بحوالي 28% من المشاركين في القوى العاملة 15 سنة فأكثر، 26% للذكور و44% للإناث خلال العام.

وأشار التقرير إلى أن نسبة المشاركة في القوى العاملة للأفراد 15 سنة فأكثر بلغت 43%، 69% للذكور و17% للإناث. أما في الضفة الغربية، فقد بلغت نسبة المشاركة حوالي 46%، 71% للذكور، و19% للإناث، في حين بلغت نسبة المشاركة في قطاع غزة حوالي 38%؛ 64% للذكور و12% للإناث، وذلك خلال العام 2011.

وأشار التقرير إلى أن عدد الفلسطينيين المستخدمين بأجر في الأرض الفلسطينية بلغ 558 ألف عامل العام الماضي، بواقع 300 ألف عامل يعملون في الضفة الغربية، و177 ألف عامل يعملون في قطاع غزة، و69 ألف عامل يعملون في إسرائيل، و12 ألفاً يعملون في المستوطنات.

وبينت المؤشرات أن القطاع العام هو القطاع الأكثر تشغيلاً في قطاع غزة، حيث بلغت نسبة المستخدمين بأجر في القطاع الخاص حوالي 52%، في حين 34% يعملون في القطاع الحكومي، و14% يعملون في إسرائيل والمستوطنات خلال عام 2011. أما في الضفة الغربية، فإن أكثر من نصف المستخدمين بأجر يعملون في القطاع الخاص بنسبة 55%، مقابل 24% في القطاع العام، في حين كانت نسبة العاملين في إسرائيل والمستوطنات 21%، أما في قطاع غزة كان القطاع العام هو القطاع الأكثر تشغيلاً للعاملين بنسبة 54% في حين بلغت نسبتهم في القطاع الخاص 46%.

ووفق التقرير، فإن حوالي خمس المستخدمين بأجر يعانون من الفقر، حيث بلغت نسبة الفقير بين

<sup>472</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير مسح القوى العاملة الفلسطينية 2011.

المستخدمين بأجر عام 2010 حوالي 22%، 17% في الضفة الغربية و33% في قطاع غزة، فيما بلغت نسبة المستخدمين بأجر ممن يعملون في مهنة الفنيين والمتخصصين حوالي 24% لعام 2011، 21% في الضفة الغربية و31% في قطاع غزة. في حين بلغت نسبة المستخدمين بأجر في الحرف المهنية حوالي 15%، 19% في الضفة الغربية مقابل 7% في قطاع غزة.<sup>473</sup>

من جهة أخرى، بلغت نسبة المستخدمين بأجر ممن التحقوا وتخرجوا من دورات تدريب مهني، حوالي 17%، 17% في الضفة الغربية و16% في قطاع غزة. وبلغ معدل الأجر اليومي الحقيقي للمستخدمين بأجر حوالي 69 شيكلاً عام 2011، 71 شيكلاً للذكور و60 شيكلاً للإناث، بواقع 78 شيكلاً في الضفة الغربية و47 شيكلاً في قطاع غزة.

هذا وسجل قطاع الخدمات أعلى معدلات للأجور اليومية للمستخدمين بأجر في القطاع الخاص، بمعدل 102 شيكل في الضفة الغربية و85 شيكلاً في قطاع غزة، يليه قطاع النقل والتخزين والاتصالات بواقع 94 شيكلاً في الضفة الغربية و43 شيكلاً في قطاع غزة، بينما سجل قطاع الزراعة أدنى معدل أجر يومي بواقع 58 شيكلاً في الضفة الغربية و29 شيكلاً في قطاع غزة.

وبلغ معدل ساعات العمل الأسبوعية حوالي 41 ساعة عمل؛ 40 ساعة للمستخدمين بأجر في القطاع العام و42 ساعة في القطاع الخاص عام 2011 في الأراضي الفلسطينية.

وأشار التقرير إلى أن حوالي ربع المستخدمين بأجر يحصلون على تمويل التقاعد، حيث بلغت نسبة من يحصلون على تمويل التقاعد أو مكافأة نهاية الخدمة 24%، و25% يحصلون على إجازات سنوية مدفوعة الأجر، و25% يحصلون على إجازات مرضية مدفوعة الأجر، و54% من النساء العاملات بأجر يحصلن على إجازات أمومة مدفوعة الأجر في الأراضي الفلسطينية عام 2011.

من جهة أخرى، فإن أكثر من 90% من العاملين بأجر في القطاع الحكومي، يحصلون على معظم الحقوق والامتيازات كالإجازات المرضية والمكافآت والإجازات السنوية وإجازات الأمومة.

وُفِت التقرير إلى أن ثلث المستخدمين بأجر في القطاع الخاص يعملون بموجب عقود عمل، حيث بلغت المستخدمين الذي يعملون بموجب عقد عمل للعام الماضي 30%، منهم 38% في الضفة الغربية، و20% في قطاع غزة.

فيما بلغت نسبة المستخدمين بأجر الذين ينتسبون إلى نقابات عمالية/ مهنية حوالي 16% عام 2011 في الأرض الفلسطينية؛ 15% في الضفة الغربية و17% في قطاع غزة.<sup>474</sup>

وأشار البيان إلى أن عدد العاملين من الضفة الغربية في إسرائيل والمستوطنات انخفض من 87 ألف عامل في الربع الثالث 2011 إلى 84,100 عامل في الربع الرابع 2011، هذا وقد توزع عدد العاملين في إسرائيل والمستوطنات حسب حيازتهم للتصريح في الربع الرابع 2011 بواقع 35 ألف عامل لديهم تصريح

<sup>473</sup> نفس المرجع.

<sup>474</sup> نفس المرجع.

عمل و19 ألف عامل بدون تصاريح عمل و30 ألف عامل يحملون وثيقة إسرائيلية أو جواز سفر أجنبي. كما ارتفع عدد العاملين في المستوطنات بين الربعين الثالث والرابع 2011، إذ ارتفع عدد العاملين من 12 ألف عامل إلى 13 ألف عامل من الضفة الغربية في المستوطنات.

وأظهر البيان أن قطاع البناء والتشييد سجل أعلى نسبة عمالة في إسرائيل والمستوطنات بنسبة 52.4% من العاملين في إسرائيل والمستوطنات، وانخفض متوسط الأجر اليومي للعاملين في إسرائيل والمستوطنات من 164.5 شيكلاً في الربع الثالث 2011 إلى 159.6 شيكلاً في الربع الرابع 2011. كما ارتفع معدل ساعات العمل للعاملين في إسرائيل والمستوطنات من 38.8 ساعة أسبوعياً في الربع الثالث 2011 إلى 40.1 ساعة أسبوعياً في الربع الرابع 2011، في حين حافظ معدل أيام العمل الشهرية على نفس المستوى تقريباً حيث بلغ 21.2 يوم عمل شهرياً في الربع الثالث 2011 مقارنة مع 21.3 يوم شهرياً في الربع الرابع 2011.<sup>475</sup>

2- آليات المساهمة في حل مشكلة البطالة:

- بالطبع استقرار الوضع السياسي في فلسطين له الدور الأكبر في الحد من انتشار البطالة.
- ضرورة إعادة النظر مستقبلاً في المشاريع الممولة من الدول المانحة بحيث تكون مشاريع ذات طابع صناعي بما يضمن وجود فرص عمل دائمة بها.

• مساهمة القطاع الخاص العربي بخلق فرص عمل لأبناء فلسطين، وإننا في هذا المجال بالذات نتمنى أن تولي المؤسسات والشركات في العالم العربي العاطلين عن العمل في فلسطين أولوية خاصة كما أن هناك بعض المؤسسات والجامعات في فلسطين التي هي على أتم الاستعداد للتعاون في إنجاح هذا المشروع وتزويدهم بالسير الذاتية المطلوبة مثل وحدة التوظيف في جامعة النجاح الوطنية ووحدة التوظيف التابعة لمنظمة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا". وفي سبيل إنجاح هذا المشروع الذي يعود بالفائدة المباشرة بتخفيف نسبة البطالة في فلسطين والحد من ظاهرة ارتفاع نسبة الفقر أيضاً (إذا توفر عمال جيداً لفرداً واحداً من كل عائلة استطاع أن يبعد شبح الفقر عن عائلته وأن يكون خير عون لها) نتمنى أن تقوم المؤسسات الرسمية بمنح تسهيلات خاصة ومميزت للشركات التي تستقدم عمالة من فلسطين.<sup>476</sup>

3- أثر البطالة على الضمان الاجتماعي:

هذه البيانات تظهر التحديات التي تواجهها فرص تعميم خدمات الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، حيث تحتاج كل من هذه الفئات إلى إجراءات خاصة للتعامل معها في هذا المجال. وتزداد صعوبة التعامل مع خدمات الضمان للعاملين في إسرائيل، لاعتبارات سياسية، بالإضافة إلى وجود نسبة كبيرة من هؤلاء العاملين يعملون بشكل غير قانوني (بدون تصاريح). ومن جانب آخر توجد صعوبة في الوصول إلى أعضاء الأسرة غير مدفوع الأجر، والعاملين في القطاع غير المنظم، والعاملين في المنشآت الصغيرة،

<sup>475</sup> نفس المرجع.

<sup>476</sup> برنامج بعنوان "التوجه النابع من الوطنية الصادقة"، قناة الشارقة الفضائية.

و يحتاجون أيضاً إلى آليات خاصة لاحتساب اشتراكهم في خدمات الضمان الاجتماعي.<sup>477</sup>

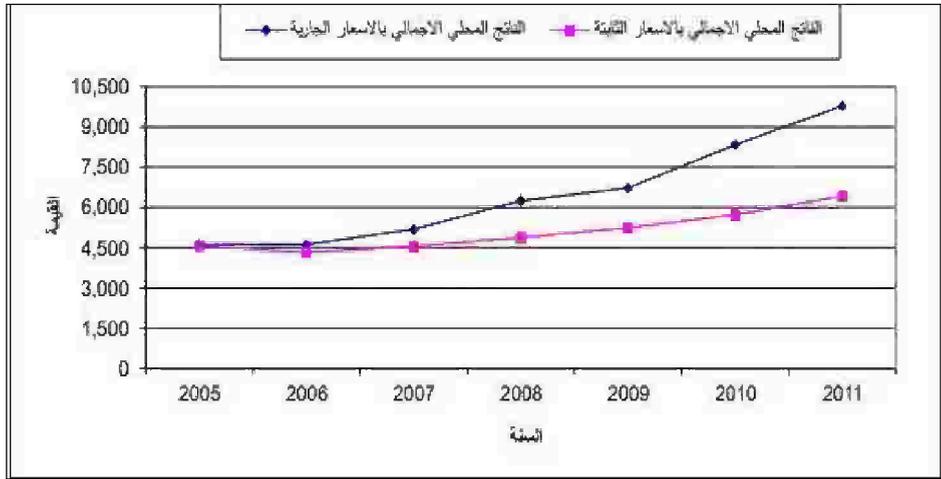
### ثالثاً: الحسابات القومية الأساسية

لنتناول الحسابات القومية في هذا السياق من الأمور الضرورية لمعرفة الواقع في الدخل القومي إذ يحدد من خلالها الناتج المحلي الإجمالي والدخل السنوي الإجمالي. وذلك لمعرفة الوضع الاقتصادي من ناحية مالية بالأرقام خلال السنوات وبالتالي تحديد دخل الفرد وذلك لأجل العمل على دراسة قدرته على تحمل الأعباء المالية في المساهمة في أنظمة ضمان اجتماعي من عدمها، وسنتناول الحسابات القومية كما يأتي:

#### 1- الناتج المحلي الإجمالي (GDP):

يعتبر الناتج المحلي الإجمالي مقياساً تجميعياً للقيمة المضافة المتولدة من العملية الإنتاجية لعوامل الإنتاج المقيمة والذي يتم خلال فترة زمنية محددة. وبشكل مشابه للإنتاج والقيمة المضافة يمكن أن يختلف تقييم الناتج المحلي الإجمالي وفقاً لما يؤخذ في الاعتبار من ضرائب وإعانات.

الشكل رقم (5) يوضح الناتج المحلي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية للأعوام (2005-2011) بالأسعار الجارية والثابتة (مليون دولار).<sup>478</sup>



<sup>477</sup> الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية، الوضع الراهن والتحديات 2012.

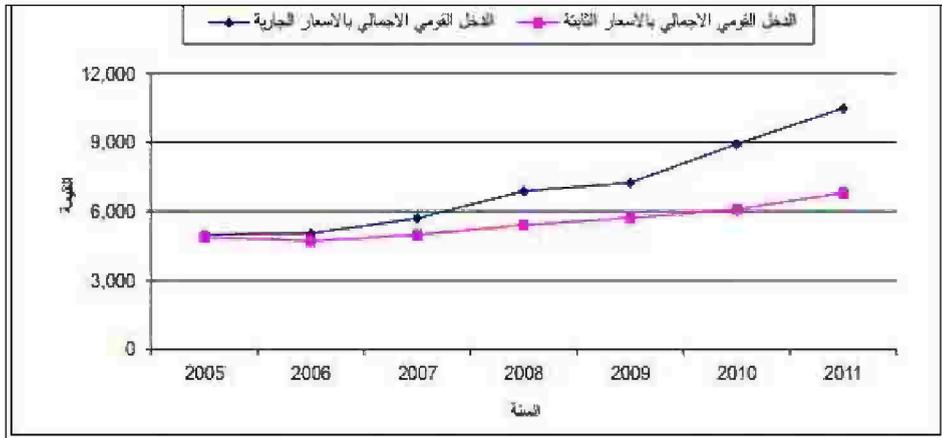
<sup>478</sup> المصدر: الحسابات القومية للأسعار الجارية والنامية 2010-2011، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ص: 20.

## 2- الدخل القومي الإجمالي (GNI):

أما الدخل القومي الإجمالي، والذي يقيس دخل كافة الفلسطينيين المقيمين في الاقتصاد الوطني والمتحققة نتيجة مشاركتهم بعمل إنتاجي أو امتلاكهم لأصول مالية، فقد كانت قيمته أعلى بشكل واضح من الناتج المحلي الإجمالي.

و يعود ذلك بشكل أساسي للعوائد المتحققة من عمل الفلسطينيين في إسرائيل بالإضافة إلى عوائد استثمارات المقيمين لأموالهم في الخارج

الشكل رقم (6) يوضح الدخل القومي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية للأعوام (2005-2011) بالأسعار الجارية والثابتة (مليون دولار).<sup>479</sup>



### نصيب الفرد:

بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، الدخل القومي الإجمالي في الأراضي الفلسطينية بالأسعار الجارية للأعوام 2011، 2010 (بالدولار الأمريكي) على النحو الآتي:

<sup>479</sup> نفس المرجع، ص: 21.

القيمة بالدولار

الجدول رقم (5) يوضح نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، الدخل القومي الإجمالي<sup>480</sup>

| المؤشر                               | 2010    | 2011   |
|--------------------------------------|---------|--------|
| نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي | 2,185.9 | 2489.2 |
| نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي | 2,343.1 | 2669.7 |

#### 4- الحسابات القومية المؤسسية:

تشير البيانات الخاصة بالعام 2011 إلى أن قطاع الأسر المعيشية يساهم بأعلى نسبة في الناتج المحلي الإجمالي والأسعار الجارية ويليها قطاع الشركات غير المالية. ويشكل قطاع الشركات المالية أدنى نسبة مساهمة الجدول رقم (6) يوضح الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع المؤسسي في الأراضي الفلسطينية للأعوام (2010، 2011) بالأسعار الجارية (القيمة بالمليون دولار).<sup>481</sup>

| المؤشر   | 2010   | 2011   |
|--|--------|--------|
| قطاع الأسر المعيشية                                  | 2859.6 | 2835.9 |
| قطاع المؤسسات غير الهادفة للربح وتخدم الأسر المعيشية | 457.7  | 623.1  |
| القطاع الحكومي العام                                 | 1832.6 | 2299.7 |
| قطاع الشركات المالية                                 | 357.1  | 387.7  |
| قطاع الشركات غير المالية                             | 2823.6 | 3628.9 |

وكون الناتج المحلي مرتبط بالاقتصاد الفلسطيني وما يعانيه من ظروف خاصة، إلا أنه يستفاد منه لأجل تحديد إمكانية الفرد على المساهمة في ضمان اجتماعي ولكن لا يمكن القياس عليه بشكل كامل كون الجزء الغالب على الاقتصاد الفلسطيني وخاصة موازنة السلطة الفلسطينية تقوم على المساعدات الخارجية وترتبط بها.

#### الفقرة الثانية: المعوقات السياسية

##### أولاً: الانقسام

كون البحث يتناول عن واقع التقاعد وهو جزء من الواقع العام رغم عرض التحديات التي تواجه القطاع التقاعدي، ويوجد معوقات أخرى منها الانقسام وهوذات أثر اقتصادي وسياسي واجتماعي، وقد أدى

<sup>480</sup> نفس المرجع، ص: 22.

<sup>481</sup> نفس المرجع، ص: 23.

الانقسام إلى الانقسام الإداري والسياسي والمالي وأصبحت الإدارة الوظيفية موزعة على قسمين وكذلك الطبقة العمالية بسبب الانقسام العام ومما كان له الأثر الكبير على الحماية الاجتماعية وخاصة أن المحافظات الجنوبية تعاني من حصار أشد منه عن المحافظات الشمالية وبين هذا وذاك أصبح المواطن لديه أكثر من اتجاه لتوفير خدماته ولكن هذا الانقسام إضافة إلى كل آثاره السلبية على فلسطين بشكل عام وساهم في تأخير القضية حيث أحوج ما إليه الآن هو الوحدة الوطنية ولأجل تأمين حماية اجتماعية لا بد من العمل على الوحدة أولاً، وترك الانقسام أثارا كبيرا جدا في المجتمع الفلسطيني من حيث البطالة والفقر وبالتالي كان من المعوقات التي تؤدي إلى توفير خدمات اجتماعية وخاصة تعطيل المجلس التشريعي الذي لم ينعقد منذ خمس سنوات وما لهذا من أثر على سن القوانين والتشريعات الخاصة إضافة إلى تعثر العملية السياسية وتهرب إسرائيل من استحقاقاتها وعدم صرامة الموقف الأمريكي اتجاه إسرائيل.<sup>482</sup> إضافة إلى توقيف الدعم من جهات وأخرى وكل هذا وذاك يعتبر عائقا من عوائق تقديم الخدمات الاجتماعية للمواطن الفلسطيني، وينضم لهذا العامل جانبا سياسيا سننتقل إليه وهو جدار الفصل العنصري.

## 2- جدار الفصل العنصري:

جدار الفصل العنصري هو عبارة عن جدار طويل تبنيه إسرائيل في الضفة الغربية قرب الخط الأخضر وتقول أنه لمنع دخول سكان الضفة الغربية الفلسطينيين إلى إسرائيل أو المستوطنات الإسرائيلية القريبة من الخط الأخضر في حين أنه من وجهة نظرنا كفلسطينيين يعتبر محاولة إسرائيلية لإعاقة حياة السكان الفلسطينيين أو ضم أراض من الضفة الغربية إلى إسرائيل. يتشكل هذا الجدار من سياجات وطرق دوريات، وفي المناطق المأهولة بكثافة مثل منطقة المثلث أو منطقة القدس تم نصب أسوار بدلا من السياجات. بدأ بناء الجدار في 2002 في ظل انتفاضة الأقصى وفي نهاية عام 2006 بلغ طوله 402 كم، ويمر بمسار متعرج حيث يحيط معظم أراضي الضفة الغربية، وفي أماكن معينة، مثل قلقيلية، بشكل عازل، أي مدينة أو مجموعة بلدات محاطة من كل أطرافها تقريبا بالجدار. تعارض السلطة الوطنية الفلسطينية والمنظمات الفلسطينية بناء "جدار الضم والتوسع العنصري".<sup>483</sup>

تسبب الجدار في فقدان الأسر لمصدر دخلها الرئيسي، أما من خلال مصادرة الأراضي والتي تمثل لهم مصدر الرزق الأساسي، أو فقدان العمل، بسبب الجدار وسياسة الإغلاق. ومن الواضح أن سوق العمل الفلسطيني لم يستوعب العمالة العاطلة عن العمل في مشاريع وطنية، فمثلاً أثبتت النتائج لنفس البحث، بأن 37.4% من الأسر التي تقيم غرب الجدار اعتمدت على الأجور والرواتب المحصلة من القطاع الخاص الفلسطيني كمصدر أساسي قبل بنائه، والتي ارتفعت إلى 38.4% بعد بناء الجدار. ويشكل هذا ارتفاعاً طفيفاً لا يعبر عن حاجة العمل بل عن ضعف قدرة السوق الفلسطيني على استيعاب العمالة العاطلة عن العمل

<sup>482</sup> إبراهيم أبراش، الانقسام الفلسطيني وتأثيره على المشروع الوطني، الحوار المتمدن، 2012.

<sup>483</sup> ar.wikipedia.org

484 ما يهدد استقرار الأسرة المستقبلية، ويخفض من مستوى معيشتها.

### الفقرة الثالثة: الشيخوخة

نظم توفير الأمن المالي لكبار السن يتعرضون لضغط متزايد في جميع أنحاء العالم، في كثير من البلدان يتقدم السكان في السن سريعاً بسبب ارتفاع متوسط العمر المتوقع وانخفاض معدلات الخصوبة. وسوف نتناول الشيخوخة وفق الآتي:

#### 1- إعانات الشيخوخة:

تكون إعانات الشيخوخة لكبار السن في معظم البلدان هو في الأجور ذات الصلة، ودفع المبالغ، ومع ذلك فإن بعض البلدان دفع مبلغ عالمي ثابت ليس له علاقة بالأرباح قبل، والبعض الآخر يعطي تكملة للمعاش على الصعيد العالمي مع معاشات تقاعدية مرتبطة، نظم صندوق الادخار تقديم مبلغ مقطوع. برامج الحماية الاجتماعية التي تعمل على توفير الحماية لكبار السن وعادة ما تشمل توفير فوائد للحصول على استحقاقات الباقيين على قيد الحياة كذلك هذه الفوائد عادة ما تكون النسبة المئوية للفائدة سواء للمتوفي في وفاة أو المنفعة عند تحقيق سن المعاش أو أصبحوا عاجزين في ذلك الوقت في معظم الحالات يقتصر على توفير فوائد الباقيين على قيد الحياة للأرامل/الأرامل الذين يقومون برعاية الأطفال الصغار، هم فوق سن محدد أو المعوقات كثير من النظم أيضاً دفع الفوائد على غيرها من أقارب على قيد الحياة مثل الأباء والأجداد ولكن فقط في حال عدم وجود الأرامل والمطلقات أو الأطفال.

#### 2- أمن الشيخوخة الديموغرافية والاجتماعية:

وفقاً للأمم المتحدة حوالي 737 مليون شخص أعمارهم 60 عام وأكثر في 2009 ويعيش معظمهم في البلدان النامية. ومن المتوقع أن يزيد هذا العدد إلى ملياري نسمة في عام 2050 في الوقت الذي سيفوق فيه عدد المسنين عدد الأطفال (الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين (0-14 عاماً).

العوامل الديموغرافية هي المحرك الرئيسي للتغيير في توفير الضمان الاجتماعي والتي تؤثر على متطلبات تمويل مشاريع عديدة، زيادة طول العمر يؤثر تأثيراً مباشراً على تكلفة توفير التقاعد، ولكن طبيعة واسعة من التغيرات الديموغرافية تؤثر أيضاً على توفير فوائد أخرى مثل الرعاية الصحية وعلى المدى الطويل على العجز والبطالة.<sup>485</sup>

#### 3- عمل الأمم المتحدة في مواجهة التحديات المرتبطة بالشيخوخة:

من أجل مواجهة التحديات المرتبطة بهذا التحول الديموغرافي الهائل، قامت الأمم المتحدة باتخاذ الخطوات التالية:

- عقد الجمعية العالمية الأولى للشيخوخة في فيينا عام 1982، أحرزت البلدان تقدماً في صياغة

<sup>484</sup> يلين كتاب، المركز الفلسطيني لمصادر حقوق المواطنة واللاجئين، أليات التكيف والمواجهة، مركز بديل.

<sup>485</sup> الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في المنظمة العالمية الرائدة في جمع إدارات ووكالات الضمان الاجتماعي الوطنية.

سياسات وبرامج وطنية وتنفيذها، بما في ذلك سياسات وبرامج في مجالات مثل توفير الرعاية الصحية، وتأمين الدخل لكبار السن. ومع ذلك، لا تزال التحديات والفرص قائمة.

- اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (القرار/46/91) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991. وشجعت الحكومات على إدراجها في خططها الوطنية، متى ما أمكن ذلك. ومبادئ هذا القرار تضمنت التالي: الاستقلالية، المشاركة، الرعاية، تحقيق الذات والكرامة.

- في عام 1992، عقد مؤتمراً دولياً معنياً بالشيخوخة بمناسبة الذكرى السنوية العاشرة لاعتماد خطة العمل الدولية للشيخوخة وتقرر الاحتفال بعام 1999 بوصفه السنة الدولية لكبار السن

- في عام 1999، قامت الجمعية العامة بمناقشة الآراء بشأن استكمال خطة العمل الدولية للشيخوخة وفيما إذا كان من المستحسن والممكن عقد اجتماع في عام 2002 لاستعراض النتائج التي توصلت إليها الجمعية العالمية للشيخوخة، بما في ذلك العلاقة المرتبطة بين الشيخوخة والتنمية.

- الجمعية العامة الثانية للشيخوخة التي عقدت في مدريد عام 2002 لمساعدة الحكومات والمجتمعات على تخطيط السياسات التي ستضمن إمكانية أن يواصل الأشخاص من كبار السن الإسهام في المجتمع بطريقة يُعتد بها وبأفضل ما يستطيعون من إمكانات. وبالإضافة إلى استعراض لجمعية فيينا، واعتماد خطة عمل منقحة تتدارس الحقائق الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والديموغرافية للقرن الجديد. ومن شأن خطة العمل المنقحة، التي ستقدم إلى الدول الأعضاء على شكل مشروع بوصفها الإستراتيجية الدولية للعمل بشأن الشيخوخة، أن تقصد إلى أن تكون أداة عملية لمساعدة صانعي السياسات على صياغة الاستجابات إزاء التغيرات الديموغرافية التي تحدث في مجتمعاتهم. كما ستركز الإستراتيجية على الحاجة لضمان أن تحتل مسألة الشيخوخة مكانة أساسية على جميع جداول الأعمال السياسية المحلية والدولية وفي جميع الوثائق الأخرى الرئيسية المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية وبحقوق الإنسان.<sup>486</sup>

توصيات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الشيخوخة أنجزت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مجموعة من الدراسات حول موضوع الشيخوخة، لاسيما انعكاساتها المالية والاقتصادية، وذلك من أجل اقتراح التدابير الكفيلة بمواجهة هذه الانعكاسات.

لذا فقد أوصت المنظمة بضرورة تبني مقاربة شاملة ومندمجة تأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الديموغرافية الجديدة.

كذلك، ألححت المنظمة على ضرورة التحسيس المتزايد للسكان بحدة الظاهرة قصد القبول المشترك للتدابير الملائمة لمواجهة آثار هذه الظاهرة.<sup>487</sup>

4-البنك الدولي:

ما فتئ تعزيز حماية الدخل في سن الشيخوخة وتخفيض ضعف المسنين وقهرهم، يشكلان جزءاً لا

<sup>486</sup> <http://www.un.org/arabic/esa/ageing/index.html>

<sup>487</sup> السالك البنياري، مرجع سابق صفحة 165-166.

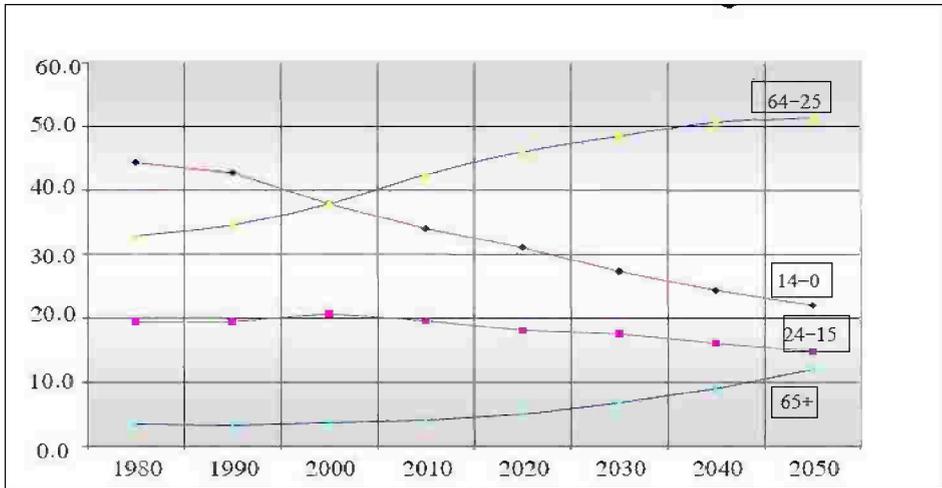
يتجزأ من جدول أعمال البنك الدولي خلال القسم الأعظم من العقدين الماضيين. وبلغ مجموع القروض الممنوحة خلال الفترة من 2002 إلى 2004، التي تشتمل على مكونات تتعلق بالمعاشات التقاعدية تبلغ 2 775 مليون دولار.

وبالإضافة إلى ذلك، نشر البنك، منذ عام 2002، زهاء 50 ورقة وكتاباً عن مسائل المعاشات التقاعدية، شكلت مصدراً أساسياً للمعرفة المتعلقة بإصلاح المعاشات التقاعدية على الأصعدة الوطني والإقليمي والعالمي. وتمثل أحد المعالم الرئيسية على الطريق نحو وضع إطار لتقييم الشيخوخة في صدور تقرير البنك الدولي المعنون "دعم الدخل في فترة الشيخوخة في القرن الحادي والعشرين: منظور دولي لأنظمة المعاشات التقاعدية وعمليات الإصلاح".

#### 5- شيخوخة السكان في البلدان العربية:

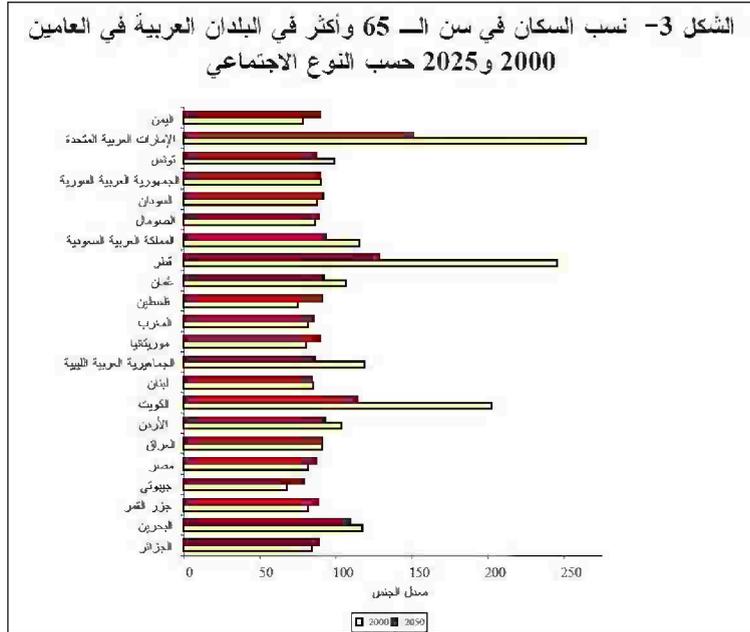
تغير نمط التوازن الديموغرافي التقليدي في البلدان العربية في العقود الماضية. وتمثلت إحدى نتائج التحول الديموغرافي من ارتفاع معدلات الخصوبة إلى انخفاضها ومن ارتفاع معدلات الوفيات إلى انخفاضها في تطور الهيكل العمري للسكان. وأدى تراجع الخصوبة في البلدان العربية إلى تغيرات مهمة في هذا الهيكل. وتمثل التغيرات في ارتفاع حاد لنسبة السكان في سن عمل (64/25) عام وانخفاض نسبة السكان في فئة الأطفال (0-14) عام وارتفاع ببطء وان كان تدريجياً في نسبة المسنين (65 عام فأكثر).

الشكل (7) يوضح توزيع السكان العرب حسب فئات العمر العريضة 1980-2050.<sup>488</sup>



<sup>488</sup> تقرير الأليساكو اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا ونيويورك، 2007.

عملية الشيخوخة هي أيضًا في مراحلها الأولى في المنطقة العربية حيث تشكل بداية تراجع الخصوبة اتجاهًا حديثًا نسبيًا. ومع ذلك، وفي أعقاب التغير السريع للوضع الديموغرافي في المنطقة، لا يمكن التقليل من أهمية الحاجة إلى مواجهة التحديات الكامنة في ارتفاع نسبة السكان المسنين، نظراً إلى أن العدد المطلق للأشخاص البالغين من العمر 65 عامًا وأكثر قد تضاعف من 5.7 ملايين نسمة في عام 1980 إلى 10.4 ملايين نسمة في عام 2000، ويتوقع أن يرتفع إلى 14 مليون نسمة بحلول عام 2010 و 21.3 مليون نسمة بحلول عام 2020. الشكل رقم (8) يوضح نسب السكان في سن الـ 65 وأكثر في البلدان العربية في العامين 2000 و 2025 حسب النوع الاجتماعي.<sup>489</sup>



مقارنة بالمتوسط العالمي، تتمتع المنطقة العربية بأدنى نسبة لإعالة المسنين، وهي تقدر حالياً بـ 5 في المائة ويتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 8 في المائة في عام 2025 و 13 في المائة بحلول عام 2050. وسيؤثر هذا الأمر على المعدل الإجمالي للإعالة) الشباب والمسنون المعالون (في المنطقة التي تتحول فيها مسؤولية القوى العاملة من إعالة الأطفال إلى إعالة المسنين.

تحرص بعض البلدان الأعضاء على صياغة تشريعات جديدة أو تحسين تشريعاتها القائمة ذات الصلة.

<sup>489</sup> نفس المرجع، ص: 3.

وتتضمن الأنشطة المتعلقة بذلك ما يأتي:

- 1- إصدار ما يلزم من رخص وتعليمات بشأن الضرائب لإنشاء دور ونواد للمسنين، كما هي الحال في الأردن.
- 2- العمل على تقديم خدمات التأمين الصحي للمسنين المحتاجين، كما هي الحال في الأردن وعمان ومصر.
- 3- توسيع نطاق خدمات الرفاه لتغطي الإعاقة التي تسببها الشيخوخة، كما هي الحال في الكويت.
- 4- وضع المشاريع اللازمة لتنفيذ قانون جديد للمعاشات التقاعدية، كما هي الحال في لبنان.
- 5- تحسين صناديق المعاشات التقاعدية وخطط الضمان الاجتماعي، كما هي الحال في عمان.<sup>490</sup>
- 6- الشيخوخة في فلسطين:

تشهد الأراضي الفلسطينية تحسناً ملحوظاً في معدلات البقاء على قيد الحياة منذ بداية العقد الماضي، حيث ارتفعت معدلات توقع البقاء على قيد الحياة بمقدار 4-7 سنوات خلال العقد ونصف العقد الماضيين، إذ ارتفع من نحو 67.0 عاماً لكل من الذكور والإناث عام 1992 إلى 70.8 عاماً للذكور و73.6 عاماً للإناث منتصف العام 2010 مع التوقع بارتفاع هذا المعدل خلال السنوات القادمة ليصل إلى نحو 72.0 عاماً للذكور، و75.0 عاماً للإناث في العام 2015، وقد أدى ارتفاع معدل توقع البقاء على قيد الحياة عند الولادة إلى ارتفاع إعداد كبار السن في الأراضي الفلسطينية مما يستدعي ضرورة البحث والدراسة في مجال أوضاع المسنين في الأراضي الفلسطينية.

7- ثبات نسبة كبار السن في الأراضي الفلسطينية خلال السنوات القادمة:

يمتاز المجتمع الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية بأنه مجتمع فتي حيث تشكل فئة صغار السن حوالي نصف المجتمع في حين لا تشكل فئة كبار السن أو المسنين سوى نسبة ضئيلة من حجم السكان. ففي منتصف العام 2010 بلغت نسبة كبار السن (الأفراد 60 سنة فأكثر) 4.4% من مجمل السكان في الأراضي الفلسطينية (بواقع 4.9% في الضفة الغربية و3.7% في قطاع غزة)، مع العلم أن نسبة كبار السن في الدول المتقدمة مجتمعة في العام 2010 قد بلغت حوالي 16.0% من إجمالي سكان تلك الدول، في حين تبلغ نسبة كبار السن في الدول النامية مجتمعة حوالي 6.0% فقط من إجمالي سكان تلك الدول. رغم الزيادة المطلقة لإعداد كبار السن في الأراضي الفلسطينية خلال السنوات القادمة إلا أنه يتوقع أن تبقى نسبتهم من إجمالي السكان منخفضة وفي ثبات أي لن تتجاوز 4.5% خلال السنوات العشر القادمة، في حين من الممكن أن تبدأ هذه النسبة في الارتفاع بعد عام 2020، ويعزى ثبات نسبة المسنين من إجمالي السكان خلال السنوات القادمة إلى استمرار تأثير معدلات الخصوبة المرتفعة على التركيب العمري للسكان في الأراضي الفلسطينية وخاصة في قطاع غزة.<sup>491</sup>

<sup>490</sup> نفس المرجع.

<sup>491</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية 2011.

## الفقرة الرابعة: الرعاية الصحية

أولت السلطة الوطنية الرعاية الصحية اهتماماً بالغاً لحماية العديد من خلال برامج تأمين متنوعة وخاصة تأمين البطالة الذي بدأ بعد الانتفاضة الثانية وشمل آلاف العمال العاطلين عن العمل وغيرهم وكان مجانياً والرعاية الصحية تكمن من خلال مدى توفر تأمين صحي وشمولهم تحت مظلة الرعاية الصحية وما تقدمه من خدمات من المهم ذكره في هذا المجال أن التأمين الصحي موحد في كل من قطاع غزة والضفة الغربية حيث أن الرعاية الصحية بقيت مستمرة في إدارة واحدة ولم تقسم إلى دوائر أخرى واستمرت الرعاية الطبية لكل من لقطاع غزة والضفة الغربية سيات، وعليه سنتناول هذه الفقرة الواقع الصحي من خلال عرض خدمات التأمين وفق الآتي:

### 1-التأمين الصحي في المحافظات الجنوبية:

بموجب المادة (2) من القرار الرئاسي الصادر بتاريخ 2007/06/26 والتي نصت على أنه (يعني كافة المواطنين في المحافظات الجنوبية إعفاءً كاملاً من كافة رسوم الخدمات التي تقدمها وزارات وهيئات ومؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية اعتباراً من تاريخه، بما فيها الخدمات التي تقدم لأول مرة). فإن جميع سكان قطاع غزة يتمتعون بخدمات التأمين الصحي المجاني المقدم من وزارة الصحة من ذلك الحين وحتى الآن، أي أن نسبة تغطية سكان قطاع غزة من قبل التأمين الصحي لوزارة الصحة يبلغ (100%) ونسبة مساهمة قطاع غزة في نفقات التأمين الصحي هي (0%).

### 2-التأمين الصحي في المحافظات الشمالية:

أما في الضفة الغربية فقد بلغ عدد العائلات المشتركة في التأمين الصحي في العام 2001، (124621) عائلة بالإضافة إلى (8717) عائلة حاصلة على تأمين صحي مجاني وقد بلغت عائدات التأمين في الضفة الغربية (89825980) شيكلاً، بالإضافة إلى (17986413) شيكلاً من المساهمات الرمزية في بعض الخدمات (أدوية، أشعة، ومختبر).

### 3-أنواع التأمين:

- 1-التأمين الإجباري: يشترك في هذا النمط من التأمين موظفي القطاع الحكومي والبلديات والمتقاعدين.
- 2-التأمين الطوعي.
- 3-تأمين العاملين في الخط الأخضر.
- 4-تأمين العقود.
- 5-تأمين الشؤون الاجتماعية.<sup>492</sup>

ويتضح من خلال قراءة الأرقام أن العائلات المشمولة للتأمين الصحي هي عبارة عن مجموعة محددة بغض النظر عن نوع التأمين أكان إجبارياً أو طوعياً وخاصة أن تأمين العاملين في الوظيفة العمومية

<sup>492</sup> التقرير الصحي الفلسطيني، لعام 2011، مركز المعلومات الصحية الفلسطينية.

يخضعون للتأمين الصحي بما يعرف بالتأمين الإجباري، أما المواطنين لتنوعهم ما بين الحاجة إلى التأمين عن طريق الشؤون الاجتماعية أو الطوعي، وهذا مؤشر ذات دلالة أنه لا يوجد رعاية صحية شاملة في فلسطين وهذا ما يستدعي الدراسة والتحليل وخاصة أن الرعاية الصحية من مقومات الحماية الاجتماعية ولا بد من العمل على الرقي بأدائها والتوسع في شمولها حيث يصبح مجتمعاً فلسطينياً يحظى برعاية صحية شاملة.

### المطلب الثاني: الوضع الديموغرافي واستطلاع رأي موظفي القطاع العام والخاص

الوضع الديموغرافي يرتبط بالحماية الاجتماعية والدراسات التي تعمل لأجلها من خلال معرفة عدة أمور ترتبط بعدد السكان وتوزيعهم والفئات العمرية وأمد الحياة لهم، وأما رأي موظفي القطاع العام والخاص كان من خلال الاستبيان الذي تم توزيعه على فئة المؤسسات الفلسطينية من كافة القطاعات لأجل معرفة رأي الفئة المستهدفة حول معرفتهم بالضمان ورغبتهم في وجود ضمان اجتماعي من عدمها. سنتناول هذا المطلب على فقرتين، الأولى الواقع الديموغرافي، والثانية استطلاع رأي موظفي القطاع العام والخاص، وفق الآتي:

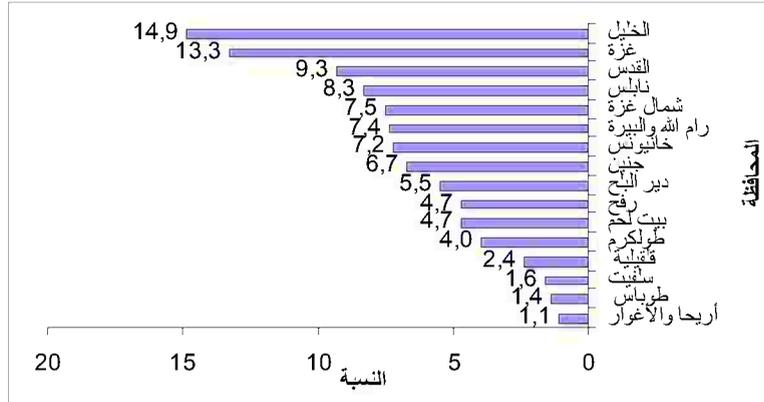
### الفقرة الأولى: الواقع الديموغرافي

يحتل الموضوع الديموغرافي موقعاً مهماً في التنمية والتخطيط لدى كافة الدول والمجتمعات على الصعيد السياسي والاجتماعية والاقتصادية. في الحالة الفلسطينية تتخذ الديموغرافيا مكانة خاصة حيث يشكل البعد السكاني أحد المحددات الأساسية في خيارات الشعب الفلسطيني في التنمية الشاملة والتطوير الاقتصادي، لاسيما في ضوء محدودية المصادر الطبيعية والخيارات السياسية. يستعرض هذه الفقرة ملخصاً لأهم المؤشرات السكانية والديموغرافية للفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية في نهاية عام 2011 والتي تم اعتمادها من مصادر مختلفة.

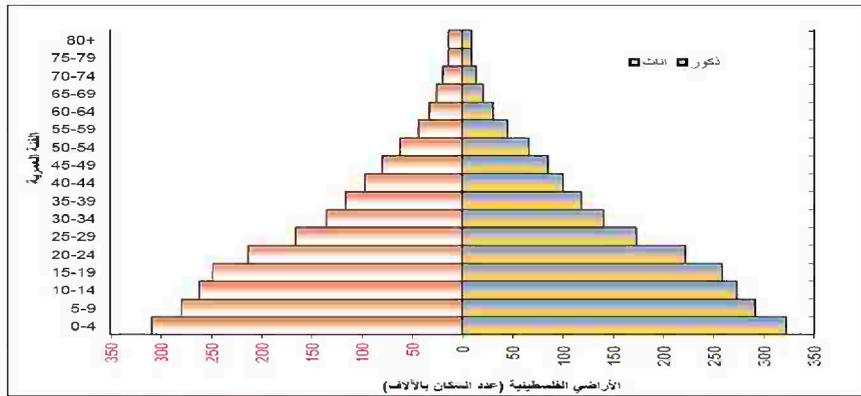
حوالي 4.2 مليون نسمة عدد سكان الأراضي الفلسطينية نهاية عام 2011، يقدر عدد السكان في نهاية عام 2011 في الأراضي الفلسطينية بحوالي 4.2 مليون فرد منهم 2.6 مليون في الضفة الغربية (61.8%)، و1.6 مليون فرداً (38.2%) في قطاع غزة. وحول توزيع السكان الفلسطينيين على المحافظات تشير البيانات إلى أن محافظة الخليل سجلت أعلى نسبة لعدد السكان حيث بلغت 14.9% من إجمالي السكان في الأراضي الفلسطينية، ثم محافظة غزة حيث سجلت ما نسبته 13.3%، في حين بلغت نسبة السكان في محافظة القدس 9.3%. كما تشير البيانات إلى أن محافظة أريحا والأغوار سجلت أدنى نسبة لعدد السكان في نهاية عام 2011 حيث بلغت 1.1% من إجمالي السكان في الأراضي الفلسطينية.<sup>493</sup>

الشكل رقم (9) يوضح التوزيع النسبي للسكان الفلسطينيين في الأراضي الفلسطينية حسب المحافظة

<sup>493</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني/ تقرير أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية 2011.



495. الشكل رقم (10) يوضح الهرم السكاني في الأراضي الفلسطينية تقديرات منتصف عام 2012.



وستتناول الوضع الديموغرافي من خلال:

1- المواليد ومعدلات الزيادة:

أ- تتجه معدلات المواليد الخام نحو الانخفاض في الأراضي الفلسطينية:

تشير الإسقاطات السكانية إلى أن معدل المواليد الخام في الأراضي الفلسطينية سينخفض من 32.8

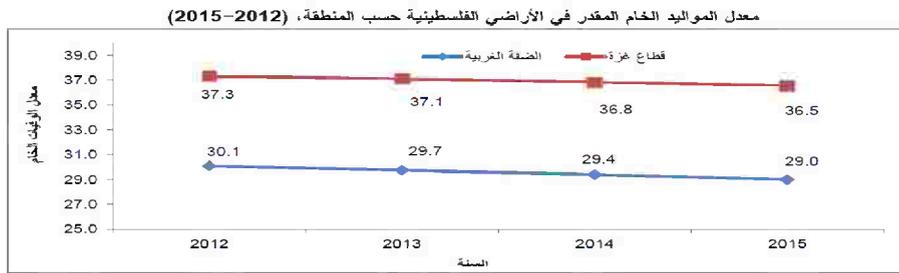
494 المصدر: أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية، سنة 2011، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ص :

مولوداً لكل ألف من السكان عام 2011 إلى 31.9 مولود عام 2015. أما على مستوى المنطقة فنلاحظ أن هناك تبايناً في معدل المواليد الخام لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قدر معدل المواليد الخام عام 2011 في الضفة الغربية 30.1 مولود في حين قدر في قطاع غزة لنفس العام 37.1 مولود 2.9% معدل الزيادة الطبيعية للسكان في الأراضي الفلسطينية منتصف العام 2011.

بلغ معدل الزيادة الطبيعية للسكان منتصف العام 2011 في الأراضي الفلسطينية 2.9%، في حين بلغ المعدل في الضفة الغربية 2.6% وفي قطاع غزة 3.3%. ومن المتوقع أن تبقى معدلات النمو كما هي خلال السنوات الخمس القادمة، حيث أن انخفاض معدلات الوفيات وبقاء معدلات الخصوبة مرتفعة رغم اتجاهها نحو الانخفاض سيؤدي إلى بقاء معدلات الزيادة الطبيعية للسكان مرتفعة، وهو ما سيتطلب سياسات اقتصادية واجتماعية ملائمة لمواجهة هذه الزيادة المترتبة في إعداد السكان للسنوات القادمة.<sup>496</sup>

ب- انخفاض متوقع في معدل المواليد الخام في الأراضي الفلسطينية خلال الفترة 2012-2015 تشير الإسقاطات السكانية إلى أن معدل المواليد الخام في الأراضي الفلسطينية سينخفض من 32.7 مولوداً لكل ألف من السكان عام 2012 إلى 31.9 مولوداً عام 2015. أما على مستوى المنطقة فيلاحظ أن هناك تبايناً في معدل المواليد الخام لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة حيث قدر معدل المواليد الخام عام 2012 في الضفة الغربية بـ 30.1 مولوداً لكل ألف من السكان في حين قدر في قطاع غزة لنفس العام بـ 37.3 مولود.

الشكل رقم (11) يوضح معدل المواليد الخام المقدر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة (2012-2015).<sup>497</sup>



الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2012. تقديرات منقحة بناء على النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت، 2007. رام الله- فلسطين.

<sup>496</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية 2011.

<sup>497</sup> نفس المرجع، ص: 17 و18.

## 2- الوفيات ومعدلات الانخفاض:

### أ- انخفاض معدلات الوفيات الخام في الأراضي الفلسطينية

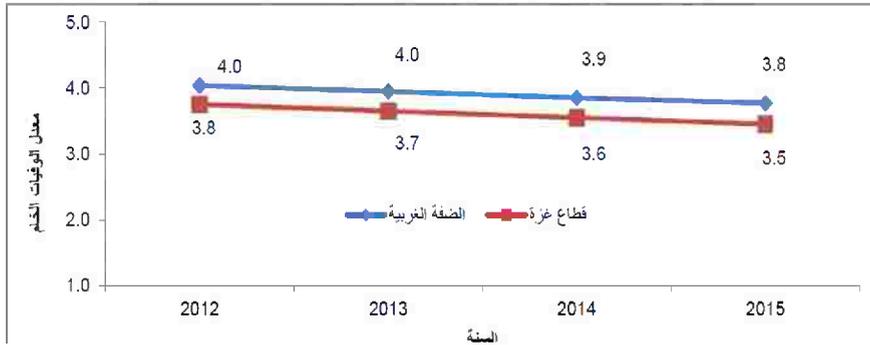
تشير البيانات المتوفرة إلى أن معدلات الوفيات الخام منخفضة نسبياً إذا ما قورنت بالمعدلات السائدة في الدول العربية. كما يتوقع انخفاض معدلات الوفيات الخام المقدرة في الأراضي الفلسطينية من 4.0 حالة وفاة لكل 1000 من السكان عام 2011 إلى 3.6 حالة وفاة لكل 1000 من السكان عام 2015، أما على مستوى المنطقة فيلاحظ أن هناك فارق ضئيل في معدل الوفيات الخام لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث يتوقع انخفاض معدل الوفيات الخام من 4.1 حالة وفاة لكل ألف من السكان في عام 2011 في الضفة الغربية إلى 3.8 حالة وفاة لكل ألف من السكان عام 2015. في حين يتوقع انخفاض معدل الوفيات الخام في قطاع غزة من 3.9 حالة وفاة في العام 2011 إلى نحو 3.5 حالة وفاة لكل ألف من السكان عام 2015. وهو ما يشير إلى تحسن نوعية الحياة وفرص الحصول على الخدمات الطبية وتحسن الوعي الصحي لدى السكان وتطور الخدمات الصحية.<sup>498</sup>

كما تحتل وفيات الرضع في الأراضي الفلسطينية موقعا متوسطا مقارنة مع الدول العربية إذ بلغ معدل وفيات الرضع في الأراضي الفلسطينية 20.0 لكل ألف مولود حي بواقع (22.2 للذكور و17.6 للإناث) للفترة 2009-2005، في حين بلغ عام 2010 في الأردن 18.0 لكل ألف مولود حي، وفي اليمن 57.0 لكل ألف مولود حي، وفي لبنان 19.0 لكل ألف مولود حي، وفي مصر 19.0 لكل ألف مولود حي، وفي تونس 14.0 لكل ألف مولود حي وفي السودان 66.0 لكل ألف مولود حي.

الشكل رقم (12) يوضح معدل الوفيات الخام المقدّر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة (2012-2015)-

(2050)<sup>499</sup>

معدل الوفيات الخام المقدّر في الأراضي الفلسطينية حسب المنطقة، (2015-2012)



<sup>498</sup> نفس المرجع، ص: 17.

<sup>499</sup> نفس المرجع، ص: 17-18.

### 3- الخصائص الديموغرافية لفلسطيني الشتات:

#### أ- الفلسطينيون في الأردن:

أظهرت البيانات أن متوسط حجم الأسرة الفلسطينية قد بلغ 4.8 فرداً، ومعدل النمو السنوي قد بلغ 2.4%. كما بلغ معدل الخصوبة الكلية للنساء الفلسطينيات في الأردن حوالي 3.3 مولوداً لكل امرأة، وبلغ مواليد الخام 29.2 مولوداً لكل ألف من السكان، كما بلغ معدل وفيات الرضع في المخيمات الفلسطينية في الأردن 22.6 حالة وفاة لكل ألف مولود حي، بينما بلغ معدل وفيات الأطفال دون الخامسة 25.7 حالة وفاة لكل ألف مولود حي للعام 2010<sup>500</sup>.

#### ب- الفلسطينيون في سوريا:

تفيد البيانات المتوفرة حول الفلسطينين المقيمين في سوريا عام 2009 أن نسبة الأفراد دون الخامسة عشرة من العمر 33.1%، في حين بلغت نسبة الذين أعمارهم 65 سنة فأكثر 4.4%<sup>501</sup>. كما أشارت البيانات إلى أن متوسط حجم الأسرة الفلسطينية بلغ 4.1 فرداً للعام 2010، وبلغ معدل النمو السنوي 1.6% لنفس العام. من جانب آخر بلغ معدل الخصوبة الكلي في العام 2010 للفلسطينيين في سوريا 2.5 مولوداً لكل امرأة، وبلغ معدل المواليد الخام 29.2 مولوداً لكل ألف من السكان، كما بلغ معدل وفيات الرضع عام 2010 للفلسطينيين في سوريا 28.2 حالة وفاة لكل ألف مولود حي، بينما بلغ معدل وفيات الأطفال دون الخامسة 31.5 حالة وفاة لكل ألف مولود حي لنفس العام<sup>502</sup>.

يتوزع السكان الفلسطينيون 15 سنة فأكثر في سوريا عام 2006 حسب الحالة الزوجية بنسبة 48.3% من الذكور ضمن تصنيف لم يتزوج في حين بلغت النسبة 40.8% للإناث، ويلاحظ أن أعلى نسبة للذين لم يتزوجوا هي في الفئة العمرية (15-19) سنة حيث بلغت 100.0% للذكور و92.7% للإناث، كما يلاحظ ارتفاع نسبة الأرمال الفلسطينيات الإناث في سوريا مقارنة بالذكور حيث بلغت 4.2% مقارنة مع 0.5% أرمال من الذكور<sup>503</sup>.

#### ت- الفلسطينيون في لبنان:

تظهر البيانات المتوفرة حول الفلسطينين المقيمين في لبنان عام 2010، أن نسبة الأفراد دون الخامسة عشرة من العمر 30.4%، في حين بلغت نسبة الذين تبلغ أعمارهم 65 سنة فأكثر 5.0%. وبلغت نسبة الجنس 102.5 ذكراً لكل مائة أنثى خلال العام 2010، كما أشارت البيانات أن نسبة السكان الفلسطينين في لبنان (12 سنة فأكثر) والذين لم يتزوجوا 45.8% بواقع 49.4% للذكور و42.0% للإناث، وبلغت نسبة المتزوجين 48.2% بواقع 48.4% للذكور و47.9% للإناث، وبلغت نسبة المطلقين 1.3% بواقع 0.8% للذكور و1.8%

<sup>500</sup> UNRWA, 2011. UNRWA STATISTICS -2010- First issue , selected indicators.

<sup>501</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. كتاب فلسطين الإحصائي. رقم "11". رام الله، فلسطين.

<sup>502</sup> UNRWA, 2011. UNRWA STATISTICS -2010- First issue , selected indicators.

<sup>503</sup> الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2011. كتاب فلسطين الإحصائي. رقم "11". رام الله، فلسطين.

للإناث، وبلغت نسبة الأزمات الفلسطينية المقيمين في لبنان حوالي 4.5% بواقع 1.3% للذكور و7.9% للإناث وذلك للعام 2010. كما بلغت نسبة السكان الفلسطينيين في لبنان (15 سنة فأكثر) والذين لم يلتحقوا بالتعليم 28.3% بواقع 27.4% للذكور و29.3% للإناث، من جانب آخر بلغت نسبة الحاصلين على التعليم الابتدائي والإعدادي 51.8% بواقع 51.1% للذكور و52.5% للإناث، في حين بلغت نسبة الحاصلين على شهادة الثانوي فأعلى 19.9% بواقع 21.6% للذكور و18.3% للإناث وذلك للعام 2010<sup>504</sup>.

كما أشارت البيانات المتوفرة للعام 2010 إلى أن متوسط حجم الأسرة الفلسطينية بلغ 3.9 فرداً، من جانب آخر بلغ معدل الخصوبة الكلي 3.2 مولوداً لكل امرأة، كما بلغ معدل المواليد الخام 25.8 مولوداً لكل ألف من السكان لنفس العام، في حين بلغ معدل وفيات الرضع للفلسطينيين في لبنان 19.0 حالة وفاة لكل ألف مولود حي، بينما بلغ معدل وفيات الأطفال دون الخامسة 21.7 حالة وفاة لكل ألف مولود حي لنفس العام<sup>505</sup>.

ث- الفلسطينيون في "إسرائيل":

بلغ عدد الفلسطينيين المقدر في نهاية عام 2011 في إسرائيل حوالي 1.37 مليون فلسطيني، وتظهر البيانات المتوفرة حول الفلسطينيين المقيمين في إسرائيل لعام 2010 إلى أن نسبة الأفراد دون الخامسة عشر من العمر قد بلغت 37.5%، في حين بلغت نسبة الذين تبلغ أعمارهم 65 سنة فأكثر 3.9%.

بلغ معدل الخصوبة الكلي للفلسطينيين في إسرائيل 3.5 مولوداً لكل امرأة وذلك للعام 2010، ويعتبر هذا المعدل مرتفعاً نسبياً قياساً بمعدل الخصوبة في إسرائيل البالغ 3.0 مولوداً لكل امرأة للعام 2010. كما أشارت البيانات إلى أن متوسط حجم الأسرة الفلسطينية بلغ 4.4 فرداً خلال العام 2010. وبلغ معدل المواليد الخام للعام 2010 حوالي 26.2 مولوداً لكل 1000 من السكان كما بلغ معدل الوفيات الخام 2.7 حالة وفاة لكل 1000 من السكان، أما معدل وفيات الرضع لنفس العام فكان 7.0 حالات وفاة لكل ألف من المواليد أحياء علماً أن نسبة الجنس للعام 2010 بلغت 102.2 ذكر لكل مائة أنثى.<sup>507</sup>

تقدير أعداد الفلسطينيين في العالم.

11.22 مليون نسمة عدد الفلسطينيين في العالم نهاية عام 2011

بلغ عدد الفلسطينيين المقدر في نهاية عام 2011 في العالم حوالي 11.22 مليون فلسطيني، يتوزعون حسب مكان الإقامة بواقع 4.23 مليون في الأراضي الفلسطينية أي ما نسبته 37.7% من إجمالي عدد الفلسطينيين في العالم، وحوالي 1.37 مليون فلسطيني في إسرائيل أي بنسبة 12.2%، وبلغ عدد الفلسطينيين في الدول العربية 4.99 مليون فلسطيني أي بنسبة 44.4%، في حين بلغ عدد الفلسطينيين في

504 للكتاب المركزي الفلسطيني للإحصاء، دراسة تحليلية حول نتائج حصر المائي والأسر في مخيمات وتجمعات الفلسطينيين في لبنان، 2010.

505 UNRWA, 2011. UNRWA STATISTICS -2010- First issue, selected indicators

506 جمعية الجليل، الفلسطينيون في إسرائيل، المسح الاجتماعي الاقتصادي الثالث 2010، النتائج الأساسية

507 كتاب الإحصاء السنوي الإسرائيلي 2011، عدد 62.

### الفقرة الثانية: استطلاع رأي موظفي القطاع العام والخاص

وكان ذلك من خلال إعداد استمارة تم توزيعها على موظفي القطاع الخاص والقطاع العام، وستناول هذه الاستمارة التي تهدف إلى التعرف على مدى معرفة الموظفين بنظم التقاعد والضمان الاجتماعية، ورأيهم في إنشاء نظام ضمان اجتماعي، ومدى تقبلهم واستعدادهم للمساهمة فيه وما هي الجهة الأكثر ثقة من قبلهم بإدارة نظام الضمان الاجتماعي، وما هي الخدمات التي يتطلعون إليها. وقد تم ربط تلك المؤشرات بخصائص العاملين أنفسهم وبالأوضاع الاقتصادية لهم، بحيث تؤخذ بعين الاعتبار عند تحليل توجهات الموظفين وأرائهم (مرفق الاستمارة في الملحق رقم 3)، وستناولها وفق الآتي:

#### 1- الاستمارة:

##### أ- تصميم الاستمارة:

صممت الاستمارة باللغة العربية وقد تم الاستعانة بالاستمارة المعدة من قبل مركز مواطن وإجراء بعض التطويرات والتغييرات عليها بما يتناسب مع هدف الدراسة، تتضمن خمس محاور على النحو الآتي:

المحور الأول: تضمن 10 أسئلة للتعرف على الوضع الديموغرافي والاجتماعي والاقتصادي.

المحور الثاني: تضمن 4 أسئلة للتعرف على طبيعة العمل.

المحور الثالث: خصص للتعرف على وضع المؤسسة التي يعمل فيها الموظف.

المحور الرابع: خصص للتعرف على رأي الموظفين بالضمان الاجتماعي وخدماته والمساهمة المالية بالضمان الاجتماعي.

المحور الخامس: خصص لموظفي القطاع العام لمعرفة رأيهم بالقوانين المطبقة في فلسطين.

##### ب- جمع الاستبانة:

تم توزيع الاستبانة على المؤسسات الفلسطينية من كافة القطاعات مرفقة بكتب رسمية موجه من الباحث لإدارة كل مؤسسة وتم استلامها من قبل الباحث بشكل شخصي.

##### ت- صحة الاستبانة:

تم اختيار صيغة وشكل الاستبانة لتصف رأي وتفضيل الموظفين بخصوص نظام ضمان اجتماعي شامل، وقد تم مراجعة الاستبانة من قبل مختصين في شأن التقاعد وتمثلوا في: السيد فاروق الإفريحي رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية، والدكتور سعدي الكرنز رئيس مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية. وكذلك مختصين في البحث العلمي وتمثلوا في الدكتور شامخ علاوة والدكتور ذياب جرار أستاذ مشارك في العلوم الإدارية والأستاذ يونس إبراهيم جعفر والدكتور سامي عبيدة أستاذ مساعد في كلية العلوم الإدارية

والاقتصادية والدكتور محمد الطيبي أستاذ الإدارة والتخطيط المشارك في جامعة القدس المفتوحة.

ج- التحليل

تم استخدام البرنامج الإحصائي SPSS17.00 لتحليل البيانات والجدولة، مع العلم أنه تم إجراء تدقيق عام للبيانات المدخلة مرة أخرى.

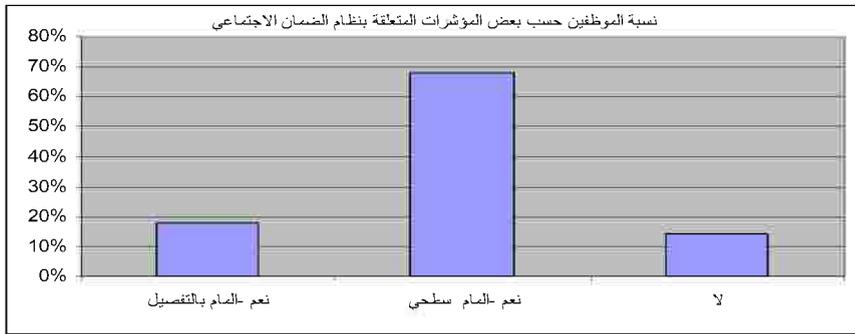
2- النتائج الأساسية:

أ- الموظفون:

في هذا القسم نستعرض أهم النتائج التي خرج بها استطلاع رأي الموظفين في الأراضي الفلسطينية، وستستعرض النتائج حسب بعض المؤشرات الأساسية وهي: جنس الموظف، قطاع العمل، الامتيازات التي توفرها المؤسسات لموظفيها من حيث توفير صندوق ادخار، أو تزويد المستخدمين بتأمين صحي، أو ضد إصابات العمل، أو تقديم خدمة الإجازات المدفوعة، بحيث يتم البحث في المفروقات في رأي الموظفين بشأن نظام الضمان الاجتماعي واستعدادهم للمساهمة.

وتشير النتائج، بشكل عام، إلى أن غالبية الموظفين لديهم معرفة سطحية بنظام الضمان الاجتماعي من حيث الحقوق والواجبات، وانعكاساته على المجتمع، حيث أشار 68% منهم إلى ذلك، مقابل 18% منهم لديهم معرفة تفصيلية بالنظام أما الباقي 14% فليس لديه معرفة بالنظام، وهي نسبة تعكس أن هناك عدداً من الموظفين لا يزال ليس لديهم فكرة عن نظام الضمان الاجتماعي وأهميته للمجتمع وسوق العمل وانعكاساته الإيجابية على المدين القصير والطويل.

الشكل رقم (13) يوضح نسبة المستهدفين حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي.<sup>509</sup>

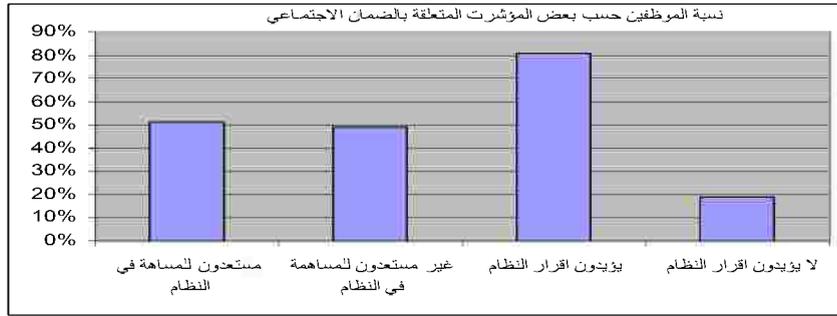


بالإضافة إلى ذلك فإن هناك 19% من الموظفين لا يؤيدون إقرار قانون لنظام الضمان الاجتماعي الإلزامي، بينما هناك 81% من الموظفين يؤيدون إقرار قانون الضمان الاجتماعي الإلزامي، أما بالنسبة إلى

<sup>509</sup> نتائج تحليل الاستبيان حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي.

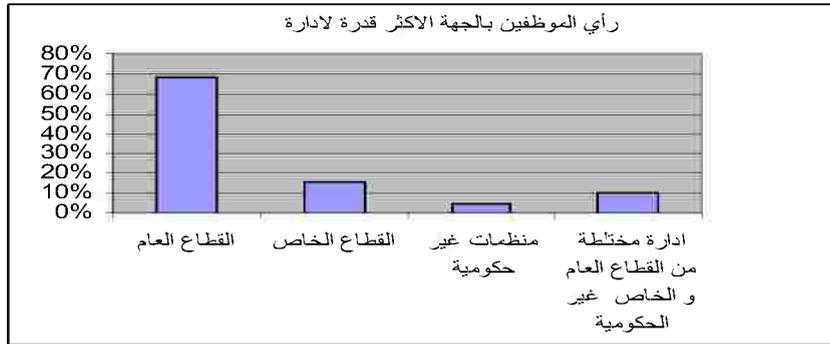
مسألة الاستعداد للمساهمة في النظام بدفع ما يستحق عليهم، وفي حال تم إقرار قانون لنظام الضمان الاجتماعي إلزامي فإن 51% من الموظفين مستعدون للمساهمة في كافة خدمات قانون الضمان الاجتماعي (التقاعد، العجز المفاجئ، إصابة عمل، التأمين الصحي، التقاعد المبكر، الوفاة، والتعطل عن العمل)، في حين احتلت خدمة التقاعد الأهمية الأكبر من حيث رغبة الموظفين بالمساهمة فيها، أو من حيث ضرورة وجودها في نظام الضمان الاجتماعي، فقد استعد 94% من الموظفين للمساهمة فيها، يليها خدمة تأمينات إصابات العمل، ثم التأمين الصحي، بينما حصلت خدمة التعطل عن العمل على أقل نسبة استعداد من الموظفين للمساهمة بها بنسبة 59%.

الشكل رقم (14) يوضح نسبة المستهدفين حسب بعض المؤشرات المتعلقة بنظام الضمان الاجتماعي.



أما من حيث موافقة الموظفين على إدراج المساعدات والمعونات الاجتماعية من شيخوخة، ومساعدة الأسر الفقيرة، والأسر التي ترأسها امرأة، ومساعدة الأطفال الفقراء، فقد أيد ذلك الأغلبية، حيث لم تنزل النسبة عن 91%. وهذا مؤشر على مدى التزام المجتمع بقضايا التكافل الاجتماعي.

الشكل رقم (15) رأي المستهدفين بالجهة الأكثر قدرة لإدارة الضمان الاجتماعي.<sup>510</sup>



<sup>510</sup> نتائج تحليل الاستبيان حسب رأي المستهدفين بالجهة الأكثر قدرة لإدارة الضمان الاجتماعي.

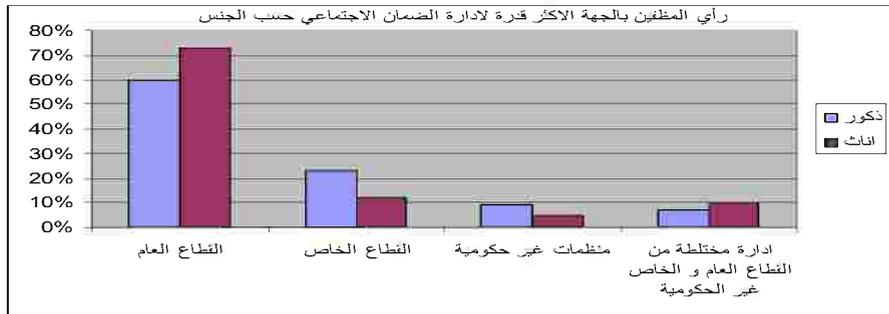
وبخصوص قيمة المساهمة الشهرية التي يتم اقتطاعها من الراتب لصالح نظام الضمان الاجتماعي، وجد أن 69% من الموظفين على استعداد للمساهمة بقيمة مساهمة شهرية تعادل 10% من رواتبهم الشهرية و21% من الموظفين مستعدون للمساهمة بنسبة 5% من رواتبهم الشهرية، بينما 10% من الموظفين مستعدون للمساهمة بنسبة 2% من رواتبهم الشهرية.

وفي شأن الجهة الأكثر موثوقية لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي فقد أولى 68% من الموظفين ثقتهم للقطاع العام لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، بينما أولى 16% من الموظفين ثقتهم للقطاع الخاص، و5% للمنظمات الغير حكومية و10% لإدارة مختلطة من القطاع الحكومي والخاص والمنظمات غير الحكومية.

ب- النوع الاجتماعي:

لا توجد فروقات معنوية ذات دلالة إحصائية ما بين الذكور والإناث فيما يتعلق بالمعرفة والتأييد لإقرار قانون الضمان الاجتماعي، كما لم يظهر فرق في ترتيب العام للجهات الأكثر قدرة إلى الأقل لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، ولكن اختلفت فقط النسب لكل جهة، حيث النساء المستخدمات أعطين ثقة أكبر بالحكومة على حساب القطاع الخاص فقط وصلت نسبة المستخدمات اللواتي يدعمن الحكومة لإدارة مؤسسة الضمان إلى 73%، مقابل 60% من بين الذكور، بينما وصلت نسبة من يدعمن القطاع الخاص لإدارة المؤسسة وصلت إلى 12% مقابل 23% من بين الذكور، كما أن نسبة النساء اللواتي يدعمن فكرة مؤسسة مختلطة من القطاع الحكومي والخاص والمنظمات غير الحكومية إلى 10% مقابل 7% من بين الذكور.

الشكل رقم (16) يوضح رأي المستهدفين بالجهة الأكثر قدرة لإدارة الضمان الاجتماعي حسب الجنس.<sup>511</sup>



أما من حيث الخدمات التي يمكن أن يساهم كل منهم فيها، فلا يوجد فروقات معنوية تذكر سوى أن الذكور أكثر تأكيداً لمساهمتهم المستقبلية في النظام، وبخاصة في خدمة التقاعد، أما الإناث فيوجد لديهن تردد أكبر من حيث مساهمتهم في النظام، مع العلم إنهن أكثر موافقة على التقاعد المبكر من الذكور، بعكس الذكور الذين يؤكدون على خدمة التقاعد الكامل.

<sup>511</sup> نتائج تحليل الاستبيان حسب رأي المستهدفين بالجهة الأكثر قدرة لإدارة الضمان الاجتماعي حسب الجنس.

ت- حسب توفر التأمينات والامتيازات الأخرى:

النتائج أشارت إلى أن المعرفة التفصيلية عن النظام لدى الموظفين الذين تقدم لهم مؤسساتهم تأميناً صحياً أعلى من موظفي المؤسسات الأخرى. كما أن التأييد للنظام أعلى في المؤسسات التي تقدم خدمة التأمين الصحي، وكذلك رغبتها في المساهمة أعلى من غيرها، وهي نتائج منطقية إذا ما تم ربطها بالخدمة التي تقدمها المؤسسات من تأمين صحي، ومن رغبتهم في إقرار نظام ضمان اجتماعي. كما جاءت النتائج بالاتجاه نفسه لموظفي المؤسسات التي توفر خدمة التأمين ضد إصابات العمل.

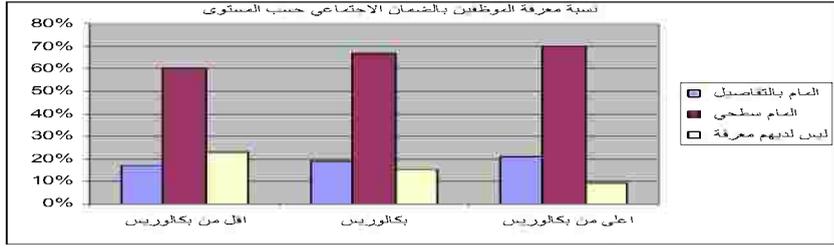
أما موظفي المؤسسات التي لا تقدم أي نوع من التأمينات لهم، فقد بينت ذلك من خلال رأيهم بنظام الضمان الاجتماعي، حيث أن أولئك الموظفين هم الأقل معرفة بالنظام وهم الأقل تأييداً لإقرار قانون للضمان الاجتماعي. في حين تشابهت النتائج باتجاه آراء موظفي المؤسسات التي توفر مؤسساتهم لهم بعض الامتيازات. وهذا انعكاس طبيعي ومنطقي ناتج من مبدأ يبين أن موظفي المؤسسات التي توفر لموظفيها بعض الامتيازات بشكل اختياري، يرغبون بالطبع في أن يكونوا جزءاً من نظام الضمان الاجتماعي، ويرغبون في المساهمة، وذلك انطلاقاً من معرفة مسبقة بالنظام وانعكاساته الايجابية عليه.

ث- على مستوى التعليم:

لوحظت تباينات حقيقية في الآراء ما بين الموظفين حسب مستوى تعليمهم. فكلما زاد التعليم زادت المعرفة بنظام الضمان الاجتماعي وزادت نسب التأييد. أما من ناحية وجهة نظر الموظفين في الجهة الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فلم يُلاحظ وجود فروقات حقيقية فيما بين المستخدمين حسب المستوى التعليمي.

أما فيما يتعلق بالخدمات التي يرغبون في المساهمة فيها، فقد وجدت فروقات حقيقية فيما بين الموظفين حسب مستويات التعليم، حيث كلما زادت مستويات التعليم زاد التأکید على المساهمة في الخدمات كافة ولكن بتفاوت نسبي، حيث تبدأ المساهمة بخدمة التقاعد، يليها إصابات العمل والتأمين الصحي والتعطل عن العمل. كما كانت هناك فروقات في وجهات النظر حول الخدمات التي يجب أن تندرج ضمن النظام، ولكن بشكل عام تراوحت بالترتيب نفسه، إنما كانت المفارقة في الأهمية، حيث إن الموظفين ذوي التعليم الأعلى أعطوا التقاعد الأهمية الأكبر، يليها إصابات العمل، ثم التعطل عن العمل، بينما أعطى ذوو التعليم الأدنى الأهمية للتقاعد، ولكن يليه العجز المفاجئ.

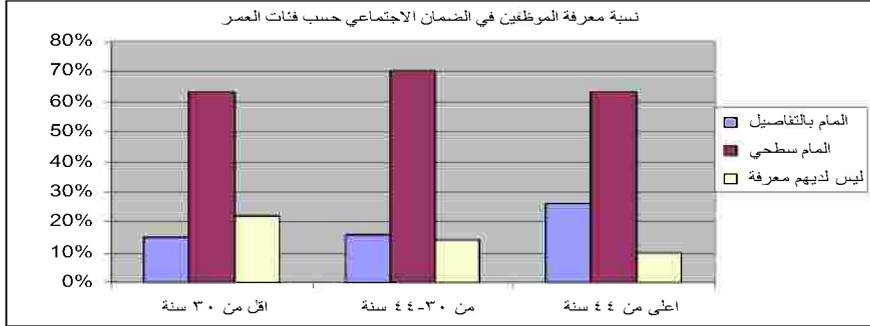
الشكل رقم (17) يوضح نسبة معرفة المستهدفين بالضمان الاجتماعي حسب المستوى التعليمي<sup>512</sup>



ج- على مستوى فئات العمر:

تم تقسيم الموظفين إلى ثلاث فئات، الفئة الأولى الشباب وهم من تقل أعمارهم عن 30 سنة، والفئة الثانية الفئة المتوسطة وتتراوح أعمارهم ما بين 30-44، يليها الفئة العمرية الأكبر وهم من تزيد أعمارهم عن 44 سنة.

الشكل رقم (18) يوضح نسبة معرفة المستهدفين بالضمان الاجتماعي حسب فئات العمر.<sup>513</sup>



وبينت النتائج وجود فروقات حقيقية ذات دلالات إحصائية، حيث لوحظ أن الفئة العمرية المتوسطة لديها المعرفة السطحية الأوسع، بينما الفئة العمرية الأكبر لديها معرفة مع التفاصيل، وبينما الشباب فمعرفةم بالنظام قليلة، حيث وصلت نسبة من لا يعرف بالنظام من بين الشباب إلى 22% مقابل 14% من بين الفئة المتوسطة، و10% للفئة الكبيرة. أما من ناحية تأييد إقرار القانون، فالفئة المتوسطة كانت أكثر تأييداً من الشباب ومن فئة كبار السن. وبالنسبة للجهة الأكثر موثوقية، فلا توجد مفارقات وتباينات كبيرة حيث بقي الترتيب كما هو، ولكن الوزن اختلف لكل جهة، حيث أعطى الشباب وزناً أكبر لتولي الحكومة دور إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، يليها القطاع الخاص، بينما الفئة العمرية المتوسطة أعطت القطاع الخاص وزناً أكبر من غيرهما من الفئات العمرية.

<sup>512</sup> نتائج التحليل الإحصائي لنسبة معرفة المستهدفين بالضمان الاجتماعي حسب المستوى التعليمي.

<sup>513</sup> نتائج التحليل الإحصائي لنسبة معرفة المستهدفين بالضمان الاجتماعي حسب فئات العمر.

وأشارت النتائج إلى تباينات حقيقية في نسبة من يؤكد رغبته في المساهمة في نظام الضمان الاجتماعي، حيث أكدت الفئة العمرية المتوسطة رغبته الأكبر بالمقارنة مع باقي الأعمار في المساهمة في النظام بما يتعلق بخدمة التقاعد، يليها إصابات العمل، يليها التأمين الصحي، في المقابل كانت نسبة الذين لا يرغبون في المساهمة في خدمات الضمان الاجتماعي من بين الموظفين في الفئة العمرية الأكبر أعلى.

أما الأولويات للخدمات التي يفترض أن تدرج ضمن قانون الضمان الاجتماعي، فقد كانت هناك تباينات بين الفئات العمرية تجسد اهتمامات كل فئة، فكبار السن أعطوا الأولوية لتعويضات الوفاة، ومتوسطي العمر والشباب اتفقوا على إعطاء الأولوية للتقاعد، ومن ثم إصابات العمل، ويليها تعويضات التعطل عن العمل. أما المساعدات الاجتماعية، فكلما تقدم الإنسان في السن، أعطى اهتماماً للمساعدات والمعونات الاجتماعية. واتفق كبار السن بشكل مطلق على أهمية تقديم المعونات والمساعدات الاجتماعية للأسر الفقيرة، ويليها الشيخوخة، وانخفضت النسبة قليلاً بين الفئة المتوسطة، وانخفضت النسبة أكثر بين الشباب.

#### ح- حسب الحالة الاجتماعية:

بخصوص المعرفة بنظام الضمان الاجتماعي من بين الموظفين غير المتزوجين أقل من غيرهم. كما أن المتزوجين يؤيدون بإقرار النظام بنسبة اعلي من غير المتزوجين، أما الجهة التي يرون أنها الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فغير المتزوجين أعطوا ثقة أكبر للحكومة، مقابل إعطاء ثقة أكبر بالقطاع الخاص من قبل المتزوجين، حيث حصل تغير في ترتيب الجهات الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي من وجهة نظر كل فئة فغير المتزوجين أعطوا الحكومة الثقة الأكبر ويليها القطاع الخاص، بينما أعطى المتزوجين القطاع الخاص ومن ثم الحكومة.

أما بخصوص الاستعداد للمساهمة في نظام الضمان الاجتماعي، فكان لدى المتزوجين الاستعداد الأكبر، حيث أشارت النتائج إلى أن نسبة من لديه الاستعداد للمساهمة في النظام (بخدمة التقاعد) من بين المتزوجين 94% مقابل 90% من بين غير المتزوجين، كما تباينت الآراء بينهم بشكل ملحوظ في خدمة الوفاة، حيث أفاد 96%<sup>514</sup> من بين المتزوجين بأنهم مستعدون للمساهمة في خدمة تعويضات الوفاة. بينما لم تتجاوز النسبة من بين غير المتزوجين 86%.

#### خ- الإعالة:

أظهرت النتائج انه كلما زادت الإعالة زادت المعرفة بنظام الضمان الاجتماعي، وكلما زادت الإعالة زاد التأييد لإقرار قانون ضمان اجتماعي، وكلما زاد عدد المعالين زادت نسبة التأكيد على المساهمة في نظام الضمان الاجتماعي. ويمكن أن يكون ذلك بالطبع مرتبطاً أحياناً بالعمر والحالة الاجتماعية والشعور الأكبر بتحمل المسؤولية الأسرية.

<sup>514</sup> نتائج تحليل الاستبيان الموزعة على الفئة المستهدفة.

د- توفر تأمين صحي:

أشارت النتائج إلى أن الموظفين الذين تتوفر لأسرهم تأمين صحي كانوا أكثر تأكيداً على مساهمتهم المستقبلية في نظام الضمان الاجتماعي، وبخاصة فيما يتعلق بالتقاعد. ويمكن هنا الاستنتاج أن توفر التأمين الصحي للأسر لا يغنيها عن المساهمة في الضمان الاجتماعي، بل من الممكن أن يكونوا أكثر قدرة على المساهمة مالياً.

ذ- حسب قطاع العمل:

أشارت النتائج إلى وجود فروق واضحة بين وجهات النظر لموظفي القطاع العام وموظفي القطاع الخاص، فالمعرفة أعلى عند موظفي القطاع العام وتأييدهم لإقرار قانون الضمان الاجتماعي شبه كامل، بعكس موظفي القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. أما من جانب رؤيتهم للجهة الأقدر لإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، فإن أغلبية موظفي القطاع العام يرون أن الحكومة فقط هي الأقدر والأكثر موثوقية في إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي مقارنة مع الخيارات الأخرى، إلا أن جزء من موظفي القطاع الخاص أولى ثقته بإدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي للقطاع الخاص ويليها الحكومة.

أما الخدمات التي يرغب الموظفون في المساهمة بها، فقد التفت الآراء لكلا القطاعين بالتركيز الأكبر على التقاعد، ولكن اختلفوا ما بين أولوية تأمين إصابات العمل وتعويضات التعطل عن العمل، حيث اتجه موظفو القطاع العام إلى أهمية لخدمة التأمين الصحي، بينما رجح موظفو القطاع الخاص الأهمية بعد التقاعد لخدمة التعطل عن العمل.

ر- توفر دخل ثابت للأسرة:

أشارت النتائج إلى بعض التباينات، فقد بينت أنه لا توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بشأن المعرفة بالنظام. ولكن بالنسبة لتأييد إقرار قانون ضمان اجتماعي، كانتا فنثا من ليس لديهم دخل ثابت، ومن لديهم دخل ثابت من مصادر غير الرواتب والأجور ن أكثر تأييداً ممن لديهم دخل ثابت من رواتب، كما أن نسبة الموظفين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من رواتب أكثر ثقة بالحكومة وحدها لتتسلم إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي. وتبين أن الموظفين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من مصادر غير الرواتب يرغبون بشدة في المساهمة بنظام ضمان اجتماعي، أما الموظفين الذين لدى أسرهم دخل ثابت من الرواتب فلم يبدوا اهتماماً كبيراً بمسألة المساهمة.<sup>515</sup>

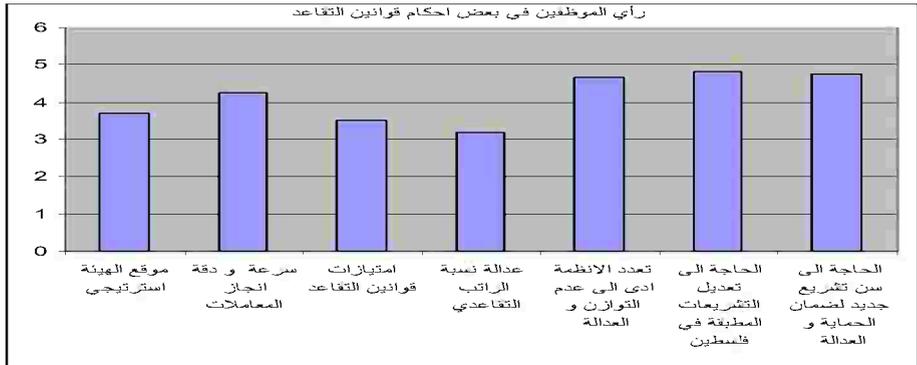
3- رأي موظفي القطاع العام بإحكام قوانين التقاعد المطبقة في فلسطين:

للتوصل إلى رأى الموظفين بقوانين التقاعد ومدى موافقتهم على أحكام تلك القوانين تم استخدام ( likert scale) بحيث تم وضع (1) لغير موافق بشدة، و(2) لغير موافق، و(3) للمحايد، و(4) للموافقة، و(5) للموافقة بشدة.

<sup>515</sup> نفس المرجع.

وأظهرت النتائج إلى ارتفاع معدل الاتفاق على حاجة قانون الضمان الاجتماعي إلى التشريعات المطبقة في فلسطين بحيث وصلت إلى (4.81)، كما وصل معدل الموافقة على سن تشريع جديد لمشروع ضمان اجتماعي لضمان الحماية الاجتماعية والعدالة إلى (4.75)، كذلك كان معدل الموافقة مع أن تعدد أنظمة التقاعد في فلسطين أدى إلى عدم التوازن في الالتزامات والحقوق (4.66).

الشكل رقم (19) يوضح رأي المستهدفين في بعض أحكام قوانين التقاعد.<sup>516</sup>



أما بما يتعلق بهيئة التقاعد الفلسطينية، فقد أظهرت النتائج معدل موافقة متوسط (3.5) على اعتبار موقع الهيئة استراتيجي لجميع محافظات الوطن، كما كان معدل الموافقة على جودة خدمات هيئة التقاعد الفلسطينية التي تقدمها للمتقاعدين وسرعة ودقة انجازها للمعاملات (3.2). في المقابل تدنت نسبة الموافقة على امتيازات قوانين التقاعد وعدالة نسبة الراتب التقاعدي المستحق بحيث لم تزيد عن (3.3) و(3.2) على التوالي.

<sup>516</sup> نتائج التحليل الإحصائي لنسبة معرفة المستهدفين بالضمان الاجتماعي يوضح رأي المستهدفين في بعض أحكام قوانين التقاعد.



## خاتمة الفصل الأول

تبين من خلال الفصل أن مؤسسة البنك الدولي تتولى أربعة اهتمامات رئيسة تتمثل في القلق المتعلق في الميزانية على المدى القصير والموثوقية على المدى الطويل والقلق الاقتصادي والقلق من التوزيع والمخاطر السياسية، ويدعم ويحدث النظام التوزيعي الإجباري بحيث أن الجيل الذي يتحمل أعباء الجيل اللاحق وكل جيل يضمه الجيل الذي يليه مع تدرج في الوصول لنظام متعدد المستويات.

وتبين من خلال تجارب الدول أن المملكة المغربية تناولت الإصلاح بالتدرج ومما ساعد أنشطة الصندوق في التقاعد المغربي الانتقال من إصلاح المتدرج إلى إصلاحات كبرى حيث عرف المغرب إصلاح 1950 وإصلاح 1970 وإصلاح 1989 وما زال المغرب يعمل من خلال أربعة أنظمة موزعة وكل نظام له إدارته الخاصة إلا أنها تتجه نحو إصلاح شامل يشجع التنمية ويحارب الفقر، أما التجربة الأردنية فتتوفر فيها عدة أنظمة متنوعة إلا أنها اتجهت نحو إصلاح شامل مباشرة بتسريع قانون ضمان اجتماعي مستقل وأبقت على الأنظمة السابقة وتتجه نحو توسعات الشمول للمجتمع، وتبين من تجارب مجلس التعاون الخليجي وما تضمنته من تعقيدات وأهمها السماح للموظف بالتقاعد على سن 35 والجمع بين التقاعد المبكر والحد الأدنى من الراتب وأدخلت إصلاحات متعددة بالنسبة للمساهمات وخفض الامتيازات أما التجربة الفرنسية وفيها التقاعد الحكومي والنظام المهني الإلزامي والنظام المهني الطوعي وتم إنشاء صندوق احتياطي التقاعد العامة في عام 1999 بهدف تعويض العجز على المبدأ التعويضي.

وتبين أن الشيخوخة في البلدان العربية متقاربة وعمل البعض على صياغة تشريعات لأجل إعانات المسنين وتشمل العمل على إصدار إصلاحات حول الضرائب وإنشاء نوادي وتقديم خدمات التأمين الصحي وتوسيع نطاق خدمات الرفاه ووضع قانون جديد للمعاشات التقاعدية في فلسطين تبين وجود تحسن في أمد الحياة حيث ارتفاع إلى 70.8 للذكور و73.6 للإناث ما يملّي التعاون مع هذه الحالة.

وأنه هناك ثبات في نسبة كبار السن في فلسطين وتبين اثر الفقر في فلسطين على الضمان والحماية الاجتماعية وتقديم الأولويات في مساعدات متناثرة كأولويات عن المساهمة في ضمان الاجتماعي وأن حرمان عشرات الآلاف من العمال الفلسطينيين من توفير دخل لتأمين الحد الأدنى من متطلبات الحياة الأساسية ساهم في عدم قدرة المواطنين في المساهمة الضمان الاجتماعي ومرتبب بذلك بناء جدار الفصل العنصري الذي ألهم الأرض التي تصلح لزراعة والأرض التي لم يشملها الجدار في غالبيتها لا يسمح للفلسطينيين الاستفادة منها.

وتبين أن هناك رعاية صحية ولكن بالإعداد من حيث نسبة شمول المواطنين في التأمين الصحي وليس بالكيف إذ أن الرعاية في فلسطين لاتصل للحد المطلوب ولا تقدم الخدمة الكافية للمواطنين ناهيك أضاف إلى ما تبين عن توزيع الشعب الفلسطيني من خلال تهجيرهم من المحتل إلى دول مجاورة بإعداد كبيرة ودون توفير الرعاية والحماية الاجتماعية لهم ولم يقتض الأمر على التهجير للخارج بل زاد الأمر تعقيدا وتقسيم

داخل فلسطين بأرضه وشعبه إلى عدة أقسام داخلية وأصبح ما يعرف فيها باسم الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس وفلسطين الداخل وتبين من خلال اجتماع هذه التحديات والمعوقات سببا في عدم توفير الحماية الاجتماعية الشاملة، ورغم كل هذا وذاك تبين من خلال الاستبيان وعرضه على الفئة المستهدفة الرغبة في توفير ضمان اجتماعي والاستعداد للمساهمة للانضمام إليه. علما أنه ظهر من خلال الاستبيان أن لديهم نسبة رضا عن أداء هيئة التقاعد الفلسطينية في بعض الجوانب وُديهم عدم الرضا في جوانب أخرى وخاصة عدم توفر فروع في المحافظات والتأخير في تحصيل الحقوق التقاعدية وتبين أن لدا هذه الفئات بأن تكون مؤسسة ضمان اجتماعي فلسطينية شاملة لكافة الفئات ولكن اختلفت النسب بعد التحليل حول الإدارة لهذه المؤسسة إذ أن كانت النسبة الغالبة لإدارته من القطاع الخاص علما أن نسبة الإناث غلبت في طلب الإدارة من قبل الحكومة ونسبة ضئيلة عبرت عن رغبتها في أن تكون إدارة الضمان الاجتماعي إدارة مشتركة، وهذا ما يقودنا إلى الفصل الثاني الذي سنتناول فيه العضلات وأفاق الإصلاح.