



عمادة الدراسات العليا  
جامعة القدس

مدى استعداد القطاع الخاص لتطبيق قانون الضمان المجتمعي

إسلام ماهر محمود فرعون

رسالة ماجستير

القدس - فلسطين

1440 هـ - 2019 م

مدى استعداد القطاع الخاص لتطبيق قانون الضمان المجتمعي

إعداد:

إسلام ماهر محمود فرعون

بكالوريوس هندسة حاسوب من جامعة القدس/فلسطين

المشرف: د. عفيف حمد

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في  
إدارة الأعمال من معهد الإدارة والاقتصاد/ عمادة الدراسات العليا/جامعة  
القدس

1440هـ/2019م



جامعة القدس  
عمادة الدراسات العليا  
برنامج إدارة الأعمال

اجازة الرسالة  
مدى استعداد القطاع الخاص لتطبيق قانون الضمان المجتمعي

اسم الطالب: إسلام ماهر محمود فرعون  
الرقم الجامعي: 21520121

إشراف: د. عفيف حمد.

نوقشت هذه الدراسة وأجيزت في تاريخ (24/ 8/ 2019) من أعضاء لجنة المناقشة المدرجة أسماؤهم وتواقيعهم:

التوقيع	..... A. H. Hamd	1- رئيس لجنة المناقشة: د. عفيف حمد
التوقيع	..... A. Ibrahim	2- ممتحناً داخلياً: د. ابراهيم عوض
التوقيع	..... A. Ziyab	3- ممتحناً خارجياً: أ. د. ذياب جرار

القدس - فلسطين

1440 هـ - 2019

## إهداء

إلى من أحمل اسمه بكل فخر... من غرس في نفسي حب العلم والمعرفة ولازماني بالدعاء...

أبي

إلى دفء الحياة وعطفها وحنانها... إلى من نذرت عمرها في أداء رسالة أدتها بإخلاص وبلا كلل..

أمي.

إلى الذين وقفوا بجواري يمدونني بعونهم وتأييدهم

إخوتي وأصدقائي ...

## إقرار

أقر أنا معد الرسالة أنّها قدمت لجامعة القدس، لنيل درجة الماجستير، وأنّها نتيجة ابحاثي الخاصة، باستثناء ما تم الإشارة اليه حيثما ورد، وأنّ هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أيّ درجة عليا لايّ جامعة أو معهد.

الاسم: إسلام ماهر محمود فرعون

التوقيع:.....

التاريخ: 2019/ 8 / 24م

## شكر وتقدير

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ  
وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾

سورة النمل، الآية: 19

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على خير المرسلين سيدنا محمد وعلى آله وصحبه الأكرمين.

أحمد الله حمدًا يليق بجلاله، وأثني عليه ثناء العابد المتبتل الفقير إليه، الذي أعانني على إتمام دراستي، ومن هنا أتقدم بوافر الشكر وجزيل التقدير والعرفان إلى كل من ساهم وساعد في هذه الدراسة، وأخص بالشكر أستاذي الفاضل الدكتور عفيف حمد الذي ما بخل علي بالنصح والإرشاد والمتابعة الدائمة، التي كان لها بالغ الأثر في إنجاز هذا العمل، فأسال الله أن يجعل ذلك في ميزان حسناته.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى الدكتور د.إبراهيم عوض وأ.د.ذياب جرار على تقبلهم مناقشة الرسالة واثرائها بملاحظاتهم القيمة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لكل شركات القطاع الخاص على تعاونها معي خلال مرحلة اعداد الرسالة.

## المخلص

هدفت الدراسة للتعرف على مدى استعداد القطاع الخاص لتطبيق قانون الضمان المجتمعي في فلسطين، ومن أجل تحقيق اهداف الدراسة تم استخدام المنهج الوصفي في الدراسة، ولتحقيق أهداف الدراسة تم اختيار عينة مكونه من (385) أصحاب الشركات، واستخدم الباحث الاستبانة كأداة للدراسة.

توصلت الدراسة إلى أنّ استعداد شركات القطاع الخاص لتطبيق الضمان المجتمعي جاءت بدرجة متوسطة، وكانت أهم هذه الاسباب تمثل في كون قانون الضمان لا يحمي الأموال التي يتم اقتطاعها، إضافة إلى وجود هاجس لدى الشركات بأنّ الهدف من القانون هو تحصيل الأموال منهم وليس الاهتمام بالموظف، كما أشارت النتائج إلى تقبل القطاع الخاص للمقترحات من أجل قبول الضمان المجتمعي وأهمها ضرورة أنّ يضمن مجلس إدارة الضمان المجتمعي الأموال التي يتم اقتطاعها من قبل الشركة بأنّها للموظف، إضافة الى رغبة الشركات في إشراكها بالاستثمارات التي ستنم من قبل مؤسسة الضمان المجتمعي، كما أشارت النتائج إلى أنّه لا توجد فروق في آراء المبحوثين تبعاً لمتغير النوع المجتمعي، وكان هناك فروق تبعاً لمتغير المؤهل العلمي ولصالح الماجستير، كما تبين وجود فروق لصالح عدد العمال في الشركة، وكان الفرق لصالح عدد العمال القليل، وتبين أيضاً وجود فروق تبعاً لمتغير عمر الشركة، وكانت لصالح الشركات الصغيرة، وتبين أنّ هناك فروق تبعاً لمتغير نوع القطاع وكانت الفروق لصالح قطاع الصحة ثم القطاعات الأخرى، وهذا يعني أنّ تقبل الضمان المجتمعي كان من الشركات الصغيرة، ذات الأعداد القليلة من العمال، كون تطبيق الضمان المجتمعي لا يؤثر عليها بدرجة كبيرة.

وتوصي الدراسة بضرورة القيام بتعديلات على القانون ليتوافق مع مطالب الشركات في كافة القطاعات، ويتناسب مع الموظفين فيها بما يخص الفترة الزمنية والاشتراك وغيرها من النقاط، كما توصي الدراسة بالعمل على وضع ضمانات تمكن الموظفين والشركات من إعطاء الثقة لمؤسسة الضمان المجتمعي فيما يخص الاموال المدفوعة لهم.

**Readiness Extent of Private Sector for Implementing Social Security**  
**Prepared by: Islam Maher Mahmoud Faroun**  
**Supervisor: Dr. Afif Hamad**

**Abstract**

The study aimed at identifying the extent to which the private sector is willing to implement the social security law in Palestine. In order to achieve the objectives of the study, the descriptive analytical approach was used in the study, and the sample of the study were (385) males and females employees. The researcher used the questionnaire as a tool for study.

The study found that the extent of the willingness of private sector companies to implement the Social security law came in a medium degree; the most important of these reasons are the fact that the security law does not protect the money that is going to be deducted. Also, the companies fear that the purpose of the law is collecting the money from them and not for the interest of the employee. The results also indicated private sector willingness to receive suggestions that will make them accept implementing social security. The most important of which is that the social Security Board ensures that money that is already deducted from the company are for the employees. Besides, the companies desire to get involved with the investments which will be carried out by the institution of social security. The results indicated that there were no differences in respondents' opinions according to the gender variable; however, differences were according to the variable of scientific qualification for the favor of the Master degree holders. Also there were differences in favor of the number of workers in the company yet, it was small difference. There are also differences depending on the life of the company, and it was in favor of small companies. Other differences were found depending on the sector type variable and the differences were in favor of the health sector and then came the other sectors. This means that accepting implementing social security was among small companies, with few workers, because the implementation of social security did not affect them significantly.

The study recommends that amendments be made on the social security law to comply with condition of request all companies in all sectors, and commensurate

with their employees regarding the time period, subscription and other points. Also, it recommends giving guarantees that enable the employees and the companies to give confidence to the social security institution regarding the money that is going to be paid to them.

## الفصل الاول

### الإطار العام للدراسة

#### 1.1 المقدمة

يعد الضمان المجتمعي ابتكارًا يعمل على تسهيل تحقيق الحاجات الإنسانية المختلفة للعاملين، والتي تضمن حقوق الأفراد من كبار السن، أو من تعرضوا لإصابات عمل أو قفقتهم عن العمل، فيكون الضمان وسيلة مناسبة ومساندة توفر له حقه في الراتب الشهري كتعويض له عن خدمته للمؤسسة أو المنظمة التي كان يعمل بها (المبييضين ونجم، 2014).

وبدأ نظام معاشات الشيخوخة التي تديرها الحكومة لموظفي القطاع الخاص من ألمانيا في عام 1889م، ليختتم بذلك قرنًا ونيف من الزمان شهد ريادة ألمانيا في التأمين ضد المرض وحوادث العمال كذلك. وتميز النهج الألماني للضمان المجتمعي بأن البرامج كانت إلزامية ومساهمة، وقد تم مناقشة النموذج الألماني من الضمان المجتمعي على نطاق واسع حول العالم، وكان انتشاره تدريجي، وبحلول عام 1910م، كانت الدولة الوحيدة التي تبنت بالكامل الأسلوب الألماني هي النمسا (Liebman & Feldstein, 2002).

وتطور الضمان المجتمعي نتيجة للتطورات التي حدثت في المجالات المختلفة الاقتصادية، وأيضًا التطورات التكنولوجية والفكرية، والتي كان لها دور في تحديد اللبنة الأساسية للضمان المجتمعي المعتمد على البنية الاقتصادية، إذ شكل العمل العنصر المشترك بين الاقتصاد

والمفاهيم المجتمعية، وتم تحقيق العدالة في العمل من خلال الحق في الاختيار، والمساواة الاقتصادية بين الأفراد والحرية في التصرف، والتمتع بفرص متساوية في الحقوق؛ فيما يتعلق بالأجر وتحديد ساعات العمل والحوافز حسب الإنتاج، كلها شكلت عناصر أساسية فيما يخص الضمان المجتمعي (جميل، 2016).

وتعد أهم المشاكل العالمية الرئيسة التي تواجه الضمان المجتمعي، هي أنّ أكثر من نصف سكان العالم هم العمال ومن يعتمد عليهم، ومع ذلك يتم استبعادهم من حماية الضمان المجتمعي، فلا يتم تغطيتهم عن طريق الإعانات المجتمعية الممولة من الضرائب، وخلال العقدین الأخيرین تمت مناقشة جوانب محددة من الضمان المجتمعي في مؤتمر العمل الدولي لفترات متعددة، ففي عام 2000، بحث المؤتمر موضوع استحقاقات الأمومة، وكذلك كانت استحقاقات البطالة على جدول الأعمال في عامي 1987 و1988 وذلك عندما تم اعتماد ومناقشة اتفاقية تعزيز العمالة والحماية من البطالة في عام 1987 International Labour Office, 2001).

واستنادًا إلى التطور في تحصيل حقوق العاملين وحمايتهم من المخاطر الحياتية المختلفة كالمرض والبطالة والفقر، وتم التركيز على أهمية الضمان المجتمعي المصاحب لحقوق العمال والذي يضمن لهذه الفئة حقها في العيش الكريم، كذلك التعويض عند الوفاة لأسرة العامل لضمان حمايتها من الانحراف والحاجة (شنايت، 2016).

وبالرغم من كل ما سبق فإنّ مستقبل الضمان المجتمعي ينقصه الأمان المالي، حيث يتوقع الاقتصاديون في الولايات المتحدة أنّ الإيرادات المتوقعة لن تكون كافية لدفع المنافع في المستقبل، وأنّ احتياطات صندوق الضمان المجتمعي لديهم ستستنفذ بحلول عام (2041) ومع ذلك يبقى الضمان المجتمعي البرنامج الحكومي الأكثر أهمية لمنع الفقر بين العاملين عند

الوصول لمرحلة الشيخوخة أو العجز، فلولا منافع الضمان المجتمعي لأصبح 50% من كبار السن المستفيدين يعيشون تحت خط الفقر، ولسوء الحظ فإنّ إصلاح نظام الضمان المجتمعي عالق بسبب حالة الجمود السياسي ويتأثر بها (Templin, 2006).

هناك عدة مقترحات لتعديل الضمان المجتمعي أهمها إصلاحه بالاستثمار، وذلك من خلال استثمار أموال الضمان المجتمعي في المشروعات المختلفة، والتي تنمي موارد الضمان المجتمعي، وتساعد على رفع المبالغ المالية الخاصة بالضمان المجتمعي، وبالتالي استخدامها وقت الحاجة، وهذا يضمن عدم نفاذ أموال الضمان المجتمعي والتي لا تكفي وحدها لمساعدة العمال من بعد التقاعد، أو في حالات الإصابة والوفاة (Feldstein, Liebman, 2002). قانون لضمان المجتمعي لا يهتم بالأسباب المؤدية إلى ترك العمل، وإنما يكون العامل جزء من الضمان في حال الاستمرار بدفع الاشتراكات، لذلك سيحصل هذا العامل على راتب التقاعد كاملاً عند استحقاقه له.

ومارست السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحياتها التشريعية فور توقيع إعلان المبادئ الفلسطيني الإسرائيلي في 13/9/1993 و صدر العدد الأول من الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية) في عام 1994، وأصدرت السلطة الوطنية العديد من القوانين والقرارات التي تنظم مجالات متنوعة في فلسطين من بينها قرارات تنظم موضوعات ذات علاقة بالتشريعات المجتمعية، حيث وبعد انتخاب أول مجلس تشريعي عام 1996، مارس المجلس صلاحياته التشريعية، وأقر العديد من القوانين ومن أهمها المادة (22) والتي لها علاقة بالضمان المجتمعي المتمثلة في موضوع التأمين المجتمعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة، والتي تعد أهم المنافع التي يغطيها الضمان المجتمعي .

ومنذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، وهناك عدة تشريعات صدرت في ميدان الضمان المجتمعي منها القرار رقم 7 لسنة 1995، بشأن تشكيل مجلس إدارة صندوق التأمين والمعاشات، والقانون رقم 4 لسنة 1996 القاضي بتعديل بعض أحكام قانون التأمين والمعاش لسنة 1964، ومرسوم رقم 1 لسنة 1999 بشأن تشكيل المجلس الأعلى للطفولة والأمومة وغيرها من القوانين (ملحم، 1999).

وفيما يخص الضمان المجتمعي فقد صدر القانون الخاص به عام 2012، وواجه معارضة شديدة من الشارع الفلسطيني (أصحاب شركات وعمال)، وتم تقديم الاعتراضات فيما يخص التعديل على القانون، ومع ذلك لم يُأخذ بكل ما قيل من أجل تعديل القانون، واستناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة (2003) وتعديلاته لاسيما أحكام المادة (43) منه، وبعد الاطلاع على أحكام قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة (2000)، وعلى أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة (2004) وتعديلاته، وعلى أحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة (2005) وتعديلاته، وعلى أحكام القرار بقانون رقم 6 لسنة (2016) بشأن الضمان المجتمعي، وبناء على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2016/9/27 م، وبناء وعلى الصلاحيات المخولة له تم إقرار القانون رقم 19 بشأن الضمان المجتمعي من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني في الجلسة بتاريخ 2016/2/16، فيما وقع عليه رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ 2016/3/2، وتم نشره في الجريدة الرسمية (جريدة الحدث، 2016)

ثم عُرض للتطبيق في شهر (11) من العام 2018 أي بعد سنتين حسب القانون الذي تم إقراره، وكان هناك معارضة قوية لتطبيق هذا القانون، وهذا ما دفع الباحث إلى دراسة استعداد القطاع الخاص الفلسطيني لتطبيق القانون، والتغيرات المطلوبة لكي يقبل العاملون به أن يكون مساعداً للعمال في توفير حقوقهم والحصول عليها بعد نهاية الخدمة، وبتاريخ 2019-2-28 أصدر

الرئيس قرار بوقف نفاذ قانون الضمان المجتمعي وتعديلاته، وتشمل مصادقة الرئيس على الغاء كل ما يتعارض مع أحكام هذا القرار.

ومع ذلك استمر الباحث في عمل الدراسة، كونها تلقي الضوء على آراء أصحاب الشركات فيما يخص القانون، ومن أجل توضيح طبيعة الاعتراضات عليه، والدوافع لهذه الاعتراضات، إضافة للحصول على المقترحات الخاصة بالقانون، وهذه الدراسة تعد من الدراسات القليلة في هذا المجال، لذلك يسعى الباحث من خلالها إلى نقل الآراء حول القانون والتعليق عليها وتقديم المقترحات الممكنة.

## 2.1 مشكلة الدراسة

يعد الضمان المجتمعي من أهم الحقوق البشرية للعمال في العصر الحديث، وقد أقرته كافة المواثيق الدولية، كالإعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948، واتفاقية العمل الدولية رقم(102) فيما يخص الضمان المجتمعي، وعلى الجانب الفلسطيني أقر قانون الضمان المجتمعي في العام 2016، إلا إنّ الحراك الفلسطيني ضد تطبيق الضمان المجتمعي كان شديداً، وتمثل الحراك في المؤسسات الخاصة ثم العمال، والتي ترى في القانون ضعفاً يجب العمل على تعديله في البنود الأساسية فيه، وهي تلك التي تتحدث عن الضمانات الخاصة بتوفير هذه المبالغ للأفراد، إضافة إلى ارتفاع النسبة المقررة عليهم كأصحاب عمل، فيما ترى بعض الجهات الرسمية تلك المعارضة لتطبيق الضمان المجتمعي لعدم الاستعداد من قبل هذه المؤسسات والشركات لمخالصات نهاية الخدمة، إذ إنّ المؤسسات والشركات لم تكن تضع مخصص نهاية خدمة للموظفين، وإنّما تستخدمه في الاستثمار وتكبير رأس المال، وبعض الشركات ليس لديها أتعاب بشكل نهائي، أمّا على الصعيد الإداري فيعد وجود قسم لشؤون موظفين، لها مسؤولية مباشرة فيما يخص حقوق الموظفين والتأمينات وتطبيق الحد الأدنى