



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

## المنتدى التشاوري حول الحماية الاجتماعية الشاملة في فلسطين

---

### اللقاء التشاوري الثاني

### الأثر الاقتصادي الكلي المتوقع لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي في فلسطين

إعداد:

مهند إسماعيل

طارق صادق

علي جبارين

نوليت ميثيك

كانون الأول، 2021

## 1. مقدمة

تمت المصادقة على قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني وكان من المفترض أن يدخل حيز التنفيذ في تشرين الثاني 2017. لكن تم تعليقه بسبب حراك عمالي أطلق احتجاجات على تطبيق القانون. وانقسمت مطالب الحراك بين مطالبين بتعديلات على القانون مثل تعديل نسب المشاركة والمساواة بين الرجل والمرأة في التوريث، ومطالبين بإلغاء تطبيق القانون بشكل كامل. كان الدافع الأكبر للمجموعة الأخيرة لرفض تطبيق القانون هو انعدام الثقة في النظام السياسي القائم وفي إمكانية استمراره، خاصة في ظل محاصرة السلطة الفلسطينية سياسياً واقتصادياً بعد فوز ترامب في الانتخابات الأمريكية. كما علل بعض نشطاء الحراك بأن الوقت لم يكن يسمح بالبداية باقتطاع الاشتراكات في ظل تراجع الاقتصاد الفلسطيني منذ عام 2016. على الرغم من تعليق قانون الضمان الاجتماعي، نأمل أن يساهم هذا التقييم في جهود واضعي السياسات في مراجعة عملية إنفاذ القانون. من أجل تقييم تأثير القانون في ظل خيارات إنفاذ مختلفة، افترضنا سيناريوهات مختلفة خلال الفترة 2020-2030 مبنية على نسب مختلفة للامتثال للقانون واستراتيجيات الاستثمار وآليات دفع مستحقات نهاية الخدمة عن مدة العمل السابقة لنفاذ القانون.

## 2. المنهجية

تعتمد هذه الورقة في منهجيتها على محاكاة الاقتصاد الفلسطيني من خلال نموذج التوازن العام المحوسب (CGE)، وهو نموذج محاكاة متكامل يعكس العلاقات بين جميع القطاعات في الاقتصاد المحلي والاقتصاد الخارجي. تُستخدم نماذج CGE لمحاكاة السيناريوهات المختلفة لتطبيق السياسات الاقتصادية. يقيم الاقتصاديون السياسات الاقتصادية بناءً على متغيرات الاقتصاد الكلي الرئيسية المتوقعة مثل الناتج المحلي الإجمالي والاستهلاك والاستثمار والتجارة الخارجية ومخرجات سوق العمل. إن محاكاة النموذج مع سيناريوهات مختلفة لتطبيق السياسات الاقتصادية وتحت ظروف خارجية مختلفة يمكن أن تجعل اختيار السياسة الاقتصادية اختيار موضوعي. ننظر في

تعتبر أنظمة الضمان الاجتماعي أحد العوامل الضامنة لاستقرار الدخل والوصول إلى الرعاية الصحية. كما أنها تساهم في تنمية رأس المال البشري وتحقيق أهداف التنمية المستدامة فيما يخص الحماية من الفقر والتأمين الصحي.

وجدت الأدبيات تأثيرات مختلفة لبرامج الضمان الاجتماعي. فمن ناحية، يمكن التقاط التأثير الإيجابي للضمان الاجتماعي على النمو الاقتصادي من خلال استثمار اشتراكات الضمان الاجتماعي، ودفع مزايا الضمان الاجتماعي بما في ذلك رواتب التقاعد، ومزايا تأمين البطالة والتأمين الصحي، والتي يمكن أن تعزز مستويات الاستهلاك الشخصي. من ناحية أخرى، سيؤدي الامتثال للضمان الاجتماعي إلى زيادة تكلفة العمالة على أصحاب العمل المرتبطين بالامتثال لقانون الحد الأدنى للأجور. يمكن أن يؤدي هذا إلى تقليل الطلب على العمالة وارتفاع معدلات البطالة وانخفاض الاستهلاك على المدى القصير. علاوة على ذلك، فإن الخصم من الأجور يؤدي إلى انخفاض الدخل المتاح للعاملين، وبالتالي انخفاض كل من الاستهلاك والادخار.

تضع منظمة العمل الدولية الضمان الاجتماعي على رأس أولويات التنمية، في ظل آثاره الاجتماعية والاقتصادية الإيجابية. كما أنه عنصر مهم في الاستراتيجيات الوطنية لتحفيز التنمية البشرية والاستقرار السياسي والنمو الاقتصادي. يضمن وجود الضمان الاجتماعي في معظم دول العالم التي تطبق أنظمة ضمان اجتماعي استقرار الدخل والوصول إلى نظام الرعاية الصحية. من خلال استقرار دخل الأسر، تلعب هذه الأنظمة دوراً مهماً في تعزيز الطلب المحلي وتحقيق النمو المستدام. إلا أنه يجدر الإشارة إلى أن الضمان الاجتماعي هو مفهوم أضيّق من الحماية الاجتماعية الشاملة التي تشمل الصحة والتعليم والحماية من الفقر.

هذه الورقة في تطبيق قانون الضمان الاجتماعي ضمن افتراضات مختلفة تتعلق بنسبة الامتثال للقانون، وآلية دفع مكافأة نهاية الخدمة عن سنوات العمل السابقة قبل إنفاذ القانون والخطط الاستثمارية لاشتراكات الضمان الاجتماعي.

تمت محاكاة النموذج باستخدام بيانات مصفوفة الحسابات الاجتماعية للعام 2014 لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة على حدة.

### 3. الافتراضات

بداية، تحتاج نماذج التوازن العام المحوسب إلى افتراضات تتعلق بهيكلية الاقتصاد الكلي ولا تتغير هذه الافتراضات تبعاً لسيناريوهات تطبيق نظام الضمان الاجتماعي. أولاً، نفترض بأن عرض العمالة ثابت وأن الأجور الحقيقية ثابتة بحيث يتم تحديد العمالة حسب الطلب على العمالة. هذا يعني أن العرض والطلب على العمل لا يتساوى بالضرورة مما يجعل النموذج أقرب إلى النظرية الاقتصادية الكينزية. ثانياً، نفترض أن المدخرات العامة (العجز) والمدخرات الأجنبية ثابتة. يفترض النموذج أن المدخرات الخاصة متغير داخلي، ولكن يتناسب بنسبة ثابتة مع مستوى الدخل. كما يفترض النموذج أن الحساب الجاري ثابت. بالتالي، تكون زيادة عجز التجارة الخارجية مصاحبة لارتفاع سعر الصرف الحقيقي. أخيراً، يُفترض أن يكون الاستثمار ممولاً بإجمالي المدخرات، حيث أن التغيرات في المدخرات تنعكس بشكل كامل على الاستثمار. في جميع سيناريوهات تطبيق نظام الضمان الاجتماعي، تم الافتراض بقيام مؤسسة الضمان الاجتماعي بتحويل 40% من اشتراكات الضمان الاجتماعي إلى استثمارات خارج فلسطين.

يفترض سيناريو الأساس بقاء الوضع الحالي، دون تطبيق نظام الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية وقطاع غزة واستمرار نظام نهاية الخدمة لمن يمثل لقانون العمل. أما في السيناريوهات الثلاثة الأخرى، نفترض درجات امتثال

مختلفة للقانون. في كل سيناريو نقوم بعرض نسبة التغير للمتغيرات الاقتصادية الكلية عن سيناريو الأساس. نفترض في سيناريوهات تطبيق الضمان الاجتماعي بأن نسبة مشاركة العامل والمشغل هي 7% و9%، على التوالي.

بناء على قرار المحكمة الدستورية الفلسطينية، يلزم أصحاب العمل بدفع مكافأة نهاية الخدمة عن السنوات السابقة لإنفاذ القانون إلى العمال بواقع راتب شهر واحد عن كل سنة من سنوات الخدمة السابقة بغض النظر عن مدتها. ومع ذلك، ترك القرار مدة الدفع خاضعة للمفاوضات بين أصحاب العمل وممثلي العمال. لذلك، نحتاج إلى النظر في الخيارات المختلفة لدفع مستحقات نهاية الخدمة. في كل سيناريو باستثناء سيناريو الأساس، نأخذ في الاعتبار خمس خيارات لمكافأة نهاية الخدمة لجميع موظفي القطاعات الملتزمة في الضفة الغربية في عملهم السابق:

- أ. عدم دفع تعويضات إنهاء الخدمة، حيث سيتم دفع تعويضات نهاية الخدمة عن سنوات العمل السابقة عند الخروج من العمل،
- ب. دفع مكافأة نهاية الخدمة على مدى 7 سنوات (في المتوسط راتب إضافي واحد في السنة لمدة سبع سنوات حيث يبلغ متوسط عدد سنوات الخدمة في الوظيفة الحالية 7.3 سنوات)،
- ت. دفع مكافأة نهاية الخدمة على مدى 5 سنوات،
- ث. دفع مكافأة نهاية الخدمة على مدى 3 سنوات،
- ج. دفع كافة التعويضات خلال السنة الأولى من نفاذ القانون.

بالنسبة للعاملين في قطاع غزة، لا نفكر في دفع تعويضات نهاية الخدمة بسبب الصعوبات الاقتصادية وسياسة الإغلاق الإسرائيلية، حيث قد يمثل دفع تعويضات نهاية الخدمة مبلغاً لن يتحملة القطاع الخاص خاصة في ظل أزمات السيولة.

#### 4. نتائج المحاكاة

##### سيناريو الامتثال الأول

المدى الطويل على الاقتصاد الكلي، حيث تجد المحاكاة زيادة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 8.4% مقارنة بسيناريو الأساس، وزيادة في الطلب على العمالة بنسبة 7.8-8.0%، وزيادة في الاستهلاك بنسبة 4.5% وزيادة الصادرات بنحو 17% مقارنة بسيناريو الأساس. إلا أن هذا التأثير الإيجابي طويل المدى يستند إلى افتراض أن جميع مساهمات الضمان الاجتماعي المتراكمة غير المستثمرة في الخارج، يتم تجميعها مع المدخرات الأخرى وتحويلها إلى استثمارات، ولكن دون استهداف أنشطة محددة في الاستثمار.

يتمثل التأثير الفوري والقصير الأجل لإنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في انخفاض الناتج المحلي الإجمالي والعمالة والاستهلاك والصادرات والواردات. علاوة على ذلك، يتأثر الموظفون غير المهرة بهذه الصدمة أكثر من الموظفين المهرة. يكون التأثير السلبي أكثر حدة عندما يتم دفع مستحقات نهاية الخدمة في فترة قصيرة. على سبيل المثال، سينخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.6% عند تطبيق قانون الضمان الاجتماعي مع بقاء النظام الحالي لدفع مستحقات نهاية الخدمة، أي أنها تدفع عن السنوات السابقة للانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي عند الخروج من الوظيفة، لكن الناتج المحلي الإجمالي سينخفض بنسبة 4.5% عند تطبيق القانون مع دفع جميع مستحقات نهاية الخدمة خلال السنة الأولى لنفاذ القانون. يبين الجدولان (1) و(2) أدناه التغييرات لجميع المتغيرات الاقتصادية الكلية.

يفترض السيناريو الأول ضعف نفاذ قانون الضمان الاجتماعي وغياب الثقة بنظام الضمان الاجتماعي. لذلك، نفترض هنا أن أصحاب العمل الذين يلتزمون بإعطاء مكافأة نهاية الخدمة حسب قانون العمل الفلسطيني هم فقط من يلتزمون بقانون الضمان الاجتماعي، وتبقى نسبة الامتثال ثابتة طيلة السنوات العشر 2020-2030. يعني هذا السيناريو أن السلطة الفلسطينية ومؤسسة الضمان الاجتماعي لن تعمل على توسعة نطاق تطبيق القانون لا في الضفة الغربية ولا في غزة. تختلف نسب الامتثال للقانون حسب القطاع، بناء على نسب العاملين الحاصلين على مكافأة نهاية الخدمة وفقاً لبيانات مسح القوى العاملة 2018 للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. تقدر نسبة الامتثال في قطاع التعدين في الضفة الغربية، على سبيل المثال، 2.6%، بينما تصل إلى 94.2% في قطاع الخدمات المالية. أما في قطاع غزة، تم افتراض نسب امتثال أقل من الضفة الغربية حسب بيانات مسح القوى العاملة، فتم افتراض نسبة امتثال صفر في قطاعات التعدين والبناء، بينما تصل أعلى نسبة امتثال إلى 85.2% في أنشطة التعليم الخاص.

تشير نتائج محاكاة السيناريو الأول أنه بغض النظر عن آلية دفع مستحقات نهاية الخدمة في الحالات الخمس، فإننا نرى أثر إيجابي لتطبيق قانون الضمان الاجتماعي في

#### جدول (1): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية

##### دون دفع مستحقات نهاية الخدمة عن السنوات السابقة

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-1.3%	-1.1%	-0.6%	-0.2%	-0.5%	-0.6%	65.7%	-1.2%
2021	1.9%	1.9%	2.5%	1.9%	4.5%	2.5%	22.8%	0.8%
2022	3.8%	3.7%	4.4%	3.1%	8.0%	4.4%	32.2%	2.1%
2023	5.1%	5.0%	5.6%	4.0%	10.3%	5.6%	18.5%	2.9%
2024	6.0%	5.8%	6.5%	4.6%	12.1%	6.5%	18.4%	3.4%

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2025	6.6%	6.4%	7.1%	5.1%	13.3%	7.1%	15.6%	3.7%
2026	7.0%	6.9%	7.5%	5.5%	14.3%	7.5%	14.8%	4.0%
2027	7.3%	7.2%	7.8%	5.8%	15.1%	7.8%	14.1%	4.2%
2028	7.6%	7.4%	8.0%	6.0%	15.7%	8.0%	13.8%	4.3%
2029	7.8%	7.6%	8.2%	6.2%	16.3%	8.2%	13.6%	4.4%
2030	8.0%	7.8%	8.4%	6.4%	16.8%	8.4%	13.4%	4.5%

جدول (2): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية مع دفع جميع مستحقات نهاية الخدمة عن السنوات السابقة خلال السنة الأولى لنفاذ القانون

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-9.0%	-6.7%	-4.5%	-2.0%	-5.2%	-4.5%	94.1%	-4.1%
2021	3.2%	3.2%	3.8%	2.7%	6.7%	3.8%	20.5%	1.7%
2022	4.7%	4.6%	5.3%	3.7%	9.7%	5.3%	26.6%	2.7%
2023	5.7%	5.6%	6.2%	4.4%	11.4%	6.2%	16.8%	3.2%
2024	6.4%	6.2%	6.9%	4.9%	12.8%	6.9%	16.7%	3.6%
2025	6.9%	6.7%	7.3%	5.3%	13.8%	7.3%	14.7%	3.9%
2026	7.2%	7.0%	7.7%	5.6%	14.7%	7.7%	14.2%	4.1%
2027	7.5%	7.3%	7.9%	5.9%	15.3%	7.9%	13.7%	4.3%
2028	7.7%	7.5%	8.1%	6.1%	15.9%	8.1%	13.5%	4.4%
2029	7.9%	7.7%	8.3%	6.3%	16.4%	8.3%	13.4%	4.4%
2030	8.0%	7.9%	8.4%	6.4%	16.9%	8.4%	13.3%	4.5%

مساهمات الضمان الاجتماعي بحاجة إلى الاستثمار في القطاعات الأربعة الأكثر إنتاجية وهي: الصناعة، والتجارة، والنقل والتخزين، والاتصالات. تم تحليل هذا الخيار مع افتراض أن دفع مستحقات نهاية الخدمة تتم عند الخروج من العمل. في هذه الحالة يكون الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي شبه معدوم في سنة نفاذ القانون.

أما في قطاع غزة، فإن نسبة الامتثال للقانون أقل من الضفة الغربية. بالتالي فإن أثر تطبيق نظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة أقل منه في الضفة الغربية، حيث أن نسبة التغير في الناتج المحلي الإجمالي في المدى الطويل عن سيناريو الأساس هي 1.8% فقط.

من أجل تعويض الأثر السلبي قصير المدى لتطبيق نظام الضمان الاجتماعي، وجدنا أن ما لا يقل عن 35% من

جدول (3): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في قطاع غزة دون دفع مستحقات نهاية الخدمة عن السنوات السابقة

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-1.0%	-0.9%	-0.5%	-0.2%	-0.4%	-0.5%	14.5%	-1.0%
2021	0.4%	0.4%	0.6%	0.4%	1.0%	0.6%	5.0%	0.2%
2022	0.8%	0.8%	1.0%	0.7%	1.8%	1.0%	7.1%	0.5%
2023	1.1%	1.1%	1.2%	0.9%	2.3%	1.2%	4.1%	0.6%
2024	1.3%	1.3%	1.4%	1.0%	2.7%	1.4%	4.0%	0.7%
2025	1.5%	1.4%	1.6%	1.1%	2.9%	1.6%	3.4%	0.8%
2026	1.5%	1.5%	1.7%	1.2%	3.1%	1.7%	3.3%	0.9%
2027	1.6%	1.6%	1.7%	1.3%	3.3%	1.7%	3.1%	0.9%
2028	1.7%	1.6%	1.8%	1.3%	3.5%	1.8%	3.0%	0.9%
2029	1.7%	1.7%	1.8%	1.4%	3.6%	1.8%	3.0%	1.0%
2030	1.8%	1.7%	1.8%	1.4%	3.7%	1.8%	2.9%	1.0%

جدول (4): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية دون دفع مستحقات نهاية الخدمة عن السنوات السابقة وباستثمار 35% من الاشتراكات في القطاعات الأربع الأكثر إنتاجية

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-0.8%	-0.6%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	55.4%	-0.7%
2021	1.7%	1.8%	2.5%	1.7%	4.1%	2.5%	21.1%	0.9%
2022	3.7%	3.7%	4.4%	2.9%	7.6%	4.4%	26.7%	2.2%
2023	4.6%	4.5%	5.2%	3.6%	9.2%	5.2%	18.1%	2.6%
2024	5.6%	5.5%	6.2%	4.3%	11.1%	6.2%	16.2%	3.3%
2025	6.0%	5.9%	6.6%	4.6%	12.1%	6.6%	14.8%	3.5%
2026	6.5%	6.4%	7.1%	5.0%	13.1%	7.1%	13.4%	3.9%
2027	6.8%	6.7%	7.4%	5.3%	13.8%	7.4%	13.1%	4.0%
2028	7.1%	6.9%	7.6%	5.5%	14.5%	7.6%	12.7%	4.2%
2029	7.3%	7.1%	7.8%	5.7%	15.0%	7.8%	12.6%	4.2%
2030	7.5%	7.3%	8.0%	5.9%	15.5%	8.0%	12.5%	4.3%

#### سيناريو الامتثال الثاني

للقانون في الضفة الغربية خلال السنوات الخمس المقبلة. إلا أن تطبيق النظام في قطاع غزة سيواجه صعوبات بسبب الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وغزة وصعوبة عمل المؤسسات العامة على إنفاذ القانون في قطاع غزة. بالتالي، نفترض أن يبقى الامتثال لنظام الضمان الاجتماعي في قطاع غزة بنفس النسب. فيما يتعلق بالنمو في نسب

يفترض السيناريو الثاني، وهو الأكثر تفاؤلاً بين السيناريوهات الثلاثة، أن تعمل مؤسسة الضمان الاجتماعي على كسب ثقة العاملين وزيادة وعيهم بأهمية الضمان الاجتماعي خلال السنوات الخمس بعد نفاذ القانون. نفترض في هذا السيناريو نفس نسب الامتثال كما في السيناريو الأول في العام الأول لنفاذ القانون ثم تنمو نسبة الامتثال

الامتثال تتطلب زيادة في ثقة العاملين بنظام الضمان الاجتماعي وبالتالي يتطلب ذلك وجود خطط استثمارية واضحة.

إن الزيادة التدريجية في نسب الامتثال خلال السنوات 2020-2024 مرتبطة بخطة استثمار بنسبة 35% من مساهمات الضمان الاجتماعي ستزيد من الأثر الإيجابي على المدى الطويل مقارنة بالسيناريو الأول. سترتفع نسبة الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 16.2% مقارنة بسيناريو الأساس. كما سيرتفع التشغيل المحلي بنسبة 15.9% مقارنة بسيناريو الأساس.

الامتثال، افتراضنا أن النمو في الامتثال سيكون نفس النمو في الامتثال للضمان الاجتماعي في الأردن بعد تعديل قانون الضمان الاجتماعي الأردني في العام 2004، حيث كان معدل الامتثال حوالي 31% ونما إلى 73% في العام 2012. وبالتالي، فإننا نفترض متوسط نمو سنوي في الامتثال بنحو 5%، مع وجود اختلافات بين القطاعات. كما نفترض في هذا السيناريو بأن جميع القطاعات ستمتثل أيضا بالحد الأدنى للأجور. لذا، نفترض بأن متوسط الأجور سيشهد ارتفاعا بنسبة 3.4%، مع بعض الاختلافات بين القطاعات. كما نفترض أنه سيكون لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي خطط استثمارية في القطاعات الإنتاجية الأربعة بنسبة 35% من إجمالي الاشتراكات، لأن الزيادة في نسب

**جدول (5): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية دون دفع مستحقات نهاية الخدمة وباستثمار 35% من الاشتراكات في القطاعات الأربع الأكثر إنتاجية وزيادة سلسلة في نسبة الامتثال في الأعوام 2020-2024**

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنفاق الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-0.8%	-0.6%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%	55.4%	-0.7%
2021	1.3%	1.5%	2.3%	1.6%	3.8%	2.3%	32.0%	0.5%
2022	4.0%	4.2%	5.2%	3.5%	9.1%	5.2%	59.1%	2.2%
2023	6.0%	6.2%	7.3%	5.2%	13.1%	7.3%	45.0%	3.2%
2024	8.9%	9.0%	10.2%	7.1%	18.5%	10.2%	44.1%	5.1%
2025	10.6%	10.7%	11.8%	8.5%	22.1%	11.8%	36.1%	6.1%
2026	12.1%	12.1%	13.3%	9.6%	25.1%	13.3%	33.4%	7.0%
2027	13.1%	13.1%	14.2%	10.5%	27.3%	14.2%	31.1%	7.5%
2028	14.0%	13.9%	15.0%	11.2%	29.3%	15.0%	29.7%	8.0%
2029	14.6%	14.6%	15.7%	11.8%	30.8%	15.7%	28.7%	8.3%
2030	15.1%	15.1%	16.2%	12.3%	32.2%	16.2%	27.9%	8.6%

### سيناريو الامتثال الثالث

ستكون 11.3% مقارنة بسيناريو الأساس، وتعتبر هذه الزيادة أقل من الزيادة في السيناريو الثاني. لذلك، إن توسيع نطاق نظام الضمان الاجتماعي على نسبة أكبر من العاملين بوقت قصير سيعزز من الأثر الإيجابي على المدى الطويل لتطبيق القانون.

يفترض هذا السيناريو نفس افتراضات السيناريو الثاني. إلا أن زيادة الثقة والامتثال ستكون أقل سرعة، حيث سيتم الوصول إلى نفس نسب الامتثال في السيناريو السابق لكن في 10 سنوات بدلا من 5 سنوات.

نلاحظ في نتائج محاكاة النموذج حسب السيناريو الثالث بأن الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي على المدى الطويل

## جدول (6): الأثر المتوقع لنفاذ قانون الضمان الاجتماعي في الضفة الغربية

دون دفع مستحقات نهاية الخدمة وباستثمار 35% من الاشتراكات

في القطاعات الأربعة الأكثر إنتاجية وبزيادة سلسلة في نسبة الامتثال في الأعوام 2020-2029

السنة	العمال غير المهرة	العمال المهرة	الناتج المحلي الإجمالي	الواردات	الصادرات	الإنتاج الحكومي	إجمالي الادخارات	الاستهلاك
2020	-0.80%	-0.60%	0.10%	0.00%	0.10%	0.10%	55.40%	-0.70%
2021	1.5%	1.7%	2.4%	1.7%	4.0%	2.4%	25.5%	0.7%
2022	3.8%	3.9%	4.7%	3.1%	8.2%	4.7%	39.7%	2.2%
2023	5.2%	5.2%	6.0%	4.2%	10.8%	6.0%	28.9%	2.8%
2024	6.9%	6.9%	7.8%	5.4%	14.1%	7.8%	27.4%	4.0%
2025	7.8%	7.8%	8.7%	6.2%	16.1%	8.7%	23.3%	4.5%
2026	8.7%	8.7%	9.6%	6.8%	17.9%	9.6%	21.4%	5.1%
2027	9.3%	9.3%	10.1%	7.4%	19.2%	10.1%	20.3%	5.4%
2028	9.9%	9.7%	10.6%	7.8%	20.4%	10.6%	19.5%	5.7%
2029	10.2%	10.1%	11.0%	8.1%	21.3%	11.0%	19.0%	5.8%
2030	10.5%	10.4%	11.3%	8.5%	22.2%	11.3%	18.7%	6.0%

### 5. الاستنتاجات

حتى انتهاء العمل أو أن يتم دفعها على مدى سبع سنوات وهو الخيار الأقل ضرراً.

يظهر سيناريو التطبيق التدريجي لنظام الضمان الاجتماعي (السيناريو الثاني) على مدى خمس سنوات، بدءاً من الشركات الملتزمة حالياً بنظام تعويضات نهاية الخدمة (31.1% من موظفي القطاع الخاص) للوصول إلى 53.7%، نفس التأثير السلبي في المدى القصير لكن التأثير الإيجابي على الناتج المحلي الإجمالي يتضاعف.

إن تجميع مساهمات الضمان الاجتماعي في مدخرات وترك دور تحويل المدخرات إلى استثمار للمؤسسات المالية يمكن أن ينطوي على آثار إيجابية على المدى الطويل إذا كانت المؤسسات المالية فعالة ولديها نسبة ائتمان إلى ودائع عالية. ليس هذا هو الحال في فلسطين حيث بلغت نسبة ائتمان القطاع الخاص إلى الودائع حوالي 58% في العام 2018. وجود خطط استثمارية لمؤسسة الضمان الاجتماعي تستهدف الاستثمار في القطاعات الإنتاجية، ذات المرونة

بشكل عام، تظهر عمليات المحاكاة نتائج مماثلة لتلك الموجودة في الأدبيات. توجد آثار سلبية على المدى القصير بسبب دفع المساهمات من قبل أرباب العمل والموظفين. مع ذلك، توجد آثار إيجابية على المدى الطويل حيث يتم تجميع جميع المساهمات وتحويلها إلى رأس مال مادي. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الإنتاجية والتوظيف والاستهلاك وانخفاض عجز التجارة الخارجية. يحدث التأثير الإيجابي طويل المدى في ظل افتراض أن المؤسسات المالية تتمتع بالكفاءة الكافية لتحويل جميع المدخرات إلى استثمارات. هذا هو الافتراض الرئيسي الذي يولد النمو على المدى الطويل.

يؤدي دفع مستحقات نهاية الخدمة عن جميع سنوات العمل السابقة عند تطبيق قانون الضمان الاجتماعي إلى نتائج سلبية على الاقتصاد. تتفاقم النتائج السلبية كلما كانت مدة الدفع أقصر. من الممكن تطبيق نظام الضمان الاجتماعي في المؤسسات الملتزمة حالياً بنظام نهاية الخدمة وفقاً لقانون العمل، كنقطة انطلاق، مع إبقاء مستحقات نهاية الخدمة



- إن أهم عنصر مطلوب لتحقيق زيادة تدريجية وسريعة في نسب الامتثال للقانون هو بناء الثقة في نظام الضمان الاجتماعي من خلال حملات توعية حول أهمية الضمان الاجتماعي ومزاياه، والإعلان عن خطط استثمارية واضحة. من الضروري إجراء تعديلات على قانون الضمان الاجتماعي ولوائح القانون لزيادة الثقة بالنظام.
- يمكن الحد من التأثير السلبي على المدى القصير من خلال خطط الاستثمار التي تستهدف الاستثمار في القطاعات الإنتاجية: التصنيع والتجارة والنقل والاتصالات والمعلومات. هناك حاجة إلى استثمار 35% على الأقل من مساهمات الضمان الاجتماعي لإلغاء التأثير السلبي قصير المدى على نمو الناتج المحلي الإجمالي.

## 6. التوصيات

- لا جدال في أن نظام الضمان الاجتماعي هو أحد الأدوات التي تؤمن للموظفين معاش للشيخوخة و ضد مخاطر إصابات العمل والوفاة المبكرة. يمكن أن يؤدي تأمين الضمان الاجتماعي إلى ثبات الاستهلاك والاستثمار واستجابة الطلب الكلي لخدمات الاقتصاد الكلي. تراكم أنظمة الضمان الاجتماعي المدخرات الخاصة، مما يساهم في تراكم رأس المال مما يعني معدلات نمو أعلى. مع ذلك، فإن التأثير قصير المدى لإدخال نظام الضمان الاجتماعي في فلسطين يمثل صدمة سلبية للاقتصاد الفلسطيني. من أجل الحد من التأثير السلبي قصير المدى وتحقيق أعلى تأثير على المدى الطويل، يوصى بالتوصيات السياساتية التالية للنظر فيها من قبل الحكومة الفلسطينية ومؤسسة الضمان الاجتماعي:
- سيكون لإنفاذ قانون الضمان الاجتماعي تأثير سلبي على المدى القصير. نتيجة لذلك، تُنصح الحكومة الفلسطينية باختيار التوقيت المناسب لإنفاذ قانون الضمان الاجتماعي، حيث يلزم معدل نمو إيجابي كافٍ.
- يعتبر التطبيق التدريجي للضمان الاجتماعي مهماً لتجنب التأثير السلبي المرتبط بالامتثال الواسع. يمكن أن تكون نقطة البداية مع الشركات الملتزمة حالياً بنظام مدفوعات نهاية الخدمة متبوعاً بتوسيع تدريجي سريع للامتثال للضمان الاجتماعي.
- إن إنفاذ قانون الحد الأدنى للأجور قبل تطبيق الضمان الاجتماعي أمر ضروري. ينص قانون الضمان الاجتماعي على أن الأجور الخاضعة لنظام الضمان الاجتماعي يجب ألا تقل عن الحد الأدنى للأجور. إن تطبيق الحد الأدنى للأجور من شأنه أن يقلل من التأثير السلبي للامتثال الواسع للضمان الاجتماعي على الرفاهية.
- لا يوصى بدفع مستحقات نهاية الخدمة عن السنوات السابقة فور إنفاذ القانون، لأن ذلك من شأنه أن يضخم الأثر السلبي على المدى القصير. يعد الحفاظ على النظام الحالي، حيث يتم دفع مكافأة نهاية الخدمة عند الخروج من العمل، الخيار الأفضل. ومع ذلك، فإن النظام الحالي وفقاً لقانون العمل ينص على أن

- بما أن النموذج يفترض أجوراً حقيقية ثابتة، فإن الأجر الإسمية وبالتالي مدفوعات نهاية الخدمة يجب أن ترتبط بشكل كامل بمعدل التضخم السنوي.
- مستحقات نهاية الخدمة محتسبة وفقاً لآخر أجر عند الخروج من العمل وليس بالأجر عند الامتثال لقانون الضمان الاجتماعي.