

الفصل الثاني

الإطار القانوني لأنظمة قوى الأمن والعمل والواقع المؤسسي

بعد أن تم عرض الواقع التقاعدي للقطاع المدني نتناول في هذا الفصل الإطار القانوني لقطاعي الأمن والعمل إضافة إلى الواقع المؤسسي وذلك من خلال تناول قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الذي جاء بتشريخ خاص وظروف خاصة وتم تشريعه لأجل فئة محددة جاءت إلى أرض فلسطين بعد غياب وتهجير ومرحلة نضال طويلة حيث كانت هذه الفئة خاضعة لمنظمة التحرير الفلسطينية باسم جيش التحرير ودخلت فلسطين في العام 1994 بموجب اتفاقية أوسلو تحمل معها سنوات الخدمة الطويلة ومن بين صفوف قوى الأمن العديد بل الأغلبية من المتقدمين في السن ولم يكن ما ينظم حقوقهم التقاعدية كون القوانين المتوارثة تخص القطاع المدني من جهة ولم يكن كادر لقوى الأمن خلال الفترات السابقة وجاء تشريع هذا القانون لهدفين الأول العمل على تنظيم هذا القطاع والثاني التقدير والاحترام والعرفان بالجميل لهذه الفئة وجاء يشمل كافة حقوق نهاية الخدمة من حيث احتساب المعاش مهما كانت أسباب نهاية الخدمة وراعى الوضع الخاص بقوى الأمن وأولى اهتماما خاصا في حالتي العجز الصحي والوفاة، وقد جاء قانون قوى الأمن بما جاء به قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 ولكن مع الزيادة في النسب الخاصة في الحقوق دون أن يلازمها زيادة في رفع نسب المساهمات وتحملت وزارة المالية ولازلت تتولى صرف رواتب ومعاشات العاملين والمتقاعدين حتى من تم إخضاعهم إلى أحكام قانون التقاعد العام، وبالطبع تتولى هيئة التقاعد إدارة هذا القانون ولكن لم تستلم إلا دفعات قليلة من المساهمات عن المشتركين بأحكام قانون التقاعد العام ولا زال الموضوع المالي عالقا مع وزارة المالية، ومن جانب آخر فيما يخص قطاع العمال وتشريع قانون العمل في عام 2000 وتولى وزارة العمل الإشراف عليه وإدارته حيث جاء هذا القانون منظما لذلك القطاع واشتمل على أربعة أبواب تحمل في طياتها عدة فصول وهذه الأبواب تناولت في أحكامها تنظيم التشغيل والتدريب والتوجيه المهني، وعقد العمل الفردي، وعلاقات العمل الجماعية، وشروط وظروف العمل، وتنظيم عمل النساء، وفتيش العمل إضافة إلى إصابة العمل وأمراض المهنة.

إن واقع حال المنشآت في فلسطين متنوع من حيث الأيدي العاملة وطبيعة الأعمال ولأصحاب العمل دورا بارزا في عدم الالتزام بأحكام قانون العمل، وكون الوضع الاقتصادي العام مترملا ساهم أيضا في عدم قدرة الطبقة العاملة على المحاربة لأجل تحصيل حقوقها ومن الجدير بالاهتمام ذكره هنا أن وزارة العمل لها دور أساسي من باب الرقابة والفتيش وفرض العقوبات وإلزام العمال بشروط السلامة المهنية وإلزام أصحاب العمل في التسجيل الرسمي للمنشآت بكافة أنواعها ولكن الأمر لا يبدو كذلك.

إن القطاع العمالي غير منظم وأغلبية القطاع الخاص غير ملتزم بتطبيق أحكام قانون العمل وخاصة أن القضاء العمالي غير مستقل وتدرج القضايا العمالية من ضمن قضايا القضاء العام. ومن باب توسيع الحماية الاجتماعية ومعالجة النواقص غير الواردة في قانون العمل تم تشريع قانون التأمينات الاجتماعية الذي جاء بامتيازات لا تتناسب والمساهمات ولا يمكن له الاستمرار كونه لا يوجد فيه أسس التوازن المالي ولا يوصل المشتركين فيه إلى بر الأمان والحماية، وتبين من الدراسات الخاصة به أنه لن يستطيع السير بتوازن مالي وبالتالي تم تجميد العمل بأحكامه من عام 2003 إلى عام 2005 حيث صدر عن السيد الرئيس قرار بقانون اشتمل على بند يفيد بإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية.

تولت هيئة التقاعد منذ أن أنشأت عام 2005 بموجب أحكام قانون التقاعد العام إدارة القطاع المدني لقانون التأمين والمعاشات 8 لسنة 1964 وكانت في نفس الوقت تدير قانون التأمين والمعاشات لقوة الأمن رغم عدم توفر نص يفيد بذلك وفهم حكما واندماج مع إدارة تقاعد العام ضمينا وقيت إدارة التقاعد المدني الخاصة بقانون 34 لسنة 1959 في وزارة المالية وتسوى الحقوق التقاعدية من خلال لجنة التقاعد المدني المكونة من كبار موظفي وزارة المالية وتتولى كذلك صرف المعاشات التقاعدية وتعديل قانون التقاعد العام وفق أحكام القرار بقانون تولت هيئة التقاعد إدارة كافة الأنظمة والتسويات لكافة قطاعات التقاعد باستثناء الذين استمروا خاضعين لأحكام قانون العمل، وورد في نصوص قانون التقاعد العام الإجراءات وفق أصول محددة لتعين مجلس إدارة والإدارة التنفيذية، والحافظ ومدير الاستثمار ومنح هيئة التقاعد الاستقلال الإداري والمالي ولكن ذلك غير مطبق في واقع الحال لارتباط هيئة التقاعد بديوان الموظفين العام وفق أحكام قانون الخدمة المدنية وبوزارة المالية من حيث الاعتماد المالي وتوريد الاشتراكات المتركمة، وتوصف الواقع الإداري والمالي وتحليله خصص جانب من هذا الفصل مستندا في بياناته إلى القانون والهيكل التنظيمي لهيئة التقاعد الفلسطينية والتقارير الإحصائية الصادرة عنها.

وسوف نتناول هذا الفصل مقسم إلى مبحثين في المبحث الأول الإطار القانوني للقطاعي الأمن والعمل وفي المبحث الثاني الواقع المؤسسي.

المبحث الأول

الإطار القانوني لأنظمة قوى الأمن والعمل

كون التشريعات الفلسطينية جاءت حديثة ولضرورة تنظيم الحقوق الخاصة لقوى الأمن تم تشريع خاص بهم وهو قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن،²⁹² وخاصة أن هذه الفئة لم يسبق لها إطار تقاعدي سابق كونها دخلت فلسطين في العام 1994، أما القطاع العمالي فقد كان القانون الساري بحقهم قانون العمل الأردني وجاء المجلس التشريعي بإصدار قانون حديث لأجل الحفاظ على حقوق الطبقة العمالية والعمل على حمايتهم، وسنتناول في هذا المبحث الإطار القانوني لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن في المطلب الأول، والإطار القانوني لقانون العمل في المطلب الثاني وفق الآتي:

المطلب الأول: الإطار القانوني لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة

2004م

صدر هذا التشريع لتنظيم تقاعد قوى الأمن والذي يمثل مجموعة من الإخوة المناضلين والمناضلات الذين أفنوا زهرة شبابهم خارج فلسطين دفاعاً عن ترابها ولأجل تحرير المسجد الأقصى المبارك أولى القبلتين وثالث الحرمين، وقد صدر هذا التشريع عن المجلس التشريعي الفلسطيني وسمي قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 بمدينة غزة بتاريخ 28 ديسمبر 2004 ميلادي الموافق 16 ذو القعدة 1425 هجرية ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2005/2/28 في العدد 53 وسرى مفعوله بتاريخ 2005/3/31، حيث ورد في نص المادة 95 من القانون ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وقد ورد على سبيل الإلزام لكافة منتسبي قوى الأمن.

وسنتناول هذا المطلب موزع على خمس فقرات، المنتفعون بأحكام القانون والموارد المالية في الأولى، ومدد الخدمة وأهلية الإحالة على التقاعد في الثانية، وحقوق المنتفعين في الثالثة، وأحكام مبالغ التأمين والاستبدال والقروض في الرابعة، وتقاعد قوى الأمن على أساس 100% في الخامسة.

الفقرة الأولى: المنتفعون بأحكام هذا القانون والموارد المالية

أولاً: المنتفعون من أحكام القانون

ينتفع بأحكام هذا القانون الفئات الآتية:

²⁹² قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، الذي صدر بمدينة غزة بتاريخ 2004/12/28م الساري المفعول بتاريخ 2005/03/31.

- ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن.
- الموظفون المدنيون العاملون بقوى الأمن.
- المنتفعون بأحكام القانون رقم (8) لسنة 1964م، وذلك من تاريخ الانتفاع حتى تاريخ انتهاء مدة خدمتهم، أو التوقف عن أداء اشتراكاتهم، وهم:
أ. ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن.
ب. العاملون المدنيون بقوى الأمن.
- ضباط وضباط صف وأفراد قوى الأمن والعاملون المدنيون فيها ممن عملوا في جيش التحرير الفلسطيني.
- ضباط وضباط صف وأفراد جيش التحرير الفلسطيني المنتفعين بأحكام قانون التقاعد بصندوق التأمين والمعاشات بإدارة الحاكم العام لقطاع غزة بالقاهرة، وفقاً لقرار وزير الحربية في جمهورية مصر العربية لعام 1974م، وذلك من تاريخ الانتفاع حتى تاريخ انتهاء الخدمة، أو التوقف عن أداء الاشتراكات.²⁹³
وقد تم نقل عدد من قوى الأمن إلى قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 بموجب التشريع الجديد من ينتقل كل من هم دون سن 45 عام إلى قانون التقاعد العام للموظفون المدنيون وموظفو قوى الأمن الفلسطيني الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة.²⁹⁴
ولا ينتفع بأحكام القانون موظفو القطاع العام فوق سن 45 عام عند تنفيذ هذا القانون ويستمر هؤلاء في المساهمة المالية والحصول على المنافع التقاعدية حسب القوانين الخاضعين لأحكامها،²⁹⁵ وبهذا يكون كل من أكمل 45 عام 2006/9/1 التاريخ الذي اعتمد سريان القانون بموجب القرار بقانون الصادر عن الرئيس²⁹⁶ والذي نص على سريان أحكام قانون التقاعد اعتباراً من 2006/9/1 أعطى كل من هم من مواليد ما بعد 1961/9/1. وقبل هذا التاريخ يستمر كل حسب القانون الذي كان خاضعاً له، وذلك من أجل نقل الجيل الجديد إلى قانون التقاعد الموحد الذي من خلاله يتم إصلاح وتعديل ما ورد في أحكام قانون قوى الأمن الذي يمتاز بسخائه وفقاً للظروف التي تم تشريعه خلالها.
والمنتفعون المسوية حقوقهم بموجب أنظمة سابقة:
يكون للمنتفع من إحدى الفئات في البند أولاً في الفقرة الأولى، المذكورة في المادة السابقة والذي تسلم حقوقه التقاعدية وفقاً للأنظمة السابقة التي كان مشتركاً فيها، الخيار فيما يأتي:
1. أن يعامل وفقاً لأحكام هذا القانون بشرط أن يسدد ما عليه من استحقاقات بموجب القوانين والأنظمة السارية.

²⁹³ نفس المرجع المادة 2.

²⁹⁴ المادة 1 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

²⁹⁵ نفس المرجع المادة 9.

²⁹⁶ القرار بقانون الصادر عن الرئيس بتاريخ 2007/08/23، مرجع سابق.

2. وفي حالة عدم رغبته في أن يسد المبالغ المذكورة في البند (1) من هذه المادة فله أن يعامل وفقاً لأحكام هذا القانون، اعتباراً من تاريخ التحاقه بقوى الأمن.

وقد تم تعديل آخر على المنتفعين بأحكام القانون بعد أن تم تشريع قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 والذين تبين من خلاله أن من ضمن المنتفعين بموجب أحكام هم الموظفون المدنيون وموظفو قوى الأمن الفلسطيني الذين يتقاضون رواتبهم من الموازنة العامة، ولا ينتفع بأحكام هذا القانون (قانون التقاعد العام) موظفو القطاع العام فوق سن 45 عام عند تاريخ تنفيذ هذا القانون، ويستمر هؤلاء في المساهمة المالية والحصول على المنافع التقاعدية حسب القوانين الخاضعين لها.²⁹⁷ من قانون التقاعد العام استبعاد من ذلك أن كافة منتسبي قوى الأمن فوق سن 45 بتاريخ 2006/9/1 وفقاً لآخر تعديل لقانون التقاعد العام هم الذين يخضعون لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004 وأما مواليد 1961/9/1 من منتسبي قوى الأمن تم نقلهم أو إخضاعهم إلى قانون التقاعد العام.

أما حول إدارة قانون التأمين والمعاشات:

إن هذا التشريع بني على أساس اعتماد قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 واحتوى كافة بنود تشريعه إلا أنه لم يتطرق إلى إدارة هذا القانون من قريب أو بعيد متضمناً أن هيئة التأمين والمعاشات ستتولى إدارة هذا القانون ضمناً حيث يقتصر دور الهيئة على القيام بالتسويات وتتولى الخزينة دفع المستحقات المالية نظراً لعدم تحويل اشتراكات المنتفعين للصندوق إلا أن التعديل الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007 المعدل لقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 والصادر بتاريخ 2007/8/23 والذي جاء فيه:

تتولى إدارة التقاعد العام مسؤولية إدارة كافة الحسابات والإشراف عليها وتؤول إليها كافة الصلاحيات المخولة لأية إدارة سابقة، وتنفيذ أحكام القوانين السارية بهذا الخصوص وفقاً لأحكام هذا القانون.²⁹⁸

ثانياً: الموارد المالية

تقسم المساهمات بموجب أحكام القانون إلى مساهمة المنتفعين ومساهمة الجهات المسؤولة.

أ. تكون المبالغ التي يؤديها الخاضعون لأحكام هذا القانون وفقاً للمساهمات المعمول بها وهي بمقدار (10%) من مرتباتهم.

ب. تكون المبالغ التي تؤديها الجهات التي تلتزم بمرتبات الخاضعين لأحكام هذا القانون وفقاً للمساهمات المعمول بها وهي بمقدار (12.5%) منها.²⁹⁹

ومن الجدير ذكره أن وزارة المالية والتي تمثل المشغل وجهة المسؤولية عن تكلفة هذا القانون أن الاشتراكات الشهرية ولم تورد إلى هيئة التقاعد الفلسطينية، وهذا ما يشكل ضرراً كبيراً على صندوق

²⁹⁷ المواد 8 و9 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

²⁹⁸ المادة 4 من القرار بقانون رقم لسنة 2007 بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم 07 لسنة 2005م

²⁹⁹ المادة 84 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

التقاعد وأن دور الهيئة يقتصر على تسوية الحقوق وتبقى الاشتراكات كديون على وزارة المالية. ونظراً لعدم وجود صندوق مستقل لقوى الأمن رغم أن قانون التقاعد العام احتوى في تشريعه فتح خمس حسابات للأنظمة التقاعدية السائدة ورد فيه تأسيس حساب من الحسابات الخمس خاص بقوى الأمن: "تأسيس حساب خاص يضم حقوق ومساهمات ضباط وضباط صف والأفراد العاملين في قوى الأمن الفلسطيني وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2006"³⁰⁰ ورغم تأسيس الحساب لم تنتظم وزارة المالية بتوريد الاشتراكات لهذا الحساب وبالتالي فإن الوضع المالي يقتصر على إعداد تكلفة القانون شهرياً وتحويلها إلى وزارة المالية ويتم تحويلها للصرف لأصحاب الحقوق.

الفقرة الثانية: مدد الخدمة وأهلية الإحالة على التقاعد

أولاً: الخدمة المقبولة للتقاعد

1- مدد الخدمة المقبولة للتقاعد:

تعتبر مدد الخدمة التالية خدمة محتسبة في المعاش ومقبولة للتقاعد:

- مدد الخدمة التي تقضى في ظل هذا القانون.

- مدد الخدمة السابقة على نفاذ هذا القانون والتي قضيت في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية.

- مدد الخدمة المقبولة للتقاعد بموجب أية قوانين تقاعد سابقة، شريطة تسديد الالتزامات والعائدات التقاعدية.

- مدد الخدمة التي قضيت في جيش التحرير الفلسطيني، شريطة دفع الالتزامات والعائدات التقاعدية.

- مدد الخدمة العسكرية التي قضيت في فصائل منظمة التحرير الفلسطينية، شريطة دفع الالتزامات والعائدات التقاعدية.

- مدد الخدمة السابقة للمناضلين الذين سويت حالهم على أرض الوطن بقدر المدد التي تم احتسابها لأغراض التسوية أو منح الرتبة، شريطة تسديد الالتزامات والعائدات التقاعدية.

- مدة الخدمة التي يقضيها المنتفع في الأسر على أن تلتزم الحكومة بتسديد التزاماتها وعائداتها التقاعدية بالكامل وتحسب ضمن مدة الخدمة المحتسبة في المعاش كاملة.

- مدة الخدمة التي يقضيها المنتفع مكلفاً في بعثة رسمية أو إعاره أو إجازة براتب أو بدون راتب، شريطة تسديد الالتزامات والعائدات التقاعدية وفق أحكام هذا القانون.

- إذا كان المنتفع قد استحق مكافأة وتم صرفها له عن المدد السابقة فيتعين عليه لكي تُحتسب هذه المدد إعادة أداء المبالغ التي سبق صرفها إلى صندوق التأمين والمعاشات، وتُحتسب وفقاً لأخر مراتب تقاضاه المنتفع.

³⁰⁰ البند 2 من المادة 12 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

وأضيف تعديل لهذه المادة بموجب أحكام قانون رقم 16 لسنة 2005 بتعديل قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004 تعتمد مدة الخدمة التي قضيت في الجيش الأردني لمن التحقوا بالثورة الفلسطينية شريطة عدم صرف أي مكافأة أو معاشات عن خدمتهم في الجيش الأردني على أن تدفع الالتزامات والعائدات التقاعدية.

وقد حصر قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005 الصادر بتاريخ 2005/6/4 في مدينة رام الله مدد الخدمة المقبولة للتقاعد وفق الآتي:³⁰¹

2- مدد غير مقبولة للتقاعد:

لا تعتبر مدد الخدمة التالية محتسبة في المعاش:

أ- مدة الخدمة التي يقضيها المنتفع قبل بلوغه سن الثامنة عشر من عمره.

ب- مدة الخدمة بعد سن التقاعد بما لا يتناقض وأحكام هذا القانون.

ت- مدد السجن أو التوقيف عن العمل بدون راتب لأسباب جنائية.

ث- مدد الخدمة التي لم يتم تسويتها مالياً مع المنتفعين³⁰².

وتلتزم الحكومة والجهات المشغلة بتسديد الالتزامات والعائدات التقاعدية للمنتفعين لديها، عن مدد خدمتهم السابقة على تطبيق هذا القانون لإدارة الصندوق، وفقاً لأحكام هذا القانون.

وكما تلتزم بتسديد الالتزامات والعائدات التقاعدية عن مدد الخدمة المحتسبة الواردة في الفقرة الثانية

بند (1).³⁰³

وأضاف قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني مدد خدمة إضافة إلى ما سلف في قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني مدداً أخرى غير مقبولة للتقاعد وفقاً لما يأتي:

أ- مدة العقوبة التي تقضى في السجن تنفيذاً لقرار حكم قضائي صادر عن إحدى المحاكم النظامية.

ب- مدة الفرار من الخدمة العسكرية.

ت- مدة الغياب غير المشروع عن العمل لأكثر من خمسة أيام متتالية.

ث- مدة الأسر إذا لم تثبت براءة الأسير وفقاً لما تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.

ج- مدة الإجازة المرضية إذا كان المرض بسبب جنائية تثبت إدانة العسكري فيها، أو بسبب إحدائه علة أو

عاهة في جسمه.³⁰⁴

3- العودة للخدمة وصلاحيحة الإحالة على التقاعد:

1- احتساب مدة الخدمة:

³⁰¹ عبد الفتاح أمين الربيعي، شرح قوانين التقاعد الحكومي، مرجع سابق، ص: 227.

³⁰² المادة 5 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³⁰³ نفس المرجع المادة 6.

³⁰⁴ المادة 196 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005م.

أ- في حال انتهاء الخدمة لأسباب غير الاستقالة
إذا أعيد صاحب المعاش إلى الخدمة في إحدى الوظائف التي ينتفع شاغلها بأحكام هذا القانون اعتبرت
مدة خدمته متصلة أو منفصلة عند تسوية معاشه أيهما أفضل له.³⁰⁵
وإذا لم يكن قد استحق معاشاً جاز له حساب مدة خدمته السابقة كلها أو بعضها شرطاً أن:
- يطلب ذلك في ميعاد أقصاه سنة من تاريخ عودته ويتعين عليه إعادة المبالغ التي سبق أن صرفها عن
مدة خدمته تلك كلها.

- إذا انتهت خدمته ولم يكن قد حصل على مكافأة عنها حسبت تلك المدة دون أداء أية مبالغ عنها.³⁰⁶
ب- في حال انتهاء مدة الخدمة بسبب الاستقالة يسوى معاشه عن فترتي الخدمة وفقاً لأحكام هذا
القانون متصلتين أو منفصلتين أيهما أفضل، فإذا لم يكن قد استحق معاش فتصرف له مكافأة خدمة عن
مجموع فترتي الخدمة علي أساس راتبه الأخير مع خصم جملة الأقساط المتبقية من مكافأته، أو مكافأة عن
مدة خدمته الجديدة يضاف إليها مجموع الأقساط التي أداها عن مدة خدمته السابقة محسوبا عليها
الفائدة المقررة حتى تاريخ انتهاء الخدمة.³⁰⁷

2- صلاحية الإحالة على التقاعد

أ- للقائد العام بناءً على توصية لجنة الضباط أن يحيل إلى التقاعد أي ضابط أكمل السن المبينة أدناه
بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة للتقاعد:

- عميد فما فوق 55 سنة.
- عقيد 50 سنة.
- مقدم 48 سنة.
- رائد 45 سنة.³⁰⁸

ب- لمدير عام الأمن العام بناءً على توصية من هيئة التنظيم والإدارة أن يحيل إلى التقاعد أي صف
ضابط أو جندي أكمل السن المبينة أدناه بشرط أن يكون قد أتم مدة لا تقل عن عشرين سنة مقبولة
للتقاعد:

- ضباط الشرف 50 سنة.
- مساعدون 48 سنة.
- رقيب أول 46 سنة.
- جندي/ رقيب 44 سنة.³⁰⁹

³⁰⁵ المادة 50 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³⁰⁶ نفس المرجع المادة 52 الفقرة أ و ب من البند 1.

³⁰⁷ نفس المرجع المادة 52 البند 2.

³⁰⁸ نفس المرجع البند 1 من المادة 22.

ثانياً: أهلية الإحالة على التقاعد

أ. شروط الإحالة على التقاعد

يحال المنتفع إلى التقاعد في حالات متنوعة:

- الإحالة على التقاعد حكماً: لقد أوجب القانون انتهاء خدمة المنتفعين بأحكام هذا القانون في "تنتهي خدمة المنتفعين بأحكام هذا القانون في سن الستين ويجوز بقرار من القائد العام بناءً على توصية لجنة الضباط أن يبقى المنتفع في الخدمة أو يعاد تعيينه بعد بلوغه سن التقاعد على أن يحدد في هذا القرار مدة إبقائه في الخدمة بحد أقصى خمس سنوات وتعتبر هذه المدة مدة خدمة مقبولة للتقاعد".

- الإحالة على التقاعد بطلب من المنتفع

- الإحالة على التقاعد بقرار من القائد العام.

- الإحالة على التقاعد بقرار تأديبي.

- الإحالة على التقاعد بسبب العجز الصحي.

- الإحالة على التقاعد بسبب الوفاة.³¹⁰

الفقرة الثالثة: حقوق المنتفعين بأحكام القانون وتسويتها

وتشمل أولاً: المعاش التقاعدي والمكافأة

إن هذه الفقرة وجدت بالقانون بشكل موزع في مواقع متعددة وكان لا بد من حصرها في موقع واحد يسجل كافة العناصر التي تخصها وفق النقاط الآتية:

(1) حالات استحقاق المعاش التقاعدي وتسويته:

أ- حالات استحقاق المعاش التقاعدي:

يستحق المنتفع معاشاً عند انتهاء خدمته في الحالات الآتية:

1. إذا بلغت المدة المقبولة للتقاعد عشرين سنة على الأقل.

2. في حالة بلوغ سن التقاعد إذا كانت المدة المحسوبة في المعاش خمسة عشر سنة فما فوق.

3. في حالة انتهاء الخدمة بسبب الفصل بقرار من القائد العام أو الاستغناء عن الخدمة إذا كانت مدة

الخدمة المحسوبة في المعاش خمس عشرة سنة على الأقل.

يسوى المعاش على أساس الراتب الشهري الأخير الذي دفع للمنتفع خلال مدة خدمته المقبولة

للتقاعد.³¹¹

وقد تم تعديل النص واستبدال بالنص الآتي:

³⁰⁹ وليد زهر، مرجع سابق، ص: 67.

³¹⁰ المادة 121 من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005م.

³¹¹ المواد 23 و24 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

"يسوى المعاش على أساس متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات معتمدة لغايات التقاعد وينطبق ذلك على جميع أنظمة التقاعد الأخرى، ويعني ذلك أن هذا التعديل ينطبق على قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن وأدى ذلك التعديل لانخفاض ملحوظ في المعاشات التقاعدية قبل الإحالة على التقاعد أو تز'منا مع التقاعد وذلك لأجل التخفيف من أعباء النظام على الموازنة".

ب- تسوية المعاش التقاعدي:

إذا تغير أو اختلف سلم الرواتب والدرجات في وقت من الأوقات عن الذي كان قائماً عند انتهاء خدمة المنتفع فيسوى المعاش على أساس سلم الرواتب والدرجات الجديد وذلك اعتباراً من الشهر الذي يحصل فيه التغيير أو الاختلاف أيهما أفضل للمنتفع.

ت. النسبة التي يسوى فيها المعاش:

يُسوى المعاش بواقع جزء من خمسة وثلاثين جزءاً من الراتب الشهري الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة في المعاش.

علماً أن القرار بقانون رقم 5 لسنة 2007³¹² بشأن قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 والصادر بتاريخ 2007/8/23 عن رئيس السلطة الوطنية حيث ألغي النص واستبدل بالنص التالي يسوى المعاش لمن يستحق التقاعد على أساس 2,5% من كل سنة خدمة من متوسط الراتب لأخرى ثلاث سنوات من سنوات الخدمة المقبولة لأغراض التقاعد.³¹³

وقد انخفض نسبة احتساب الراتب من 2.8% إلى 2.5% وذلك باستبدال النسبة من واقع خمسة وثلاثين جزءاً من الراتب الأخير إلى 40 جزءاً من متوسط الغايات الأولى من حيث تخفيض المعاش والتقارب على المعاشات الأخرى إضافة إلى تخفيض العبء المالي على الموازنة.

ث- الحد الأقصى للمعاش:

لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للمعاش الشهري عن (80%) من الراتب الشهري الأخير. وقد تم إلغاء النص وتم استبداله بموجب القرار بقانون الصادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2007/8/23 حيث أصبح النص النهائي بموجب الفقرة 3 من المادة 14 بالنص الآتي:

لا يجوز أن يزيد الحد الأقصى للمعاش الشهري عن 70% من الراتب الشهري الأخير وهذا النص يتقارب مع نص الفقرة 1 من نفس المادة والتي تفيد باحتساب الرواتب على متوسط آخر ثلاث سنوات وبتطبيقه على جميع أحكام التقاعد أن يكون ذلك خطأً فنياً حيث تطبيق هيئة التقاعد احتساب الراتب على متوسط آخر ثلاث سنوات وليس على آخر راتب وذلك على كافة أنظمة التقاعد السارية في فلسطين.³¹⁴

2- تسوية المعاش حال العجز الصحي والوفاة:

³¹² نفس المرجع، المادة 14، البند 2.

³¹³ قانون التقاعد العام، المادة 14، بند 2.

³¹⁴ المادة 14 الفقرة 3 من القرار بقانون الصادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2007/08/23.

أ. تسوية المعاش في حالة العجز الصحي والوفاة بسبب طبيعي:

يستحق المعاش في حالة إنهاء الخدمة بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة مهما كانت مدة الخدمة ويربط المعاش بحد أدنى قدره (40%) من الراتب الشهري الأخير أو على أساس مدة خدمة المنتفع الفعلية المقبولة في المعاش مضافاً إليها ثلاث سنوات أي المعاشين أكبر بشرط ألا تزيد المدة المضافة عن المدة الباقية لبلوغ المنتفع سن التقاعد³¹⁵.

ب. تسوية المعاش حال الوفاة والعجز الصحي نتيجة حادث:

يسوى المعاش في حالة إنهاء الخدمة بسبب الوفاة أو عدم اللياقة الصحية نتيجة حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه على أساس (80%) من الراتب الشهري الأخير مهما كانت مدة الخدمة ويعتبر في حكم الحادث الذي يقع أثناء الخدمة أو بسببها كل حادث يقع للمنتفع خلال فترة ذهابه لمباشرة العمل وعودته منه. شريطة أن يثبت ذلك بتقرير شامل ومفصل عن ظروف الحادث مرفق بقرار إنهاء الخدمة ومعتمد من قائد المنطقة أو الجهاز وكذلك قرار من اللجنة الطبية العسكرية المختصة بالإضافة إلى التحقيق الذي تم لإثبات الحادث بمعرفة النيابة العسكرية.

وطراً تعديل على نص المادة من نفس القرار بقانون لنفس الأطراف واستبدل نسبة المعاش التقاعدي في الحد الأقصى إلى 70% من متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات بدلا من 80% من الراتب الأخير وهذا ما يتم نفاذه حتى تاريخ كتابة الأطروحة³¹⁶.

3- تسوية المعاش حال الاستقالة:

يخفف المعاش في حالة الاستقالة بنسب تختلف تبعاً للسن وفقاً للجدول الخاص بذلك المرفق بنظام التقاعد وعند بلوغ صاحب المعاش سن الستين يجري صرف المعاش كاملاً دون تخفيض³¹⁷.

أ- العلاوة الإضافية ومصاريف الجنّازة:

يدفع بالإضافة للمعاش المستحق طبقاً لأحكام هذا القانون الدفعات الآتية:

1. علاوة شخصية للمنتفع بنسبة (10%) من قيمة المعاش طيلة أيام حياته.

2. علاوة عائلية للمنتفع وفقاً للعلاوة العائلية المطبقة على المنتفعين الموجودين في الخدمة.

وأوجب القرار بقانون الصادر عن رئيس السلطة بتاريخ 2007/8/23 في الفقرتين أ، ب من المادة 15 الآتي:

أ. تلغى العلاوة الشخصية الواردة في قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 وتعديلاته وفي قانون

التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 وتعديلاته وفي قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة

2004 وفي القانون الأصلي وأي نظام تقاعدي آخر.

ب. يصرف مبلغ ثلاثمائة شيكل إضافة إلى المعاش التقاعدي للمتقاعد وورثته على أن توزع على ورثة

³¹⁵ المادة 27 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³¹⁶ وئيد مزهر، مرجع سابق، ص: 76.

³¹⁷ المادة 31 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م

المتوفى أو الشهيد وفقا للجدول الوارد في هذا القانون، وبالتالي فإن العلاوة انخفض من الراتب من 15% من آخر راتب بما يعادل متوسط الرواتب وتتفاوت حسب الرتبة والراتب إلى قيمة واحدة.³¹⁸

ب- مصاريف الجنائز:

تلتزم الإدارة المالية المركزية بأن تؤدي لكل منتفع يتوفى أثناء الخدمة نفقات جنازة وتقدر هذه النفقات بمقدار راتب ثلاثة أشهر كما تلتزم هيئة الصندوق بنفقات جنازة صاحب المعاش بمقدار معاش ثلاثة أشهر. وتؤدي هذه النفقات فوراً إلى من يثبت قيامه بدفعها سواء كانت أرملة المنتفع أو أرملة صاحب المعاش أو أرشد عائلته أو أي شخص آخر.³¹⁹

4- إجراء الحصول على المعاش التقاعدي:

أ- ميعاد تقديم طلب صرف المستحقات التقاعدية

يقدم طلب صرف المستحقات التقاعدية من معاش أو مكافأة أو تأمين أو أية مستحقات أخرى لدى الصندوق في ميعاد أقصاه ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار إنهاء الخدمة للمنتفع أو وفاة صاحب المعاش أو استحقاق المبلغ حسب الحال وإلا انقضى الحق في المطالبة به.

وتعتبر المطالبة بأي من المبالغ المتقدمة منطوية على المطالبة بباقي المبالغ المستحقة لدى الصندوق وينقطع سريان المدة المشار إليها بالنسبة إلى المستحقين جميعاً إذا تقدم أحدهم في الموعد المحدد.

ب- تقادم الحق بالمطالبة بالمعاش

كل معاش لا يصرفه المنتفع أو المستفيد في موعد أقصاه خمس سنوات من تاريخ الإخطار بربط المعاش أو من تاريخ آخر صرف ينقضي الحق في المطالبة به.

ت- مآل المبالغ والعائدات التقاعدية غير المصروفة

جميع المبالغ والعائدات التقاعدية التي لم يتم صرفها لمستحقيها وفقاً لأحكام هذا القانون تؤول كإيرادات إلى الصندوق.

ث- وقف المعاش طوال مدة الاستدعاء

إذا أعيد صاحب المعاش إلى الخدمة في إحدى الجهات التي تطبيق أحكام هذا القانون بعد سريانه يوقف صرف معاشه طوال مدة استدعائه.

5- الجمع بين أكثر من معاش أو دخل:

يجوز الجمع بين المعاش والدخل أو بين معاشين أو أكثر في الأحوال الآتية:

أ- إذا كان المعاشان مستحقين عن والدين خاضعين لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر بما لا يجاوز 80% من أعلى المعاشين.

ب- إذا كان المعاشان قد استحقا للأرملة بصفتها منتفعة ومستحقة عن زوجها وكذلك في حالة

³¹⁸ المادة 15 الفقرة أ من القرار بقانون الصادر عن الرئيس الفلسطيني بتاريخ 2007/08/23.

³¹⁹ نفس المرجع المادة 15 الفقرة ب.

استحقاقها للمعاش عن زوجها ومن دخلها عن العمل أو المهنة بما لا يجاوز 80% من راتبها.
ت- لصاحب المعاش الحق في الجمع بين معاشه وبين الدخل من العمل أو المهنة إذا كان ذلك العمل عرضياً أو مؤقتاً وبعد سن التقاعد.³²⁰

6- الحرمان من الحقوق التقاعدية:

أ-الدخول في خدمة دولة أخرى:

- يُحرم من الحقوق التقاعدية كل فرد من قوى الأمن يدخل في خدمة أي دولة أثناء الخدمة بدون موافقة القائد العام.

- يُحرم من الحقوق التقاعدية كل فرد من قوى الأمن يدخل في خدمة أي دولة بعد ترك الخدمة إلا بموافقة القائد العام ووفقاً للوائح المنظمة.

يُحرم أي فرد من قوى الأمن حالة التجسس أو الإخلال بأمن الوطن من كافة الحقوق التقاعدية سواء كان بالخدمة أو بعد تركها إذا حكم عليه بحكم قضائي نهائي من محكمة عسكرية مختصة بجريمة التجسس أو جريمة جنائية أخرى مخلة بأمن الوطن.³²¹

ب- الحرمان بموجب حكم تأديبي:

لا يجوز حرمان المنتفع أو صاحب المعاش من المعاش أو المكافأة أو أية حقوق أخرى مقررة له وفقاً لأحكام هذا القانون إلا بحكم تأديبي في حدود الربع مع عدم المساس بأحكام المادتين السابقتين.

تتقاضى عائلة المنتفع في كل الأحوال نصيبها التقاعدي الشهري بافتراض عدم وجود المنتفع ما لم يصدر قرار بذلك من المحكمة العسكرية المختصة أو من القائد العام بناء على توصية من لجنة الضباط.³²²

ثانياً: المستحقون للمعاش في حالة وفاة المنتفع

1-المستحقون للمعاش وفقاً لأحكام هذا القانون هم:

أ- أرملة أو أرامل المنتفع أو صاحب المعاش.

ب- أولاده ومن يعيلهم من أخوته الذكور الذين لم يجاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته.

ت- أولاده ومن يعيلهم من أخوته الذكور الذين جاوزوا الحادية والعشرين وقت وفاته وكانوا في إحدى مراحل التعليم التي لا تجاوز التعليم الجامعي أو العالي إلى أن يبلغوا السادسة والعشرين أو تنتهي دراستهم أي التاريخين أقرب وفي هذه الحالة يستمر الصرف حتى نهاية شهر أكتوبر من السنة التي انتهت فيها الدراسة ويستمر صرف المعاش للطلبة الذين يبلغون سن السادسة والعشرين خلال السنة الدراسية وذلك حتى نهاية شهر يونيو من تلك السنة وعند قطع استحقاق الطلبة يعاد تسوية المعاش على باقي المستحقين الذين كانوا موجودين وقت الوفاة.

³²⁰ المادة 41 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³²¹ نفس المرجع المواد 43 و44.

³²² نفس المرجع المواد 45 و46.

ث- أولاده ومن يعيهم من أخته الذكور الذين جاوزوا الحادية والعشرين وكانوا وقت وفاته مصابين بعجز صحي يمنعهم عن الكسب وتثبت حالة العجز وقت الاستحقاق بقرار من اللجنة الطبية العسكرية.
ج- الأرملة والمطلقات وغير المتزوجات من بناته وأخواته ويجب إلا يكون للإخوة والأخوات وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقهم في المعاش أو يزيد فإذا نقص عما يستحقونه ربط لهم معاش بمقدار الفرق ولا تعتبر النفقة دخلاً.

ح- الوالدان ويشترط لاستحقاق الوالدة إلا تكون متزوجة من غير الوالد المتوفى.³²³

1- وقف المعاش التقاعدي:

أ- معاش الأرملة:

- يقطع معاش الأرملة عند زواجها ويعود إليها حقها في المعاش إذا طلقت أو ترملت لأول مرة خلال عشر سنوات من تاريخ زواجها.

- لا يجوز للأرملة الجمع بين معاشها عن زوجها الأول ومعاشها عن زوجها الأخير وفي هذه الحالة يمنح المعاش الأكثر فائدة.³²⁴

ب- استحقاق الزوج للمعاش:

يستحق الزوج في حالة وفاة زوجته النصيب المحدد قانونياً إذا كان وقت وفاتها مصاباً بعجز صحي يمنعه من الكسب وتثبت حالة العجز بقرار من اللجنة الطبية العسكرية.

ويشترط إلا يكون له وقت الوفاة دخل خاص يعادل قيمة استحقاقه في المعاش أو يزيد عليه فإذا نقص الدخل عما يستحقه ربط له معاش بمقدار الفرق وفي هذه الحالة يوزع باقي المعاش المستحق عن الزوجة للمستفيدين في حدود الأنصبة المقررة بافتراض عدم وجود الزوج.³²⁵

ت- وقف صرف المعاش إلى المستحقين:

يقف صرف المعاش إلى المستحقين عن المنتفع أو المستحقين عن صاحب المعاش إذا استخدموا في أي عمل و/ أو كان دخلهم يعادل المعاش أو يزيد عليه فإذا نقص الدخل عما يستحقونه من معاش أدى إليهم الفرق ويعود حق هؤلاء في صرف المعاش كاملاً أو جزء منه إذا انقطع هذا الدخل كله أو بعضه.³²⁶

ث- ميعاد قطع المعاش وإعادة صرفه:

في حالة وقف المعاش أو قطعه يؤدي المعاش المستحق عن الشهر الذي وقع فيه سبب الوقف أو القطع على أساس شهر كامل وفي حالة رد معاش بعض المستحقين على غيرهم من المستفيدين يعاد ربط المعاش من

³²³ وليد مزمر، مرجع سابق، ص: 77.

³²⁴ المادة 37 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³²⁵ عبد الفتاح أمين ربيعي، شرح قوانين التقاعد الحكومي، مرجع سابق، ص: 255.

³²⁶ المادة 39 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

أول الشهر التالي لتاريخ واقعة الاستحقاق.³²⁷

ثالثاً: أحكام صرف المكافأة

تصرف المكافأة في الحالات الآتية:

عدم بلوغ الخدمة للمدة المقبولة للتقاعد

1. إذا انتهت خدمة المنتفع ولم تكن مدة خدمته قد بلغت القدر الذي يعطيه الحق في المعاش وفقاً لأحكام هذا القانون استحق مكافأة خدمة على أساس (15%) من الراتب السنوي الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة. وفي غير حالات بلوغ سن التقاعد لا تستحق أية مكافآت إذا قلت مدة الخدمة عن ثلاث سنوات.

2. على أنه إذا أنهى المنتفع عمله قبل مرور ثلاث سنوات لأي سبب خلاف الاستقالة أو الإقالة التأديبية دون أن يتقاضى أي مبلغ آخر بموجب هذا القانون استحق مكافأة تحسب على أساس (10%) من راتبه السنوي الأخير عن كل سنة من سنوات الخدمة.³²⁸

3. مكافأة الخدمة عن المدة الزائدة

إذا زادت مدة خدمة المنتفع الفعلية عن الحد الأقصى لمدة الخدمة المقبولة للتقاعد عن (28 سنة) وفقاً لأحكام هذا القانون أو زادت قيمة المعاش عن نسبة الحد الأقصى المنصوص عليه في هذا القانون تصرف مكافأة خدمة عن المدة الزائدة بما يعادل (20%) من الراتب السنوي عن كل سنة من سنوات الخدمة الزائدة.³²⁹ حيث أوجب التعديل³³⁰ تخفيض النسبة من 20% - 15% أسوة بقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 لأجل الغايات السالفة الذكر، إضافة إلى طول خدمة المنتفعين بهذا القانون حيث تصل خدمتهم إلى خمسون عاماً، ووصلت مبالغ المكافأة إلى نصف مليون شيكل تقريباً، وهذا الأمر لا يزال عالقاً ويصرف بأجزاء متفرقة نظراً لعدم قدرة الموازنة على دفع هذه المستحققات.

الفقرة الرابعة: أحكام مبالغ التأمين والاستبدال

أولاً: استحقاق مبالغ التأمين

1- استحقاق مبالغ التأمين وسوف نتناول البند وفق الآتي:

تستحق مبالغ التأمين التي يؤديها الصندوق إلى المنتفعين بأحكام هذا القانون أو المستحقين عنهم في الحالتين الآتيتين:

أ- وفاة المنتفع وهو في الخدمة قبل بلوغه سن التقاعد وفي هذه الحالة يؤدي مبلغ التأمين إلى الورثة

³²⁷ نفس المرجع المادة 40.

³²⁸ زاهي بن علي، مرجع سابق، ص: 74.

³²⁹ المادة 56 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م.

³³⁰ القرار بقانون بشأن تعديل قانون التقاعد العام الصادر بتاريخ 2007/08/23.

الشرعيين، وفي حالة عدم وجود ورثة شرعيين يؤدي مبلغ التأمين إلى الذين يعينهم المنتفع.
ب- إنهاء خدمة المنتفع قبل بلوغه سن التقاعد بسبب عدم اللياقة الصحية للخدمة إذا نشأت عن عجز كلي عن العمل، أما إذا كان العجز جزئياً فيستحق المنتفع نصف مبلغ التأمين ويُشترط لاستحقاق مبلغ التأمين أن يكون الإنهاء قد بُني على قرار اللجنة الطبية العسكرية سابق على صدور قرار إنهاء الخدمة، ولا يصرف التأمين لسبب الإصابة إذا تعمد صاحبها إحداثها لنفسه.³³¹

2- إجراءات استحقاق مبالغ التأمين: لا يستحق مبلغ التأمين إذا لم يقدم المستند الرسمي بإثبات سن المنتفع أو لم يكن قد تم تقدير سنه بمعرفة اللجنة الطبية العسكرية وعلى هيئة التنظيم والإدارة استيفاء المستند الرسمي المثبت لسن المنتفع فإذا لم يوجد هذا المستند يحال إلى اللجنة الطبية العسكرية لتحديد سنه وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون وإلا تعرض المسؤولون للمحاكمة التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

وفي هذه الحالة يعتبر قرار اللجنة الطبية العسكرية نهائياً حتى لو ظهرت بعد ذلك شهادة الميلاد أو أي مستند رسمي آخر.

وعلى اللجنة الطبية أن تتخذ تاريخ الميلاد الوارد في الهوية الشخصية أو جواز السفر دالة استرشاد عند تقدير السن.³³²

3- محددات حساب مبلغ التأمين:

يكون مبلغ التأمين الذي يؤديه الصندوق معادلاً لنسبة من الراتب السنوي تبعاً للسنة وحسب التأمين على أساس الراتب الشهري الأخير للمنتفع وفي تحديد السن تعتبر كسور السنة سنة كاملة.³³³

ثانياً: أحكام الاستبدال والقروض

أ. صرف المعاش بالكامل أو استبدال نقود بجزء منه:

- الخصم من المعاش المستحق للورثة.

لا يجوز خصم الرصيد المتبقي من المعاش المستحق للورثة إلا في حدود الربع فإذا لم تكن هناك استحقاقات أخرى يخصم منها الرصيد يتحمل به الصندوق خصماً من ربح استثمار أمواله.³³⁴ أما حول أحكام القروض فقد ورد ذكرها في أحكام قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 والذي تم تناوله الفصل الأول من الأطروحة.

³³¹ عبد الفتاح أمين ربيعي، شرح قوانين التقاعد الحكومي، مرجع سابق، ص: 239.

³³² المادة 19 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004م

³³³ نفس المرجع المادة 20.

³³⁴ نفس المرجع المادة 69.

الفقرة الخامسة: تقاعد قوى الأمن على أساس 100% من صافي الراتب

استثناء للقواعد العامة المعروفة في أسس احتساب المعاشات التقاعدية وقرار بقانون صادر عن رئيس السلطة الوطنية³³⁵ والذي يعطي الحق لمن يتوفر فيه شروط هذا التعديل التقاعد على أساس احتساب راتبه التقاعد 100% من صافي راتبه في البنك بمعنى الإحالة على التقاعد مع الحفاظ على كامل الراتب وقد أثار هذا القرار بقانون جدلاً كبيراً بين أوساط القانونيين والإداريين ومنتسبي قوى الأمن وتصدت هيئة التقاعد الفلسطينية للحد من صدوره قبل أن يصدر وذلك من خلال تحديد مخاطره.

وسوف نتناول ما جاء به من أحكام وفق الآتي:

أولاً: شروط الاستحقاق

لكل موظف في قوى الأمن الفلسطينية أن يتقاعد مع حصوله على صافي راتبه الحال (الراتب في قسيمته) على أن تتوفر فيه الشروط:

أ. بلغ عمره 45 عاماً أو أكثر ولديه سنوات خدمة لا تقل عن 15 سنة.

ب. تنسيب لجنة الضباط.

ويجوز لكل موظف في قوى الأمن الفلسطينية بلغ عمره 45 عاماً أو أكثر ولديه سنوات خدمة لا تقل عن 9 سنوات شراء السنوات المتبقية والبالغة 6 سنوات كحد أقصى ليصل إلى سنوات خدمة لا تقل عن 15 عاماً وذلك للاستفادة من البند رقم 1 أعلاه.

ثانياً: يحتسب الراتب التقاعدي (المعاش) وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته شريطة أن لا يقل الراتب التقاعدي عن صافي راتبه الحال وفقاً لأحكام البند رقم (1) أعلاه.

وألزم القرار بقانون كافة الجهات المختصة بتنفيذه اعتباراً من تاريخ صدور 2008/2/8 حتى 2008/3/31 ونشره في الجريدة الرسمية. وقد تم تنفيذ هذا القرار بقانون رقم الالتزام بالفترة الواقعة ما بين 2008/2/8 والفترة 2008/3/31 وبلغ عدد المستفيدين قرابة خمسة آلاف موظف من موظفي قوى الأمن، علماً أن ذلك ترك أثر إدارياً في الأجهزة الأمنية بخروج العديد من الكفاءات وترك بعض الكفاءات الأخرى بالالتزام بالتقاعد من عدمه حرصاً على عدم ضياع عرض مالي كبير، إذ حصل بعض المنتفعين بأحكام هذا القرار بتقاعد بعد مضي 9 سنوات خدمة فقط وشراء الست السنوات المتبقية لإتمام خمسة عشر عاماً وهذا الأمر أوجد فارقاً كبيراً من تقاعد قبل إصدار هذا المرسوم برواتب عالية ولم يتقاضى نفس الراتب ومن تقاعد بعد إصدار المرسوم برواتب عالية ولم يتقاضى نصف ما تقاضاه صاحب راتب أقل وسنوات خدمة أقل.

³³⁵ قرار بقانون بشأن تعديل قانون التقاعد العام لسنة 2005، والصادر عن الرئيس رقم 1، بتاريخ 2008/02/28، وساري المفعول من تاريخ صدوره.

المطلب الثاني

الإطار القانوني لقانون العمل والهيئات المحلية

قانون العمل من منظومة التقاعد ويخضع لأحكامه طبقة عمالية واسعة ويحكم العلاقات بقواعده القانونية نوعا معينا من النشاط الإنساني والمتمثل بالعمل والخاص بالأجير وما يبذله من نشاطا بدنيا كان أو فكريا وتغير قواعد قانون العمل التشريع الرئيس لهذا القطاع الواسع وأي تشريعات قانونية أخرى تصدر من الجهات المختصة وسوف نتناول هذا المطلب موزع على ستة فقرات، الأولى: مفهوم قانون العمل وأهميته، الثانية عقد العمل وأثاره، والثالثة حادثة الشغل والتعويض عن إصابة العمل، وفي الرابعة انتهاء عقد العمل، وفي الخامسة الإطار القانوني لأنظمة النقابات والجامعات، وفي السادسة أنظمة التقاعد في الهيئات المحلية، وفق الآتي:

الفقرة الأولى: مفهوم قانون العمل وأهميته

أولاً: مفهوم قانون العمل

بعد أن تناول العديد تعريف قانون العمل نورد بعض التعريفات حيث عرف قانون العمل بأنه هو "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الأجير الخاص، ومن هذا التعريف يتضح أن هناك قانون العمل يتكون من عنصرين:

العنصر الأول: أنه مجموعة قواعد قانونية ويقصد بها القواعد القانونية بمفهومها الواسع أي قواعد التشريع الرئيس وأي تشريعات قانونية أخرى تصدر عن الجهات المختصة بذلك.
العنصر الثاني: هو أن مجموعة القواعد القانونية التي يتضمنها قانون العمل تحكم نوعا معينا من النشاط الإنساني هو العمل التابع الأجير الخاص والنشاط هو ما ينتجه الفرد من عمل مادي سواء كان بدنيا أو فكرياً³³⁶.

في تعريف آخر أن قانون العمل هو "مجموعة القواعد القانونية التي تحكم العلاقات الناشئة عن قيام الشأن بأداء عمل مقابل اجر لحساب شخص آخر تحت إشرافه ورقابته، وتبين من ذلك أن نطاق قانون العمل يتجدد بعنصرين هما:

1- رابطة التبعية.

2- الأجر.

³³⁶ عبد الواحد كرم، قانون العمل، طبعة 2010، ص.5.

التبعية تكون اقتصادية وقد تكون قانونية وقد تكون قانونية أو إدارية أما الأجر فإن قانون العمل بحكم العلاقات الناشئة عن العمل المأجور ولا يهم نوع الأجر أو طريقة تحديده فيمكن أن يكون نقدياً أن عينياً وقد يقاس على أساس وحدة زمنية أو على أساس الإنتاج بالقطعة.³³⁷

وهناك قصد آخر بقانون العمل انه القانون الذي يحكم كل العلاقات القانونية التي تنجم عمل شخص لحساب شخص آخر سواء كان هذا الأخير شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً في مقابل اجرتي توافرت رابطة التبعية بين العامل وبين رب العمل.

وهذا التعريف يوضح قواعد قانونية تنظم علاقة الربط بين العامل ورب العمل ولا يشترط التبعية والإشراف ولهذا أن يكون قانوناً بعد قانون من قانون عمل وهذا يمثل التشريع الصناعي والذي جاء بالمعنى الضيق لأن قانون العمل بتنظيم حقوق العامل وواجباته بالإضافة إلى تنظيم حقوق صاحب العمل والتزاماته.³³⁸

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف قانون العمل فإنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقات القانونية الناشئة عن القيام بعمل مادي لحساب صاحب العمل وتحت رقابته وإشرافه مقابل أجر في مجال الروابط الخاصة وهذا التعريف يمكن الاستدلال على أن قواعد العمل قواعد قانونية مجردة تنظم علاقة العمل الخاصة أن تكون العامل وصاحب العمل الذي قد يكون شخصاً طبيعياً أو معنوياً وسوف نعرف تعريف الشخصية المعنوية في فصل لاحق وأن قانون العمل لا يقتصر على تنظيم علاقات العمل الفردية بل تشمل أيضاً علاقات العمل الجماعية.³³⁹

ثانياً: أهمية قانون العمل

تتجلى أهمية قانون العمل في تنظيم علاقة خاصة بين من يملك المال ومن يملك الفكر والعضلات أو ربما يلعب دوراً هاماً في حفظ العلاقات الاجتماعية ويساعد في رفع اقتصاد المجتمع وازدهارها وله أهمية من عدة نواحي، وتبرز أهميته كونه ينظم العلاقة بين إحدى الطبقات الأكثر عدداً والتي يشكل عملها جانباً أساسياً في العملية الإنتاجية داخل المجتمع والطبقة الأخرى التي تتحكم برؤوس الأموال واستثمارها بإقامة مشاريع إنتاجية وبذلك تبرز أهمية قانون العمل سواء على الصعيد الاجتماعي أم على الصعيد الاقتصادي والتي سوف نتناولها وفق الآتي:³⁴⁰

1- أهمية قانون العمل الاجتماعية:

وفقاً لما سلف ذكره أن هذا القانون يخدم فئة كبيرة في المجتمع وهذه الطبقة تحتاج لحماية من جهة

³³⁷ نفس المرجع، ص 7 وما بعدها.

³³⁸ رمضان جمال كامل، قانون العمل الجديد رقم 12 لسنة 2003، ص 9+10.

³³⁹ أحمد نصر، نفس المرجع، ص 15-16.

³⁴⁰ أحمد أبو شنب، شرح قانون العمل الجديد، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998م، ص 33.

ويحتاج المجتمع لرضاها من جهة أخرى تجنباً للقيام بإضراب أو احتجاجات بوسائل أخرى، ولأجل حفظ الاستقرار الاجتماعي وحفظ كل كرامة العامل أو أفراد أسرته فقانون العمل يعطي العامل تحديد الحد الأدنى من الأجر العامل وأوقات راحته وحقوقه المختلفة سواء الإجازات المرضية أو السنوية وذلك يعمل على تنظيم العلاقة مع أرباب العمل بغيابها سوف يعمل أصحاب العمل على استقلال العمال³⁴¹.

وهذا ينهض قانون العمل كوسيلة قانونية تدفع العمال إلى الرضا والطمأنينة وبالتالي عدم انتهاك الأمان والاستقرار الاجتماعي وإن حمايته من مخاطر المرض والعجز والشيخوخة وإصابة العمل وأمراض المهنة يعتبر قانون ضمان اجتماعي الذي هو في حقيقة الأمر ثمرة من ثمار قانون العمل.

كما أن تدخل قانون العمل في وضع ضوابط لإنهاء عمل العامل يولد الشعور لديه بالأمان الوظيفي وبالتالي الشعور بالاستقرار وهو ما يعود على المجتمع بالطمأنينة والازدهار.³⁴²

2- أهمية قانون العمل الاقتصادية:

إن تحديد حق العمال من جهة وعدم قدرة أصحاب رؤوس الأموال بالتصرف في حقوقهم وإن تحديد ساعات العمل والحفاظ على سيره بانتظام فهو يعمل بذلك بإخلاص وساعد على زيادة العجلة الإنتاجية.

إن من مظاهر التأثير الذي يظهره قانون العمل على الصعيد الاقتصادي هو تحسين الإنتاج وذلك بحفظ حقوق العامل بقواعد أمره ويؤدي إلى رضا العامل وبالتالي زيادة الإنتاج كماً ونوعاً وذلك بدفع أصحاب العمل مع استعمال تقنيات حديثة وإن تدفع المشرع حافظ على العامل بزيادة أجره وربطه بغلاء المعيشة وبذلك يساهم في إعادة توزيع الدخل القومي بان يقتطع جزء من ثروات أصحاب العمل ذوي الدخل المرتفعة ويوزع على العمال وأصحاب الدخل المنخفضة وتقريب الدخل بين المواطنين أو مرغوب فيه من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية³⁴³.

ثالثاً: نطاق تطبيق قانون العمل

لقد حدد المشرع الفلسطيني في قانون العمل بان تسري أحكامه على جميع العمال وأصحاب العمل في فلسطين وقد استثنى فئات ثلاث من الشمول وهذه الفئات تتمثل في:

1- موظفي الحكومة والهيئات المحلية مع كفالة حقهم في تكوين نقابات خاصة بهم.

2- خدم المنازل ومن في حكمهم على أن يصدر الوزير نطاقاً خاصاً بهم.

3- أفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى.

وقد تبين بذلك أن قانون العمل الفلسطيني فصل ما بين الموظفين وغير الموظفين وسأوى بين موظفي القطاع العام وموظفي الهيئات المحلية وهذا يعود إلى أن علاقة الموظف ترتبط بالدولة بعلاقة نظامية وفقاً لقوانين خاصة وخاصة قانون الخدمة المدنية والذي حدد من خلاله كما سلف من هو الموظف وكذلك

³⁴¹ أحمد نصر، مرجع سابق، ص 17.

³⁴² نفس المرجع، ص 34.

³⁴³ أحمد أبو شنب، مرجع سابق، ص 35.

موظفي الهيئات المحلية فينظم علاقتهم بالعمل في البلديات وأقسامها نظام موظفي الهيئات المحلية، والذي عرف الموظف من خلاله بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى موازنة الهيئة المحلية بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يوميا".³⁴⁴

ويجب الإشارة هنا إلى أن هذا التعريف يشمل الموظفين بعقود ولم يستثنى سوى من يعمل بالمياومة علما أن قانون الخدمة المدنية لموظفي القطاع العام لا يعتبر الموظف بعقد موظفا ويشترط شروطا سلف ذكرها. أما خدم المنازل ومن في حكمهم فذلك باعتبار أن هذه الفئة تعتبر من الأسرة للاصققتهم لها وأما أقارب الدرجة الأولى حرصا منه على عدم إيجاد التنافس بين أفراد الأسرة حفاظا على بنية المجتمع الأسرية، ويجدر بنا الإشارة بوجود موظفين على عقد يصرف لهم على قانون العمل وهنا لا بد لنا أن نتدارك إبراز بعض التعريفات الهامة والتي يتكرر ذكرها في مراحل عرض قانون العمل والتي تتمثل في:

وجود مدونة الشغل الجديدة في المملكة المغربية الشقيقة، فقد نصت بموجب أحكام المادة الأولى منها أن أحكام الشغل تسري على الأشخاص المرتبطين بعقد الشغل والذين يعملون في أية مقاولة وكيفما كان نوعها إضافة إلى المقاولات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة أو للجماعات المحلية وذلك إذا كانت هذه المؤسسات تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو فلاحيا كجمعيات والمجموعات ومقاولات المهن الحرة.³⁴⁵

وقد وقع استثناء خاص بالإجراء الخاضعين لأنظمة أساسية يخضعون لأحكامها وتابعين للدولة وهم: تظل فئات الأجراء الآتي ذكرها، خاضعة لأحكام الأنظمة الأساسية المطبقة عليها والتي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقل عما تنص عليه مدونة الشغل من ضمانات:

- 1- أجر المقاولات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية.
- 2- البحارة.
- 3- إجراء المقاولات المنجمية.
- 4- الصحفيون المهنيون.
- 5- أجراء الصناعة السينمائية.
- 6- البوابون في البنايات المعدة للسكني.

تخضع الفئات المذكورة أعلاه، لأحكام هذا القانون في كل ما لم يجر النص في الأنظمة الأساسية المطبقة عليها.

يخضع أيضا لأحكام هذا القانون الأجراء المشتغلون في المقاولات المنصوص في هذه المادة والذين لا تسري بشأنهم أنظمتها الأساسية.

³⁴⁴ نظام موظفي الهيئات المحلية، رقم 7، سنة 2009، الصادر بتاريخ 2009/3/30.

³⁴⁵ الحاج الكوري، مدونة الشغل الجديدة، مطبعة الأمانة، الرباط، 2004، ص.6.

كما يخضع لأحكام هذا القانون إجراء القطاع العام الذين لا يسري عليهم قانون.³⁴⁶
يحدد قانون خاص شروط التشغيل والشغل المتعلقة بخدم البيوت الذين ترتبط علاقة شغل بصاحب البيت.

يحدد قانون خاص العلاقات بين المشغلين والأجراء وشروط الشغل في القطاعات التي تتميز بطابع تقليدي صرف.

يعتبر في مدلول الفقرة الأولى أعلاه، مشغلا في القطاع الذي يتميز بطابع تقليدي صرف، كل شخص طبيعي يزول حرفة يدوية بمساعدة زوجة وأصوله وفروعه، وبمعية خمسة مساعدين على الأكثر ويتعاطى حرفته أما بمنزلة أو في مكان يشتغل به وذلك قصد صنع المنتوجات التقليدية التي مهيتها للتجارفها.
تستثنى من نطاق تطبيق هذا القانون بمقتضى نص تنظيمي، يتخذ بعد استشارة المنظمات المهنية للمشتغلين والأجراء الأكثر تمثيلا، فئات مهنية من المشغلين.

تراعى في تحديد الفئات المشار إليها أعلاه الشروط التالية:

- أن يكون المشغل المعنى شخصا طبيعيا
 - ألا يتعدى عدد الأشخاص الذين يستعين بهم خمسة أشخاص
 - ألا يتجاوز الدخل السنوي للمشغل المعنى خمس مرات الحصة المعفية من الضريبة على الدخل.
- تسري على المستفيدين من التدريب من أجل الإدماج المهني، وكذا المستفيدين من التدرج المهني، المقتضيات المتعلقة بالتعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، والمقتضيات التي تضمنها هذا القانون، وخاصة فيما يتعلق بمدة الشغل والراحة الأسبوعية والعطلة السنوية المؤدى عنها وأيام الراحة والأعياد والتقاعد.

الفقرة الثانية: عقد العمل وأثاره

أولاً: عقد العمل وعناصره،

إن علاقة الشغل بين العامل ورب العمل غالبا ما يتم تنظيمها بواسطة عقد العمل ويعتبر هذا العقد بمثابة الإطار القانوني الذي يضمن لكل طرف حقوقه وواجباته ولأجل ذلك:³⁴⁷
وستناول تعريف عقد العمل وعناصر وشروط صحته.

1- تعريف عقد العمل:

عرف المشرع الفلسطيني العقد الفردي بأنه اتفاق كتابي أو شفهي صريح أو ضمني يبرم بين صاحب عمل وعامل لمدة محددة أو غير محددة لانجاز عمل معين يلتزم بموجبه العامل بأداء عمل لمصلحة صاحب العمل

³⁴⁶ محمد لفروحي، المادة 3 من المدونة الجديدة للشغل، مرجع سابق.

³⁴⁷ الحاج الكوري، مرجع سابق، ص 17.

وتحت إدارته وإشرافه ويلتزم فيه صاحب العمل بدفع الأجر المنتفع عليه للعامل.³⁴⁸

وقد حدد التعريف الآتي:

1- إن أطراف العقد هم صاحب العمل والعامل.

2- أن يكون العقد لمدة محددة أو غير محددة.

3- إن شكل العقد مكتوب أو شفهي أو ضمني.

4- يقوم العامل بعمل لمصلحة صاحب العمل وتحت إدارته وإشرافه.

5- يدفع صاحب العمل الأجر المتفق عليه لقاء العمل.

وعليه سوف نعرض عناصر عقد العمل في الآتي:

2- عناصر عقد العمل:

تتمثل عناصر عقد العمل في بعد العمل ذاته في عنصران:

- عقد العمل من عقود المياومة يقوم العامل بالعمل لقاء اجر ويدفع صاحب العمل الأجر وينتفع بالعمل عوضاً.

- عقد التبعية.

يعني عنصر التبعية قيام العامل بأداء العمل تحت رقابة وإشراف صاحب العمل بحيث يكون لصاحب العمل الحق في إصدار الأوامر المتعلقة بالعمل وعلى العامل طاعته وله أن يوقع عليه الجزاءات إذا ما خالف الأوامر والتبعية أنواع وهي:

1- التبعية القانونية:

وهي قيام العامل بأداء العمل تحت رقابة وإشراف العمل بحيث يحق لصاحب العمل إعطاء الأوامر والتعليمات الخاصة في العمل، فإذا لم ينفذها كان له حق لخضوع الجزاءات.

2- التبعية الاقتصادية:

وتقوم هذه التبعية الاقتصادية على حاجة العامل إلى أجره واعتباره المصدر الوحيد لدخله بحيث يعتمد عليه كلياً أو على الأقل يكون هو المصدر الأساسي لحياته.

3- شروط صحة عقد العمل:

1- يشترط لصحة العقد عقد العمل أن يكون للمتعاقدين أهلية التصرف المبرم وأن تخلو إرادتهما من عيوب الرضا وأن قانون العمل اشترط أن لا يقل عمر العامل عن 15 سنة شمسية، علماً أن القاصر في فلسطين من قل عمره عن 18 عاما ومن لم يبلغها يعتبر ناقصاً للأهلية وقاصراً.

2- عيوب الرضا: يخضع عقد العمل فيما يتعلق بعيوب الإدارة إلى القواعد العامة في القانون المدني وعيوب الإدارة هي الإكراه والغلط والغبن المقترن بالتغيرير.³⁴⁹

³⁴⁸ المادة 25 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000. للمزيد رمضان كامل ص 121 وما بعدها.

³⁴⁹ أحمد أبو شنب، مرجع سابق، ص: 78.

أ. الإكراه:

وهو إجبار احد على أن يعمل عملاً بغير حق من دون رضاه ويقال له المكره بفتح الراء ويقال لمن أجبر مجبراً ولذلك العمل مكره عليه والشئ الموجب للخوف مكره به، فإذا ما وقع صاحب العمل أو العامل تحت إكراه عند إبرامه لعقد العمل فيكون العقد فاسد وللمكره منهما إجازته بعد زوال الإكراه فإذا أجازته صح العقد ورتب آثاره بحق الطرفين.

ب. الغلط:

ويعرف الغلط أنه حالة تقوم بالنفس تحمل توهم غير الواقع بأن تكون هناك واقعة غير صحيحة يتوهم الإنسان صحتها أو واقعة صحيحة يتوهم عدم الغلط أما يكشف المتعاقد عن رغبته صراحة عند التعاقد أو يستدل عليه من طبائع الأشياء وظروف التعاقد وملاساته.

ج. الغبن الفاحش المقترن بالتغريب:

والغبن الفاحش كما عرفته محكمة الأحكام العدلية في المادة 165 هو "على قدر نصف العشر في العروض والعشر في الحيوانات والخمس في العقار أو زيادة وهذا لا يعين التعيين في عقد العمل أما مرشد الحيران عرفه في بأنه "الغبن الفاحش في العقار وغيره هو ما لا يدخل تحت تقويم، وإذا ما تم عقد العمل بغبن فاحش".

أما التغريب هو توصيف الشئ بغير صفته الحقيقية ونصت المادة 357 من المجلة "إذا غير أحد المتبايعين الآخر وتحقق أن في البيع غبنا فاحشاً فللمغبون أن يفسخ العقد حينئذ".³⁵⁰

ثانياً: آثار عقد العمل

بعد تعريف العقد وعناصره وشروط صحته ولم نتطرق في مجال المبحث عن التمييز بين عقد العمل وغيره من العقود نظراً لحصر خصوصية البحث.

وكذلك للتوضيح فان مدار البحث حول العقد الصحيح الفردي وان المراحل السابقة على إبرام العقد،³⁵¹ كونا لسنا بصدد شرح قانون العمل ولكن أرادت حصر الأمر في ما يخص موضوع بحثنا، ولأجل ذلك سننقل الالتزامات المترتبة على أطراف العقد وهما صاحب العمل والعامل على أن يكون ذلك وفق الآتي:

- 1- الالتزامات صاحب العمل.

2- التزامات العامل التي يتحملها المشغل صاحب العمل.

بعد إبرام عمل العمل (الشغل) وذلك بسبب أن هذه الالتزامات ليست هي فقط الالتزامات المباشرة الناتجة عن إبرام عقد الشغل وإنما هي كل الالتزامات الأخرى التي يريتها القانون عن عقد الشغل وهي بصورة عامة كل الالتزامات التي ينص عليها قانون العمل (الشغل).³⁵²

³⁵⁰ عبد الواحد كرم، قانون العمل مرجع سابق، ص 43 وما بعدها.

³⁵¹ أحمد أبو شنب، قانون العمل، مرجع سابق، ص 92.

³⁵² الحاج الكوري، مدونة الجديدة، مرجع سابق، ص 90.

وسوف نتناول أهم هذه الالتزامات وهو الأجر وتحديده وفق الآتي:

أ- الالتزام بدفع الأجر:

حال التزم العامل بأداء عمله المتفق عليه تحت إشراف ورقابة صاحب العمل فإن على صاحب العمل الالتزام بأداء الأجر المتفق عليه، ورغم أهمية عنصر الأجر عقد الشغل إلا أنه ليس هو الذي يميز عقد العمل عن العقود الأخرى، إذ أن الذي يميز عقد الشغل هو التبعية بحيث هناك العديد من الأشخاص الذين يؤدون أعمالاً للغير ويتقاضون أجوراً وهم ليسوا عمالاً كأصحاب المهن الحرة الطبيب والمحامي وغيرها، وحتى الموظف يتقاضى راتباً شهرياً لا يعتبر أجيراً ولا يخضع لقانون العمل وإنما يخضع لقانون الوظيفة العمومية.³⁵³

وقد تناول المشرع الفلسطيني تعريف الأجر الكامل وهو الأجر الأساسي مضافاً إليه العلاوات والبدلات وعرف الأجر الأساسي بأنه المقابل النقدي و/أو العيني المتفق عليه الذي يدفعه صاحب العمل للعامل مقابل عمله ولا يتدخل في ذلك العلاوات والبدلات أيّاً كان نوعها.³⁵⁴

وقد تناولته المشرع الأردني بأنه كل ما يستحق العامل لقاء عمله نقداً أو عيناً مضافاً إليه سائر الاستحقاقات الأخرى أيّاً كان نوعها إذ نص القانون أو عقد العمل أو النظام أو استقر التعامل على دفعها باستثناء الأجور المستحقة عن العمل الإضافي.³⁵⁵

ويستحق العامل أجره إذا تواجد في مكان العمل وان لم يؤد عملاً لأسباب تتعلق بالمنشأة وهذا يفيد أن العامل يستحق أجره رغم عدم أدائه عملاً وإنما من مرتبط شرط الأداء بالتواجد على أن يكون سبب عدم أداء العمل يعود للمنشأة.

ويوجد للأجر صور إذ أن الأجر كل ما يتقاضاه العامل مقابل أدائه وتعتبر هذه المدفوعات أجراً طالما يقر القانون أن يكون الأجر عيناً وهذا ما يتفق مع مجلة الأحكام العدلية والتي ورد في المادة 463 منها أنه "ما صلح بدلاً في البيع يصبح بدلاً في الإجازات والمنافع العينية هي كل المنافع التي يمكن تقويمها نقداً وقد يكون حصة من الأرباح حيث أن ما يميز العامل عن الشريك هنا عقد العمل والتبعية تكون العمولة (القومسيون) أجراً ولكن تعريف الأجر لا يذكر بنص المدفوعات الأخرى كالمنحة وغلاء المعيشة والعلاوة العائلية والهبة وما يدفع عن ساعات العمل الإضافية وزيادة الأجر.³⁵⁶

ب- تحديد الأجر:

إن عقد العمل بعد توفر أركان صحته يكون بالتبعية لصاحب العمل لقاء عمل بدني أو ذهني بأجر، إلا أنه من ضروريات الحياة بمكان إذ يضمن للعامل توفير الحاجات الأساسية له ولن يعيل رقم، وقد اهتم

³⁵³ نفس المرجع، ص 60.

³⁵⁴ المادة رقم 1 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁵⁵ المادة 1 من قانون العمل الأردني لسنة 1965.

³⁵⁶ فريد الجلال، شرح أحكام قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000، ص 145 وما بعدها.

قانون العمل الفلسطيني بذلك أسوة بالتشريعات الأخرى مشكلاً لجنة للأجور كي تقوم بدراسة السياسات العامة للأجور ومدى ملاءمتها لمستوى المعيشة ووضع حد أدنى للأجور حيث ورد بالنص "تقوم لجنة الأجور بالمهام الآتية:

1- دراسة السياسة العامة للأجور ومدى ملاءمتها لمستوى المعيشة وتقديم التوصيات بشأنها إلى مجلس الوزراء.

2- تحديد الحد الأدنى للأجور على أن يصدره قرار من مجلس الوزراء، ولم تصدر هذه اللائحة حتى إعداد الأطروحة.³⁵⁷

وقد ألزم المشرع صاحب العمل بدفع الأجر بالنقد المتداول قانوناً³⁵⁸ وتجاوز طريقة الدفع العينية وأشار في نصوصه إلى زمان الوفاء بالأجر بدفعه للعامل بالنقد المتداول قانوناً شريطة أن يتم الدفع وفقاً لما يأتي:

- أ. في أيام العمل ومكانه.
 - ب. في نهاية كل شهر للعاملين بأجر شهري.
 - ت. في نهاية كل أسبوع للعاملين على أساس وحدة الإنتاج أو الساعة أو المياومة أو الأسبوع.
 - ث. لا يجوز وضع أجر العامل أكثر من خمسة أيام من تاريخ الاستحقاق.
 - ج. يعتبر أجر العامل من الديون الممتازة.³⁵⁹
- للعامل حق حجز الأشياء العائدة لصاحب العمل عملاً بالقواعد العامة التي تجيز للدائن حبس الأشياء إذا كانت مرتبطة بالمقابل الذي يتوجب على المدين تأنيه وهذا المعنى يستخلص كما نصت عليه مجلة الأحكام في المادة 82، والتي أجازت بأنه يصبح للأجير الذي يعمله أئركالخياط والصباغ والقصار من يحبس المستأجر فيه لاستيفاء الأجرة إن لم يشترط تسلمها كما وترتب على صاحب العمل المخل بقواعد الأجر غرامة تتراوح ما بين 50-100 دينار أردني حسب قانون العمل.³⁶⁰

الفقرة الثالثة: حوادث الشغل و التعويض عن إصابة العمل

أولاً: مفهوم حادثة الشغل والمرضى المهني

1- مفهوم حادثة الشغل:

لم تعتمد جل التشريعات المقارنة إلى تعريف دقيق وجامع لحادثة الشغل نورد تعريفها في قانون الضمان الاجتماعي الفرنسي الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1985 على أن حادثة الشغل هي الإصابة التي تحدث بفعل أو بمناسبة العمل لكل أجير ولكل من يعمل بأية صفة وفي أي مكان لدى واحد أو أكثر من المشغلين أو

³⁵⁷ قرار مجلس الوزراء رقم 46 - 2004.

³⁵⁸ المادة 82 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000

³⁵⁹ نفس المرجع المواد 82 و85.

³⁶⁰ أحمد نصر، مرجع سابق، ص 135.

رؤساء المؤسسات، والمشرع المصري فاعتبر حادثة الشغل هي "الإصابة نتيجة حادث وقع أثناء تأدية العمل أو بسببه، أو المشرع المغربي في الفصل الثالث من ظهير 6 فبراير 1963 كحادثة الشغل مقبولة" يعتبر بمثابة حادثة للشغل كيفما كان سببها التي تصيب من جراء الشغل أو عند القيام به كل شخص سواء كان أجيراً أو يعمل بأية صفة كانت وفي أي محل كان أما لحساب المقاولات المنتهية بعده ولو كان المؤاجر لا يزولون مهنة تدر عليه ربها وذلك حق ووكانت هذه الحادثة ناجمة عن حالة قوة قاهرة أو كانت أحوال الشغل قد تسبب في مفعول القوة الطبيعية أو زادت في خطورته، إلا إذا يوصى المؤاجر أو المؤمن على أن المصاب بالحادثة عرضة سهلة للأمراض، وقد اجمع القضاء الفرنسي والمغربي على أن حادثة الشغل "الضرر الذي يصيب جسم الإنسان فجأة بفعل عنيف وليس خارجي وعليه فإن حادثة الشغل الموجبة للتعويض لا بد من توافر ثلاث شروط هي:

1- الفعل الضار المماس بجسم الأجير.

2- إنصاف الفعل الضار بطابع الفجائية.

3- أن يكون هذا الفعل من جراء الشغل أو عند القيام به.³⁶¹

وحادثة الطريق تعتبر بمثابة شغل التي يتعرض لها الأجير أثناء تنقله من محل إقامته عمله فقد يكون مكان ونوع هذه الحادثة بين مقر الشغل ومحل الإقامة للأجير سواء تعلق الأجر بمحل إقامة رسي أو ثانوي أو أي محل آخر يتوجه إليه أجير لأسباب عائلية كأن يكون مقيماً عند أبويه أو أوصيائه.³⁶² وإثبات حادثة الطريق في المؤسسة قد يكون سهلاً باعتبار أن الأجير في رابطة التبعية أما حادثة الطريق يبدو الأمر صعباً وذلك يعود لحرية الأجير في التنقل ولا يمكن فتح الباب على مصراعيه فلن يصدق حال إبلاغه عن الحادث ولهذا يتعين على الأجير إثبات الحادثة أما بواسطة محضر رجال في الدرك أو الأمن المثبت للحالة من خلال المصالح الطبية في حالة الاستعجال أو شهادة الشهود أو تثبيت سببه انحرافه لحاجيات جوهرية للحياة العادية أو المتعلقة بالعامل.³⁶³

ونظراً لكون التشريع الفلسطيني هو الأحدث ولابد أن استفاد المشرع من تجارب الآخرين فقد عرف إصابة العمل على انتهاء الحادث الذي يقع للعامل أثناء العمل أو بسببه أو أثناء الإصابة المباشرة في عمله أو عودته منه ويعتبر في حكم ذلك الإصابة بأحد أمراض المهنة التي يحددها النظام وهذا يكون المشرع الفلسطيني قد جمع بين كل من إصابة العمل وحادث العمل والمرضى المهني ويتضح من ذلك أن الإصابة يجب أن تحدث أثناء العمل وغير ذلك لا يعتبر إصابة عمل وكذلك حال الحادث للأجير حال انحرافه عن مسار الذهاب والإياب لقضاء عمل خاص به لا يعتبر حادثة عمل والتميز أيضاً أن المرض المهني إصابة عمل وحال

³⁶¹ بلال العشري، حوادث الشغل والأمراض المهنية، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2009، ص 22-24.

³⁶² عبد الكريم غالي، مرجع سابق، ص 283.

³⁶³ محمد العروسي، مرجع سابق، ص 63-65. للمزيد حول حادثة الشغل عبد الكريم غالي، مرجع سابق، ص 279-289، وبلال

العشري، مرجع سابق، ص 22-44.

التوسع في تعريف إصابة العمل يعتبر أمراً غير مستساغ قانونياً أو منطقياً إلا أن محكمة التمييز في قرارها 4/12 صفحة 618 لسنة 1974 فقضت أن الأساس الذي يثني عليه حق العامل المصاب في تلقي التعويض تقوم على قواعد المسؤولية المدنية ودون أنت ترتكز هذه المسؤولية على فكرة الخطأ المنفرط أو الخطأ واجب الإثبات وإنما يقوم على فكرة تحمل التبعية على أساس الخطر المهني وهذا ما يميز التعويض المكرر بمقتضى أحكام قانون العمل القائم على التبعية عن المفهوم العادي للتعويض وفق قواعد المسؤولية المدنية³⁶⁴.

2- المرض المهني:

ومن الجدير القول بمكان أن المشرع الفلسطيني لم يجتهد في تعريف المرض المهني ولم يواكب التشريعات العصرية واكتفى في حصر أمراض المهنة بموجب ملحق في القانون وجد أيضاً مدة الحق في المطالبة في التعويض حال ظهور أي عارض من عوارض المرض المهني حتى لو كان من ضمن الأمراض الواردة خلال عامين فقط وبعد انتهاء الفترة يحرم الأجير التعويض وبمعنى آخر صاحب العمل يلتزم بالنصوص إذا ظهرت على العامل أعراض احد الأمراض المهنية خلال سنتين من تاريخ انتهاء خدمته³⁶⁵.

أما المشرع المغربي أيضاً لم يعطي تعريفاً لمرض المهنة واكتفى أيضاً بإيراد أمراض ولكن ليس على سبيل الحصر بقوله "تعتبر كأمراض مهنية كل العلل المؤلمة والأمراض المتسببة عن الجرائم"³⁶⁶.

وهذا أصبح هناك مجالاً للتوسع إضافة إلى أنه حدد شروطاً لاعتبار المرض مهنياً وحدد طرقاً لتحديدها وإثبات المرض المهني إضافة إلى تحديد المسؤولية عن مرض المهنة³⁶⁷.

ثانياً: تعويض إصابات العمل وأمراض المهنة

نظراً لتباين المخاطر التي تهدد سلامة الأجراء في المهن التي يقومون بها من حوادث للشغل الطريق والتي قد تؤدي إلى الوفاة أو الإصابة بالأمراض المختلفة ولما خلفه من نتائج واضحة على مستقبل عملهم وحياتهم أدى ذلك إلى اعتماد أساس جديد للمسؤولية المدنية والمتمثل في نظرية المخاطر التي تتبنى على توفير ركن في تحديد المسؤولية وهو وجود الضرر أي حتى وإن لم يرتكب المشغل الخطأ فبمجرد ثبوت الضرر والصفة المهنية لإصابة العامل يترتب عنه كأثر قانوني مسؤولية المشغل ويحق للأجير الحصول على التعويض أو الإيراد حسب نوعية الإصابة وتأثيرها على طاقته المهنية³⁶⁸.

في التشريع المغربي يعوض المصاب بحادثة شغل أو مرفق مهني تطبيقاً لظهير 6 فبراير 1963، وذلك بصفة عادية ونظراً لعدم مراعاة التشريع عدم تغطية الظهير لكل الأضرار وإنما تجزئتها فقط فقد اقرت بأكملها التعويض والذي أصبح معروفاً بالتعويض التكميلي والذي يعتبر عبارة عن مبلغ إضافي يمثل الفرق بين

³⁶⁴ فريد الجداد، شرح أحكام قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000، 2002، ص 155.

³⁶⁵ المادة 128 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁶⁶ بلال العشري، مرجع سابق، ص 45.

³⁶⁷ نفس المرجع، ص 45-54.

³⁶⁸ محمد العروسي، مرجع سابق، ص 117.

التعويض الكمالي الواجب منحه للأجير المصاب في إطار القواعد العامة للمسؤولية المدنية إذ جاء في الفصل 171 من ظهير 1963 جاء فيه " يحتفظ المصاب بحقوقه بصرف النظر عن الدعوى المرفوعة عن الظهير وبه الحق في مطالبته مرتكبي الحادثة طبقاً لقواعد الحق العام بتعويض الضرر اللاحق".³⁶⁹

أما المشرع الفلسطيني فقد تناول تعويض إصابات العمل وأمراض المهنة وفق الآتي:

1- واجبات صاحب العمل عند إصابة العامل:

عند وقوع إصابة عمل على صاحب العمل القيام بما يأتي:

- تقديم الإسعافات الأولية اللازمة للمصاب ونقله إلى أقرب مركز للعلاج.

- تبليغ الشرطة فور وقوع أية إصابة أدت إلى وفاة العامل أو ألحقت به ضرراً جسيماً حال دون استمراره بالعمل.

- إخطار الوزارة والجهة المؤمن لديها خطياً عن كل إصابة عمل خلال 48 ساعة من وقوعها ويسلم المصاب صورة عن الإخطار.

أ- التكفل بعلاج العامل والحقوق المترتبة على الإصابة:

وفقاً لأحكام القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه يتكفل صاحب العمل بما يأتي:

- علاج العامل المصاب إلى أن يتم شفاؤه، وتغطية كافة النفقات العلاجية اللازمة بما فيها نفقات الخدمات التأهيلية ومستلزماتها.

- جميع الحقوق المترتبة على الإصابة ولو اقتضت مسؤولية طرف ثالث.³⁷⁰

ب- التعويض عن العجز المؤقت:

العجز المؤقت إذا حالت إصابة العمل دون أداء العامل لعمله يستحق العامل 75% من أجره اليومي عند وقوع الإصابة طيلة عجزه المؤقت بما لا يتجاوز 180 يوماً.³⁷¹

مثال: عامل أصيب بعجز مؤقت لمدة 60 يوماً ناتج عن إصابة عمل أو مرض مهني، وكان أجره اليومي 200 شيكل.

$200 \times 75\% \times 60 = 9000$ شيكل يستحقها العامل عن مدة العجز المؤقت البالغة ستين يوم.

ت - التعويض عن العجز الدائم أو الكلي:

حساب التعويض على أساس متوسط الأجر بحسب التعويض المستحق وفقاً لأحكام هذا الباب على أساس متوسط الأجر لآخر ثلاثة أشهر.³⁷²

ث- تحديد نسبة العجز:

³⁶⁹ نفس المرجع، 195، 296.

³⁷⁰ أحمد نصر، مرجع سابق، ص: 170.

³⁷¹ فريد الجلال، مرجع سابق، ص: 148.

³⁷² المادة رقم 130 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

وفقاً لأحكام هذا القانون تقدر اللجنة الطبية نسبة العجز المستحقة عن إصابة العمل بمقتضى أحكام القانون أو النظام ذي العلاقة الساري المفعول وقت الإصابة³⁷³

2- الوفاة والعجز الكلي أو الجزئي الدائم:

- إذا أدت إصابة العمل إلى الوفاة أو نتج عنها عجز كلي دائم استحق الورثة في الحالة الأولى والمصاب في الحالة الثانية تعويضاً نقدياً يعادل أجر (3500) ثلاثة آلاف وخمسمائة يوم عمل أو 80% من الأجر الأساسي عن المدة المتبقية حتى بلوغه سن الستين أيهما أكثر.

- إذا ترتب على إصابة العمل عجز جزئي دائم يستحق المصاب تعويضاً نقدياً عن مجموع نسب العجز بما لا يتجاوز التعويض المقرر للعجز الكلي الدائم.³⁷⁴

مثال: عامل أصيب بحادث عمل أدى إلى عجز كلي دائم، وكان عمره عند الإصابة 55 عاماً، وأجره اليومي 150 شيكلاً وكان الأجر اليومي الأساسي 100 شيكل:

الطريقة الأولى: $150 \times 3500 = 525000$ شيكل.

ح- تأمين العمال:

يجب على صاحب العمل أن يؤمن جميع عماله عن إصابات العمل لدى الجهات المرخصة في فلسطين.³⁷⁵

خ- الالتزام بمكافأة نهاية الخدمة:

للعامل الذي أمضى سنه على العمل الحق في مكافئة نهاية خدمة، مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاه في العمل على أساس أجر تقاضاه دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحتسب لهذا الغرض كسور السنة.³⁷⁶

مثال: عامل أنهيت خدماته وقد عمل لمدة 15 سنة، وبلغ راتبه الشهري الأخير 3000 شيكل.
 $15 \times 3000 = 45000$ شيكل

الفقرة الرابعة: انتهاء عقد العمل

أولاً: انتهاء عقد العمل الفردي

ينتهي عقد العمل الفردي في أي من الحالات الآتية:

- باتفاق الطرفين.
- بانتهاء مدته في الأعمال العرضية أو المؤقتة أو الموسمية.

³⁷³ نفس المرجع المادة رقم 121.

³⁷⁴ فريد الجلاذ، مرجع سابق، ص: 148.

³⁷⁵ المادة رقم 116 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁷⁶ أحمد نصر، مرجع سابق، ص: 138.

- برغبة أحد الطرفين خلال مدة التجربة.
- بناءً على رغبة العامل، شريطة إخطار صاحب العمل خطياً قبل الترتك:
 - أ- بشهر إذا كان يتقاضى أجره على أساس شهري.
 - ب- بأسبوع إذا كان يتقاضى أجره على أساس يومي أو أسبوعي أو بالقطعة أو بالعمولة.
- بوفاة العامل أو إصابته بمرض أو عجز أقعده عن العمل لمدة تزيد على ستة أشهر بناءً على تقرير طبي صادر عن اللجنة الطبية مع عدم وجود مركز شاغريلاءم قدراته المهنية ووضعها الصحي الجديد.

أثار انتهاء العقد.³⁷⁷

ولا ينتهي عقد العمل بسبب وفاة صاحب العمل إلا إذا كان موضوع العقد يتعلق بشخص صاحب العمل.³⁷⁸

ويبقى عقد العمل نافذاً حتى لو تغير صاحب العمل بسبب نقل ملكية المشروع أو بيعه أو اندماجه أو انتقاله بطريق الإرث، ويظل صاحب العمل الأصلي والجديد مسؤولين بالتضامن مدة ستة أشهر عن تنفيذ الالتزامات الناجمة عن العقد ومستحقة الأداء قبل تاريخ التغيير، وبعد انقضاء الستة أشهر يتحمل صاحب العمل الجديد المسؤولية وحده.³⁷⁹

ثانياً: أثر صدور قرار بإغلاق المنشأة

- لا ينتهي عقد العمل في حالة صدور قرار إداري أو قضائي بإغلاق المنشأة أو بإيقاف نشاطها مؤقتاً لمدة لا تزيد على شهرين، وعلى صاحب العمل الاستمرار في دفع أجور عماله طيلة فترة الإغلاق أو الإيقاف المؤقت مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون والمتعلقة بفترة التجربة.
- ينقضي الالتزام المذكور في الفقرة (1) أعلاه بعد مدة الشهرين وعلى صاحب العمل أن يدفع لعماله زيادة على ما سبق ذكره مكافأة نهاية الخدمة كما نصت عليها أحكام هذا القانون.³⁸⁰

ثالثاً: حالات غير مبررة لإنهاء عقد العمل

- لا يمكن اعتبار الحالات التالية بوجه الخصوص من الأسباب الحقيقية التي تبرر إنهاء العمل من قبل صاحب العمل:
- الانخراط النقابي أو المشاركة في أنشطة نقابية خارج أوقات العمل، أو أثناء العمل إذا كان ذلك بموافقة صاحب العمل.
- إقدام العامل على طلب ممارسة نيابة تمثيلية عن العمال، أو كونه يمارس هذه النيابة حالياً أو مارسها في الماضي.

³⁷⁷ المادة رقم 35 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁷⁸ فريد الجلاد، مرجع سابق، ص: 60.

³⁷⁹ المادة رقم 37 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁸⁰ أحمد نصر، مرجع سابق، ص: 231.

- إقدام العامل على رفع قضية أو مشاركته في إجراءات ضد صاحب العمل بادعاء خرق القانون، وكذلك تقديمه لشكوى أمام الهيئات الإدارية المختصة.³⁸¹

وحال فصل العامل تعسفياً يستحق تعويضاً عن فصله مقدار أجر شهرين عن كل سنة قضاها في العمل على ألا يتجاوز التعويض أجره عن مدة سنتين.³⁸²

رابعاً: إنهاء عقد العمل من قبل صاحب العمل دون إشعار

لصاحب العمل إنهاء عقد العمل من طرف واحد دون إشعار مع حقه في مطالبة العامل بكافة الحقوق الأخرى عند ارتكابه أيّاً من المخالفات الآتية:

- انتحاله شخصية غير شخصيته أو تقديمه شهادات أو وثائق مزورة لصاحب العمل.
- ارتكابه خطأ نتيجة إهمال مؤكد نشأت عنه خسارة جسيمة لصاحب العمل شريطة أن يبلغ صاحب العمل الجهات المختصة بالحادث خلال ثمان وأربعين ساعة من وقت علمه بوقوعه.
- تكراره مخالفة النظام الداخلي للمنشأة المصادق عليه من وزارة العمل أو التعليمات المكتوبة الخاصة بسلامة العمل وصحة العمال رغم إنذاره بها حسب الأصول.
- تغيبه دون عذر مقبول أكثر من سبعة أيام متتالية، أو أكثر من خمسة عشر يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة، على أن يكون قد أنذر كتابياً بعد غياب ثلاثة أيام في الحالة الأولى أو عشرة أيام في الحالة الثانية.

- عدم وفاء العامل بالالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد العمل رغم إنذاره حسب الأصول.
- إفشأؤه للأسرار الخاصة بالعمل التي من شأنها أن تسبب الضرر الجسيم.
- إدانته بحكم نهائي في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق العامة.
- وجوده أثناء العمل في حالة سكر أو متأثراً بما تعاطاه من مادة مخدرة يعاقب عليها القانون.
- اعتداؤه بالضرب أو التحقير على صاحب العمل أو على من يمثله أو على رئيسه المباشر.³⁸³

خامساً: إنهاء عقد العمل لأسباب فنية أو خسارة

يجوز لصاحب العمل إنهاء عقد العمل لأسباب فنية أو خسارة اقتضت تقليص عدد العمال مع احتفاظ العامل بحقه في بدل الإشعار، ومكافأة نهاية الخدمة، شريطة إشعار الوزارة بذلك.

التعويض عن الإنهاء غير المشروع.³⁸⁴

سادساً: ترك العمل مع الاحتفاظ بالحقوق القانونية

يجوز للعامل ترك العمل بعد إشعار صاحب العمل مع احتفاظه بحقوقه القانونية بما فيها مكافأة نهاية

³⁸¹ المادة رقم 39 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁸² فريد الجلاذ، مرجع سابق، ص: 93.

³⁸³ المادة رقم 40 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁸⁴ فريد الجلاذ، مرجع سابق، ص: 76.

الخدمة وما يترتب له من حقوق، وذلك في أي من الحالات الآتية:

- 1- تشغيله في عمل يختلف في نوعه أو درجته اختلافاً بيناً عن العمل الذي اتفق عليه بمقتضى عقد العمل، إلا إذا دعت الضرورة إلى ذلك ولمدة مؤقتة منعاً لوقوع حادث أو في حالة القوة القاهرة.
 - 2- تشغيله بصورة تدعو إلى تغيير مكان إقامته.
 - 3- الثبوت بتقرير طبي صادر عن اللجنة الطبية إن استمراره في عمله يشكل خطراً على حياته.
 - 4- اعتداء صاحب العمل أو من يمثله على العامل أثناء العمل أو بسببه بالضرب أو التحقير.
 - 5- عدم وفاء صاحب العمل بالتزاماته تجاه العامل رغم مطالبته بها كتابياً.
- استثناء مما ورد في البند (1) أعلاه يحق للعامل إذا استقال من عمله خلال السنوات الخمس الأولى ثلث مكافأة نهاية الخدمة، وثلثي مكافأة نهاية الخدمة إذا كانت الاستقالة خلال السنوات الخمس التالية، ويستحق المكافأة كاملة إذا أمضى عشر سنوات أو أكثر في العمل³⁸⁵.

الالتزام برد الودائع

يلزم صاحب العمل برد ما أودعه العامل لديه من أوراق أو شهادات أو أدوات، كما ويلزم العامل بإعادة ما بحوزته من عهدة إلى صاحب العمل.

منح العامل شهادة خدمة:

يمنح العامل عند انتهاء خدمته بناءً على طلبه شهادة خدمة يذكر فيها اسمه ونوع عمله ومدته.³⁸⁶

مثال: عامل استقال وكانت مدة خدمته 7 سنوات، وراتب الشهري الأخير 3000 شيكل.

$$3/2 \times (3000 \times 7) = 14000 \text{ شيكل}$$

سابعاً: مكافأة نهاية الخدمة

للعامل الذي أمضى سنة من العمل الحق في مكافأة نهاية خدمة مقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل على أساس أجر تقاضاه دون احتساب ساعات العمل الإضافية، وتحسب لهذا الغرض كسور السنة.³⁸⁷

إنهاء عقد العمل غير محدد المدة:

- يجوز لأي من طرفي عقد العمل غير محدد المدة إنهاؤه بمقتضى إشعار يرسل بعلم الوصول إلى الطرف الآخر قبل شهر من إنهاء العمل.

- يحق للعامل الذي تلقى إشعاراً من صاحب العمل بإنهاء عقد العمل التغيب عن العمل طيلة النصف الثاني من أجل الإشعار ويعتبر تغيبه عملاً فعلياً في المنشأة.

³⁸⁵ المادة رقم 42 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

³⁸⁶ أحمد نصر، مرجع سابق، ص: 229.

³⁸⁷ المادة رقم 45 من قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000.

- يعتبر تعسفياً إنهاء عقد العمل دون وجود أسباب موجبة لذلك.³⁸⁸

الفقرة الخامسة: الإطار القانوني لأنظمة النقابات والجامعات

أولاً: نظام التقاعد للنقابات المهنية

أسست ثلاث اتحادات مهنية في الضفة الغربية وهي نقابة المحامين ونقابة الأطباء ونقابة المهندسين في عام 1967، كجزء من الاتحادات المهنية الأردنية، وتمتلك هذه الاتحادات المهنية صناديق تقاعد، ويتم وضع مساهمات أعضاء اتحادات الضفة الغربية مع مساهمات أعضاء اتحادات الأردن وتم إدارتها مركزياً في الأردن، ولا يتم استثمار أي من هذه الأموال في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وتختلف هذه الاتحادات المهنية في الضفة الغربية من حيث طبيعة الصناديق التي توفرها حيث يوجد اختلاف في حجم مساهمة العضو وحجم الراتب التقاعدي وكيفية حسابه وشروط استحقاق الراتب التقاعدي.

1- نقابة المحاماة:

أسست نقابة المحاماة نظام التقاعد لمحامي فلسطين لسنة 1998 بالاستناد إلى المادة (72) من قانون المحامين النظاميين رقم (11) لعام 1966، ويكون نظام التقاعد إلزامياً لكافة محامي الضفة الغربية وقطاع غزة.

ويحق للمحامي أن يطلب إحالته على التقاعد في الحالات الآتية:

أ- إذا كان مستمراً في ممارسته مهنة المحاماة بشرط أن لا تقل مدة ممارسته للمحاماة عن ثلاثين سنة سواء كانت مستمرة أو متقطعة.

ب- أن يكون قد أكمل الستين من العمر وقد دفع كل ما استحق عليه للصندوق.

يستحق المحال للتقاعد على راتب شهري يحسب بواقع عشرين ديناراً عن كل سنة من مدة ممارسته المهنة المقبولة للتقاعد، كما يحق للعضو الذي لا يستحق التقاعد إذا بلغت مدة ممارسته للمهنة عشرين عاماً واعتزل المهنة نهائياً أن يطلب تعويضاً ولو لم يكن مستحقاً للتقاعد ويستحق في هذه الحالة تعويضاً مقطوعاً وهو نصف الراتب التقاعدي الكامل مضروباً بعدد سنوات ممارسته للمهنة.

وفي حالة وفاة العضو وكانت خدمته الفعلية تزيد عن خمس سنوات فتنقل حقوقه التقاعدية والتعويضات التي يستحقها يوم وفاته إلى الخلف العام.³⁸⁹

يتم احتساب المساهمات للموظفين النقابية على أساس العمر كالتالي:

- المحامي الذي لم يتجاوز سنة التاسعة والعشرين مبلغ (48) ديناراً.

- المحامي الذي لم يتجاوز سنة التاسعة والثلاثين مبلغ (72) ديناراً.

- المحامي الذي لم يتجاوز سنة التاسعة والأربعين مبلغ (96) ديناراً.

³⁸⁸ فريد الجداد، مرجع سابق، ص: 87.

³⁸⁹ قانون رقم 3 لسنة 1999 لنقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين.

- المحامي الذي لم يتجاوز سنه التاسعة والخمسين مبلغ (144) ديناراً.

- المحامي الذي تجاوز سنه التاسعة والعشرين مبلغ (192) ديناراً.³⁹⁰

2- نقابة الأطباء:

أسست نقابة الأطباء تقاعد وضممان اجتماعي لأعضاء النقابة نظام رقم (59) لسنة 1978 بالاستناد إلى قانون نقابة الأطباء رقم (13) لسنة (1972). و يكون نظام التقاعد إلزامياً لكافة أعضاء النقابة.

أ- يحق للعضو أن يطلب إحالته على التقاعد في الحالات الآتية:

- بلوغ سن 60 عاماً بغض النظر عن مدة الاشتراك في صندوق التقاعد.

- بلوغ 30 عاماً اشتراك في صندوق التقاعد بغض النظر عن العمر.

- تقاعد إجباري عند بلوغ سن 65 عام حتى ولم يكمل مدة (30) عام من الخدمة.

ب- يستحق العضوراتب تقاعدي وفقاً للآتي:

- الشريحة الأولى: يتقاضى الطبيب عند التقاعد راتب شهري مقداره 300 دينار مقابل أقساط شهرية يدفعها الطبيب بقيمة 30 دينار شهرياً.

- الشريحة الأولى: يتقاضى الطبيب عند التقاعد راتب شهري مقداره 600 دينار مقابل أقساط شهرية يدفعها الطبيب بقيمة 90 دينار شهرياً.

- الشريحة الأولى: يتقاضى الطبيب عند التقاعد راتب شهري مقداره 800 دينار مقابل أقساط شهرية يدفعها الطبيب بقيمة 120 دينار شهرياً.³⁹¹

3- نقابة المهندسين:

أسست نقابة المهندسين نظام تقاعد لأعضاء النقابة (نظام معدل نظام التقاعد لأعضاء نقابة المهندسين الأردنيين لسنة 2002) المنبثق عن النظام رقم (4) لسنة 1986.

- يستحق العضو الراتب التقاعدي في الحالات الآتية:

أ- عند إكماله سن (65) بالنسبة للمهندس وسن (60) بالنسبة للمهندسة.

ب- يجوز للمشارك الذي أكمل (60) عاماً للمهندس و(55) عاماً للمهندسة طلب الإحالة على التقاعد.

- يحدد الراتب التقاعدي للمشارك وفقاً لثلاثة شرائح هي:

- الشريحة الأولى: راتب تقاعدي مقداره (200) دينار مقابل دفع مبلغ شهري يعتمد على سنوات الخبرة والتي يبدأ احتسابها منذ تخرج العضو بحيث يتزايد المبلغ المقتطع تبعاً لعدد سنوات الخبرة ويتراوح المبلغ بين أربعة دنانير شهرياً للأعضاء الذين تقل خبرتهم عن (5) سنوات واثنا عشر ديناراً للأعضاء الذين تزيد خبرتهم عن (20) عام.

- الشريحة الثانية: راتب تقاعدي شهري مقداره (280) ديناراً وفقاً للشروط السابقة باستثناء أن المبلغ

³⁹⁰ نفس المرجع قانون رقم 3 لسنة 1999.

³⁹¹ نقابة الأطباء www.jma.ps.

المقتطع من العضو يتراوح ما بين (8) دينار و(24) ديناراً.
- الشريحة الثالثة: راتب تقاعدي شهري مقداره (400) دينار وفقاً للشروط السابقة باستثناء أن المبلغ المقتطع يتراوح ما بين اثنا عشر ديناراً وستة وثلاثين ديناراً.
ويحسب الراتب التقاعدي لأي من الشرائح السابقة ذكرها بالمعادلة الآتية:
(عدد الأشهر التي سدد عنها مساهمات التقاعد لتلك الشريحة × الراتب التقاعدي الكامل للشريحة) مقسوم على (360).³⁹²

ثانياً: أنظمة التقاعد في الجامعات الفلسطينية
في الضفة الغربية وغزة ثمان جامعات لكل منها صندوق توفير خاص، الكادر الموحد قام بتحديد نسبة مساهمة.

يقتطع من راتب عضو الهيئة التدريسية أو الموظف في الجامعة المسموح له بالاشتراك في هذا الصندوق (أي الذي تنطبق عليه صفة العضوية) عشرة بالمائة (7%) من الراتب الأساسي الشهري، وتدفع الجامعة أربع عشرة بالمائة (14%) من الراتب الشهري، ويودع المبلغان في حساب الصندوق.³⁹³
ويتم الاستيفاء من الصندوق وفق الآتي:

1- لا يحق لعضو الهيئة التدريسية أن يأخذ المبالغ المتراكمة له في حساب الصندوق، إلا في حالة الاستقالة المقبولة من المستخدم، شريطة أن يكون قد مضى على اشتغال عضو الهيئة التدريسية أو الموظف لدى المستخدم مدة لا تقل عن سنتين، أما في حالة الوفاة، أي وفاة الموظف أو عضو الهيئة التدريسية، فتعطى المبالغ المتراكمة لورثة المتوفى (دون النظر لمدة عمله)، وذلك بموجب حصر إرث رسمي، صادر من المحكمة الدينية التي ينتمي إليها الموظف أو عضو الهيئة التدريسية.

2- في حالة استقالة الموظف قبل مضي سنتين وموافقة المستخدم على هذه الاستقالة، يحقّ لعضو الهيئة التدريسية أو الموظف أن يأخذ المبالغ المتراكمة من العشرة بالمائة التي حسمت من راتبه الشهري، ولا يحق له أن يطالب أو أن يأخذ المبالغ المتراكمة من الـ14% المدفوعة من المستخدم.

3- عضو الهيئة التدريسية أو الموظف الذي لا تقبل استقالته وعضو الهيئة التدريسية أو الموظف المفصول من الجامعة بقرار من مجلس الأمناء (مهما بلغت المدة التي اشتغل فيها عضو الهيئة التدريسية أو الموظف مع المستخدم)، لا يحق له المطالبة إلا بالمبالغ المتراكمة من اقتطاع الـ10% من راتبه في الحاليتين، ولا يكون له أي حق في الحصول على المبالغ من الـ14% الأخرى التي يدفعها لحسابه المستخدم في صندوق التوفير.

4- يحق لعضو الهيئة التدريسية أو الموظف الذي ينسحب من عضوية الصندوق أن يطالب بالمبالغ التي حسمت من راتبه فقط، دون التي دفعها المستخدم لصندوق التوفير باسم هذا العضو أو الموظف.

³⁹² نظام رقم 2 لسنة 1994 لنقابة المهندسين وتعديلاته المقر من قبل المؤتمر العام للنقابة.

³⁹³ الكادر الموحد للجامعات، الصادر عن وزارة التربية والتعليم العالي، بدون رقم، بتاريخ 1999/05/18.

5- تعاد المبالغ المتراكمة من الـ14% بالمائة التي يدفعها المستخدم لحساب أي موظف أو عضو الهيئة التدريسية، حسب النظام إلى حسابات الجامعة وإيراداتها في الحالات التي لا يصير دفعها لعضو الهيئة التدريسية أو الموظف حسب النظام.

6- كل موظف أو عضو من الهيئة التدريسية ترك العمل في الجامعة (إما استقالة غير مقبولة، أو إقالة، أو لأي سبب آخر) وطالب بأي تعويض، أو حكم له بأي تعويض، بموجب أي قانون سارٍ أو سيسي في ما بعد لا يستحق هذا الموظف أو عضو الهيئة التدريسية استيفاء أية مبالغ متراكمة لحسابه من الـ14% التي دفعها المستخدم، وفي حالة قبض عضو الهيئة التدريسية أو الموظف هذه المبالغ المتراكمة من الـ14% المدفوعة من المستخدم لحسابه في صندوق التوفير، ثم طالب وحكم له بأي تعويض، فيحق حينئذ للمستخدم أن يسترد هذه المبالغ المقبوضة؛ لأنه من الواضح والمتفاهم عليه أن هذه المبالغ التي دفعها المستخدم هي التعويض الكافي عن أي ادعاء، أو ضرر، أو أي تعويض عن العمل الذي قام به الموظف أو عضو الهيئة التدريسية مهما طالبت المدة.

تعويض نهاية الخدمة: ويصرف حسب آخر راتب إجمالي تقاضاه الموظف على النحو الآتي:

أ- راتب شهر عن كل سنة خدمة فعلية من السنوات الـ9 الأولى.

ب- راتب شهر ونصف عن كل سنة من سنوات الخدمة من 10-15.

ج- راتب شهرين عن كل سنة من سنوات الخدمة 16-24.

د- راتب شهرين ونصف عن كل سنة من سنوات الخدمة 25 سنة فما فوق.³⁹⁴

الفقرة السادسة: أنظمة التقاعد في الهيئات المحلية

تعتبر الهيئات المحلية الأساس في أية عملية تنموية على صعيد الدولة من خلال ما تقدمه من خدمات للتجمعات السكانية ضمن حدودها الجغرافية والتي تؤدي في المحصلة إلى تنمية الدولة بشكل عام والنهوض بها اقتصاديا وسياسيا وماليا وإداريا.

وسنتناول الإطار القانوني وفق الآتي:

1- الإطار القانوني لهيئات الحكم المحلي في فلسطين:

يتم تنظيم عمل هيئات الحكم المحلي وفقا لأحكام قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لسنة 1997 والذي بصدره عام 1997 جميع القوانين السابقة التي كانت تحكم عمل الهيئات المحلية حيث وفر هذا القانون الإطار لعمل الهيئات المحلية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وحدد علاقة وزارة الحكم المحلي بالهيئات المحلية.³⁹⁵

³⁹⁴ نفس المرجع.

³⁹⁵ د. حسين عبد القادر، الهيئات المحلية ودورها في التنمية الإدارية والمالية في فلسطين، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، 2007-2008م ص 79-84.

2- تشكيل هيئات الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية:

يمثل الانتخاب أهم دعامة من دعائم وجود النظام المحلي السياسية والمتمثلة في المشاركة المحلية في المسائل العامة، كما أن انتخابات مجالس الهيئات المحلية تزود الدولة بشخصيات عامه غالباً ما تتطور لتصبح زعامات سياسيه على مستوى الدولة كما يحدث في كثير من الدول الديمقراطية.

واختلف الفقه في أسلوب تشكيل الهيئات المحلية، فرأى يميل نحو الاهتمام بالاعتبارات الفنية والعلمية والتقنية ويشترطها فيمن يعهد لهم إدارة الهيئة المحلية ويدعمون بالتالي أسلوب تعيين أعضاء المجلس المحلي. وهناك من يفضل الاعتبارات السياسية ويركز على مدى تمثيل الأشخاص الذين يديرون الهيئة المحلية لمجموع السكان المحليين وان ذلك لا يتحقق إلا بأسلوب الانتخاب وهناك من حاول الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين قصد الاستفادة من مزاياهما معا، كما يعكس ذلك واقع المجالس المحلية الفلسطينية في ظل السلطة الوطنية.

والم يقتصر الخلاف على تفضيل أي من الأسلوبين وفي تعداد مزايا كل منهما، بل ذهب الأمر إلى التشكيك بوجود النظام في غياب الانتخابات بمعنى أن الانتخابات تعد ركنا من أركان نظام الحكم المحلي لا تقوم اللامركزية المحلية في غيابه، وكان للبعض رأي آخر في تحقيق الاستقلال المحلي في غياب الانتخاب وأن ذلك يتحقق بوسائل أخرى.³⁹⁶

3- تعداد الهيئات المحلية:

لقد تبين في آخر إحصائية صادرة عن وزارة الحكم المحلي في 2010/12/19 أن عدد الهيئات المحلية الفلسطينية هو 415 هيئة محليه وذلك بعد أن قامت الوزارة بإضافة وإلغاء ودمج عدد من الهيئات المحلية.³⁹⁷

4- الإطار القانوني للتقاعد في الهيئات المحلية:

اختلفت الهيئات المحلية الفلسطينية في إدارتها لحقوق نهاية الخدمة للعاملين فيها باختلاف فترات الإدارة، حيث خضعت فلسطين بشقيها "الضفة الغربية وقطاع غزة" إلى إدارات مختلفة حيث تولت الأردن إدارة الضفة الغربية ومصر تولت إدارة غزة وجاء والاحتلال الإسرائيلي وفي النهاية إدارة السلطة الوطنية الفلسطينية ونتيجة لذلك اختلفت القوانين المطبقة بهذا الخصوص، ففي الضفة الغربية انطبق نظام تقاعد موظفي البلديات ومكافأتهم رقم 759 لسنة 1955 على العديد من البلديات خصوصاً الكبرى منها في حين استمرت بلديات أخرى بتطبيق لوائح خاصة بها أو تطبيق قانون العمل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2000 بصرف مكافأة نهاية خدمه دون صرف أية رواتب تقاعدية.

في المقابل انطبق في غزة، قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 نظراً لتبعية قطاع غزة، لمصر. وقد سعت السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال إقرار قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005

³⁹⁶ د.عدنان عمرو، الإدارة المحلية في فلسطين، 2009، ص 235-236.

³⁹⁷ حسين عبد القادر، مرجع سابق، ص 141.

واللائحة التنفيذية رقم 19 لسنة 2010 إلى إتاحة الفرصة أمام القطاع الخاص بما فيه الهيئات المحلية للانضمام إلى نظام تقاعد موحد يتم إدارته من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية.³⁹⁸

³⁹⁸ وزارة الحكم المحلي، الدائرة القانونية -مقابلة مع المستشار القانوني.

المبحث الثاني

الواقع المؤسسي

تعتبر هيئة التقاعد المؤسسة التي تتولى إدارة أنظمة التقاعد بكامل منظومتها القانونية، كونها أنشأت بموجب أحكام قانون التقاعد العام الذي جاء كنظام إصلاحي لأنظمة التقاعد السابقة، وقد كلفت بإدارة التقاعد المدني وأضيف لها إدارة قانون قوى الأمن الفلسطيني واستمرت بكادها الوظيفي وزاد في أعبائها القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ 2007/08/23 والذي بموجبه أصبحت هيئة التقاعد تتولى إدارة كافة أنظمة التقاعد وهي الجهة المخولة بإدارة الأنظمة السابقة الذكر إدارياً وفيها مع تحمل وزارة المالية نفقات الأنظمة الخاصة بقوى الأمن.

وسوف نتناول هذا المبحث موزع على مطلبين، الأول: التنظيم الإداري، والثاني: التنظيم المالي.

المطلب الأول: التنظيم الإداري

نشأت (هيئة التقاعد الفلسطينية) وفق أحكام قانون التقاعد العام وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية، لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل لها تحقيق أغراضها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لسير أعمالها وممارسة نشاطها والتصرف فيها وفق أحكام القانون. ويكون المقر الرئيس للهيئة في مدينة القدس، ولها الحق في فتح فروع في المحافظات الأخرى.³⁹⁹

وسوف نتناول التنظيم الإداري وفق الآتي:

الفقرة الأولى: إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية

وسوف نتناول في هذه الفقرة مجلس الإدارة ومهامه، واللجان المتخصصة ومهامها وكل من الحافظ ومدير الاستثمار ومهام كل منهم إضافة إلى الرقابة وذلك وفق الآتي:

أولاً: مجلس الإدارة ومهامه

1- مجلس الإدارة:

يتولى أعضاء المجلس إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء وفقاً لما يأتي:
أ. ثلاثة أعضاء مهنيين متخصصين في الأمور المالية والاقتصادية.

³⁹⁹ المادة رقم 3 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

- ب. رئيس الهيئة.
- ت. رئيس ديوان الموظفين العام.
- ث. رئيس هيئة التنظيم والإدارة.
- ج. ممثل عن موظفي الهيئات المحلية يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية.
- ح. ممثل عن المتقاعدين يتم اختياره من جهاتهم التمثيلية.
- خ. ممثل عن وزارة المالية يتم اختياره من وزير المالية على أن لا يقل عن درجة مدير عام ويكون مختص بالأمر المالية والاقتصادية.
- د. يشترط في جميع أعضاء المجلس أن يكونوا من الأشخاص المعروفين بالنزاهة ولم يصدر بحق أي منهم حكم في جنابة أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة.
- ذ. يكون مجلس الإدارة فيما يقوم به من أعمال مسؤولاً أمام مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
- ويصدر رئيس السلطة الوطنية مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه، ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه.
- وتكون مدة العضوية لمجلس الإدارة أربع سنوات، ويجوز تمديدهما لفترة أخرى كحد أقصى وتنسيب من الجهة التمثيلية ذات العلاقة.⁴⁰⁰
- 2- مهام مجلس الإدارة:

يقوم مجلس الإدارة بالإشراف على إدارة أعمال وشؤون الهيئة ومن مسؤولياته:

أ- تحديد سياسة استثمارية لأموال الهيئة مع مراعاة مبدأ الديمومة، بما في ذلك وضع أهداف استثمارية مكتوبة، وتحديد معايير وآليات للاستثمارات، وبشكل خاص يجب على السياسة الاستثمارية أن تحدد:

- فئات الموجودات المسموح بامتلاكها.
- توزيع الملكية والعائدات المتوقعة وأدوات وأنواع المخاطر والأدوات المالية.
- ب- إقرار مشروع موازنة الهيئة المقدم من رئيس الهيئة.
- ت- التأكد من قيام رئيس الهيئة بتنفيذ سياسات المجلس بأمانة وصدق في كل ما يتعلق بأعماله وواجباته.
- ث- تصميم ومراقبة وإعادة النظر في معايير مراقبة المخاطر الداخلية ونظام التشغيل.
- ج- مراقبة تضارب المصالح وإساءة استخدام المعلومات التفصيلية بما في ذلك صياغة تعليمات وإجراءات مكتوبة من أجل التعرف وتحديد حالات تضارب المصالح المحتملة ووضع إجراءات لحل هذه التضاربات، ووضع ميثاق شرف لأعضاء مجلس الإدارة وموظفي الهيئة.

⁴⁰⁰ زاهي بن علي، مرجع سابق، ص: 72.

ح- مراجعة التدقيق السنوي والبيانات المالية السنوية، والمصادقة على التقرير السنوي حول نشاطات الهيئة وتقييم الموجودات المقدم من رئيس الهيئة.

خ- العمل على تنفيذ عملية توعية للمشاركين والمستفيدين المستحقين وغيرهم ممن لهم علاقة في التقاعد، بما في ذلك الإفصاح وفي الوقت المناسب عن المعلومات الضرورية لمنتسبي النظام والمتقاعدين بما في ذلك حقوقهم والتزاماتهم المالية وفقاً للوائح والتعليمات الخاصة بذلك.

ثانياً: اللجان المتخصصة ومهامها

ينشأ بموجب الفصل الرابع من قانون التقاعد العام اللجان المتخصصة لتنفيذ أعمال الهيئة، وهما لجنة الاستثمار ولجنة التدقيق.

ويعين رئيس مجلس الإدارة على الأقل ثلاثة أعضاء من مجلس الإدارة في كل من لجنة التدقيق ولجنة الاستثمارات، على أن يكون واحداً منهم على الأقل من أعضاء المجلس المتخصصين. وتختار كل لجنة رئيساً لها من ضمن الأعضاء. ويجوز للجان الاستعانة بخبراء من خارج الهيئة بعد موافقة مجلس الإدارة.⁴⁰¹ وسوف نعرض مهام اللجان وفق الآتي:

1- مهام لجنة الاستثمار:

تقوم لجنة الاستثمار بتطوير دليل الاستثمارات لإقراره من قبل مجلس الإدارة، كما وتستلم تقارير منتظمة حول النشاطات الاستثمارية ونتائجها.

أ- تقدم لجنة الاستثمارات إلى مجلس الإدارة توصيات بشأن السياسة الاستثمارية للهيئة من أجل بجميع المعلومات والمعايير والإجراءات.⁴⁰²

وتراجع اللجنة مخاطر الاستثمارات وتعلم مجلس الإدارة عن نشاطات وفعالية كل من الحافظ ومدير/ أو مديري الاستثمارات.⁴⁰³

ويجب على لجنة الاستثمار أن تضم شخصاً مهنيّاً واحداً على الأقل ممن التخصّصات التالية: الإدارة المالية، المحاسبة، والاقتصاد.

ب- تقديم النصح المهني لمجلس الإدارة، بتطوير الإطار العام للسياسة الاستثمارية للهيئة.

وفيما يتعلق باختيار الحافظ ومدير/ أو مدير الاستثمارات.

ت- رفع التقارير ربع سنوية إلى مجلس الإدارة حول محفظة الاستثمارات وأية تغييرات طرأت عليها وتقييم الموجودات وعوائد الاستثمارات والأداء المتعلق بتحديد الحد الأدنى المطلوب. وأهداف الاستثمارات وأخطاء الحسابات المختلفة شهرياً و سنوياً وتوفير تقارير مهنية مالية وتسويقية لمجلس الإدارة لإعلامه بوضع المشاركين العاديين حسب النظام.

⁴⁰¹ المادة رقم 65 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

⁴⁰² عاطف علاونة، مرجع سابق، ص: 230.

⁴⁰³ المادة رقم 72 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

ث- يجوز لرئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من لجنة الاستثمار طلب عقد اجتماع للجنة الاستثمارات، ولرئيس اللجنة أن يطلب من سكرتير المجلس وضع أية مواضع تخص لجنة الاستثمارات على جول أعمال مجلس الإدارة.

ج- يجب على المدقق الخارجي للهيئة والحافظ ومديرو/ أو مديري الاستثمارات حضور اجتماعات لجنة الاستثمارات إذا ما تمت دعوتهم من قبل رئيسها، وعلمهم حضور اجتماعات مجلس الإدارة إذا ما تمت دعوتهم من قبل رئيسه أيضاً.⁴⁰⁴

2- مهام لجنة التدقيق:

تقوم لجنة التدقيق بالإشراف ومراقبة جميع عمليات التدقيق الداخلي واستقبال تقرير سنوي من المدقق الداخلي حول النشاط والنتائج.⁴⁰⁵

1- تشرف لجنة التدقيق على التقارير المالية والتدقيق الخارجي ونظام المعلومات والرقابة الداخلية وعليها القيام بجميع المهام الموكلة إليها من مجلس الإدارة وبما في ذلك وليس على سبيل الحصر.

أ- مراجعة البيانات المالية السنوية والموازنة التشغيلية للهيئة وتقديم تقرير بذلك إلى مجلس الإدارة.

ب- مساعدة إدارة الهيئة في تطبيق وتثبيت إجراءات التدقيق والرقابة الداخلية المناسبة ومراجعة وتقويم وإقرار إجراءات الرقابة بالتدقيق الداخلي والخارجي للهيئة وللحافظ ومديرو/ أو مديري الاستثمارات والتقويم الإكتواري والإجراءات الداخلية المتعلقة بالحسابات وحفظ السجلات.

ت- مراجعة جميع الاستثمارات والتحويلات التي تؤثر على عائدات استثمارات الهيئة.

ث- إعداد تقرير ربع سنوي يقدم إلى المجلس وفقاً لأحكام القانون والأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء والتعليمات التي يقرها مجلس الإدارة.

ج- يمكن للمدقق الداخلي و/ أو الخارجي للهيئة، أو أي عضو من المجلس أو أي من أعضاء لجنة التدقيق أن يطلب من رئيس اللجنة الدعوة إلى اجتماعها، ويمكن لرئيس لجنة التدقيق الطلب من سكرتير المجلس أن يضع على أجندة اجتماع مجلس الإدارة أية مواضع تخص عمل اللجنة.⁴⁰⁶

و- على المدقق الخارجي للهيئة أن يحضر اجتماعات لجنة التدقيق إذا ما طلب منه أي عضو في لجنة التدقيق ذلك وعليه أيضاً حضور اجتماعات مجلس الإدارة إذا طلب من رئيس المجلس ذلك.⁴⁰⁷

ثالثاً: الحافظ ومهامه

على مجلس إدارة الهيئة أن يقوم بتعيين (حافظ) من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية يتولى إدارة أموال وموجودات الهيئة، وتحدد الهيئة له مدة العمل على أساس معايير الأداء التي تتضمنها القرارات

⁴⁰⁴ نفس المرجع المادة 65.

⁴⁰⁵ عاطف علاونة، مرجع سابق، ص: 230.

⁴⁰⁶ المادة رقم 69 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

⁴⁰⁷ نفس المرجع المادة رقم 70.

والتعليمات.⁴⁰⁸ وسنعرض مهام الحافظ المتمثلة في الآتي:

- الاحتفاظ بموجودات وممتلكات التقاعد بصفته مؤمناً عليها نيابة عن المشتركين.
 - إبقاء موجودات أنظمة التقاعد مفصولة كلياً عن ممتلكاته الخاصة وغيرها من الممتلكات.
 - استقبال مساهمات الحكومة أو جهات التشغيل الأخرى، والموظفين طبقاً للقانون.
 - إعلام الهيئة ومدير الاستثمار باستلام المساهمات التقاعدية من وزارة المالية وجهات التشغيل الأخرى لحسابات المتقاعدين المفتوحة لديه، وذلك خلال أربعة أيام من استلامه المبالغ.
 - التأكد من أن الاستثمارات تتم وفقاً للتعليمات الصادرة عن مالكي الحسابات الفردية والسياسة الاستثمارية للهيئة.
 - إبلاغ الهيئة بقيمة الموجودات والإجراءات التقاعدية شهرياً على الأقل.
 - إعلام مجلس الإدارة بالمسائل المتعلقة بالموجودات الموضوعة لديه نيابة عن المشتركين في فترات زمنية تحدد من قبل المجلس.
 - تقديم خدمات أخرى لها علاقة بموجودات التقاعد والموافقة عليها بين كل من الهيئة والحافظ بما في ذلك الحد الأدنى المطلوب من العوائد.
 - صرف المنافع التقاعدية وفقاً لتعليمات الهيئة ضمن المواعيد المتفق عليها.⁴⁰⁹
- رابعاً: مدير الاستثمار ومهامه
- يعين مجلس إدارة الهيئة من خلال مناقصة مفتوحة وقانونية، مؤسسة مالية مرموقة مديرة للاستثمارات، وتحدد مدة العقد من قبل الهيئة وفقاً لقاعدة معايير الأداء الجيدة الواردة في الأنظمة والتعليمات. وسوف نعرض واجبات مدير الاستثمار وفق الآتي:
 - تقديم مجموعة من خيارات المحافظ المالية بشكل يتناسب وأوليات وسياسة لجنة الاستثمارات.
 - الاستثمار وفقاً لسياسة لجنة الاستثمارات واتباع أفضل السبل والوسائل بشأن ذلك.
 - تقديم التقارير والإعلام عن حافظة الاستثمارات وقيمتها وعائداتها وغير ذلك من المعلومات الإحصائية التي يمكن أن تطلب من قبل الحافظ أو مجلس الإدارة.
 - العمل على تقديم وتوفير إمكانية إعادة التأمين.
 - الإفصاح الكامل عن جميع الرسوم والعمولات وغيرها من المصاريف.⁴¹⁰
- خامساً: الرقابة
- نظم قانون التقاعد العام الرقابة والتدقيق بتعيين مدقق داخلي وخارجي، وذلك إضافة إلى إخضاعها

⁴⁰⁸ نفس المرجع المادة رقم 95.

⁴⁰⁹ المادة رقم 100 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

⁴¹⁰ نفس المرجع المادة رقم 108.

لرقابة ديوان الرقابة الإدارية والمالية بموجب أحكامه كونها من الهيئات العامة.⁴¹¹ وللموضوعية فإن ما قامت به اللجنة الوطنية بمشاركة البنك الدولي من خلال مسودة مشروع قانون التقاعد العام الذي تم عرضه أمام المجلس التشريعي اشتمل على ضرورة الرقابة من قبل المجلس التشريعي، إلا أن تدخلات أعضاء المجلس حددت الرقابة وفق مدقق داخلي وخارجي وفقاً لآخر ما صدر في القانون، وسوف نتناول تعيين ومهام كل من المدقق الداخلي والخارجي وفق الآتي:

1- المدقق الداخلي:

يجب على الهيئة تعيين مدقق داخلي متفرع يتصف بالنشاط والأمانة والنزهة والإخلاص والقدرة على القيام بالعمليات المالية للهيئة، وعليه أن يقوم بتحضير تقرير سنوي يقدم إلى المجلس طبقاً للقانون والأنظمة والقرارات والتعليمات.

2- المدقق الخارجي:

على المجلس أن يعين مدققاً خارجياً سنوياً من خلال مناقصة مفتوحة وعادلة طبقاً للشروط والتعليمات، ويبقى المدقق الخارجي السابق في موقعه إلى حين تعيين مدقق جديد وتسليمه المهام. وعلى المدقق الخارجي أن يقوم ويلتزم بالمعايير الآتية وهي:

- أ- أن يكون عضواً في إحدى معاهد أو جمعيات المدققين ذات السمعة الجيدة ومعترف بها.
- ب- أن يكون لديه خبرة لا تقل عن خمس سنوات كمدقق رئيسي لمؤسسات مالية كبيرة.
- ت- أن يكون مستقلاً عن الهيئة.

وعلى أعضاء المجلس وإدارة الهيئة تزويد المدقق الخارجي بجميع المعلومات والتوضيحات، وتأمين الوصول إلى السجلات والوثائق والسجلات المحاسبية وحسابات الهيئة، والتي يعتبرها المدقق ضرورية لتحضير أي تقرير يطلب منه وفقاً للقانون.⁴¹²

وعلى المدقق الخارجي أن يعد تقريراً سنوياً ببيانات مفصلة وأن يوضح من وجهة نظر المدقق ما يأتي:

- أ- إذا كانت البيانات المالية مقدمة بشكل عادل وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية.
- ب- إذا كانت تحويلات الهيئة قد تمت وفقاً لأحكام القانون والتعليمات.
- ت- إذا كان سجل الاستثمارات يعكس بشكل واقعي القيمة الحقيقية لموجودات الهيئة.
- ث- إذا كانت هناك أية مسائل ناقصة أو مطلوبة- من وجهة نظر المدقق الخارجي- رفعها إلى مجلس الإدارة ولفت نظر المجلس إليها.

وفي حال توفرقناعة لدى المدقق الخارجي أو شك بوجود أي خطأ أو إهمال في البيانات المالية التي وافق عليها المدقق الداخلي أو المدقق السابق، فعلى المدقق الخارجي وبدون تأخير أن يعلم المجلس بهذا الشأن، وفي هذه الحالات يجب على المدقق الخارجي أن يخرج بيانات مالية معدلة أو إجراء التعديل الضروري في التقرير

⁴¹¹ المادة 12 الفقرة 7 من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

⁴¹² المادة رقم 91 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

الفقرة الثانية: الإدارة التنفيذية

تختص الإدارة التنفيذية بتطبيق أحكام قوانين التقاعد ومراقبة تنفيذها. وحسب قانون التقاعد العام فإن كل صندوق من صناديق التقاعد الخاصة بالقوانين المختلفة له حساب خاص منفصل عن الصناديق الأخرى. ورغم ذلك، فإن فلسفة إدارة الهيئة تستند على أن تكون الإدارة العامة للصناديق مركزية وأن يتم تخصيص العمل في الأقسام حسب كل صندوق. وقد تم تصميم الهيكل التنظيمي والإداري للهيئة على هذا الأساس وفقاً للقانون ولما ترى فيه ضبط وإنجاز للمعاملات بشكل سليم. وفيما يلي نعرض الهيكل التنظيمي والإداري للهيئة مع التوصيف العام للإدارات الهامة والاختصاصات الواردة في الهيكل التنظيمي والإداري، وسنعرض في هذه الفقرة الإدارة التنفيذية من خلال عرض تعيين رئيس الهيئة ومهامه ومهام الوحدات الرئيسية وفق الآتي:

أولاً: تعيين الهيئة ومهامه

يتولى إدارة الهيئة بشكل مباشر رئيس متخصص في الشؤون المالية والاقتصادية وذو خبرة وكفاءة عالية وحسن السيرة والسمة والسلوك. ويعتبر المسئول التنفيذي الأعلى للهيئة.

ويعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه⁴¹⁴ ويكون رئيس الهيئة سكرتيراً للمجلس ويتولى إدارة الهيئة بشكل مباشر، ويقوم بالأعمال الإدارية طبقاً للقانون والأنظمة والتعليمات وقرارات وتوجيهات مجلس الإدارة.⁴¹⁵ وهذا ما سيقودنا إلى أهم الواجبات الملقاة على رئيس هيئة التقاعد والتي تتمثل بالمهام الآتية:

- الإشراف اليومي على إدارة الهيئة وموظفيها، ويعتبر جزء من هذه المسؤولية إصدار التعليمات والإجراءات المكتوبة والعينية المتعلقة بالهيئة ودوائرها وفروعها وأقسامها ومتابعة أنشطتها، وتحفظ هذه التعليمات في السجل العام وتعرض للإطلاع عليها من قبل المتقاعدين.

- تحديد قيمة وأهلية المنافع التقاعدية لمقدمي الطلبات وفقاً للقانون واللائحة الخاصة بذلك.

- إنشاء مجلس طبي لدراسة الحالة الخاصة بالعجز الصحي وغيرها من الحالات المحولة إليه بموافقة مجلس الإدارة.

- تقديم توصية إلى مجلس الإدارة بخصوص طلب إحدى البلديات أو مؤسسة حكومية أخرى الانضمام إلى نظام التقاعد الجديد وفقاً لأحكام القانون، وتقديم اقتراحات لمجلس الإدارة بشأن قبول البلديات

⁴¹³ نفس المرجع المادة رقم 93.

⁴¹⁴ نفس المرجع المادة رقم 56.

⁴¹⁵ عاطف علاونة، مرجع سابق، ص: 289.

الانضمام لنظام التقاعد والتأكد من تلبية الشروط المنصوص عليها في القانون.

- إعداد مشروع الموازنة السنوية والبيانات المالية الأخرى للهيئة وعرضها على مجلس الإدارة لإقرارها وتقديم تقرير ربعي عن تطورات تنفيذ الموازنة والمعوقات في تنفيذها أو في تنفيذ بعض منها وتقديم توصية في منتصف كل سنة عند ضرورة إعادة النظر في حجم وتوزيع الموازنة وإدخال التعديلات المطلوبة.

- تأمين تقييم إكتواري كل ثلاث سنوات والعمل على عرض نتائج الدراسة على مجلس الإدارة.

- تنفيذ السياسة الاستثمارية لمجلس الإدارة وإعطاء التعليمات المباشرة لكل من الحافظ ومدير/أو مديري الاستثمارات لتنفيذ هذه السياسة وفقاً لأحكام القانون.⁴¹⁶

ثانياً: مهام واختصاصات الوحدات والإدارات الرئيسية في هيئة التقاعد الفلسطينية

وسوف نتناول المهام وفق الهيكل التنظيمي لهيئة التقاعد كما يأتي:

1- وحدة الاستثمار:

تعد وحدة الاستثمار من أهم الوحدات في الهيئة وأكثرها حساسية وخطورة، وقد تطرق القانون في

جانب كبير إلى وضع آليات وتنظيم الاستثمار ويتبع مدير الوحدة دائرتين رئيسيتين وهما:

أ- دائرة الدراسات الاستثمارية.

ب- دائرة المتابعة والتقارير.

2- وحدة الشؤون القانونية:

نظراً لخصوصية الهيئة المهنية والقانونية التي تحتاج إلى الخبرة المتخصصة ومعرفة بالقانون وللدقة

المتناهية لتطبيق قوانين التقاعد بما يتوافق مع القرارات والتعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء ومجلس

الإدارة والإدارة العليا للهيئة. يتعين على الإدارة وجود وحدة للشؤون القانونية للهيئة، وكباقي الوحدات يتبع

وحدة الشؤون القانونية دائرتين رئيسيتين وهما:

أ- دائرة الدراسات والاستشارات القانونية.

ب- دائرة القضايا والمحاكم.

3- وحدة الرقابة الداخلية:

تتبع وحدة الرقابة الداخلية مباشرة لرئيس الهيئة. ويُلقب بالوحدة دائرتين رئيسيتين هما:

أ- دائرة الرقابة الشاملة.

ب- دائرة رقابة الأداء والجودة

4- وحدة التكنولوجيا والمعلومات:

نظراً لكم الهائل من المعلومات والمعاملات الموجودة في الهيئة والتي طالما تنمو بشكل متزايد، مما

يستوجب على الهيئة إنشاء وحدة خاصة للتكنولوجيا والمعلومات لتنظيم المعلومات وتصنيفها حسب

⁴¹⁶ المادة رقم 57 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

الحاجة ومتطلبات العمل والإدارة الحديثة. وكما يُلحق بها دائرتين رئيسيتين هما:

أ- دائرة البرمجة والمعلومات.

ب- دائرة النشر الإلكتروني والبنية التحتية.⁴¹⁷

5- وحدة الدراسات:

تحتاج مواضيع الضمان الاجتماعي وأنظمة التقاعد التخصص والخبرة في ذلك المجال وهي من المواضيع العصرية الحديثة التي تنظم المجتمعات وركن من أركان الاقتصاد الوطني لأي من الدول. ويشرف مسئول وحدة الدراسات على دائرتين رئيسيتين.

أ- دائرة الدراسات والتخطيط.

ب- دائرة الدراسات الإكتوارية

ثالثاً: الوكلاء المساعدون

1- مساعد رئيس الهيئة للشئون الفنية:

نظراً لأن هيئة التقاعد الفلسطينية هي الجهة التي تعمل على تطبيق قوانين التقاعد ومراقبة تطبيقها وتنفيذ أحكامها وكذا العمل وفقاً للقوانين المختلفة والتي تتعلق بعمل الهيئة أو لها صلة بعملها فإن الشئون الفنية في الهيئة تعتبر من أهم الإدارات المسؤولة عن تطبيق قوانين التقاعد في فلسطين واللوائح التنفيذية والداخلية الخاصة بكل منها من الناحية الفنية. كما وهي الجهة التي تقوم بكافة عمليات التسوية وصرف المستحقات المختلفة في الهيئة وفقاً لقوانين التقاعد المعمول بها والشروط والأوضاع الواردة فيها، وإن كل طاقات الهيئة هدفها أن تقوم هذه الجهة بأداء عملها ومهامها بصورة سليمة حيث أن إنجازها لعملها المتمثل في صرف مستحقات المنتفعين وورثتهم حسب القانون ويشغل مسئولية تلك الإدارة منصب مساعد رئيس الهيئة للشئون الفنية وهو ما يعادل "وكيل مساعد" حسب قانون الخدمة المدنية المعدل، ويكون مسئولاً عن ثلاث إدارات رئيسية، ويتم تقسيم العمل في كل إدارة إلى دوائر فنية متخصصة في التنفيذ حسب قوانين التقاعد سارية المفعول ويتم تفصيل الدوائر لكل إدارة في الرسم الهيكلي الخاص بالإدارة والخاصة بمساعد رئيس الهيئة للشئون الفنية، والإدارات العامة هي:

1- الإدارة العامة للتسوية والصرف.

2- الإدارة العامة للرواتب والمعاشات.

3- الإدارة العامة للشؤون المالية والمركز المالي.⁴¹⁸

2- مساعد رئيس الهيئة للشئون الإدارية والفروع:

نظراً لأعباء العمل وزيادة عدد المشتركين والمنتفعين لدى هيئة التقاعد الفلسطينية، فقد تعين على

⁴¹⁷ الهيكل التنظيمي لهيئة التقاعد الفلسطينية، المصادق عليه بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 12-30-31م وس ف في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ 2009/12/28.

⁴¹⁸ نفس المرجع.

الإدارة استحداث منصب مساعد رئيس الهيئة للشؤون الإدارية والفروع، وهو بمنصب "وكيل مساعد" حسب قانون الخدمة المدنية المعدل، كي يقوم بالتنسيق ومتابعة أعمال ومهام أربعة إدارات رئيسية وتشمل كل من:

1- الإدارة العامة لشؤون المكاتب والفروع.

2- الإدارة العامة للشؤون الإدارية.

3- الإدارة العامة للاشتراكات.

4- الإدارة العامة لخدمات المشتركين والمنتفعين.

المطلب الثاني: الواقع المالي لهيئة التقاعد الفلسطينية

وسوف نتناول الواقع المالي من خلال أموال الهيئة ومصروفاتها حيث أن أية مبالغ تذكر في هذه الأطروحة وفقاً لإحصائيات هيئة التقاعد هي مبالغ معتمدة بعملة الشيك، علماً أن قيمة الدولار الأمريكي تساوي 3,6 شيكل، وسيتم تقسيم هذا المطلب موزع على ثلاث فقرات: الفقرة الأولى أموال ومصروفات هيئة التقاعد، وفي الثانية الاشتراكات والمتقاعدين، وفي الثالثة الاستثمار، وفق الآتي:

الفقرة الأولى: أموال ومصروفات هيئة التقاعد

أولاً: أموال هيئة التقاعد

تتكون أموال صناديق التقاعد تحت إدارة الهيئة حسب تعليمات قانون التقاعد العام من المصادر الآتية:

1- الاشتراكات التي تقتطع شهرياً من رواتب المشتركين بأحكام هذه القوانين.

2- الاشتراكات التي تؤدبها الجهات المشغلة والتي تلتزم برواتب الموظفين.

3- حصيلة استثمارات أول الصناديق.

الموارد الأخرى الناتجة عن نشاط الهيئة.⁴¹⁹

ثانياً: مصروفات هيئة التقاعد

تتمثل المصروفات الرئيسية في الآتي:

1- المصروفات الإلزامية: وهي المصروفات المحددة حسب تعليمات القوانين المختلفة حيث يتم تصنيفها على المعاشات التقاعدية الشهرية لكل صندوق ومتجمد المعاش عن الفترة السابقة لانتظام المعاش الشهري والمكافآت (المبالغ الزائدة عن الحد الأقصى للمعاش) والمكافآت الناتجة عن الاستقالة، وأية مبالغ أخرى حسب نصوص القوانين، حيث تمثل هذه المصروفات الجزء الرئيسي والهام من مصروفات الهيئة.

⁴¹⁹ زاهي بن علي، مرجع سابق، ص: 85.

2-لمصروفات التشغيلية: وهي المصروفات اللازمة لقيام الهيئة بنشاطاتها التشغيلية مثل الرواتب والمحروقات والكهرباء والمياه والصيانة وما شابه ذلك.

3-المصروفات الرأسمالية: وهي المصروفات اللازمة لممارسة الهيئة لنشاطاتها خلال فترات مستقبلية طويلة مثال تلك المصروفات: المباني، السيارات، الأثاث...الخ.⁴²⁰

الفقرة الثانية: الاشتراكات والمتقاعدين

أولاً: اشتراكات الموظفين

تعتبر الاشتراكات هي العصب الأساسي في استدامة هيئة التقاعد كونها تعتبر مصدراً أساسياً لقيام هيئة التقاعد بالتزاماتها وفق أحكام القانون الذي يخضع إليه كل مشترك وهيئة التقاعد، وإن هذه الاشتراكات تودع في حسابات لأجل استثمارها وتنميتها وأوجد قانون التقاعد العام في نصوصه ما يفيد بتأسيس حسابات وفق الآتي:

1. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات المشتركين في نظام التقاعد السابق والمنتبثق عن قانون رقم "8" لسنة 1964 (نظام ال 10%).

2. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات ضباط وضباط صف والأفراد العاملين في قوى الأمن الفلسطيني وفقاً لقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لسنة 2004م.

3. حساب خاص يضم حقوق ومساهمات المشتركين في نظام التقاعد السابق والمنتبثق عن قانون التقاعد المدني رقم "34" لسنة 1959 (نظام ال 2%).

4. حساب خاص لأغراض "نظام المنافع المحددة" المنصوص عليه في هذا القانون.

حساب خاص ينشأ لأغراض "نظام المساهمات المحددة" المنصوص عليه في هذا القانون.

وتعفى عائدات استثمارات الهيئة ورواتب التقاعد من ضريبة الدخل، وتخضع مساهمات المشترك لضريبة الدخل. وتحصل الهيئة أموالها وفقاً لقوانين وأنظمة تحصيل الأموال العامة.⁴²¹

وتعتبر وزارة المالية المشغل الأساسي لتوريد الاشتراكات ولكن توريد الاشتراكات غير منتظم وتراكت الديون هذا ما سنوضحه لاحقاً وكون الاشتراكات للقطاع المدني والعسكري وستتناول عدد المشتركين والاشتراكات بشكل إجمالي لتوضيح هذه الاشتراكات ستولي كل قطاع تفصيل على حدة أما بالنسبة لإجمالي عدد المشتركين والاشتراكات للقطاع المدني يشمل اشتراكات قانون التأمين والمعاشات 8 لسنة 1964 والتقاعد العام 7 لسنة 2005 ومشتري قانون التقاعد المدني 34 لسنة 1959 كون اشتراكاته تورد إلى الخزينة وتتكفل في التزاماته والقطاع الأمني في قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004 والجدول التالي يوضح توزيع عدد المشتركين وإجمالي الاشتراكات بين القطاع المدني والقطاع الأمني لعام 2011

⁴²⁰ التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد الفلسطينية، لعام 2011.

⁴²¹ المواد 12 و13 و14 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

علما أن كافة المعلومات والجداول والرسومات تم تناوئها وفق التقرير الإحصائي للعام 2011 الصادرة عن هيئة التقاعد الفلسطينية.

جدول رقم (1) يوضح توزيع عدد المشتركين وإجمالي الاشتراكات بين القطاع المدني والقطاع الأمني لعام 2011.⁴²² ويتضح أن إجمالي عدد المشتركين حتى 2011/12/31 (228,143) مشترك من كافة الأنظمة وإجمالي الاشتراكات (1,053,192,809.59 شيكل) بما يعادل 292,553,558.22 بالدولار.

الاشتراكات (من يناير وحتى ديسمبر 2011)		النظام
الاشتراكات الشهرية	عدد المشتركين (الموظفين)	
585,529,348.97	78,541	إجمالي القطاع المدني
467,663,460.62	64,687	إجمالي القطاع الأمني
1,053,192,809.59	143,228	إجمالي جميع الأنظمة

ولأجل توضيح توزيع الاشتراكات بين القطاعين المدني والأمني يكون ذلك من خلال الرسم التوضيحي الآتي:

الشكل رقم (1) يوضح توزيع الاشتراكات بين القطاعين المدني والأمني لعام 2011.⁴²³



وسوف نتناول مشرقي واشتراكات القطاعين تفصيلا، حيث أن القطاع المدني يشمل قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، وقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964، وقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

والقطاع الأمني يشمل قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، وقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005.

وتشرف الهيئة على: قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 من الناحية الفنية، بينما تتحمل وزارة

⁴²² المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011، ص: 1.

⁴²³ نفس المرجع، ص: 1.

المالية الالتزامات المالية، ولا يوجد صندوق لهذا النظام، وتعتبر تكاليف التحويل (نقل الحقوق) والالتزامات باهظة الثمن.

أ- القطاع المدني:

استمرت اشتراكات متقاعدي منظمة التحرير الفلسطينية مشمولة ضمن مبالغ اشتراكات القطاع المدني عن سنوات الانتفاع الفعلية؛ دون سنوات التفرغ في منظمة التحرير وفصائلها المعتمدة وسنوات الأُسْر. ويتم احتساب قيمة التعويض النقدي عن سنوات التفرغ (حصة الموظف 10%+ حصة المشغل 12.5%) وتفيد في الحساب الخاص بالموظف لدى الهيئة.

وقد بلغ إجمالي قيمة التعويض النقدي (10%+12.5%) عن سنوات التفرغ أو الأُسْر المعتمدة 193,845,792.70 شيكل ما يعادل 53,846,053.53 بالدولار، وهي بمثابة اشتراكات، لم يتم توريدها حتى 2011/12/31.

وبلغت مبالغ الاشتراكات الواردة للهيئة (اشتراكات النظم التي يوجد لها صناديق) عن عام 2011، 81,229,634.22 شيكلاً ما يعادل 22,563,787.28 بالدولار، وباقي مبالغ الاشتراكات الغير مسددة تبلغ 504,299,714.75 شيكلاً ما يعادل 140,083,254.10 بالدولار. والجدول الآتي يوضح عدد المشتركين والاشتراكات في القطاع المدني.

جدول رقم (2) يوضح توزيع عدد المشتركين والاشتراكات للقطاع المدني لعام 2011:⁴²⁴

الاشتراكات (من يناير وحتى ديسمبر 2011)		القطاع المدني
الاشتراكات الشهرية	عدد المشتركين (الموظفين)	
400,547.98	5,542	نظام 2%
51,741,947.85	8,068	نظام 10% + 12.5%
533,787,401.12	70,473	نظام 9%+7% (منافع محددة + مساهمات محددة)
585,929,896.95	84,083	إجمالي القطاع المدني

أ- القطاع الأمني:

وتشمل قانون 2004/16: قانون قوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004، (لا يوجد صندوق للاشتراكات وتقوم الهيئة بالإدارة والإشراف على النواحي الفنية، والصرف يتم على حساب الخزينة العامة). وقانون 2005/7: قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، (يضم القطاعين المدني والأمني، بالنسبة للقطاع الأمني لا يوجد صندوق للاشتراكات وتقوم الهيئة بالإدارة والإشراف على النواحي الفنية، والصرف يتم

⁴²⁴ نفس المرجع، ص: 2.

على حساب الخزينة العامة). ولا يتم توريد اشتراكات عن أفراد قوى الأمن الفلسطيني الخاضعين للأنظمة المختلفة.

أما مبالغ الاشتراكات الواردة للهيئة عن عام 2011 تُجسّد بأربع دفعات بلغت قيمتها 70,339,274.66 شيكلاً ما يعادل 19,538,687.41 بالدولار، وباقي مبالغ الاشتراكات غير المسددة تبلغ 397,324,185.96 شيكلاً ما يعادل 110,367,829.43 بالدولار، عن سنة 2011.

جدول رقم (3) يوضح توزيع عدد المشتركين والاشتراكات للقطاع الأمني لعام 2011:⁴²⁵

الاشتراكات (من يناير وحتى ديسمبر 2011)		القطاع الأمني
الاشتراكات الشهرية	عدد المشتركين (الموظفين)	
16,757,803.61	1,371	قانون 2004/16
450,905,657.01	63,316	قانون 2005/7 (منافع محددة+ مساهمات محددة)
467,663,460.62	64,687	إجمالي القطاع الأمني

يلاحظ مما سبق أن هيئة التقاعد لديها أرقام وإدارة ولكن تتولى وزارة المالية الصرف للتقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 وقوى الأمن ومنظمة التحرير ولا تورد الاشتراكات الخاصة بباقي الأنظمة. إن كل من التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 والتقاعد العام رقم 7 لسنة 2005. وبلغت الاشتراكات غير المسددة عن القطاع المدني (50,299,714,75) والاشتراكات غير المسددة عن قوى الأمن (397,324,185,60).

ثانياً: متقاعدو هيئة التقاعد الفلسطينية

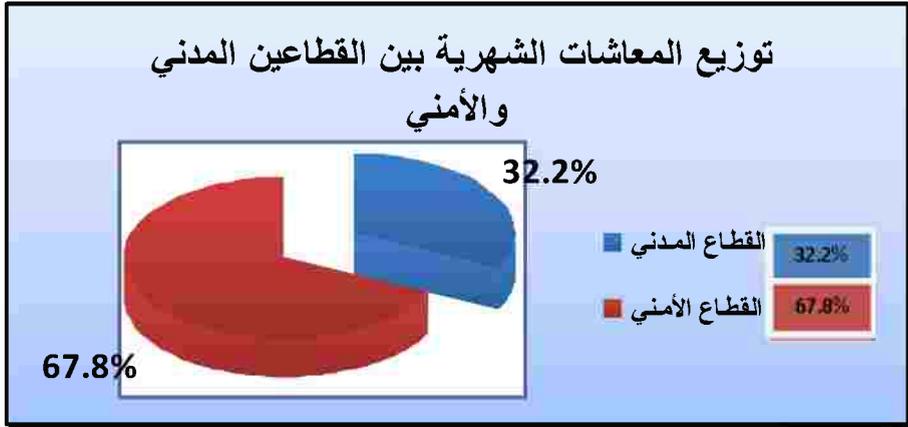
ويشمل إجمالي عدد المتقاعدين وإجمالي المعاشات المصروفة لهم أولورثتهم ضمن القطاعين المدني والأمني، أي الخاضعين لقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم 16 لسنة 2004 وقانون التقاعد العام رقم 7 لعام 2005، حيث بلغ العدد الإجمالي للمتقاعدين 16,906 موزعي على القطاع المدني والبالغ عددهم 8,725 والقطاع الأمني 8,181، وبلغت إجمالي معاشاتهم الشهرية 646,110,203.00 شيكلاً ما يعادل 179,475,056.34 بالدولار موزعة ما بين القطاع المدني والأمني، حيث بلغت تكلفة المعاشات الشهرية للقطاع المدني بالشيكال 207,888,697.00 بما يعادل 57,746,860.28 بالدولار، وبلغت المعاشات الشهرية للقطاع الأمني بالشيكال 438,221,506.00 بما يعادل 121,728,196.00 بالدولار، وذلك حتى تاريخ 2011/12/31، ويلاحظ من خلال قراءة هذه الأرقام أن

⁴²⁵ المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011، ص: 3.

معاشات قوى الأمن تصل إلى ما يقارب ضعف معاشات القطاع المدني رغم تقارب أعداد المتقاعدين ويعود ذلك إلى سخاء أنظمة التقاعد في قوى الأمن.

والرسم التوضيحي التالي يمثل توزيع المعاشات بين القطاعين المدني والأمني حيث بلغت نسبة القطاع المدني 32.2%، بينما بلغت نسبة القطاع الأمني 67.8%.

الشكل رقم (2) يوضح توزيع المعاشات بين القطاعين المدني والمدني لعام 2011:⁴²⁶



وقد بلغت إجمالي المعاشات المصروفة لكافة متقاعدي هيئة التقاعد الفلسطينية لكافة الأنظمة 237,224,668.84، علماً أن متقاعدي منظمة التحرير الفلسطينية (م.ت.ف) يصرف لهم معاشات تقاعدية عن طريق وزارة المالية على حساب الهيئة، وفقاً للمادة رقم 110 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، علماً بأن الهيئة تشرف على تلك الفئة من الناحية الفنية والإدارية.

ومتقاعدي م.ت.ف تم تسوية معاشاتهم حسب النظام الخاضعين له سواء خاضعين لقانون التأمين والمعاشات 1964/8، أو لقانون التقاعد العام 2005/7.

وهذه البيانات في الجدول أعلاه تمثل عدد المتقاعدين المدنيين حتى نهاية ديسمبر 2011. وتمثل المعاشات الشهرية قيمة المبالغ المصروفة للمتقاعدين أو وريثهم عن سنة 2011 بالكامل، الفترة من يناير وحتى ديسمبر 2011.

ويلغ متوسط المعاش لكل نظام وفق الآتي:

أ- متوسط المعاشات للشهر الواحد لمتقاعدي قانون 1964/8 = (14,652,471.75) شيكل، ومتوسط المعاش السنوي للفرد = (22,933.30) شيكل، ومتوسط المعاش الشهري للفرد = (1,911.11) شيكل.

ب- متوسط المعاشات للشهر الواحد لمتقاعدي قانون 2005/7 = (400,572.17) شيكل، ومتوسط المعاش

⁴²⁶ المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011، ص: 4.

السني للفرد = (11,310.27) شيكل، ومتوسط المعاش الشهري للفرد = (942.52) شيكل.
ت- متوسط المعاشات للشهر الواحد لمتقاعدي منظمة التحرير الفلسطينية = (2,271,014.20) شيكل،
ومتوسط المعاش السنوي للفرد = (43,052.40) شيكل، ومتوسط المعاش الشهري للفرد = (3,587.70) شيكل.
أما متقاعدو قوى الأمن فقد بلغت إجمالي معاشاتهم الشهرية 438,221,506,00 ويشمل ذلك المبالغ
المصروفة للمتقاعدين أو ورثتهم عن سنة 2011 بالكامل عن الفترة من يناير وحتى ديسمبر 2011.
والمبالغ المصروفة لمتقاعدي القطاع الأمني أعلاه تشمل (المعاشات الشهرية، مبلغ التأمين، متجمد
المعاش، منحة 3 شهور، ومصارييف الجنائة). وبلغ متوسط المعاش لكل نظام وفق الآتي:
أ- متوسط المعاشات للشهر الواحد لمتقاعدي قانون 2004/16 = (32,143,288.17) شيكلاً، ومتوسط
المعاش السنوي للفرد = (57,296.41) شيكلاً، ومتوسط المعاش الشهري للفرد = (4,774.70) شيكلاً.
ب- متوسط المعاشات للشهر الواحد لمتقاعدي قانون 2005/7 = (4,375,170.70) شيكل، ومتوسط
المعاش السنوي للفرد = (36,233.30) شيكلاً، ومتوسط المعاش الشهري للفرد = (3,019.44) شيكلاً.
ويلاحظ من خلال قراءة الأرقام أن هناك تفاوت في متوسط المعاش الشهري في القطاع المدني ما بين
أنظمتيه المختلفة من جهة حيث يصل متوسط المعاش الشهري للفرد الواحد من أفراد منظمة التحرير إلى
ثلاثة أضعاف الفرد الواحد من الخاضعين لأحكام قانون التأمين والمعاشات المدني وقانون التقاعد العام.
ومن جهة أخرى فإن متوسط المعاش الشهري لأفراد قوى الأمن بلغ قرابة الخمسة أضعاف من أفراد التقاعد
المدني وهذا التفاوت يعتبر من الإشكاليات الهامة التي سيتولى البحث دراستها لأجل معالجتها والحد من
التفاوت ما بين الأنظمة والأفراد.

ثالثاً: متقاعدون على حساب خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية

وتشمل: متقاعدي الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين:

بموجب أحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11
لسنة 2004، وتتولى هيئة التقاعد الإدارة والإشراف على النواحي الفنية، ويتم صرف المعاشات عن طريق
وزارة المالية بموجب القوانين أنفة الذكر، حيث تتحمل خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية وخاطبت هيئة
التقاعد وزارة المالية بإيقاف الصرف لمتقاعدي هذه الفئة الذين لم يتم تسوية معاشاتهم، أو أخطارهم
بضرورة تقديم طلبات صرف للهيئة حتى يتم تسوية مستحقاتهم وفقاً للقانون. والجدول التالي يوضح الأعداد
والمبالغ التي تصرف لهم شهرياً:

جدول رقم (4) يوضح توزيع عدد متقاعدي الوزراء وأعضاء المجلس التشريعي والمحافظين لعام 2011
والمبالغ الشهرية التي تصرف لهم: ⁴²⁷ (المصدر: وزارة المالية - دائرة الرواتب العامة).

⁴²⁷ نفس المرجع، ص: 7.

المبلغ بالشيكل	العدد	الفئة
328,914.12	43	متقاعدو الوزراء السابقون
29,060	3	متقاعدو اللجنة التنفيذية
630,027.64	59	متقاعدو أعضاء المجلس التشريعي
97,482.56	11	متقاعدو المحافظين
1,085,484.32	116	الإجمالي

رابعاً: المبالغ المصروفة دفعة واحدة (غير المعاشات الشهرية)

تتحمل مبالغ الدفعة الواحدة في مبالغ التأمين ومتجمد المعاش أي المعاش الذي لم يصرف عن فترات سابقة ومنحه الثلاث شهور ومصاريف الجنائز ومكافأة نهاية الخدمة ومكافأة المدة الزائدة عن 28 عاماً حيث بلغت في القطاع المدني (34,755,045.00)، وبلغت في القطاع الأمني (15,255,612.00).

وهذه المبالغ من المبالغ التي تمنح للمتقاعدين بتفاوت وبعض الأنظمة لا تقدم من هذه الامتيازات سوى مصاريف الجنائز كقانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 نظراً لسخاء الأنظمة الأخرى، والشكل التالي يوضح توزيع مبالغ الدفعة الواحدة حسب قانون التأمين والمعاشات المدني.

الشكل رقم (3) يوضح توزيع المبالغ المصروفة دفعة واحدة للقطاع المدني حسب قانون 1964/8 لعام 2011.⁴²⁸

⁴²⁸ المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011، ص: 11.

توزيع المبالغ المصروفة لمتقاعدي القطاع المدني (غير المعاشات الشهرية)
على قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964



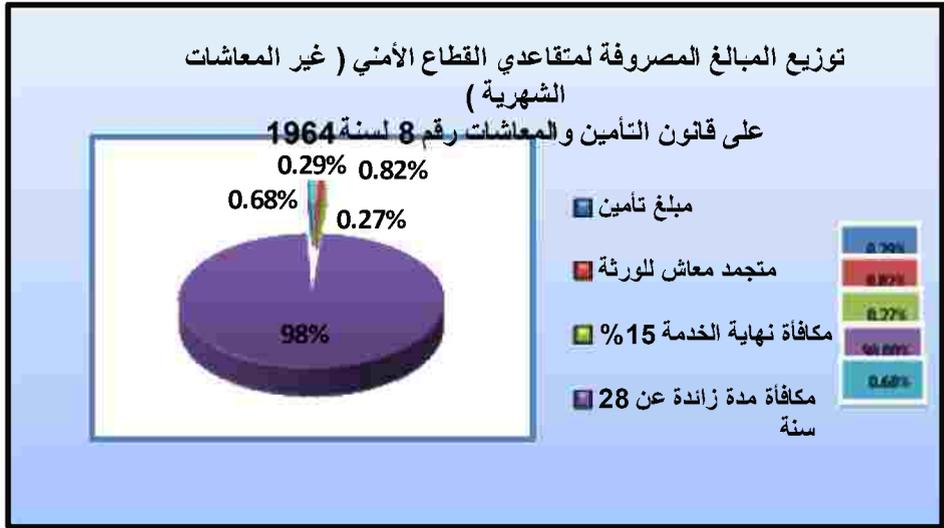
30.50%

69.50%

وقد تم تناول هذا الشكل كعينة لتوضيح حجم المبالغ المصروفة تحت مسمى الدفعة الواحدة وخاصة مبلغ التأمين الذي يصرف وفق أسس قانونية ومنح هذا الامتياز حالة إصابة المنتفعين بأحكام هذا القانون وغيره عدا قانون التقاعد المدني الأردني 34 لسنة 1959 الذي لا يوجد فيه مثل هذا الامتياز، وتصرف المبالغ حالة الإصابة بالعجز أو الوفاة مهما بلغت مدة الخدمة وفقا لما تم شرحه بأحكام القوانين.

أما مصاريف الدفعة الواحدة لقوى الأمن والتي تبين من خلال عرضها النسبة المرتفعة لمبلغ التأمين الذي يصرف لقوى الأمن بموجب أحكام قانون التقاعد العام حيث بلغت قرابة تسعين في المائة من مصاريف الدفعة الواحدة.

أما بخصوص المكافأة والتي تصرف بموجب أنظمة التقاعد السارية عدا قانون التقاعد المدني 34 لسنة 1959 والذي لا يوجد فيه صرف مكافآت، فهي تشكل في الأنظمة الأخرى نسبة مالية مرتفعة وخاصة في المدة الزائدة عن ثمانية وعشرين سنة خدمة، وتم اختيارها ما يصرف من المكافآت لقوى الأمن حسب قانون 8 لسنة 1964 كعينة لتوضيح مدى إشكالية هذا الموضوع، والرسم التوضيحي الآتي يوضح توزيع المبالغ المصروفة دفعة واحدة للقطاع الأمني حسب قانون 1964/8 للعام 2011.



وهذا ما ستوليه الدراسة اهتماماً لما له من آثار مالية على صناديق التقاعد من جهة، وعلى جموع المتقاعدين من جهة أخرى كونه يفتقد لمبدأ المساواة والعدالة لتمتع فئة دون فئة أخرى بهذا الامتياز.

خامساً: الاشتراكات وفوائد التأخير المستحقة على وزارة المالية

أ) تلتزم وزارة المالية (الخزينة العامة) طبقاً للمادة رقم (8) لسنة 1964 بتوريد مبالغ الاشتراكات شهرياً حتى الخامس من انتهاء الشهر، وفوائد تأخير عن المدد التي تزيد عن هذا التاريخ.

ب) بلغت الفوائد المستحقة على وزارة المالية لصالح هيئة التقاعد الفلسطينية والنتيجة عن التأخير في توريد مبالغ الاشتراكات وأقساط القروض المترتبة حتى 31 ديسمبر 2011 مبلغاً إجمالياً وقدره (480,859,429.98) شيكلاً جديداً، حسب نسبة الفائدة القانونية بواقع 4.50% سنوياً على الاشتراكات المستحقة ما قبل 2008، كما وبلغت الفوائد وغرامات التأخير مبلغاً قدره (96,423,770.62) شيكلاً حسب سعر الليبرال لعام 2011 وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام 2005.

ج) إن هيئة التقاعد الفلسطينية تعطي اهتماماً بالغاً لمتابعة موضوع في توريد مبالغ الاشتراكات وأقساط القروض المستحقة على وزارة المالية بشكل دوري ومستمر مع الإشارة بشكل واضح إلى خطورة الموقف وانعكاساته السلبية على المركز المالي واستثمارات الهيئة وحقوق المنتفعين، خاصة أن هذه الإيرادات تمثل

الإيراد الرئيسي للهيئة العامة للتأمين والمعاشات (حيث تزيد عن 90% من إجمالي موارد الهيئة المختلفة).

سادساً: إيرادات فوائد القروض

يتم منح قروض للموظفين المنتفعين بأحكام قوانين هيئة التقاعد الفلسطينية وبفائدة قدرها 8% سنوياً. وقد بلغت إيرادات فوائد الاستثمار في مجال منح القروض للموظفين المنتفعين خلال عام الميزانية 2011 مبلغاً وقدره (4,182,134) شيكلاً.

الفقرة الثالثة: الاستثمار

وسوف نتناول أحوال خطط التقاعد والسياسة العامة للاستثمار وهيكل إدارة الاستثمار وفق الآتي:

أولاً: أصول خطة التقاعد والسياسة الاستثمارية المتبعة في إدارة تلك الأصول واستثمارها

- 1- ضرورة وجود أنظمة رقابة فعالة لتخفيض المخاطر على استثمار أصول التقاعد.
- 2- ضرورة الإفصاح عن السياسة الاستثمارية لتمكين المشتركين في خطة التقاعد من الاطلاع عليها وذلك لتوفي حماية أكبر لمشتركي الخطة.

3- ضرورة وجود لجنة لتقديم الاستشارات الاستثمارية بشأن السياسة الاستثمارية لهيئة التقاعد بالإضافة إلى مراجعة مخاطر الاستثمارات وإعلام هيئة التقاعد عن نشاطات كل من المحافظ ودير الاستثمارات والتأكد من استثمار أصول التقاعد بكفاءة عالية، كما يجب أن تكون اللجنة على قدر كبير من المهنية والقدرة على العمل بأعلى درجات الكفاءة.⁴³⁰

ثانياً: السياسات العامة لاستثمارات الهيئة

ترتكز السياسات الاستثمارية للهيئة على النقاط التالية:

- 1- تجنب المضاربة في الأسواق المالية والابتعاد عن الأدوات الاستثمارية ذات المخاطر العالية.
- 2- عدم الاستثمار في الأسواق المالية التي تتسم بنسبة مخاطرة عالية والتي تكون عرضة للتقلبات المستمرة.

3- مراعاة تنوع المحفظة الاستثمارية للهيئة بحيث يتم الاستثمار في السوق المحلية والأسواق العالمية من خلال الأدوات الاستثمارية المناسبة.

4- توفير السيولة النقدية اللازمة لسداد التزامات الهيئة المالية تجاه المستحقين من الخاضعين لأحكام قوانين التقاعد السارية.

5- ضرورة مراعاة تاريخ استحقاق الاستثمارات بحيث تكون متنوعة وذات آجال مختلفة تمكن الهيئة من توفير السيولة عند الضرورة.

6- أهمية دراسة وتحليل العروض الاستثمارية بشكل جيد مع تحليل نسبة المخاطر المتعلقة بكل

⁴³⁰ Perrin, Towers, 2002, "Worldwide Pay & Benefits", international Journal, pp 88-92.

استثمار.

ثالثاً: هيكل إدارة استثمارات أموال الهيئة حسب تعليمات قانون التقاعد العام

1- لجنة الاستثمار: وهي اللجنة المشكلة داخل الهيئة والمكلفة بدراسة الأوضاع الاستثمارية وتقديم توصياتها بشأن السياسة الاستثمارية لهيئة التقاعد بالإضافة إلى مراجعة مخاطر الاستثمارات وإعلام هيئة التقاعد عن نشاطات كل من الحافظ ومدير الاستثمارات.

2- مدير الاستثمارات: وهو الشخص أو المؤسسة المالية المختصة الذي يعين من قبل الهيئة ليتولى إدارة استثمار أموال الهيئة حسب تعليمات مجلس الإدارة وفقاً لأفضل الممارسات.

3- الحافظ: وهو البنك أو المؤسسة المالية التي يتم تعيينها من قبل مجلس إدارة الهيئة لحفظ وإدارة أموال وممتلكات الهيئة وفقاً لتعليمات مجلس الإدارة. (السياسات والضوابط العامة لاستثمار أموال الهيئة).⁴³¹

رابعاً: استثمارات الهيئة

- الاستثمارات الخارجية:

1- في محافظ الأوراق المالية - نيويورك.

2- في بنك HSBC سويسرا.

- الاستثمارات الداخلية:

1- شركة الكهرباء - غزة.

2- شركة غزة الأهلية للتأمين.

3- بنك فلسطين المحدود.

4- مصانع الزيوت النباتية - نابلس.

5- شركة الشرق الأوسط لصناعة الأدوية ومستحضرات التجميل.

6- شركة توليد الطاقة الفلسطينية.

7- الأراضي والعقارات.

⁴³¹ David, S, Thomas & LLene, Ferenez. 2002. plan fiduciary responsibilities :making investment decision after enron. employee benefit plan review

خاتمة الفصل الثاني

كان من خلال تناول قطاعي قوى الأمن والعمل بيان للقانون الخاص بكل فئة ومن خلال تناول الواقع المؤسساتي وعرض الواقع الإداري والوضع المالي، حيث ظهر أن قوى الأمن تتمتع بامتيازات تفوق أنظمة في بلدان أخرى، وإن كانت تستحق ذلك، ولكن لأبد من الحفاظ على التوازن المالي لأنظمة التقاعد حتى تتمكن من الاستمرار في تقديم حقوق هذه الفئات والعمل على ضمان الديمومة لأجل البقاء وتناوب الأجيال جيلا بعد جيل إذ أن ما يعرف من معاشات اليوم هو مساهمات موظفي اليوم ولابد من تأمين توازن مالي وديمومة للأجيال التي تلي، وأظهر أن قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن من خلال الحقوق التي يتضمنها هذا القانون يحظون بسخاء في جوانب عدة، ورغم أن بعضها تناوله التعديل ولكن يبقى ما هو ملاحظ من جوانب السخاء في كل من مبالغ الدفعة الواحدة المتمثل في المكافأة للسنوات التي تزيد عن عشرين عاما ومبالغ التأمين التي تصرف في حالي العجز والوفاء وخاصة إذا كان أي منها ناجم عن العمل أو بسببه ولكن الأمر رغم أهميته بمكان، إلا أن نقل الفئة التي تقل من خمس وأربعين عام بتاريخ 2006/9/1 وفق آخر تعديل سيكون له الأثر في تخفيف الخطر الذي يهدد عدم توازن هذا القانون المالي.

وبدا من خلال تناول القرار بقانون الذي منح افراد قوى الأمن معاش تقاعدي بنسبة 100% السخاء واللاتوازن وعدم المساواة وترك آثار سلبية على كل من خزينة الدولة وهيئة التقاعد. وفيما يخص القطاع العمالي بعد تناول قانون العمل وما يشمله من تنظيم للحقوق الخاصة بالطبقة العاملة والذي حدد من التزامات صاحب العمل وهو ما يستدعي إعادة النظر في هذا القانون بما يحقق التوازن وتحقيق أهدافه من حيث التعويض عن العجز الدائم والمؤقت واجبات صاحب العمل عند إصابة العمل وصرف مكافأة نهاية الخدمة، وتبين من خلال ذلك أن قانون العمل يخضع له من يسجل رسميا لدى وزارة العمل.

أما القطاع غير المهيكل لا يحظى يمثل هذه الرعاية من جهة والواقع الحالي لا يوجد دور رقابي يفرض أية عقوبات على أصحاب العمل عند المخالفة.

أما القوانين التي ترتبط به فهي منظمة بموجب أنظمة خاصة وتحظى بامتيازات تهم الفئات التي تشملها هذه القوانين.

وحول الواقع المؤسساتي بدأ أن الواقع الإداري منظم من ناحية النصوص وستتناول تحليله في فصل لاحق، أما الواقع المالي ظهر من خلاله تراكم ديون وزارة المالية وعدم وفائها بالتزاماتها إضافة إلى ما تم عرضه بالأرقام التي تتجاوز عن الواقع الطبيعي في كل من مبالغ التأمين والمكافآت وبهذا فإن قانون قوى الأمن بسخائه وقانون العمل بعدم الالتزام بأحكامه وإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية بقي واقع القطاع العمالي غير منظم وقطاع قوى الأمن غير قادر على التوازن والديمومة.

خاتمة القسم الأول

بعد تناول الواقع القانوني لقطاع التقاعد والواقع المؤسسي لهيئة التقاعد ثم التعرف على تفاصيل القوانين التي تخضع لأحكام كل منها كهيئة مستقلة عن الأخرى وتمتاز بامتيازات تختلف عن الأخرى وامتزجت فيها معاني لا تعطي صورة عن حماية اجتماعية إذ أن لكل قانون من هذه القوانين اتجاه قطاعي محدد، وترك العديد من الفئات خارج هذه الأطر حيث أن هذه الأطر القانونية تحفظ حقوق القطاع العام من مدنيين وقوى أمن وجزءاً من الطبقة العاملة وباقى الفئات لا يجد جهات أخرى ترعاها وتعتمد على مساعداتها والمعونات التي لا تلبى الحاجات الضرورية لحساب الموظفين وخاصة في حالات المرض والعجز أو وفاة المعيل، وقد تبين أن قانون التقاعد المدني 34 لسنة 1959 هو الأضعف في هذه الحلقة من حيث الحماية كونه يشترط عشر سنوات خدمة لاستحقاق معاش العجز الصحي أو الوفاة وان هذا القانون المشار إليه لازال سارياً بحق موظفين ويتناقض في نظرتهم من حيث صرف الحقوق كونه يعتمد على مساهمات بنسبة 2% فقط ويصل الحد الأعلى في المعاش التقاعدي نسبة 75% كأعلى نسبة في كافة القطاعات ويورث كامل الراتب بغض النظر عن عدد أفراد الأسرة وحاجاتها. وهذا القانون ألقى على عاتق الخزينة العبء المالي بتوارثه كافة الخدمات الناجمة عن فترة الخدمة في ظل الاحتلال ومن أخضع لأحكامه من موظفين منظمة التحرير الفلسطينية ولغياب صندوق مستقل تزداد معاشات المتقاعدين شهرياً وتزداد معاشات العاملين كذلك، ويستمر الصرف المالي للمتقاعدين من نفس الجهة رغم أن الذي يتولى إدارة هذا القانون حالياً لجنة مكونة من هيئة التقاعد الفلسطينية ولزالت وزارة المالية تقوم بدفع المعاشات وهذا ما يؤكد عدم التوازن المالي وبالتالي عدم قدرته على الديمومة بتقديم التزاماته لمن يخضعون لأحكامه رغم إخضاع القسم الأكبر إلى قانون التقاعد العام، وتبين أن قانون التأمين والمعاشات يحظى بمساهمات مرتفعة بالنسبة لغيره، إذ تبلغ 22.5% ما بين حصة المنتفع وجهة التشغيل وان هذا القانون يحقق نوعاً من الكرامة للخاضعين لأحكامه إذ يوفر للمنتفع في حالتي العجز الصحي والوفاة. إلا أن قانون التأمين والمعاشات بالغ في صرف الحقوق من هذا الجانب إذ يمنح من يصاب بعجز صحي أو وفاة طبيعية مبلغ تأمين، وإذا ما أصيب المنتفع بعجز صحي أو توفاه الله بعلة ناتجة عن العمل يصرف له أو لورثته مبلغ تأمين ونصف ويمنح مكافأة نهاية الخدمة عن كل عام بعد العام الثامن والعشرين من الخدمات المقبولة للتقاعد. وأكد التقييم الإكتواري أن هذا القانون يمتاز بسخاء يفوق ما تقدمه أنظمة المنطقة في الشرق الأوسط وما تقدمه بعض أنظمة الدول المتقدمة وان نسبة المساهمات غير كافية لقاء ما يقدمه من منافع للمنتفعين بأحكامه. وتبين أن قانون التأمين والمعاشات المدني لقوى الأمن الذي يعتبر استنساخاً لقانون التأمين والمعاشات السابق الذكر لكنه أكثر سخاءً من حيث نسب المكافآت والمعاشات ومبالغ التأمين. وبما أن التقييم الإكتواري السابق أفاد بعدم قدرة التأمين

والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 على تحقيق التوازن المالي وبالتالي عدم الديمومة وهذا ما يشكل خطرا يدهم هذه الأنظمة، وتبين أيضاً إن هذه الأنظمة مجتمعة تضمنت تنظيم التقاعد المبكر والذي يعتبر استثناء عن الأصل بشروط ميسرة بل وزاد على ذلك بعض القرارات بقوانين كقرار إحالة قوى الأمن على كامل الراتب ومنح مجلس الوزراء صلاحية الإحالة على التقاعد المبكر للموظفين دون أن ينتقص من مستحقاتهم ولهذا الأمر آثار مالية على كافة الجهات الخاصة بإدارة القطاع التقاعدي. ويتناول قانون العمل الذي يهتم القطاع العمالي والذي تبين أن ما يقدمه من حقوق للعمال لا يشكل إلا نسبة قليلة بالنسبة لما يقدم في أنظمة القطاع العام كونه يقتصر على صرف المكافأة المقطوعة وأن الطبقة العاملة التي تخضع لأحكامه هي التي ينطبق عليها هذا النظام، وأصحاب العمل المسجلين وتقوم وزارة العمل بالمتابعة بقدر إمكانياتها لعدم قدرتها على إلزام كافة القطاعات ما يساهم في التهرب من قبل بعض أصحاب العمل من التزامهم، وقانوننا فيما يتعلق بصرف التعويضات والعلاج فإن هذا يقع على عاتق أصحاب العمل مباشرة وليس من خلال مؤسسة يؤمن العمال من خلالها وهذا يجعل أصحاب العمل بمنأى عن التسجيل الرسمي ما يجعل هذه الطبقة لا تحظى بالرعاية المطلوبة أو التي تستحق. وبعد عرض واقع الأنظمة السابقة وتحليل أحكامها جاء قانون التقاعد العام الذي استهدف إصلاح قطاع التقاعد وأخذ بجانبه الإصلاح في شموله لفئة عمرية محددة وترك الآخرين على أنظمتهم السابقة، وسمح لمؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص والخاضعين لأحكام قانون العمل والهيئات المحلية جوازاً بالانضمام لهيئة التقاعد وليس على سبيل الإلزام إلى أن جاء القرار بقانون بتاريخ 2007/08/23 بحذف كلمة يجوز، ولكن بقي الأمر على حاله ولم يلتزم أصحاب المؤسسات والقطاع الخاص. لأسباب تخص مصالحهم الخاصة ولمعرفتهم بالواقع المالي لهيئة التقاعد الفلسطينية إضافة لعدم وجود جهة تلزمهم بالتنفيذ. وتبين أن قانون التقاعد العام أحدث إصلاحاً لا بأس به في القطاع العام بتوحيد الأنظمة وواقتصر ذلك على من هم دون الخامسة والأربعين وشمل منافع محددة بخصوص المعاشات التقاعدية بشكل عام ومعاشات العجز والوفاء بشكل خاص كما شمل نظاماً جديداً عرف باسم نظام المساهمات المحددة كنظام الادخار. ومن النصوص الهامة والحديثة في متنه تعيين حافظ ومديراً للاستثمار، تم ذلك بالفعل وهذا لأجل الحفاظ على أموال هيئة التقاعد وتنميتها بواسطة الاستثمارات بعد توجهات مدير الاستثمار، ولأجل تقييم القانون تقييماً مهنياً يحتاج الأمر لدراسة اكتوارية لم تتوفر بعد رغم إلزام القانون هيئة التقاعد بإجراء مثل هذه الدراسة كل ثلاث سنوات، ولعدم اشتراك مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص في الحماية الاجتماعية وضخ الأموال من خلال العاملين في النظام ولعدم التزام وزارة المالية بتوريد الاشتراكات كونها جهة التشغيل الأساسية إضافة إلى عدم قدرة وزارة العمل على إلزام الجميع بتطبيق قانون العمل ووجود فئات متعددة تمارس عملاً غير منظم ولأجل توفير حماية اجتماعية أوسع ولأجل ضمان توازن مالي كون كافة الأنظمة سائلة الذكر تفتقر لتوازن المالي وتخضع لتهديد خطر عدم الديمومة فإن القطاع التقاعدي المنظم معرض للمخاطر فكيف إذا ما تعلق الأمر بالقطاع المشتت وغير المنظم. وانطلاقاً من الواقع التقاعدي لا بد من البحث عن سبل إصلاح هذا القطاع التقاعد في شتى مجالاته وفق الواقع الفلسطيني وانسجاماً مع الإصلاح العالمي حيث أصبح موضوع التقاعد وإصلاحه حالة عالمية.