

مقدمة عامة

يعتبر الواقع التقاعدي في فلسطين جزءاً لا يتجزأ من الواقع العام، وقد تأثر بالمؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي عرفتھا الحالة الفلسطينية على امتداد العقود الأخيرة، وهكذا كانت التشريعات التي عرفھا قطاع التقاعد متعددة المصادر، وارتبط كل تشريع بظروف المرحلة التي صدر فيها هذا التشريع.

ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية جزءاً من منظوماتها التقاعدية عن الإدارات السابقة التي تعاقبت على تسيير الشأن الفلسطيني كما أنها قامت بإصدار تشريعات جديدة بعد عام 1996 وهو العام الذي ارتبط بانعقاد أول مجلس تشريعي فلسطيني في الداخل بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية فوق جزء من أرض فلسطين التاريخية في الضفة الغربية وقطاع غزة وزاد ذلك من تعدد وتشعب وأحياناً تباين هذه التشريعات التي لا زال جلھا سارياً في الشأن التقاعدي.

هذه القوانين والأنظمة المتعددة والمتشعبة سيتناولها هذا البحث وفق أهميتها حيث سيتم التركيز على القطاع التقاعدي في الوظيفة العمومية وكذا في القطاع الخاص، سنقوم في هذا البحث بإعطاء نبذة عن هذه القوانين التي بدأ سريانها مع أول مرسوم أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات تجنباً لإحداث فراغ قانوني لهذا الشأن، دون أن ننسى القوانين والأوامر العسكرية التي كانت سارية قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، وفي هذا المجال يبقى قانون التقاعد المدني 34 لسنة 59 الساري في الضفة الغربية والذي يعرف بقانون التقاعد المدني الأردني وهو الأبرز في هذا المجال، ووفق هذا القانون الذي كان يدار من قبل وزارة المالية كانت الحقوق تسوى فيه من قبل لجنة تشكل من كبار موظفي وزارة المالية حيث كانت اشتراكات الخاضعين له تودع في حساب الخزينة مباشرة وكانت رواتب المتقاعدين تعتبر من ضمن رواتب الموظفين، بمعنى أن كل موظف متقاعد يستمر صرف راتبه من الخزينة نفس الشيء بالنسبة لكل موظف جديد يضاف راتبه هو الآخر لحساب الخزينة ما شكل عبئاً على الخزينة وأثقل كاهلها، حيث أنها كانت تؤدي راتب الموظف وهو يعمل وكذا بعد انتهاء خدمته وتحوله إلى متقاعد، وكان لهذا القانون إيجابيات وسلبيات فمن إيجابياته بالنسبة للموظف ضعف معدل الاشتراك الذي كان يقتطع بنسبة 2% من الراتب لقاء ارتفاع معدل المعاش التقاعدي الذي يصل إلى 75% من الراتب الأخير. إلا أنه كان سلبياً في مسألتي الوفاة والعجز الصحي حينما اشترط مضي 10 سنوات للحصول على معاش تقاعدي وراتب اعتلال إذا ما أصيب بعجز خلال العمل. وهذا يشبه إلى حد كبير ما يسعى معاش الزمانة في أنظمة التقاعد في المملكة المغربية.

خضع هذا النظام وعرّف تعديلات عديدة أثقلت كاهله، حيث أصبحت معادلة احتساب المعاش التقاعدي عدد أشهر الخدمة ضرب الراتب الأخير تقسم على 450 بدلاً من 600، وهذا التعديل فإن الموظف يستحق الحد الأعلى للمعاش التقاعدي بعد مضي 28 عاماً أي بنسبة ازدياد في معادلة الراتب بدلاً من ضرب

عدد السنوات في 2 أصبحت تضرب في 2,7.

وهذا ما زاد من معدل الراتب التقاعدي بشكل كبير غير مستحق وهو ما سنعود إليه في هذا البحث باقتراح إعادة النظر فيه كي لا نثقل من كاهل الأعباء على الخزينة ما قد يؤدي به إلى العجز أسوة بما هو واقع في العديد من البلدان.

مما زاد الطين بلة الارتفاع الملحوظ في الرواتب بعد قدوم السلطة الفلسطينية والزيادة الكبيرة في معدلات الرواتب المضاف إليها الترفيقات والعلاوات لأسباب متعددة الأمر الذي انعكس بشكل خطير على النظام التقاعدي بشكل سيصبح نظام التقاعد من الصعب على الخزينة في الاستمرار في تحمل أعباء معاشات المتقاعدين حينما قد يتساوى عدد المتقاعدين مع عدد العاملين، إذا ما عرفنا أن الحالة الفلسطينية لها ظروفها خاصة بها إذا ما أضفنا لها أسر الشهداء والأسرى إلى غير ذلك من الشرائح الاجتماعية المتصلة بكفاح الشعب الفلسطيني من أجل استرداد حقوقه حيث أن صندوق التقاعد سيجد نفسه أمام صعوبات جمة.

يبقى مسألة إيجابية بالنسبة لهذا القانون متمثلة بانعدام مكافآت نهاية الخدمة ما يساهم في التخفيض من الأعباء الملقاة على كاهل الخزينة. ويشار بهذا الصدد أن التعديلات أدخلت على هذا النظام التي تتمثل في احتساب المعاش على متوسط آخر ثلاث سنوات وصرف علاوة للمتقاعد أسوة بالأنظمة الأخرى وتلافياً للتكرار تقرر دفع مبلغ مقطوع بالنسبة لكافة الأنظمة وتمثل بتوحيد معادلة احتساب الراتب على آخر ثلاث سنوات إضافة إلى مبلغ مصاريف الجنازة لكافة الأنظمة.

أما المحافظات الجنوبية- قطاع غزة- فقد استمر سريان قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 والمعروف بنظام 10% نسبة لمساهمة المنتفع بأحكام القانون ونسبة 12,5% نسبة مساهمة المشغل، حيث تتم تسوية المعاش باحتساب عدد السنوات مضروب في 2,5 على ألا يتجاوز مبلغ الراتب المحصل عليه 70% من متوسط آخر ثلاث سنوات.

وقد وصف هذا القانون بالتميز كونه سخي حيث تميز عن قوانين الدول المجاورة كونه يمكن المنتفعين بأحكامه من معاش تقاعدي بعد 20 عاماً من الخدمة وفي هذه الحالة كحالة التقاعد مبكر تفرض غرامة تتراوح بين 5 إلى 20% من المعاش. وفي حال عدم بلوغ 20 عاماً من الخدمة يمنح المتقاعد المكافأة المالية تصل إلى 15% من الراتب الأخير إذا ما زادت خدمة المنتفع عن ثلاث سنوات أو زادت سنوات الخدمة عن 28 عاماً يمنح المتقاعد عن كل عام 15% من آخر راتب من سنوات الخدمة.

يضاف إلى ذلك أن هذا النظام قد كفل بالنسبة لحالي العجز والوفاء معاشاً تقاعدياً حده الأدنى 40% إذا كان ذلك ناتج عن سبب خارج العمل، أما إذا كان ناتجاً عن العمل فإن النسبة تصل إلى 70% مهما بلغت فترة الخدمة، وإذا ما زادت فترة الخدمة الفعلية عن الحد الأدنى البالغ 40% تصرف للمتقاعد النسبة الأعلى حسب القانون.

ويتمتع المنتفع بأحكام القانون بمبلغ تأمين مقطوع لمرة واحدة مرتبط بمعادلة السن بحيث كلما صغر سن المصاب كبر المبلغ وفق معادلات محددة في جدول ملحق بالدراسة، هذا بالنسبة لحالي العجز والوفاء

خارج العمل، أما إذا كانت الأسباب مرتبطة بالعمل فإنه يصرف مبلغ تأمين مقداره مرة ونصف مقارنة بالحالة الأولى.

انصب اهتمام البنك الدولي على تخفيض الراتب من جهة وتنظيم قطاع الأمن وقطاع العمال من جهة وتطبيق أحكام قانون العمل لسنة 2000 ووضع نظام تقاعد وقانون الخدمة لقوى الأمن كون هذا القطاع الذي أصبح بعد اتفاقية أوسلو يشكل قطاعاً رئيساً من حيث أعداده ومن حيث إكراهاته حيث أنه كان يحمل معه سنوات خدمة الفترة السابقة.

لفهم واقع التقاعد في الوظيفة العمومية ستوقف الدراسة عند التقاعد بالنسبة لقوى الأمن الذي ارتبط بقانون التقاعد العام رغم أنه جاء لاحقاً لقانون العمل لأنه شكل قانوناً متكاملًا لم تسبقه قوانين قطاعية أخرى، ومن المفارقات أن قانون التقاعد لقوى الأمن الفلسطيني قد صدر قبل قانون الخدمة وكان يتعارض تماماً مع مقولة الرئيس الراحل ياسر عرفات "لا مجال للتقاعد الآن نحن في ثورة والثورة ما تعرف تقاعد". وعودة لذي بدء لقانون تقاعد قوى الأمن رقم 16 لسنة 2004 والعجيب في الأمر فاق قانون التأمين والمعاشات المدنية، ومنح المنتفعين بأحكامه تسوية المعاش على أساس عدد السنوات مضروبة بنسبة 2.5 بسقف لا يتجاوز 80% من الراتب الأخير رغم ارتفاع الرواتب العسكرية واخذ في أحكام قانون التأمين والمعاشات 8 لسنة 64 مع ارتفاع النسب وأضاف نسبة المكافأة عن كل عام بعد 28 بنسبة 20% من الراتب الأخير، واخذ امتيازات صرف مبالغ التأمين في حالي العجز والوفاء بنفس الشروط السابقة لقانون التأمين والمعاشات الذي أصبح معروفاً بقانون التأمين والمعاشات المدني، وقانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن وأدخلت عليه عدة تعديلات من أهمها تحديد الحد الأعلى للراتب 70% ونسبة المكافأة 15% وبالتالي أصبح مطابقاً لقانون التأمين والمعاشات المدني من حيث تسوية الراتب والمكافأة والتأمين في حالي العجز والوفاء، وتحملت الخزينة كافة أعباءه المالية وأنيط لجهة التأمين والمعاشات إدارة هذا القانون.

أما قانون العمل والذي اشتمل على عشرة أبواب تنظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل تمثلت في كل من تعاريف وأحكام التشغيل والتدريب، عقد العمل الفردي، علاقات العمل الجماعية، تسوية النزاعات، شروط وظروف العمل، تنظيم عمل الأحداث، تنظيم عمل النساء، تفتيش العمل، إصابات العمل وأمراض المهنة، العقوبات والأحكام الختامية، وكل باب مكون من عدة فصول له إضافة إلى لوائح تتبع تنظيم هذه الأبواب والفصول. ولكن هذا القانون أخضع له شريحة واحدة ألا وهي شريحة العمال وهي تستحق الرعاية حيث تمثل نسبة كبيرة من المجتمع، ولارتباط هذا القانون بهذه الشريحة العمالية كان عقد العمل هو الذي ينظم العلاقة ما بين العمال وأرباب العمل والذي بموجبه تقع التزامات صاحب العمل كدفع الأجر وتأمين العمال جميعاً.

كان على رأس ما تم تناوله في هذا البحث حوادث الشغل والتعويض عن إصابات العمل كون الفعل الضار الذي يمس جسم الإنسان ويكون فجائياً وبسبب العمل هو الذي يعتبر من حوادث الشغل وكذلك أمراض المهنة التي نهج المشرع الفلسطيني على حصرها بجداول مغلقة لا يحق لوزير العمل تطويره أو الحياد عنه.

ونظراً لتعدد المخاطر التي تهدد سلامة الأجراء في المهن التي يقومون بها من حوادث الشغل والتي قد تؤدي إلى وفاة الأجير أو عجزه، وقد ألزم المشرع الفلسطيني صاحب العمل عند وقوع إصابة الأجير بكامل العلاج اللازم والتعويض عن العجز المؤقت الذي يحول بين العامل وعمله بأن يصرف له 75% من أجره طيلة فترة عجزه بما لا يتجاوز 180 يوماً وإذا ما كان العجز دائماً أو كلياً في كلا الحالتين إذا ما أدت إصابة العمل إلى الوفاة أو العجز الدائم يستحق الورثة حالة الوفاة أو المصاب حالة الإصابة تعويضاً مادياً يعادل أجر 3500 يوم عمل أو 80% من الأجر الأساس عن المدة المتبقية لبلوغ المصاب سن الستين ويصرف الأكثر ارتفاعاً منهم. وهذا ما ألزم أرباب العمل بتأمين كافة العمال لدفع ما تم ذكره من التعويضات إضافة إلى إلزامهم بمكافأة نهاية الخدمة حيث أن للعامل الذي أمضى سنة خدمة الحق في مكافأة نهاية الخدمة بمقدارها أجر شهر عن كل سنة قضاها في العمل دون أن يضاف للعامل احتساب الساعات الإضافية ولكن منح امتيازاً آخر وهو اعتبار كسور السنة سنة.

أما حول انتهاء عقد العمل والذي تناوله المشرع من عدة أوجه وخاصة في العقد الفردي والتي تكمن باتفاق الطرفين على إنهاء العقد أو انتهاء مدة العمل العرضية أو إنهاء العمل برغبة العامل على أن يخطر صاحب العمل قبل شهر إذا كان الأجير يتقاضى أجره شهرياً وقبل أسبوع إذا كان يتقاضى أجره أسبوعياً، ولم يترك العامل تحت ضغط إغلاق المنشأة أو وفاة صاحب العمل وضمن له الحق في استمرار معاشه حال إغلاق المنشأة لمدة لا تزيد عن شهرين، وحفظ للعامل الحق بعدم إنهاء عقده لأسباب غير مبررة كالانخراط النقابي أو رفع القضايا وما إلى غير ذلك.

وحرص المشرع على الحفاظ على حماية صاحب العمل أيضاً حيث منحه الحق في إنهاء العقد دون إشعار العامل حالة ارتكابه أخطاء مهنة جسيمة كجريمة التزوير أو إهمال أدى إلى خسارة كبيرة لصاحب العمل، أو تغيبه بعدر غير مقبول أكثر من 7 أيام متتالية أو أكثر من 15 يوماً متقطعة خلال السنة الواحدة. وبهذا يكون المشرع الفلسطيني قد ضمن للأجير حقه حال الإصابة بالعجز الدائم أو المؤقت وضمن لأسرته من بعده حق التعويض حالة وفاته ونظم عقد العمل وأسباب نهايته وآثارها وكان المشرع ينظر من زاويتين: الأجير وحفظ حقه وكذا أرباب العمل وحفظ حقوقهم وتسيير منشآتهم، وبذلك يكون المشرع قد ملأ الثغرات التي ميزت قانون الضمان الاجتماعي وهدفه في كافة الأحوال حماية الطرف الأضعف وهو العامل أو الموظف. ورغم ذلك لم تستطع وزارة العمل مواكبة هذا القانون بكامله والإشراف على هذا القانون لتطبيق أحكامه من عدة زوايا، أهمها تهرب بعض أصحاب العمل من الخضوع لرقابة العمل وضعف رقابة العمل على المنشآت، ولا زال التشريع لم يكتمل في لوائحه، وتوجهت جهود الإصلاح إلى قانون التأمينات الاجتماعية رقم 3 لسنة 2003 والذي جاء بامتيازات تصلح لدول متقدمة جداً بمساهمة 3% لقاء تأمين إصابة العمل ومساهمة بنسبة 8% لقاء الشيخوخة والعجز والوفاة على أن يلزم صاحب العمل بتأمين جميع عماله. ومنح معاشاً تقاعدياً لا يقل عن 40% ويحد أعلى 80% من الأجر ويزداد المعاش تدريجياً بمقدار 10% للمعال الأول و5% لكل من المعال الثاني والثالث وهذا على سبيل المثال دون الخوض في سحاء العجز الصحي، والوفاة والتقاعد المبكر، وبعد أن تم إدراك ذلك مبكراً ولم يتم تنفيذ القانون حتى عام 2007 بسبب تدخل البنك

الدولي الذي أوصى بتجميده لعدم التوازن ما بين المعاشات التقاعدية والامتيازات الأخرى والضعف في نسبة الاشتراكات تم إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية بموجب آخر تعديل لقانون التقاعد العام الصادر بقرار بقانون عن رئيس السلطة الوطنية، وبهذا يكون قد ولد ميتاً إذ لم ينفذ طول المدة بين تشريعه وإلغائه وبقي حبراً على ورق بسبب تناقض القانون مع الواقع.

وخلال هذه الحقبة الزمنية قام المجلس التشريعي بسن قوانين خاصة بتنظيم القطاع العام وهما قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 وقانون قوى الأمن، إذ نظماً آلية التعيين ومدة الخدمة وأسباب انتهاء الخدمة وآلية إنهاء الخدمة لكل قطاع من القطاعات إضافة إلى تنظيم العلاقة الوظيفية في القانونين، ويرتبطان بأنظمة التقاعد وخاصة في أسباب نهاية الخدمة ونوع التعيين، حيث يترتب على ذلك الحقوق المالية التي يستحقها المشترك حقوقه حسب القانون الذي يخضع إليه بموجب سن إنهاء خدمته سواء كان بلوغ سن التقاعد الحتمي أو العجز أو الاستقالة أو الوفاة... الخ. ومع بيان مدة الخدمة الفعلية لكل مشترك وتسوية معاش التقاعد من خلال بيانات ديوان الموظفين العام بما يسمى باستمارة نهاية الخدمة ملف الموظف عند انتهاء خدماته لأي سبب كان والإدارة والتنظيم بموجب أمر إداري يشمل في بياناته مدة الخدمة وسبب انتهاءها.

أما أعضاء المجلس التشريعي فقد قاموا بتشريع قانون خاص لأنفسهم سمي بقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، وقد يكون من غير المؤلف أن يكون قانون جماعي يشمل فئات هامة مثل أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة ومحافظي المناطق، وربما كان أنذاك معظم أعضاء الحكومة هم من نفس أعضاء المجلس التشريعي، وقد نظم هذا القانون حقوق كل فئة من هذه الفئات وهي تشغل مناصبها ومستحقات كل فئة عند تركها المنصب، ولكافة هذه الفئات ساوى القانون ما بين صاحب المعاش وورثته والأمر على أن لا يقل الحد الأدنى لكل منهم عن 50% مهما بلغت خدمته ولكن المهم في هذا الأمر أن القانون منح أعضاء المجلس التشريعي معاشاً تقاعدياً علماً أن اسم القانون رواتب ومكافآت أعضاء المجلس التشريعي، وهذا ما جعل المجلس التشريعي محط أنظار كل المتطلعين للسلطة وللمال والجاه ومما ساهم في زيادة الفرقة وشدة المنافسة والابتعاد عن رسالة المجلس وهي خدمة الأمة وسن القوانين. ولأهمية مصالح الألوان السياسية انعقدت الانتخابات مرتين فقط علماً أن أول انتخابات أجريت عام 1996 وبالتالي نحن الآن حسب القانون نكون أمام استحقاق الانتخابات الرابعة ولكن اللون الواحد في الأولى أطال عمر المجلس التشريعي والفصل المظلم مجسداً في الانقسام وحباً في السلطة وتغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة يرفض اللون الثاني الاحتكام إلى الانتخابات، وبالطبع رغم عدم انعقاد المجلس التشريعي إلا فتره وجيزة إلا أن امتيازات الأعضاء لم تتوقف.

إضافة لقانون أعضاء المجلس التشريعي جاء قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية رقم- 18- لسنة 2005 ليحدد راتب رئيس السلطة الوطنية وطبق بأثر رجعي وساوى بين الرئيس وورثته في المعاش التقاعدي ولم يحدد أي قانون لتسوية معاشات الوراثة واكتفى بحد أدنى 50% من الراتب.

منذ عام 2000 وموضوع إصلاح التقاعد في القطاع العام والقطاع الخاص أصبح موضع اهتمام ما أدى

لتشكيل لجنة وطنية لهذا الغرض واستمر صندوق النقد والبنك الدوليين في متابعة الإصلاح إلى أن وصلت القنوات من خلال اللجنة الوطنية، وبمشاركة البنك الدولي المباشرة بعرض مسودة قانون إصلاح التقاعد في القطاع العام ووضع الآفاق أمام القطاع الخاص ومعالجة تقاعد منتسبي منظمة التحرير ومعظمهم كبار السن وتجاوزوا السن القانوني للتقاعد وقدمت المسودة للمجلس التشريعي عام 2004 ونتج عنها قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، وللموضوعية أن الذي صدر عن المجلس التشريعي لم يكن هو المسودة التي قدمت له من اللجنة الوطنية والبنك الدولي بل إنه أدخل عليها تعديلات بالغة بالنسبة لقانون التقاعد العام. كما أنه حاد عن تحقيق الغاية التي أعد من أجلها، إذا انصبت جل الجهود لأجل تلافي مخاطر القوانين السابقة من أجل الحفاظ على حقوق المنتفعين بها ولأجل ضمان الديمومة لها وصدر قانون التقاعد العام في فلسطين اعتباراً من 2005/08/23 وساري النفاذ اعتباراً من 2006/09/01 وفق لتعديل آخر بموجب قرار بقانون بشأن تعديل قانون التقاعد العام، وقد اشتمل هذا القانون على نظامين: نظام خاص للمنافع المحددة الذي يترتب عليه معاش الشيخوخة والعجز والوفاء، ونظام المساهمات المحددة والذي يعتبر بمثابة ادخار للمشاركين بأحكام القانون. حيث تستثمر الأموال ويستفيد منها المشاركون وفقاً لآليات سواء كانت على شكل معاش أو استلامها دفعة واحدة، وامتاز أيضاً بإيجاد ترتيبات منظمة التحرير بإيجاد لجنة اعتماد السنوات الخاصة بها حتى يتسنى احتساب المعاشات التقاعدية حيث كان قد سبقه صدور قرار عن مجلس الوزراء بإحالة كل من أكمل ستين عاماً على التقاعد يصرف له 75% من راتبه الإجمالي لحين صدور قانون التقاعد العام وبالفعل بعد أن صدر القانون شكلت لجنة وقامت باعتماد سنوات التفرغ في منظمة التحرير وسنوات الأسر وأصبحت معتمدة لغايات التقاعد وتحملت الخزينة الأعباء المالية المترتبة على ذلك وصرفت لهم المعاشات التقاعدية وفقاً لأحكام القانون الذي يخضعون إليه.

أما أحكام القانون من حيث المنافع المحددة فقد كفل القانون صرف معاش تقاعدي بتسوية متوسط راتب آخر ثلاث سنوات $\times 2$ ، ولم يحدد الحد الأعلى الراتب ولم يحدد حد أدنى كذلك في حالتي العجز والوفاء ولكن لم يميز بين الوفاة والعجز الصحي بسبب العمل أو الأسباب الطبيعية، ووجد امتيازات خاصة في هاتين الحالتين بأن منح لأي مشترك يصاب بعجز أو يتوفاه الله يسوى معاشه باعتماد السنوات الفعلية ويضاف لها نصف السنوات المتبقية لبلوغه سن التقاعد القانوني دون التزام بأي اشتراكات من أي جهة كانت، ومنحه أيضاً مبلغ تأمين باعتماد نفس الجدول في القوانين السابقة إلا أن ما تميز به القانون إضافة إلى نظام المساهمات المحددة وترتيبات منظمة التحرير بأنه أجاز اشتراك موظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبها وفقاً لللائحة تصدر عن مجلس الوزراء، وصدرت اللائحة لتنظيم اشتراك هذه الفئات ومنحت هيئة التقاعد حق الموافقة على طلب الاشتراك وهذا مخالف للقانون، والحق بهذه المادة حذف كلمة يجوز وأصبح إلزامياً لكل هذه الفئات، ولكن إلزامي دون رقابة وإلزامي دون فرض عقوبات، وإلزامي دون تهيئة طاقات وقدرات هيئة التقاعد للقيام بهذه المهمة الإلزامية ولم يشمل القانون العديد من النصوص الخاصة بالعمال وترتيباتهم كأمرض المهنة وإصابات العمل والعقود، وبهذا يصبح قانون التقاعد وفقاً لهذا المفهوم هو الإطار العام الذي

يخضع له كافة الفئات من موظفي القطاع العام والقطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي وهيئات الحكم المحلي وأدرج في التعديل إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية وإلغاء قانون العمل بحق من يشترك في قانون التقاعد العام، وبهذا فإن قانون العمل أصبح لاغياً وفقاً للمفهوم الظاهر من النص.

وبما أن القانون حدد للمتقاعدين به من هم دون سن 45 حال سريانه وبالتالي استثنى من الانتفاع كل من هم فوق سن 45 من موظفو القطاع العام وأبقاهم في الحصول على منافعهم وفقاً لأحكام القوانين التي يخضعون لها، وبهذا يكون موظفي القطاع العام المدني وقوى الأمن إلى القانون الجديد على مبدأ المساواة بينهم رغم اختلاف اشتراكاتهم بين 2% - 22,5% من الراتب وأصبح الجميع أمام قانون واحد يتمتعون بنفس الامتيازات وحفظ لهم الحقوق بنقل سنوات الخدمة السابقة واعتماد كل سنة كسنة خدمة فعلية وبذلك أصبح الموظف المنتقل إلى قانون التقاعد العام محتفظاً بكامل سنوات خدمة السابقة التي خدمها على الأنظمة التي كان منخرطاً بها وتم بموجب أحكام القانون اعتماد هذه السنوات عند التقاعد على أساس 2% في حين أن البعض من الموظفين كان يستحق عن كل سنة من هذه السنوات بنسبة متفاوتة ما بين 2,5 إلى 2,7 عن كل عام وقد أثار هذا النقل اهتمام الموظفين ومعارضتهم بسبب انخفاض نسبة المعاش التقاعدي التي سيستحقونها مستقبلاً علماً أن البعض منهم قد نقل باشتراكات بسيطة وصلت إلى 2% والبعض الآخر دفع اشتراكات مرتفعة بلغت 10% من راتبه، إلا أن قانون التقاعد العام لم يميز بين هذا وذاك وأصبح الجميع تحت معادلة واحدة بضرب عدد سنوات الخدمة في 2.

لم يراع هذا القانون حقوق هيئة التقاعد جراء نقل هذه الفئة العمرية ولم يفسر ماذا يقصد من كلمة حقوق، وإلزامية القوانين السابقة بتحويل الحقوق خلال عامين وأصبحنا في العام الخامس ويزيد ولم تحول أية حقوق، رغم أن نصوصها اشتملت إلزامية القوانين السابقة لا بل لم تفسر كلمة حقوق أي الاشتراكات أم هي كلفة السنوات.

ومن المواضيع الهامة التي استحدثت بموجب أحكام القانون والتي تتمثل في تعيين حافظ يعين بموجب مناقصة مفتوحة وحدد مهامه، والمهم في وجوده هو وضع أموال هيئة التقاعد بين يدي الحافظ، بمعنى أن تخرج من سيطرة الخزينة العامة للدولة وتصبح خزينة الدولة جهة تشغيل كأي جهة أخرى، كما تم تعيين مدير استثمار لأجل المساعدة في استثمار وتنمية أموال هيئة التقاعد.

وفي النهاية منح معاش شيخوخة لمن يبلغ سن الستين وليس له مصدر دخل وإدارة هيئة التأمين المعاشات بإدارة هيئة التقاعد الفلسطينية، وبنفس الكادر الوظيفي ومجلس الإدارة والإدارة التنفيذية وفقاً لأحكام القانون وبتخاذ كافة الإجراءات القانونية على نفس الأشخاص وألقي على عاتق الإدارة التنفيذية تحمل أعباء قانون التقاعد العام الإدارية وما يتبعها، ولعدم صدور القانون وفقاً لتوجهات اللجنة الوطنية والبنك الدولي لمنحه امتيازات أقل ما يقال عنها أنها اتسمت بالسخاء، يئس البنك الدولي من جهود الإصلاح في أنظمة التقاعد الفلسطينية وأبلغ هيئة التأمين والمعاشات باعتذاره عن مواصلة المشاور في الإصلاح معبراً عن خطورة الوضع المالي بسبب عدم قدرة النظام على الاستمرارية لعدم توفر شروط الاستمرارية بسبب انعدام شروط التوازن، وأشار بتفرغه لمواضيع أخرى كالمساعدات.

أُحق قانون التقاعد العام بإصدار اللائحة الخاصة المتعلقة بضم مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص ومنحت لهم فتح باب الشراء لعشر سنوات قبل الانضمام والاستفادة من أحكام القانون بشراء السنوات التي تكمل خمسة عشر عاماً لمن ليس لديه سنوات كافية كما ضم هذه الفئات دون أن يحدد سن معين للراغبين في الانخراط وبالتالي مكن البعض أن يشتري السنوات التي يحتاجها ويمكنه التقاعد فور قيامه بذلك، وذلك لأجل تشجيعهم على الانضمام لقانون التقاعد العام علماً أن انضمامهم يعتبر مصلحة لهم في الدرجة الأولى عوضاً من التشتت والاعتماد على صناديق التوفير التي ينتهي دورها عند صرف مكافأة نهاية الخدمة حتى في حالة الوفاة تصرف نفس المستحقات كنظام الجامعات، وكذلك مصلحة هيئة التقاعد في تنمية مواردها المالية لأجل التوسع في استثماراتها وبالتالي الارتقاء من مستواها المالي ومصلحة وطنية في توسعة الشمول لا بل الوصول إلى أفضل درجات الحماية الاجتماعية بضم كافة الفئات حتى محاربة الفقر والبطالة وتحقيق التغطية الاجتماعية الشاملة إلا أن هذا التوجه واجه معارضة شديدة من قبل القطاع الخاص لسببين تعلق الأول بحرصهم على عدم استخدام أموال القطاع الخاص لتغطية العجز المالي الذي تعاني منه السلطة الوطنية بسبب تراكم الديون الخزينة، والثاني تعلق برغبتهم في الاحتفاظ في الأموال طرف أصحاب العمل لأجل الاستفادة منها وعدم نقلها من حوزتهم.

ظهرت عدة اقتراحات لأجل إنشاء ضمان اجتماعي خاص بالقطاع الخاص إلا أنها محاولات لم ترى النور لأسباب خاصة في كل محاولة ولعدم كفاية هذه المحاولات لحاجات الشعب الفلسطيني من جهة وعدم انسجامها مع الواقع الفلسطيني والسلطة، ويعتري بعضها بعض المخاطر إذ أنها جاءت على صورة شركات خاصة وليس هذه السبل توفير الحماية الاجتماعية في فلسطين، وبعضها الآخر جاء معلق على دراسات اكتوارية ويحتاج لإرادة سياسية وتضافر جهود للقيام بأعبائه والعمل على الاستفادة منه.

أما بالنسبة لآخر ما صدر من تشريعات عن السيد الرئيس قراران بقانون الأول الخاص بقوى الأمن الذي أتاح لكل من هو من قوى الأمن وفوق سن 45 الحق في الإحالة على التقاعد بتنسيب من لجنة الضباط ويصرف له صافي راتبه الأخير 100% وبموجب هذا القرار تقاعد نحو 5000 عنصر من قوى الأمن وأثار هذا القرار العديد من القضايا من أبرزها عدم المساواة بين أفراد قوى الأمن وتحمل الخزينة معاشات 100% ورواتب من يعين جديد، وحرمة هيئة التقاعد من اشتراكهم ولا زالت الخزينة تتحمل أعباء ونفقات التقاعد لقوى الأمن، وكذلك لا تورد عنهم الاشتراكات، أما القرار بقانون الخاص بتعديل قانون التقاعد العام وجاء بتعديلات ذات أهمية من تخفيض تسوية المعاش التقاعدي لقوى الأمن 2004/16 وأصبحت 70% بدلاً من 80% من الراتب مع صرف الراتب على معدل آخر ثلاث سنوات $\times 2.5$ عن كل سنة خدمة ووحده علاوة المتقاعدين لجميع الأنظمة، وكذلك لمنحة الجائزة، ونظم احتساب سنوات الإعارة، وأدخل تسهيلات على الإحالة على التقاعد المبكر، واعتبر كسور السنة كسنة للشراء للمشارك الذي ليس لديه سنوات خدمة كافية لاستحقاق معاش تقاعدي كما عدل تاريخ سريان القانون 2006/09/01 بدلاً من 2005/09/01، وأدخل تعديل بتصويب الجدول رقم 9 الخاص بتوزيع الحصص وأولى إدارة كافة الأنظمة إلى هيئة التقاعد الفلسطينية وأضاف لها أيضاً مهمة احتساب المستحقات التقاعدية لأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء

الحكومة ومحافظي المناطق، على أن تتولى الخزينة التكلفة المالية بعد أن حدد توزيع الراتب التقاعدي لكافة الفئات وفقاً لجدول التقاعد العام وجمع كافة المدد السابقة لشاغلي هذه المراكز حيث لا يجوز لهم الجمع بين تلك المستحقات وأي راتب أو معاش تقاعدي وفقاً لهذا النظام أو نظام تقاعدي آخر.

ومن جملة ما جاء به هذا القرار أوقف احتساب مكافأة ونهاية الخدمة الواردة في قانون العمل رقم 7 لسنة 2000 على المشتركين من تاريخ نفاذ القانون وبالطبع يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

هذا هو واقع التشريعات في فلسطين ما بين التجربة والخطأ وإصلاح وتعديل يلحق بتعديل وتأجيل تلو تأجيل لمعالجة إشكالية كبرى من هذا القبيل بغض النظر عن تسميته سواء التقاعد أو الحماية الاجتماعية أو الضمان علماً بأنه لا يوجد في فلسطين أي من هذه التسميات المنظمة، حيث إن التشتت الذي يغلب على مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص لا بل والعمال بعد إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية والمكافأة في قانون العمل وإلزام الجميع تحت مظلة التقاعد العام فلم ينفذ سوى بلدية بني زيد وجامعة بلوتيكنك الخليل حتى نهاية عام 2011 وعاد القطاع الخاص إلى اجتهادات خاصة، وبالتالي الواقع يتحدث عن نفسه والخطر يواجه القطاع العام في حالة استمرار هذه الأنظمة على حالها وقطاع خاص دون أي تنظيم ومساعدات اجتماعية مشتتة وغير ثابتة وتغطية صحية غير شاملة والاكتفاء ببرامج شغل مؤقتة وغير شاملة فوق ذلك كله انسحب البنك الدولي من كافة الشؤون المتعلقة بالتقاعد.

مما لا شك فيه أن الإصلاح ليس بالطريق السهل ويواجه العديد من التحديات والمعوقات وعلى رأس هذه التحديات الفقر إذ إن ما يزيد عن ربع سكان فلسطين يعانون من الفقر والبطالة إذ يزيد عن 222 ألف مواطن فوق سن 18 يعانون من البطالة وذلك بسبب تراجع دعم المشاريع الصناعية من قبل الدول المانحة وتدمير الاقتصاد من خلال تدمير الاحتلال للبنية الاقتصادية في السنوات الأخيرة وحرمان الآلاف من العمال للعمل في فلسطين الداخل، ومن العقبات جدار العزل العنصري الذي التهم الأرض من جهة والتي لم يهتمها الجدار تدخل تحت مسمى مناطق أمنية بالتالي حرمان المزارعين من العمل وضرب الزراعة والمزارعين، ومن المعوقات الهامة الانقسام وعدم انعقاد المجلس التشريعي وتعرض للتشريعات ما بين إلغاء وتعديل أو سن قوانين بقرارات.

وكون أي إصلاح جاد من هذا النوع وهذه الإشكالية الهامة لا يمكن أن يكون وليد أفكار لشخص وإنما يحتاج إلى فريق عمل ولكن الأهم يحتاج إلى الاستفادة من النظرة الدولية من خلال رؤية البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية والإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية والاستفادة من تجارب الدول التي قامت بإصلاحات في أنظمتها ومحاولات إصلاح القطاع الخاص في فلسطين، ومما لا شك فيه أنه لتناول مثل هذا الإشكال يحتاج إلى معرفة البنية الديموغرافية الفلسطينية للسكان والواقع الإحصائي له، ومعرفة النمو السكاني والعمر الافتراضي لأي إصلاح خاص بالتقاعد بقطاعية العام والخاص، ومن الأهمية بمكان أخذ رأي أصحاب الشأن الفئات المستهدفة من الإصلاح في القطاع التقاعدي إضافة إلى أصحاب القرار السياسي والشركاء في عملية الإصلاح من خلال الاستبيان والمقابلات للاستعانة والاستفادة من كل ذلك لإدارة هذه

القوانين بعناية ومعرفة ما تحتويه بشيء من التفصيل إذ لا يمكن وصف الدواء قبل معرفة الداء. وبما أن السلطة الوطنية الفلسطينية نتاج اتفاقية وقعتها منظمة التحرير الفلسطينية في أيلول 1993 وبدأت على أرض فلسطين التاريخية في 4 أيار 1995 وبموجب الاتفاق السلطة الفلسطينية حق ممارسة الصلاحيات وفقاً لنص المادة 7 الفقرة "1" "أن للسلطة الوطنية الفلسطينية في حدود ولايتها صلاحية إصدار التشريعات بما فيها القوانين الأساسية واللوائح والقوانين التشريعية".

وبناء على ذلك صدر أول قرار لأول رئيس للسلطة الفلسطينية الراحل "ياسر عرفات" والذي ورد في نص المادة الأولى منه يستمر العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/06/05 في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها.

وبذلك تكون القوانين السابقة لقدم السلطة سارية مع صلاحية إصدار التشريعات متاحة وبهذا تكون منظومة التقاعد من ضمن هذه الترسنة المنشودة، وبالتالي توارثت السلطة قانون التقاعد المدني الأردني 34 لسنة 1959 وتعديلاته في الضفة الغربية وقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 64 وتعديلاته في غزة.

ونظراً لاستمرار الاحتلال واغتصاب الأرض وكفاح الشعب كان لا بد للمشرع الفلسطيني من الاهتمام بمحاربة الفقر والبطالة وضمان الحماية الاجتماعية وتوفير حياة كريمة لشعب صامد، وأن يتضمن القانون الأساس نصوصاً واضحة بذات الشأن، حيث ورد في الفقرتين 2,1 من المادة 22 بنص الفقرة 1 "ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة"، ونصت الفقرة الثانية "على رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين وواجب منظم القانون وأحكامه وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي".

وكذلك نصت الفقرة فيه 2,1 من المادة 25 من القانون الأساسي على أن "العمل حق لكل مواطن وهو واجب وشرف تسعى السلطة الوطنية إلى توفيره لكل قادر عليه".

أما الفقرة 2 والتي تنص على "تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية".

وباستخدام هذه الصلاحيات وتفعيل هذه النصوص صدر العديد من التشريعات بشأن التقاعد سنتناولها على سبيل الحصر.

ولدراسة هذه التشريعات المتعددة والمتنوعة والمتباينة التي لم تتمكن من تحقيق العدالة الاجتماعية وتفتقر لشمولية وموائمة العصر الحديث ولم تنجز أهداف الحماية الاجتماعية لكافة المحتاجين كما لم تحمي الشيخوخة ولم توفر تأمين صحي ومعالجة بطالة ورعاية أمومة وغير ذلك، وأشير هنا بأن التشريعات وحدها لا تكفي فلا بد من إرادة حقيقية للقيام بذلك ثم لا بد من توفير المواد الكفيلة بتأمين هذه السياسة، وكذلك لا بد من تناول هذه التشريعات بدراسة شمولية وتحليل موضوعي لأجل معالجة موضوع الحماية الاجتماعية وتطوير أنظمتها وتوفير السبل لذلك، مستعيناً بدراسة قوانين التقاعد المطبق في المملكة المغربية والمملكة الأردنية لاستفادة من تجاربهما وتجارب آخرين، وتجارب أخرى من خلال دراسات ورؤية البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية وأضيف هنا ما قاله السيد "خوان صومافيا" مدير عام منظمة العمل الدولية "إن

أنظمة الضمان الاجتماعي لا تساهم وحسب في تحقيق الأمن الإنساني والكرامة، والمساواة، والعدالة الاجتماعية، بل تؤمن أيضاً أساساً لإدماج السياسي، والتمكين ونمو الديمقراطية". فأنظمة الضمان المصممة بشكل جيد من شأنها أن تحسن الأداء الاقتصادي وتساهم بالتالي في الميزة التنافسية للبلدان والتقدم على الصعيد العالمي.

ولضرورات البحث العلمي تم التوقف في فصل تمهيدي عند الوظيفة العمومية وأنظمة الحماية الاجتماعية قد يرى البعض أن هذا الفصل ليس ضرورياً باعتبار أنه يتعلق بالوظيفة العمومية وأنظمة الحماية الاجتماعية، إلا أن الباحث رأى أن يخصص له فصلاً تمهيدياً لما لذلك من علاقة بإشكالات البحث خاصة حينما يتعلق الأمر بانتهاء خدمة الموظف وانتقاله إلى حالة جديدة هي الإحالة على التقاعد الذي هو من صلب هذه الأطروحة ونفس الشيء يمكن قوله بالنسبة لأساسيات أنظمة الحماية الاجتماعية وخاصة التشريعات الاجتماعي وأهدافها ووسائل تحقيقها وكذا مفهوم التقاعد والضمان الاجتماعي كونهما المفاهيم الأساسية بالنسبة لموضوع الدراسة.

وكون الدراسة استعدت الوقوف أمام هذه المفاهيم أخذ الباحث على عاتقه تناول ما يخص الدراسة منها باختصار حيث أن مفهوم الموظف العام والعناصر الأساسية التي شملها في التعريف خاصة أن أنظمة التقاعد العام لا يخضع لأحكامها سوى الموظفين الدائمون ولا يتم اقتطاع المساهمات عن العاملين بعقود أو عن طريق المياومة. ولتطور القوانين والعمل على نقل الموظفين من نظام لأخر كان لتوضيح علاقة الموظف بالإدارة أهمية كونها علاقة تنظيمية تعطي الإدارة الحق في نقل الموظف من نظام لأخر دون المساس بحقوقه. واستكمالاً للتعرف على الموظف وما له من حقوق وما عليه من واجبات تم تناول أسباب نهاية الخدمة كونها الأساس في احتساب حقوق الموظفين وترتيب ارتباطاً مباشراً بأنظمة التقاعد كون نهاية الخدمة تكمن في عدة صور منها ما يعود للموظف كطلب الإحالة إلى التقاعد أو الاستقالة ومنها ما يتعلق بقوة القانون كبلوغ سن التقاعد أو الحكم على الموظف بحكم نهائي من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة. إضافة إلى نهاية الخدمة بسبب العجز الصحي أو الوفاة.

أما الجزء الخاص بأساسيات الحماية الاجتماعية والتي تتمثل في التأمينات الاجتماعية ومفهوم التقاعد والضمان الاجتماعي حيث أصبح للتأمين الاجتماعي في وقتنا الحاضر قيمة إنسانية عالية، وظهرت اتجاهات دولية جديدة تدعو إلى تعميمه كون الأخطار جزءاً لا يتجزأ من حياة الإنسان والخطر قد يكون مصدره الطبيعة وقد يأتي من أنشطة الإنسان أثناء عمله لتأمين قوت عياله.

جاءت التشريعات الاجتماعية لأجل تحقيق الحماية للإنسان من هذه المخاطر وقامت على أسس دينية واجتماعية وإنسانية وكان من أهم خصائصها ارتباطها بالمجتمع، وأصبحت التأمينات الاجتماعية مطلباً إنسانياً يجب تحقيقه كحق تجسد من خلال الإعلان العالمي بحقوق الإنسان حيث يعتبر الضمان الاجتماعي حقاً للإنسان تلتزم كل دولة بتوفيره في حدود إمكاناتها والشعب الفلسطيني من الشعوب المكافحة التي تستحق أن تحظى بمثل هذا الضمان كونها ما زالت تتعامل بمصطلح التقاعد حيث إن موضوع التقاعد أصبح يؤرق المهتمين في المجتمع بالأمر الاقتصادي والاجتماعية والإنسانية إضافة إلى الموظفين حيث أصبح

يشغل بال الحكومات لتأمين المعاشات الخاضعين لأحكام أنظمة التقاعد وأصبح هذا الموضوع يطرح على الساحتين الوطنية والدولية لما يتضمنه من إكراهات مالية.

ولا شك أن نظم التأمينات الاجتماعية بمفهومها الحديث تركز بصفة أساسية على مبدأ التكافل الاجتماعي، التي جاءت بها الشريعة الإسلامية الغراء والذي يعني بإصلاح الفرد والجماعة مادياً ومعنوياً بما يضمن إقامة مجتمع إنساني متماسك ويوفر للناس الأمن والسعادة في إطار من الحياة الحرة الكريمة فهو يضع القواعد لبناء الفرد الصالح والأسرة الفاضلة والمجتمع المتكامل، ويقصد بقانون التأمينات الاجتماعية مجموعة القواعد والأحكام القانونية التي تنظم توزيع الموارد وصرافها من أجل ضمان الأمن الاجتماعي والاقتصادي للمنتفعين والمشمولين بتلك الأحكام.

وتتولى السلطة العامة بوساطة جهة مختصة أمر تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية، ولقد خضعت نظم التأمينات الاجتماعية المعاصرة قبل أن تستقر على مفاهيمها الراهنة لمسار تطوري ارتقت به من مرتبة الحاجة والأفكار الإصلاحية إلى مستوى المبدأ أو النظام العام.

وترجع أصول فكرة التأمينات الاجتماعية المنظمة إلى عهد حديث في الحضارة الإنسانية المعاصرة التي سخرت التأمينات الاجتماعية لتكون وسيلة تحقق هدف أسى يتمثل في توفير الأمان الاجتماعي والاقتصادي للناس كافة لم تكتمل كنظام قانوني له أهدافه وأدواته إلا في أواسط القرن العشرين، ولقد كان لنظام التأمينات الاجتماعية أثره البالغ في تحقيق الأمن للفرد والجماعة على السواء وذلك بما يوفره للفرد من حماية وللجماعة من تكافل اجتماعي قضى على أسباب الصراع الطبقي.

أما الضمان الاجتماعي والذي يعمل على توظيف كل الوسائل المناسبة للأخطار التي تواجه الفرد وخاصة العوز والبطالة والشيخوخة ويقوم برعاية الفئات الكادحة والمحافظة على القوى العاملة وتحريرها، وتأمين دخل بديل للإنسان العامل عندما ينقطع دخله بسبب المرض أو الإصابة أو العجز أو الشيخوخة أو البطالة أو الوفاة.

وهذا ما قاد الدراسة للتوقف على مستوى الفقر والبطالة والشيخوخة في فلسطين كونها تشكل جزءاً من التحديات لإصلاح أنظمة التقاعد وكون هذه العوامل مجتمعة تؤثر في أي دولة على أنظمة الحماية الاجتماعية، حيث كلما ارتفعت نسبة البطالة زاد الفقر وتعتبر كل دولة مسؤولة أمام مواطنيها عن توفير الدخل لهم وفرص العمل.

إن الشيخوخة والحماية الاجتماعية الشاملة حيث تشكل مستويات الفقر الكبيرة ضغطاً على خدمات الضمان الاجتماعي وعائقاً أمام إصلاحها وتطورها وخاصة في فلسطين لإتباع المحتل سياسة الحصار للمواطن الفلسطيني وعدم توفير إمكانات وصوله إلى العمل داخل إسرائيل بفرض الحواجز العسكرية وإغلاق المنطقة المحتلة بحدار الفصل العنصري ما يوجه أنظار الحكومة إلى تقديم المساعدات للمواطنين على حساب بناء نظام اجتماعي.

وكذلك البطالة التي تعتبر من أكبر المشاكل التي تواجه الشعب الفلسطيني والشيخوخة التي تعتبر إحدى العوامل الديموغرافية وتعتبر هي المحرك الرئيس للتغيير في توفير الضمان الاجتماعي وطول العمر يؤثر على

تكلفة التقاعد.

وقامت الأمم المتحدة بمواجهة التحديات الديموغرافية بعدة خطوات كان من أهمها عقد العديد من المؤتمرات الخاصة بهذا التحدي وأوصت بضرورة تبني مقاربة شاملة أخذة بعين الاعتبار التغييرات الديموغرافية وضرورة التدبير لمواجهة آثار ظاهرة الشيخوخة. أما الشيخوخة في البلدان العربية فقد أثر انخفاض معدلات الخصوبة ومعدلات الوفيات وهذا تحول ديموغرافي حثي باهتمام في بعض الدول وعملت على صياغة تشريعات جديدة أو تحسين تشريعاتها القائمة ذات الصلة.

إن هذا البحث قد وضع بعض جوانب المعضلة التي تهتم جوانب البحث المختلفة ووضعنا على الطريق نحو إصلاح هذه الأنظمة وكانت هذه المعضلات متعددة ومتنوعة وتهتم كافة الأنظمة الحالية السارية وتتناولها الدراسة مصنفة ما بين ديموغرافية ومالية وإدارية وقانونية.

أشار الواقع الديموغرافي إلى أنظمة التقاعد كما رأينا أن هناك ازدياد في نسبة عدد المتقاعدين وكذلك زيادة في عدد المشتركين كون التعيينات مستمرة على هذه الأنظمة، ولكن هذه الزيادة في التعيينات يقابلها الزيادة في عدد المتقاعدين ما يشير إلى الاهتمام أن أعداد المتقاعدين المتنبأ تقاعدهم سيكون بشكل جماعي نتاج فئة محددة عمرياً إلى قانون التقاعد العام كونه طبق على من هم دون سن 45 بتاريخ 2006/09/01.

وبرزت المعضلة الكبرى من بين المعضلات العامة ألا وهي المعضلة المالية التي كان لها عدة أوجه وعلى رأسها عدم توريد الاشتراكات من قبل وزارة المالية والتي تعتبر جهة التشغيل الرئيسة التي تعتمد عليها هيئة التقاعد في مواردها المالية بشكل أساس، وإن تعثر توريد الاشتراكات ترك أثراً سلبية على استثمارات الهيئة وتنمية أموالها ناهيك عن عدم تناسب الاشتراكات والمعاشات التقاعدية في الأصل.

كون هذه الأنظمة غير محددة المساهمات وكل نظام يقتطع بموجبه حصة محددة من الفئة التي تخضع لأحكامه وتصرف المعاشات حسب كل نظام كذلك ولكن دون الأخذ بعين الاعتبار نسبة المساهمة، وبدا واضحاً أن أقل هذه الأنظمة مساهمة يحظى المنخرطون بأحكامه بأعلى نسبة من المعاش التقاعدي، وهذا ما يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة والمساواة بين المتقاعدين، وتجلت مظاهر عدم المساواة والعدالة بين الأنظمة فيما يتعلق بالتفاوت بنسبة المعاش التقاعدي وخاصة في حالي الوفاة والعجز الصحي ناهيك عن الامتيازات التي تلحق بهما في بعض الأنظمة وهذا الامتياز المعروف بمبالغ التأمين والذي يصرف في حالي العجز والوفاة إلا أنه لم يعمم على كافة الأنظمة السارية في فلسطين.

أما التباين بين القطاع العام والخاص بدا واضحاً حيث أن القطاع الخاص وخاصة الخاضعين لأحكام قانون العمل يقف الحد في حقوقهم عند تقديم هذه الحقوق بصرف مكافأة مقطوعة. وظهر ذلك من خلال تناول الأنظمة الخاصة بالاتحادات والنقابات المهنية وكذا الجامعات التي تصرف مكافآت بموجب أنظمة مختصة لكل فئة وتقتصر حماية هذه الفئة على المنخرطين لهذه الفئة أو هذا النظام، وكان يتجلى الضعف في حماية هذه الفئات بصرف نفس قيمة المكافآت في حالي الوفاة والعجز الصحي، ومن المعروف أن المبالغ المقطوعة مهما بلغت وخاصة في حالي الوفاة وعجز المعيل عن توفير لقمة العيش لأبنائه لا تعتبر من أساسيات الحماية الاجتماعية، إذ إن نفاذ مبالغ المكافأة يؤدي إلى تقشف هذه الأسر وحاجاتها للبحث عن

الأمان لتوفير ما تحتاجه في حياتها اليومية، وتقتصر في البحث عن الحد الأدنى لما يضمن لها الحياة. أما بالنسبة للمعضلات القانونية والتي تكمن في أوجه متعددة تعتري الأنظمة السارية في فلسطين تبدأ من سن الإحالة على التقاعد الذي لم يطرأ عليه أي تعديل رغم تعاقب الإدارات والحكومات وتعدد التعديلات على الأنظمة ولا زال السن الحتمي للتقاعد هو سن 60.

إلا أن الأنظمة تضمنت في نصوصها بما يعرف بالتقاعد المبكر وكان في الحالة الفلسطينية على صورتين: الأولى حسب الأنظمة التي تضمنت التسهيلات والشروط الميسرة للحصول على التقاعد المبكر كان آخرها بمنح الحق لمجلس الوزراء إحالة كل من لديه خمسة عشرة عاماً مقبولة لغايات التقاعد دون أن ينتقص من مستحقاته شيء وأضيفت جملة أن ينتقص من مستحقاته شيء لأجل صرف المعاش التقاعدي الذي يستحق حسب القانون الذي يخضع لأحكامه كون قانون التأمين والمعاشات المدني والتأمين والمعاشات لقوى الأمن اشترطاً عند التقاعد المبكر الحسم من الراتب نسبة متفاوتة تصل من 5 إلى 20% لحين إكماله سن التقاعد الحتمي، أما التقاعد العام فقد اشترط حالة التقاعد المبكر حسم نسبة 4% عن كل عام قبل بلوغ سن الستين، وآخر ما صدر في تعديلات لقانون التقاعد العام جمع كامل المدد قبل سن الستين بحسم 5% فقط من المعاش التقاعدي في حالة موافقة هيئة التقاعد على إحالة الموظف، وبعد صدور قرار مجلس الوزراء الذي رفع الحسم عن التقاعد لجأ الموظفون للتقاعد عن طريق مجلس الوزراء دون مراعاة أحكام القانون بموافقة هيئة التقاعد.

وهذا يساعد الفئات العمرية الصغيرة على ترك العمل بمعاش تقاعدي وبشروط ميسرة للبحث عن فرص عمل أخرى منافسة خريجي الجامعات والمعاهد الفلسطينية، مما يزيد في نسبة البطالة كونهم يحظون بخبرة في ميدان عملهم السابق ولديهم مصدر دخل ممثل في المعاش التقاعدي مهما بلغت قيمته ويحبذ القطاع الخاص التعاقد معهم عن الخريجين الجدد.

وكان من مؤثرات التقاعد المبكر إضعاف هيئة التقاعد بعدم توريد الاشتراكات من المنخرطين وأصبحوا يتقاضون معاشات تقاعدية بدلاً من دفع اشتراكات تقاعدية، على حد سواء أكانت تتحمل الأعباء المالية الخزينة أو هيئة التقاعد.

ولم يقتصر الأمر على هذا الحد وإنما صدرت بعض قرارات بقانون تجيز لأفراد قوى الأمن الفلسطيني الإحالة على التقاعد لمن هم فوق سن 45 عاماً ولديهم 15 عاماً مقبولة للتقاعد وإن لم تكن سنوات الخدمة كافية، منح أفراد قوى الأمن امتيازاً خاصاً يتيح لهم حق الشراء لاستكمالها، بمعنى أن من لديه سنوات تقل عن 15 عاماً ولديه 9 سنوات خدمة فعلية يحق له شراء 6 سنوات أخرى لاستكمال مدة الخمسة عشر عاماً المطلوبة للتقاعد، ويوافق ذلك الشراء الحصول على معاش تقاعدي يصل إلى كامل الراتب الذي كان يصرف للفرد وهو على رأس عمله، وهذا ما أثار حفيظة أصحاب الخدمة الطويلة الذين تقاعدوا قبل هذا القرار بفترة وجيزة ولم تسعفهم طول فترة خدمتهم للحصول على معاش تقاعدي كامل كما حصل عليه من استفادوا من القرار بقانون إضافة إلى أن فئات من قوى الأمن لم تتوفر لديها القدرة على الاستفادة من هذا القرار لنقص في خدمتها أو مسؤوليات تتولاها ناهيك أن البعض منهم لم يسعفه بلوغه سن 45 من العمر ما

حال بينه وبين الاستفادة من مثل هذا القرار ما جعل في نفوسهم امتعاضاً خاصاً ساهم في عدم رضاهم الوظيفي، وهذه مفارقة تساهم في تأخير إصلاحات التقاعد في فلسطين.

أما معضلات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية كان السخاء في الامتيازات التي تتمتع بها هذه الفئة المنتفعة بأحكام القوانين الخاصة بهم كأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة ومحافظي المناطق بمنحهم معاشاً تقاعدياً بغض النظر عن فترة الخدمة التي يقضونها في شغل مناصبهم، وضمنت لهم الحق بنسبة 50% من المعاش مهما بلغت فترة مكوثهم في هذه المناصب رغم ارتفاع رواتبهم.

وتجسدت معضلات قانون العمل والقطاع الخاص في عدم توفر نظام اجتماعي كمعضلة أساسية كون الضمان الاجتماعي يعمل على حماية هذه الأطراف مجتمعة تحت مظلة واحدة، ويضمن لها الحماية الاجتماعية ويلزم أصحاب العمل بالمساهمة فيه للحفاظ على حقوق هذا القطاع العمالي والقطاع الخاص كونه مشتتاً ولا يوجد جهة ترعى وتوحد الحماية في هذا القطاع، علماً أن الذين يخضعون لأنظمة خاصة بحد أدنى يحظون بشيء من الرعاية ولكن المصيبة الأعظم تقع على من يعملون بعمل غير منظم أو يعانون من البطالة.

اهتم المشرع الفلسطيني بحماية حقوق العاملين وقلل من استغلال أرباب العمل لهم في الأجور وخاصة النساء، إذ إن قانون العمل الذي ورد بنصوصه ضرورة إصدار نظام يحدد بموجبه الحد الأدنى للأجور ولم يصدر هذا النظام ما جعل عدم توفر مثل هذه الحماية للعمال أمام معضلة تحديد الأجر الذي يتقاضونه من أصحاب العمل، وبعد الاطلاع على تقرير دائرة التفتيش في وزارة العمل والذي تبين من خلاله الضعف في الرقابة من قبل وزارة العمل على المنشآت الخاضعة لأحكام القانون نظراً لعدم قدرة وزارة العمل على القيام بهذه المهام، وعدم توفر الإمكانيات اللازمة لإدارة التفتيش والرقابة على وجه الخصوص للقيام بواجباتها والتفتيش على المنشآت حيث أفاد التقرير أن المنشآت التي تمت زيارتها خلال العام 2011 لا تتجاوز 8% من المنشآت المتواجدة في الضفة الغربية، وهذا من المعضلات التي تشكل خطراً محدقاً للعمال وحمايتهم، ناهيك عن تحمل أرباب العمل تبعات إصابة العمل والمرضى المهني كاملة من تعويض ومعالجة ودفع الأجر خلال فترة الإصابة ما يساعد على تهريبهم من التسجيل الرسمي لدى وزارة العمل وبمعرفة بعدم القدرة على الرقابة ساهم ذلك في ابتعادهم عن التسجيل والخضوع لأحكام قانون العمل كونه لا توجد جهة محددة ينتمون إليها لضمان حقوقهم وحقوق العمال الذين يعملون معهم.

لعل هذا الجانب من الجوانب المظلمة حتى اليوم بالنسبة لمنظومة التقاعد، لا بل حماية الحقوق الاجتماعية بشكل عام، الأمر الذي يستدعي جهود مختلفة من قبل كافة المشاركين في العملية الإنتاجية بإشراف الوزارة الوصية، كما أن هناك دوراً للنقابات العمالية في هذه العملية التي يجب أن تستهدف إلقاء المزيد من الأنوار على ظلمات هذا الجانب والقيام بعمل توافقي في مصلحة الوطن ومصالح جميع أطراف هذه العملية، علماً بأنها ممكنة التحقيق بتوفر الإرادة السليمة من قبل الجميع.

إن عملية الإصلاح لواقع التقاعد الفلسطيني لا تقتصر على الأنظمة فحسب، فإن هذه الأنظمة تحتاج لإدارة تقود مهامها وتوصيل خدمات المنتفعين والعمل على تأمين حقوقهم وإدارة أموالها، وهذا ما كان سبباً

في توقف الدراسة بعناية للواقع الإداري والمالي لهيئة التقاعد الفلسطينية التي تتولى إدارة كافة أنظمة التقاعد الفلسطينية بموجب آخر تعديل صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية نظراً لغياب عمل مؤسسة المجلس التشريعي ودورها في تشريع مثل هذه القوانين، وإنشاء هيئة التقاعد العام جاء بموجب أحكام قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، وشملت أحكام القانون تولي مجلس إدارة لهيئة التقاعد الفلسطينية لإدارتها مكون من ممثلين عن القطاع الحكومي وممثلين عن المتقاعدين وممثلين عن القطاع الخاص، إلا أنه لا يوجد في تشكيلة المجلس من يمثل أعضاء النقابات والاتحادات العمالية ومتقاعدي قوى الأمن، وهذا يشكل عور في تشكيل مجلس الإدارة.

ولتنفيذ أحكام قانون التقاعد العام وصرف حقوق المتخرطين، أنيطت هذه الصلاحيات بإدارة تنفيذية تعمل بموجب مخطط تنظيمي، حيث صدر هذا المخطط عن مجلس الوزراء وألزم في إجراءاته ومضمونه هيئة التقاعد بما ينطبق على أحكام الهياكل التنظيمية الخاصة بالوزارات الحكومية وهذا لا ينسجم وأهداف هيئة التقاعد ويخالف أحكام القانون الذي يعطي لهيئة التقاعد الاستقلال الإداري والمالي.

أما واقع الحال فلا يوجد استقلال إداري فعلي بسبب التزام هيئة التقاعد باعتمادات وزارة المالية والتعيين عن طريق ديوان الموظفين العام المعروف بديوان الخدمة المدنية في عدة دول أخرى نظراً لعدم توفر نظام إداري ومالي مستقل، وكان من أهم واجبات الإدارة التنفيذية القيام به لتحقيق أهداف هيئة التقاعد العمل على توفير راحة المتقاعدين وتبسيط إجراءات حصولهم على حقوقهم التقاعدية، وألزم القانون الإدارة التنفيذية بالعمل على تعيين مجلس طبي خاص للهيئة لما له من أهمية قصوى في اعتماد حالات العجز الصحي كون الهيئة تعتمد حالياً تقارير اللجنة الطبية الحكومية والتي تعمل بموجب أنظمة تعود إلى عام 1965 ولا تصلح لمواكبة التطورات الصحية حالياً وما تم اكتشافه من أمراض ناهيك عن عدم ضمان هيئة التقاعد لسلامة هذه التقارير وهذا ما يشكل أثاراً مالية باهظة من استحقاق معاش تقاعدي بنسب مرتفعة وإذا ما كان يخضع للقوانين التي تمنح مبالغ التأمين وهنا تكمن أهمية تعيين مجلس طبي خاص بالهيئة وفقاً لأحكام القانون وهذا لم يتحقق بعد.

ومن المهام التي أنيطت بالإدارة التنفيذية عمل دراسة اكتوارية تعطي القراءة المستقبلية للواقع المالي لهيئة التقاعد الذي يعاني من معضلة تراكم ديون وزارة المالية والمبالغة في بعض الأنظمة مما تضمنته من حقوق جراء الانخراط بموجب أحكامها.

وتأتي الحكامة الجيدة كحاجة ضرورية من أجل تعزيز الإصلاح المنشود لقطاع التقاعد، ما أدى إلى تضمن الدراسة لمفاهيم الحكامة الجيدة ومعاييرها والتركيز على التخطيط لما يشكل من أهمية في إعداد الخطة ومرونتها وشموليتها وتحديد أهدافها والفترة الزمنية لنفاذها.

وفيما يخص موظفي هيئة التقاعد اهتمت الدراسة في هذا الجانب من خلال تناول مفاهيم التدريب والتحفيز حرصاً على تقديم الخدمات لجمهور المتقاعدين على أحسن صورة.

توقفت الدراسة عند الواقع الديموغرافي لارتباطه بالحماية الاجتماعية وخاصة عدد السكان والفئات العمرية وأمد الحياة كون الواقع الديموغرافي يمثل عنصراً مهماً في التنمية والتخطيط وخاصة في الحالة

الفلسطينية حيث يشكل البعد السكاني أحد المحددات الأساسية في خيارات الشعب الفلسطيني في التنمية الشاملة والتطوير.

وباستعراض الوضع الديموغرافي الفلسطيني حتى نهاية العام 2011، نجد أن عدد السكان في الأراضي الفلسطينية 4,2 مليون نسمة منهم 2,6 مليون فرداً في الضفة الغربية و1,6 مليون فرد في قطاع غزة، وأشار الواقع الديموغرافي إلى انخفاض في معدلات الولادة الطبيعية في الأراضي الفلسطينية وانخفاض في معدلات الوفيات.

ولتوالي نكسات الشعب الفلسطيني لما تفرضه السياسة الإسرائيلية العنصرية، وقفت الدراسة عند الحقائق الديموغرافية للفلسطينيين في بلدان الشتات والمهجر، حيث أظهرت البيانات واقع النمو السكاني للفلسطينيين المهجرين خارج وطنهم وخاصة في كل من الأردن وسوريا ولبنان والفلسطينيين المقيمين على أرضهم داخل إسرائيل والبالغ عددهم حتى نهاية العام 2011، 1,38 مليون فرد.

بينما بلغ عدد سكان القدس من أبناء الشعب الفلسطيني أكثر من ثلاثمائة وتسعون ألف فرد حتى نهاية العام 2011¹ بحيث يتجاوز عدد الفلسطينيين فوق أرض فلسطين التاريخية خمسة ملايين مقابل أكثر من ستة ملايين في بلدان المهجر والشتات، ولهذا العامل الديموغرافي خاصة في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة انعكاس مباشر على جهود إصلاح التقاعد وأنظمة الحماية الاجتماعية التي يثقل كاهلها الزيادة في عدد الوافدين الجدد في كل عام ما يستدعي ليس فقط التفكير بإيجاد حلول للمستحقين اليوم وإنما لأعداد متزايدة من الوافدين الجدد خلال السنوات المقبلة في مجتمع يتسم بفتوة التركيب العمري كالمجتمع الفلسطيني.

ولتعزيز هذه الأطروحة بمعطيات واقعية تمت الاستعانة بتقنية الاستبيان بغية التعرف على واقع المستهدفين بنظم التقاعد والضمان الاجتماعي لما لهذه الفئات من أهمية مباشرة كونهم يتطلعون إلى خدمات محددة كان لازماً معرفتها لأخذها بعين الاعتبار حين القيام بأي إصلاح لهذه الأنظمة، وكذا كان من الهام معرفة تطلعاتهم لإدارة أي نظام جديد ممكن أن ينشأ في فلسطين كإصلاح لتوفير ضمان اجتماعي، وتركزت الاستمارة على عدة محاور من أهمها: التعرف على رأي الموظفين بالضمان الاجتماعي وخدماته والمساهمة المالية فيه وكذا رأي موظفي القطاع العام حول قوانين التقاعد السارية في فلسطين.

كان من نتائج هذا الاستبيان أن غالبية الموظفين لديهم إلمام سطحي بأنظمة الضمان الاجتماعي من حيث الحقوق والواجبات وانعكاساته على المجتمع، وهذا كان له دور سلبي فيما توصل إليه المستبئين بعدم تأييدهم لضمان اجتماعي إلزامي، وتركزت جل آرائهم حول رغبتهم في المساهمة في بعض جوانب الضمان كإصابة العمل والتأمين الصحي ولديهم الاستعداد بدفع مساهمات تصل إلى 10%، وكون الموظفين جزءاً من الفئة المستهدفة فكانوا يميلون إلى تأييد إدارة أي نظام اجتماعي جديد من قبل الحكومة والابتعاد عن إدارة

¹ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية، سنة 2011، ص: 10.

القطاع الخاص.

وأشارت النتائج إلى وجود تبيان بين الآراء الصادرة عن موظفي القطاع العام والآراء التي صدرت عن موظفي القطاع الخاص، إذ تبين أن معرفة موظفي القطاع العام بالضمان الاجتماعي أعلى منها عند موظفي القطاع الخاص ومدى قبول القطاع العام للضمان الاجتماعي شبه كامل بعكس موظفي القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. أما من جانب رؤيتهم للجهة الأكثر قدرة على إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي فإن موظفي القطاع الخاص أولوا الثقة للقطاع الخاص ثم الحكومة، وهذا ما يعاكس وجهة نظر القطاع العام الذي أعطى الأولوية للحكومة.

أما الخدمات التي يرغب موظفو القطاع الخاص بتوفيرها فقد التقت الآراء لكلا القطاعين بالتركيز الأكبر على التقاعد وإن اختلفوا ما بين أولوية تأمين إصابات العمل وتعويضات التعطل عن العمل، حيث يتجه موظفو القطاع العام إلى أهمية التأمين الصحي واتجه موظفو القطاع الخاص إلى أولوية التعويض عند التعطل عن العمل.

أما رأي الموظفين بقوانين التقاعد ومدى موافقتهم على أحكام تلك القوانين أظهرت النتائج إلى ارتفاع معدل الاتفاق على حاجة قانون ضمان اجتماعي والعمل على سن تشريع جديد لمشروع ضمان اجتماعي لتوسيع الحماية الاجتماعية وأكدت النتائج أن تعدد الأنظمة أدى إلى عدم توازنها، وكانت تقييمات الفئة المستهدفة من الاستبيان قد أشارت إلى عدم رضاها عن موقع هيئة التقاعد إضافة إلى عدم رضاها عن امتيازات قوانين التقاعد وعدالتها بنسب الراتب المستحق.

إن هذا الاستبيان يعبر عن الجهل أحياناً وعدم الفهم الجيد أحياناً أخرى من جانب المستخدمين والعمال لحقوقهم، الأمر الذي يستدعي القيام بجهد ثقافي وتنوير لى هؤلاء الموظفين والعمال لتقريبهم من أمرهم حقوقهم، لا بل حياتهم وحياة أبنائهم في الشأن التقاعدي.

أهمية البحث:

تهتم الدراسة بموضوع يزداد أهمية في حياة المجتمعات ومن بينها الشعب الفلسطيني الذي يعيش ظروف خاصة تجعل من الأهمية بمكان الاهتمام لحياته الاقتصادية والاجتماعية ما يضمن الحد الضروري من شروط العيش الكريم وحماية المصالح الأساسية للمواطنين من تعليم وصحة وعيش كريم، وإذا انتقلنا من العام إلى الخاص نجد أنفسنا أمام مشكلات كبيرة يعاني منها كافة أبناء الشعب الفلسطيني وخاصة العاملين منهم بسبب ظروف الاحتلال وعجز السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب ظروفها المالية الصعبة عن القيام بالتزاماتها إزاء شعبها وكذا ضعف القطاع الخاص الفلسطيني الذي لا زال فتياً في جل قطاعاته ناهيك عن الهم الأكبر المتأني من سياسات الاحتلال التدميرية والتي تجلت بعد أن صادرت الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني فإنها تساهم في تكريس حالات العوز وتدمير البنى الاقتصادية الفلسطينية، ولكي لا نحمل مسؤولية كل شيء للأخريين فإن هذه الأطروحة تقف أمام معضلات خاصة بحقوق العاملين في كل من القطاع العام والخاص، ناهيك عن جموع المجتمع الذين لا عمل لهم حيث وجدت الدولة العمل من خلال

الوظيفة العمومية وتشجيع القطاع الخاص وتوفير فرص عمل، ولما للفلسطينيين من ظروف سياسية واجتماعية خاصة ومن خلال ممارسة الباحث للعمل الميداني المباشر في نفس المجال ولما يلاحظه من فروقات شاسعة ما بين قانون وآخر، وبعد سافر عن تحقيق العدالة الاجتماعية وسخاء بعض القوانين وبخل بعضها الآخر. وتضارب بعض النصوص في نفس التشريع ما بين السخاء والبخل، والقصور في التشريع الفلسطيني وعدم توفير الحماية الاجتماعية الشاملة وعدم وجود مصطلح ضمان اجتماعي حتى تاريخه.

ونظراً لتعدد هذه التشريعات وعدم شموليتها فإن الباحث قام بالاطلاع على تجربة المملكة المغربية والمملكة الأردنية حيث تم العمل بموجب تشريعات تشمل ضمانات كثيرة بتحديد الأجور وساعات العمل والاحتياجات الصحية والاجتماعية الأخرى، وخطوات نحو الإصلاح وكون حقوق نهاية الخدمة في فلسطين تشمل العديد من السلبيات وينقصها الكثير من وسائل الحماية الاجتماعية ولا تنسم بالشمولية. ولاهتمام العالم برمته بموضوع الضمان من خلال المنظمات العالمية إذا شمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1948 وفقاً لأحكام المادة الثانية والعشرين منه والتي نصت على أن: "لكل إنسان باعتباره عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي".

وبالتالي فإن هذا الإعلان العالمي أصبح محض اهتمام الدول في توفير ضمان اجتماعي بدوافع اجتماعية لمحاربة الفقر وتوفير الأمان والرفاه للمجتمعات بأشكالها سواء أكان ذلك من توفير حياة كريمة للعاملين عند انتهاء خدماتهم أو إلى كبار السن أو العائلات معدومة الدخل.

وبدأ تدخل الدول في إنشاء هذا النسيج وشموليته وأن لكل دولة رؤيتها في هذا النسيج وفقاً لسياستها وقدراتها وحال مجتمعها ونسب الفقر والبطالة والشيخوخة، وأصبح كل يطرُق الباب وفق ما يتناسب وقدراته، إلا أن الواقع الفلسطيني والذي يمتاز بشعب صامد صابر في ظل احتلال غاشم يسعى لمحاربته في لقمة العيش ظناً منه باضطرابه إلى الهجرة في حين أن المحتل يحظى بأنظمة خاصة متميزة للحماية الاجتماعية ظناً منه بإعطاء الأمان لمستوطنيه بالإقامة على أرض فلسطين التي اغتصبها. وأحاطها بجدار الفصل العنصري. وينظر الباحث إلى هذه الأطروحة أنها نوع من أنواع المقاومة ودرياً من دروب النضال ولا بد من إيجاد السبل التي تساهم وتدعم صمود الشعب الفلسطيني بتوفير سبل الحماية الاجتماعية له لأجل البقاء على الأرض ومحاربة أفكار الهجرة.

دوافع البحث:

قد لا أبوح سراً إذا ما قلت إن موضوع التقاعد والمتقاعدين أوجد في نفسي القدر العالي لهذه الفئة والعمل على الاهتمام بها وتقديم لها القدر الذي تستحق من الاحترام ولو اقتصر ذلك على استقبالهم بوجه حسن تقديراً لجهودهم وعرفاناً بجميلهم، ولا يمكن وصف والدة شهيد فقدت فلذة كبدها وتسأل عن سبل العيش من بعده كونه معيلاً لأسرة أو العامل الوحيد الذي يعمل في الأسرة، ويصرف لها مبلغ لا يكفي لشرب الماء والطلب بتحويلها لمؤسسة رعاية أسر الشهداء كونها تعطي مبالغ أفضل أمام تمتع فئة أخرى بمبالغ تفوق احتياجاتهم، والسؤال يشغل بال الباحث لماذا هذا الفارق أو أين العدالة؟ وانغرس حب هذه الفئة في

نفس الباحث لأجل خدمتهم وأصبح العمل في مؤسسة هيئة التقاعد ليس وظيفة وإنما انتماء ومما زاد الأمر اهتماماً اعتذار الجهات الدولية والتخلي عن إصلاحات منظومة التقاعد رغم أنها ذات أهمية بالغة على المستوى المجتمعي وعلى موازنة السلطة ومساهماتها، وأيقنت أن أهل مكة أدرى بشعابها ولكن لم يقتصر النظر على موظفي القطاع العام بل حظي العامل صاحب الشعر الأبيض الذي بلغ من العمر عتياً يبحث عن الرزق كونه لا يمتلك دخلاً آخر ويعمل طالما يتنفس وإن كان لدى الباحث رسالة من الرسائل الهامة في حياته وصول درجة الحماية الاجتماعية مرحلة الشمول وفقاً لتدرج محدد الزمن مواجهاً للتحديات وأن يرفرف علم الضمان الاجتماعي الفلسطيني بجانب علم فلسطين في مقره شامخاً على تراب القدس.

وهذا الطموح يجب أن يرافقه العمل ووجد الباحث أن السبيل للوصول أفق الحلم يبدأ بخطوه أولها التخصص في المجال من خلال البحث لأجل الوصول إلى الحقائق والتحديات والإشكالات والتغلب عليها وطرحها أمام صانعي القرار والنضال بالشراكة مع الفئة المستهدفة إلى تحقيقها وكل ذلك وذلك يصب في دعم الصمود وتأسيس مؤسسات تصلح أن تكون لبنة لدولة فلسطين بإذن الله.

الإطار الزمني:

تم اختيار الفترة الممتدة بين العام 1994-2011م للأسباب الآتية:

- إن ميلاد السلطة الوطنية وريعاً بدأ في العام 1993 بموجب اتفاقية وقعها منظمة التحرير الفلسطينية والميلاد الحقيقي لوجودها على أرض فلسطين كان في 4/ أيار - مايو 1995 في غزة وأريحا ونشر أول قرار (قرار رقم 1) في الوقائع الفلسطينية بتاريخ 20 نوفمبر 1997 بسريان القوانين السارية في فلسطين.
- باشر أول مجلس تشريعي عمله في العام 1996 بعد انتخابات تشريعية أولى على أرض فلسطين بعد الاتفاقية.
- بدأ يبرز الاهتمام بالتقاعد والمتقاعدين في العام 2000 بقدوم البعثات الدولية برغبة الإصلاح في كل من القطاع العام والخاص إلى أن وصل إصدار قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 ولعدم إصداره وفقاً لتوصيات البنك الدولي واللجنة الوطنية اعتذر البنك الدولي عن تكملة المشاور يائساً.
- خلال الفترة 1994 حتى عام 2001 لم يتطور الاهتمام بالقطاع الخاص ولم ينظم وبقي الحال كما هو يعرض للبحث تارة ويغيب تارة أخرى.
- انقطاع المجلس التشريعي عن القيام بمهامه طوال الخمس سنوات الماضية دفع الباحث إلى حصر المدة بعام 2011 كون فترة الانقطاع طويلة لإصدار قرارات بقانون قد تعرض للإلغاء أو الإقرار ما تؤثر في نتائج البحث.
- لأجل عدم الخوض في قوانين سابقة من عهد الانتداب البريطاني لم يعد لها أي أثر قانوني والبحث فيها لا يثري البحث ولا يقدم فيه ما يفيد كونها أصبحت لاغية.

إشكالية البحث:

بسبب وضعية القوانين المنظمة للتقاعد في فلسطين من حيث التنوع لاختلاف المصادر والتفاوت من حيث ما تمنحه للتقاعد والامتيازات التي تعطى للبعض وتحجبها عن البعض الآخر، ونظراً لشمولها لبعض الفئات دون الفئات الأخرى، ونظراً لاعتماد القطاع الخاص على صناديق الادخار والتوفير خاصة لهذا القطاع وكذا بعض النقابات والجامعات بدورها على أنظمة خاصة بها بحيث يصعب على وزارة العمل ضبط القطاع العمالي خاصة من حيث الرقابة والتأطير، وضعف هامش القدرة على اتخاذ القرارات قد لا يحترمها أرباب العمل من زاوية وعدم المشاركة في صناديق ضمان اجتماعي آمنة لعدم توفرها كل هذه العناصر تلقي على عاتق الذين يتحملون المسؤولية في هذا القطاع مجموعة من التساؤلات تضع أمامهم مجموعة من التحديات والرهانات نجملها في التساؤل الأساسي وهو:

ما هو نموذج نظام التقاعد الأمثل لتوفير حماية اجتماعية شاملة وحياة كريمة بالنسبة لكل المعنيين بهذا النظام سواء تعلق الأمر بموظفي الدولة والقطاع العام أو القطاع الخاص؟
لعل هذه الإشكالية الأبرز التي تحاول أن تجعل منها هذه الأطروحة روحاً لها حتى تكون ذات جدوى وفعالية بعيداً عن التنظير المجرد الذي لا جدوى منه بالنسبة للواقع الفلسطيني الشائك والمعقد.
ومن هذه الإشكالية الأساسية يتفرع مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تساهم في تفسير الإشكالية الرئيسية أبرزها ما يأتي:

- ما هو الإطار القانوني والمؤسسي لقطاع التقاعد الفلسطيني؟
- ما هي التحديات والإشكاليات التي تعترض تطور قطاع التقاعد الفلسطيني؟
- هل تلي قوانين التقاعد حاجيات المتقاعدين؟
- هل نجح الإصلاح التقاعدي في دمج هذه الأنظمة تحت مظلة واحدة؟
- ما هي سبل إصلاح وتطوير الأنظمة الخاصة بقطاع التقاعد الفلسطيني؟
- وما هو نموذج التقاعد المقترح من أجل جمع شمل قطاع التقاعد في فلسطين تحت سقف واحد لغاية خدمة المنخرطين تحته بما ينسجم مع الأهداف السامية لمجموع الشعب الفلسطيني باعتبار المتقاعدين يشكلون جزءاً هاماً منه؟
- ومن مجموع هذه التساؤلات سنرى إن كان هل من الأفضل أن يندمج قطاع الموظفين العام والخاص في إطار قانوني واحد أم منفصلين.

كما سيبين البحث فإن هذا القطاع يعرف محاولة إعادة هيكلة جديدة وأهم ما تهدف إليه الإشكالية هو محاولة رسم خريطة طريق لهندسة بناء حماية اجتماعية للارتقاء بمستوى البحث إلى الآمال المعقودة عليه.

منهج البحث:

لطبيعة البحث وامتزاج الواقع بالنصوص وطرق البحث العلمي وللتعبير عن واقع التقاعد ومعرفة ما

يدور فيه وتحليله وصولاً للتحديات والإشكالات التي تواجهه للبحث عن سبل الإصلاح فإن هذه الطبيعة تفرض على الباحث إتباع المنهج البنوي كي يتمكن من طرح الواقع التعاقدى وتناول إكراهاته وتجميع البناء الخاص بما ستصل إليه الدراسة من مقترحات لإصلاح هذا القطاع، كون الأمر يتعلق بحالة التعاقد الفلسطيني القانوني والمؤسسي وتحليل النصوص القانونية في مختلف هذه الأنظمة، وطالما يدور البحث حول واقع قوانين التعاقد في فلسطين المتنوع المصادر والمشارب والصيغ وخاص بكرامة الإنسان لا بد أن يستعان بمناهج علمية أخرى لتحقيق غايات البحث كالإحصائي والاستعانة بالمقابلات مع صانعي القرار والشركاء إضافة إلى تقنية الاستمارة حيث يساعد تكاثف هذه المفاهيم والتقنيات على تقديم البحث في أفضل صورة.

أهداف البحث:

يهدف البحث التعرف على الآتي:

- فهم طبيعة القوانين السارية الخاصة بقطاع التعاقد الفلسطيني.
- وكذا معرفة التحديات والإشكاليات التي تعترض سبل إصلاح القطاع التعاقدى الفلسطيني.
- ثم معرفة سبل مواجهة التحديات والإشكالات.
- والتعرف على الرؤية الدولية وتجارب الدول في إصلاح أنظمة التعاقد.
- وكذا الاطلاع على مدى احتياج أنظمة التعاقد إلى الإصلاح الجزئي أم الشامل.
- ومعرفة الواقع الديموغرافي الفلسطيني ورغبة الفئات المستهدفة.
- ومدى قدرة هذه القوانين على التوازن والديمومة.
- الهدف من فاعلية دمج هذه الأنظمة بنظام واحد من عدمها.
- إمكانية التخلي عن الأنظمة الحالية وإيجاد نظام جديد أم التدرج في الإصلاح.

فرضيات البحث:

ينطلق هذا البحث من الفرضية الآتية:

- أنظمة التعاقد الحالية غير كافية ولا تحقق الحماية الاجتماعية وغير قادرة على تحقيق التوازن والديمومة ويتفرغ من هذا الفرضية عدة فروض كالاتي:
- أنظمة التعاقد لا تساوي بين المتفاعدين ولا تحقق احتياجاتهم.
- بقاء القطاع الخاص غير منظم تبقى الحماية الاجتماعية كالجسد برئة واحدة.
- التحديات والإشكاليات التي تواجه إصلاح أنظمة التعاقد يمكن تحديدها وإيجاد السبل للتغلب عليها.
- إصلاح القطاع التعاقدى يمكن وبجاجة إلى جهود مشتركة من المكونات الثلاث وهم: الحكومة وأرباب العمل والأجراء.

صعوبات البحث:

إن الصعوبات أمام الباحث أثناء المسيرة البحثية تكاد تكون متشابهة في أغلب الأبحاث العلمية وتزداد صعوبة عندما يكون البحث ذا طبيعة أقرب إلى الميدان، أنعم الله على الباحث بمد يد العون والمساعدة في كافة ميادين البحث وخاصة في جمع المادة إذ تطوع طلاب الجامعات المغربية وأساتذتها في المساعدة وخاصة أثناء التواجد في المكتبات وأطر هيئة التقاعد الذي تحمل الكثير وساهم في نجاح البحث ولكن طبيعة البحث لا توفر التربة الخصبة في مراجعها فقلة المراجع المختصة في ميدان البحث كان إحدى الصعاب الأساسية التي تم التغلب على جل جوانبها.

خطة البحث:

وفقاً لما سبق فإن تقسيم البحث جاء على الشكل الآتي: فصلاً تمهيدياً تعلق بأساسيات الوظيفة العمومية وأنظمة الحماية الاجتماعية.
ثم انقسم البحث إلى قسمين:
القسم الأول يتعلق بالإطار القانوني والنظامي والمؤسسي لقطاع التقاعد في فلسطين.
أما القسم الثاني فقد تعلق بسبل إصلاح قطاع التقاعد بتحدياته وأفاقه.