القسم الأول

الإطار القانوني والمؤسساتي لقطاع التقاعد في فلسطين

ساهم الواقع السياسي في فلسطين وعوامله المتعددة في ترك بصمات هامة لكل مرحلة من هذه المراحل والوقع التقاعدي جزءا لا يتجزأ من الواقع الفلسطيني العام إذ كان للنكسة والنكبة أثارهما المؤلمة في تاريخ فلسطين عامة، والقطاع التقاعدي من خلال تنوع إدارته وظروف تشريعاته حسب المرحلة التي كان يشرع القانون فيها وكون فلسطين تناوبت عليها الإدارات المتنوعة من الإدارة الأردنية والإدارة المصرية وفترة احتلال وما زال ولكن زالت سلطته على القطاع التقاعدي كونه أصبح لا يملك سلطة التعديل والتغير أو التشريع أو الإلغاء في القوانين، وكون الواقع الجغرافي بعد انتهاء الانتداب البريطاني على فلسطين عام 1948 أصبح ثلاث مناطق موزعه على ما احتلته إسرائيل عام 1948 وضم الجزء المتبقي من الضفة الغربية إلى السيادة الأردنية وقطاع غزة الذي تم إخضاعه للسيادة المصرية وبالتالي إن ما تبقى من فلسطين أصبح تحت إدارتين لكل منها البيئة التي يراها في التشريعات واقتصر الاحتلال بعدهما أي بعد عام 1967 على إصدار أوامر عسكريه تصب سلبا في اتجاه الموظفين وكان هذا أساس في تنوع المشارب الخاصة بتشريعات القطاع العام وتنوع نتاجها واختلاف الفئات الخاضعة لأحكامها وتوارثتها السلطة الوطنية الفلسطينية بواقعها الحالي وتعديلاتها وظروف تشريعاتها وبدأت بالعمل بموجب أحكامها، وفي هذا القسم سنتناولها بواقعها الحالي وفقا لآخر تعديلات أجريت عليها وخاصة أنها متعددة ولبيانها تم عرض كل قانون على حدة مع فصل القوانين التي سبقت إنشاء السلطة الوطنية وما أجري عليها من تعديلات عن القوانين التي أنشأت في عهد السلطة الوطنية حيث سوف يتم عرض قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1954 وقانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 كونهما ساريان في فلسطين على قطاع الموظفين ولكن هناك فروقات جمة بينهما في توفير الحقوق للمنتفعين وخاصة الحقوق المالية إذ تختلف المساهمات وتختلف إليه احتساب المعاشات التقاعدية ناهيك عن التباين الكبير في موضوعي العجز الصحي والوفاة مابين سخاء منقطع النظير في قانون التأمين المعاشات وبخل لدرجة الظلم في قانون التقاعد المدني لما يتوفر فيه من شروط صعبة التحقيق لأجل تحصيل معاش تقاعدي في حالتي العجز الصحي والوفاة لقاء ما تقدمه أحكام قانون التأمين والمعاشات من ضمان لمعاش تقاعد بشروط ميسرة ومبالغ التأمين مرتفعة.

أما بعد قدوم السلطة الوطنية حيث تم تشريع قانون قوى الأمن الفلسطيني وقانون التقاعد العام حيث أن قانون قوى الأمن قانون شرع حديثا، وكانت تندرج الأحكام التي تخص القطاع الأمني ضمن أنظمة التقاعد المدني وإصدار مثل هذا التشريع حظي بأهمية بالغة وأتاح إحالة كبار السن من عناصر الأمن

وخاصة أنهم خدموا فترات طويلة يزيد بعضها عن أربعين عاما واشتمل هذا القانون على تنظيم حقوقهم من حيث المعاش والمكافأة وامتاز بامتيازات خاصة جدا من حيث معادلة احتساب المعاش التقاعدي عند بلوغ السن القانوني أو انتهاء الخدمة بسبب العجز الصحي أو الوفاة وما يترتب عن أي منهما من حقوق، أما قانون تقاعد العام جاء بصفة إصلاحية لهذه الأنظمة لأجل تلافي التباين في ما بينهما من تقديم حقوق للخاضعين لأحكامها ومعالجا للعديد من مواطن الضعف فيها وكان لصدوره أثرا للبعد عن خطر عدم قدرة الأنظمة السابقة على القيام بالتزاماتها اتجاه الخاضعين لأحكامها. إن قانون التقاعد العام بالعديد من النصوص الحديثة التي تعمل على توحيد الحقوق للخاضعين لأحكامه حيث تم نقل موظفي القطاع العام فوق سن 45 وأصبح الذين انتقلوا إليه يتمتعون بأحكام موحدة وأتاح لمنظمات العمل الأهلي والقطاع الخاص والخاضعين لأحكام قانون العمل والهيئات المحلية، إضافة إلى قيامه علي نظامي المنافع المحدد والمساهمات المحدد وترتيبات خاصة بمنظمة التحرير ناهيك عن تنظيم المعاشات التقاعدية وفقا لأسباب نهاية الخدمة وعمل على خفض سخاء بعض الأنظمة وحد من درجة الضعف التي يعاني منها بعض الأنظمة الأخرى ولكن ذلك مقتصرا على الفئة التي أخضعت لأحكامه.

كون منظومة التقاعد لا تقتصر على موظفي القطاع العام ومن موظفين مدنيين وقوى الأمن تم تشريع قانون نظم مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية وقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين ذات امتيازات لكل فئة وساوى ما بين من يشغل هده المناصب وورثته إضافة على ذلك حدد الحد الأدنى بخمسين بالمائة مهما بلغت مدة الخدمة ومنح أعضاء المجلس التشريعي رواتب وهم يشغلون المنصب ومعاشات تقاعدية حال تركهم المنصب.

وما للطبقة العاملة من أهمية في المجتمع كان لهم نصيب في هذا الخضم من التشريعات وخاصة أن هذه الطبقة تشكل جزءا كبيرا من المجتمع الفلسطيني حيث تم تشريع قانون العمل لينظم القطاع العمالي والخاضعين لأحكامه واشتمل على أبواب عدة تنظم حقوق العمال وواجباتهم والتزامات أصحاب العمل ودور وزارة العمل في تطبيق أحكامه، وانبثق عنه عدة أنظمة خاصة بالاتحادات والنقابات والجامعات ونظرا لتشتت لقطاع الخاص وعدم كفاية قانون العمل تم تشريع قانون التأمينات الاجتماعية وتم إلغائه وبقي حال الطبقة العاملة والقطاع الخاص يخضعون لأحكام قانون العمل باستثناء من انضم لقانون التقاعد العام وهم قلة إذ أن عدد المؤسسات من كافة القطاعات لم تبلغ عدد أصابع اليد الواحدة.

إن عرض الواقع التقاعدي لا يقتصر على التشريعات وحدها إذ لا بد من توفر عناصر بشريه لتتولى إدارتها من ناحية إدارية بكافة مراحلها وصولا لصرف الحقوق المتعلقة بالخاضعين لأحكام هذه القوانين من جهة ومن جهة أخري كون هذه القوانين تقوم على المساهمات من المشتركين فإن هذه الأموال تحتاج لإدارتها لأجل تنميتها بطرق علمية متطورة وخاصة في مجال الاستثمار وسوف يتم تناول الواقع المؤسساتي بشكليه الإداري والمالي.

وسوف نتناول هذا القسم من خلال فصلين الأول: الإطار القانوني لأنظمة التقاعد السارية في القطاع المدني وفي الفصل الثاني الإطار القانوني لقطاعي الأمن والعمال والواقع المؤسساتي.