

## الفصل الثاني

### المعضلات وأفاق الإصلاح

تبين من خلال الفصول السابقة أن واقع التقاعد يواجه تحديات ويواجه تشتتاً وتنوعاً بشكل الحماية الاجتماعية، ومن خلال ذلك تبين أنه هذا القطاع يعاني من العديد من المعضلات التي تؤثر سلباً على مساهماته في تقديم منافع للمشاركين وكذلك بقاء فئة كبيرة منهم بدون تنظيم المتعلقة بأعداد المشتركين في أنظمة التقاعد وتزداد هذه الأعداد عاماً تلو آخر وأخرى بعد إنشاء هذه السلطة، وستناول المعضلة المالية والتي تهم الاشتراكات وفقاً لما سبق عرضه لكون عدم توريد الاشتراكات له أثار سلبية على صناديق التقاعد وخاصة فلسطين حيث أن وزارة المالية هي جهة التشغيل الرئيسية، ومن خلال المعضلة المالية سنناقش عدم تناسب الاشتراكات من المعاشات إذ أن في بعض الأنظمة يقوم على مساهمات ضئيلة لقاء معاشات مرتفعة أما في أنظمة أخرى تمتاز بسخاء في جزء منها وانعدام في جزء آخر من الحقوق كمعاش العجز والوفاء ونسبة المعاش والمكافأة، كما أننا سنرى سخاء هذه الأنظمة وخاصة في قانوني التأمين والمعاشات من القطاعين المدني والأمني.

ومن الصعوبات ذات الأثار المالية وغيرها أيضاً التقاعد المبكر الاستثنائي الناتج عن قرارات بقانون أو قرارات مجلس وزراء بالإضافة إلى ضم سنوات خدمة سابقة لقدم السلطة الأمر الذي يعطي لأصحابها الحق بامتيازات متعددة.

أما المعضلات الإدارية فهي التي تبدأ برأس الهرم الإداري المتمثل في مجلس الإدارة من حيث التشكيل والإدارة التنفيذية، وسبل إدارتها إضافة لما يواجهه الكادر الوظيفي من الإشكاليات القانونية، حيث أن القطاع التقاعدي رغم محاولات إصلاحه بقانون التقاعد العام ومعالجة الأنظمة السابقة، كان هذا القانون يتضمن العديد من المشكلات على رأسها النصوص الخاصة بالإحالة على التقاعد، حيث بقي سن 60 هو السن المحدد للتقاعد رغم التغييرات الديموغرافية وزيادة أمد الحياة بدلا من العمل على رفع سن التقاعد، لكن الأمور قد اتجهت اتجاهات مغايرة في تبسيط إجراءات الحصول على التقاعد المبكر. وأصبح لمجلس الوزراء الحق بإحالة أي موظف لديه خمسة عشر عاماً من العمل المتواصل، إن التقاعد المبكر له انعكاسات مالية كبيرة، وبالطبع إضافة للمشكلات القانونية التي تظهر التباين والتفاوت بين الأنظمة ما يجعل بعضها غير قادر على تلبية حاجات المتقاعدين.

وفيما يخص المشكلات المتعلقة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية وقانون العمل، وأن الذين يشغلون مناصب في السلطتين التنفيذية والتشريعية من رئيس حكومة وأعضاء الحكومة والمحافظين وأعضاء المجلس التشريعي يتمتعون بامتيازات في الرواتب تؤدي لامتيازات في المعاشات التقاعدية كون لها حد أدنى مهما بلغت

مدة الخدمة.

وبالنسبة لقانون العمل فقد برزت إشكاليات تجسدت بعدم وجود حد أدنى للأجور وغياب قضاء عمالي، وغياب تنظيم شامل لهذا القطاع.

وبعد الانتهاء من المعضلات سننتقل لعرض سبل الإصلاح ابتداء من ضرورات الحكامة الجيدة ودورها في عملية الإصلاح من خلال التعرض لمفاهيمها ومعاييرها فقط، ولما للتخطيط من أهمية سنولييه اهتماما خاصا كون العملية الإدارية لا تقتصر على ذلك فقط بل هي بحاجة إلى تناول مفاهيم أخرى كالتنظيم والتحفيز والتدريب، لما للتقاعد من خصوصية كونه جزءا لا يتجزأ من المرافق الاجتماعية.

وفي نهاية هذا الفصل ستناقش سبل الإصلاح بكافة جوانبه وسنتناوله من الناحية الإدارية وبتقديم توصيات لتطوير هيئة التقاعد، ووضع سيناريوهات لمعالجة الإشكاليات المالية وخاصة ديون وزارة المالية المتراكمة، أما المقترحات القانونية فإنها تهتم بتعديل بعض النصوص واقتراح آليات لعناوين افتقد قانون التقاعد العام تناولها.

ولأجل الإصلاح الجذري والشامل والعمل على المساهمة في توفير الحماية الاجتماعية، سنعرض في هذا الفصل أسس لأنموذج ضمان اجتماعي مقترح من حيث المنافع التي يمكن أن يقدمها، وآلية تمويله وإدارته مع الأخذ بعين الاعتبار المعايير الدولية.

وسنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين: الأول معضلات القطاع التقاعدي، وفي المبحث الثاني آفاق إصلاح القطاع التقاعدي.

# المبحث الأول

## المعضلات العامة لقطاع التقاعد

قطاع التقاعد في فلسطين ليس خارج المنظومة الإدارية في هذا البلد ولا عن الحالة العامة الفلسطينية التي تعاني من إكراهات عدة، فواقع الإدارة في فلسطين وخاصة القطاع العام في ترهل إداري بشكل عام رغم جهود الإصلاح التي تبذل فهناك تضخم وظيفي ومعاناة عامة من التعيينات وتضخمها وقد تحتاج السلطة الوطنية الفلسطينية إلى مجلس ادري أعلى كي يحدد إشكاليات وتحديات الواقع الإداري في معظم مؤسسات الوطن وخاصة البطالة المقنعة في معظم الوزارات واحتياج بعض الوزارات الأخرى لعدد من الكوادر حتى تتمكن من انجاز أعمالها والواقع أن هيئة التقاعد تعاني من قلة الكادر الوظيفي فيها رغم تكليفها بمهام تتطور عاما بعد عام، فبدأت بإدارة قانون التأمين والمعاشات وألقي على عاتقها قانون قوى الأمن وقانون التقاعد المدني الذي نقل كادره الوظيفي، وأخيرا أنيط بهذه الهيئة قانون التقاعد العام وتعديلاته بموجب القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ 2007/8/23 إدارة كافة أنظمة التقاعد دون أن يرافق هذه الأعباء زيادة في الموارد البشرية وإنما وزعت الأعباء على نفس الكادر ومما لا شك فيه أن قطاع التقاعد يعاني من إشكاليات جمة مع تفاوت النسب من دولة إلى أخرى حسب البيئة والظروف التي تعيشها كل دولة وواقع الحال كما رأينا سابقاً.

وعند قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 طرأت عدة تعديلات ذات طابع اجتهادي دون إجراء الدراسات اللازمة إلى أن تم التوحيد تحت مظلة التقاعد العام والإشكالية الأهم عدم تنظيم تقاعد للقطاع الموحد رغم محاولات إصلاح ما زالت تراوح مكانها وبقي قانون العمل وبعض الأنظمة الخاصة بالاتحادات والنقابات وبالتالي الحماية الاجتماعية يرافقها التنوع والتشتت وعدم التنظيم، ويعتري ذلك من الإشكاليات الخاصة المتعلقة بكل قانون على حدا، وإشكاليات أخرى تهم كل القوانين ولأجل الوصول لمعالجة الإشكالية الأساس والإشكاليات المرتبطة بها لا بد من طرح هذه الإشكاليات بشكل واضح لوضع اليد على الأهم منها والتدرج في طرحها ومعالجتها ما بين تعزيز وتعديل وإلغاء وصولاً لطرح الإصلاح الشامل المنشود الذي نصبوا إليه لشعب يستحق. ولأجل ذلك تم تقسيم هذه الإشكاليات إلى إشكاليات ديموغرافية ومالية وتنظيمية وقانونية ومدى تلبية حاجيات المتقاعدين بعدالة وصولاً لعرض مدى قدرة هيئة التقاعد على الديمومة من عدمها.

وستتناول هذا المبحث موزع على مطلبين في الأول الإشكاليات الخاصة بالقطاع العام والسلطتين التنفيذية والتشريعية، وفي المطلب الثاني المعوقات الخاصة بقانون العمل ومؤسسات العمل الأهلي:

## المطلب الأول: معضلات القطاع العام والسلطين التنفيذية والتشريعية

من خلال هذا المطلب سوف نقوم بعرض الإشكاليات الديموغرافية والمالية والمتمثلة في زيادة عدد المتقاعدين وزيادة في المساهمات ولكن هذه الزيادة في عدد المتقاعدين موجودة في القطاع العام، حيث لا يوجد انضمام لقطاعات تقاعدية أخرى، ونعرض أيضا الإشكاليات الخاصة بقوانين السلطين التشريعية والتنفيذية، وكوننا تناولنا الواقع الإداري لهيئة التقاعد الفلسطينية سنوليه في هذا المطلب اهتماما خاصا كونه جزءا من عملية الإصلاح، وسنتناول هذا المطلب على ثلاث فقرات، الفقرة الأولى الإكراهات الديموغرافية والمالية، والفقرة الثانية الإشكاليات الإدارية والقانونية، والفقرة الثالثة إشكاليات قوانين السلطين التنفيذية والتشريعية.

### الفقرة الأولى: الإكراهات الديموغرافية والمالية

#### أولاً: الإشكاليات الديموغرافية

وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام تتولى هيئة التقاعد الفلسطينية إدارة كافة الأنظمة وأصبحت هيئة التقاعد مكلفة بالإشراف على الأموال طرفها وعليه سوف تعرض أنظمة التقاعد مجتمعة ووفقاً لآخر تعديل ورد في القرار بقانون بإلزام موظفي مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وموظفي وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبها وينظم ذلك بلائحة تصدر عن مجلس الوزراء<sup>517</sup>، وبهذا أصبحت هيئة التقاعد هي المظلة الوحيدة للتقاعد في فلسطين حيث احتوى أيضاً التعديل القرار بقانون إلغاء قانون التأمينات الاجتماعية ولوحظ بذلك الوضع الديموغرافي أصبح في تزايد ملحوظ في عدد المشتركين وعدد المتقاعدين في القطاع العام كون مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والعمال الخاضعون لقانون العمل لم يشترك منهم حتى 31-12-2011 سوى بلدية واحدة وجامعة بولتيكنك الخليل وذلك لصعوبات تتمثل في التشتت وعدم الرقابة وإلزام المؤسسات بالانضمام بعدم قدرتها من جهة لرغبتها في الاحتفاظ في الأموال من جهة أخرى، ويشير الواقع الديموغرافي لتزايد عدد المشتركين في القطاع العام من حيث المشتركين والمتقاعدين، حيث بلغت أعداد المشتركين في العام (2009) في جمع الأنظمة 134074 وتطورت في العام (2011) حيث بلغت 143228، ويلاحظ أن هذا التطور ليس بالفرق الكبير كون التعيينات غير مستمرة على الأنظمة الجديدة، في حين بلغ إجمالي المنتفعين من هيئة التقاعد الفلسطينية في العام (2009) 14655، وتطور الرقم في العام (2011) حيث بلغ إجمالي عدد المتقاعدين 16273، وهذا التطور الديموغرافي ناتج عن اتخاذ قرارات استثنائية في الإحالة على التقاعد المبكر، ويلاحظ أن الفرق الديموغرافي لأعداد المتقاعدين يزيد عنه في أعداد المشتركين وهذا ما يشكل أحد الإكراهات التي تواجه الإصلاح التقاعدي الذي ستقف الدراسة عنده للبحث في معالجته.

<sup>517</sup> ف2 من المادة رقم 8 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

وكون أنظمة التقاعد العالمية تتنوع ما بين توزيعي ورأسمالي أو الاستثماري ثم النظام المختلط في أنظمة التقاعد في القطاع العام جعلها يعتمد النظام التوزيعي وكذلك القطاع الخاص بموجب صناديق توفير خاصة بهم بواسطة صرف المكافأة عند نهاية الخدمة كونها تعتمد النظام التوزيعي يقوم عدا التقاعد العام الذي يجمع ما بين التوزيعي والرأسمالي لتضمنه نظام المنافع المحددة والمساهمات المحددة (مختلط) وكون النظام التوزيعي يقوم على أساس التضامن تكون معاشات الآباء دين على الأولاد ولكن لجيل بكامله بالجيل اللاحق له ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار النظام التوزيعي أداة لإعادة توزيع المداخل الفردية على مدار الحياة بين الفئات النشيطة والفئات المتقاعدة عليه فإن تحقيق التوازن يتوقف على زيادة عدد المشتركين على عدد المتقاعدين،<sup>518</sup> والتقاعد العام يجمع بين النظامين إضافة المساهمات المحددة رغم أنه معطل لا تورد اشتراكاته لهيئة التقاعد ولا تقوم الهيئة بإعداد الحسابات والكشوف كل ثلاثة أشهر حسب القانون، وأكد الإفرنجي<sup>519</sup> في مقابلته تطبيق هذا النظام يحتاج لطاقم خاص ومؤهل ذات عدد حتى يتمكن من إنجازه حال توريد وزارة المالية الاشتراكات الخاصة به.

### ثانياً: الإشكاليات المالية

ترتكز صناديق التقاعد والضمان على ركيزة أساسية لضمان ديمومتها واستمرارها في تقديم التزاماتها وحمايتها الاجتماعية بشكل أساس على الأموال التي ترددها وفقاً لسبل تمويلها في محفظتها ونتاج استثماراتها وإدارتها للأموال المتوفرة في محفظتها وما يشككي منه ما يعتري هيئة التقاعد في فلسطين من إشكاليات مالية كأى إشكاليات تعتري صناديق التقاعد في دول متعددة مشابهة وتناول هذه الإشكاليات تتكون من عدة أوجه تتمثل في عدم توريد الاشتراكات وعدم تناسب الاشتراكات والمعاشات التقاعدية وعدم المساواة بين المتقاعدين وسخاء أنظمة التقاعد والتقاعد المبكر الاستثنائي وضم المدد السابقة والسياسة الاستعمارية إضافة إلى تشتت جهات القطاع الخاص وامتناعه عن المشاركة لدى هيئة التقاعد وعدم وجود وصاية موحد ترعاهم وخاصة من حيث الرقابة والعجز الصحي وأمراض المهنة وأخيراً مدى توازن الأنظمة وقدرتها على الديمومة المالية وسوف يتم عرضها وفق الآتي:

#### 1- عدم توريد الاشتراكات من قبل وزارة المالية:

إذا كان العمود الفقري يعتبر جزءاً مركزياً لبناء جسم الإنسان فالاشتراكات تعتبر العمود الفقري في أنظمة التقاعد ولكن تزداد أهمية في فلسطين كون الاشتراكات يعتمد على جهة تشغيل واحدة هي وزارة المالية وكونها تتحمل صرف المبلغ الناتجة عن تكلف معاشات قوى الأمن ومعاشات التقاعد المدني 34 سنة 1959 ومنظمة التحرير فإن لم تضع في جل اهتمامها توريد اشتراكات التقاعد العام والتأمين والمعاشات وللعلم فإن التقاعد العام انتقل إليه الموظفين من الأنظمة الثلاث السابقة التأمين والمعاشات لقوى الأمن

<sup>518</sup> محمد حنين، مرجع سابق ص 9.

<sup>519</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد فاروق الإفرنجي رئيس هيئة التقاعد بتاريخ 2012/12/16.

والتأمين والمعاشات المدني والتقاعد العام، حيث بلغت اشتراكات الموظفين المستحقة على وزارة المالية لهيئة التقاعد الفلسطينية عن القطاع الأمني للعام 2011 مبلغاً إجمالياً قدره 467,663,460.62 شيكلاً ويعادل مبلغ وقدره 129,906,516.84 بالدولار سدد منه 70,339,274.66 شيكلاً ويعادل 19,538,687.41 بالدولار من خلال دفعات أربعة فقط لم يورد بعدها أي مبالغ خاصة بهذا القطاع وأصبح إجمالي المبلغ المستحق على وزارة المالية 397,324,185.96 شيكلاً ويعادل 110,367,829.43 بالدولار،<sup>520</sup> أما القطاع المدني والذي لم يورد عنه أي دفعات في العام 2011 بلغ المبلغ الإجمالي لاشتراكات مبلغ وقدره 103,600,000.00 شيكلاً ويعادل 28,777,777.78 بالدولار، أما إجمالي ما يخص المستحقات على وزارة المالية في القطاع المدني دون القطاع الأمني الذي لم يبحث أمر ديونه حتى 2011/12/31 كون المالية تتولى تغطية نفقات قوى الأمن، أما إجمالي الديون المستحقة من العام 1999 حتى 2011 فيما يخص القطاع المدني فقد بلغت مبلغاً وقدره 3,406,750,084.27 شيكلاً ويعادل 946,319,467.85 بالدولار،<sup>521</sup> وكون عصب صناديق التقاعد يقوم على الاشتراكات فإن هذه الديون تشكل الخطر الأكبر الذي يدهم القطاع العام التقاعدي، ويلاحظ التزايد في الديون وتراكمها ذات أثر بالغ على استمرار هيئة التقاعد بالقيام بالتزاماتها ويقف عدم توريد الاشتراكات عائناً بل جداراً عازلاً أمام تأمين تنمية الأموال باستثمارها وقد ورد في نصوص القانون تنظيم مواعيد تحويل المساهمات والغرامات المترتبة على تأخير التحويل وفقاً للأسس الآتية:

تنظم مواعيد تحويل المساهمات والغرامات المترتبة عن تأخير التحويل وفقاً للأسس الآتية:

1. تسجل دفعات المساهمات المشار إليها في المادة رقم (19)، فعلياً لصالح الهيئة في موعد أقصاه الخامس عشر من كل شهر.
2. إذا تعذر على الحكومة وجهات التشغيل الأخرى تحويل المساهمات أو لم يتم دفعها في الوقت المحدد، تكون الهيئة مخولة لفرض التحويل الفوري لهذه المساهمات، إضافة إلى فرض غرامات تأخير بنسبة (1%) من قيمة أية مساهمات متأخرة.
3. إذا زادت فترة التأخير في تحويل هذه المساهمات عن شهر، يفرض على القيمة المتأخرة سعر فائدة اللابير + 1%، خلال السنة الأولى بالإضافة على الغرامة المفروضة وفقاً للبند "2" من هذه المائدة.
4. المساهمات المتأخرة لفترة تزيد عن سنة يتم التفاوض حولها لتحويلها إلى قروض تجارية على الخزينة.
5. المساهمات وأية دفعات من الغرامات والفوائد المتأخرة وتكاليف تنفيذ التحصيل والرسوم الإضافية ورسوم التمديد المفروضة على المساهمات المستحقة ولم تدفع في الوقت المحدد يتم تحصيلها وفقاً لتعليمات التحصيل الإدارية الصادرة عن الهيئة.
6. لا يجوز للخزينة أو جهات التشغيل الأخرى طلب إعادة أية تحويلات حولت إلى الهيئة بشكل الخطأ بعد مضي خمس سنوات على تحويلها.

<sup>520</sup> المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011، ص: 15.

<sup>521</sup> نفس المرجع، ص: 16.

7. الدفعات المحولة وفقاً لأحكام الفقرة "6" من هذه المادة يمكن أخذها بعين الاعتبار عند ترتيب الدفعات المستقبلية في موعد أقصاه السنوات الخمس الأولى.

8. دفعات الفوائد المتأخرة ومصاريف الجباية وأية رسوم إضافية سوف تمول بالكامل من قبل الحكومة وجهات التشغيل الأخرى وتقدر من قبل الهيئة.<sup>522</sup>

ورغم جهود مجلس الإدارة والاستعانة بممثلها السيد باسل الرمعي وجهود رئيس هيئة التقاعد من خلال خطابات متعددة ولقاءات مع السيد وزير المالية أو وزراء المالية المتعاقبين أسفرت الجهود إلى تشكيل لجنة تحاسب ولم يتم تفعيلها ولم تنتهي أعمالها في 2011/12/31 وانحصر عملها فقط في التحاسب المالي الخاص بالقطاع المدني دون أن يطرق باب حتى الخاضعين لأحكام قانون التقاعد العام سوى ثلاث دفعات فقط عن القطاع الأمني.

أما حول بلدية بيتا وجامعة بلوتيكنيك الخليل فإن كل منهما بتوريد اشتراكاته ولا يوجد أي اشتراكات أخرى توردها لهيئة التقاعد لعدم انضمام هذه الجهات.

## 2- عدم تناسب الاشتراكات والمعاشات التقاعدية:

وفقاً للواقع الديموغرافي للاشتراكات والمشاركين والذي جاء فيه التزايد في عدد المتقاعدين كل وفق النظام الذي يخضع إليه وتنوع الأنظمة قد يكون غريباً أن أقل نسبة مساهمات تغطي أكبر نسبة في المعاش وذلك وفق التقاعد المدني 34 لسنة 59 نسبة 2% ونسبة 75% معاش والاشتراكات في أعلاها 10% في كل من التأمين والمعاشات المدني وقوى الأمن و12.5% من جهة التشغيل إلا أن نسب المعاشات رغم الإصلاحات وفق الآتي:

الجدول رقم (7) يوضح نسب المساهمات من المشاركين وجهة التشغيل ونسب المعاش (تركيب شخصي للباحث).<sup>523</sup>

القانون	64/8	59/34	2004/16	5/7
نسبة المساهمة للمشاركين	10%	2%	10%	7%
نسبة جهة التشغيل	205%	صفر	12.5%	9%
نسبة المعاش	70%	75%	70%	لا يوجد

وهذا يعبر تماماً عن الفرق الذي يؤثر أيضاً على نسبة المشترك إذ أن الذي يرجع 2% ضمناً يحظى براتب أعلى 8% عن من يخضع لنظام تقاعدي آخر

## 3- عدم تحقيق العدالة والمساواة بين المتقاعدين:

لتنوع الرواتب وتنوع امتيازاتها وخدمة بعضها وحدائث بعضها الآخر الظروف تشريع بعضها باختلاف كلي

<sup>522</sup> المادة 23 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>523</sup> المصدر: تركيب شخصي للباحث يوضح نسب المساهمات للمشاركين في أنظمة التقاعد.

عن بعضها الآخر تتضارب المعاشات بين السخاء والعدم من تارة إلى تارة أخرى. ويعود ذلك إلى شمولية بعضها لامتيازات يفتردها البعض الآخر ويظهر ذلك جلياً في عدة مظاهر من أهمها:

أ- تفاوت نسبة المعاش التقاعدي رغم وحدة مكونات الراتب التقاعدي باختلاف بعض العلاوات وذلك وفقاً لما تم توضيحه آنفاً.

ب- شمولية بعضها كنظام التأمين والمعاشات المدني والتأمين المعاشات لقوى الأمن والتقاعد العام ما يعرف بمبلغ التأمين في حالتي العجز والوفاة.

ت- إعطاء الحق في معاش تقاعد مهما بلغت مدد الخدمة في كل من الأنظمة الثلاث السالفة الذكر اشتراط عشر سنوات على الأقل في التقاعد المدني 34 لسنة 1959.<sup>524</sup>

ث- وجود حد أدنى للمعاش في كل من التأمين والمعاشات والمدني وقوى الأمن<sup>525</sup> بنسبة 40% في حالتي الوفاة والعجز وانعدام هذا الامتياز في كل من التقاعد العام والتقاعد المدني 34 سنة 1959.

ج- ربط مصاريف الجائزة بالراتب لكافة الأنظمة وإن قلت بحد أدنى 5000 شيكل علماً أن بعض المعاشات تزيد عن الضعف لهذا الرقم.

ح- توريث قانون التقاعد المدني كامل الراتب لأفراد الأسرة لابل من يبقى من أفراد الأسرة يستحق المعاش وحال عدم استحقاق البعض لبلوغ السن أو زواج الأنثى مثلاً يعاد توزيع الراتب للمستحقين المتبقين ويبقى كامل الراتب بصرف لأي منهم في حين ارتبط كل من التقاعد العام والتأمين والمعاشات لقوى الأمن في جدول تصل فيه حصة الوالدين إلى السدس<sup>526</sup> وتبلغ علاوة المتقاعد أحياناً أعلى من الراتب المورث.

خ- اعتماد مبالغ مكافأة المدد الزائدة عن مدة 28 سنة في كل من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن والتأمين والمعاشات المدني في حين مهما بلغت مدة الخدمة بموجب أحكام قانون التقاعد المدني 34 سنة 59، علماً أنه يصل البعض فيه إلى خدمة أربعين عام في كل منها دون الحصول على أية مكافآت.

أما قانون العمل فهو يطبق المكافآت واحتسابها حسب المدة لكافة العاملين الخاضعين وأحكامه وكل نظام من أنظمة الاتحادات والنقابات والجامعات بتساوي فيما بينهم بالحقوق والواجبات وهناك تقارب بين كل نظام وآخر بمعنى أن العدالة داخل المجموعة موجودة بالتساوي ولكن مجتمعياً كل مجموعة لها امتيازات موحدة بها لقاء حقوق تقوم بأدائها.

#### 4- سخاء أنظمة التقاعد:

تكمن قوة السخاء في أنظمة التقاعد في أوجه متعددة سبق ذكر بعضها كنسبة احتساب الراتب ما بين

<sup>524</sup> المادة 40 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959.

<sup>525</sup> المادة رقم 27 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004.

<sup>526</sup> المواد 33 و35 قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

2.7 و 2 كحد أدنى مصاريف الجنازة ومنحة المتقاعد 300 شيكل<sup>527</sup> ولكن هناك أوجه ذات تكاليف عالية تشكل عبئاً على الصناديق المتقاعدين وجزء منها من مظاهر عدم المساواة بين المتقاعدين وهذه الأوجه تتمثل في مبالغ الدفعة الواحدة المتمثلة في مبالغ التأمين ومبالغ المكافأة مدة زائدة عن 28 سنة ومبالغ نهاية الخدمة إضافة إلى ربط المعاش التقاعدي بسلم رواتب الخدمة المدنية وغلاء المعيشة وللبيان نوجز الآتي:

#### 5- مبالغ الدفعة الواحدة:

وتتمثل في كل من:

#### أ- مبالغ التأمين:

لقد ورد في كل من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن والتأمين والمعاشات المدني وقانون التقاعد العام أن للمشارك الحق في مبلغ تأمين وفق جدول في الملحق، في حالي العجز والوفاء يزداد المبلغ وفقاً للراتب والعجز ولا تؤثر في ذلك سنوات الخدمة على ارتفاع الراتب الشهري ومثال ذلك: يصرف المبلغ مهما بلغت مدة الخدمة وتصل إلى أرقام مرتفعة تزيد عن خمسين ألف دولار أحياناً وتصرف للمتقاعد حالة العجز الصحي وتوزع على الورثة حسب الحصص الشرعية. وبلغت مبالغ التأمين في العام 2011 التي تم صرفها وفق الجدول:

الجدول رقم (8) يوضح مبالغ الدفعة الواحدة<sup>528</sup>

النظام	البيان	المبلغ بالشيكل
قانون التأمين والتأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964	مبلغ تأمين	1,691,922.00
	مكافأة نهاية الخدمة 15%	5,472,550.00
	مكافأة مدة زائدة عن 28 سنة	7,475,201.00
	المجموع	14,639,673
قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005	مكافأة نهاية الخدمة 15%	2,860,220.00
	مبلغ تأمين	4,671,230.00
	المجموع	7,531,450
الإجمالي		22,171,123

<sup>527</sup> نفس المرجع المادة رقم 6.

<sup>528</sup> المصدر: التقرير الإحصائي لهيئة التقاعد لعام 2011.

## ب- مبالغ مكافأة مدة زائدة عن 28 سنة:

وتصرف هذه المبالغ لقاء الخدمة لكل من الخاضعين لأحكام قانوني التأمين والمعاشات المدني وقوى الأمن وتبلغ 15 % من الراتب الأخير ولم تخضع لتعديل احتساب المعاش على متوسط آخر ثلاث سنوات لكافة الأنظمة.

والجدول السابق يوضح المبالغ التي صرفت في هذا الجانب في العام 2011. وتصرف للمشاركين بأحكام قانون التقاعد لقوى الأمن 16 لسنة 2008 نسبة 15% بعد مضي ثلاث سنوات وتعاد المساهمات إذا قلت عن ثلاث سنوات.<sup>529</sup> وكذلك التأمين والمعاشات المدني ويصرف وفق أحكام قانون التقاعد العام بإرجاع ما تم دفعه من مساهمات وبلغت التكلفة الإجمالية للعام 2011. وهذا ما استدعى الوقوف عند هذه المبالغ لما لها أثر مالي خطير على استمرارية هيئة التقاعد وتوازنها المالي إضافة إلى التباين الواضح ما بين المتقاعدين، وسنولي هذه المعضلة اهتماماً في الفصل الأخير كونه معد لأفاق الإصلاح.

## 6- ربط المعاش التقاعدي بسلم الرواتب وغلاء المعيشة:

وذلك يمكن إذا ما تغير إذا اختلف سلم الرواتب والدرجات في ذلك من الأوقات عن الذي كان قائماً عند انتهاء خدمة المنتفع يسوى المعاش على أساس سلم الرواتب والدرجات الجديد وذلك اعتباراً من الشهر الذي يحصل فيه التغير أو الاختلاف أيهما أفضل للمنتفع وتنطبق هذه المادة على جميع أنظمة التقاعد.

## 7- التقاعد المبكر الاستثنائي:

تلجأ الحكومة بين تارة وأخرى في مواجهة أزمة الرواتب لأجل التخفيف منها للجوء إلى ما يسمى التقاعد الاستثنائي مبكر في قرارات خاصة وقد تكرر ذلك في مرحلتين وما زال يهدد هيئة التقاعد مثل هذه المشاريع التي تشكل خطراً على استمرار الهيئة وديمومتها وكذلك تؤدي إلى الخلل في التوازن في زيادة عدد المتقاعدين دفعه واحدة بإعداد ليس بالقليلة إذا تحرم هيئة للتقاعد من اشتراكهم وتحمل الهيئة أو الموازنة تكلفة رواتبهم وليس حلاً أن تكمل معاشاتهم بواسطة معاش تكميلي بقدر ما هو مهم تعويض اشتراكات تقاعد صغار السن والحالات التي سبق أن وجدت هذه الآثار تمثلت في:

أ- قرار مجلس الوزراء الذي منح فرصة التقاعد لمن لديه خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد. وأضاف امتيازات للتقاعد بترقية إلى الموظف أدت إلى نقل الموظفين من فئة إلى أخرى حتى أن البعض استحق درجة مدير عام ورفع ذلك من راتبه الأساسي ورفع علاوة الاشتراك وبالتالي رفع نسبة التقاعد.

ب- القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس والخاص بقوى الأمن والذي يسمى تقاعد 100 % والذي أتاح لكل موظف في قوى الأمن أن متقاعد محصله على صافي راتبه (صافي الراتب الذي تقاضاه في آخر راتب بعد الاستقطاعات)، وفق شروط مرنة تمثلت في من بلغ 45 عاماً ولديه خدمة لا تقل عن 15 عاماً وتسبب لجنة

<sup>529</sup> المادة 32 قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16، 2004.

الضباط ما زاد الأمر تيسراً أن من لديه تسع سنوات خدمة وعمر 45 أو يزيد له الحق أن يشتري السنوات لتصل خدمته إلى 15 عاماً وهذا أدى التقاعد ما يزيد عن 4500 من منتسبي قوى الأمن.

#### 8- أثر ضم سنوات الخدمة السابقة:

وردت معالجة ضم السنوات في كافة أنظمة التقاعد كل على حدة ولكن توحدت في كون أثرها المالي على المعاش التقاعدي حيث أجاز قانون التقاعد المدني 34 لسنة 59 ضم المدد السابقة مهما كانت مدة الاستقطاع شريطة أن يكون مدفوع عنها العائدات التقاعدية وللموظف الحق في طلب ضمها أي وقت من بعد التقاعد<sup>530</sup> وحدد قانون التأمين والمعاشات ستة أشهر من عودة الموظف لعمله الحق في ضم المدة<sup>531</sup> وأجاز قانون قوى الأمن ضم المدد خلال سنة من عودة المشترك.<sup>532</sup>

أما التقاعد العام لم يجب على العديد من التساؤلات ذات الشأن وخاصة أن الموظفين المشتركين به كانوا على أنظمة التقاعد السابقة ولديهم سنوات على الأنظمة السابقة ولم تحدد آلية ضم السنوات للتقاعد العام وتمثل الإشكالية الأكبر في نقل كافة موظفي التقاعد المدني 59/34 للتقاعد العام دون أن تحدد آلية لتغطية تكلفة السنوات ومن يتحمل عبئ الاشتراكات عن تلك الفترة وتأثر الموظفين بنقلهم من كافة الأنظمة السابقة بنسبة احتساب الراتب من 2-7 أو 2-2.5 ورغم رفع الاشتراك عن السنوات السابقة وفق الأنظمة التي يخضعون إليها وصدر قرار من مجلس الإدارة بنقل 6% من مساهمات مشتركين التأمين والمعاشات لنظام المساهما المحددة وهذا لا يتفق والقانون بالطبع وعلى أي الأحوال تتحمل هيئة التقاعد المعاش باحتساب كافة السنوات لغايات التقاعد رغم عدم توريد اشتراكات كل من قوى الأمن والتقاعد المدني وإن تحملت رواتبهم مؤقتاً لحين التسوية وبالتالي تحملت عبئاً مالياً دون أن تتقاضى اشتراكات والتأمين والمعاشات في الأصل له حساب مستقل لا يعتبر من إيرادات هيئة التقاعد وعند التقاعد لكل من انتقل إلى التقاعد العام سوف تتحمل الهيئة تكلفة سنوات خدمته ولا تقل ذلك أشكال أخرى في السياق باعتماد سنوات التفرغ لموظفي القطاع العام وقوى الأمن الفلسطيني الذين خدموا في مؤسسات منظمي التحرير الفلسطينية وفصائلها المعتمدة وكذلك سنوات الأسر للأسرى في سجون الاحتلال وفقاً لمعطيات محددة وتعتمد من قبل لجنة تعتمد هذه السنوات وتتحمل الخزينة تكلفة الاشتراكات ورغم عدم توريد الاشتراكات إلا أن الإشكالية تكمن في الأثر المالي الواقع على المعاش التقاعدي إذ أن هذه السنوات تعتمد حتى بعد أن تنتهي خدمات المشترك وتدخل في المعاش التقاعدي وتشكل زيادة ملحوظة دون الاستفادة من نسبة الأموال الخاصة باشتراكاتهم طوال خدمتهم ورفع نسبة المكافأة بعد 28 سنة.

<sup>530</sup> المادة 23 قانون التقاعد المدني رقم 34، لسنة 1959.

<sup>531</sup> المادة 38 قانون التأمين والمعاشات رقم 8، لسنة 1964.

<sup>532</sup> المادة 52 قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن رقم 2004/16.

## 9- فتح باب شراء السنوات:

للموظف المحسوب له سنوات خدمة اقل من السنوات المطلوبة باستحقاق راتب تقاعدي وفقاً لقوانين التقاعد السابقة المذكورة أعلاه والقانون الخاص الحق في شراء سنوات خدمتهم لأغراض التقاعد وفق لائحة تصدر عن مجلس الوزراء وحددت اللائحة بالشراء<sup>533</sup> يتحمل المشترك المساهمات 10% و 2.5% عن المدة التي يرغب بالشراء منها رغم امتلاك مساهمات القوانين وأضاف التعديل امتيازاً آخرًا لأغراض الشراء تعتبر كسور السنة من سنوات الخدمة الفعلية المحسوبة للموظف سنة كاملة.

تكون التكلفة عالية احتساب راتب مشترك 3000 شيكل كراتب من الدرجات المتوسطة مثلاً حال شرائه ست سنوات... التكلفة  $6*12=72$  شهر وعدد الأشهر \* نسبة المساهمة.

$$\text{المعاش التقاعدي} = \text{عدد السنوات} * 2 =$$

$$2*15 = 30\% + \text{علاوة متقاعد}$$

$$3000*30\% = 1000 + 300 \text{ علاوة متقاعد}$$

يصبح الراتب التقاعدي 1300 شيكل شهرياً.

بالتالي  $1300 - 675 = 52$  معاش بمعنى أنه يسترد كامل ما دفعه بعد اثنين وخمسين شهراً ويصبح باقي عمره ويورث معاشه على حساب هيئة التقاعد علماً أنه يستحق مكافأة حسب القانون الذي يخضع إليه ولم يعالج ضم سنوات العقد التي خدمها المشترك لها وصدرت لائحة موظفو مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعون لأحكام قانون العمل بسخاء أكبر تشجيعاً لهذه الفئات بالانضمام.

## 10- إحصاء القطاع الخاص عن الاشتراك في هيئة التقاعد:

من خلال ورشات عمل عقدت في جامعات الوطن كل من جامعة بيرزيت والأمريكية والقدس والنجاح الوطنية لوحظ أن المعطيات تقوم على عدم الوعي بأهمية التقاعد والرغبة في ضمان المكافأة معرفة الفئة المستهدفة بالديون الخاصة بوزارة المالية على الاستقلال المالي والإداري الهام وكذلك إشكاليات لدى الجامعات نفسها فيها ومن خلال زيارة بعض الشركات كشركة جوال أن لديها صندوق مستقل وبقاء شخصيات من أصحاب الشركات ورجال الأعمال ومنهم السيد وجيه احمدود الحاج<sup>534</sup> الذي أفاد من خلال مقابله أن وجود ضمان اجتماعي خاص بالقطاع الخاص يسارع له أصحاب الشركات على أن يكون مناسباً ومعداً بأصول قانونية تحمي المشتركين فيه، ناهيك عن رغبة أصحاب الشركات الخاصة بالاحتفاظ بالأموال لاستثمارها وعدم توفر صناديق مستقلة للأموال الخاصة بمكافأة نهاية الخدمة ولرقابة وزارة العمل دور أساسي في عدم التزام أصحاب العمل في الاشتراك بأنظمة التزامية.

<sup>533</sup> اللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام بشأن شراء سنوات الخدمة، قرار مجلس الوزراء رقم 141 لسنة 2005.

<sup>534</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد وجيه احمدود الحاج رجل أعمال بتاريخ 2013/01/10.

## الفقرة الثانية: الإشكاليات الإدارية والقانونية

### أولاً: الإشكاليات الإدارية

منذ أن حاولت البشرية تنظيم علاقاتها وفق توزيع قدراتها عن طريق الإدارة وهي تعاني من سلبيات الإدارة وهذه السلبيات دفعت الباحثين الإداريين إلى القيام بالعديد من المحاولات الهادفة إلى التحليل والتشخيص للوضعية الإدارية وطرح البديل بهدف تجاوز الأمراض الإدارية الكثيرة.<sup>535</sup> ومن المهام الأساسية التي يعتمد عليها كل إداري أنه يقوم بها التخطيط، التنظيم، التنسيق، المراقبة وهذه المهام الأربع سيطرت على لغة التدبير الإداري من بداية القرن العشرين ومن مهامه أيضا البحث عن طرق تطوير العمل وتكيفه مع المستجدات أو البيئة الجديدة والمتطلبات.<sup>536</sup> ولتناول الصعوبات في هيئة التقاعد الفلسطينية لا بد من الإشارة أن هيئة التقاعد الفلسطينية أنشأت بمقتضى أحكام قانون التقاعد العام وتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكلف لها تحقيق أغراضها.<sup>537</sup> والاستقلال الإداري يعني وجود نظام إداري مستقل تماما تحدد بموجبه تحديد الأسس والضوابط والمعايير التي تتعلق بشؤون الموظفين وحقوقهم وواجباتهم وتنظيم علاقاتهم الوظيفية، وبنص القانون بإضفاء الشخصية الاعتبارية واستقلالها الإداري والمالي وهذا يؤدي بالنتيجة إلى أن هذه الهيئة ذات الصفات الخاصة كمرفق عام إذا ما أخذنا بوجهة نظر الفقه الذي عمل جمع مفهومي المرفق العام المادي والعضوي الذي عرف المرفق العام على أنه مجموعة من الهيئات العامة التي تمارس نشاطها ذو صبغة المنفعة العامة كالمدارس، والمفهوم المادي الذي يتصرف إلى النشاط الذي يمارسه المرفق العام تحقيقا للمصلحة العامة لحماية المواطنين صحيا، أما الفقه الذي جمع بينهما فعرف المرافق العامة على أنها مؤسسات تعمل بانتظام وباضطراد تحت إشراف ومراقبة الدولة في أداء خدمة عامة للمواطنين مع خضوعها لنظام قانوني معين وإصلاح المؤسسة يتصرف يحتوي المعنيين المادي والعضوي ولم تبدأ الإشكالية إلا بانفصال المعيارين عن بعضهما البعض حينما أقدمت الأشخاص الإدارية على تسيير نشاطات لا تنسجم مع المرفق العمومي كصناديق الضمان الاجتماعي.<sup>538</sup>

وسوف يتم التطرق للشخصية المعنوية في الفصل اللاحق حرصا على ربطها بمواضيع الحكامة في الإصلاح الإداري، وبما أن الأشخاص المعنوية العامة هي كل هيئة يستند إليها تسيير وتدبير وإدارة. ولتأكيد إضفاء صبغة الشخصية المعنوية لهيئة التقاعد فقد اوجب قانون ديوان الرقابة إخضاعها

<sup>535</sup> بوبكر بهلول، تدبير الموارد البشرية بين التقليد والحديث محاولة مقارنة بين المسير والقائد أو الزعيم الإداري دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، الطبعة الأولى، 2006، ص 13.

<sup>536</sup> نفس المرجع، ص 14.

<sup>537</sup> المادة 3 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>538</sup> محمد يحيى، مرجع سابق، ص 316.

لرقابته، ومن المؤكدان إضفاء الشخصية المعنوية لأي مؤسسة يترتب عليها نتائج يشترك فيها أشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص ومنها ما ينفرد به أشخاص والقانون العام وحددهم:

أ. النتائج المشتركة بين الأشخاص المعنوية العامة والخاصة.

- انفراد الأشخاص المعنوية بذمة مالية مستقلة عن الأشخاص المكنونين لها وهي مجموعة الحقوق المالية والواجبات والالتزامات المفروضة على الشخص المعنوي.

- أهلية التقاضي.

- يجمع الأشخاص المعنوية موطن مستقل لا يختلط بالموطن الخاص بأعضائه.

ب. النتائج التي تنفرد بها الأشخاص المعنوية العامة.

- الأشخاص العامة سلطات إدارية تتمتع وتنفرد بجميع امتيازات السلطة العامة إذ تعتبر قراراتها إدارية خاضعة لأحكام القانون العام.

- الاستقلال النسبي في مواجهة الدولة على اعتبار أن للدولة الإشراف ومراقبة أعمالها في إطار ما هو معروف بالرقابة أو الوصاية.

- انفراد موظفي وأجزاء المؤسسات بنظام قانوني متميز عن نظام موظفيها وأجزاء الدولة.

- انفراد الأشخاص المعنوية العامة بأموالها كل بأمواله الخاصة.

- تتحمل الأشخاص العامة مسؤولية الإعمال الضارة التي قد تصدر عنها أو عن من يمثلها.

- لأشخاص العامة ملزمة بإشباع الحاجات الوطنية والمحلية التي أصدرت من أجلها والالتزام بتحقيق المساواة بين المواطنين في الانتفاع بجميع الخدمات والمصالح العامة التي هي مطالبة بإسداها.<sup>539</sup>

ويعرض ما يميز الشخصية الاعتبارية إضفاء صفة الشخصية المعنوية يؤكد ما جاء بنص القانون على ضرورة تحقيق الاستقلال الإداري والمالي وهذا في حقيقة الأمر من الصعوبات الهامة التي تواجه التقاعد ولسوف يتم هنا التركيز على الجانب الإداري وعرض الجانب المالي بشكل مستقل.

وحيث أن الجانب الإداري يظهر جليا من خلال تقديم دراسة تحليلية لمجلس إدارة الهيئة وإدارتها التنفيذية وفق الآتي:

- مجلس إدارة هيئة التقاعد:

من خلال العرض المؤسسي ونص القانون ورد أن مجلس إدارة هيئة التقاعد يتوزع على مجموعات ثلاث الأولى: تمثل في مجموعة من ثلاثة أعضاء متخصصين في الأمور المالية والاقتصادية، والمجموعة الثانية: من رئيس الهيئة وثلاث من القطاع العام بموجب مراكزهم، ومجموعة تشمل ممثل كل من الهيئات المحلية والمتقاعدين.

وبهذا يكون المجلس الإداري منحصرا في القطاع العام وكون هيئة التقاعد أنيط بها إدارة أنظمة متعددة

<sup>539</sup> نفس المرجع، ص 78-79.

وخدمة فئات مختلفة بدا واضحاً النقص في تمثيل فئة هامة وتشكل جزء كبير من المشتركين في هيئة التقاعد وهم العسكريين، وبتعديل النص القانوني يضم موظفو مؤسسات العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وموظفو وأعضاء النقابات المهنية ومنتسبوه بموجب القرار الصادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 2007/8/23 بدون رقم<sup>540</sup>.  
لم يلازم هذا الإصلاح تعديل في المجلس الإداري لممثلي عن العمال والنقابات ومؤسسات العمل الأهلي وإضافة إلى ذلك أن رئيس الهيئة يعتبر عضواً من أعضاء المجلس الإداري وله حق التصويت والمجلس الإدارة تشكيل لجان متخصصة وفق الآتي:

- تشكيل مجلس الإدارة لجنة تدقيق ولجنة استمارات وله أن يعين لجان أخرى كما يراه مناسباً ويحيل إليها الوظائف والمهام التي يراها مناسبة،<sup>541</sup> وسوف نعرض ما يعترض هذه اللجان عند عرض إشكاليات التدقيق وإشكاليات الاستثمار.  
- الإدارة التنفيذية:

يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه،<sup>542</sup> وكما هو معروف أن المجلس التشريعي يكون ذات تشكيلة حزبية وأغلبية أعضاء لأجل التصويت.

وهذه المؤسسة تحتاج إلى كفاءات مالية واقتصادية وقانونية متخصصة لإدارتها، وقد أنيط برئيس الهيئة مهام جسام متنوعة ما بين إدارة ومالية وقانونية واقتصادية بشكل إضافي ولكن هذه المهام تحتاج إلى طاقم على قدر من الخبرة والكفاءة في جوانب الاختصاص المقصودة ورغم كل الجهود التي تبذلها لانجاز قدر الممكن لما لدى الهيئة من أعباء إلا أنه لم يتم إنشاء مجلس طبي لدراسة الحالة الخاصة بالعجز الصحي وغيرها في الحالات المحولة إليه بموافقة مجلس الإدارة<sup>543</sup> ولم يتم تأمين تقييم اكتواري حتى تاريخ عرض الأطروحة.<sup>544</sup> أما من حيث العمل الميداني لإدارة هيئة التقاعد فإن وجود إدارة مركزية في مقر الهيئة في غزة كون لها مقر فرعي وحيد في مدينة رام الله ويتولى الباحث تولي إدارته وتحت طائلة مسؤوليته فان مركزية الإدارات الهامة في مقر رئاسة الهيئة يعتبر من الصعوبات الهامة في إنجاح إدارة المؤسسة ويؤثر سلباً على تقديم الخدمة للجمهور بشكل أسرع وذلك ما ظهر جلياً في الاستبيان حول خدمة المؤسسة وعدم توفر فروع لها، ورغم أنها مقررة في المخطط التنظيمي المعتمد ولأجل عرض الواقع الإداري بموضوعية مطلقة كون الباحث يشغل أحد المناصب العليا في هيئة التقاعد وتلخني الموضوعية فقد قام الباحث بتناول تقرير البنك

<sup>540</sup> المادة 8 بعد التعديل من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>541</sup> نفس المرجع المادة 33.

<sup>542</sup> زاهي بن علي، مرجع سابق، ص: 85.

<sup>543</sup> المادة 57، قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>544</sup> نفس المرجع الفقرة 11 من المادة 57.

الدولي الذي تناول الواقع الإداري لهيئة التقاعد الفلسطينية من خلال دراسة اشتملت على نقاط القوة والضعف في هيئة التقاعد وتحليل الموارد البشرية وذلك بعرض الآتي:

مكامن القوة وفق تقرير البنك الدولي، ومن أهمها:

- مجلس إدارة مؤهل.
- التزام عالي من الإدارة العليا.
- توجهات إستراتيجية واضحة من الإدارة العليا.
- خبرة ممتازة وطويلة في مجال إدارة صناديق التقاعد والقوانين ذات الصلة.
- خطة إصلاح التقاعد جارية.
- تطوير مجموعة من المؤشرات الاكتوارية لتعزيز قرار الإدارة.
- هيئة التقاعد الفلسطينية لها كيان قانوني مستقل مع خلافة دائم تحت الإدارة الفلسطينية ولكنه تم تبديل في تفاصيل تشكيل المجلس ولم ينظر إلى ربط الهيئة بوزارة المالية من حيث الاستقلال الإداري والمالي.

• القدرة على تحقيق أقصى قدر من التواصل<sup>545</sup>

مكامن الضعف وجاء وفق التقرير بالآتي:

- مخطط التنظيمي الحالي لا يلي متطلبات نظام المخططات المضاعف.
- الأنشطة الحالية تحتاج للترابط مع الخطة الإستراتيجية والخطة الوطنية للتنمية.
- الحاجة لتطوير نظام مالي محوسب.
- عدم وجود تخطيط الميزانية (الميزانية البرنامجية القائمة).
- هيكل الحسابات تحتاج إلى تطوير لتعكس جميع بنود الميزانية.
- عدم وجود إدارة ضمان الجودة.
- نقص الخبرة والكفاءة والمهارات من الموظفين العاملين في مجال التمويل، والعلاقات العامة، والقانونية، والاستثمار.<sup>546</sup>

ومن خلال خبرة الباحث تؤكد ما جاء في التقرير ويرى أنها من الإشكاليات التي يجب العمل على معالجتها - الهيكل التنظيمي:

- الهيكل التنظيمي الحالي غير مناسب لتلبية الاحتياجات في المستقبل من حيث توسيع نطاق التقاعد ليشمل القطاع الخاص.
- المنتفعين (على رأس عملهم والمتقاعدين) موجودين في قسمين منفصلين والتي تؤدي إلى تشتت التكامل بين جميع المنتفعين.

• الإدارة المالية هي مربوطة بشكل مباشر بالوكيل المساعد للشؤون القانونية والفنية التي تحتاج إلى

<sup>545</sup> Imad DAYYAH , Strategic planning & corporate governance, need assessment report, Palestine –Gaza, 2011.

<sup>546</sup> تقرير البنك الدولي، مرجع سابق.

إعادة نظر، وهذا طبق بناءً على دور وتعليمات ديوان الموظفين العام.

- تمت الموافقة على الهيكل التنظيمي القائم من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية رغم عدم تلبية الاحتياجات الفعلية لهيئة التقاعد الفلسطينية وذلك حرصاً منها لحسن سير المؤسسة والعمل على ضمان حقوق الموظفين لأجل المصادقة على هذا الهيكل من قبل مجلس الوزراء.
- هذه الطريقة في الهيكل التنظيمي الحالي هي التسلسل الهرمي في الجمع بين الأقسام والأنظمة بدلا من برامج.
- القروض وإدارة الاستثمار تنتمي إلى عضوية الإدارة التي لا تتطابق مع الواجبات العملية والمسؤوليات.
- إدارة الاشتراكات تابعة إلى الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والفروع الذي لا تتناسب مع واجباته ومسؤولياته.

- هناك تكرار في الأرشفة في كل من الإدارة الإدارية وإدارة الأعضاء.
- الهيكل التنظيمي الحالي وجد على أساس القواعد والأنظمة المطبقة في وزارة التخطيط في السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد جعل هذا بعض القيود على الهيكل التنظيمي الذي يجب أن يكون مرنا وواضح بالتفصيل والواجبات الفنية.

547

- الهيكل التنظيمي الحالي لا يظهر مستوى واضح من الأوامر والاتصالات.

لقد تم وضع هذا التقرير بشكل عام وهذا البند بشكل خاص كون الباحث يشغل احد هذه المناصب العليا وهي الوكيل المساعد للشؤون الإدارية والفروع وقد أوجز التقرير ما يجيش في خاطر الباحث وعبر عن ما يعاني منه الهيكل التنظيمي في هيئة التقاعد الفلسطينية وما يشكله من أشكال في إدارة المؤسسة، وهذا الهيكل كان من أسباب الإدارة المركزية في العمل لتولي رئيس الهيئة الإشراف المباشر على الدوائر الأساسية إن لم يكن أغلبها، ويعود ذلك لضعف الهيكل التنظيمي لارتباط إعداده بقواعد الهياكل التنظيمية الحكومية وعدم وجود استقلال إداري ومالي مما أدى إلى عدم إمكانية الحصول على تعيينات أو ترفيعات للموظفين. وكون الإدارة تتم من جهة مركزية في المحافظات الجنوبية تمركزت الإدارات في مقر رئاسة الهيئة، ومن خلال تجربة الباحث يوجد العديد من المعوقات في العمل الميداني بعيدا عن العلاقة الأسرية والتفاهم المشترك بين موظفي هيئة التقاعد ورئيسها وإدارتها التنفيذية ومجلس الإدارة، وهذه المعوقات التي أدت بموجب الاستبيان المعد لعدم رضا المتقاعدين في إنجاز معاملاتهم بوقت محدد نظرا لوجود دائرة التسوية والصرف في مقر رئاسة الهيئة بمرکزية واحدة وترسل الأوراق لإجراء تسويتها في مقر رئاسة الهيئة وكذلك عدم الرضا الوظيفي بسبب حرمان الموظفين من حقهم في نظام إداري مستقل ذات امتيازات خاصة رغم أنه بصرف راتب شهري زيادة عن باقي موظفي السلطة الوطنية بقرار من مجلس الوزراء، ومن المهم أيضا لإرضاء المتقاعدين عرض إشكالية تفقد الحياة ونظامها من حيث الوثائق والمتطلبات وتصديقها من مختار أو جمعية

547  
Imad Dayyah, op.cit.

أو محام وعدم توفر دليل إجراءات مكتوبة.

### ثانياً: المعوقات القانونية

نظراً لتشريع قانون التقاعد العام تحتاج عملية إصلاح أنظمة التقاعد توحيدها والانهاء من الأنظمة السابقة له في عام 2021، إلا أن الأمر يستدعي إثارة الإشكاليات في الأنظمة السابقة وقانون التقاعد العام لأجل كفايتها حتى انتهائها وضمان استمرارية التقاعد بالقانون وبخاصة خطوة الإصلاح بنقل شريحة الموظفين دون سن 45 سنة بتاريخ 2009/6/1 بعد تعديل القانون والقرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ 2008/07/23 إلا أنه اعترض هذا النقل إشكاليات متعددة وكذلك العديد من الإشكالية التي تحتاج إلى إجابات. ويتناول قانون التقاعد العام وتعديلاته تعرض بداية الإشكاليات العامة للقوانين ومن ثم عرض الإشكاليات الخاصة بقانون التقاعد العام وفق الآتي:

- سن الإحالة على التقاعد:

حال بلوغ المشترك حد السن القانونية للتقاعد يحال على التقاعد بعد قضائه فترة ليست بالهينة أثناء حياته العملية ويصاحب هذا الأمر بمعاش التقاعد ليس فقط اعترافاً له بالجميل مقابل الخدمات التي قدمها لإدارته بل يعتبر حقا من حقوقه المكتسبة جزء الاقطاعات التي كانت تطال أجره شهريا وأصبح السن القانوني للتقاعد من مجموعة الإشكاليات جراء ارتفاع أمد الحياة الذي يعمر على مر إطالة مدة ارتباط المتقاعدين بصناديق التقاعد.<sup>548</sup>

وكذلك ما يخص القطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي التي تعتمد على التوفير وصوت مكافأة نهاية الخدمة ولكن تأثير طول أمد الحياة يقع تأثيره اقل حدة على مؤسسات العمل الأهلي لاعتمادها على الدفعة الواحدة للمكافأة وعدم اعتمادها من التقاعد الستين العام كما هو في القطاع الذي توحد في اعتماد سن 60 سنة لإحالته على التقاعد الحتمي وواقع تقدم أمد الحياة في فلسطين إلى أن أصبح يقع على عاتق هيئة التقاعد القرار صرف المعاش مدة أطول، ويستثنى من ذلك القضاة والذين يحالون على التقاعد عند بلوغ<sup>549</sup>.65

وبالملاحظة لعدد المتقاعدين وفق توزيع الإعداد بلغ إجمالي عدد المشتركين في التقاعد المدني 78541 وعدد متقاعدي الأمن 8725، وبهذا يكون كل تسعة موظفين لقاء متقاعد واحد، أما القطاع الأمني الإجمالي عدد المشتركين 64687 وعدد المتقاعدين 8181 وبالتالي ثمانين مشتركين مقابل كل متقاعد وهذا يعتبر مؤشرا متفائلا ولكن بعرض ذلك تفصيلا يتضح الخطر الذي يداهم هذه الأنظمة.

وكون القوانين وفق التقاعد على سن 60، سوف تنتهي في عام 2021 وبالتالي زيادة المتقاعدين على عدد العاملين وفق ما سلف في الجدول وضع سن التقاعد يعطي عمر لهذه الصناديق الإصلاحات الأخرى مما يضع

<sup>548</sup> المصطفى احفيبيظ، مرجع سابق، ص: 9.

<sup>549</sup> المادة 37 من قانون السلطة القضائية، رقم 1، لسنة 2000.

القوة المالية لديها في تحسن وتستطيع كل القدرة على تحمل الأعباء سواء التي تتحملها الخزينة منها أو التي تتحملها قانون التامين والمعاشات وبقراءة الديموغرافيا فان تراجع الخصوبة في البلدان العربية أدى إلى تغيرات في ارتفاع حاد بنسبة السكان في سن 25-64 وانخفاض في فئة الأطفال (0-14) عام 2000 وارتفاع في نسبة المسني 65 فأكثر وقد تضاعفت أعداد المسنين من 5.7 ملايين نسمة عام 1980 إلى 10.4 و21.3 مليون نسمة بحلول عام 2020 ويرأس مع ذلك تمتع المنطقة العربية بأدنى نسبة إعالة للمسنين تبلغ حاليا 5% ويتوقع أن ترتفع إلى 8% عام 2025 و13% عام 2050.

وتأتي المغرب وفلسطين وعمان في ترتيب متتالي متقارب وأخذت كل من المملكة المغربية والمملكة الأردنية إجراءات مواجهة هذه الزيادة من خلال السير في إصلاح صناديق المعاشات التقاعدية وخطط الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية، وتشهد الأراضي الفلسطينية تحسنا ملحوظا في البقاء على قيد الحياة بمقدار 7/4 سنوات خلال العقد وذلك في العقديين الماضيين، وتدرج في الارتفاع إلى أن أصبح من المتوقع ارتفاع المعدل خلال السنوات القادمة ليصل إلى 72 عاما للذكور و75 عاما للإناث في 2015 وهذا بعد الأيمان بان لكل اجل كتاب ولكن يؤخذ بالأسباب وتجنب الاستغلال لمواجهة طول أمد الحياة بالعمل على رفع سن التقاعد في كافة الأنظمة لأجل استمرار اشتراكات المشتركين والتوريد إلى حساب صندوق هيئة التقاعد دون عرض البنك الدولي فكرة رفع سن التقاعد إلى 65 وقامت الهيئة بصرف من خلال رئيس هيئة التقاعد بمخاطبة دولة رئيس الوزراء بالاعتماد إلى سن 62 ولا زال الأمر لم يؤخذ إلى قرار كما هو الحال عليه.

- نقل الموظفين من الأنظمة السابقة إلى قانون التقاعد العام:

ورد في قانون التقاعد العام المنتفعين بأحكام القانون من هم دون سن 45 بتاريخ سريانه مع التعديل<sup>550</sup>، وهذا أدى إلى المساس بحقوق الفئة التي تم نقلها وأيضا كل من لم ينقل يتمتع بحقوق وامتيازات تكمن في أوجه عدة من أهمها انخفاض نسبة المعاش من 2.5 - 2.7 - 2% حسب قانون التقاعد العام والمكافأة بعد خدمة 28 عام في كل من التامين والمعاشات المدني والأردني، وامتيازات أخرى سلف ذكرها بعيداً عن التكرار ولكن تكمن الإشكالية جراء نقل الموظفين بنقل سنوات الخدمة في تاريخ التنفيذ بنسبة في نظام التقاعد الجديد لصالح المشترك وبمعدل 2% من الراتب الشهري في يوم التحويل عن كل سنة معتمدة على أن تحول الحقوق المالية خلال سنتين من سريان القانون وتفيد في حساب المشترك. وهذا يعني أن السنوات أصبحت معتمدة لغايات التقاعد على حساب هيئة التقاعد بعد تحويل الحقوق المالية التي لم يتم تحويلها بعد وكذلك اعتماد كل سنة ويصرف الراتب التقاعدي على أساس جمع المدتين جملة واحدة ويصرف المعاش التقاعدي على أساس عدد السنوات 2×، ولكن أي حقوق سوف تنقل عن سنوات التقاعد المدني 34 لسنة 59 والذي يصرف فيه الاشتراكات البالغة 2% إيرادا عاما في الخزينة ولا يوجد له صندوق مستقل، وإذا ما تم احتساب هذه الحقوق هل قصد المشرع الحقوق والمساهمات التي

<sup>550</sup> المادة 9 قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

دفعت خلال فترة الخدمة السابقة أم الحقوق المترتبة على مدة الخدمة السابقة عليها الحق حسب القانون الذي يخضع إليه، وبطبيعة الحال التأمين والمعاشات لقوى الأمن لم يحول أي اشتراكات والتأمين والمعاشات 8 لسنة 64 قام المشتركين بدفع 10% طوال فترة خدمتهم و12.5% من الحكومة، وأصبح كل من المساهمين سواء 2% أو 22.5% سببان أمام تكون التقاعد العام، واخذ مجلس إدارة هيئة التقاعد قرارا على عاتقه بخصوص الخاضعين إلى التأمين والمعاشات بتحويل نسبة 6% إلى حساب المساهمات المحددة ولكن هذا الطريق لم ينفذ ولم يستند إلى سند قانوني ولكن يبقى الحال أفضل كون التأمين والمعاشات 8 لسنة 64 لديها صندوق مستقل وأصبحت جزءا من هيئة التقاعد لا بل هي تدير هيئة التقاعد مع تغيير الاسم ولكن من سيتحمل عبء السنوات الخاضعة لأحكام قانون 3 لسنة 59؟ وكيف تنظم عملية التنقل؟

وبواقع الحال لا بد من الإجابة عن هذه الإشكالية لان ترك الحال كما هو يؤدي إلى خلل كبير في توازن هيئة التقاعد ويساهم بتغييرها ويكون من الأخطار الأساسية في تهديد الديمومة لها، ومما يزيد الإشكالية اهتماما وجعلها موضع بحث أن قانون التقاعد العام نص على "بما لا يتعارض مع القوانين ذات العلاقة 1959، 1929، 2004" لا تمس الحقوق التعاقدية لموظفي الخدمة المدنية وعناصر قوى الأمن الفلسطينية لدى أنظمة التقاعد الحالية بعد نفاذ أحكام هذا القانون.

- إشكاليات ضم المدد:

إشكالية ضم المدد برزت إشكالية ضم المدد عند تطبيق أحكام قانون التقاعد العام وتكمن في من كان لديه سنوات خدمة الأنظمة السابقة لقانون التقاعد العام ولكل منها آلية للضم ومن أعيد تصنيفهم على قانون التقاعد العام من جديد ولديهم خدمات سابقة وحق أنظمة سابقة وتم نقلهم من كادر قوى الأمن إلى الخدمة المدنية وعكس ذلك ولتوضيح هذه الإشكالية من الأفضل أن يتجزأ ونص وهذه الإشكالية، ونعرض الآتي:

أ- ضم سنوات الخدمة للمنتفعين بأحكام قانون التقاعد 34 لسنة 59: سواء بالانقطاع أو إعادة المنتفعين لأي سبب من الأسباب دون أن يحدد مدة محددة للحفاظ على هذا الحق ومن هذه الفئة من عين حديثا على قانون التأمين والمعاشات المدني أو قوى الأمن أو التقاعد العام واقع الوضع القانوني ويوجد من القوانين ما يفيد بضم سنوات قانون التقاعد المدني 34 لسنة 59 إلا من ينص على نفس القانون وهذه إشكالية تواجه كل من لديهم سنوات على هذا القانون والآن على قانون آخر إضافة إلى من نقلوا منه إلى قانون التقاعد العام ولديه الحق في الحفاظ على حقوقهم وكان لهم الحق في اعتماد السنوات دون اجل محدد لم يرد أي نص يسعف هؤلاء لمعالجة هذه السنوات وضمها من عدمه أو آلية الضم إذا ما اعتمدنا أن المشرع في قانون التقاعد العام قد سكت عن ذلك وأخذنا من باب التغيير لصالح المشترك فهل نضم السنوات بواقع اشتراكاتهم السابقة أسوة بمن نقلوا ولم تعتمد وفق مساهما قانون التقاعد العام وقد يزداد الأمر تطرفا في قول هل تعتمد لغاية مساهمات لائحة الشراء ومن تتحمل حصة الحكومة المشترك أم الحكومة أم الهيئة؟

ب- ضم سنوات الخدمة للمنتفعين بأحكام قانون التأمين والمعاشات رقم 64/8، قد يكون الأمر هنا أقل

حجماً من حيث الإشكال من المشغل ويوجد في التشريع ما يعتمد عليه ضم المدد بان يتقدم المنتفع بتقديم الطلب خلال ستة أشهر من عودته، وبالتالي عولج الأمر للخاضعين له<sup>551</sup> وتم نقلهم وسنواتهم إذا حافظوا على حقوقهم أو تخلوا عنها بموجب أحكام القانون وبقي إذا الإشكالية إذا ما أعيد تعيين المنتفع بان القانون المذكور تم نقله إلى قانون التقاعد العام ولم تضي مدة الست أشهر وبالتالي يبقى له الحق في ضمها وهذه تكون صعبة إذا لم تكن نادرة ولكن تبقى عالقة وهذا ينطبق على أحكام قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن 16 لسنة 2004 ويكتفي بهذا الأمر لوحده الإشكالية من جهة وتجنباً للتكرار من جهة أخرى.

ت- ضم سنوات الخدمة للمنتفعين بأحكام قوانين التقاعد المدني ونقلوا إلى الكادر الأمني وتبرز هذه الإشكالية في حالتين: الأولى: إذا ما انتقل المنتفع من أحكام أي من قوانين التقاعد السابقة الخاصة بأحكام المدنيين إلى قانون قوى الأمن وهذا يواجه إشكالية إلا في حالات نادرة تتأثر الاشتراكات بالانخفاض ما يؤثر على راتبه التقاعدي ولكن بين الأشكال يكمن في إذا ما انتقل أحد أفراد الأمن إلى القطاع المدني وخدم ثلاث سنوات ونقل تعتمد للتقاعد العسكري وإذا ما زادت عن ثلاث سنوات في الخدمة المدنية لا تعتبر في الخدمة العسكرية وتعامل معاملة المرحلة المستقلة ويصرف ما يخصها من حقوق وتعتبر فترة مفقودة بالنسبة للمشارك وذلك وفقاً لقانون الخدمة في قوى الأمن.

- إشكالية التقاعد المبكر:

تنوعت الأعباء حول التقاعد المبكر والنتيجة واحدة تضيف إلى تقاعد مبكر والتقاعد المبكر يعتبر استثناء عن الأصل وهو بلوغ سن التقاعد الحتمي وتناولت الأنظمة هذا الموضوع في أوجه عدة، حيث شملت كافة الأنظمة فتح باب التقاعد المبكر وفقاً لشروط خاصة وفق الآتي:

أ- قانون التقاعد المدني 4 لسنة 1959:

ورد في أحكام القانون التقاعد المبكر في حالتين الأولى كل من العمل ثلاثون عاماً مقبولة لغايات التقاعد، أما الثانية منح مجلس الوزراء جواز الإحالة على التقاعد لأي موظف أكمل 15 سنة مقبولة لغايات التقاعد<sup>552</sup>.

دون التعرض أي شروط أخرى وتعرض الأمر لمجلس الوزراء:

ب- قانون التأمين والمعاشات 8 سنة 1964

أما قانون التأمين والمعاشات فان التقاعد المبكر لمن أكمل عشرين عاماً مدفوعاً عنها الاشتراكات لو كان ذلك سببه الاستقالة إلا أن القانون اوجب غرامة مالية مقابل السن وحال بلوغ سن التقاعد الحتمي يدفع ويحسم ويعود الراتب إلى أصله وهذا وفق الآتي:<sup>553</sup>

<sup>551</sup> المادة 8 قانون التأمين والمعاشات 8، لسنة 1964.

<sup>552</sup> المادة 15 قانون التقاعد المدني 34، لسنة 1959.

<sup>553</sup> المادة 21 قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964.

الجدول رقم (9) يوضح نسب الخفض من الراتب بالنسبة للعمر عند التقاعد المبكر:<sup>554</sup>

نسبة الخفض في المعاش	السن عند الاستقالة
20%	45 سنة فأقل
15%	46 سنة – 50 سنة
10%	51 سنة - 55
5%	56 سنة - 58 سنة

ت- قانون التامين والمعاشات لقوى الأمن:

توزعت الصلاحيات في الإحالة على التقاعد المبكر في القانون المذكور من جهة واختلاف الرتبة والسنوات من جهة أخرى حيث أن للقائد العام بناءً على توصية لجنة الضباط أن يحيل إلى التقاعد أي ضابط أكمل السن الميمنة 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.

ولمدير الأمن العام بناءً على توصية من هيئة التنظيم والإدارة أن يحيل إلى التقاعد أي صف ضابط أو جندي أكمل السن الميمنة 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.<sup>555</sup>

وآخر تعديل بتخفيض المعاش حالة الاستقالة وقد نص الجدول الوارد في قانون التامين والمعاشات وعند بلوغ صاحب المعاش الستين يجري جعل المعاش كاملاً دون تخفيض.

ث- قانون التقاعد العام:

أجازت أحكام قانون التقاعد العام للمشارك الحصول على تقاعد شيخوخة للذين أكملوا عشرين سنة مقبولة لأغراض التقاعد من الذكور وخمسة عشرة سنة للإناث وبلوغ سن 55 سنة المرجع<sup>556</sup>، ومنح لمن بلغ

<sup>554</sup> نفس المرجع المادة 22.

<sup>555</sup> المادة 22 من قانون التامين والمعاشات لقوى الأمن رقم 16 لسنة 2004.

<sup>556</sup> المادة رقم 7 فقرة 2 من القرار بقانون الصادر بتاريخ 2008/07/23 بشأن تعديل قانون التقاعد العام.

سن 50 من المشتركين الحق في الحصول على تقاعد شيخوخة حال توفر 25 سنة خدمة للذكور و20 سنة خدمة للإناث مقبولة لأغراض التقاعد.

إن من بلغت مدة خدمته 15 سنة الخدمة المقبولة لغايات التقاعد وسن 55 يمكنه الحصول على تقاعد مبكر بعد موافقة الهيئة وفي هذه الحالة بخفض فإن الراتب التقاعدي وفقا لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمعدل 5% من وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد ستين سنة علما أن أصل المادة كان الحسم بمقدار 4% من كل سنة أو جزء من السنة حتى وصول سن التقاعد الإلزامي. بمعنى 55 سنة لبلوغ سن 60 سنة يبقى 5 سنوات... بنسبة 4% يصبح نسبة تخفيض الراتب 20% بدل من أصبحت 5% عن الخمس سنوات.

وهذا يشكل إشكالات من الإشكالات التي تواجه هيئة التقاعد ومن التسهيلات التي تشجع على التقاعد المبكر ولكن لم تقف الأمور عند هذا الحد بل صدر مرسوم عن السيد الرئيس ينص على أن يجوز لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل خمسة عشر سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد دون أن ينتقص من مستحقاته شي وهذا فتح باب التقاعد على مصراعيه.<sup>557</sup>

وفوجئت هيئة التقاعد بكم من المتقاعدين صغار السن وذات تخصصات نادرة لأجل الانتقال للعمل الخاص إلا أن تم التدخل هيئة التقاعد بتشكيل لجنة قبل قرار مجلس الوزراء قامت بوضع بعض المعايير أهمها حضور ممثل الوزارات وموافقة المتقاعد الخطية حرصا على عدم تسليط هذا القرار كسيف على رقاب الموظفين ويستخدم نظرية التعسف في استعمال السلطة من جهة ولحماية هيئة التقاعد من جهة أخرى، ورغم ذلك ما زال العديد من حالات التقاعد المبكر تحت مظلة هذا القرار، وما زالت الحكومة تطرق أبواب فكرة تقاعد مبكر لكم هائل من المواطنين بين الحين والآخر وهذه إشكالية بل خطر يهدد هيئة التقاعد بعدم التوازن المالي وعدم الديمومة.

- جمع المعاشات التقاعدية:

تبين من خلال الدراسة أن المشرع المغربي في التقاعد المدني للموظفين منح الترخيص بين معاش التقاعد ومعاش الزمانة وأجاز للأرملة أن تجمع بين معاشها ومعاش زوجها وكذلك الأيتام للجمع بين معاش أبهم والمعاش المستحق لهم عن أمهم إذا كان كلاهما خاضعا للتقاعد.<sup>558</sup> أما المشرع الفلسطيني كونه جاء تطبيقا لأحكام قانون جديد ونظرا لنقل الموظفين دون سن 45 عام إلى قانون التقاعد العام ازداد عدد الورثة المستحقين لمعاشات من أنظمة تقاعد سابقة وباستخدام مجلس الوزراء صلاحياته الإحالة على التقاعد المبكر لمن لديه خمسة عشر عاما للتقاعد المبكر فبرزت قضايا هامة في جمع المعاشات التقاعدية، وبالرجوع إلى دائرة التسوية والصرف تبين أن عدد من الملفات عالقة بسبب عدم معالجتها من ناحية قانونية وتكمن هذه الحالات في عدم الإجابة على السؤال الآتي؟

<sup>557</sup> المادة 117 من قانون التقاعد العام رقم 5 لسنة 2007.

<sup>558</sup> المصطفى احفييط، مرجع سابق، ص: 34.

أي المعاشات والحصص تصرف في الحالات التالية:

أ- موظفة "تقاعد عام" زوجها موظف تقاعد عام/ انتقلوا إلى رحمة الله تعالى ولهم الورثة.  
ب. موظفة "تقاعد مدني" زوجها موظف تأمين ومعاشات/ توفي (تجمع 3600 شيكل) وعند تقاعدها يوقف نصيبها.

ت. موظفة تقاعد عام/ توفيت وبعدها توفي زوجها منتفع بأحكام قانون التقاعد المدني.

ث. أرملة موظف منتفع بأحكام قانون التقاعد العام/ ابنة للموظف منتفع بأحكام التقاعد المدني أو تقاعد التأمين والمعاشات.

ج. في التأمين والمعاشات أو التقاعد العام يعمل في قطاع "خاص" لا يأخذ حصة.

ح. الجمع بين رواتب (المدنيين والعسكريين).

خ. منتفعة (والدة) تقاعد عام منتفعة كأرملة من ف.م. / عسكري.

د- متقاعدة على قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 بموجب قرار مجلس وزراء وفي نفس الوقت وريثة من معاش والدها أو والدتها المتقاعدة/ حسب أحكام قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 كونها عذراء.

ذ- موظفة انتهت خدماتها بسبب الوفاة وهي منتفعة بقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وورثتها المستحقين للمعاش (والد وأكثر من ولد قاصر) وزوجها موظف منتفع بأحكام التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 وانتقل إلى رحمة الله تعالى بعد عدة شهور.

ر- هناك حالات يكون وريث/ة أو متقاعدة/ة منتفع/ة بقانون التقاعد العام أو التأمين والمعاشات مدني، قوى الأمن، ووريث/ة أو منتفع بقانون التقاعد المدني وبالعكس.

ز- أرملة متقاعد منتفع بأحكام التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وكونها أرملة تستحق من معاش والدها المرحوم المنتفع بأحكام قانون التقاعد المدني الأردني رقم 34 لسنة 1959.

س- والدة تتقاضى حصة من معاش ابنتها المنتفعة بقانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 كونها لا تعمل، وبعد ذلك توفي زوجها وأصبحت تتقاضى معاشه التقاعدي على قانون التقاعد المدني الأردني رقم 34 لسنة 1959.

- عدم وجود حد أدنى للمعاش:

ورد في أحكام قانون التقاعد العام في حالتي الوفاة العجز الصحي إضافة عدد 2/1 السنوات المتبقية لبلوغ سن الستين واحتساب الراتب على أساسها، إلا أن هذه الآلية تكون أي بعض الإجابات عدد من السنوات يساهم في رفع الراتب وإذا ما كان أسس متقدم لا تساهم في ذلك ويكون هنا عدم مساواة في المعاش التقاعدي بين المتقاعدين وخاصة عندما يتم توزيع المعاش وفقا لجدول ويكون الورثة (الوالد والوالدين والذنان يصرف لهما مجتمعين السدس وتصل نسبة المعاشات التقاعدية إلى حد أدنى من معاش الشيخوخة البالغ 700 شيكل وأدنى من علاوة المتقاعدين البالغة 300 شيكل إذ أن المعاش يصل أحيانا إلى 1000.

وهذا شيء يعاني منه الشهداء إذ صدر قرار مجلس وزراء بهم بتسوية معاشاتهم أسوة بمؤسسة اسر الشهداء وبدفع لهم الفارق من حساب الخزينة ولكن الطامة الكبرى حالة الوفاة العادية ويعتمد معاش التقاعد بقيمة 20 دولار وهذا بطبيعة الحال لا يلبي أدنى الحاجات للمتقاعد أو الورثة وتؤمن أهم احتياجات المتقاعدين، ونظرا لعدم وجود تأسيس نظري لحاجات المتقاعدين تكليفها مع احتياجات الموظف التي عمل ماسلو على توحيدها كالآتي:

- الحاجات الفسيولوجية.

- الحاجة إلى الأمن.

- الحاجات الاجتماعية.

- حاجات التقدير.

- الحاجة إلى تحقيق الذات.<sup>559</sup>

تحمل الحاجات الأساسية الفسيولوجية للمتقاعد إلى الطعام والماء والسكن والراحة وغيرها التي تلزم الإنسان لاستطاعته، ويقوم ماسلو أن هذه الحاجات يكون أكثر إلحاحا لدى الشخص المعدم الذي لا يملك من المال شيئا يرى المتقاعد أن المعاش التقاعدي هو السبيل لإشباع هذه الحاجات، أما حاجات الأمن بالنسبة للمتقاعد أن يكون في مأمن عن الأخطار له ولأسرته وخاصة في سن الشيخوخة ومدى حاجته للأموال المالية وخاصة للعلاج وبخصوص الحاجات الاجتماعية بان يشعر المتقاعد باحترام الآخرين وبمحبتهم واستمرار العلاقات مع الأصدقاء والانخراط في نشاطات تجميعية للمتقاعدين، أما النوع الرابع والمتمثل في حاجات التقدير وتبرز في حاجة المتقاعد إلى اعتراف الآخرين بجهوده مما يعطيه الثقة في النفس والشعور بالكفاءة وعكس ذلك الإحباط، وبالتالي من أهم وظائف المسؤول الإداري الأساسية في أي مؤسسة العمل على إشباع حاجات التقدير لدى المتقاعد من خلال إشعار المتقاعد للعمل بأهمية وقيمة ما لديه من قرارات وإمكانيات مع الحاجة إلى تحقيق الذات فإنها تعني أن ينطلق الإنسان بقدراته ومواهبه ورغباته حتى يحقق لنفسه المكانة التي يراها تتناسب مع القدرات والواجب والرغبات ويحقق ذلك من خلال شهور المتقاعد بالانتفاع بمعاشات وعدم حاجته للآخرين.<sup>560</sup>

ومن خلال تجربة الباحث العملية واستقبال جمع من المتقاعدين شغلوا مراكز عليا مدنية وعسكرية تبين أن احترام المتقاعد وتقديره وإعطائه الاهتمام وفتح الباب لاستقباله بشكل دائم وحسن التعامل بإشعاره بمكانته يشكل له أهمية بالغة ويقرأ من خلال تعابير وجهه الراحة والسعادة.

<sup>559</sup> نفس المرجع، ص 93.

<sup>560</sup> نفس المرجع، ص 94.

## الفقرة الثالثة: إكراهات قوانين السلطتين التنفيذية والتشريعية

تم تشريع قوانين خاصة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية وشملت قانون خاص برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وقانون خاص بأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، وكي تكون الإشكاليات التي تعترى هذه القوانين سوف يتم عرضها وفق الآتي:

### أولاً: قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

حيث ورد من خلال نص القانون المذكور أعلاه صرف مستحقات رئيس السلطة الوطنية وحدد القانون ذاته نسبة 80% من الراتب حالة شغور المنصب وحدد نفس النسبة للورثة حسب قانون التقاعد وفقاً لما سلف لم يحدد أي قانون تقاعد ويتوقع قياساً أن يكون قانون التقاعد وإذا ما طبق قانون التقاعد هل يوزع المعاش للورثة حسب ذات القانون وذات الجدول ومن يستحق ومن لا يستحق المعاش بقي ذلك معلق ولم يتم حصر ذلك أو تحديد آلية لصرف الخاصة بذلك، ولم يصرف أي معاش تقاعدي للورثة وبالسؤال عن معاش الشهيد ياسر عرفات المغفور له بإذن الله لم تتوفر في وزارة المالية أي بيانات عن ذلك ولم يذكر أي كانت جهة الصرف لورثة المرحوم وربط المعاش بخزينة السلطة الوطنية ضروري تطبيقاً لأحكام القانون<sup>561</sup> كونه سرى بأثر رجعي.

### ثانياً: الإكراهات المتعلقة بأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين

اهتمت هذه الفئات بإشكاليات محددة وفق الآتي:

1. تم التساوي بين صاحب المعاش والورثة دون تحديد من هم الورثة ومن المستحقين ومن لا يستحق ومتى يحرم الورثة من المعاش ومتى يعاد صرف المعاش لم يتم التطرق إليه.
2. تم تحديد نسبة المعاش كحد أدنى 50% مهما بلغت مدة الخدمة وتعتبر كسور السنة كاملة وبهذا يكون الحد الأدنى للمعاش أي منهم بعد خدمة أربعة إلى ستة سنوات ويحد أقصى سبع سنوات للمحافظين وقد تصل إلى شهر في حالة استقالة أي منهم كون النص على الأقل 50% يساوي معاش أعلى المناصب في السلم الإداري في السلطة الوطنية (وكيل مساعد) مدة 28 سنة، ناهيك أن بعض من يشغل هذه المناصب يكون يتمتع بفترات خدمة سابقة طويلة مدفوعاً عنها اشتراكات وقد تصل إلى ما يزيد عن عشرين عام ومنهم من يكون لديه راتب تقاعدي أعلى من الراتب الذي يستحق بعد شغل هذه المناصب ومنهم من أتى أو يأتي دون أي خدمة سابقة (منصب جديد) حيث يتم مساواته بالحقوق ويصبح صاحب الخدمة الطويلة والتعيين الجديد في هذه المناصب سيان وهذه إشكالية تحتوي على إشكاليات داخلية أيضاً من أهمها استحقاق المجلس التشريع بمعاش شهري من حيث المبدأ.

هذه الفئات تتحمل الخزينة كافة الأعباء المالية لها وباللغة حتى تاريخه مليون شيكل ويزيد<sup>562</sup>، وقد تبين

<sup>561</sup> وزارة المالية- دائرة الرواتب.

<sup>562</sup> نفس المرجع.

أن الرقم ليس مكلفاً حالياً ذلك يعود إلى أن المجلس التشريعي لم يجري الانتخابات سوى مرتين فقط بسبب المعوقات السياسية وعلى أساسها الانقسام والحكومات تناسب وعجز السلطة الوطنية ولكن هذا الإشكال ينمو فوراً على الاستقرار السياسي وعقد مجلس تشريعي كل أربع سنوات حسب القانون الأساسي.

### المطلب الثاني: معوقات قانون العمل ومؤسسات العمل الأهلي والهيئات المحلية

بدأت إشكاليات قانون العمل منذ بداية تشريعية كون نظم قطاع العمل مستقلاً وانطلق أسوة بتشريعات دول مجاورة وقانون العمل الذي يشمل عدة أبواب بعدة فصول وصدر في العام 2000، وبدأت فكرة الإصلاح من نفس العام وصدر عام 2003 صدور قانون التأمينات الاجتماعية وبالطبع لم يكن مواكباً للمعايير العلمية والتوجهات الدولية وتم إلغائه دون النفاذ وبقي الأمر بتطبيق أحكام العمل بإدارة وزير العمل وتبين خلال مقابلة السيد أحمد مجدلاني<sup>563</sup> وزير العمل على أن وزارة العمل تسير نحو إيجاد ضمان اجتماعي للعمال القطاع الخاص ومن خلال مقابلته السيدة ماجدة المصري<sup>564</sup> وزيرة الشؤون الاجتماعية أكدت أيضاً أن من خطط وزارة الشؤون الاجتماعية العمل على توفير ضمان اجتماعي شامل لكافة الفئات ولا يقتصر على فئة ويشمل جميع التحديات ويتدرج، لكن القانون الساري هو قانون العمل ولم يطرح حتى اللحظة مشروع قانون ضمان اجتماعي من قبل الحكومة وأكد السيد سعدي الكرنز<sup>565</sup> رئيس مجلس إدارة هيئة التقاعد أن التقاعد العام هو النواة الأساسية لبناء ضمان اجتماعي. ومن هذا الرأي وذلك وعدم بدء التنفيذ العملي في بناء ضمان اجتماعي واكتفت الحكومة بتعديل نص قانون التقاعد العام يشمل كافة الفئات له دون التعديلات المناسبة والتمثيل للفئات ودون توفير الإمكانات اللوجستية لهيئة التقاعد للقدرة على القيام بهذه المهمة وعدم رغبة وإيمان القطاع الخاص بالانضمام إليها بقي الحال كما هو عليه وبالتالي فإن فئة العمال والقطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي تعاني من إشكال عام وهو عدم توفر ضمان اجتماعي وبقي الأمر غير منظم. وسوف نتناول هذا المطلب موزع على أربعة فقرات، في الفقرة الأولى عمده وجود ضمان اجتماعي، والفقرة الثانية: معوقات قانون العمل، وفي الفقرة الثالثة: عدم إصدار حد أدنى للأجور، وفي الرابعة إكراهات مؤسسات العمل الأهلي والهيئات المحلية وفق الآتي:

### الفقرة الأولى: عدم توفر ضمان اجتماعي

إشكاليات خاصة بقانون العمل ومؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص والهيئات المحلية. إن الخطر الذي يترتب من تنسيب قانون العمل وفئات مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص هو عدم

<sup>563</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد مجدلاني وزير العمل بتاريخ 2013/02/10.

<sup>564</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد ماجدة المصري وزيرة الشؤون الاجتماعية بتاريخ 2013/02/10.

<sup>565</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد سعدي الكرنز رئيس مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية بتاريخ 2012/12/15.

وجود ضمان اجتماعي يظل هذه الفئة تحت مظلة واحدة موحدة تمتاز بتوفير الحقوق وتحديد الواجبات وبالتالي الوصول إلى الأمان الاجتماعي وكون هذا القطاع غير منظم. وعدم وجود هذا النظام يبقى كل فئة تتولى العمل على الحماية تبقى ترعاها وليبقى الأمر غير قابل للتنفيذ ويساعد على تهرب أصحاب العمل من دفع التزاماتهم وكذلك عدم الوعي لدى الفئات بالنظر إلى العمل دون حماية لعدم قدرة العمال على المحاربة بسبب واقع الظروف الاقتصادية والمهم أن يعمل بغض النظر عن نوع الحماية المتوفرة أو درجتها وبدا ذلك واضحاً من خلال الاستبيان عدم الوعي عن فكرة الضمان الاجتماعي رغم توفر الرغبة في إنشائه والمساهمة فيه وهذا يعتبر إشكال أساس وجامع ومن الإشكاليات التي تخص كافة القطاعات بما في ذلك القطاع العام.

### الفقرة الثانية: معيقات قانون العمل

فإن عرض إشكاليات قانون العمل تكون هامة في عرض إشكاليات قانون العمل تكون هامة كونه الأساسي لهذه المؤسسات وإظهار الإشكاليات طبيعي إلغاء الحقوق نفس الإشكاليات التي تعاني منها مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص لأجل بيان أهمية هذا الموضوع كون الحماية تشمل المعاش التقاعدي والتعويض وإصابة العمل كونها الأكثر مسؤولية عن الخطر الذي يهدد أي عامل إذا بلغ مجموع إصابات العمل في العام 2011 حوالي 693 إصابة منها 23 إصابة قاتلة وتم التحقيق في 412 إصابة وعدد التقارير العينية التي تعطي نسبة عجز حتى 35 % 11 تقرير وتجد هنا الإشارة إلى افتقار وزارة العمل إلى رقم وطني لإصابات العمل نظراً لعدم تبليغ الوزارة بالإصابات وضعف التنسيق مع الجهات ذات العلاقة ومن خلال سجل لوزارة العمل سنويا 500-650 إصابة عمل.<sup>566</sup>

وهذا الرقم يبين بشكل واضح ضعف الرقابة حيث الإصابات السابقة ناتجة عن 8% فقط من الزيارات لإجمالي المنشآت، حيث ورد ذلك في ذات التقرير الصادر عن الإدارة العامة للتفتيش. كما وأن عدم إكمال التشريعات في قانون العمل للائحة خدمة المنازل وللجنة الإجازة للثقافية لعمال والضعف في القدرات البشرية والمادية والتقنية كجهاز تفتيش العمل إضافة إلى الضعف في الثقافة حول السلامة والوقاية.<sup>567</sup> وهذه تعتبر من أهم الإشكاليات التي تواجه القطاع العمالي وتقودنا إلى إشكاليات أخرى تتمثل في:

1. اتخاذ المشرع الفلسطيني الجدول المغلق والذي يضيق مفهوم مرض المهنة ويؤدي إلى حرمان العامل للتعويضات التي يستحقها خاصة بعد ظهور أمراض جديدة.
2. امتياز أفراد أسرة صاحب العمل من الحماية القانونية على الرغم من توافر الشروط القانونية لهذه العلاقة بسبب حرص المشرع على استقرار العلاقات الأسرية.

<sup>566</sup> تقرير الإدارة العامة للتفتيش وحماية العمل، تفتيش العمل، وزارة العمل 2011، ص 11.

<sup>567</sup> نفس المرجع، ص 12.

3. غياب قضاء عمالي خاص.

4. فراغ قانوني نقابي في المحافظات الشمالية بسبب إلغاء قانون العمل الأردني دون الأخذ بعين الاعتبار الأحكام المتعلقة بتنظيم الحق في تنظيم النقابات الواردة في ذات القانون الملف.<sup>568</sup>

5. خلا قانون العمل من تنظيم خاص بعقد العمل الذي يكون في مجال عمل معين من حيث المدة وليس الالتزام علماً أن قانون العمل في المادة 23 حدده لعقد العمل محدد مدة عامين متتاليين ويتطلب بعدها إلى الاستمرار والمادة 26 من نفس القانون أكدت أنه حال استمراره يصبح عقد غير محدد المدة ولكن الإشكال هو تعيين القواعد القانونية الواجبة التطبيق على هذا النوع من العقود هل هي أحكام العقد محددة المدة أو غير محددة المدة.<sup>569</sup>

6. وضع أعباء العلاج للمصاب إلى أن يتم شفائه وتعطيه كافة النفقات العلاجية اللازمة بما في ذلك نفقات الخدمات والخدمات التأهيلية ومستلزماتها.<sup>570</sup>

### الفقرة الثالثة: عدم إصدار نظام الحد الأدنى للأجور

ورد في أحكام قانون العمل عدم جواز العمل بأجر أقل من الحد الأدنى المقرر قانوناً.<sup>571</sup> وكون القانون في الأصل أوردها على مبدأ يجوز ولم ينص على يجب، يجب ترك الأمر في فراغ لحين إصدار نظام بتحديد الحد الأدنى للأجور الذي لم يصدر حتى إعداد هذا البحث. وله أهمية نابعة من كون بعض أصحاب العمل يستعد لإجراء وخاصة فئة النساء اللواتي يعملن بمبالغ زهيدة وإن كان من يعطي الرجال نتيجة الواقع الاقتصادي والحصار العام يعمل بمبلغ يومياً لا يصل إلى 10 دولار وهذا في واقع الحال لا يكفي لتوفير أدنى متطلبات الحياة العادية كوننا نعيش في ظل اقتصاد بسيطرة إسرائيلية وبدخل سلطة تعاني من أمراض الفقر والبطالة، وهذا من الإشكاليات الهامة التي يجب العمل على معالجتها.

### الفقرة الرابعة: إكراهات مؤسسات العمل الأهلي والهيئات المحلية

تعاني هذه الفئة ما يعاني منه الفئات الأخرى ولكن هذه الفئات منها من لديه نظام معين يقوم بتوفير حقوقه ولو جزئياً كالجامعات وبقي الآخرين تابعين لأحكام قانون العمل وعلى أية حال فإن المنظم وغير المنظم تقف الحماية الاجتماعية له عند صرف مكافئة نهاية الخدمة. أما الهيئات المحلية والتي تعمل بموجب أحكام قانون التقاعد المدني 34 لسنة 1959 يواجهها الإشكال

<sup>568</sup> ورقة عمل بعنوان تشريعات سوق العمل الواقع والطموح مقدمة من قبل بثينة سالم بتاريخ 2011/05/16.

<sup>569</sup> ورقة عمل مراجعة تشريعية لبعض أحكام عقد العمل الفردي، جامعة بيرزيت، 2011/10/20.

<sup>570</sup> المادة 118 من قانون العمل رقم 7، لسنة 2000.

<sup>571</sup> نفس المرجع المادة 89.

كونها تعاني مما يعانيه الخاضعين لأحكام قانون التقاعد إضافة إلى إخضاعهم لرغبة المجالس المحلية من حيث التعيين والتثبيت والغالبية تعمل على المياومة وجزء من الهيئات المحلية يعمل على تطبيق قانون التقاعد المدني ولكن بتفاوت من حيث نسب المساهمات وكذلك تكمن الأشكال في عدم توفر أرصدة كافية في الهيئات المحلية لتغطية متطلبات موظفيها، ولم تشترك لدى هيئة التقاعد سوى هيئة محلية واحدة حرصاً منهم على عدم الالتزام بدفع المساهمات سواء لعدم القدرة أو لعدم الرغبة كلاهما سيان، وبالنسبة للعاملين في الهيئات المحلية وهذا ما يستعدي المعالجة.

## المبحث الثاني

### آفاق إصلاح القطاع التقاعدي

أول الطريق خطوة وتحديد الهدف يوجد تحديد السبل والإصلاح في قطاع التقاعد الفلسطيني أمر يهم كل مواطن صالح له انتماء وطني ويسعى إلى بناء المؤسسات تمهيداً لبناء دولة فلسطينية، دولة المؤسسات وبعد أن تم بحمد الله عرض الواقع للإطار القانوني والواقع الإداري والمالي وانسجاماً مع واقع أنظمة التقاعد وإصلاحاتها والاستفادة من رؤية البنك الدولي وتجارب الدول انسجاماً مع الواقع الديموغرافي وما برز من آراء من خلال الاستبيان وتناول التحديات، وحصر العديد من الإشكاليات التي يعاني منها قطاع التقاعد، وفكرة الإصلاح تقوم على معالجة هذه الإشكاليات بتقديم توصيات بكل إشكالية التي يرى الباحث أنها قد تؤدي إلى معالجتها وهذه التوصيات مبنية ومعتمدة على ما تم الاستفادة منه في مراحل البحث المتقدمة لأجل الأخذ بها والعمل بدارستها بجدية كونها تعالج صعوبات نابعة عن تجربة ميدانية محاطة بهالة علمية من خلال المواضيع العديدة التي ضمنها البحث.

وستتناول هذا المبحث موزع على مطلبين، الأول الحكامة ودورها في الإصلاح، وفي مطلب ثاني سنناقش آفاق إصلاح القطاع التقاعدي الجزئية والجذرية.

#### المطلب الأول: الحكامة الجيدة ودورها في الإصلاح

بغية إدارة ناجحة وفاعلة وتسيير المؤسسة بنجاح ولأجل تسخير طاقاتها البشرية والفنية وتقديم خدماتها على أكمل وجه من أجل إصلاح نظام التقاعد لابد من الإشارة لبعض المفاهيم التي يجب أن تراعى في عملية الإصلاح كمفاهيم الحكامة والتخطيط والرقابة والتدريب، كون هذه المفاهيم تشكل نبراساً للإدارة في الإصلاح إذ أن من خلال ما تناولته الدراسة في الواقع المؤسسي وما ضمنته من هيكل إداري مصادق عليه من قبل الحكومة ويعتريه العديد من العيوب ولاسيما التي تؤدي إلى المركزية الإدارية وما يشوبها من عيوب، وستتناول المفاهيم السالفة الذكر لأجل الاستفادة منها للولوج للإصلاح الإداري التام.

وكان للأستاذ عبد الوهاب التازي من المغرب العربي السبق في تجزئة المصطلح "Good governance" على أنه الحكامة وحيث اعتمدت المنظمات الدولية هذا المصطلح في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن الماضي، أما نفس المصطلح في المشرق العربي هو الحوكمة أو الحكمانية، وعلى كل حال مهما اختلفت التسميات فإنه بالتأكيد يشير إلى الحكم الصالح أو الحكم الرشيد من مبدأ الشفافية والمسائلة في إدارة

وستتناول هذا المطلب موزع على فقرات أربعة في الأولى مفهوم الحكامة ومعاييرها، وفي الثانية أسس التخطيط، وفي الثالثة التنظيم والرقابة، وفي الرابعة التدريب والتحفيز.

### الفقرة الأولى: مفهوم الحكامة ومعاييرها

لتجسيد أهمية الحكامة ودورها في الإصلاح سنتناول باختصار ما يخص هذا المفهوم ومعايير ومؤشرات، وذلك لأجل بناء مؤسسة فلسطينية بحكامة جيدة وفاعلة وفق الآتي:

#### أولاً: الحكامة الجيدة ومفهومها

لقد اكتسب الحديث عن مفهوم الحكامة الجيدة في السنوات الأخيرة أهمية بالغة، سواء على الصعيد الإعلامي أو السياسي أو المؤسسي ومرد ذلك إلى سعة تداول المفهوم عبر ربطه بمشكلات وآفاق التنمية. هكذا اعتبرت الحكامة الجيدة عند البعض عاملاً جوهرياً في إصلاح الدورة والمجتمع.

التي يمكن استغلالها في وضع تصور شامل لتطوير منظومة التنمية البشرية المستدامة في شتى مجالاتها. وقد تناول مفهوم الحكامة مجموعة من التعاريف تتمثل في الحكامة في المرجعية الإسلامية، أن مفهوم الحكامة (الحكم الراشد) الذي نتحدث عنه هنا يختلف عن مفهوم الذي تدعوا إليه الأمم المتحدة وتروج له المنظمات والوكالات الدولية المختلفة.<sup>573</sup>

وقد تناول مفهوم الحكامة عدة جهات دولية وخاصة البنك الدولي الذي يرى أن الحكامة "أسلوب ممارسة السلطة في تدير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من اجل التنمية".

وكذلك تناولتها منظمة اليونسكو بأنها السلطة السياسية ليست فن التسيير على مستوى سلطة معينة إنما هي فن تظهر مستويات مختلفة في تسيير إقليم معين.<sup>574</sup>

وفي مقاربة أخرى هي مجموعة من القيم والمبادئ التي يجب مراعاتها من طرف المسيرين سواء في مجال التدبير المقاولاتي أو التدبير العمومي.

وعليه فإن الحكامة الموظفة عندنا في مفهومها العام عبارة عن مقاربة عصرية في صنع القرار والتدبير الجيد للشأن العام، تعتمد بتطوير المفاهيم التقليدية المستعملة في مجال التدبير وهي تعبر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع بمستوياته "المحلية والوطنية والعالمية" وموارده المختلفة عن طريق منهجية العمل المتعدد الأطراف "سلطات عمومية، قطاع خاص ومجتمع مدني" وعن طريق آليات

<sup>572</sup> محمد أحمد أبو سكران، رسالة دكتوراه "الحكامة في تدبير الشؤون المحلية في فلسطين" جامعة عبد المالك السعدي، 2007-

2008 ص31.

<sup>573</sup> كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، ص 11-13

<sup>574</sup> سعيد جفري، الحكامة وأحوالها مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الدار

البيضاء، 2010، ص 29-31.

للفعل تعتمد معايير حكمتانية من قبيل "المشاركة، المشروعية، الشفافية، المسؤولية... الخ"، وذلك لهدف عام وهو تحقيق شرط التنمية بأبعادها "السياسية والاقتصادية والاجتماعية" وهي بذلك عبارة عن آلية أو منهجية أو نسق، يتطلب التعدد في الأطراف المتداخلة والتنوع في الأسس والمرجعيات المعتمدة والتوحد في الغاية والهدف العام وهو يتحقق شرط التنمية المجتمعية الشاملة.<sup>575</sup>

### ثانياً: معايير الحكامة الجيدة

تجد المعايير والمؤشرات العامة للحكامة أصولها وعناصرها المرجعية في عمل وتوجهات المنظمات والهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي، والتي كانت تستهدف في توجهاتها الأولية خلخلة وإصلاح الواقع السياسي والاقتصادي للدول النامية والمرسوم بجملة من الظواهر والآثار السلبية ومن ذلك ظاهرة الفساد، قبل أن تأخذ المنظومة الحكمتانية المقومات والعناصر التي ستجعل منها مقومات مرجعية وعامة في أكثر من مستوى وعلى أكثر من صعيد أكان خارجياً أم داخلياً.

هناك أكثر من معيار ومؤشر مرجعي للحكامة، وهي معايير تأخذ في الأصل جملة من التوصيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية وهي تشمل المكونات الكبرى للحكامة بما في ذلك الدول ومؤسساتها، ولتعدد معايير الحكامة نكتفي بما اعتمده الاتحاد الأوروبي من معايير والتي تتلخص في المعايير التالية:

- الانفتاح، المشاركة، المسؤولية، الفعالية، التماسك والتعاضد.<sup>576</sup>  
أما المؤشرات المرجعية للحكامة والتي تنحصر في مؤشرات محددة وهي: المشاركة، وحكم القانون، والشفافية، وحسن الاستجابة، والتوافق، والمساواة، والفعالية، إضافة إلى الرؤية الإستراتيجية.<sup>577</sup>  
وبما أنها تصلح لكل المجتمعات وكل المراحل وفي كل الأمكنة والأزمنة دون أن تكون مقيدة بنظام معين بل أن يترك لكل مجتمع أن ينتج نظاماً للحكامة يكون متجذراً في ثقافته ويكون في نفس الوقت نتاج ووسيلة لنقل هذه الثقافة مع مراعاة المعايير الأساسية للحكامة المتمثلة بالنزاهة والمساءلة والشفافية واتخاذ القرار، وفي أي مكانة وقدرة على المشاركة فالحكامة تصبح ضرورة عندما تتعرض الحكومة للفشل أو عدم القدرة أي عندما تغدو الحكومة بحاجة إلى الشرعية والإمكانات أو الاهتمام للتعامل مع مشكلة تهم العامة.  
وعليه سوف نختصر في دراستنا بتناول عناصر أساسية تتمثل في التخطيط والتنظيم والتحفيز والمراقبة، وستناولها كل على حدة في الآتي:

### الفقرة الثانية: أسس التخطيط

أصبح التخطيط وسيلة هامة لتطوير أنظمة التعاقد بل من أهم وسائل التطوير العامة، وأصبحت

<sup>575</sup> المصطفى احفيظ: مرجع سابق، ص: 134.

<sup>576</sup> سعيد جفري، مرجع سابق، ص 69-72.

<sup>577</sup> كريم لحرش، الحكامة الجيدة بالمغرب، مرجع سابق، ص 13-21.

الشعوب الآن مستعدة بل لاستخدام التخطيط كأسلوب في الحياة ومستعدة للتحرك في اتجاه ما يسمى بالتخطيط الايجابي وقد أصبح التخطيط أحد الوظائف الهامة للحكومة وهو في مقدمة وسائلها لإحداث التغيير والتطوير في المجتمع والتخطيط لم يعد ضروريا لتحقيق الأهداف وأسلوبا عمليا وإنسانيا للحياة فحسب وإنما هو الآن أمر ضروري ليبقى ويستمر.

وقد أصبحت الشعوب الآن مستعدة لقبول التخطيط كأسلوب في الحياة ومستعدة للتحرك في اتجاه ما يسمى بالتخطيط الايجابي.

ومن ثم فإن التخطيط لم يعد منهاجا ضروريا لتحقيق الأهداف وأسلوبا عمليا وإنسانيا للحياة فحسب وإنما هو الآن أمر ضروري ليبقى ويستمر.<sup>578</sup>

أما الإستراتيجية في التخطيط فإنها تشير إلى اختيار معيار يستهدف توجيه أنشطة وهيكل المؤسسة بكيفية محددة وعلى المدى الطويل وفي حين يرى البعض أن الإستراتيجية هي عبارة عن قيادة تحولات علاقات نظام المؤسسة مع بيئته وعلاقات حدود هذا النظام مع غيره، بينما يرى البعض الآخر أن إستراتيجية المؤسسة تتمثل في توليفة الأهداف التي حدتها والوسائل التي اختارتها لتحقيق هذه الأهداف.<sup>579</sup>

وكون التخطيط الإستراتيجي ذا مدى طويل من التخطيط يركز على المؤسسة ككل، ضمن عمل الإستراتيجية للمؤسسة، يعتبر المدير وحده الكلي ويسألوا أنفسهم ما يجب القيام به على المدى الطويل لتحقيق الأهداف، والمدى الطويل يعتبر من 3-5 سنوات في المستقبل أي أن المدير يحاول تحديد ما يجب أن يعمل ليكون ناجح في الثلاث إلى الخمس سنوات القادمة.<sup>580</sup>

وستتناول أهم الأسس التي يبني عليها التخطيط فيما يأتي:

### أولاً: مفهوم التخطيط

يعرف في أوسع معانيه بأنه التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط مصممة سلفا لتحقيق أهداف محددة في إطار زمني محدد، بهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات العامة والمشروعات الخاصة وحياة الأفراد الخاصة أيضا، ولا ينعدم التخطيط إلا في المجتمعات البدائية التي تعتمد اعتمادا كليا على العادات والتقاليد.<sup>581</sup>

فالتخطيط يعتبر المحدد المبدئي للرؤية الإستراتيجية، وهو عبارة عن عملية تنبؤ واختيار للمستقبل مع الاستعداد الكامل لمواجهته، أي تقرير الإجابة المسبقة للأسئلة:

- ما يجب عمله؟

- وكيف يتم العمل؟

<sup>578</sup> عبد الكريم درويش، د. ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1976، ص: 317.

<sup>579</sup> عيسى حيرش، الإدارة الإستراتيجية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 115.

<sup>580</sup> نفس المرجع، 118.

<sup>581</sup> عبد الكريم درويش، د. ليلي تكلا، مرجع سابق، 318.

- ومتى ومن الذي يقوم به؟

وتتعدد أنواع التخطيط بتعدد المجالات والأهداف التي يسعى إليها، ومن أهم أنواعه التخطيط الاستراتيجي المعمول به في القطاع الخاص، والتخطيط الوطني المطبق في القطاع العام (مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية) الذي يأخذ بعين الاعتبار ليس فقط توجهات القطاعات المنتجة بل وكذلك القطاعات الاجتماعية بشكل عام.<sup>582</sup>

ولكي يحدث التخطيط آثاره، ويكون حلا رشيدا وناجحا في مواجهة المشاكل الاجتماعية الملحة.

### ثانياً: أهمية التخطيط

وتظهر أهمية التخطيط في أوجه تغير المزايا الهامة له وهي:

1. انه يحمل على أعمال الفكر وإتباع الطريقة العلمية لاكتشاف المشكلات ودراستها ومحاولة حلها قبل تفاقمها.

2. التخطيط يؤدي إلى تحديد أهداف واضحة للعمل.

3. العمل في إطار خطة عمل هادف.

4. يحدد التخطيط مراحل العمل.

5. يهتم التخطيط بتوفير إمكانيات العمل.

6. التخطيط يحقق الأمن النفسي للأفراد والجماعات.

وكون التخطيط يعتبر من أولى العمليات المطلوبة من المسؤولين وهو وسيلة مساعدة على تحقيق الأهداف ولكنه لا يعني أيضا نجاح الإدارة في تحقيق هذه الأهداف.

تعتبر الأهداف هي الغايات التي من أجلها وضعت الخطة هي المحور الذي تدور من حوله الخطة.

وبناء على تحديد الأهداف يتم تعيين الإمكانيات المادية والفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة وأيضا تقدير المدة الزمنية لانجازها.

ولا بد أن تكون أهداف الخطة من الوضوح والتحديد الدقيق بما لا يدع مجالاً لأي غموض أو لبس في الفهم أو التفسير.

ويجب على واضعي الخطة أن يراعوا المدة الزمنية التي يحتاجها كل هدف لكي يتم تنفيذه وهذا يتطلب تقسيم الخطة إلى أهداف طويلة الأجل وأخرى متوسطة وثلاثة قصيرة الأجل.

وفي النهاية لا بد أن يتم تحديد الأهداف بالتنسيق الكامل بينها وبين الإمكانيات والوسائل المتاحة.

وعليه لا بد من مراعاة الآتي:

1- تعيين الإمكانيات التي تعتمد عليها الخطة:

بعد تحديد الأهداف التي تصبو الخطة إلى تحقيقها لا بد من حصر المادية والطبيعية التي ستقوم عليها

<sup>582</sup> سعيد الجفري الحكامة وأحوتها، مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، مرجع سابق، ص 63.

الخطوة من ناحية ومن ناحية أخرى يتحتم إعداد جهاز إداري كفاء للاضطلاع بتنفيذ الخطوة، فيجب أن تعتمد عملية حصر الموارد على البيانات والإحصاءات الدقيقة والمعلومات الصحيحة. كما يلزم أن تعتمد الخطوة على جهاز إداري غني بالعناصر الإدارية المؤهلة والمتمتعة بالخبرة والكفاءة اللازمتين لتحمل مسؤولية القيام بتنفيذ الخطوة في مختلف مراحلها، لأن عدم كفاءة الجهاز الإداري قد تؤدي إلى فشل الخطوة.

2- تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ الخطوة<sup>583</sup>:

من الطبيعي أن ترتبط الخطوة بفترة زمنية محددة، وتسمى وفق الفترة الزمنية بالخطط السنوية أو الخماسية وما إلى ذلك، وبتحديد المدة الزمنية يتم تحديد أجل التنفيذ للانتهاء من العناصر السابقة وبتبين أنها ستكون طويلة أو قصيرة الأجل، ويمكن تقسيمها إلى خطط أخرى متوسطة حيث يتم تنفيذها على فترة زمنية محددة وتندمج مع كل جزء من الخطوة.

3- وحدة الخطوة:

هذه أولى الخصائص العامة لبرنامج العمل الجيد عند عالم الإدارة الفرنسي، حيث حدد ثلاثة خصائص عامة تميز برنامج العمل الجيد هي وحدة البرنامج ودائمته ثم مرونته.

والمقصود بوحدة الخطوة أن لا يوجد للدولة أو للمنظمة الإدارية سوى خطة رئيسية واحدة.

ولكن هذا لا يمنع من تقسيم الخطوة الرئيسية إلى خطط فرعية أو أجزاء متعددة.

4- مركزية وضع الخطوة:

يتم بواسطة القيادة السياسية في الدولة بالنسبة للخطط العامة، أو من جانب قيادة المنظمة الإدارية فيما يتعلق بخطط المنظمات الإدارية.

ويعتبر مبدأ مركزية وضع الخطوة من الأسس الهامة التي يقوم عليها التخطيط، لأن ضمان رئيسي من ضمانات نجاحه. ويمكن في النهاية من مواجهة المشاكل العامة التي لا تدخل في نطاق عمل قطاع أو جهاز معين.

5- إلزامية الخطوة:

بحيث يعتبر كل إجراء مخالف لأحكام الخطوة غير مشروع.

بدون هذا الالتزام سيحدث التراخي والإهمال في التنفيذ وعدم الاهتمام بانجاز كل هدف من أهداف الخطوة في موعده المحدد وبالشكل المعين في الخطوة. وبطبيعية الحال فإن هذا الالتزام الصارم لا نجده في الدول الرأسمالية التي لا تستطيع أن تلزم القطاع الخاص المسيطر على الاقتصاد بخطة الدولة، ولهذا نجد أن هذا الالتزام ينحصر فقط في الجهاز الإداري للدولة وما يتبعه من وحدات إدارية.

6- مرونة الخطوة:

<sup>583</sup> عبد الغني بسيوني، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة وتطبيقاتها في الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان، منشأة المعارف الإسكندرية، طبعة 2006، ص: 318.

وهذا هو المبدأ الذي ذكره رائد العملية الإدارية المهندس الفرنسي هنري فايول بعد مبدأ وحدة الخطة أو البرنامج ودوامه.

ويستتبع مبدأ مرونة الخطة وضع خطط بديلة تكون جاهزة للتطبيق إذا ما تعثرت الخطة الرئيسية أو استحالت تطبيقها نتيجة المتغيرات التي حدثت.

لا بد من قيام الجهاز المسؤول عن التخطيط بمواجهة مثل تلك الظروف بالتعديل السريع للخطة أو بإحلال خطة أخرى محلها من بين الخطط البديلة التي تتلاءم مع هذه المتغيرات.

7- مراقبة تنفيذ الخطة وتقييم نتائجها:

وتظهر أهمية تلك المتابعة في حالة حدوث ظروف طارئة لم تكن في الحسبان فيتحتتم على الجهاز المسؤول عن الخطة التدخل بتعديل الخطة أو بإحلال خطة بديلة محلها تتماشى مع تلك الظروف الجديدة. في النهاية القيام بتقييم شامل للخطة ككل، لاستخلاص مدى ما وصلت إليه من نجاح في تحقيق الأهداف المحددة لها.<sup>584</sup>

### الفقرة الثالثة: التنظيم الإداري والرقابة

تعتبر مؤسسات القطاع التقاعدي المستقلة ذات امتيازات خاصة من حيث الاستقلال الإداري والمالي وتأخذ الصفة المعنوية كافتراض قانوني وسوف نتناول في هذه الفقرة التنظيم ليتناول الشخصية المعنوية وأسلوب ممارسة المهام المتعلقة بها بالإدارة المركزية واللامركزية وفق الآتي:

#### أولاً: التنظيم الإداري

يتركز المفهوم النظري في تحديد معالم التنظيم الإداري على محورين أساسيين وهما: فكرة الشخصية المعنوية التي قامت بدور بارز في إصباغ الشكل القانوني على الهياكل الإدارية قم الأسس العامة للتنظيم الإداري، ونقصد بتا المركزية واللامركزية الإدارية، وتحكم التنظيم الإداري مبادئ عامة.

ولبيان المبادئ العامة للتنظيم الإداري لابد لنا من دراسة الإحكام المتعلقة بفكرة الشخصية المعنوية من حيث طبيعتها، ثم الأحكام الخاصة بكيفية وأسلوب ممارسة المهام والاختصاصات الإدارية في الدولة الحديثة من الناحية القانونية، والتي تنحصر بصفة عامة في أسلوبين رئيسيين: المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية وفق الآتي:

1- الشخصية المعنوية وطبيعتها:

أ- الشخصية المعنوية:

يقصد بالشخص المعنوي كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال اعترف لها القانون بالشخصية القانونية، تمكينها لها من تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله ويترتب على ذلك أن يكون للشخص المعنوي

<sup>584</sup> نفس المرجع، ص: 173.

أهلية قانونية تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات مستقلاً في ذلك عن الأشخاص والعناصر المالية المكونة له.

وقد اختلف الفقه في تحليل طبيعة الشخص المعنوي إلى مذاهب مختلفة، فهي عند البعض مجرد افتراض ومجاز قانوني، وعند البعض الآخر هي حقيقة واقعة لا مجاز فيها ولا افتراض وعند فريق ثالث لا قيمة لها سواء كانت من قبيل المجاز أو الحقيقة وسنوضح ذلك على النحو التالي<sup>585</sup>:

ب- طبيعة الشخصية المعنوية:

تعددت وجهها نظر الفقه حول طبيعة الشخص المعنوي: فالبعض يرى أنها شخصية مجازية والبعض الآخر يرى أنها شخصية حقيقية وفريق ثالث أنكر الشخصية المعنوية إنكاراً تاماً.

الشخصية المعنوية ما هي إلا افتراض قانوني صنعه المشرع لتسهيل التعامل مع هذه الهيئات والمؤسسات لتمكينها من القيام بواجباتها، لأن الشخص القانوني الحقيقي الوحيد هو الإنسان الذي يتمتع بالقدرة والإدراك والإدارة، وهو الذي يمكنه أن يكون أهلاً لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات<sup>586</sup>.

2- المركزية واللامركزية الإدارية:

نظراً للتوجهات العالمية في الإدارة وخاصة إدارة المرافق الاجتماعية والتي تؤدي خدمات للجمهور وخاصة للمتقاعدين منهم ويؤخذ بعين الاعتبار العمل على تسهيل إجراءات تقديم الخدمات لهم والبعد عن المركزية مما استعدى ذلك عرض مفهوم ومزايا كل من المركزية واللامركزية مع أهمية التركيز على مزايا اللامركزية بطبيعة تقديم خدمات الفئات المستهدفة وسنتناول المركزية واللامركزية الإدارية وفق الآتي:

أ- تعريف وعناصر المركزية الإدارية:

المركزية الإدارية هي أسلوب إداري يقتضي تركيز جميع الوظائف والسلطات الإدارية في الحكومة المركزية أو في أيدي مندوبيها في الأقاليم، مع الخضوع لقواعد التدرج الهرمي والسلطة الرئاسية. انطلاقاً من هذا التعريف ومن تعاريف أخرى لمفهوم المركزية.

في عنصرين اثنين أساسيين، وهما:

- تركيز السلطات الإدارية وفي يد الحكومة المركزية.

- وجود قواعد التدرج الهرمي (السلم الإداري أو السلطة الرئاسية).

والسلطة الرئاسية: هي سلطة تعترف لصاحبها (الرئيس) بمجموعة من الحقوق والسلطات على شخص آخر (المرؤوس)<sup>587</sup>.

ب- صور اللامركزية الإدارية:

<sup>585</sup> هاني طهراوي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري- التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2001، ص395+396.

<sup>586</sup> نفس المرجع، ص395+396.

<sup>587</sup> سعيد جفري، التنظيم الإداري بالمغرب- الإدارة المركزية- الإدارة المحلية، مكتبة الرشاد، مرجع سابق، ص31-32.

1- اللامركزية المحلية أو الإقليمية

2- اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

وما يمكن الخروج به انطلاقاً من التجريب المنتمي للدول الغربية المتقدمة، هو أن التوسع في مبدأ ومجال الأسلوب الديمقراطي والمشاركة السياسية عزز من موقع ودور وظائف اللامركزية في هذه الدول.

ت - مزايا المركزية الإدارية:

أ- تعتبر المركزية ضرورة لا غنى عنها من أجل تقوية السلطة المركزية.

ب- تعمل المركزية على تحقيق ميزتي العدالة والمساواة في تعامل السلطة المركزية.

ت- تحيق المركزية صفة التوحيد والتشابه في التنظيم الإداري لمختلف الأقاليم والمرافق التابعة للدولة.

ث- مزايا اللامركزية الإدارية:

أ- تعمل اللامركزية الإدارية على تخفيف العبء الإداري.

ب- تساعد اللامركزية الإدارية على التخفيف ومحاربة الروتين والبطء الإداري.

ت- تعتبر اللامركزية الإدارية إطاراً مناسباً للمساعدة على الاضطلاع بالشؤون المحلية.

### ثانياً: الرقابة

تعتبر الرقابة مظهراً أو جزءاً أساسياً من الحكامة وكون الشفافية كانت وأصبحت وستبقى تحظى بأهمية وتشكل ركن مركزي من أركان نجاح المؤسسات وخاصة التي تقوم على خدمة الجمهور وتدير أموالهم، وتشكل الرقابة المالية احد المرتكزات الأساسية في بناء أي مؤسسة، عنصراً جوهرياً في الحياة الاقتصادية.

وستتناول الرقابة من حيث مفهومها ومصادرها وفق الآتي:

1- مفهوم الرقابة وأغراضها:

أ- مفهوم الرقابة:

تعني "قياس الأداء الحالي ومقارنته بالمعايير المتوقعة للأداء والسابق تحديدها، ومن واقع هذه المقارنة يصبح من الممكن تحديد ما كان الأمر يحتاج إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لإعادة مستوى الأداء إلى المستوى المخطط والمعبر عنه بالمعايير السابق تحديدها."<sup>588</sup>

ب- أغراض الرقابة:

وتشمل أغراض الرقابة ما يأتي:

1- التأكد من أن القوانين منفذة.

2- الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات.

3- التأكد من أن النواحي والسياسات المالية.

4- التأكد من أن المستويات الإدارية.

<sup>588</sup> أكرم إبراهيم حماد، الرقابة المالية في القطاع الحكومي، جبهة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 18.

5- التأكيد أن الحقوق والمزايا المقررة.<sup>589</sup>

ج- مصادر الرقابة:

للرقابة عدة مصادر تتمثل في الآتي:

أ- الرقابة الداخلية: تتمثل في قيام المنظمة برقابة عملياتها ونشاطاتها بواسطة أجهزة داخلية (قسم أو إدارة) تخصص لهذا الغرض وقد يطلق على هذا الجهاز اسم قسم أو إدارة التدقيق الداخلي.<sup>590</sup> ويعرف التدقيق الداخلي على أنه: وظيفة تقييم مستقل وان يكون المدقق الداخلي مستقلاً عن الأنشطة التي يقوم بتدقيقها وان يتبع إدارياً لأعلى مستويات الهيكل التنظيمي للمنشأة مثل مجلس الإدارة أو لجنة التدقيق.<sup>591</sup>

ب- الرقابة الخارجية:

الغالب أن يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة جهاز مركزي مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية المختلفة وعادة ما ينصرف هذا النوع من الرقابة إلى الأمور المتعلقة بالسياسات العامة والقانون والنواحي المالية.

ت- الرقابة المالية:

كما عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة الرقابة المالية في القطاع الحكومي بأنها الرقابة التي تأخذ أحد الشكلين التاليين<sup>592</sup>:  
رقابة مالية خارجية: تقوم بها أجهزة أو هيئات رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة، ولها أهدافها تسعى لتحقيقها ويتصف عمل هذه الأجهزة أو الهيئات بأنه:

- يرتبط بالمال العام.

- يحدده القانون.

رقابة مالية داخلية: تقوم بها وحدات إدارية (إدارات أو أقسام) تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة وتقدم للإدارة العليا بتلك الجهات خدمات مفيدة وبناءة بشأن مدى مشروعيتها وسلامة إدارة الأموال.<sup>593</sup>

#### الفقرة الرابعة: التحفيز والتدريب

ارتبط مفهوم الأداء الجيد بأمرين هامين وهما القدرة والرغبة فإذا ما توفرتا لدى المكلف بأي مهام بعد

<sup>589</sup> عبد الكريم درويش، وليلى ت كلا، مرجع سابق، ص: 514.

<sup>590</sup> مصطفى نجيب شويش، الإدارة الحديثة، دار الفرقان، 1993، ص 694.

<sup>591</sup> خلف عبد الله الوردات، التدقيق الداخلي بين النظرية والتطبيق وفقاً لمعايير التدقيق الداخلي الدولية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، 2006، ص 33.

<sup>592</sup> عبد الكريم درويش وليلى ت كلا، مرجع سابق، 522.

<sup>593</sup> د.أكرم إبراهيم حماد، مرجع سابق ص 20.

أمر الله سيكون قادراً على أداء مهامه على أكمل وجه وكون قطاع التقاعد يقوم على خدمة البشر من خلال الكوادر البشرية لا بد من أن يحظى هذا الكادر بالمقدرة من حيث التدريب ويحظى بالرضا بواسطة التحفيز وستتناول كل منهما على حدة.

## أولاً: التحفيز

إن نجاح أية منظمة يتوقف على خبرات العاملين فيها وإمكانياتهم فقد يكون بالإمكان تعيين الأفراد ذوي الكفاءات العالية، وتطوير وتنمية قدراتهم وقابلياتهم. وستتناول التحفيز من حيث مفهومه ومكوناته وطرقه.

### 1- مفهوم التحفيز:

الحوافز هي مجموعة السياسات والوسائل التي تصمم وتكيف لاستمالة الفرد (الموظف) نحو أداء الوظيفة المعهودة إليه بالشكل الذي ينسجم مع تحقيق أهداف المنظمة ما دامت تؤدي بالنهاية إلى تحقيق أهدافه الشخصية وإشباع حاجاته إلى المستوى المرغوب.<sup>594</sup>

### 2- مكونات منظومة التحفيز:

إن عملية التحفيز منظومة مهمة من المنظومات الفرعية التي تتكون منها المنظمة كما أنها بدورها تتكون من ثلاث مكونات هي: الفرد (الموظف)، الوظيفة (العمل)، والبيئة.<sup>595</sup> وهناك ثلاثة عوامل ينبع منها التحفيز الداخلي، وتتلخص في:

أ- التعاون: فالحافز يكون أكبر لدى من يعملون معا ويتعاونون فيما بينهم لتحقيق النجاح.  
ب- المحتوى: يزداد الحافز لدى الناس عندما يرون القيمة التي يضيفها عملهم في طريق تحقيق أهداف الشركة.

ت- الاختيار: يكون الناس أكثر تحفيزاً عندما يتم منحهم صلاحيات في مجال عمله.

### 3- أشهر ثلاثة طرق لتحفيز الموظفين هي:

1- الخوف: على الرغم من أن الخوف من فقدان الوظيفة قد يحفز الموظف على العمل، إلا أن تأثيره لا يستمر طويلاً.

2- المكافآت: قد يعمل الناس بجهد للحصول على مكافأة ما، لكن حرصهم على الاستمرار في الاجتهاد في العمل قد يتضاءل بعد الحصول عليها.

3- فرص التطوير الشخصي: على العكس من الطريقتين السابقتين فإن هذا الأسلوب هو الأمثل لمضاعفة تحفيز الموظفين وضمان استمراره.<sup>596</sup>

<sup>594</sup> عباس جواد ونجم عزوي، مرجع سابق، ص 334.

<sup>595</sup> How to Motivate Employees, written by: Michelle Perez, p:

<sup>596</sup> عبد الرحمن البكرويون، تدير الموارد البشرية نموذج الإدارة الجماعي، ص 129-131.

## ثانياً: التدريب

إن عملية الإصلاح لقطاع التقاعد الفلسطيني بحد ذاته لبناء المؤسسات تحتاج لشمولية بين نواحي متعددة ومن النواحي الهامة وجهة نظر الباحث أن يكون هناك تأهيل وتدريب لكادر المؤسسة التي تتولى إدارة أنظمة التقاعد أي كم كان نوعها ومسامها وعليه سوف نتناول التدريب من حيث مفهومه وأهميته. وكون التدريب يمثل وسيلة هامة من وسائل التنمية الإدارية. ويجمع أغلب الباحثين في مجال العلوم الإدارية على أن التدريب الإداري هو النظام الذي يؤدي إلى تحسين عمل الأفراد عن طريق تغيير مؤهلاتهم في المعلومات والمهارات التي تجعلهم يتكيفون مع أدوارهم الوظيفية<sup>597</sup>.

### 1- مفهوم التدريب:

هو عملية تعديل إيجابي يتناول سلوك الفرد من الناحية المهنية، وذلك لاكتساب المعارف والخبرات التي يحتاج إليها الإنسان وتحصيل المعلومات التي تنقصه والاتجاهات الصالحة للعمل وللإدارة<sup>598</sup>.

### 2- أهمية تدريب الأفراد:

وعليه فإن المهمة الأساسية والكبرى للتدريب هي وضع برامج والقيام بإجراءات وتقديم استشارات لتطوير قدرات الموظفين الذين يعملون في الإدارات العمومية الجماعية بواسطة برامج تقنية أو أجهزة إلكترونية متقدمة، وكذا وضع خطط إستراتيجية عريضة لتحديد وإنجاز أهداف المؤسسة<sup>599</sup>.

## المطلب الثاني: آفاق إصلاح القطاع التقاعدي

لأجل الاستفادة مما سبق لا بد من إعداد خطة خاصة بهيئة التقاعد لا بل لقطاع التقاعد وهذه الخطة تعد بعد دراسة الواقع الديموغرافي للسكان من جهة والواقع المالي من جهة أخرى حيث أن بإمكان المخطط بعد تحديد الهدف الذي يصبو إليه من خلال الاشتراكات وعدد المشتركين وبعد تحديد سن التقاعد، أن يضع الخطة التي تصل به إلى هدف استمرار هيئة التقاعد أو أي نظام جديد مقترح من خلال توازن مالي والأخذ بعين الاعتبار الإشكاليات الحالية وبالتالي يستطيع أن يضمن سلامة النظام التوزيعي الحالي وتحديد النظام الذي يمكن استخدامه في تطوير القطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي لأجل حماية طبقة العاملين وخاصة في فلسطين بعد الاستفادة من تجارب الدول الأخرى ولا بد من العمل على تفعيل دور الرقابة لما له من أهمية والرقابة هنا تحمل معنيان الأول الرقابة بمفهومها العام والثاني الرقابة على تنفيذ الخطة لأجل متابعة السير نحو الهدف وعدم الحياد عنه أو الانحراف، ومن ثم التمكين من تعزيز مواطن القوه ومعالجة مواطن الضعف ومن خلال تحديد المدة الزمنية للخطة يكن تحقيقها الرقابة وفق المراحل التي تمر بها ولكن لأجل نفاذ ذلك التحقيق التوازن المالي المنشود لا بد من تجنيد جميع الموارد المادية واللوجستية

<sup>597</sup> نفس المرجع، ص 129-131.

<sup>598</sup> فايز خاطر، إستراتيجية التدريب الفعال، دار أسامة للنشر والتوزيع عمان-الأردن، 2009، ص 161-162.

<sup>599</sup> عبد الرحمن البكرويون، مرجع سابق، ص 132-138.

والبشرية الضرورية لتوفير نظام معلوماتي متطور لضبط جميع المعلومات المتعلقة بالمشتريين العاملين والمتقاعدين على حد سواء وعنصر بشري مؤهل وكفاء قادر على إدارة تلك العملية.<sup>600</sup>

ويكون العنصر البشري مؤهلاً من خلال التدريب والتحفيز وسبق تعريف وأهمية كل منها.

ولكي يكون هذا الكادر يعمل وفق منظومة محددة سوف يتم تناول الإصلاحات الإدارية والمالية اللازمة لتنفيذ خطة بكادر مؤهل وقادر على تنفيذها وبتبديل الصعوبات المالية التي تواجهها خلال تناول المطلب موزع على أربع فقرات، في الأولى الإصلاحات الإدارية والمالية، وفي الثانية سناقش الإصلاحات الخاصة بقوانين السلطين التنفيذية والتشريعية، وفي الثالثة التوصيات الخاصة بقانون العمل، وفي الرابعة مقومات أنموذج ضمان اجتماعي مقترح.

### الفقرة الأولى: الإصلاحات الإدارية والمالية

إن الواقع الإداري في القطاع العام بشكل عام يحتاج إلى إصلاح ولكن حصر الأمور في موضوع البحث وما تحتاج الإدارة في قطاع التقاعد من تطوير وخاصة في واقع إدارة التقاعد القطاع العام ويعود ذلك لعدم تنظيم الإدارة خاصة بالقطاع الخاص، وكون الإدارة العامة ليست مجرد جوانب أو عمليات إجرائية ذات طبيعة فنية معينة، وإنما هي فلسفة ورؤية للحياة العملية، ثم يأتي التنفيذ ليترجم تلك الرؤية إلى الواقع في صورة حقيقية. وما يميز هذه الإدارة العامة أنها تظل أبداً في تطور مستمر وأنها تخضع للتحديث والعصرنة باستمرار.<sup>601</sup>

والإنسان يعتبر المحور الأساس لكل الإصلاح إداري إضافة إلى كونه ثورة وطنية تتطلب المزيد من الرعاية والعناية والاهتمام ويتضح أن الإصلاح الإداري مسألة طاقات بشرية قبل كل شيء،<sup>602</sup> وعليه فإن الإصلاح يعتمد على إنسان وسوف يتم تقديم الإصلاحات الخاصة به من باب إعداد نظام إداري مستقل كون هيئة التقاعد تحظى باستقلال إداري ومالي وهذا النظام يهدف إلى تحديد الأسس والضوابط والمعايير التي تتعلق بشؤون الموظفين وحقوقهم وواجباتهم وتنظيم علاقاتهم الوظيفية.

تكون مكونات هذا النظام تشمل تعيين موظفين ورواتبهم وزياداتهم السنوية وتعويضات الموظف والإجراءات التأديبية والواجبات والسلوك وانتهاء الخدمة وتقييم الأداء والترقية والحوافز والبعثات والمهمات الرسمية والنقل والشك والتدريب إضافة إلى الرعاية الطبية.<sup>603</sup>

ولأجل إعداد ذلك النظام على مجلس إدارة الهيئة تشكيل لجنة برئاسة رئيس هيئة التقاعد والمختصين

<sup>600</sup> المصطفى احفيبط، مرجع سابق، ص: 139.

<sup>601</sup> عبد الرحمن البكرويون، مرجع سابق، ص 120-122.

<sup>602</sup> نفس المرجع، ص 115-116.

<sup>603</sup> نظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن، رقم 93 لسنة 2007، الصادر بمقتضى المادة 76 من قانون الضمان الاجتماعي رقم 19 لسنة 2001.

كل في مجاله والاستعانة بخبراء بذات الشأن والاستفادة من أنظمة صناديق التقاعد والمؤسسات المشابهة داخل فلسطين وخارجها.

وكونه من بين المهام الأساسية التي يعتقد كل مسير إداري أنه يقوم بها (التخطيط والتنظيم والتنسيق والمراقبة) وهذه المهام الأربعة سيطرت على لغة التدبير الإداري من بداية القرن العشرين من مهامه الأساسية أيضاً" البحث عن طرق تطوير العمل وتكييفه مع المستجدات أو البيئة الجديدة والمتطلبات.<sup>604</sup>

ومن أجل مواكبة التطور في العمل وتكييفه مع فكرة ضم القطاع الخاص فان الهيكل الإداري بما في ذلك مجلس الإدارة يحتاج إلى تطوير.

وستتناول هذه الفقرة وفق الآتي:

أولاً: توصيات التطوير الإداري

منذ أن حاولت البشرية تنظيم علاقاتها وخلق وتوزيع ثرواتها عن طريق الإدارة أو بواسطتها وهي تعاني من سلبيات وهذا ما دفع الباحثين الإداريين إلى القيام بالعديد من المحاولات الهادفة إلى تحليل والتشخيص للوضع الإدارية وطرح البديل بهدف تجاوز الأمراض الإدارية الكثيرة.<sup>605</sup>

وبعد عرض الواقع الإداري وتحليله سوف يتم عرض التوجهات التالية لتحسين الأداء والإصلاح.

1- تعديل تشكيل مجلس إدارة هيئة التقاعد:

تم تشكيل إدارة مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية وخلال تمثيل بعض الفئات والتي تخضع لأحكام القانون ومنهم ممثل عن المتقاعدين العسكريين والنقابات أو اتحاد العمل كونه يمثل العاملين كونه تم إلغاء قانون العمل والتأمينات الاجتماعية بموجب القرار بقانون الصادر عن السيد الرئيس بتاريخ 2008/7/23 ألزم موظفي العمل الأهلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص والعمال الخاضعين لأحكام قانون العمل وموظفي وأعضاء النقابات المهنية ومنتمسبها.<sup>606</sup>

ولتمثل هذه الفئات يمكن الاستفادة من الأنموذج في صندوق التقاعد المغربي إذ بدير الصندوق المغربي للتقاعد.

- ستة ممثلين للدولة.

- ممثل للجماعات المحلية يتم انتخابه من طرف رؤساء المجالس الجماعية.

- ثلاثة ممثلين للمستخدمين المنخرطين في نظام المعاشات المدنية تنتخبهم هيئة متألفة من ممثلي المستخدمين في حظيرة اللجان المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية والنظام الأساسي الخاص بمستخدمي الجماعات والأنظمة الأساسية الخاصة بمستخدمي

<sup>604</sup> بوكري بهلول، تدبير الموارد البشرية بين التقليد والحديث، ص 14.

<sup>605</sup> نفس المرجع، ص 66.

<sup>606</sup> المادة 2 من القرار بقانون رقم لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم 07 لسنة 2005م.

المؤسسات العامة المنخرطين في نظام المعاشات المدنية.

- ممثلين اثنين للمستخدمين المنخرطين في نظام المعاشات العسكرية تعيينها الإدارة.
- ممثلين اثنين للمتقاعدين المنتميين لنظامي المعاشات المدنية والعسكرية تعيينهما الإدارة باقتراح من جمعيات المتقاعدين المؤسسة بوجه قانوني.
- وتحدد طريقة انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الإدارة بنص تنظيمي.<sup>607</sup>
- وكذلك مجلس إدارة الضمان الاجتماعي الأردني حيث يكون للمؤسسة مجلس إدارة برئاسة الوزير وعضوية كل من:

- المدير العام.
- رئيس صندوق الاستثمار.
- نائب محافظ البنك المركزي الذي يسميه المحافظ.
- أمين عام وزارة الصحة.
- أمين عام وزارة المالية.
- أمين عام وزارة العمل.
- أربعة يمثلون العمال يختارهم الاتحاد العام لنقابات العمال.
- أربعة يمثلون أصحاب العمل اثنان منهم تختارهما غرفة صناعة الأردن والاثنان الآخران تختارهما غرفة تجارة الأردن.<sup>608</sup>

ومن رأي الباحث أن يكون من هذه المجالس الاستفادة في التمثيل الشامل وسوف نتناول الإدارة المقترحة في فقرة رابعة من هذا المطلب، عليه لأجل إصلاح مجلس الإدارة وكيف يكون مناسباً للمهام الموكلة إليه لا بد من أن يشمل ممثلين عن الفئات الأخرى إضافة إلى أمر هام حول رئيس الهيئة وفق مسعى قانون التقاعد العام كونه عضو أو يحق له التصويت وهذا موجود في بعض الإدارات ولكن توجه أن يحضر الاجتماعات ويقوم بتنفيذ المهام الموكلة إليه حسب القانون وما يكلفه به مجلس الإدارة من مهام ولا يحق له التصويت على قرارات المجلس.

## 2- إصلاح الهيكل الإداري والتنظيمي:

إن الإدارة تعنى بتنظيم الجماعات للاستفادة من الموارد المتاحة لتحقيق وفق مؤهلات قيادية ومهنية لا تستطيع أن يمارسها إلا ذوي الاختصاص وبدون إدارة لا يمكن البدء في النجاح بأي عملة إصلاح أو تطوير،

---

<sup>607</sup> المادة 5 من نظام المعاشات ا، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية المدنية، نصوص جمعها ونسقها الدكتور محمد بن يحيى.

<sup>608</sup> المادة 9 من قانون مؤقت رقم 7 لسنة 2010، قانون الضمان الاجتماعي.

وواكب إقرار الهيكل التنظيمي والإداري تأثيرات إدارية كونه موافقاً لهيكل المؤسسات والسلطة ويقر من مجلس الوزراء نظراً لعدم الاستقلال الحقيقي وعدم توفر نظام إداري مستقل وسبق تحليله إلا أن أهم التعديلات المقترحة تتلخص في:

أ- إضافة إدارة المخاطر:

ولها أهمية في وضع إدارة ومجلس الإدارة عن أي مخاطر مالية ناجمة عن وضع السيولة المتوفرة وعن أي شيء ينجم عن أي استثمار قبل أن تقوم الهيئة بالمشاركة فيه وتؤثر في تحديد نوع الاستثمارات الأكثر جودة.

ب- وحدة استثمار مستقلة:

ومن التوصيات ضرورة وجود وحدة استثمار مستقلة تعين من مجلس الإدارة وتتمتع بخبرات خاصة وكان ذلك من مقترحات كل من السيد نصر عبد الكريم<sup>609</sup> المحاضر في جامعة بيرزيت والسيد محمد مصطفى<sup>610</sup> رئيس صندوق الاستثمار وأكد على أهمية هذه الوحدة والعمل على استثمار أموال هيئة التقاعد بأوجه تؤدي إلى أرباح تحافظ على أموال الهيئة وتؤدي إلى تنميتها وأضاف محمد مصطفى أن سبل تطوير الاستثمار في أموال الهيئة المشاركة مع صناديق استثمارية أخرى.

ت. توزيع الدوائر ذات الاختصاص وفقاً للاختصاص الخاصة بها:

نخص بالذكر تحديداً الإدارة المالية والرقابة الداخلية والاشتراكات والتسوية والصرف وتحديد الوصف الوظيفي والمهام الخاصة بكل منها بشكل واضح وان يتم الالتزام به علاوة عن تطوير دائرة الموارد البشرية.

ث. تجنب الإدارة المركزية وتبسيط الإجراءات:

لظروف المصادقة على الهيكل الإداري والتنظيمي ولوجود مقر رئاسة الهيئة في المحافظات الجنوبية وجود مقر في المحافظات الشمالية لا بد من سير العمل تجنباً لما ورد من ملاحظات العديد من المتقاعدين أثناء العمل اليومي أو من خلال الاستبيان إذ إن درجة الرضا عن أداء الهيئة في سرعة إنجاز المعاملات وصلت إلى (3.2) ودرجة الرضا عن موقع الهيئة لتقديم الخدمات وصل إلى (3.5) غير أن هيئة التقاعد تحظى باحترام خاص في المجتمع الفلسطيني ورغم بذل الجهود لخدمة المتقاعدين إلى أن تركيز العديد من الدوائر كان له اثر سلبي على الأداء في خدمة المتقاعدين والعمل على الاستفادة من مزايا اللامركزية التي تساعد على التخفيف ومحاربة الروتين والبطء الإداري وتعمل على تخفيف العبء الإداري<sup>611</sup> وحظيت بأهم التوصيات التي تكمن في:

1- أن يكون لطاقم إدارة الهيئة العليا صلاحيات مكتوبة وتفويضات صادرة عن رئيس الهيئة تمكنه من اتخاذ قرارات مباشرة في تسهيل إجراءات العمل اليومي وان يحق لهم مخاطبة جهات أخرى يتعاملون معها بشكل مباشر ضمن حدود صلاحيات محددة خطياً.

<sup>609</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد نصر عبد الكريم المحاضر في جامعة بيرزيت، بتاريخ 2013/01/14.

<sup>610</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد محمد مصطفى رئيس صندوق الاستثمار بتاريخ 2013/01/14.

<sup>611</sup> سعيد جفري، مرجع سابق، ص: 32.

2- تطوير دائرة التسوية والصرف بحيث تصبح كل دائرة تستطيع إعداد تسوية الملفات الخاصة في الجهة المقيم فيها صاحب الملف جغرافياً ويكون برنامج تنسيق بين الدوائر لأجل تجنب الإزدواجية في الصرف ومعرفة الورثة ومدى انتفاعهم من أي برنامج للتسوية والصرف بأي من الأنظمة.

3- إصدار تفويض بالمصادقة على صرف مبلغ محدد لأفراد محددة من الإدارة العليا في التوقيع على ملفات التسوية والصرف من حيث الأعمار لأجل تبسيط الإجراءات في الصرف.

4- تطوير تكنولوجيا المعلومات بحيث يستطيع كل مقر أو فرع من أفرع المؤسسة من تقديم الخدمة للجمهور دون أن يكون ذلك بالتحكم من مركزية مطلقة دون الإخلال بهذه البرامج وضمان عدم العبث بها من خلال المساس ببياناتها والعمل على حفظ بيانات الهيئة بالقدر الممكن من الحماية وفق أحد التقنيات المختصة في مثل ذلك.

5- حل لجنة التقاعد المدني كون صلاحية تسوية معاشات وحقوق قانون التقاعد المدني للجنة وتصدر قرارات التسوية بإجماع أعضاء اللجنة ولأجل سرعة الإنجاز فإن التسوية والصرف في التقاعد المدني مرتبطة بهذه اللجنة وعليه فإن الاقتراح باستبدال اللجنة وتعديل النص وتصبح التسوية تعد من قبل موظفين مختصين كأني تسوية في الأنظمة الأخرى.

6- تبسيط الإجراءات ويكمن ذلك في تعديل نماذج الهيئة واختصارها كونها متعددة وتشمل نفس البيانات المتكررة وأن تتم التسوية والصرف في نفس الموقع دون أن يتم إرسالها من المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية وما يحتاج ذلك من وقت يؤدي إلى تأخر صرف معاشات المتقاعدين أو الورثة ولا يقل درجة من أهمية إثبات المتقاعد انه على قيد الحياة إذ تشترط الهيئة توقيع جمعية أو مختار ولا يعاد صرف الراتب إلا بعد إعداد ذلك النموذج حتى لو حضر المتقاعد أو الورث شخصياً وعلى الأقل لا بد من اعتماد توقيع الموظف المختص ويكتفي شهادة أن المتقاعد أو الورث حضر أمامه وهو على قيد الحياة مع التأكيد على ضرورة ربط المؤسسة مع وزارة الداخلية واستكمال ذلك كون هيئة التقاعد تتجه إلى انجاز ذلك.

إصدار دليل الإجراءات وهذا ما يسهل على المشترك معرفة الحقوق التي تتوجب له بموجب أحكام القانون والأوراق الرسمية ومتطلبات استكمال ملفه إضافة إلى نماذج محددة التي يجب عليه تعبئتها لا بل الحصول على مستحقاته أياً كان نوعها وهذا يسهل الأمر أكثر على الورثة كونهم أغلبيتهم لا تجربهم لهم في إجراءات المؤسسة<sup>612</sup>.

والتأكيد على فتح الفروع المقررة في الهيكل التنظيمي وتوسيعها إلى ما هو أكثر وكون الإدارة تقدم الخدمة على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين، والاستفادة والاستعانة بالمختصين والجزاء لأجل تنظيم هذه الإصلاحات وجعلها وموضوع التنفيذ واستكمالاً للأمر الإدارية سوف يتم عرض أهمية تشكيل اللجنة الطبية والمشاركة والتنسيق إضافة إلى تفعيل دور رقابة الأداء تبعاً لما يأتي:

<sup>612</sup> دليل الإجراءات المنخرطين للصندوق المغربي للتقاعد.

أ- تفعيل دور الرقابة: للرقابة دور هام وأساسي في عملية الإدارة والحكامة والشفافية عنصر هام للمحافظة عليـة وملفات وتسوية المستحقات في غاية الأهمية للرقابة كون أي قرار إداري يتيح أثراً مالياً وأوجه الرقابة لا بد أن تشمل كيفية اتخاذ القرار وكيف تم الصرف والاهم أن يكون هناك فصل بين مقرر الصرف الذي يتولى عملية الصرف والتوقيع وان تكون الرقابة تتمتع بالاستقلالية وتقوم برفع تقاريرها إلى رئاسة المؤسسة ومن أنواع الرقابة والحماية إلى يجب أن تحظى باهتمام رقابة الأداء وكون الهيكل الإداري غير مناسب لإعمال هيئة التقاعد لا بل لا يتم تطبيقه على أرض الواقع لها يؤدي إلى عدم التسلسل الإداري وبالتالي عدم المقدرة على رقابة الأداء تعمل على ترسيخ القرارات الإدارية واكتشاف الإشكاليات ومعرفة أماكن الضعف وتقديم مقترحات لتطوير أساليب الإدارة.<sup>613</sup>

ب- إنشاء مجلس طبي: منح قانون التقاعد العام وكافة الأنظمة السابقة له حق المشتركين في الانتفاع لتقاعد العجز الصحي وفق معايير مختلفة إلا أنها اتخذت في استنادها إلى تقرير اللجنة الطبية المختصة وأكد قانون التقاعد العام على ذلك بقوله لجنة طبية مختصة من قبل هيئة التقاعد.<sup>614</sup>

وتكمن أهمية اللجنة بتحديد نسبة العجز ونوعه أهو دائم أو مؤقت لذا يتم تحمل مسؤولية هيئة التقاعد التكلفة المالية الناجمة عن قرار اللجنة إذ ما أحالت مشتركاً إلى التقاعد العام ناهيك عن عدم تحديد إصابة العمل أو أمراض المهنة والتعويض عنها، وبذلك يكون من مهام هذه اللجنة تشكيل مثل هذا الجدول الخاص بأمراض المهنة ولخطورة الأمر أن اللجان الطبية والعسكرية الحكومية الحالية تستند قراراتها إلى كتاب صادر عن وزارة الدفاع الإسرائيلي عام 1969 لا ينسجم مع واقع الحياة المعاصرة وما اكتشف فيها من أمراض إضافة إلى التطور الصناعي والمخاطر من أمراض المهنة وغيرها.

ت- المشاركة ونشر الوعي: أن دور هيئة التقاعد لا يمكن أن يبلغ أهدافه بانفراد كون المشتركين ينتمون إلى عدة مصادر مختلفة عدا أن الاتصال المباشر والخاص مع كل من وزارة المالية وديوان الموظفين العام وهيئة الإدارة والتنظيم ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية والصحة وإضافة أي مؤسسات وكل من مجلس الوزراء إضافة إلى مؤسسة الرئاسة وذلك لأجل استكمال برنامج هيئة التقاعد أي توسعة الشمول وفقاً للقانون لأجل تسهيل اشتراك مؤسسات أخرى لم تشارك بعد وتجنباً لإصدار الحكومة أي قرارات ومصادقة الرئاسة أو إصدارها أي قرار قانون أو مرسوم لأي موضوع من مواضيع التقاعد ومن أولويات ذلك التنسيق في الإجراءات وزيادة روح التعاون بين هذه المؤسسات وتوحيد الغاية التي يتفق عليها في توفير حماية اجتماعية للشعب الفلسطيني في توحيد جهود الجميع نحو هدف واحد للتشارك بينهم أما موضوع نشر الوعي فان من خلال الاستبيان تبين أن 67% لديهم إلمام سطحي بالضمان الاجتماعي والتقاعد وعليه نشر الوعي من خلال نشرات مختصرة موضحة من خلال استخدام وسائل إعلام وان يتوج ذلك ويعقد ندوات متكررة

<sup>613</sup> حسين عبد الله محمد البيني، رقابة الأداء وعلاقتها بالتنمية الإدارية، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بالجمهورية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2010-2011، ص: 57.

<sup>614</sup> المادة 75 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

ومبرمجة وشاملة للقطاعات المشتركة من المشتركين والأخذ يعين الاعتبار المواقع الجغرافية.

ث- تلبية الحاجيات المتقاعدین والمساواة فيما بينهم: سبق وأن ذكر احتياجات المتقاعدين وخاصة الحاجات الفسيولوجية والحاجة إلى الأمن والحاجة الاجتماعية وحاجة التقدير والحاجة إلى تقدير الذات ويمكن التعبير عنها في الحاجات التي يجب تلبيةها عند الإحالة إلى المعاش ولكن لطبيعة الواقع التقاعدي في فلسطين بشكل خاص وأي متقاعد أن يتم تهيئته نفسياً قبل بلوغ السن التقاعدي ومن الأمثلة على ذلك:

- إعداد دورات تكوينية وحلقات دراسية في هذا المجال والتوعية بواجبات وحقوق المتقاعد.
- إعداد كتيبات في هذا المجال ومنحها مجاناً للمتقاعدين.
- التقليل من ساعات العمل خلال السنة الأخيرة من حياة الموظف الإدارية وذلك للتعود التدريجي قبل إحالتهم على التقاعد.<sup>615</sup>
- منح أبناء المتقاعدين امتيازات في التعليم من حيث المعدل عند القبول والقسط الحالي.
- دعوة البعض منهم في استشارته في مجال عمله السابق.
- إعفاء المتقاعد من بعض الرسوم.

- دعم جمعيات متقاعدين والمساهمة معها ومشاركتها في أمور متقاعدين والتعاون معها.

ج- تحقيق المساواة بين المتقاعدين: تقوم الأنظمة الاجتماعية بأنواعها على مبدأ العدالة بين أفراد المجتمع ويستحق ذلك وأحكام الشريعة الإسلامية التي أسست مبدأ المساواة في شتى مجالاتها ولم يجعل فرقا بين شخص وآخر إلا بالتقوى وقوله تعالى: ﴿وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ﴾<sup>616</sup>.

ومن مبدأ العدالة وحقوق الإنسان والديموقراطية السائدة تقوم على أساس المساواة وأنظمة التقاعد عليها أن تكون من ضمن المنظومة العادية خاصة أن الشريعة الإسلامية مصدر من مصادر التشريع وتحقيق المساواة للمتقاعدين يمكن من خلال عدة أوجه على رأسها الواجبات والحقوق ويضاف لها الامتيازات لا بد من العمل على توحيد المساهمات مقابل توحيد الحد الأدنى للمعاشات وكذلك توحيد الامتيازات ما بين المدني والعسكري مثلاً من حيث الإعفاء الجمركي والمرافق وعلاوة على ذلك عند إصدار التشريعات الجديدة لا بد من حفظ الحقوق وخاصة عند إصدار قرارات ذات امتيازات وصلت إلى 100% وإضافة إلى كل ما ذكر توحيد معاملة الورثة في الحق بالراتب في كافة الأنظمة بجدول قانون التقاعد العام وكافة الأنظمة التقاعدية السارية مما في ذلك تقاعد كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية والمحافظين إضافة إلى أسس استحقاق المعاش والحرمان منه والتأكيد على ما ورد في التعديل القرار بقانون.

<sup>615</sup> المصطفى احفيظ، مرجع سابق، ص 118.

<sup>616</sup> سورة الحجرات، الآية 13.

وأن يكون لمدد الخدمة التي يخدمها المتقاعد وفقاً لنظام محدد تنتقل معه للنظام الجديد، على أن يكون هذا النقل وفقاً لمعايير موحدة تطبق على الجميع دون انتقاص أو تمييز إذا تكلفه العام بضم القوانين السارية في بعضها تبلغ خمسة أضعاف تكلفة العام عن بعضها الآخر، وكذلك اعتماد سنوات الخدمة السابقة للوزراء والتشريعي والمحافظين السارية لشغل هذه المراكز، أن يصرف مبلغ المكافأة السابقة عنها أو إتمام السنوات للحد الأقصى من المعاش، لا بد أن يكون هناك عدالة ما بين من حضر دون خدمة سابقة ومن كانت له خدمة طويلة سابقة، وبعد الإطلاع على تجارب الدول والاستفادة منها، ولأجل تحقيق القدر الممكن من العدالة والمساواة بين المتقاعدين وإجراء التعديلات في تكلفة السنوات وتوحيد نسبة المساهمات إلى الحد الأقرب والعمل على توحيد نسبة احتساب المعاش والتنسيق مع كل من الحكومة ومؤسسة الرئاسة بعدم إصدار أي قرارات تقاعدية استثنائية تعطي امتيازات توقع أثرها المالي على الخزينة من جهة، وهيئة التقاعد من جهة أخرى، إضافة إلى أفراد الفئة الواحدة الذين يمتازون سواء اختيارياً أو إجبارياً بمنتجاتهم الإحباط مما يؤثر على أدائه وإخلاصه في مهام عمله.

واستناداً للواقع الديموغرافي التقاعدي ولما لاتخاذ قرارات التقاعد المبكر من آثار على كافة الجهات ومنها زيادة نسبة البطالة، إضافة إلى كل ما ذكر في مراحل سابقة وتأكيد توجهات هيئة التقاعد الفلسطينية في خطوات الإصلاح، وإغلاق باب التقاعد المبكر والتعامل معه وفق لنصوص القانون بفرض غرامة 4% عن كل عام وذلك إذا ما رغب المشترك في ذلك حال عدم النجاح في إغلاقه تماماً بالطبع أن يرتبط بموافقة هيئة التقاعد<sup>617</sup>، وأن تكون هذه المادة من قانون التقاعد العام سارية في كافة أنظمة التقاعد وإلغاء ما ورد من مجلس الوزراء إحالة أي موظف بلغ 15 عاماً مقبولة لغايات التقاعد دون أن ينتقص من مستحقته شيء وهذا تكون أما العودة إلى الأصل بدلاً من الاستمرار في الاستثناء.

#### ثانياً: الإصلاحات المالية

رغم أن كافة الإشكاليات لها أثر مالي إلا أن حصر الإصلاحات المالية بشكل خاص لا بد التأكيد على شدة الخطورة من التأخير في اتخاذ إجراءات لتصويب الوضع المالي للهيئة حتى لا تصل إلى مرحلة الخطر، وتكاد تكون وصلت ولكن لأجل المبالغة حتى لا تصل إلى مرحلة الاحتضار أو على الأقل إلى المأزق الذي يخشاه الجميع أن لم تكون في مأزق مالي فعلا، ومما لا شك فيه أن الإصلاحات المالية والتوقعات أو الدراسات تنطلق من بعد إجراء دراسة اكتوارية تقرأ المستقل وتحدد معالمه وتحدد نقاط الضعف والقوة، والجوانب التي تحتاج إلى تعزيز الجوانب التي تحتاج إلى تعديل وإلغاء إلا أن واقع الحال يتحدث عن نفسه مع التأكيد على ضرورة إجراء دراسة اكتوارية كونها لم تجري أي دراسة اكتواري منذ سريان قانون التقاعد العام 2006/9/1 وفقاً للتعديل علماً أن نصوص القانون توجب إعداد دراسة كل ثلاث سنوات، على أنه لحين إجراء تلك الدراسة والتي يجب أن تتم بأسرع وقت ممكن، وأكد على أهمية ذلك بها السيد جهاد الوزير<sup>618</sup>

<sup>617</sup> المادة 36 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

<sup>618</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد جهاد الوزير رئيس سلطة النقض بتاريخ 2013/02/14.

رئيس سلطة النقد أثناء مقابلاته بقوله أن الدراسات الاكتوارية لصناديق التقاعد هي الأساس في اتخاذ القرارات المالية بشأن التعديلات من جهة وبشأن الاستثمارات وتنمية الأموال من جهة أخرى، وقبل عرض الاقتراحات التي يرى الباحث ضرورة اتخاذ قرارات مستعجلة بشأنها لما لها من أهمية بالغة لا بد من التأكيد على تحقيق مظهر الاستقلال الإداري والمالي بإعداد نظام مالي خاص لهيئة التقاعد، والتي لا زالت تعمل وفق نظام اللوازم العامة والذي لا يفي باحتياجات هيئة التقاعد في جوانب عدة وخاصة الاستثمار منها، حيث يشكل عدم وجود نظام مالي يتيح لمجلس الإدارة والإدارة التنفيذية اتخاذ قرارات خاصة في الاستثمار، كشراء العقارات وغير ذلك وهذا وفقا لما قاله السيد موسى أبوزيد<sup>619</sup> والسيد باسل الرمحي<sup>620</sup> أثناء مقابلة كل منهما، أما مقترحات الإصلاح المالي تتمثل في:

#### 1- رفع سن التقاعد:

لقد عرض البنك الدولي فكرة تمديد سن التقاعد إلى 65 عاما، وقامت الهيئة بالاتفاق مع ممثل البنك الدولي برفع السن على 62،<sup>621</sup> ولكن الواقع المالي يستدعي خطوة أكبر من هذه، من وجهة نظر الباحث بحيث رفع السن إلى 62 على أن يتم رفعه كل أربع سنوات سنتين بمعنى أن يصل إلى 64 عام 2017 ويصل إلى 65 عام 2021 وهو عام إغلاق الأنظمة السابقة، وأصبح قانون التقاعد العام الوحيد الساري، وعندما تطول خدمة المشترك لسن 65، بمعنى قد تصل خدمته في نفس الوقت إلى ما يزيد عن أربعين عاما، وتحدد سقف الراتب التقاعدي الذي لا يجوز أن يزيد عن 70% من الراتب، يكون هناك ضمان طول الإيرادات من الاشتراكات، وبطول عمر المشتركين وتخفيض التقاعد أيضا ساعد الاستفادة من طول توريد الاشتراكات وتقليل من مخاطر طول أمد الحياة وتقل قدرة صرف المعاش التقاعدي مما يساعد على الحفاظ على التوازن المالي، وعلى أية حال ما يؤكد الاقتراح الأصوب هو الدراسة الاكتوارية ولا بد من أخذ خطوة بالاتجاه الصحيح في اعتماد العام 62 بمعنى رفع سن التقاعد عامين إلى حين وصول إلى ما هو أفضل.

#### 2- التخفيض من مبالغ الدفعة الواحدة:

إن مبالغ الدفعة الواحدة والتي تعتبر إحدى الإشكاليات التقاعدية وذات تكلفة عالية وفقا لما تم عرضه تتمثل في المكافأة بعد 28 سنة خدمة ومكافأة نهاية الخدمة ومبالغ التأمين، وعليه نوصي باتخاذ الخطوات التالية:

##### أ- المكافأة:

- حال أي خدمة بعد 28 عام يتم إرجاع ما تم دفع من اشتراكات فقط بدلا من النسب المرتفعة الحالية، وبرفع السن تنخفض هذه السنوات وتصبح أقل أهمية للمتقاعدين حال التخفيض منها على أن

<sup>619</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد موسى أبوزيد رئيس ديوان الموظفين العام وعضو مجلس الإدارة لهيئة التقاعد بتاريخ 2013/02/13.

<sup>620</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد باسل الرمحي الوكيل المساعد في وزارة المالية وعضو مجلس الإدارة بتاريخ 2013/02/13.

<sup>621</sup> من خلال مقابلة السيد فاروق الإفريقي، مرجع سابق.

يكون ذلك لكافة الأنظمة.

- حال صرف مكافأة نهاية الخدمة قبل استحقاق المعاش التقاعدي يتم التسوية وفق الأسس التالية:

- في الثلاث سنوات الأولى استرجاع الاشتراكات فقط.

- حال الخدمة خمس سنوات يصرف عن الثلاث سنوات الأولى ما تم دفعه، ويصرف عن العامين عدد

الاشتراكات وفقاً لآخر راتب.

- حال الخدمة زادت عن ست سنوات تصرف المكافأة عن السنوات بعد السادسة 15% من متوسط

عدد السنوات مهما بلغت وفي حد أدنى لا بد من اتخاذ قرارات بذات الشأن وخاصة في هيئة التقاعد تصرف

المكافأة على آخر راتب دون أن تخضع متوسط آخر ثلاث سنوات أسوة بالمعاش التقاعدي وإخضاعها

للمتوسط يساعد لاتخاذ الإصلاحات الهائية.

ب- مبالغ التأمين:

واقع صرف مبالغ التأمين في كل من قانون التقاعد العام<sup>622</sup> والتأمين والمعاشات لقوى الأمن

الفلسطيني<sup>623</sup> والمعاشات المدني<sup>624</sup> مهما بلغت مدة الخدمة في حالي الوفاة والعجز الصحي، وهذا وفقاً

لنسب الراتب دون النظر لأي تعديل ينظم هذا البند في قانون التأمين والمعاشات والذي يصرف تأمين

ونصف حالة العجز الصحي والوفاة بسبب العمل وعليه من التوصيات التي تخص هذا الجانب:

- تسوية التأمين في التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964 أسوة بقانون التقاعد العام فقط.

- ربط مبالغ التأمين حسب مدة الخدمة، حيث إذا وقعت الوفاة والعجز الصحي في فترات زمنية متباعدة

وفق الآتي:

أن يصرف مبلغ التأمين كاملاً إذا ما وقع العجز أو الوفاة، بعد العشر سنوات الأولى من الخدمة ويصرف

ثلثي مبلغ التأمين حال الإصابة بالعجز أو الوفاة في الفترة ما بين خمس إلى عشر سنوات ويصرف نصف مبلغ

التأمين حال الإصابة في العجز أو الوفاة في السنوات الخمس الأولى على أن يكون ذلك بالتدرج.

3- تحصيل ديون وزارة المالية:

بلغ إجمالي الديون على وزارة المالية حتى 2011/12/31 مبلغاً وقدره 3,406,750,084.27 شيكلاً، ولم يتم

تحصيل هذه الديون لا بل أنها يوماً عن يوم يتراكم إلى أن وصلت الحد الذي لم تقم وزارة المالية بدفع ما

تستقطعه من قروض ولم تقف الأمور إلى عدم توريد الاشتراكات، وقامت هيئة التقاعد ببذل جهود مضيئة

دون جدوى، وتم تشكيل لجنة تحاسب ولكن غير فاعلة، ولم تصل إلى رقم المتفق عليه ما بين هيئة التقاعد

ووزارة المالية للديون التي يتم البحث عنها ديون القطاع المدني، ولم تبحث في حتى إعداد هذه الأطروحة

الديون المترتبة على القطاع الأمني بحد أدنى مشترك قطاع التقاعد العام وحتى 2011/12/31 مبلغاً وقدره

<sup>622</sup> المادة 25 من قانون التقاعد العام رقم 7، لسنة 2005.

<sup>623</sup> المادة 18 من قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن، رقم 16، لسنة 2004.

<sup>624</sup> المادة 10 من قانون التأمين والمعاشات، رقم 8، لسنة 1964.

397,324,185,96 شيكلاً، وبالتالي لا بد من وضع خطط لمعالجة الديون في القطاع المدني والعسكري وإن كانت المالية تتحمل أعباء صرف التقاعد العسكري ولكن إلى متى ولا مبالغة إذا ما قيل أن هذه الديون تشبه بالموت البطيء لهيئة التقاعد، أو لتقريب المرضى المزمن الذي تعاني منه هيئة التقاعد وعليه لا بد من التعويض بالقدر الممكن.

ولمعرفة الباحث في الظروف الاقتصادية والحصار الحالي الذي تعيش السلطة إلا أنه ولا بد من حصر المبلغ أولاً من خلال تفعيل لجنة التحاسب ومن ثم عقد تسوية مع وزارة المالية باتفاق ينص على توريد الاشتراكات الشهرية الجديدة، اعتباراً من تاريخ الاتفاق واعتبارها جزءاً من فاتورة الرواتب الشهرية لكل من القطاع المدني وقوى الأمن ولأجل تسهيل هذه الاتفاقية وتحديد مدد محددة لاستردادها بمبالغ الدين المتراكم لا يرى الباحث أن تطبيق القانون يفرض الغرامة المالية وتحويل المبالغ إلى قرض تجاري بفوائد ما سوف يزيد الطين بلة بل أتفق مع ما اقترحه السيد نصر عبد الكريم<sup>625</sup> في العمل على دراسة العبء المالي من باب إعفاء المالية من جزء من الغرامات السابقة إضافة إلى إعطائها نسبة تصل إلى 10% من الديون لقاء الالتزام بسداد المبالغ خلال فترة محددة بالتزام غير قابل للتأجيل أو تسديد المبالغ خلال خمس سنوات.

ويرى الباحث لضمان ذلك ولغاية التطبيق إذا ما أخلت وزارة المالية بهذا الالتزام تفرض العقوبات وفقاً لنص القانون والتعامل معها طبقاً لأحكام القانون، وكان اللجوء لهذا الاقتراح لأجل الاستفادة من هذه الأموال عندما تصبح تحت سيطرة هيئة التقاعد في استثمارات خاصة لتعويض ما تم التجاوز عنه من جهة وتحقيق إيرادات من جهة أخرى، وتجدر الإشارة هنا أنه من خلال ملاحظة الباحث ولقاءاته مع القطاع الخاص عدم معالجة هذا الأمر شكلت عائقاً هاماً وقلق في نفوس القطاع الخاص على استغلال أموالهم واعتماد الحكومة على إيرادات القطاع الخاص وأكد هذا القلق كل من السيد جهاد الوزير والسيد محمد مصطفى بناء على مقابلة كل منهما، والاقتراح موصول لأجل تشجيع القطاع الخاص بالانضمام لهيئة التقاعد لحين العمل على تفعيل دور الحافظ، والعمل من جهة على فتح حساب خاص بالقطاع الخاص وأن تدار أموال القطاع الخاص على حدة لحين التوازن المالي مع جهة التشغيل صاحبة نصيب الأسد وزارة المالية وأكد جهاد الوزير في لقاءه على خطورة إبقاء هذه الديون في وزارة على إفلاس هيئة التقاعد وعدم قدرتها الوفاء بالتزاماتها.

#### 4- رفع نسبة الاشتراكات وتوحيدها:

وفقاً لدراسة الأنظمة وتباين الاشتراكات من 2% - 10% لا بد أن لا تقل نسبة الاشتراكات عن 7% لأي نظام من أنظمة التقاعد على أن تصل إلى 15% بحد أدنى خلال ثلاث سنوات قادمة علماً أن هذا الأمر مرتبط بدراسة اكتوارية، استطيع أن أتوقع أن لا تقل نسبة الاشتراكات عن 15%-20% بحد أدنى لكافة هذه الأنظمة وإذا لم تتم إجراء التعديلات التي تحد من سخاء أنظمة التقاعد في العديد من المحاولات التي تم

<sup>625</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد نصر عبد الكريم، مرجع سابق.

عرضها من الإشكاليات في المجالات وللتوضيح فإن النسبة المتوقعة تمثل حصة المشترك فقط لاعتمادها بالإصلاحات المرجو القيام بها.

5- إعادة النظر في اللائحة التنفيذية بشأن شراء سنوات الخدمة<sup>626</sup>:

حقيقة الأمر أن هذا من دواعي توفير معاش بحد أدنى من الخدمة ولمن لا يستحق المعاش وتجنباً للتكرار أن من الأولى أن يحول كل من لديه أقل من خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد، أن يحول له معاش الشيخوخة وإغلاق باب الشراء الذي يعتبر خسارة محققة لصندوق هيئة التقاعد مهما بلغ مبلغ الشراء وفقاً لما تم بيانه، وإضافة إلى إعادة النظر في لائحة ضم مؤسسات العمل الأهلي والقطاع الخاص، أيضاً التي قد تكون من مميزات التشجيع للانضمام لهيئة التقاعد ولكن على أن لا يؤدي إلى رفع المعاشات رغم قصر فترة الاشتراك لمن فوق سن 50 عام.

6- القصور في النصوص القانونية:

ورد من خلال عرض الإشكاليات والرجوع لدائرة التسوية والصرف وعدم شمل القانون للإجابة عن العديد من الأسئلة حول جمع المعاشات التقاعدية ما بين الأنظمة وحتى ما بين النظام الواحد وخاصة في قانون التقاعد العام ولا زالت ملفاتهم عالقة تنتظر معالجة وبقي الورثة دون صرف معاشات تقاعدية بسبب جمعهم ما بين والدين أو عن والدين أو أنفسهم تقاعد ولديهم معاش عن مورث وكذلك بعض النصوص احتوت التضارب في محتواها وعليه ومن خلال بحث هذا الجانب نعرض التوصية بالتعديل العاجل بإصدار تعديل مؤقت يحدد:

أ- الاستحقاق في المعاش على أن يضمن تحديد الحد الأدنى من نسبة التقاعد.

ب- آلية الجمع بين المعاشات التقاعدية.

ت- الجمع بين الراتب الشهري للموظف وبين المعاش التقاعدي لأحد الورثة.

ث- الحد الأعلى للجمع في المعاش التقاعدي بين كافة الأنظمة ونوصي أن يكون الحد الأعلى من أحد هذه الأنظمة.

أما حول القصور بالتضارب في بعض نصوص قانون التقاعد العام فقد ظهرت وفق الآتي:

أ- ظهور وجود تعارض بين أحكام المادة 29 والمادة 30 من القانون وجاء فيهما تحديد أهلية الحصول على تقاعد في حالة العجز الصحي الجزئي الدائم أو الكلي الدائم من قبل اللجنة الطبية المتخصصة، والبند رقم 2 من المادة 30 حيث ورد في النص إذا شفي الموظف من عجزه يعاد إلى الوظيفة علماً أن عجزه بموجب التقارير الصادرة عن اللجنة المختصة تفيد أن عجزه سواء كان جزئياً أو كلياً هو عجز دائم وهو الشرط الذي تم توفره وبموجبه استحق التقاعد ومعاش العجز الصحي.<sup>627</sup>

<sup>626</sup> قرار مجلس الوزراء رقم 77، لسنة 2005، بشأن اللائحة التنفيذية لشراء سنوات الخدمة لأغراض التقاعد، صدر بتاريخ 2006/01/03.

<sup>627</sup> المواد 29 و30، قانون التقاعد العام، رقم 7، سنة 2005.

وهذا ما يتوجب التعديل باستحقاق المعاش حال العجز الكلي وإذا كان عاجزاً جزئياً ودائم لا يعاد إلى الخدمة بعد أن استحق المعاش ومبالغ التأمين.

ب- وجود قصور في البند رقم 2 من المادة 31 والتي ورد في النص (إذا تغير عدد الورثة يعاد احتساب وتوزيع الراتب التقاعدي على الورثة) ومن خلال النص لم يحدد المشرع نوعية تغيير الورثة كوجود حمل مستكن مثلاً أو زواج ابنة أو زواج أرملة أو بلوغ أحد الأبناء أو انتهاء المراحل العلمية للورثة الذكور، وفي هذا الصدد بعد دراسة هذا النص نقترح التعديل الذي يشمل إعادة التوزيع من خلال تحديد نوع التغيير وأي كان التغيير يعاد احتساب المعاش وفق جدول توزيع المعاش المحدد بموجب أحكام القانون وعند وجود أي تغيير تعاد التسوية وفق الجدول إذا كان حاملاً مستكن وإبقاء التسوية، كما هي حال التغييرات الأخرى والحفاظ لكل وريث على حصته التي حسبت له عندما ورث المعاش.

ت- عدم توفر نص يوضح نسب المعاش حال جمع الأولاد عن والدين منتفعين بالقانون وبعد دراسة الحالات نوصي بالتعديل وان يكون الصرف للأولاد والبنات الحصة الأكبر عن أي نظام والعمل على دراسة الحالات مالياً لمعرفة إمكانية العمل على صرف الحصة لهم عن كل مورث.

ث- عدم توفر نص يفيد بتحديد مدة تقديم طلب الحقوق علماً أن قانون التأمين والمعاشات حدد مدة تقديم طلب الحقوق بستة أشهر ولأجل الحفاظ على حقوق المنتفعين يرى البحث أن تحدد مدة تقديم طلب الحصول على الحقوق خلال عام من انتهاء الخدمة لأي سبب من أسباب نهاية الخدمة.

#### 7- معالجة جميع المدد من القوانين السابقة:

الأصل أن كل موظف تضم له سنوات الخدمة الفعلية لأجل التقاعد والمدفوع عنها اشتراكات الموظف وفقاً لأحكام القانون الذي كان يخضع إليه وحيث لا يقع الظلم على الموظف والعبء المالي على هيئة التقاعد، أن يتم فتح باب ضم المدد المحددة لا تزيد عن ستة أشهر على أن تكون مدد فعلية لغايات التقاعد وتدفع عنها المساهمات بحد أدنى وفقاً لاشتراكات قانون التقاعد من حصة الموظف وجهة التشغيل أو القانون الذي كان يخضع إليه، إذا بدفع نسبة الاشتراك الأعلى أما فترة العقود والتي من خلال دراسة الباحث بلغت ما يزيد عن عشرين ألف سنة في معظم مؤسسات السلطة الوطنية ولها أثر مالي كبير حال ضمها للتقاعد، وعندما عملها الموظف كان يعلم أنها على عقد ومعظم أصحابها استلمت المكافأة الخاصة عن تلك الفترة، وعليه إبقاء الحال كما هو عليه بصرف المكافأة عن مدة العقود وفقاً لأحكام قانون العمل ما لم ينص العقد على أن الخدمة مقبولة لغايات التقاعد وحال توفير مثل ذلك الشرط يتم على المستفيد تطبيق أحكام لائحة الشراء بدفع 22.5% من الراتب عن كل المدة التي يرغب بضمها وحال عدم الأخذ بالمقترح والعمل على منحها لا بد من أن لا تقل نسبة المساهمة عن لائحة الشراء لكافة الأنظمة.

#### 8- تخفيض العبء المالي لسنوات الخدمة السابقة لنقل الموظفين إلى قانون التقاعد العام:

لقد نظم المشرع آلية تقل هذه الفئة من الأنظمة السابقة إلى القانون الجديد تحت شعار الإصلاح في أنظمة التقاعد في فلسطين وفق شروط محددة وهي:

أ- عدم المساس بالحقوق بما لا يتعارض مع القوانين ذات العلاقة (1959، 1964، 2009-16) الحقوق

التقاعدية لموظفي الخدمة المدنية وعناصر قوى الأمن الفلسطينية لدى أنظمة التقاعد الحالية بعد نفاذ أحكام هذا القانون.<sup>628</sup>

ب- تحويل المنافع المستحقة للموظفين دون سن 45 سنة وفق القوانين السابقة خلال مدة أقصاها سنتان من تاريخ سريان القانون إلى حساباتهم حسب نظام التقاعد.  
ت- يقيد إلى حساب الموظف الخاص في الحقوق المالية المحولة له من النظام السابق.  
ث- تقيد سنوات المساهمة في تاريخ التنفيذ بنسبة 1/1 في نظام التقاعد الجديد لصالح المشترك وبمعدل 2% من الراتب الشهري في يوم التحويل.

إلا أنه بالرجوع إلى النصوص السالفة الذكر أن المشرع حفظ حق الموظفين الذين تم نقلهم من القوانين السابقة إلى قانون التقاعد العام في عدم المساس في حقوقهم وهذا في واقع الأمر لم يتم تنفيذه أن معادلة التقاعد تعتمد على مجمل السنوات بنفس نسبة الاحتساب ما أوقع ضرراً على مصلحة الموظف في تخفيض نسبة المعادلة لاحتساب الراتب التي تتراوح ما بين 2.5%-2.7%، وتم الرجوع إلى نسبة 2% عن كل سنة وهذا رغم اتخاذ قرار عن مجلس الإدارة بتحويل المساهمات المحددة إلى حساب خاص بما يعادل 3% فوق نسبة الاشتراك وعدم محاسبة وزارة المالية عن اشتراكات الخاضعين لأحكام قانون 2% بل لا يوجد ما يفيد في القانون بإلزام وزارة المالية بدفع أي اشتراكات عن الفترة السابقة، وعلى أية حال فإن الديون المترتبة كافية للتعبير عن عجز وزارة المالية بواجباتها حسب القانون مما أدى إلى وجود تفاوت واضح أضر بمشتركي قانون التأمين والمعاشات المدني الذين يساهمون بنسبة 10% لأجل الحصول على منافع التقاعد العام.<sup>629</sup>  
أما إلزام جهات التشغيل بنسبة الحقوق خلال عامين بالتحويل يتحقق بل لم يبحث ذلك حتى إعداد الأطروحة.

وكلمة الحقوق هنا فسرت من البعض أنها اشتراكات ويمكن أن تقر أنها حقوق الانتفاع الناتجة عن المساهمة خلال الفترة السابقة على أن يتم احتساب الراتب على أساس ضرب السنوات في 2 وهذا ما يتعارض مع أحكام المادة السابقة في حفظ الحقوق، وعليه ونظراً للتوسع في الشرح ونظراً لعدم توضيح آلية تسديد اشتراكات الفترة السابقة وعدم التوضيح الكافي بضم حقوق المساهمين ورفع الظلم عن الشريحة التي تم نقلها، ولتفادي تراكم الديون على وزارة المالية ورفع العبء عن هيئة التقاعد التي تقوم باعتماد السنوات دون اشتراكات وتقدم الباحث بالاقتراح الآتي:

"الإبقاء على مبدأ نقل السنوات 1/1، للحفاظ على حقوق الفئة التي يتم نقلها لتسوية المعاش التقاعدي وفق معادلتين في قرار واحد، بمعنى احتساب السنوات قبل النقل حسب القانون السابق للنقل. ومثال ذلك:

إذا كان موظف لديه 15 سنة خدمة على قانون التأمين والمعاشات 10% ونقل اعتباراً من 2006/9/1 إلى

<sup>628</sup> المادة 112 من قانون التقاعد العام، رقم 7، سنة 2005.

<sup>629</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد فاروق الإفريقي، مرجع سابق.

قانون التقاعد العام وتقاعد عام 2012.

يتم احتساب السنوات الخمسة عشر سنوات الأولى ويضاف إليها سبعة أخرى ويصبح لديه واحد وعشرون سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد.

عدد سنوات الخدمة × المعامل حسب القانون

معادلة (1) حسب قانون التأمين والمعاشات (الفقرة السابقة)  $2.5 \times 15$  (من متوسط راتب آخر ثلاث سنوات = الناتج).

معادلة (2) - حسب قانون التقاعد العام (بعد النقل).  
 $2 \times 6 =$  الناتج.

يلاحظ أن ناتج الضرب في المعادلة (1)  $37.5\%$ .

ويلاحظ أن ناتج الضرب في المعادلة (2)  $12\%$ .

ومجموع الناتج الإجمالي يصبح حق الموظف  $49.5\%$ .

في حالة احتساب قانون التقاعد العام.

عدد السنوات  $2\% \times 42 =$

يلاحظ فارق  $7\%$  خسارة ألحقت بالموظف جراء نقله.

أما من حيث التغطية المالية:

فإن النظام السابق يتحمل أعباء الخدمة عن الفترة السابقة ويقوم باستكمال راتب الموظف وبهذا تتحمل هيئة التقاعد فقط الفترة التي يتم الاشتراك عنها في المؤسسة ويتحمل كل نظام سابق الحقوق المتعلقة به ويساعد ذلك على عدم تراكم الديون والتحاسب مع وزارة المالية إضافة إلى توزيع العبء المالي لها بسداد خلال 15 عام وليس دفعة واحدة مما يساهم في الحفاظ على حقوق الموظفين وضمان استمرارية هيئة التقاعد والحفاظ على الديمومة والتوازن المالي.

وحال عدم نفاذ ذلك هناك اقتراح بديل:

باحساب عدد السنوات التي يتم نقلها ودفع تكاليفها التقاعدية أن النظام الذي كان يخضع إليه الموظف وبذلك تتحمل هيئة التأمين والمعاشات نقل التكلفة إلى الجانب الخاص بالتأمين والمعاشات وتتحمل الخزينة التكلفة الخاصة بقوى الأمن والتقاعد المدني على أن تحول إلى الحساب الخاص بها وفقاً لنسب قانون التقاعد العام.

**الفقرة الثانية: إصلاحات القوانين الخاصة بالسلطة التنفيذية والتشريعية**

**والمحافظين**

إن سلة التقاعد سلة واحدة سواء تحملت الخزينة العبء المالي أو هيئة التقاعد والعدالة الاجتماعية تفرض نفسها ولأجل تحقيق العدالة الاجتماعية وعدم تجزئة فئة على حساب فئة أخرى، ومن خلال تجارب

الآخرين وخاصة تجربة المملكة الأردنية كدولة مجاورة ويرى الباحث عرض التوصيات الآتية:

1. تطبيق أحكام قانون التقاعد العام على ورثة كافة المنتفعين بأحكام القوانين المشار إليها عند التوريث من حيث الحصاص والحق في المعاش التقاعدي والحرمان منه.

2. تحديد آلية الحد الأدنى للمعاش بنسب وفقا لعدد السنوات بحيث:

أ. استحقاق رئيس الوزراء نسبة 30% حالة ترك المنصب في العام الأول واستحقاق 50% في حال العام الثاني و60% في حال العام الثالث و80% في حال استكمال العام الرابع كسور السنة سنة وعلى أن لا يتجاوز 80%.

ب. استحقاق الوزير معاشا تقاعديا بنسبة 50% بعد مضي ثلاث سنوات خدمة بحد أدنى و30% عن المدة التي تقل عن ذلك، ونسبة 60% بعد مضي أربع سنوات و80% حالة خدمة ست سنوات على أن لا يزيد عن 80% مهما بلغت مدة الخدمة، رغم أن هذه القوانين لا توجب أي اشتراكات أو مساهمات للفئات المذكورة مقابل ما نصت عليه من معاملة سخية بالنسبة لها.<sup>630</sup>

ت. المحافظين.

ورد في نص القانون تحديد درجة المحافظ والعرف السائد أن يصرف له 3000 دولار وهذا مخالف للقانون من حيث مبدأ ويجب تحديد درجة المحافظ عند تعيينه وإخضاع راتبه للاشتراك وأن الأصل أن يعامل معاملة موظف الخدمة المدنية وفق الدرجة التي يعين بموجبها وإلغاء ما يسى الحد الأدنى 50% و10% عن كل عام والمحافظ ليس بصفة خاصة وحال نقل موظف من خدمة سابقة يبقى على نفس سلم الخدمة المدنية وتصرف له مستحقته وفقا للقانون الذي يخضع إليه، وعليه فإن شمول المحافظين من القانون لا محل له وعلى المشرع إعادة النظر في تميز المحافظين والرجوع إلى الأصل واعتبار كل محافظ وفق الدرجة التي يعين عليها، وفقا سنوات الخدمة أن يدفع اشتراكات وفق القانون الذي كان يخضع إليه وإن لم يكن له خدمة سابقة فيخضع لأحكام قانون التقاعد العام.

ث. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي

قام أعضاء المجلس التشريعي بتطبيق قانون خاص بهم وسعي مكافآت ورواتب ولأول مرة يعد اسم قانون مكافآت ورواتب إذا أن تعريف والمكافأة متوسط نهاية الخدمة، والراتب للموظف وحقيقة الأمر أن أعضاء المجلس التشريعي لا ينطبق عليهم صبغة الموظف وأن خدمة المجلس التشريعي أربع سنوات وهذا السخاء يصرف 50% كحد أدنى له ولورثته من بعده و80% كحد أقصى أدى إلى وجود رغبة لدى الجميع في أن يكون عضو مجلس تشريعي ويصبح عضو المجلس ذات راتب مدى الحياة، ومقارنة سابقة ساوت خدمة أربع سنوات لأجل التقاعد ما يزد عن 28 عام لمدير عام وما فوق، ووفقا للإطلاع على تجارب الدول فإن معظم يعامل المجلس التشريعي بالمكافأة وليس في الراتب وناهيك أن المجلس التشريعي في فلسطين معطل

<sup>630</sup> عاطف علاونة، مرجع سابق، ص: 265.

منذ عدد سنوات، واستمر كافة الأعضاء باستلام الرواتب ولا يجد الباحث أي مبرر لصرف معاشا تقاعديا لأعضاء المجلس التشريعي ويكتفي بالمكافأة التي يستلمها لتحسين وضعه من استلامه واعتماد الدخل الشهري طالما استمر في المجلس وحال انتهاء المدة القانونية له يستحق مكافأة معقولة من خلال دراسة لعل الدراسة تصل إلى أن لا يكون أية مبالغ تنصرف والاكتفاء بمبلغ لتحسين الوضع والمكافأة السنوية طالما استمر في المنصب.

هذا ومن خلال ممارسة العمل الميداني أن بعض أعضاء الفئات السابقة الذكر لديه سنوات خدمة سابقة مدفوع عنها اشتراكات ومنهم لديه تقاعد سابق لأجل إضفاء العدالة قدر الإمكان يكون لأي منهم جمع المدة السابقة لأجل الحصول على معاش تقاعدي على أن تجمع المدد السابقة بنسب القانون التي خضع إليها سابقا، وحالة بلوغه النسبة الأعلى يصرف له مكافأة عنها أما إذا كان صاحب حق في معاش تقاعدي سابق يوقف المعاش التقاعدي السابق لحين الانتهاء من ترك المنصب وعند شغور المنصب يصرف له الراتب الأعلى.

### الفقرة الثالثة: التوصيات الخاصة بقانون العمل

من خلال تناول قانون العمل والإطلاع على تقرير دائرة التفتيش في وزارة العمل للعام 2011، وإبراز ما سبق من إشكاليات والخوض فيها، وأكد السيد أحمد مجدلاني<sup>631</sup> وزير العمل أن رؤية وزارة العمل تقوم على استكمال اللوائح وتعزيز دور الرقابة وإلزام المنشآت وأصحاب العمل بالقانون وإلزام الخاضعين لأحكام القانون بإجراءات السلامة مؤقتا ويكمن الإصلاح في تأسيس ضمان اجتماعي لهذه الفئة من الطبقة العاملة ولحين هذه الرؤية يرى الباحث أن من المهم السرعة في اتخاذ إصلاحات عاجلة تكمن في:

- 1- تفعيل دور الرقابة والتفتيش وإيقاع الجزاءات على غير الملتزمين ونسبة الإصابات تدق ناقوس الخطر.
  - 2- العمل على توسعة الوعي والنشرات لأجل توضيح مفهوم إجراء السلامة والوقاية.
  - 3- تعديل جدول أمراض المهنة.
  - 4- شمول أضرار الأسرة في الحماية القانونية.
  - 5- تغطية الفراغ القانوني تجاه النقابات.<sup>632</sup>
  - 6- استكمال اللوائح الواردة بنص القانون.
  - 7- تنظيم العقد الخاص بالعمل محدد المدة.
- ولأجل ضمان السلامة المهنية والتشجيع على القيام بها ولأجل تنظيم العمل والأيدي العاملة بعد حصر

<sup>631</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد أحمد مجدلاني، مرجع سابق.

<sup>632</sup> بثينة سالم، مرجع سابق، ص: 3.

المنشآت وتفعيل الرقابة لا بد من إصدار نظام يحدد الحد الأدنى للأجور من جهة والعمل على توعية القطاع العمالي وأصحاب العمل في الانضمام إلى هيئة التقاعد لما يشكل حماية للعمال وحفاظاً على خضوعهم، إضافة إلى رفع العبء المالي وإصابات العمل وفقاً لأحكام القانون في هيئة التقاعد حال عدم توفر أي نظام يعالج إشكالية الطبقة العاملة والقطاع الخاص.

يكتسي مظهر الإصلاح الإداري مظهران مظهراً استراتيجياً شاملاً ومظهراً قطاعياً أو تقنياً<sup>633</sup>، وبعد أن فرغ الباحث من الإصلاح القطاعي يكون قد وصل الباحث إلى منتصف الطريق نحو الهدف الأساس وهو الإصلاح الشامل.

### الفقرة الرابعة: الإصلاح الجذري ومقومات نموذج ضمان اجتماعي

بداية يكون الإصلاح الجذري أو الإصلاح الشامل تلبية لطموح باحث تبني رسالة تقوم على توفير الحق لكل مواطن العيش بكرامة من خلال النظرة لأسرة لا تبلغ الحد الأدنى من متطلبات العيش لا بل لا تمتلك قوت يومها من نظرة حب واحترام وإجلال لشبيبة مسن لا يتوفر لها أدنى دخل وتسعى لتلبية حاجة رغم التقدم في السن للعمل لإحضار ما قسم الله لها أن تحضر من الرزق متوكله على الله ومن أهات الشهداء، شهيد روى بدمه تراب فلسطين لأجل فلسطين وأم ضححت بفلذة كبدها ويزداد الأمر تعقيداً إذا كان المعيل الوحيد لهذه الأسرة ولم يبقى لها سوى أن تؤمن قوت يومها ويوجد فيه فئة تحظى بدرجة من الاحترام وفئة أخرى أقل درجة وهذه الأمور وغيرها دفعت الباحث للبحث عن إصلاح جذري نحو ضمان اجتماعي شامل بعد عدة محاولات لتقدم مثل ذلك ولم تنجح في أمرها وبإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية التوجه لإحضار قانون العمل تدريجياً بالتزامن مع أصحاب العمل والدقة في الوقاية أدى إلى ضرورة طرح نموذج ضمان اجتماعي يقارب الواقع الفلسطيني من حيث التحديات والمعوقات والتطور الديموغرافي إضافة إلى ما برز خلال استبيان وزع ظهرت الرغبة فيه إلى ضمان اجتماعي. وعلاوة على ذلك قبل النموذج لا بد أن يكون منسجماً ومعايير منظمة العمل الدولية مستأنساً بتجارب دول خاضت التجربة بموجب دراسة اکتوارية تحدد مساهماته من أجل التوازن المالي لضمان الديمومة وكي يكون ذلك جلياً سوف نتناول معايير منظمة العمل الدولية المتمثلة في الاتفاقية رقم 102 وإستراتيجية الدول العربية في أهداف هذا الأنموذج وإدارته وتمويله والمنافع التي يقدمها ووالية تطبيق أحكامه.

تحديد إطار مجتمعي موحد وشامل لكل الأطراف يسمى الإطار الوطني لحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي وتشكيل هذا الإطار ضرورة أساسية قبل الخوض في الأركان الأساسية لبناء ضمان اجتماعي كي يحدد مدى ضرورة توفير ضمان اجتماعي لفلسطين من جهة وأولويات التطبيق في المنافع وفق منظمة العمل الدولية من خلال تحديد الإمكانيات المتاحة في أقسام الضمان الاجتماعي سواء الفقر والبطالة أو الصحة

<sup>633</sup> عبد الرحمن البكرويون، مرجع سابق، ص 112.

وغير ذلك حيث ورد من خلال عرض للضمان الاجتماعي في أوروبا بعد عرض أهم القضايا تم التوصل إلى مخرجات كان من أهمها الإيمان الأساسي في الضمان الاجتماعي ومدى فاعليته بين مشتركين بحقوق وواجبات وتواصل وتأكيد مبدأ العدالة وأنه لا يوجد ضمان اجتماعي بلا شراكة وتفاعل بين الأجيال وأي عمل بلا حماية اجتماعية يعتبر غير منتظم وعلاوة على ذلك الإجابة على الأسئلة المتعلقة بالتمويل منها لأجل تحقيق ذلك من خلال حوار وطني<sup>634</sup>، والحوار الوطني هو أساسي في مثل هذه العملية ومن الأركان المقترحة أساسياً في هذا الحوار لكل من وزارة العمل والصحة والشؤون الاجتماعية واتحادات العمل والنقابات ومشاركة وزارة المالية وهيئة التقاعد وأي أطراف أخرى ويتم إشراكها ولكن المهم بدأ الحوار الوطني للوصول إلى درجة الإيمان بضرورة وجود ضمان اجتماعي واضح بين يدي أعضاء الحوار الوطني أمرين هاميين لمشروع ضمان اجتماعي يحقق العدالة ويطبق مبادئ منظمة العمل الدولية وهما معايير منظمة العمل الدولية، والإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية لتحقيق أهدافها وفق الآتي:

#### 1- معايير منظمة العمل الدولية:

تمثلت معايير منظمة العمل الدولية في عدة اتفاقيات كانت اتفاقية 154 الناتجة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في جنيف في دورته الخامسة والثلاثين في 4 حزيران 1954 وسميت اتفاقية بشأن المعايير الدولية للضمان الاجتماعي على أن تلتزم كل دولة عضو تسري في هذه الاتفاقية بأن تطبق الجزء الأول وهو الذي منظم للأحكام العامة وثلاث أجزاء على الأقل من بين الأجزاء الثاني والثالث والرابع والخامس والسادس والسابع والثامن والتاسع والعاشر على أن تشمل على الأقل واحد من الأجزاء الرابع والخامس والسادس والتاسع والعاشر<sup>635</sup> من الاتفاقية وتحدد كل دولة عضو في تصديقها الأجزاء التي تقبل الالتزامات الاتفاقية بشأنها من الجزء الثاني إلى العاشر.

أما الأجزاء من الثاني إلى العاشر تتمثل في:

- الرعاية الطبية: تكفل كل دولة عضو يسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة للأشخاص المشمولين إذا كانت حالتهم تقتضي رعاية طبية من النوع الوقائي والعلاجي.
- إعانة المرض: تكفل كل دولة عضو يسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة المرض للأشخاص المحميين وتشمل الحالة الطارئة المغطاة، العجز عن العمل نتيجة الإصابة بمرض مع توقف الكسب حسب تعريفه في القوانين واللوائح.
- إعالة البطالة: تكفل كل دولة عضو يسري فيها هذا الجزء توفير إعانة بطلالة للأشخاص المحميين وتشمل الحالة الطارئة المغطاة توقف الكسب حسب تعريف في القوانين.
- إعالة الشيخوخة: تكفل كل دولة عضو يسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية إعانة شيخوخة للأشخاص المحميين وهي الحالة الطارئة المغطاة في العيش بعد بلوغ سن مقرر ولا يجوز أن يتجاوز السن المقرر 65 سنأ

<sup>634</sup> ورقة عمل مستقبل الضمان الاجتماعي في البلاد العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، 06 أيار 2008.

<sup>635</sup> المادة 2، من الإستراتيجية العربية، مرجع سابق.

أعلى يمكن أن تحدده السلطة المتخصصة مع إبلاء الاعتبار الواجب لقدرة الكبار على العمل في البلد المعني  
- إصابات العمل: تكفل كل دولة عضويسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية وتشمل الحالات الطارئة المغطاة للحالات التالية إذا كانت ناجمة عن حوادث عمل أو عن أمراض المهنة وهي حالات المرض، العجز عن العمل وفقدان القدرة على الكسب كلياً. بفقد وسيلة العيش الذي تعرض له المعيل أو الأولاد بسبب وفاة عائلهم.

- الإعانة العائلية: تكفل كل دولة عضويسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة عائلية للأشخاص المحميين وتشمل الحالة الطارئة المغطاة في وجود إعالة الأطفال وفقاً للشروط المقررة.  
- إعالة الأمومة: تكفل كل دولة عضويسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة أمومة تشمل الحالات الطارئة المغطاة الحمل والولادة وأثارهما وتوقف الكسب الناجم عنها حسب تعريفه في القوانين.  
- إعانة العجز: تكفل كل دولة عضويسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة عجز للأشخاص المحميين تشمل الحالة الطارئة المغطاة العجز عن ممارسة أي نشاط مدر للدخل إلى احتمال أن يكون العجز دائماً أو مستمراً بعد استنفاد إعانة المرض.

- إعانة الورثة: تكفل كل دولة عضويسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة ورثة للأشخاص المحميين وتشمل الحالة الطارئة المغطاة فقد وسيلة العيش الذي تتعرض لها الأرملة والأطفال بسبب وفاة عائلهم.<sup>636</sup>

## 2- الإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية:

اعتمد مؤتمر العمل العربي إستراتيجية في دورته السادسة والعشرين القاهرة 6-11 مارس/ آذار 1999 وتمثلت الإستراتيجية في طرح آليات لتحقيق الأهداف الوطنية والتي يمكن الاستفادة منها، وتتمثل هذه الأهداف الخمس بما يأتي:

### \* الهدف الأول:

توسيع نطاق شمولية مظلة التأمينات الاجتماعية، وذلك من خلال:

- 1- وضع معايير موحدة لمختلف الفئات المكونة للقوى العاملة.
- 2- وضع الدراسات اللازمة لإعداد خطط قصيرة، ومتوسطة، وطويلة الأجل، لإزالة الأسباب والمعوقات التي تحول دون شمول كافة الفئات بأنظمة التأمينات الاجتماعية.

### \* الهدف الثاني:

تطوير منافع ومزايا التأمينات الاجتماعية، وذلك من خلال:

- 1- مراعاة النص في التشريعات على التطبيق المبدئي لكافة المزايا والمنافع التي توفرها أنظمة التأمينات والمعتمدة في المستويات العربية والدولية.

<sup>636</sup> انظر الاتفاقية 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.

2- إيلاء قضايا التأمين الصحي وتأمين البطالة خاصة التعطل عن العمل وتأمين المعونات العائلية الاهتمام الكافي.

3- العمل على توفير مصادر التمويل اللازم لمواجهة الالتزامات المالية الناشئة عن وضع منافع الحماية الاجتماعي موضع التنفيذ.

\* الهدف الثالث:

تبسيط إجراءات الاستفادة من منافع التأمينات الاجتماعية، وذلك من خلال:

1- الاهتمام بالعنصر البشري النشط في مجال التأمينات الاجتماعية، وتدريبه حسب متطلبات مسؤولياته العملية، وتوعيته بحقيقة دور مؤسسته، وطبيعة الجمهور المتعامل معها، والذي يتكون في معظمه من الشيوخ والعجزة والأيتام والأرامل والمرضى والعاطلين عن العمل.

2- السعي ضمن الإمكانيات المتاحة أمام كل دولة، لتطوير هياكل المؤسسات التأمينية ووسائل وأساليب وأدوات العمل المستخدمة فيها.<sup>637</sup>

3- يراعى، عند وضع التشريعات المتعلقة بالتأمينات الاجتماعية، أن تكتسي طابع المرونة، كي تستطيع أن تواكب، بالتعديل والتطوير، المستجدات الاقتصادية والاجتماعية وتتناسب معها.

4- تفعيل مبدأ اللامركزية في إدارة نظم التأمينات الاجتماعية، بهدف تسهيل سرعة اتخاذ القرارات، وتقديم الحقوق والخدمات لأصحابها، وإقامة الفروع والمكاتب في جميع المواقع التي تنشط فيها فعاليات اقتصادية واجتماعية.

\* الهدف الرابع: حماية القيمة الحقيقية لمنافع ومزايا التأمينات الاجتماعية، وذلك من خلال العمل على:

1- وضع البدائل التشريعية والمالية لمواجهة الاحتياجات المتوقعة مستقبلاً في ضوء نتائج الدراسات الاكتوارية التي تجري في هذا الشأن على قاعدة التوازن بين التزامات أطراف الإنتاج التي تقرها التشريعات.

2- المحافظة على القدرة الشرائية لمعاشات وتعويضات التأمينات الاجتماعية.

3- وضع سياسات تعتمد زيادات الأجور كمؤشر أو قاعدة لتحسين المعاشات، واعتماد تغييرات دورية لسلم الأجور لتقترب من تغطية التكلفة المتزايدة في أعباء الحياة.

4- وضع حد أدنى للمعاشات تتناسب مع الحدود الدنيا للأجور. وإعادة النظر بها دورياً في ضوء تطورات مستويات المعيشة.

5- وضع حد أدنى لتخصيب كل فرد من أفراد العائلة المستحقين للمعاش، وإعادة النظر به دورياً.

6- وضع حد أدنى لكل من معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة وإعادة النظر به دورياً.

\* الهدف الخامس:

المحافظة على حقوق المؤمن عليهم عند مساهمة استثمارات أموال التأمينات الاجتماعية في التنمية

<sup>637</sup> الإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية، اعتمد مؤتمر العمل العربي هذه الإستراتيجية في دورته السادسة والعشرين القاهرة 6-11 مارس/ آذار 1999.

الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، وذلك من خلال:

1- التأكيد على وألية مؤسسات التأمينات الاجتماعي على الأموال العائدة لها من محصلة الاشتراكات وعائدات استثمارها.

2- تشجيع استثمار أموال التأمينات الاجتماعية.

3- تعزيز التعاون مع القطاع الخاص في هذا المجال، من خلال استثمارات مشتركة.<sup>638</sup>

3- الاهتمام بحماية المرأة ومواجهة التحديات التي تواجهها في سوق العمل.

تواجه المرأة تحديات عدة في سوق العمل وفي فلسطين ولمواجهة هذه التحديات تضعها بين أيدي لجنة الحوار الوطني التي أهمها:

- عزوف أصحاب العمل عن توظيف النساء وخاصة المتزوجات في القطاع الخاص.

- النظر إلى بدلات تأمين الأمومة على أنها أعباء مالية على صاحب العمل.

- النظر إلى ساعة الرضاعة على أنها وقت مهدور من ساعات العمل.

- أعباء متطلبات توفير خدمات رعاية الأطفال في المؤسسات، وخاصة التي يزيد عدد العاملات الأمهات عن 20 عاملة.<sup>639</sup>

2- مقومات نموذج الضمان الاجتماعي:

وكان بعد تناول مراحل الإصلاح والإطلاع على رأي الفئات المستهدفة وصانعي القرار حيث جاء في رد سيادة رئيس دولة فلسطين محمود عباس<sup>640</sup> على خطاب وجه له من قبل الباحث بقوله "إن من أولويات توجهاتنا لبناء دولتنا العمل على توفير الحماية الاجتماعية بإنشاء صندوق للضمان الاجتماعي يغطي فئات المجتمع الفلسطيني كافة، وبذل كل الجهود ووضع الأنظمة لمحاربة الفقر والبطالة وتوفير الرعاية الصحية". ومن خلال مقابلة السيد سلام فياض<sup>641</sup> رئيس الوزراء جاء فيه "أن السلطة تعمل بالشراكة مع المؤسسات الحكومية والأهلية ذات الصلة، على بناء وتعزيز شبكة الأمان الاجتماعي على درب الوصول إلى نظام حماية اجتماعية شامل يشمل قانون ضمان اجتماعي متكامل وتمتيز من خلال الالتزام بأحكام القانون الأساسي الفلسطيني التي تؤكد على تنظيم خدمة التأمين الاجتماعي والصحي، ومعاشات العجز والشيخوخة، وعلاقات العمل بين الفلسطينيين.

الدولة التي نسعى إلى تجسيدها على الأرض، ستقوم على مبادئ حقوق الإنسان وعلى أسس العدالة

<sup>638</sup> الإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية، مرجع سابق.

<sup>639</sup> التجربة الأردنية حول تطبيق تأمين الأمومة، تقديم شيرين القضاة، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الاجتماع الأقليمي الثلاثي حول "مستقبل الضمان الاجتماعي في البلاد العربي" أيار/ 2008 المملكة الأردنية الهاشمية.

<sup>640</sup> بعد موافقة السيد الرئيس محمود عباس في رده على خطاب موجه له من قبل الباحث باعتماد رأيه بالمقابلة، بتاريخ

2012/07/02.

<sup>641</sup> مقابلة أجراها الباحث مع السيد سلام فياض رئيس الوزراء بتاريخ 2012/12/10.

الاجتماعية.

النظر إلى ضمان الاجتماعي على أنه حق يكلفه المجتمع وترعاه الدولة ويحميه القانون". وبناء على ما ورد في هذه الأطروحة وبعد الاستفادة من كل ما تم عرضه ومن خلال استعراض تجارب الدول ورؤية البنك الدولي ومحاولات الإصلاح في القطاع الخاص الفلسطيني أعرض مقترح لمقومات ضمان اجتماعي لفلسطين وفق الآتي:

1- إنشاء المؤسسة:

تنشأ مؤسسة الضمان الاجتماعي بموجب قانون على أن تكون مرفق من المرافق العامة الاجتماعية وتتمتع بالشخصية الاعتبارية ذات استقلال إداري ومالي.

2- أهداف النظام ومبادئه

لكل مشروع أهداف مرجو التوصل إليها وفق مبادئ ثابتة وسوف نتناول هذه الأهداف والمبادئ وفق

الآتي:

### أولاً: الأهداف:

أهداف الضمان الاجتماعي:<sup>642</sup>

- تأمين الحاجات الأساسية للعامل وأفراد أسرته من خلال تأمين دخل ثابت خلال فترة تعطل قدرته عن العمل بشكل مؤقت أو دائم.
- تحقيق الاستقرار الوظيفي للعامل كحافز لمزيد من العمل المخلص البناء.
- توطيد علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل.
- إعادة توزيع الدخل بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال اللاحقة.
- المساهمة في تقليص جيوب الفقر من خلال توفير حد أدنى من الدخل للعامل وأفراد أسرته.
- أيجاد آلية ادخارية تساهم في تمويل المشاريع الاستثمارية لتحقيق معدلات نمو إيجابية في الدخل القومي تعود على القوى العاملة والمجتمع بكاملة بمستويات أعلى من المعيشة.

### ثانياً: المبادئ

- المبادئ والمرتكزات التي يقوم عليها نظام الضمان الاجتماعي.
- إجبارية الادخار من خلال فوائض الأموال المتأتية من الإيرادات المتراكمة في بداية تشغيل النظام مقابل الالتزامات القليلة.
- ذاتية التمويل وعد اعتماد النظام على تمويل النفقات من الضرائب العامة أو أي مصدر آخر.
- اعتماد مقدار الراتب التقاعدي على معدل الأجور السائد.<sup>643</sup>

<sup>642</sup> منشورات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الحقوق التأمينية وشروط الاستحقاق، ص: 3.

- الشمولية من خلال تغطية كافة أفراد المجتمع بنظم الحماية الاجتماعية.
- الإلزامية في التطبيق بموجب القانون
- التكافل بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال المتعاقبة (المشارك يمول المتقاعد).
- المرونة بالتحول من نظام تأميني لآخر.<sup>644</sup>

### ثالثاً: إدارة النظام

تتنوع أنواع إدارة الضمان الاجتماعي بين ذاتية والحكومية والنقابية ولكن لضمان سير مؤسسة ضمان اجتماعي باستقلال مالي وإداري لا يتفق وإدارة الحكومة ولا يمكن للنقابات أن تجتمع بدون الآخرين أو الذاتية بين الأجراء وأصحاب العمل تحت وصاية الحكومة وكون فلسطين في مرحلة تأسيس يقترح لإدارة هذا النظام أن تكون بالشراكة بين الأطراف الثلاث حتى تبتعد عن الحكومة في استخدام صلاحياتها وسيطرتها وفي نفس الوقت التعامل معها كجهة تشغيل، وتتجنب مخاطر حسابات القطاع الخاص عن طريق تأسيس مشاريع ضمان على صورة شركات ربحية تحت مسمى ضمان اجتماعي وعدم الإنفراد والأمثل في ذلك الإدارة الثلاثية الحكومة بكافة أطرافها التي يستدعي وجود تمثيلها القانون والعمال والنقابات وفقاً لتمثيلهم وخبراء في الاستثمار رئيس صندوق الاستثمار إضافة إلى رئيس سلطة النقد الفلسطينية.

أما الإدارة التنفيذية تقترح الدراسة تعيين من هم ذات خبرة وكفاءة في الاقتصاد أو القانون أو المحاسبة كون هذه المؤسسة تحتاج إلى مثل هذه الخبرات.

### رابعاً: نطاق النظام المقترح

إن تحديد نطاق النظام المقترح يشمل الخاضعين لأحكامه ونسب اشتراكهم والمنافع التي يقدمها. وتحديد النطاق لا بد من معرفة الهدف من إنشاء هذه المؤسسة، هل هي مؤسسة ضمان اجتماعي شامل لكافة أبناء الشعب الفلسطيني من موظفين قطاع عام وعمال وقطاع خاص وبلديان وموظفين، أم أنها مؤسسة خاصة بالعمال وأصحاب العمل وسوق القطاع الخاص أم هي تطبق أحكام قانون التقاعد العام كنواة ضمان اجتماعي وعليه يصعب تحديد المشتركين بأحكام القانون إلا بعد تحديد الغاية من بناء المؤسسة وأفراد المجتمع الذي يخضعون لها بناء على تأسيسها وعليه تقترح أن يكون بناء هذه المؤسسة وفق إحدى السيناريوهات الآتية:

1- تطوير هيئة التقاعد الفلسطينية كونها تطبق أحكام قانون التقاعد العام لديها أساس ويمكن الاعتماد عليه بعد إجراء الإصلاحات المقترحة وإجراء التأهيل القانوني بشمولية وتعديل جدول أمراض المهنة وإصابات العمل ومستلزمات ضم القطاع العمالي، وكذلك التأهيل الإداري بتعديل مجلس الإدارة كي يصبح

<sup>643</sup> التجربة الأردنية حول تطبيق تأمين الأمومة، تقديم شيرين الفضاة، المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الاجتماع الأقالبي الثلاثي حول "مستقبل الضمان الاجتماعي في البلاد العربي" أيار/ 2008 المملكة الأردنية الهاشمية.

<sup>644</sup> نفس المرجع.

فيه ممثل لهذه الأطراف الثلاث وأخيراً القيام بالتسويات المالية وتطوير أنظمة الرقابة والعمل على تحقيق أغراضها للوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات والتأكد أن القوانين منفذة وإضفاء الشخصية المعنوية كونها افتراض قانوني صنعها المشرع لتسهيل التعامل مع الهيئات والمؤسسات لتمكينها من القيام بواجباتها<sup>645</sup> على أن تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي لتصبح مؤسسة الضمان الاجتماعي الفلسطيني.

2- إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي مستقلة بإدارة ثلاثية ولكن ينتفع بموجب أحكامها العمال والقطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي والإبقاء على منتسبي القطاع العام خاضعين لأحكام قانون التقاعد العام وتدار أمورهم من خلال مؤسسة هيئة التقاعد.

3- أن يتم السير في إصلاح هيئة التقاعد بكافة جوانبها وخاصة عمل الإشكاليات المالية منها حتى عام 2021 الذي تغلق فيه كافة أنظمة التقاعد السابقة ويبقى الساري فيها فقط قانون واحد للقطاع العام وموظفو الهيئات المحلية وإنشاء المؤسسة الحديثة بالتوازي للفئات غير المشمولة ويتم الدمج بينها في مؤسسة ضمان اجتماعي واحدة وشاملة في العام 2021 بعد القيام بالدراسات الاكتوارية اللازمة.

4- إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي وتشتمل بأحكام القانون المنشود كافة أبناء الشعب من كان منهم في القطاع العام والهيئات المحلية والعمال بشتى أنواع وأماكن تواجههم وأي مواطن فلسطيني. ولأجل ضمان نجاح فكرة ضمان اجتماعي شامل يرى الباحث التدرج في تطوير هيئة التقاعد وصولاً مع مؤسسة ضمان اجتماعي شامل للقطاع العام والعمال والقطاع الخاص والمواطنين ودمجهم تحت مظلة واحدة تسمى مظلة الضمان الاجتماعي.

#### خامساً: المنافع

المنافع التي يشملها النظام المقترح حرصاً على ضمان سيره بنجاح دون تعثر لا بد من السير بتدرج في شمل المنافع التقاعدية وفقاً لأي سيناريو تم اتخاذه لبناء مؤسسة الضمان فعلياً أن تبدأ بتحديد آليات تتمثل في المنافع التالية:

أ- التقاعد.

ب- العجز.

ت- إصابة العمل.

ث- الوفاة.

ج- الأمومة.

على أن يستمر الإطار الوطني للحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في معالجة القضايا المتعلقة بالبطالة والرعاية الصحية والفقر من ثم التدرج والوصول إلى كافة أجزاء اتفاقية العمل الدولية المعروفة باتفاقية المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي والواقع فلسطين الخاص ووجود فلسطينيين داخل إسرائيل،

<sup>645</sup> هاني الطبراي، مرجع سابق، ص: 396.

فلسطين في الشتات، وفلسطين في القدس أن يستفاد من الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية إذا تنهت لإمكانية حرمان بعض المهاجرين من بعض منافع الضمان الاجتماعي بسبب جنسيتهم الأجنبية ووضعت نصوصاً من شأنها أن تدعم الاستفادة رغم كل شرط تشريعي مخالف وذلك من خلال اتفاقية رقم 118 المتعلقة بالمساواة في المعاملة بين المواطنين وغير المواطنين في ميدان الضمان الاجتماعي والاتفاقية رقم 19 حول المساواة في المعاملة في حوادث الشغل والاتفاقية رقم 97 حول العمال المهاجرين حيث نصت الاتفاقية.<sup>646</sup>

ومن ناحية التذكير بأبطال الحرية وموضعهم موضع اهتمام في اشتراكهم في الضمان المقترح أو القائم كونه ما يزيد عن 5000 أسير يقضون في سجون الاحتلال وتصرف لهم رواتب من الخزينة وعند الإفراج عنهم جزء منهم من يحصل على فرصة عمل ومنهم من يبقى على معاش الأسرى على أن تورد اشتراكاتهم لمشروع الضمان الاجتماعي المقترح حفاظاً عليهم وعلى أسرهم ووفاء منا لهم جميعاً.

### سادساً: التمويل

أصبح معروفاً أن تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي تقدم على أسس متعارف عليها في أغلبية الأنظمة ولكن تختلف حسب النظام السنوي سواء التوزيعي أو الرسملة أو الجمع بينهما اختياريًا وبالطبع الاقتراح المقدم يقوم على النظام التوزيعي الإلزامي ولا يوجد ما يمنع من فتح أعمدة الادخار الاختياري من باب المساهمات المحددة وبالتالي فإن موارد النظام تنحصر في:

- 1- اشتراكات المنتفعين لأحكام القانون.
  - 2- عوائد الاستثمار ومهمات التشغيل.
  - 3- أي معونات وواجبات تقدم للضرورة.
  - 4- مساهمات الحكومة حال تبني أي برنامج متحمل مسؤولية تمويله.
- ومن باب التوجيه لأي نظام مقترح أو قائم (هيئة التقاعد) وأي إدارة يتم الاتفاق عليها واشتراك أي فئات من المجتمع وأي المنافع يقدم أن يكون لديه ثلاث مرتكزات أساسية تبقى له سنداً وتشد من أزره وهي:
- 1- تشكيل مجلس استثمار متخصص وإدارة استثمارات أموال الضمان الاجتماعي وأن تحدد له آلية التعيين والتبعية وان يتم الاستعانة بالخبراء.
  - 2- تشكيل لجنة حكامه من أعضاء الإدارة وجزءاً من خارج المؤسسة لأن الإدارة الناجحة تنتج مؤسسة ناجحة والإدارة الفاشلة تنتج مؤسسة فاشلة.
  - 3- المراقبة السنوية للتوازن المالي وإعداد الدراسات الاكتوارية بحد أقصى كل خمس سنوات لمعالجة الفجوات أو أماكن الضعف ومعالجتها.

<sup>646</sup> محمد بنحساين، الضمان الاجتماعي للعمال المغاربة بأوروبا، الطبعة الأولى، 2006، ص 30.

وأن يؤخذ بهذه المرتكزات الثلاث في إصلاح هيئة التقاعد لحين إصدار تشريع ضمان اجتماعي شامل وقادر على التوازن والديمومة.

## خاتمة الفصل الثاني

إن سبل الإصلاح التي تم عرضها في هذا الفصل بتنوعها الإداري والمالي والقانوني كانت جزءاً من الإصلاح الجزئي وتمثلت في عرض توصيات لتشكيل مجلس إدارة لكي يكون قطاع التقاعد موحدًا لابد أن يكون ممثلاً عن الجهات التي تحت مظلته وخاصة قوى الأمن والقطاع الخاص والنقابات، وإدارة التنفيذية يجب دعم كادرها كما ونوعاً لما يحتاج هذا القطاع من كوادر بشرية تتمتع بكفاءة وخاصة في إدارته العامة وإدارة أمواله وخاصة الاستثمار كون هذا القطاع يعتمد على تنمية أمواله ومدى القدرة على تشغيلها على وجه الأفضل وكان لهذا الجانب نصيب من التوصيات وتسويات أموال الاشتراكات العالقة وأبرزها في وزارة المالية وذلك لعجزها على القدرة عن الوفاء بالتزاماتها، حيث أوصت الدراسة بتفعيل لجنة التحاسب والعمل على جدولة الديون ومنع وزارة المالية تسهيلات لأجل تحصيل هذه الأموال وتشغيلها باستثمارات بدلاً من أن تبقى على الورق دون جدوى، وأخذت بعض المفاهيم كالحكامة جزءاً هاماً في هذا الفصل إضافة لمفاهيم أخرى كالتحفيز والتدريب للاستفادة منها في الإصلاح كون أي عملية إصلاح لابد لها من أن تأخذ في أبعادها الحكامة والتخطيط والتنظيم لأجل الوصول إلى الهدف بعد تحديده وتحديد الخطط اللازمة للوصول إليه بعد تحديد الإمكانيات لإنجاح الخطة التي يتم إعدادها للوصول إلى الهدف، وما للمركزية من جوانب سلبية في إدارة القطاعات التي تقدم الخدمات للجماهير لأجل تبسيط الإجراءات.

أما القوانين الخاصة بالسلطتين التنفيذية والتشريعية تم تقديم العديد من التوصيات أهمها تخفيض النسب الخاصة بالمعاشات وتقديم مقترحات لصرّفها بموجب فترات الخدمة التي يشغلها أصحاب هذه الفئات وخاصة الحد الأدنى من الراتب وإضافة إلى التوصيات الخاصة بتوزيع المعاش التقاعدي وتوريثه كما وأنه تم تقديم توصية بحرمان أعضاء المجلس التشريعي من معاش تقاعدي والاكتفاء بصرف مكافئة باستثناء من لديه سنوات خدمة في مجالات أخرى تمنحه معاش تقاعدي.

أما بخصوص المتقاعدين فقد تم عرض العديد من التوصيات من حيث المعاشات التقاعدية وتلبية حاجات المتقاعدين والتعامل معهم بمساواة من حيث الحقوق والواجبات وتوصية الإدارة باتخاذ إجراءات هامة لأجل تبسيط الإجراءات لتسهيل حصولهم على الخدمات المطلوبة بأسرع وقت وأقل جهد والعمل على توفير دليل إجراءات للمتقاعدين.

وفيما يخص قانون العمل كان من أهم التوصيات هو العمل على تفعيل دور الرقابة واستكمال اللوائح الخاصة للقانون والعمل على إلزام أصحاب العمل بالخضوع لأحكامه والاستعجال في إصدار نظام الحد الأدنى للأجور والعمل على فض المنازعات أو فرض العقوبات من خلال قضاء عمالي مختص.

وفي نهاية الفصل تم استعراض أهداف منظمة العمل الدولية والإستراتيجية العربية للحماية الاجتماعية لأجل وضع مقومات لنموذج ضمان اجتماعي يتفق والمعايير الدولية ويحقق الحماية الاجتماعية منسجم مع الواقع الفلسطيني يقوم على مبدأ التوزيع والإدارة من الأطراف الثلاثة الحكومة وأرباب العمل والأجراء.

## خاتمة القسم الثاني

بعد أن فرغ البحث من هذا القسم والذي تناول توجهات البنك الدولي في الإصلاح التقاعدي وكان للأخذ بتوجهات البنك الدولي الأثر الهام في هذا القسم كونها مستندة على لأسس علمية وعالمية تعالج قضية إصلاحية عامة في قطاع التقاعد وكون الإصلاح التقاعدي يتم وفق ظروف البلد التي يتم فيها هذا الإصلاح، إلا أنه لابد أن يتفق هذا الإصلاح والمعايير الدولية لأجل تحقيق توازن مالي وديمومة وعدم الوقوع في مخاطر الاستثمار الرديء للأموال الخاصة بالتقاعد ويتم تناول الإصلاح بتدرج في الشمول من حيث المشتركين ومن حيث تقديم المنافع.

وتبين من خلال تجارب الدول أن الأمراض التي تعاني منها صناديق التقاعد تكاد تكون متشابهة في التعدد وعدم تناسب نسب الاشتراكات والمنافع التي تقدمها أنظمة التقاعد وعدم تلبية احتياجات المتقاعدين فأغلب هذه الصناديق يعاني من الإشكال المالي ومهدد بخطر عدم الاستمرارية لعدم توفر التوازن المالي وأخذت كل دولة على عاتقها معالجة إشكالاتها وفقا لظروفها الخاصة حيث تم الاستفادة من بعض هذه التجارب بتناولنا سبل الإصلاح التي نهجتها هذه الدول وخاصة من حيث التدرج والتوجه نحو التوحيد، فقد تناولت الدراسة تجارب المملكة المغربية والمملكة الأردنية كونهما الأقرب من الحالة الفلسطينية رغم عدم تطابق نظام الضمان الاجتماعي بين المملكتين ولكنهما تتجهان في الإصلاح بتدرج نحو الضمان الاجتماعي الشامل.

وتم من خلال هذا القسم تناول التحديات الاقتصادية وعلى رأسها الفقر والبطالة والمعوقات السياسية المتمثلة في الانقسام وجماد العزل العنصري وتم تناول الواقع الديموغرافي والشيخوخة إذ تبين زيادة أمد الحياة وتبين أثار هذه التحديات ومعيقاتها بالنسبة لتأخير إصلاح القطاع التقاعدي.

أما الإشكاليات الإدارية والمالية والقانونية فقد أخذت جانب أساسي من هذا القسم وتم تقديم العديد من التوصيات بعرض سبل إصلاح إداري بكافة جوانبه من مجلس إدارة وإدارة تنفيذية وتأهيل الكادر الإداري والعمل على تطويره وكان الجانب الأهم في إصلاح إداري ما تم عرضه حول الحكامة والتنظيم والتخطيط والرقابة والتحفيز والتدريب للأخذ بهما لتطوير هيئة التقاعد أو لاعتمادهما حال إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي.

وكان من خلال الإصلاح التوصية بتحقيق رغبات المتقاعدين وما يعانون منه من عدم مساواة وعدم تلبية الحاجات وما ورد من خلال الاستبيان بتحقيق رغباتهم والعمل على تبسيط الإجراءات في الحصول على حقوقهم.

وفي هذا القسم تم تناول المقومات الأساسية لتقديم نموذج ضمان اجتماعي بتدرج وتم عرض التوصية من خلال عدة سيناريوهات منها العمل على تطوير هيئة التقاعد بعد أن يتم الأخذ بجوانب الإصلاح التي تم التقدم بها في هذا القسم وخاصة الإدارية وحل الأزمة المالية وتخفيض النسب الخاصة بالمعاشات التقاعدية

ومبالغ الدفعة الواحدة المتمثلة في مبالغ التأمين والمكافئة والتخفيض من جوانب السخاء والعمل على التأهيل القانوني كي يكون شاملا لاحتياجات الفئات التي ستخضع لأحكامه وإنشاء المجلس الطبي وتحديد الأمراض المهنية وجدولها وآليات معالجة إصابات العمل وكان من هذه التوصيات الهامة توفير دراسة اكتوارية لمعرفة الأفاق المالية وكذلك من خلال طرح مقومات الأنموذج بأن يكون مؤسسة مستقلة بالتوازي مع إصلاح هيئة التقاعد ومن تم دمجها في مؤسسة واحدة وهذا ما يعمل المغرب عليه في محاولات لإصلاح قطاع التقاعد ومن السيناريوهات التي تم عرضها إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي لكافة الفئات وتنسجم مع المعايير الدولية وتكون قادرة على تحقيق التوازن المالي والديمومة وتمتع باستقلال إداري ومالي وتقديم المنافع للمشاركين.

## خاتمة عامة

من يعرف ويتيقن أن الله على كل شي قدير ويتدبر في قوله تعالى: ﴿إِنَّمَا أَمْرُهُ إِذَا أَرَادَ شَيْئًا أَنْ يَقُولَ لَهُ كُنْ فَيَكُونُ﴾<sup>647</sup> ونسأل الله أن نكون ممن لديهم اليقين وبقدرته والمؤمنين بقوله ونحمد الله أن وصل البحث إلى سطر هذه الكلمات بعنوان الخاتمة التي منذ بدأ الباحث العمل وصولاً لاستكمال هذا العنوان. وكون البحث تناول بداية الواقع التقاعدي في فلسطين الذي اتضح أنه لا يوفر متطلبات الحماية وانحصر في تنظيم قطاع عام من خلال قوانين تقاعدية جلبها متوارث ومنها الحديث ولكن التقى القديم والحديث عند نتيجة واحدة عنوانها عدم التوازن المالي وعدم الاستمرارية.

رغم الجهود الإصلاحية المتكررة التي عرفها هذا القطاع إلا أنها لم تصل به بعد إلى بر الأمان، سواء كان ذلك أشمل منه بالنسبة للوظيفة العمومية عنه في القطاع الخاص الذي لازال القائمون عليه مترددين في إقرار الحماية الاجتماعية.

وهكذا استمرت كل جهة تحاول أن تؤمن الرعاية لمن هم تحت مسؤوليتها وفق النظام الذي ترتبته وحسب مصالحها المالية، واقتصر الأمر على إصدار نظم متعددة تتعلق بعضها بالنقابات وأخرى بالهيئات المحلية، وكذا الجامعات ورغم تطور النظام الإداري عند بعضها كالهيئات المحلية إلا أن أمور نهاية الخدمة بقيت خاضعة لأنظمة وقوانين قديمة وخاصة بالنسبة للضفة الغربية فإن قانون التقاعد المدني الأردني هو المطبق في الهيئات المحلية.

علماً أن العديد من مجالات العمل لم تعرف التنظيم المنشود، حيث ساد نظام العمل بالمياومة، كما استدعى تقديم مساعدات كانت تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية التي اقتصرت على فئة محددة، من حيث العدد وحجم المساعدة. هذا في الوقت الذي عرفت فيه البنية الاقتصادية دماراً كبيراً خاصة مع تواصل مسلسل جدار الفصل العنصري الذي كان يستقطع كل يوم أراضي جديدة فرمى بالآلاف من أبناء الشعب الفلسطيني إلى سوق البطالة والعوز والفقر ما زاد من كاهل الجهات القائمة على الشأن الاقتصادي والاجتماعي وزاد من الأعباء الملقاة على عاتق الجميع، وأن هذه الحالة وما رافقها من توقف دعم المشاريع والاستمرار في دمار البنية الاقتصادية كان يضيف زيادة الأعباء على كاهل القطاع التقاعدي الذي لم يعد قادراً على مواجهة ما كان يقوم به من تقديم حلول لمشكلات قائمة أو التفتيش عن حلول لمشكلات جديدة ما فتأت تزداد يوماً تلو الآخر بسبب سياسة الاحتلال في تدمير البنى الاقتصادية وزيادة حالات العوز والفقر.

إن المساعدات الخارجية مهما بلغ حجمها لم يكن بمقدورها المساهمة الجدية في مواجهة حالات البطالة والعوز والفقر، ويمكن القول اليوم بأن موازنة السلطة الفلسطينية تعتمد بأكثر من 70% من مواردها على

<sup>647</sup> سورة يس، الآية 82.

الدعم الخارجي الذي لا يمكن له وحده أن يقدم حلولاً ناجحة للحالة الاجتماعية الفلسطينية ولم تنجح السلطة الوطنية الفلسطينية في التخفيف من حالة الأزمة خلال إيجاد بنية اقتصادية سليمة تمكن من توفير فرص العمل للعاطلين عن العمل والذين تزداد نسبهم عاماً تلو الآخر.

وإن كانت البدهيات ليس دائماً بديهية فإن السياسة الإسرائيلية إنما تنفذ خطة مدروسة لخنق الاقتصاد الفلسطيني عبر سياسات إغلاق المعابر والتحكم بالطرق ووسائل التنقل والتحكم بحركة التجارة والتصدير من وإلى خارج المدن الفلسطينية، بحيث يمكن القول بأن السوق الوطني الفلسطيني رغم صغر حجمه إلا أنه بقي غير موحد من جراء السياسة الإسرائيلية التي تعرقل أو تشل حركة التنقل بين مدنه وقراه، بينما بقي هذا السوق مفتوحاً أمام المنتجات والبضائع الإسرائيلية.

وإذا ما أضفنا لذلك ما تقوم به الجرافات الإسرائيلية من تجريف عشرات الآلاف من الدونمات المزروعة وحرمان المزارعين من لقمة العيش التي كانوا يعيشون منها بالتوازي مع ذلك ما تقوم به قطاعان المستوطنين من خلع بقصد متعمد لأشجار الزيتون وغيرها من الأشجار المثمرة وإتلاف لكل المحاصيل الزراعية لإرهاب المزارعين وردعهم عن استغلال أفضل لأراضيهم.

إن الصناعة الفلسطينية لم تعرف وضعاً أفضل لارتباط كل مكوناتها من استيراد وتصدير بعجلة السوق الإسرائيلية التي تفرض شروطاً تعجيزية تحول دون أي توسع لهذا القطاع الذي يبقى تحت رحمة سلطات الاحتلال الإسرائيلي.

ومن أجل المزيد من الخنق ولمعرفة سلطات الاحتلال بأن الوظيفة العمومية بقيت تشكل المصدر الرئيسي لحياة جل أبناء الشعب الفلسطيني، فإنها أصبحت تمارس سياسة تحكومية بإيرادات تمويل هذه الوظيفة خاصة الضرائب التي تجبها سلطات الاحتلال لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث أنها تقوم بالإفراج عنها أو حبسها وفق سياسة ممنهجة، فعلى سبيل المثال بعد التصويت الأخير للجمعية العامة للأمم المتحدة على منح فلسطين دولة غير كاملة العضوية فقد قررت سلطات الاحتلال وقف تمويل عائدات الضرائب للخزينة العامة الفلسطينية، وهذا ما تقوم به على الأقل مرة كل ستة أشهر مما يحول بين الخزينة الفلسطينية والقدرة على منح رواتب الموظفين وينعكس ذلك على اشتراكات المنخرطين في أنظمة التقاعد وغني عن القول أن شبكة الأمان العربية نادراً ما وصلت إلى السلطة الفلسطينية رغم القرارات المتتالية لذلك، ونفس الشيء بالنسبة للمبالغ التي قررتها القمم العربية المتتالية وكذا أجزاء كبيرة من مساعدات الدول المانحة.

كافة هذه العوامل إنما تزيد من حالات الفقر والعوز والاحتياج والبطالة وتزيد من الأعباء الملقاة على عاتق صناديق التقاعد، إذا ما انضمت هذه العوامل لواقع التركيب العمري الفلسطيني حيث كما بينت الدراسة فإن الزيادة الطبيعية لم تتوقف وكانت تدفع على مر السنين بعشرات الآلاف من الأيدي العاملة الجديدة لسوق العمل خاصة مع زيادة فرص أمد الحياة وإنه أمر نافع ضار نافع بالنسبة للزيادة الديموغرافية التي كان قد وصفها الرئيس الراحل أبو عمار أنها القنبلة النووية الفلسطينية إلا أنها ضارة بالنسبة للقطاع التقاعدي والحماية الاجتماعية.

من هنا تأتي أهمية الدراسات الاكتوارية غير المتوفرة رغم أن الحاجة إليها أصبحت ضرورية ووسائل تحقيقها متاحة، فرغم الظروف الفلسطينية الخاصة وتعقيدات الاحتلال تبقى الدراسات العلمية، وفي مقدمتها الاكتوارية هي الأكثر نجاعة في الخروج من النفق المظلم، بالنسبة لقطاع التقاعد حيث أننا شعب نعاني من صعوبات جمة وإكراهات عديدة، ولكن البحث العلمي يصلح لكل الشعوب لا بل أنه للحالة الفلسطينية فإنه يصبح حاجة أكثر إلحاحاً، من هنا فإن هذه الأطروحة توصي به لكي يكون مكون أساسي من المكونات التي يجب أن ترشد عملية إصلاح أنظمة التقاعد.

ومن هنا فإن الدراسة التي طالبت بالحكمة الناجعة والفاعلة إنما استهدفت معالجة الواقع الإداري وتقريبه من مشكلات هذا القطاع المتعاملين معه من خلال سياسة القرب باعتبارها الأكثر قدرة على ملاسة قطاع التقاعد وتقديم الحلول الأنسب لمشكلاته وشعارها لا تقول بأنه يجب أن ننتظر حلاً للمشكلة الوطنية كي نتابع المشكلات الفرعية بل على العكس فإن معالجة المشكلات الفرعية التي يجب أن يساهم بها كل المعنيين في المدخل الصحيح لإيجاد حل للمشكلة الأكبر إنها المقاربة الحقيقية والواقعية التي تضع الجميع عند مسؤولياتهم.

إن النمو السكاني وزيادة أمد الحياة يشكلان أثراً سلبياً على أوضاع القطاع التقاعدي والحماية الاجتماعية إلا أنهما يشكلان مقاومة طبيعية للاحتلال إذ أن النمو السكاني يقابل ما تقوم به السياسة الإسرائيلية بجلب مستوطنين من مختلف الجنسيات ونذكر هنا أهمية سكان مناطق 1948 في الجليل والمثلث والنقب الذين يشكلون شوكة في حلق المحتل وحصاراً له.

ونكبة ونكسة عامي 1948 و1967 وهجرة الشعب الفلسطيني إلى دول عدة أيضاً تساهم في إعاقة الحماية الاجتماعية إذ أن الشعب الذي يجتمع في بقعة جغرافية واحدة ويعمل في وحدة واحدة ودخله في بلد واحد ويتكافل ضمن إطار موحد، وبالتالي توريد اشتراكات صناديق موحدة يدعم بناء أرضية لتشكل حماية اجتماعية وهذا يؤكد أهمية إنهاء الانقسام وعودة اللحمة الوطنية بدلاً من الانقسام الوظيفي والسياسي والإداري والمالي والجغرافي الذي يفرضه الاحتلال. إن ظروف شتات الشعب الفلسطيني بسبب الانتكاسات المتتالية وتوزيع هذا الشعب في مناطق متعددة من العالم، إضافة للانقسام الذي وقع بين المحافظات الشمالية والمحافظات الجنوبية إنما يعرقل عملية بناء أرضية أساسية منسجمة وخاصة بالتقاعد لأبناء الشعب الفلسطيني أو على الأقل لأبناء الضفة والقطاع باعتبارهم يمثلون بداية الوجود على أرض فلسطين لأبناء الشعب الفلسطيني في بلده والبالغ عددهم حوالي خمسة ملايين من أصل إحدى عشر مليون فلسطيني، وعليه فإن الوحدة الفلسطينية تبقى سندا أساسياً لفكرة الإصلاح.

ومن خلال الدراسة والبحث بين أنظمة التقاعد السارية في فلسطين والتي لا تلي حاجيات المتقاعدين والمتطلبات الحياة اليومية والمتطلبات الأساسية فيها، حيث وجود السخاء في بعضها فإنها تقوم بتلبية الاحتياجات وباعتبار قانون التقاعد العام هو القانون الموحد والذي ينظر إليه كنواة ضمان اجتماعي لا يوجد فيه حد أدنى كمعاش في حالي الوفاة والعجز الصحي وبما أن مؤسسات العمل الأهلي والاتحادات والنقابات والقطاع الخاص والهيئات المحلية وكل من يقوم بتشغيل العمال الذين يخضعون لأحكام قانون العمل دون

أن يكون ذلك النقل مطابقاً لأحكام التشريع الداخلي إذا لم تتوفر في التشريع النصوص الملائمة التي تواكب هذا الانضمام، وخاصة فيما يتعلق بإصابة العمل وأمراض المهنة وكيف يتم التعامل والتعويض عنهما ولكن تبقى خطوة على الطريق وما بين عدم تلبية الحاجات الأساسية للمتقاعدين بأحكام قانون تقاعدي ما وسخاء قانون تقاعدي آخر، تبين خلال الدراسة أن أنظمة التقاعد ينقصها المساواة بين المتقاعدين بغض النظر عن نسبة المساهمة بل أن بعض الأنظمة لا يتبع مبدأ العدالة إذ أن مساهمات بنسبة 2% بدون أي حصة من الحكومة كونها بالمقابل تدفع المعاش التقاعدي بنسبة 75% من الراتب وتشكل النسبة الأعلى في كافة الأنظمة حتى الأمنية منها، وبالتالي أدى إلى عدم المساواة من جهة وعدم انسجام ما بين المساهمات والامتيازات وزاد الأمر تعقيداً في إصدار قرارات بقانون.

وكان لتضمن الأنظمة على نصوص قانونية في متنها ما يخص التقاعد المبكر أثراً كبيراً في المساهمة في إضعاف الصناديق المالية وأبرزها التعديلات الأخيرة التي منحت لمجلس الوزراء الحق في إحالة أي موظف لديه خمسة عشر عاماً من العمل على التقاعد دون أن ينتقص من مستحقاته شي وتم رفع قيد موافقة هيئة التقاعد على طلب الإحالة المبكر كما أعض الموظف من الغرامات المالية التي كانت قبل التعديل تصل إلى ما يزيد عن كل عام عند سن 55 بمجموعها إلى 20% من المعاش ورفع هذا القيد، ورغم التحفظ القانوني حال عرضه من قبل الحكومة لضرورة تخص المصلحة العامة من عدمها ولعدم استخدام التعسف في استعمال الحق إلا أن ذلك يشجع صغار السن على طلب التقاعد المبكر وخاصة من قبل أصحاب التخصصات النادرة وأصحاب المهن الحرة وذلك يؤثر سلبياً على مساهمات هيئة التقاعد وتشغيل هذه الفئة التي تتقاعد وتنافس الآخرين وتأخذ مكان أفراد ليس لديهم فرصة عمل، إذ أن المتقاعد يتمتع بدخل خاص وخبرة وهذا يساهم في ارتفاع نسبة البطالة وحرمان هيئة التقاعد من هذه الاشتراكات ولا يحقق الغاية للحكومة حيث تقوم بتوظيف آخرين ويصبح العبء المالي للموظف الجديد مستمر.

وبكل موضوعية إن قرارات التقاعد المبكر الاستثنائية شكلت صدمة وتأخير في إصلاح قطاع التقاعد بعد الصدمات الأولى التي تمثلت بإلغاء قانون التأمينات الاجتماعية لعدم نجاعته، ولكن لم يطرح له بديلاً، ومن الصدمات الأخرى قرار الحكومة بمنح التقاعد بالتزامن مع الترفيع في الدرجة وهو ما يشجع على التقاعد المبكر بالنسبة للمتقاعد في رفع راتبه ومرتبته إلى درجة أعلى وخاصة إذا كانت من فئة إلى فئة أخرى عقب أن يصبح المدراء مدراء عامون وبهذا يحصل على المسعى اللائق بمكانته والراتب المرتفع وتقاعد مبكر وهذا يؤثر بالطبع على تحويل اشتراكات هذه الفئات إلى نفقات بغض النظر عن الجهة التي تتولى دفع المعاش التقاعدي.

أما القرار بقانون الصادر عن رئيس السلطة الوطنية والخاص بتقاعد قومي الأمن الذي يمنح من هم من القطاع الأمني تقاعداً مبكراً معززاً بامتيازات لم يسبق ما يماثلها، إذ يحظى الذين يستفيدون من هذا القرار بكامل الراتب الذي صرف له في آخر شهر قبل اتخاذ القرار وهذا سمح لقرابة خمسة آلاف عنصر من عناصر الأمن بالتقاعد وهذا يشكل زيادة من الأعباء المالية في الصرف ومنع توريد اشتراكات هؤلاء العناصر إلى صناديق التقاعد ولم يكن أقل سخاءً قانون أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة ومحافظي المناطق

بمنح رواتب لا تقل عن ثلاث آلاف دولار وتقاعد لا يقل عن 50% مهما بلغت مدة الخدمة وسواى بين كل من يشغل هذه المناصب دون النظر إذا ما كان هناك فترات خدمة سابقة لهم من عدمه.

وبصدد الوضع المؤسساتي كان الأبرز الوضع المالي الذي يعاني من عديد من الإشكاليات كان على رأسها الديون المتراكمة على وزارة المالية التي تسببت في عجز استثمارات الصندوق، وساهمت في تعطيل العديد من برامج النمو المالي لعدم إمكانية الهيئة من وضع الخطط اللازمة، ووفقا لمعرفة الواقع الديموغرافي المتمثل في زيادة ملحوظة في عدد المتقاعدين والتنبؤ بعدد المقبلين على التقاعد وكان الوضع المالي لا يبشر بخير من خلال السخاء في مبالغ الدفعة الواحدة المتمثلة في مبالغ التامين ومبلغ المكافأة، ولأجل تقييم ذلك تقيماً مالياً دقيقاً لم تتوفر أية دراسة اکتوارية بعد سريان قانون التقاعد العام الذي ينظر إليه كخاتمة الإصلاح التقاعدي الوطني رغم عدم كفاية نصوصه القانونية من الإجابة عن العديد من الأسئلة.

أما الواقع الإداري والذي يعاني من غياب مشاركة كافة الأطراف وعمل نفس الطاقم رغم زيادة الأعباء وتحويل إدارة كافة الأنظمة لديها والزامها بكادر الحكومة مما أدى إلى ضعف في الهيكل التنظيمي وعدم توفر التدريب اللازم للموظفين علاوة عن عدم وجود نظام إداري ومالي مستقل وفق متطلبات الهيئة ما منع فرصة منح الحوافز وعدم توفر فروع مناسبة للمؤسسة كانت له أثار كما اتضح لنا من خلال الاستبيان الذي أفرز مجموعة من المعلومات تتمثل في عدم الرضا عن السرعة في إنجاز المعاملات مع عدم وجود أفرع أخرى في أنحاء الوطن واقتصارها على الفرع في رام الله حيث أن المقرر الرئيسي بقي في غزة رغم سيطرة حماس على القطاع، ناهيك عن المركزية في إجراءات التسوية والصرف لتسوية حقوق المتقاعدين.

وبعد أن تناول البحث واقع التقاعد الفلسطيني والاطلاع عليه بعد تحليل ومعرفة القدر الممكن من الإشكاليات والتحديات والمعوقات، كان لزاماً على الباحث سبر أغوارها والتعمق فيما لتقديم العديد من المقترحات لإصلاح هذه الأنظمة بشكل جزئي وأن يكون طموحا في رسم إصلاح جذري، إذ أن نجاح الإصلاح المنشود لا بد له من تسخير العديد من الإمكانيات الاقتصادية والسياسية ومواجهة التحديات والصعاب. إن اقتراح الباحث التدرج في الإصلاح من الأقل أهمية للهام فالمهم وصولاً لآفاق إصلاح جذري وشامل. هو الأجدر بالإجابة عن التساؤلات المطروحة.

ولإدراك الباحث عدم القدرة على وصول هذه الأهداف بدون الاستعانة بالمؤسسات الدولية المختصة بالشأن والإطلاع على خبراتها وتوصياتها ومنها البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية والمؤسسات العربية المهتمة في هذا الشأن، وكون فلسطين لا زالت في بداية الطريق كان لا بد من الاطلاع على تجارب الآخرين من خلال معرفة أنظمتهم وبنيتهم وطرق الإصلاح التي ساروا عليها وأدت إلى نتائج إيجابية ولتجنب إخفاقات محتملة، ومن بين هذه التجارب كانت تجربة المغرب تشكل نبراسا في هذا المجال لمراعاتها الواقع الديموغرافي والتعدد في الأنظمة والتدرج نحو الإصلاح مما كان له نتائج مرضية نسبيا، وكذلك تجربة المملكة الأردنية الهاشمية، حيث أن بعض القوانين لا زالت سارية في هذه البلد مع إجراء بعض التعديلات عليها وكيف تم التنقل من الأنظمة العامة إلى نظام ضمان اجتماعي واحد كما تم تناول تجارب دول متقدمة.

فانطلاقاً مما تم تناوله في هذه الدراسة في شتى مجالاتها، خلصت الدراسة بالعديد من التوصيات

تناولت في جلها مقترحات الإصلاح للأنظمة الحالية السارية في فلسطين، سواء كان المتوارث منها أو ما تم تشريعه بعد قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية بعد عام 1994، ولكل من القطاعين العام والخاص حيث كان الإصلاح متدرجا وفقا لما تم تناوله من المعضلات، وبهذا انتج الباحث تقسيم التوصيات وفق لما يرى أنه يحقق التقدم نحو الاتجاه الصحيح ويساهم في تقدم أنظمة التقاعد الاجتماعية ويعينها على التحمل فترة أطول ويساعدها على حفاظها على التوازن المالي قدر الإمكان، وبما أننا نتحدث عن عدالة اجتماعية وتحقيق المساواة بين المنخرطين لأحكام هذه الأنظمة وانسجاما مع الشريعة الإسلامية التي تنظر إلى الناس بأنهم سواسية ولا فرق بينهما إلا بالقوى وكذلك التطلعات العالمية نحو الديمقراطية وما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني الذي يعتبر بمثابة دستور لدولة أخرى منتظرا التحرير وتحديد الحدود وإعلان الدولة الفلسطينية المستقلة وعاصمتها القدس لكي يصبح الدستور الفلسطيني.

كان لا بد من تناول سبل المساواة من خلال بتوصيات تعمل على توحيد مساهمات المنخرطين بأحكام هذه الأنظمة، حيث تباينت نسب المساهمات ما بين 2% و 22,5% من الراتب، وافترض بعض الأنظمة إلى حصة المشغل في حين بلغت حصة المشغل في بعض الأنظمة 12,5% من الراتب، وهذا التباين سار على الحقوق التقاعدية كذلك رغم عدم عدالتها، بمعنى أنه لا يشترط إذا قلت النسبة قلت الامتيازات ولكن لكل نظام من هذه الأنظمة امتيازات بغض النظر عن نسبة مساهماته، وبما أن إصلاح أنظمة التقاعد ينظر إلى الأخذ بمبدأ المساواة في واجبات المنخرطين لا بد من اقتران هذه المساواة بالحقوق والامتيازات التي تمنح لهم. أما حول تكلفة سنوات الخدمة لمن تم نقلهم من الأنظمة السابقة لقانون التقاعد العام والتي أدى فيها هذا النقل إلى عدم العدالة ما بين منخرطي النظام التقاعدي المدني الذي تقف اقتطاعاته عند 2% من الراتب دون مساهمة من أي جهة تشغيل ونظامي التأمين والمعاشات المدني وقوى الأمن الذي تصل اقتطاعات كل منهما إلى 10% من المنخرط و 12,5% من الحكومة.

وأصبح المنخرطون أمام التقاعد العام سواسية باحتساب عدد سنوات الخدمة سنة بسنة رغم الفارق في تكلفة كل سنة عن الأخرى، وجاءت التوصية بهذا الشأن بالعمل بتحمل كل جهة سابقة لمساهمات الفترة التي كان يخضع لها الموظف وتمتع الموظف بالامتيازات التي كان يخضع لها عن تلك الفترة وصولا إلى تسوية الراتب على فترتين كل فترة حسب النظام الذي كان يخضع له الموظف ويجمع الفترتين تحتسب نسبة المعاش النهائية من الراتب.

واستدعت الموضوعية خلال الدراسة المساواة بحق الفئات العليا والوظائف المتمثلة بأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة ومحافظي المناطق، وخلصت التوصيات بعدم منح أعضاء المجلس التشريعي معاشا تقاعديا والاكتفاء بالمكافأة عن فترة الخدمة والتعامل معهم بعدالة في احتساب سنوات الخدمة ممن لديه سنوات خدمة سابقة عن إشغاله منصب عضو مجلس تشريعي، وإذا ما سمح لأعضاء المجلس التشريعي جمع المدد بالحد الأدنى من الحصول على معاش تقاعدي أن يمنح ذلك المعاش دون أن يكون لهم الحق بالحد الأدنى 50% مهما بلغت مدة شغله المنصب.

أما رئيس وأعضاء الحكومة ومحافظي المناطق أوصت الدراسة بمنحهم المعاش التقاعدي وفق التدرج

بسنوات الخدمة تلافيا للحد الأدنى الذي يصرف مهما بلغت مدة الخدمة، حيث تمت التوصية بمنح نسب متدرجة وفق سنوات خدمة حيث لا يستحق الوزير نصف راتبه إلا بعد مضي ثلاث سنوات من شغله منصب وزير، أما محافظي المناطق توجهت الدراسة إلى التعامل معهم كموظفين عموميين ويتم احتساب معاشاتهم وفق الدرجة التي يعينون عليها ووفق سنوات الخدمة التي تسدد عنها اشتراكاتهم.

وتجنباً للإدارة المركزية التي شابت الإدارة في هيئة التقاعد الفلسطينية كانت الدراسة قد وقفت أمام امتيازات الإدارة المركزية وعيوبها علماً أن واقع المؤسسة يفرض اختيار السبيل الأفضل سواء كان أسلوب الإدارة المركزية أو اللامركزية، ولطبيعة مؤسسات التقاعد بشكل عام بتقديم خدمة للجمهور وليس أي جمهور ولكنه جمهور خاص من حيث تقدمه في السن ومن حيث نظرتة لتسهيل خدمته بعد أن قضى جل عمره في الخدمة العامة منتظراً العرفان بالجميل لقاء خدماته الطويلة.

واعتمدت الدراسة جزءاً من توصياتها في هذا المجال لتحقيق رغبة المستهدفين من الاستبيان التي اتجهت نحو عدم الرضا عن موقع هيئة التقاعد وترغب في السرعة بإنجاز معاملاتها وانقادات بتوصياتها إلى منح طاقم إدارة هيئة التقاعد صلاحيات مكتوبة وتفويض للمسؤول تمكنه من اتخاذ قرارات مباشرة في تسهيل إجراءات العمل اليومي، والعمل على تطوير دائرة التسوية والصرف كونها هي صاحبة الاختصاص بتحديد حقوق المنخرطين المالية بحيث يتم منح هذه الدوائر صلاحية إجراء التسوية للموظف في مكان تواجده أو فترة خدمته سواء كان في الضفة الغربية أو في قطاع غزة، وذلك بتبسيط الإجراءات وعدم نقل الملفات ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة وما تستغرقه المعاملات من وقت حيث يؤدي إلى تأخير صرف الحقوق لأصحابها ويحول بين المتقاعد ومتابعة ملفه للبعد الجغرافي لعدم إمكانية التواصل. ولكي يكون ذلك تحت السيطرة الإدارية والمالية حرصت الدراسة على التوصية بتطوير تكنولوجيا المعلومات بإيجاد برامج تعتمد التداول في كافة أفرع المؤسسة لتجنب ازدواجية الصرف من جهة وكي تكون المعلومات متناولة لكافة موظفي هيئة التقاعد لأجل تقديم خدماتهم للجمهور على أحسن وجه مع أخذ الاحتياطات الفنية للحفاظ على سلامة هذه البيانات وعدم التدخل بإحداث أي تغيير في بياناتها.

وبما أن نظام التقاعد المدني حدد آلية صرف المعاش من خلال لجنة مشكلة من كبار الموظفين، ويرتبط صرف المعاش بأغلبية آراء هذه اللجنة مما يعمل على تأخير اتخاذ قراراتها لحين اجتماعهم وكون أعضاء اللجنة من كبار الموظفين يتعذر اجتماعهم ما بين الحين والآخر لأسباب خاصة بأي عضو من أعضاء اللجنة كالسفر مثلاً، توجهت الدراسة بالتوصية إلى حل اللجنة والتعديل في نص القانون كي تسوى معاشات الخاضعين لأحكام قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 من خلال دائرة التسوية والصرف أسوة بالأنظمة الأخرى.

وتوجهت الدراسة في تناولها لإصلاح قطاع التقاعد بالنظر إلى المتقاعد وتبسيط إجراءات الحصول على حقوقه من خلال العمل على تعديل النماذج والاختصار من عددها والعمل على فتح فروع في كافة محافظات الوطن مع منح هذه الفروع صلاحية القيام بعملية التسوية والصرف كل في موقعه بعد أن يتم التمكن من تداول البيانات فيما بين هذه الفروع والبعد عن الإدارة المركزية، على أن تقوم الفروع بدورها

كذلك بالعمل على التواصل مع المتقاعدين ونشر الوعي حول أنظمة التقاعد ومساهمة المقبلين على التقاعد من خلال توزيع نشرات خاصة تشمل كافة المتطلبات اللازمة للحقوق التقاعدية والعمل على عقد ورشات عمل لتثقيف الكافة مؤكدة على إعداد دليل إجراءات شامل لكافة الإجراءات إضافة لنماذج المعاملة التقاعدية.

وحرصاً من الدراسة على توفر توازن مالي لأنظمة التقاعد لما يهددها خطر عدم التوازن، وبالتالي عدم الاستمرارية في قدرتها على القيام بالتزاماتها اتجاه المنخرطين ولعدم توفر دراسة اکتوارية رغم أهميتها لقراءة المستقبل المالي لهذه الأنظمة، قامت الدراسة بوضع توصيات تتناول الإصلاح المالي من عدة جوانب سواء كانت في التخفيض من سخاء بعض الأنظمة أو معالجة الاشتراكات العالقة لدى خريزة الدولة حيث أوصت بتفعيل لجنة التحاسب المشكلة من قبل وزارة المالية وهيئة التقاعد الفلسطينية للوصول لرقم دقيق تحدد فيه المبالغ المستحقة لهيئة التقاعد من خريزة السلطة الوطنية الفلسطينية، وكون هذه المبالغ المتراكمة تزداد شهراً بعد شهر وأصبحت الخريزة غير قادرة على دفعها، طرحت الدراسة العمل على إجراء تسوية بإعفاؤها بنسب محددة بعد إعداد دراسة خاصة واستفادت من مقابلة المختصين بالعمل على جدولتها تزامناً مع دفع الاشتراكات الشهرية بانتظام.

وبعد معرفة الواقع الديموغرافي في فلسطين والذي ظهر من خلال الزيادة في أمد الحياة وانخفاض في نسبة المواليد والوفيات والتشتت ما بين غزة والضفة الغربية وداخل إسرائيل وفي القدس، ناهيك عن ما يزيد عن 6 ملايين فلسطيني مهجرين، أوصت الدراسة بعقد اتفاقيات مع الدول التي تقيم فيها هذه الفئة لكي تضمن لهم الانخراط في أنظمة الحماية الاجتماعية أسوة بالمواطنين من هذه الدول، كما أوصت الدراسة برفع سن التقاعد إلى 62 عام وصولاً إلى 65 عاماً بتدرج لأجل الزيادة في فترة توريد الاشتراكات من المنخرطين والتقصير من مدة صرف المعاشات وتزامن ذلك مع التوصية لمعالجة معضلة هامة من بين المعضلات ألا وهي معضلة التقاعد المبكر.

تضمنت أنظمة التقاعد نصوص خاصة بالتقاعد المبكر وبشروط ميسرة وأضافت التعديلات التي أجريت عليها تسهيلات أكثر مما كانت عليه بعد أن منح مجلس الوزراء الحق في إحالة أي موظف على التقاعد دون أن ينتقص من مستحقاته شيء، بمعنى أن يأخذ كامل حقوقه وذلك كي يرفع المشرع عن المنخرطين نسبة تخفيض تفرضها بعض الأنظمة من معاش الموظف الذي يتقاعد قبل بلوغه سن الستين وكان ذلك بموجب آخر تعديل بقرار بقانون الذي صدر عن رئيس السلطة الوطنية بشأن تعديل قانون التقاعد مما كان له أثراً سلبياً على استمرارية أنظمة التقاعد بحرمان الهيئة من توريد اشتراكات صغار السن وصرف معاشات تقاعدية لهم، والأكثر خطورة في هذا المجال هو القرار بقانون الذي منح لأفراد قوى الأمن تقاعداً مبكراً على سن 45 بصرف آخر معاش صرف له وهو على رأس عمله، وتقدم البحث في معالجة هذه المعضلة بالعمل على إغلاق باب التقاعد المبكر والعمل على التنسيق مع كل من مجلس الوزراء وديوان الرئاسة بعدم إصدار أي قرارات تخص التقاعد والمتقاعدين دون التنسيق مع كافة جهات الاختصاص. واستكمالاً للحفاظ على التوازن المالي لأنظمة التقاعد بدا واضحاً ارتفاع المبالغ التي تصرف تحت مسمى

الدفعة الواحدة والمتمثلة بمبالغ التأمين والمكافأة حيث بلغت نسبة المكافأة 15% عن كل عام بعد خدمة 28 عاما، وكذلك نفس النسبة حال استقالة الموظف بعد مضي 3 سنوات من خدمته الفعلية وعدم استحقاقه معاشا تقاعديا ونفس الشيء بالنسبة لمبالغ التأمين التي تصرف حالة إصابة الموظف بعجز صحي أو وفاة بسخاء متفاوت في بعض الأنظمة وانعدام في أنظمة أخرى، حيث تقدمت الدراسة بعدة توصيات لأجل التخفيض من هذه النسب من خلال التدرج في استحقاق النسبة، فيما يخص المكافأة إذا ما خدم الموظف ثلاث سنوات مدفوع عنها الاشتراكات يصرف له ما تم دفعه من الموظف خلال الثلاث سنوات فقط، وإذا ما بلغت مدة المنتفع خمس سنوات يصرف له عن الثلاث الأولى ما تم دفعه، أما العاملين تدفع له الاشتراكات وفق آخر راتب وإذا ما خدم مدة تزيد عن ست سنوات يصرف له عن سنوات الخدمة ما بعد الخمس الأولى 15% عن كل عام.

أما مبالغ التأمين والتي تصرف مهما بلغت مدة الخدمة في حالتي العجز والوفاة في كل من قانون التأمين والمعاشات المدني والتأمين والمعاشات لقوى الأمن، وتصل إلى حد مبلغ التأمين ونصف إذا ما كان سبب العجز أو الوفاة مرتبط بالعمل، في حين قانون التقاعد العام يمنح الموظف نصف سنوات الخدمة المتبقية لبلوغه سن الستين دون أي اشتراكات، بمعنى إذا ما أصيب الموظف قبل سن الستين تعتمد سنوات الخدمة له ويضاف لها نصف الخدمات المتبقية له لبلوغ سن الستين دون توريد أي اشتراكات من الموظف أو جهة التشغيل.

ولتلافي هذه المبالغة في صرف مبالغ التأمين وقفت الدراسة عند التوصية بصرف مبالغ التأمين وفق مدة الخدمة وليس وفقا لما هو معمول به مهما بلغت مدة الخدمة، علما أن بعض الأنظمة يفتقد لمثل هذه الامتيازات وهو قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، ويربط مبلغ التأمين حسب مدة الخدمة تم الاقتراح بصرف مبلغ التأمين كاملا إذا ما وقع العجز أو الوفاة بعض مضي عشر سنوات من الخدمة وثلاثي المبلغ حال وقوع العجز أو الوفاة ما بعد الخمس سنوات الأولى وصرف نصف المبلغ حال وقوع العجز أو الوفاة في الخمس سنوات الأولى من الخدمة.

ولدعم هذا التوازن طرحت الدراسة رفع نسب اشتراكات المساهمين بكافة أنظمة التقاعد على أن لا تقل عن نسبة التقاعد العام والبالغ 7% من المنخرطين و9% من جهة التشغيل كونه لا زالت بعض الأنظمة تقتطع من المنخرطين نسبة 2% من الراتب، وهذا يثقل كاهل الخزينة وصناديق التقاعد بصرف معاشات المتقاعدين لقاء مساهمات بسيطة، وبذات الشأن أوصت الدراسة أيضا بإعادة النظر في اللائحة التنفيذية بشأن شراء سنوات الخدمة التي جاءت بتسهيلات تمنح معاشا لمن لا يستحق المعاش حيث أتاحت لما لديه تسع سنوات خدمة الحق في شراء ست سنوات لاستكمال خمسة عشر عاما، ويصبح صاحب حق في معاش تقاعدي دائم ويورث لأسرته من بعده، إضافة إلى العلاوات التي تتبع أي معاش تقاعدي آخر عوضا من أن تصرف له مكافأة دفعة واحدة فقط وهذا مما ترك آثارا سلبية لدى أنظمة التقاعد، حيث توصلت الدراسة من خلال بحث هذا الموضوع للعمل على وقف تطبيق أحكام هذه اللائحة وإلغائها وتحويل من ليس لديه مدة كافية من الخدمة تعطيه الحق في معاش تقاعدي إلى معاش الشيخوخة وحال عدم استحقاقه له

تصرف له مبالغ المكافأة وفقا لأحكام النظام الذي يخضع إليه.

وتلافياً لقصور قانون التقاعد العام عن الإجابة عن العديد من الأسئلة التي تم التعرض لها أثناء تطبيق القانون من خلال العمل الميداني للباحث والرجوع لدوائر التسوية والصرف المختصة حيث كان جل هذه الأسئلة يدور حول جمع المدد ما بين الأنظمة السابقة وجمع المعاش التقاعدي للورثة حال وجود أكثر من مورث وكل وريث يخضع لنظام يختلف عن الآخر أو وجود أكثر من مورث في نظام واحد إضافة إلى عدم توفر حد أدنى للمعاش في حالتي العجز والوفاة وبالتالي أوصت الدراسة بإصدار تعديل بشكل عاجل نظرا لعدم صرف مستحقات أصحاب هذه القضايا وإبقاء ملفاتهم عالقة في هيئة التقاعد دون حل.

ولمعالجة هذه الملفات والإجابة عن الأسئلة طالبت الدراسة العمل على تحديد الاستحقاق في المعاش وألية الجمع بين المعاشات التقاعدية والجمع بين الرواتب الشهرية للموظف والمعاش التقاعدي لأحد مورثيه والعمل على تحديد الحد الأعلى للجمع بين المعاشات واتخاذ التشريع المغربي نبراسا في هذا المجال، حيث نظم جمع المعاشات في عدة أوجه ورد ذكرها في متن الأطروحة.

أما لمعالجة تضارب بعض النصوص والقصور في البعض الآخر حيث ورد التضارب في بعض النصوص قدمت الدراسة اقتراحا بتعديلها لتلافي هذا التضارب وخاصة في حالة العجز الجزئي الدائم الذي يمنح للموظف معاشا تقاعديا ومبلغ تأمين حال توفر تقرير لجنة طبية مختصة، وفي نص آخر يتيح لهذا الموظف العودة للخدمة رغم استحقاقه للمعاش ومبلغ التأمين فطرحت الدراسة تعديلا باعتماد العجز الكلي التام لاستحقاق المعاش ومبالغ التأمين إضافة إلى التوصية لمعالجة القصور الوارد في توزيع الحصص حيث ورد النص على سبيل العموم لإعادة التسوية حالة تغيير في الورثة ولم يحدد أي تغيير وخاصة إذا ما كان التغيير ناتجا عن حمل مستكن أو إنهاء مرحلة تعليمية، أوصت الدراسة حال هذه التغييرات لإعادة التسوية وتوزيع الحصص حال الحمل المستكن وإبقاء كل حصة كما هي حال تغييرات أخرى كإنهاء المرحلة التعليمية أو زواج بعض الإناث.

أما حول نسب معاش الأولاد حال جمع المعاش عن والدين منخرطين بأحكام قانون التقاعد العام، أوصت الدراسة بصرف النسبة الأكبر أو العمل أسوة بالتشريع المغربي الذي أتاح للأيتام الجمع بين المعاشين ولكن بعد إجراء دراسة مالية لمعرفة أبعاد القرار قبل اتخاذه.

ونظرا لضرورة تقديم طلب الحصول على الحقوق التقاعدية وتباين الأنظمة في ذلك، حيث أن بعضها لم يشترط أي مدة ويحق للموظف المطالبة بحقه مهما طاللت الفترة بعد انتهاء خدماته أو لورثته من بعده، وهذا يؤثر سلبا على إعداد الموازنات المالية للمعاشات التقاعدية وأوصت الدراسة بإمهال أصحاب الحقوق مدة عام واحد فقط بعد انتهاء الخدمة لأي سبب من الأسباب وينطبق ذلك مع أنظمة التقاعد السارية.

وبما أن الدراسة تناولت القطاع التقاعدي وبما في ذلك قطاع العمال وقانون العمل بعد أن وقفت الدراسة أمام المعوقات التي تعترض قانون العمل من حيث الضعف في الرقابة وعدم توفر حد أدنى للأجور تجسدت المعضلة الأكبر في عدم توفر ضمان اجتماعي وحماية اجتماعية لقطاع مشنت، حيث أن الاتحادات والنقابات وكذا الجامعات قامت بإعداد أنظمة تحمي كل فئة وفقا لرؤيتها، وكان جل هذه التوصيات لإصلاح

التشريع الخاص بقطاع العمال يكمن في تفعيل دور الرقابة والتفتيش على المنشآت في فلسطين حيث برز الضعف من خلال تقرير التفتيش لوزارة العمل ولم تتجاوز نسبة المنشآت التي تم التفتيش عليها نسبة 8% من منشآت الضفة الغربية.

أما بالنسبة للعمال كان الاهتمام بالتوصية حول العمل على تثقيف الطبقة العاملة ونشر الوعي خلال النشرات والندوات حول السلامة المهنية وإجراءات الوقاية، وكذلك العمل على تعديل التشريع فيما يخص جدول أمراض المهنة الذي وردت فيه الأمراض على سبيل الحصر ولا يجوز لوزير العمل التدخل في نصوصه، ووقفت الدراسة أمام ضرورة العمل على استكمال لوائح لهذا التشريع والعمل على تغطية الفراغ القانوني تجاه النقابات حيث لم يرد أي نص ينظم ترخيص النقابات أو التعامل معها.

ولأجل ضمان العدالة وعدم استغلال أصحاب العمل للعمال ومعرفة العمال بحقوقهم وخاصة فئة النساء منهم بعدم توفر نظام صادر عن مجلس الوزراء يحدد الحد الأدنى للأجور، أوصت الدراسة بإصدار مثل هذا النظام.

وبما أن القطاع العمالي مشمت ولا رعاية له وأجاز قانون التقاعد العام انضمام الفئات العمالية إلى هيئة التقاعد، فإن مثل هذا الحق يعتبر خطوة على الطريق لأجل حماية من قبل مؤسسة بما يضمن حقوق الأجراء ويساعد أرباب العمل على رفع كاهل تأمين العمال وتغطية كافة تبعات إصابات العمل وأمراض المهنة وفق أحكام قانون العمل الذي ألزم صاحب العمل بالعلاج وما يتبعه من صرف نسبة من الأجر اليومي وتغطية كافة النفقات وصرف مبلغ تعويض في حالة العجز الدائم والوفاة.

واستكمالاً لإصلاح قطاع التقاعد في فلسطين لم تكتفي الدراسة في الوقوف أمام إصلاحات إدارية ومالية وتوفير خدمات لجمهور المتقاعدين، وعرض توجهات للحفاظ على التوازن المالي وما إلى غير ذلك، إلا أنها وقفت أمام إصلاح جذري شامل من خلال اقتراح تشكيل إطار وطني للحماية الاجتماعية يبدأ العمل على صياغة مشروع ضمان اجتماعي، وكي يكون الإطار الوطني على بينة من أمره وضعت الدراسة بين يدي الإطار الموحد عوامل نجاحه من خلال عرض الدراسة لتجارب العديد من الدول وكان على رأسها المملكة المغربية حيث يوجد في المغرب أربعة صناديق منها الضمان الاجتماعي الخاص لفئة محددة إلا أنها تدرجت في الإصلاح إلى أن وصلت إلى ما وصلت إليه وتسعى جاهدة إلى توحيد هذه الأنظمة بإعداد دراسات اكتوارية وإطار وطني يعكف على مثل هذه التوصيات التي تتجه نحو إصلاح شامل في المغرب تحت مظلة واحدة ولكافة القطاعات. أما تجربة المملكة الأردنية التي تناولتها الدراسة أيضا إضافة إلى العديد من الدول كفرنسا ومجلس التعاون الخليجي وغيرها، إلا أن الأردن قام بتوسعة شمول مباشرة من خلال إيجاد مؤسسة ضمان اجتماعي مع بقاء سريان الأنظمة بحق الفئات الخاضعة لأحكامها.

وكذلك وضعت الدراسة أمام إطار الحماية الاجتماعية المقترح تشكيله من كافة الشركاء أصحاب العمل والحكومة والأجراء والنقابات والاتحادات وكافة الجهات المعنية، معايير أنظمة العمل الدولية والتي تجسدت في اتفاقية المعايير الدولية للضمان الاجتماعي وتضمنت عشرة أجزاء أولها شمل الأحكام العامة وملزم لكافة الدول التي تصادق على الاتفاقية وفلسطين من الدول المصادقة على هذه الاتفاقية ولها الحق في التصويت

في منظمات العمل الدولية ISSA، وشملت الاتفاقية في أجزائها الأخرى الرعاية الطبية وإعانة المرض وإعالة الشيخوخة وإعالة البطالة وإعانات إصابات العمل والإعانة العائلية وإعانة الأمومة وإعانة العجز. أما الإستراتيجية العربية للتأمينات الاجتماعية والتي تم تناولها لأجل وضعها أمام إطار الحماية الاجتماعية كونها اعتمدت أهدافا محددة في توسيع نطاق شمولية مظلة التأمينات الاجتماعية ووضع معايير لمكونات ولفئات القوى العاملة وعملت على تطوير منافع التأمينات الاجتماعية وتبسيط الإجراءات للاستفادة من منافعها وعلمت على حماية القيمة الحقيقية لمنافع ومزايا التأمينات الاجتماعية على مراحل، وأكدت على المحافظة على حقوق المؤمن عليهم.

وتناولت الدراسة إضافة إلى ما ذكر التحديات التي تواجه المرأة في فلسطين وتم وضع هذه التحديات أمام لجنة الإطار الوطني للحماية الاجتماعية، والتي تمثلت في عزوف أصحاب العمل عن توظيف النساء وخاصة المتزوجات منهن والنظر إلى بدلات تأمين الأمومة على أنها أعباء مالية على صاحب العمل إضافة إلى ساعة الرضاعة.

ومن خلال هذه العوامل المجتمعة توفرت تربة خصبة في الدراسة تمكّنها من عرض مقومات أنموذج ضمان اجتماعي أخذة بتوجهات الإرادة السياسية وصانعي القرار، حيث أوصت باستمرار لجنة الإطار الوطني للاستمرار في عملها في البحث عن آليات معالجة الفقر والبطالة وتطوير القطاع الصحي وصولاً للحماية الاجتماعية الشاملة وكذلك انسجاماً مع رغبة المستهدفين بالاستبيان التي تبينت من خلال رغبة الموظفين في قطاعي التقاعد العام والخاص بتوفير مؤسسة ضمان اجتماعي واستعداداً للمساهمة فيه، عرضت الدراسة مقومات الضمان الاجتماعي كنموذج بإنشاء مؤسسة ذات استقلال إداري ومالي ونظام ذات أهداف من أهمها تحقيق الاستقرار الوظيفي وتوطيد علاقة العمل بين العامل وأرباب العمل وإعادة توزيع الدخل بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال اللاحقة وللمساهمة في تقليص جيوب الفقر بتوفير حد أدنى للأجور. ومن أهم مبادئ النظام المقترح كنموذج لضمان اجتماعي يقوم على إجبارية الادخار وذاتية التمويل واعتماد الراتب التقاعدي على معدل الأجور والشمول والتكافل.

وأخراً قدمت الدراسة ضمن هذا التوجه لبناء مقومات ضمان اجتماعي، أوصت بإدارته أخذة بعين الاعتبار المشاركة للأطراف الثلاثة وممثلهم وهم الحكومة والعمال وأرباب العمل إضافة لممثلي النقابات والمتقاعدين المدنيين وقوى الأمن والخبراء المختصين في الاستثمار على أن يقدم منافع للمنخرطين بأحكامه تتمثل في التقاعد والعجز وإصابة العمل والوفاة والأمومة والتدرج بتقديم المنافع وصولاً إلى كافة منافع الضمان الاجتماعي من رعاية صحية وبطالة.

أما تمويل الأنموذج المقترح تمثل في اشتراكات المنتفعين وموارد الاستثمار وأي معونات من الحكومة حال تحملها تمويل أي برنامج.

وتسهيلاً على الإطار الوطني المقترح طرحت الدراسة إنشاء مؤسسة الضمان الاجتماعي وفق عدة خيارات تكمن في تطوير هيئة التقاعد أو إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي مستقلة بالتوازي مع إصلاح هيئة التقاعد وتطويرها بالتزامن، أو إنشاء مؤسسة ضمان اجتماعي خاصة بالقطاع الخاص إلى أن يتم الدمج بينهما بعد

إجراء الدراسة الاكتوارية اللازمة أو إنشاء ضمان اجتماعي مباشرة كما تم في التجربة الأردنية، وأسندت الدراسة هذه المؤسسة بمرتكزات تشد من أزرها كتشكيل لجنة استثمار متخصصة وتشكيل لجنة حكامه والعمل على المراقبة السنوية للتوازن المالي وإعداد الدراسة الاكتوارية. وهذه المقومات تعتبر أعمدة أساسية لبناء ضمان اجتماعي شامل في فلسطين.

ويقيناً وإيماناً بوعد الله سبحانه وتعالى ونظراً لما للقدس الشريف من قيمة رمزية بالنسبة للفلسطينيين والمسلمين عامة، تم اقتراح أن يكون مقر مؤسسة الضمان في القدس بعد أن يرفع علم فلسطين فوق مساجد القدس وكنائس القدس وأسوار القدس.

إن هذه الأطروحة تستهدف الارتقاء بالبحث العلمي لمستوى الحاجات العملية خاصة وأن الباحث والمبحوث نفس الطينة، ومن ضمن موقع المسؤولية في هيئة التقاعد الفلسطينية يسعى الباحث من خلال هذه الأطروحة لاستثمار البحث العلمي في خدمة حاجات الواقع لكي لا يبقى هذا البحث ترفاً دون جدوى.

فهل وفق الباحث في تحقيق هذا الهدف؟

هذا ما سيقوله الأساتذة الأجلاء أعضاء لجنة مناقشة هذه الأطروحة وبه نختتم هذه الأطروحة والله ولي التوفيق.