



# الرواتب التقاعدية لشاغلي المناصب السياسية وأثرها على خزينة الدولة

سلسلة تقارير رقم 154



2019



**الرواتب التقاعدية لشاغلي المناصب السياسية  
وأثرها على خزينة الدولة**

2019

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحثة الأستاذة رائدة قنديل لإعدادها هذا التقرير، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافهم ومراجعتهم وتحريهم له.

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019. الرواتب التقاعدية لشاغلي المناصب السياسية وأثرها على خزينة الدولة. رام الله- فلسطين.

© جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

AMAN  
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)  
رام الله : عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال  
ص.ب : رام الله 339 القدس 69647  
هاتف : 2989506 - 022974949  
فاكس : 022974948

غزة: عمارة دريم - الطابق الثالث- شقة رقم 4- شارع حبوش  
تلفاكس: 082884767  
تلفاكس: 082884766

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org  
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في التقرير، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف التقرير بعد نشره.

## المقدمة:

يحظى موضوع التقاعد في فلسطين باهتمام من قبل العاملين في القطاع العام ومن المواطنين ومن صناع القرار، كونه إحدى الآليات التي تستخدمها الدولة في إطار سياسة الحماية الاجتماعية وتأمين الحياة الكريمة للمتقاعدين ممن شغلوا وظائف في الدولة. ونظراً لتعدد القوانين الموروثة النازمة لهذا الموضوع في فلسطين، فقد واجه إشكاليات متعددة كان أبرزها شعور المتقاعدين من مراحل زمنية مختلفة أو حتى المتقاعدين من نفس الفترة بعدم المساواة بين الفئات المشمولة في القوانين المتعددة التي تنظم التقاعد والتي تختلف بنسب المساهمات والحقوق للمشاركين.

وفي سياق الحديث عن موضوع التقاعد، لا يمكن تجاهل بعض الخصوصيات في الحالة الفلسطينية خاصة نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية التي تولت مسؤولية كافة حقوق العاملين في مؤسسات الحكم - بعد الاحتلال الإسرائيلي في الضفة وقطاع غزة منذ العام 1967 - والبالغ عددهم قرابة 22 ألف موظف في عامي (1993-1994)، حيث اتبعت السلطة الفلسطينية سياسة زيادة الرواتب للعاملين من خلال تقليل خصم حجم مساهمة المشتركين في التقاعد، مع استمرار تبني السياسة الأردنية القديمة التي تستعيز عن مساهمة الحكومة في نظام التقاعد بترحيل حق الجيل العامل في التقاعد على الخزينة العامة عند حصول الموظف على التقاعد (أي على دافع الضرائب من الجيل الجديد). وكذلك فإن نشوء السلطة الذي ترافق مع انتقال مركز قيادة منظمة التحرير الفلسطينية من الخارج إلى الوطن وانتقال كوادرات وعاملي مؤسسات المنظمة إلى قطاعي الخدمة في المواقع المدنية أو العسكرية واحتساب سنوات خدمتهم القديمة دون دفع مساهمات عنها لأغراض التقاعد، الأمر الذي أثر على صندوق التقاعد وبالتالي التأثير على ديمومته واستمراره.

وحظي موضوع إصلاح نظام التقاعد في القطاع العام والقطاع الخاص باهتمام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 2000 حيث تم تشكيل لجنة وطنية لهذا الغرض إضافة إلى مساندة ودعم من قبل صندوق النقد والبنك الدوليين، حيث تبنت اللجنة الوطنية مسودة قانون لإصلاح التقاعد في القطاع العام وعرضت سياسات واقتراحات لمعالجة تقاعد منتسبي منظمة التحرير الذين تجاوز معظمهم السن القانوني للتقاعد وقدمت المسودة للمجلس التشريعي في عام 2004 ونتج عنها قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005.

سبق إقرار قانون التقاعد العام بعض التشريعات التي حملت بين ثناياها واقعاً مختلفاً لمتقاعدي بعض الفئات ممن يشغلون بعض المناصب السياسية<sup>2</sup>، وعلى وجه الخصوص قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004، الذي حمل بين ثناياه واقعاً مختلفاً عن واقع تقاعد الموظف العام.

ويهدف هذا التقرير إلى البحث في المعايير والأسس التي تم بمقتضاها تقاعد المنتفعين ممن يشغلون بعض المناصب السياسية بالخلاف مع معايير وأسس نظام التقاعد العام للموظفين العموميين، وأثر ذلك على قدرة خزينة الدولة على تحمل تبعات تشريعات الفئات المشار إليها، إلى جانب تأثير مبدأ أهمية تحقيق العدالة في التقاعد بين الفئات المختلفة.

ويأتي تناول ائتلاف أمان لهذا الموضوع، في ظل تصاعد الأزمات المالية التي تعصف بالسلطة الوطنية الفلسطينية والتي ذهبت الحكومة فيها لتوجهات عدة في سبيل ترشيد الإنفاق العام والحد من عجز الموازنة العامة، ومن هذه التوجهات القرار رقم 04)) بتاريخ 2019/5/6 القاضي بالعمل على ضبط وترشيد استئجار المباني للمقرات الحكومية من خلال إنشاء وتطبيق نظام وآلية تضمن الاستثمار الأمثل للمباني، وتوزيعها لاستخدامات الدوائر الحكومية، والقرار بقانون بوقف كافة التعيينات والترقيات وشراء واستئجار المباني وشراء السيارات، وأية قرارات يترتب عليها نشوء التزامات مالية تتعارض وحالة التقشف، الذي صدر بتاريخ 2019/3/25، والقرار الرئاسي رقم 15 لسنة 2019 بتشكيل لجنة لتصويب رواتب ومستحقات كبار موظفي الدولة ومن في حكمهم، حيث يأمل ائتلاف أمان أن يشكل هذا التقرير أرضية لقرارات وإجراءات من شأنها علاج الثغرات والتحديات في نظام تقاعد شاغلي المناصب السياسية بما ينسجم مع القرارات والإجراءات أعلاه، ويحقق هدف ترشيد الإنفاق العام والحد من هدر المال العام، ويحقق العدالة بين قطاع الموظفين العام.

1 ماجد الحلو، أنظمة التقاعد الفلسطينية: واقع وتحديات. دار الجندي: القدس 2014، ص6.

2 لأغراض هذا التقرير، سيتم استخدام تعبير (المناصب السياسية) لشاغلي المناصب الآتية: رؤساء الدول، رؤساء الوزراء، الوزراء، أعضاء المجلس التشريعي، إضافة لمناصب أخرى مثل المحافظين وغيرهم... إلخ.

وفي سبيل تحقيق الهدف من التقرير، تم تناول الموضوع من عدة محاور كما يلي:

أولاً: المرجعية القانونية الناظمة للعملية التقاعدية الخاصة بفئة شاغلي المناصب السياسية مقارنة بما يقابلها لتقاعد الموظفين العموميين ومحاولة التعرف على فلسفة المشرع من مبرر التمييز بين الموظفين العموميين ومن يشغلون هذه المناصب.

ثانياً: جمع المعلومات التي تتعلق بـ:

- طبيعة وقيمة الرواتب أو المكافآت التي تتقاضاها هذه الفئة وأثرها على قيمة الاشتراك في نظام التقاعد أو بمساهمة الموظف بالرواتب التقاعدية المخصصة لها وأثر حجم هذه الرواتب على صندوق التقاعد وخبزينة الدولة.

- عدد المستفيدين من المنافع التقاعدية من فئة الأشخاص الذين سبق أن شغلوا هذه المناصب كالوزراء ومن في حكمهم والنواب والمحافظين، وبعض رؤساء الهيئات، وقيمة الرواتب التقاعدية التي يحصل عليها المتقاعدون من هذه الفئات، والجهة الرسمية التي تدفعها (تتحملها).

ثالثاً: تحليل جمع المعلومات التي سيتم جمعها وتحديد طبيعة الإشكالات الموجودة أو المتوقعة.

رابعاً: استعراض بعض النماذج الدولية وآليات تعاملها مع الرواتب التقاعدية لهذه الفئة.

خامساً: استنتاجات وتوصيات.

المرجعية القانونية الناظمة للاستفادة من المنافع التقاعدية بالنسبة لكل من الموظفين العموميين من جهة، ومن يشغلون مناصب سياسية من جهة أخرى:

### قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005، وتعديلاته<sup>3</sup>:

وحد قانون التقاعد العام الموظفين المدنيين تحت مظلة واحدة، فمنذ العام 1994 كان الموظفون في فلسطين يتبعون لقوانين مختلفة<sup>4</sup>، مثل قانون التأمين والمعاشات الذي كان سارياً في غزة، وقانون التقاعد الأردني الذي كان سارياً في الضفة الغربية، وكان هناك تمييز بين الموظفين بسبب اختلاف الأنظمة المعمول بها في فلسطين. وعالج قانون التقاعد هذه المسألة بأن أي موظف لديه خدمة قبل 2006/9/1، ستطبق عليه أحكام القانون الذي كان يخضع له سابقاً والذي دفع عنه اشتراكات مالية. أما بالنسبة للموظفين الذين خدموا بعد هذا التاريخ، فإنهم سيخضعون لأحكام قانون التقاعد العام، وبالتالي أصبحت هناك معادلتان في التقاعد لتحديد حقوق الموظف التقاعدية<sup>5</sup>.

ويضم قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005 المشتركين من العاملين في القطاع الخاص ومؤسسات العمل الأهلي والمؤسسات غير الحكومية، ويعتبر القانون موحداً لأنظمة التقاعد المعمول بها في فلسطين. ويبلغ السن الإلزامي للخاضعين لهذا القانون للحصول على تقاعد شيخوخة (60) عاماً شريطة توفر (15) سنة خدمة مقبولة لأغراض التقاعد، وأن يكون المشترك قد سدد عنها جميع الاشتراكات. كما يمكن لموظف الخدمة المدنية المشمول في القانون الحصول على تقاعد مبكر بعد موافقة الهيئة واستكمال (15) سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن (55) سنة، وفي هذه الحالة، فإن الراتب التقاعدي وفقاً لنظام المنافع المحددة سوف ينخفض بمقدار (5%) حتى وصول سن التقاعد الإلزامي المحدد بستين سنة، ويمكن لقوى الأمن المشمولة في القانون الحصول على تقاعد مبكر غير منقوص بعد موافقة الهيئة وإكمال (15) سنة من الخدمة المحسوبة لأغراض التقاعد وبلوغ سن (50) سنة. ويحسب راتب التقاعد بناءً على متوسط رواتب آخر ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية المحسوبة لأغراض التقاعد، ويبلغ معامل المنفعة في معادلة احتساب الراتب التقاعدي 2%، أما معدل الاشتراك، فيبلغ: (7%+9%) حصة المشغل + حصة المشترك.

### قوانين تقاعد شاغلي المناصب السياسية

#### 1- القانون الأساسي المعدل للعام 2005

نص القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 في المادة 44 على "تحديد بقانون مخصصات رئيس السلطة الوطنية وتعييناته"، أما المادة 55 التي تم تعديل نصها الوارد في القانون الأساسي للعام 2003، فأصبحت على النحو التالي: تحدد مخصصات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس التشريعي والوزراء بقانون<sup>6</sup>.

#### 2- قانون واجبات وحقوق أعضاء المجلس التشريعي رقم 10 لسنة 2004

3. جرى تقديم بعض التعديلات المؤقتة على القانون سرت لفترة مؤقتة لغايات تسهيل إحالة أعداد من الموظفين إلى التقاعد.
4. قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959: يخص هذا القانون المشتركين من موظفي القطاع العام المدني العاملين في الضفة الغربية وتم تعيينهم قبل تاريخ 2000/01/01، وتدفع رواتبهم من الميزانية العامة والبالغ سنهم 45 عام فأكثر بتاريخ 2006/09/01. في هذا القانون، يبلغ سن التقاعد الوجوبي 60 سنة. أما السن الأدنى من سنوات الاشتراك للحصول على راتب تقاعدي أو تقاعد مبكر، فهي 15 سنة خدمة معتمدة لأغراض التقاعد. ويتم تحديد سقف الأجر الخاضعة للاقتطاع حسب قانون الخدمة المدنية ومحدد من قبل وزارة المالية. أما عن الفترة التي تدخل في معادلة احتساب الراتب، فهي متوسط راتب آخر ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية المحسوبة لأغراض التقاعد. ويبلغ معدل الاشتراك 2%. أما نظام التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964: يخص هذا القانون المشتركين من موظفي القطاع العام في السلطة الوطنية الفلسطينية وبلديات قطاع غزة وشركة توزيع الكهرباء في قطاع غزة. ويبلغ سن التقاعد الوجوبي حسب هذا القانون 60 سنة. أما التقاعد المبكر، فلا يعتبر السن محددًا لاستحقاق المعاش، حيث يستحق المنتفع معاشاً متى بلغت مدة خدمته 20 سنة. ويبلغ السن الأدنى من سنوات الاشتراك للحصول على راتب تقاعدي 20 سنة خدمة محسوبة لأغراض التقاعد، وانتهاء خدمة المنتفع لأحد الأسباب التالية: -1 سن التقاعد -2 الفصل من العمل -3 إلغاء الوظيفة. كما يحدد سقف الأجر الخاضعة للاقتطاع حسب قانون الخدمة المدنية في القطاع العام، ويعتمد متوسط راتب آخر ثلاث سنوات من الخدمة الفعلية المحسوبة لأغراض التقاعد، ويبلغ معامل المنفعة في معادلة احتساب الراتب التقاعدي 2.50%، ومعدل الاشتراك هو (10%+12.5%) حصة الحكومة + حصة المشترك.
5. ماجد الحلو. أبرز التعديلات على قانون التقاعد العام في فلسطين. بوابة فلسطين الاقتصادية، 26 آب 2018 <https://www.palestineconomy.ps/ar/Article/12912>
6. نصت المادة 55 من القانون الأساسي لسنة 2003 على أنه: يتقاضى عضو المجلس التشريعي مكافأة شهرية يحددها القانون. أما تعديل المادة الذي جاء في العام 2005 الذي استعاض عن كلمة مكافأة شهرية "بمخصصات" وهي عبارة فضفاضة، فهو يحقق الانسجام بين المرجعية الدستورية (القانون الأساسي) وقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والحكومة والمحافظين الصادر في العام 2004 الذي يعالج "المكافآت الشهرية ومستحقات التقاعد" أيضاً لهذه الفئات.

نصت المادة 17 من هذا القانون على الحقوق التقاعدية لأعضاء المجلس التشريعي على النحو التالي: دون المساس بالحقوق: 1. يستحق العضو أو وراثته من بعده مبلغاً يساوي 12.5% عن كل سنة قضاها في عمله بحد أقصى لا يزيد على 80% من المبلغ الإجمالي المحدد للمكافأة الشهرية مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور انتهاء عضويته في المجلس بانتهاء مدته أو بالوفاة أو العجز عن أداء مهامه أو الاستقالة. 2. لا يجوز الجمع بين المكافأة المذكورة في الفقرة (1) أعلاه وأي راتب أو مخصصات تقاعدية تصرف من حساب الخزينة العام.

### 3- قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004

#### - مكافآت ورواتب رئيس وأعضاء المجلس التشريعي

حدد القانون لرئيس المجلس التشريعي مكافأة شهرية قدرها (4000) أربعة آلاف دولار أمريكي وعضو المجلس مكافأة شهرية قدرها (3000) ثلاثة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. ونظم القانون أيضاً تقاعدهم، حيث يستحق رئيس المجلس وأعضاؤه أو وراثتهم من بعدهم مبلغاً يساوي (12.5%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها العضو في المجلس بحد أقصى لا يتجاوز (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للمكافأة الشهرية مربوطاً بجدول غلاء المعيشة وبحد أدنى 50%، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

#### - مكافآت ورواتب رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة<sup>7</sup>

حدد القانون لرئيس مجلس الوزراء راتباً شهرياً مقطوعاً قدره (4000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، كما نص على أنه يستحق أو وراثته من بعده مبلغاً يساوي (30%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

أما الوزير، فيتقاضى حسب القانون راتباً شهرياً مقطوعاً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويستحق الوزير أو وراثته من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد على (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة وبحد أدنى 50%، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

#### - مكافآت ورواتب المحافظين

لم يحدد القانون راتباً للمحافظ، بل نص على أن المحافظ يتقاضى راتباً شهرياً وفقاً لدرجته التي يحددها الرئيس في قرار تعيينه ويدفع له عن الفترة الممتدة من تاريخ مباشرته العمل وحتى انتهاء خدمته. ويستحق المحافظ وورثته من بعده مبلغاً يساوي (10%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها كمحافظ، وبحد أقصى لا يتجاوز (70%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة وبحد أدنى 50%، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة.

7. يقصد بأعضاء الحكومة الخاضعين لاحكام هذا القانون الوزراء الذين يؤدون اليمين الدستورية كجزء من تشكيل الحكومة، بمعنى الوزير فقط وليس من في حكمه من الوزراء الذين تنطبق عليهم أحكام الفئة الخاصة في قانون الخدمة المدنية.



#### 4 - قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم 18 لسنة 2005

نصت المادة (2) من القانون على أن رئيس السلطة يتقاضى مخصصاً شهرياً مقطوعاً قدره عشرة آلاف دولار أمريكي (10,000) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. أما المادة (3)، فنصت على أن رئيس السلطة يستحق بعد تركه منصبه مكافأة شهرية تساوي (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للمخصص الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، وفي حال وفاته يصرف كمعاش لأسرته وفقاً لأحكام قانون التقاعد. كما نصت المادة (4) على تطبيق أحكام هذا القانون على كل رئيس سلطة وطنية منذ نشأتها.

#### 5- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2007م بشأن تعديل قانون التقاعد العام رقم (07) لسنة 2005

استند هذا القرار في تعديلاته إلى القوانين ذات العلاقة في التقاعد العام ومن بينها قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م. وقد استحدثت المادة 12 في التعديل لتنظم تقاعد أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، حيث نصت على تولي هيئة التقاعد العام احتساب المستحقات التقاعدية لأعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين وفقاً لأحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م واحتساب المستحقات التقاعدية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وفقاً لأحكام قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (18) لسنة 2005م. كما نصت على أن الخزينة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية تتولى دفع المستحقات التقاعدية للمشمولين في الفقرة (ب) من هذه المادة. وأتاح التعديل لهذه الفئات الجمع بين كافة المدد السابقة لشغل هذه المراكز، وحظر عليهم الجمع بين تلك المستحقات وأي معاش أو راتب أو تقاعد من أي نظام تقاعد آخر وذلك خلافاً لما كان منصوصاً عليه في قانون مكافآت ورواتب النواب وأعضاء الحكومة والمحافظين. كما نص على أن توزيع الراتب التقاعدي في حال الوفاة على الورثة وفقاً للجدول الوارد في قانون التقاعد رقم 7 لسنة 2005 المعدل.

#### 6- قرار بقانون رقم (4) لسنة 2015 بشأن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004 وبتنسيب من مجلس الوزراء بتاريخ 2015/03/03.

تم تعديل المادة 13 من القانون الأصلي ولكن دون الاستناد إلى مواد قرار بقانون التقاعد لسنة 2007 لتصبح على النحو الآتي: "يجوز لرئيس المجلس أو عضو المجلس أو رئيس الوزراء أو الوزير أو المحافظ الجمع بين المستحقات التقاعدية المنصوص عليها في هذا القانون مع أي مستحقات تقاعدية أخرى، على أن يصرف الراتب التقاعدي الأعلى، وتتولى الجهة المختصة قانوناً بالتقاعد تنظيم وتنفيذ كل ما يتعلق بالحقوق التقاعدية".

التعديل هو إلغاء سقف الحد الأعلى المنصوص عليه في القانون وهو 80% أي الاستعاضة عن: (بما لا يتجاوز الحد الأعلى في هذا القانون) (ب) على أن يصرف الراتب التقاعدي الأعلى).

#### 7- قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004

حددت المادة (6) من القرار بقانون وهي تعديل للبند 3 من المادة (10)<sup>8</sup> من القانون الأصلي الحقوق المالية لرئيس الديوان عن إشغال المركز وفقاً لما يلي:

أ. يتقاضى رئيس الديوان راتباً يعادل الراتب المخصص للوزراء، ويتمتع بالامتيازات الممنوحة لهم.

8. ينص البند 3 من المادة 10 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية على: يحدد الراتب والحقوق المالية الأخرى لرئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي وينشر القرار في الجريدة الرسمية.

ب. يستحق رئيس الديوان أو وراثته من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الديوان بعد أقصى لا يتجاوز (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري، مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة كاملة.

ج. استثناءً من أحكام البندين (أ، ب) من هذه الفقرة، يجب ألا يقل الراتب التقاعدي لرئيس الديوان عن (50%) من الراتب الشهري، أيًا كانت المدة التي قضاها في المنصب.

د. يعامل رؤساء الديوان السابقون وكأنهم عملوا وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون وتطبق عليهم أحكامه.

#### 8- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017 بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006

عدل القرار بقانون المادة 14 من قانون المحكمة الدستورية لتصبح على النحو التالي:

- يستحق قضاة المحكمة أو وراثتهم، حال تقاعدهم، راتباً تقاعدياً بواقع (12.5%) عن كل سنة قضاها في الخدمة بما لا يقل عن (50%) ولا يزيد على (70%) من الراتب الإجمالي، وبما لا يجحف بحقوق القضاة السابقين.
- لا تطبق أحكام الفقرة (1) من هذه المادة، على قاضي المحكمة في حال الاستقالة أو عقوبة العزل، ويستحق مكافأة نهاية الخدمة وفقاً للقوانين ذات العلاقة النافذة.
- لا يجوز لرئيس المحكمة وأعضاؤها الجمع بين المكافأة والراتب الشهري، أو أي مكافأة أو راتب تقاعدي آخر من الخزينة العامة.
- في حال وفاة قاضي المحكمة، يتم توزيع الراتب التقاعدي حسب الجدول الملحق بقانون التقاعد العام النافذ.
- تتحمل الخزينة العامة كافة الرواتب والمستحقات التقاعدية المتعلقة برئيس المحكمة ونائبه وأعضائها.

إن التشريعات المتعلقة بضمان راتب المتقاعدين في الخدمة العامة تحدد شروط وأسس الشراكة لتأمين ذلك، وتعكس نسب المساهمة طبيعة علاقة الفئات المستفيدة بالدولة، وهي علاقة تعاقدية تقوم على مبدأ التكافل في دفع مستحقات بنسب يحددها القانون. بينما شاغلو المناصب السياسية مثل (عضو مجلس تشريعي، ووزير) على وجه الخصوص، تربطهم بالدولة علاقة تعاقد مختلفة، فهم ليسوا موظفين وإنما يؤدون وظائف مؤقتة ذات طابع سياسي، ولذلك اصطلح على ما يتقاضونه من مخصصات نتيجة مناصبهم بالمكافأة وليس راتباً شهرياً، ولذلك فهم لا يشاركون في صندوق التقاعد العام ولا يلتزمون بدفع مساهمات أو أقساط، كما تبين أثناء استعراض التشريعات، حيث يحصل النائب أو الوزير الذي يقضي بعد أقصى مدة أربع سنوات في منصبه على راتب تقاعدي "ورثته من بعده" دون أية مساهمة وفقاً لنصوص القانون.

أما فئة المحافظين، فعلاقتهم بالدولة أشبه بالموظف العام المدني<sup>9</sup>، حيث يخضع شاغلو هذه المناصب بدرجاتهم لقانون الخدمة المدنية ضمن (الفئة العليا - الفئة الخاصة)<sup>10</sup> ودون تحديد مدة خدمتهم، كما هو الحال في النواب والوزراء، بأربع سنوات، وإن لم تجر إحالة المحافظ إلى التقاعد، فهو يبقى في منصبه، ومع ذلك، قام المشرع الفلسطيني بضمهم إلى هذا القانون<sup>11</sup>. ومنذ فترة طويلة، توجد محاولات لتطوير قانون خاص يحدد طبيعة عمل المحافظين وموقعهم في هرمية

9. يذكر أن تعيين المحافظين كان يجري حسب نظام التشكيلات الإدارية للعام 1966 المادة 5:

«يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية وبصدور إرادة ملكية سامية». المادة 9 نصت على أن يستأذن المحافظ وزير الداخلية عند مغادرة منطقة عمله، كما كان منصب المحافظ يسمى وظيفة، وهناك المادة رقم 10 التي تنظم شغور وظيفة المحافظ.

10. نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين على أن تعيين المحافظ وإعفاءه من منصبه يصدر بقرار من رئيس السلطة بدرجة \_\_\_\_\_، وأبقى القرار على الدرجة مفتوحة، ولكن درجت العادة على تعيين المحافظين في الفئات الواقعة بين العليا أو الخاصة حسب قانون الخدمة المدنية.

11. عزمي الشيباني، نائب سابق في المجلس التشريعي الأول، مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/28.

الدولة، مثل مشروع قانون التشكيلات الإدارية المقرر من المجلس التشريعي الأول بالقراءة الثانية، ولكنه لم يصادق عليه من قبل الرئيس حتى تاريخه.

من جهة أخرى، يلاحظ على قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين أنه لم يتضمن ضوابط خاصة لتنظيم حالات الإخلال بشروط التقاعد من أحد الطرفين (شاغلي المناصب السياسية والدولة) كما هو الحال في بعض التجارب الدولية، فعلى سبيل المثال، نص قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته الصادرة في العام 2010 على مجموعة من الضوابط التي يفقد فيها الموظفون والمتقاعدون الخاضعون لقانون التقاعد العام حقهم في التقاعد في حال صدور حكم عليهم بحكم قطعي من محكمة مختصة لارتكابه جرائم تم تحديدها في القانون، مؤكداً على تطبيق هذه الضوابط على فئة الوزراء والنواب أيضاً<sup>12</sup>.

وفيما يتعلق بتعديل قانون الرقابة المالية والإدارية، فقد أشار مدير عام الديوان إلى أن التعديل هو عبارة عن معالجة مقترحة من قبل الحكومة لرؤساء الديوان وخاصة السابقين، وهو نافذ وما زال سارياً بالنسبة لرؤساء الديوان السابقين، مؤكداً في هذا السياق أن ديوان الرقابة يرى أن حسن إدارة المال العام والحد من التكاليف يقتضيان عدم منح أشخاص مبالغ رواتب تقاعدية تصل بأقصاها إلى 80% عن مدد خدمة قصيرة، ومشيراً أيضاً إلى أن ديوان الرقابة أثار نقاشاً وتوجهاً داخلياً يقوم على ضرورة أن يعيد المشرع النظر في كافة القوانين التي تعالج تقاعد بعض الفئات بشكل مغاير لما ينطوي عليه مفهوم التقاعد العام، بما في ذلك إعادة النظر في المادة الناظمة للحقوق التقاعدية لرئيس الديوان والسير باتجاه الإدارة الحسنة لأموال الخزينة عبر نظام المكافآت لمدد محدودة، خدمة لإدارة أموال الخزينة بكفاءة وفاعلية<sup>13</sup>.

## بيئة التشريع وفلسفته:

ضمن منهجية إعداد التقرير، تم أخذ رأي مشرع كان مع مشروع القانون آنذاك وآخر كان ضده، لإعطاء صورة عن طبيعة النقاش الذي جرى في المجلس التشريعي بهدف التعريف ببنية المشرع وفلسفته في حينه.

أشار عضو المجلس التشريعي الأول د. سعدي الكرنز وهو النائب الذي تقدم بمشروع القانون في العام 2004 إلى المجلس التشريعي إلى أن هذا القانون جاء في مرحلة ضغوطات باتجاه عقد انتخابات تشريعية جديدة، فكان لا بد من عمل قانون يحفظ الحقوق المالية لأعضاء المجلس آنذاك ويضمن لهم حياة كريمة بعد انتهاء ولاية المجلس خاصة في ظل انقطاعهم عن أعمالهم السابقة لعضويتهم في المجلس، كما أضاف أنه كان لا بد من قونة مصروفات أعضاء المجلس انسجاماً مع أحكام قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية<sup>14</sup> الذي ينص في المادة (6) على: تؤدي جميع الإيرادات والمقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العام وتدخل ضمن الموازنة العامة ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك، ولا يخصص أي جزء من الأموال العامة أو ينفق منها لأي غرض مهما كان نوعه إلا بقانون<sup>15</sup>.

وأشار إلى أن لجنة الموازنة أخذت بتجارب بعض الدول في هذا المجال، وقدمت صيغة تتناسب مع الوضع المالي للسلطة. أما فيما يتعلق بالهدف من عدم إلزام الخاضعين للقانون بالمساهمة من مكافآتهم لصالح التقاعد المخصص لهم في القانون، فقد أضاف الكرنز أن القانون تمت صياغته في مرحلة متأخرة من ولاية المجلس الأول، أي بعد قرابة التسع

12. نصت المادة (26) تعديل رقم ( ) 2من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959 وتعديلاته على: يفقد نهائياً الحق في راتب التقاعد أو المكافأة - كل موظف أو متقاعد حكم عليه بحكم قطعي من محكمة مختصة لارتكابه أيًا من الجرائم التالية التي تقع خلافاً لأحكام القوانين والنصوص المبينة أدناه وأي تعديلات تطرأ عليها أو تحل محلها: 1- جرائم الخيانة الواقعة على أمن الدولة الخارجي المنصوص عليها في المواد (107-117) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. 2- جرائم التجسس الواقعة خلافاً لأحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50) لسنة 1971. 3- الجرائم الواقعة على أمن الدولة الداخلي المنصوص عليها في المواد (135-149) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960. ب- كل موظف حكم عليه بحكم قطعي بالحبس من محكمة مختصة إذا ارتكب أيًا من الجرائم التالية: 1- جرائم الاختلاس والسرقة للأموال العامة. 2- جرائم التزوير في الأوراق الرسمية. ج- تشمل الجرائم المبينة في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة الشروع فيها، كما تشمل الشريك والمحرض والمتدخل فيها. د- تتقاضى عائلة الموظف في أي من الحالات المبينة في الفقرات (أ) و(ب) و(ج) من هذه المادة حصتها في راتب تقاعده كما هو مبين في هذا القانون خلال مدة سجنه، وتقطع عند إطلاق سراحه كما تعاد إليها عند وفاته. هـ- تسري أحكام هذه المادة على الوزير وعضو مجلس الأمة.

13. جفال، جفال. مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، في ورشة عمل نقاش مسودة هذه التقرير المنعقدة في مؤسسة أمان بتاريخ 2019/11/26.

14. قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.

15. سعدي الكرنز. عضو المجلس الأول «مقدم مشروع القانون». مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/26.

سنوات، فكان من الصعوبة بمكان النص على نسب مساهمة وتطبيقها بأثر رجعي على الخاضعين له. كما أضاف أن نية المشرع آنذاك كانت نفاذ القانون على المجلس الحالي (أي الأول) وترك تعديل القانون للبرلمان اللاحق أو الحكومات اللاحقة، ويرى الكرنز أنه من غير الجائز صياغة قانون لخدمة مرحلة معينة وعدم نفاذه على الفئات اللاحقة وإلا اعتبر تضارب مصالح. كما أشار إلى أن مشروع القانون جرى نقاشه في سياق خطاب الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام 2004 الذي كان أحد أهم بنوده الوصول إلى نظام ضمان اجتماعي شامل، على أن يتم البدء بتنفيذ التوسع في قاعدة قانون التقاعد العام ليشمل فئات من خارج الوظيفة الحكومية والتدرج إلى الوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي، وبالتالي فالفئات الخاضعة لهذا القانون ستخضع تلقائياً لنظام الضمان الاجتماعي، وهذه هي نية المشرع آنذاك<sup>16</sup>.

من جهته، أشار د. عزمي الشعبي عضو المجلس التشريعي الأول وهو يعتبر من معارضي نفاذ القانون آنذاك إلى أنه جرت العادة والعرف في المؤسسات العامة التي لها سلطة إعداد القرارات أو التشريعات التي تترتب عليها مكاسب أو امتيازات مالية تتعلق بأصحاب القرار، ولتجنب تضارب المصالح، فإن القرار الذي يؤخذ لا يسري على صانعي القرار وإنما يسري على المجموعة اللاحقة لهم، بمعنى أنه حتى لو أخذ المجلس التشريعي الأول القرار بإقرار القانون، كان يجب أن يسري على البرلمان اللاحق له، هذا من ناحية المبدأ العام وبعيداً عن تفاصيل القانون والامتيازات الواردة فيه. أما في معرض نقاش تخصيص رواتب تقاعدية بسبب انقطاع النواب عن أعمالهم السابقة أثناء الدورة التشريعية، قال الشعبي إنه كان من الأجدر عمل دراسة لقياس الأضرار المترتبة عن الانقطاع عن العمل آنذاك، والاستعاضة عن تطبيق القانون على نواب المجلس بصرف مكافآت نهاية خدمة لهم على سبيل المثال. كما أشار إلى أن أي تشريع تترتب عليه نفقات مالية طويلة الأمد يجب أن يستند إلى دراسات إكتوارية ولا يُكتفى بالاستناد إلى بعض التجارب الدولية، وهذا ما لم يجرِ العمل به في هذا القانون أو لم يطلع عليه النواب آنذاك<sup>17</sup>.

16 الكرنز. المصدر السابق.  
17 الشعبي، مصدر سابق.

# مستوى الرواتب والرواتب التقاعدية التي يتقاضاها شاغلو المناصب السياسية وانعكاساتها على خزينة الدولة

أشار مساعد رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية محمد أبو رحمة إلى أن قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين يطبق على الفئات الخاضعة له بشكل متكامل، وحيث إن هذا القانون أعفى هذه الفئات من المساهمة، فإن صندوق التقاعد أو التأمين والمعاشات لا يتحمل أية أعباء مالية ناتجة عنه بسبب عدم مساهمة الخاضعين له في تقاعدهم، وإنما يجري صرف رواتبهم التقاعدية من خزينة الدولة مباشرة. وعلى الرغم من النص الواضح في القوانين واللوائح التنفيذية ذات العلاقة<sup>18</sup> على دور هيئة التقاعد في تنظيم ملفات متقاعدي هذه الفئات واحتساب تقاعدهم وتحويلها لوزارة المالية، إلا أن الهيئة لا تقوم بهذا الدور، حيث أشار أبو رحمة إلى أن 20 نائباً من نواب المجلس المتقاعدين فقط تقدموا للهيئة باستكمال ملفاتهم للتقاعد، أما باقي المنتفعين، فتسير إجراءاتهم مباشرة من وزارة المالية دون المرور عبر الهيئة<sup>19</sup>.

وقد أشار مسؤول النظم المالية في وزارة المالية إلى أن الوزارة تستمر في صرف الرواتب التقاعدية من منطلق عدم جواز وقف أي راتب، بمعنى أن الراتب التقاعدي تحتسبه الوزارة مبدئياً حسب القانون وتصرفه للمنتفعين إلى حين وصول ملفاتهم من هيئة التقاعد<sup>20</sup>.

وتتراوح رواتب الوزراء ورؤساء الحكومة ونواب المجلس التشريعي والمحافظين بين 3000 دولار و4000 دولار، وبرواتب تقاعدية تصل إلى حد أعلى 80% من الراتب وحد أدنى 50% من الراتب، بغض النظر عن المدة التي قضاها المسؤول في منصبه. ويشار إلى أن هذه الرواتب تصرف بالدولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة، وقد أوضح الدكتور الكرنز أنه عند البدء بتنفيذ القانون، تم الاتفاق مع الحكومة على تثبيت سعر الصرف من الدولار إلى «الشيقل وهو العملة المتداولة» على 4.2<sup>21</sup> شيقل، وهو من أعلى نسب الصرف التي مر بها الدولار مقابل الشيقل.

18 انظر قانون التقاعد العام المعدل لسنة 2007 والقرار بقانون رقم 4 لسنة 2015 بشأن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004 وقرار مجلس الوزراء رقم 136 لسنة 2007 باللائحة التنفيذية لاحتساب المستحقات التقاعدية لأعضاء المجلس التشريعي والوزراء والمحافظين ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

19 محمد أبو رحمة. مساعد رئيس هيئة التقاعد. مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/23.

20 محمد هرشة. مدير دائرة النظم المالية في وزارة المالية. مقابلة بتاريخ 2019/9/26.

21 الكرنز، مصدر سابق.

## عدد المستفيدين من القانون وقيمة رواتبهم التقاعدية وأثرها على خزينة الدولة

أما فيما يتعلق بعدد المستفيدين من المنافع التقاعدية من فئة الأشخاص الذين سبق أن شغلوا مناصب سياسية كالوزراء والنواب والمحافظين، وقيمة رواتبهم التقاعدية، فهي موضحة في الجدول رقم (1) كما تم الحصول عليها من هيئة التقاعد:

جدول رقم (1)

الرقم	الفئة المستفيدة	عدد المتقاعدين الفعليين	متوسط الرواتب الشهرية با لشيقل
1.	أعضاء المجلس التشريعي الثاني	81	858.880,00 <sup>1</sup> *
	أعضاء المجلس التشريعي الأول	58	568.125,92
	المحافظون	28	182.403,44
	الوزراء	94	602.836,17
	المجموع	261	2.212.244
			(26.546.928 سنوياً)

المصدر: هيئة التقاعد، 2019.

تم الحصول على هذه البيانات من هيئة التقاعد، وهي معدة حتى نهاية شهر 2/2019، وقد تم جمعها كما أفادت الهيئة بالاستناد إلى البيانات المتوفرة من وزارة المالية، علماً أن وزارة المالية لم تقم بتزويد الباحثة بالبيانات المطلوبة لإعداد الدراسة.

يشير الجدول رقم (1) إلى أن تكلفة الرواتب التقاعدية الشهرية لأعضاء المجلس التشريعي الأول والثاني هي قرابة مليون وأربعمئة وسبعة وعشرين ألف شيقل (1.427.005,92 شيقل). أما المحافظون، فتبلغ قيمة رواتبهم التقاعدية قرابة مئة وثلاثة وثمانين ألف شيقل (182.403,44 شيقل)، وتبلغ قيمة ما يتقاضاه الوزراء المتقاعدون شهرياً ستمئة وثلاثة آلاف شيقل تقريباً (602.836,17 شيقل)، وبذلك تصبح التكلفة السنوية من خزينة الدولة للمتقاعدين من شاغلي المناصب السياسية المحددة في قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة قرابة نحو 26.5 مليون شيقل (ستة وعشرين مليوناً وخمسمئة وسبعة وأربعين ألف شيقل).

تجدر الإشارة إلى أن واقع الانقسام السياسي عكس نفسه على العدد الحقيقي للمتقاعدين من الفئات المشار إليها باتجاه تقليص العدد، لذلك من المتوقع أن يكون الرقم الحقيقي يفوق الأرقام الواردة في الجدول.

كما أن الواقع السياسي منذ إنشاء السلطة، الذي عكس نفسه على عدم انتظام الانتخابات التشريعية كما نص عليها القانون الفلسطيني بواقع مرة كل 4 سنوات، ساهم في إفراز الأرقام الواردة أعلاه، التي نتجت عن انتخاب برلمانين، امتدت ولاية الأول منهما قرابة العشر سنوات، والذي جرى انتخابه في المرحلة الانتقالية التي نص على مدتها في اتفاقية أوسلو بواقع أربعة أعوام، إلا إنها امتدت لعشرة أعوام، وامتدت ولاية المجلس معها أيضاً. أما ولاية المجلس الثاني، فقد امتدت قرابة اثني عشر عاماً بفعل الانقسام وعدم إجراء الانتخابات العامة التي تعني فعلياً مدة 3 مجالس تشريعية كما حددها قانون الانتخابات.

أما الواقع المالي الحقيقي الذي كانت ستتكبده خزينة الدولة في حال لو افترضنا انتظام الانتخابات العامة، فيظهر من خلال الجدول رقم (2) الذي يقدم حساباً افتراضياً مستنداً إلى قانون الانتخابات من حيث المدة وعدد النواب ومعادلة

احتساب التقاعد للنواب بعد انتهاء ولاية كل مجلس تشريعي<sup>\*22</sup>:

جدول رقم (2)

رقم المجلس	عدد النواب	متوسط الرواتب التقاعدية السنوي منذ نهاية ولاية كل مجلس حتى نهاية العام 2018 بالدولار
المجلس الأول امتدت ولايته منذ العام 1996-2006	88	\$ 30.412.800 <sup>**2</sup> 133.816.320 شيقل
المجلس الثاني مدة الولاية حسب قانون الانتخابات منذ العام 2006-2010	132 <sup>***</sup>	\$ 19.008.000 83.635.200 شيقل
المجلس الثالث مدة الولاية حسب قانون الانتخابات منذ العام 2010-2014	132	\$ 9.504.000 41.817.600 شيقل
المجلس الرابع مدة الولاية حسب قانون الانتخابات منذ العام 2014-2019	132	
المجموع	352	\$ 58.924.800 259.269.12 شيقل

المصدر: تجميع من قبل الباحثة بالاعتماد على النصوص القانونية.

يظهر الجدول رقم (2) التكلفة الحقيقية لما يكلفه أعضاء المجلس التشريعي فقط في حال انتظام الانتخابات منذ إقرار القانون، والتي تشكل قرابة تسعة وخمسين مليون دولار (58.924.800 دولار) من نفقات خزينة الدولة. أما فيما يتعلق بعدد الحكومات والمحافظين، فمن الصعب توقع عددها وقياس أثرها على الخزينة، حيث إن القانون لا يحدد مدة الحكومة الواحدة، لذلك لم تقدم الدراسة تصوراً لعدد وتكلفة تقاعد الحكومات والمحافظين، واكتفت بما هو واضح في القوانين.

22 هذه الأعداد والأرقام افتراضية في حال أن أعضاء كل مجلس هم أعضاء جدد ولم يتكرر انتخابهم في مجالس أخرى.

## الإشكاليات:

يقوم هذا القانون على التمييز بين شاغلي المناصب السياسية وباقي فئات العاملين في الدولة، إلى جانب غياب مبدأ التكافل (المساهمات) بين المنتفع والدولة، الذي يعتبر من مقومات أنظمة التقاعد أو الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى تطبيقه على الفئة المشرعة والخاضعة له من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا خلافاً لما جرت عليه الأعراف البرلمانية التي تقوم بالتشريع للدورات اللاحقة لها منعاً للوقوع في تضارب المصالح.

إن حجم المبالغ المخصصة للرواتب التقاعدية لشاغلي المناصب السياسية يؤثر على حجم نفقات الخزينة العامة خاصة في ظل الوضع المالي المتردي الذي تمر به الدولة منذ سنوات، بسبب تقليص نسبة المساعدات والمنح الخارجية، وارتفاع نسبة العجز في الموازنة العامة، خاصة أن ارتفاع نسب الخاضعين لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين سيساهم في زيادة نفقات الخزينة، ما سيدفع بالحكومة مستقبلاً إلى اتباع سياسات مالية جديدة لتعويض العجز، التي ستكون أحد أهم آلياتها رفع الضرائب على المواطن الذي سيتحمل التكلفة.

كما تشير مراجعة الأرقام المتعلقة برواتب شاغلي المناصب السياسية إلى أن سعر صرف الدولار تم تثبيته على 4.4 شيقل منذ نفاذ القانون وحتى تاريخه. وهذا يعتبر إجراء غير قانوني لا أساس له في القانون أو قرارات مجلس الوزراء التي تمت مراجعتها بهذا الخصوص، بل إنه اتفاق جرى اعتماده عرفاً منذ نفاذ القانون.

من جهة أخرى، يرى الدكتور عزمي الشعيبي عضو المجلس التشريعي الأول أن الضرر الواقع بسبب هذا القانون لا يتوقف على ميزات الراتب الشهري التقاعدي للخاضعين لهذه القوانين وعدم العدالة مع الخاضعين لقوانين التقاعد في فلسطين، بل يتعداها إلى الإخلال بمبدأ العدالة بين الأجيال، ذلك أن فكرة الصناديق التقاعدية تقوم على أن المتقاعد يستفيد من الأموال التي ساهم بها في الصندوق، أما في حال تحميل راتبه التقاعدي مستقبلاً على الخزينة التي تعتمد على الإيرادات الضريبية التي تجمعها الحكومات من دافع الضريبة من الجيل الجديد، فسيؤدي إلى تقليص الخدمات المدعومة من الحكومة، لذلك عندما تزيد متطلبات التقاعد من الفئات الخاضعة للقانون التي تعتمد على الخزينة وليس على صندوق التقاعد، وتتراكم متطلبات دفع التقاعد، فإنه يحدث خلل في العدالة الاجتماعية، بمعنى أن الجيل الحالي سيستمر في الاستفادة من أموال الخزينة إلى أن يحصل تراكم وعجز فيها يؤدي إلى رفع الضرائب التي لن تكون في الفترة الحالية فحسب، بل ستطال الجيل القادم، وبالتالي يصبح الجيل القادم هو من يسد فاتورة رواتب التقاعد لهذا الجيل، ما يعني أن الجيل الحالي يضمن استقراره وتقاعده المالي على حساب الجيل القادم. فالعدالة الاجتماعية بين الأجيال تقوم على أن الجيل الذي يدفع هو من يستفيد من الأموال التي يدفعها، وهذه هي المبررات التي أدت إلى نشوء فكرة الصندوق التقاعدي وليس الاعتماد على الخزينة العامة لدفع ضريبة لتسديد فواتير الجيل الحالي، ما يشكل ظلماً اجتماعياً<sup>23</sup>.

إن صناديق التقاعد وأنظمة الضمان الاجتماعي تخلق عدالة اجتماعية بين الأفراد والأجيال، بينما الاعتماد على الخزينة العامة يخلق عدم إنصاف وخللاً في منظومة العدالة، بحيث إن الأجيال الحالية تعيش استقرارها المالي على حساب استقرار الأجيال القادمة.

ولعل أفضل مثال على هذه الحالة ما حصل في الأردن، حيث شهدت حراكاً اجتماعياً سياسياً بسبب إشكاليات وتبعات منها تقاعد النواب والوزراء. وقد أشار مقرر اللجنة المالية في مجلس نواب أردني سابق إلى «أنه بوجود 1500 وزير سابق من الذين خدموا في 97 حكومة مرت على الأردن، فإن الراتب التقاعدي الذي يبلغ 3000 دينار شهرياً يصل

23 الشعيبي، مصدر سابق.



إلى 4.5 مليون دينار في الشهر، ما يعني أن المبلغ الذي تدفعه الخزينة لهم سنوياً يصل إلى 54 مليون دينار<sup>24</sup>، ورأى مقرر اللجنة المالية أن عملية الإصلاح وإنقاذ الموازنة في الأردن لا تنطبق على النواب وحدهم الذين تم إخراجهم من فئة الخاضعين لقانون التقاعد المدني، فبقاء امتيازات الوزراء فيه استنزاف غير عادل للموازنة القائمة موارد على الضرائب والمساعدات الأجنبية، التي وصل العجز فيها إلى نحو مليار دينار أردني على الأقل. ويؤكد المراقبون الذين يتبنون فكرة إلغاء تقاعد الوزراء في الأردن، أنه إذا كانت فكرة إلغاء تقاعد النواب توفر على الموازنة ملايين الدنانير، فإن إلغاء تقاعد الوزير سيوفر عشرات الملايين من الدنانير على موازنة مهلهلة ذات عجز مالي خيالي، خاصة في ظل سرعة تغيير الحكومات الأردنية، فهي لا تدوم أكثر من سنة أو سنتين؛ وبالتالي فإن إبقاء تقاعد الوزراء بشكله الحالي الذي يعطي «الميزة غير العادلة للوزراء»، يشكل إرهاقاً للموازنة، التي تعطي الوزير راتباً تقاعدياً ضخماً؛ لمجرد أنه اشترك في حكومة ما، ولو ليوم واحد؛ ما يشكل حالة استثنائية فيها ظلم وعدم عدالة<sup>25</sup>.

تعتبر التجربة الأردنية مثلاً حياً لما ستؤول إليه الأمور في الخزينة الفلسطينية إذا استمر العمل بتخصيص رواتب تقاعدية بالنمط والأسلوب الحالي تصرف من خزينة الدولة، خاصة في ظل تشابه الظروف المحيطة من التراجع في حجم المساعدات الخارجية، والعجز الذي تعاني منه الخزينة الفلسطينية، ناهيك عن الحصار المالي الإسرائيلي الذي تمارسه حكومة الاحتلال.

وقبل الانتقال إلى الاستنتاجات الخاصة بموضوع تقاعد شاغلي المناصب السياسية في فلسطين، فيما يلي استعراض لبعض النماذج الدولية في التعامل مع حقوق نهاية خدمة شاغلي المناصب السياسية من باب الاطلاع على موقع التجربة الفلسطينية من هذه التجارب، حيث لم يقتصر موضوع معالجة الحقوق المالية لشاغلي المناصب السياسية بعد شغور مناصبهم على دولة دون أخرى، بل إن غالبية الدول عالجت هذا الموضوع ولكن بطرق مختلفة كما يتضح في الحالات التالية:

في التجربة الأمريكية، يبلغ الراتب السنوي لعضو الكونغرس الأمريكي 174 ألف دولار ابتداءً من العام 2006 تخصص منها نسبة 1.3 بالمائة للتقاعد و «6.2%» للتأمين الصحي، ليصل حجم الاستقطاع الكلي سنوياً كضرائب إلى «3» آلاف دولار، وليصل مجموع ما يتقاضاه النائب الأميركي نحو «13.162» ألف دولار شهرياً. وفي فرنسا، تبلغ المكافأة الشهرية للنائب الفرنسي «5200» يورو، أي نحو «6.500» دولار شهرياً، وذلك بعد احتساب استقطاعات التقاعد والتأمين الصحي<sup>26</sup>.

وفي النموذج الألماني، عالج المشرع التعويضات المتعلقة بنهاية الخدمة في البرلمان أو الحكومة، بما سماه التعويض عن الفترة الانتقالية، وهي التعويضات التي تصرف لأعضاء الحكومة أو البرلمان عند انتهاء مدة تواجدهم داخل هاتين المؤسساتين. أما بالنسبة للوزراء، فتصرف هذه التعويضات لمدة لا تقل عن 6 أشهر ولا تتجاوز السنتين، فيحصل الوزير/ة في الأشهر الثلاثة الأولى على تعويض يساوي الأجرة التي كان يتلقاها كوزير(ة). وذات الشيء فيما يخص أعضاء البرلمان، على ألا تتجاوز فترة صرف هذه التعويضات 18 شهراً. أما التقاعد، فيصرف فقط عند بلوغ السن القانونية المحددة للتقاعد، وهي سن الثالثة والستين، وهو ما يطبق على جميع المواطنين. أما الغاية من هذه التعويضات عن الفترة الانتقالية، فهي تسهيل الطريق أمام الأعضاء السابقين للبرلمان والحكومة من أجل العودة إلى أعمالهم أو وظائفهم العادية من جديد بعد فترة انقطاعهم عنها<sup>27</sup>.

أما بالنسبة للتجربة البحرينية، فقد وافق مجلس الشورى في شهر أكتوبر من العام 2018 بالصورة النهائية على المرسوم بقانون رقم (45) لسنة 2018م بشأن نظام تقاعد الوزراء ومن في حكمهم، ومكافآت تقاعد أعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية<sup>28</sup>، على أن يتم منح مكافأة تقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب ومجلس أمانة العاصمة والمجالس البلدية، بما يعادل آخر مكافأة شهرية له عن كل سنة كاملة من سنوات

24 النائب يوسف القرنة في مقال بعنوان «تقاعد رؤساء الوزراء والسابقين يكلف الخزينة 54 مليون دينار سنوياً»، على موقع وكالة زاد الأردن الإخبارية <http://www.jordanzad.com/print.php?id=100561>

25 تقاعد رؤساء الوزراء والسابقين يكلف الخزينة 54 مليون دينار سنوياً، على موقع وكالة زاد الأردن الإخبارية <http://www.jordanzad.com/print.php?id=100561>

26 مصطفى التاجي. كم يتقاضى عضو مجلس النواب. 2018 على رابط <http://iefoundation.net/archives/9431>

27 عزيز فرحات. السياسة كمهنة، من التعويض إلى التقاعد.. ألمانيا نموذجاً. 2018. على رابط <https://arabicpost.net/opinions/2018/09/07/>

28 الشورى يوافق على التعديل الدستوري ومراسيم التوازن المالي وضريبة القيمة المضافة 8/10/2018 على الصفحة الرسمية لمجلس الشورى [http://www.shura.bh/ar/MediaCenter/News/CouncilNews/PublicSessions/Pages/8-10-2018\(1\).aspx](http://www.shura.bh/ar/MediaCenter/News/CouncilNews/PublicSessions/Pages/8-10-2018(1).aspx)

عضويته، على أن تتكفل الميزانية العامة للدولة بتخصيص الموارد الكافية لتمويل مكافأة التقاعد المشار إليها. ونص المرسوم في مادته الخامسة على أيلولة أموال وحقوق والتزامات صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلسي الشورى والنواب والمجالس البلدية إلى الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي التي تتولى إدارة هذه الأموال واستثمارها، على أن تلتزم الهيئة بأداء المعاشات التقاعدية المقررة للأعضاء الذين انتهت مدة عضويتهم قبل العمل بأحكام هذا القانون والمستحقين عنهم.<sup>29</sup> أما «الوزراء»، فينص مرسوم القانون على أن يكون لهم ومن في حكمهم نظام خاص للتقاعد يصدر بمرسوم ملكي في وقت لاحق.<sup>30</sup>

وفي الأردن، يخضع الوزراء لقانون التقاعد العام رقم (34) لسنة 1959، وتعديلاته بالقانون المؤقت المعدل رقم (10) لسنة 2010 كباقي موظفي الدولة، لكن مع بعض القيود وبعض الامتيازات التي ميزهم بها القانون عن باقي فئات الموظفين مع الحفاظ على فروقات معقولة بين رواتب الخاضعين للقانون كافة، فقد نص تعديل القانون الصادر في العام 2010 على أن الوزير يكتسب حق التقاعد عند اعتزاله الخدمة الوزارية سواء بالاستقالة أو بالإقالة، بشرط أن يكمل سبع سنوات خدمة مقبولة للتقاعد، وإذا نقصت خدمة الوزير الفعلية عن سبع سنين، وكان قد أتم ست سنوات، فتحسب الفترة التي تزيد على الست سنوات والتي تتجاوز الستة أشهر سنة كاملة لغاية إكمال سبع سنين فقط، بشرط أن تدفع العائدات التقاعدية عن المدة المضافة لإكمال السنة. ويجري حساب تقاعد الوزير على أساس ضرب عدد أشهر خدمته المقبولة للتقاعد في أعلى راتب وزاري تقاضاه عن خدمته الوزارية، ويقسم حاصل الضرب على ثلاثمائة وستين، على ألا يتجاوز راتب التقاعد راتبه الشهري الأخير في أية حالة من الحالات، ويستفيد من أحكام هذه المادة من كان وزيراً عند نفاذ أحكام هذا القانون. أما فيما يتعلق بالنواب، فقد اعتبر التعديل على القانون أن مدة العضوية في مجلس الأمة هي من الخدمات غير المقبولة للتقاعد<sup>31 32</sup>، ما معناه أن النواب يتقاضون مكافآت شهرية دون الحصول على تقاعد مدى الحياة.

وقد قدمت الحكومة الأردنية في العام 2014 مشروع قانون معدل لقانون التقاعد المدني لسنة 2014 يمنح النواب والأعيان والوزراء، رواتب تقاعدية، إذا وصلت مدة خدمتهم أو عضويتهم في الوزارة أو في البرلمان 7 أعوام، إذ يكتسب الوزير وعضو مجلس الأمة حق التقاعد، إذا بلغت خدماته السابقة الخاضعة للتقاعد سبع سنوات. ولكن في منتصف أيلول من عام 2014 صدر قرار من الملك برد مشروع القانون المعدل لقانون التقاعد المدني لسنة 2014، الذي أقره مجلس الأمة حينها، ولم يتم التصديق عليه، بعد أن صدر قرار المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري رقم 2 لسنة 2014 أن عضوية مجلس الأمة أو مدتها غير خاضعة للتقاعد، الأمر الذي يترتب عليه عدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة للرواتب التقاعدية مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة. وبعد مرور 5 سنوات تقريباً على عدم تصديق الملك على القانون المعدل لقانون التقاعد المدني لسنة 2014، عادت مسألة حصول أعضاء مجلس الأمة على رواتب تقاعدية، لكن هذه المرة عبر مشروع قانون آخر وهو القانون المعدل لقانون الضمان الاجتماعي لسنة 2019<sup>33</sup> الذي لم ينفذ حتى تاريخه.

أما في النموذج المغربي، فيحصل البرلماني الذي أكمل الولاية التشريعية (مدة الولاية 5 سنوات) على راتب معفى من ضريبة الدخل وغير خاضع لأي تصريح، ويتقاضى هذا المبلغ مدى الحياة، بغض النظر عن سنه، ابتداء من نهاية الولاية. وقد حدد القانون المغربي سقفاً للمعاش التقاعدي لا يتجاوز الـ 30.000 (ثلاثين ألف) درهم، كما حدد المساهمة بـ 2900 درهم شهرياً بالنسبة للبرلماني أو المستشار تقتطع من تعويضاته آخر الشهر، ونفس المبلغ يؤدي من طرف مجلس النواب أو المستشارين ليحول المجموع إلى الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين، وهو تابع لصندوق الإيداع والتدبير.<sup>34</sup>

أما أعضاء الحكومة المغربية، فيتقاضون عند انتهاء مهامهم معاشاً يقدر بـ 39000 درهم بالنسبة للوزراء و30000 درهم

29 <https://www.alayam.com/alayam/first/756512/News.html>

30 إلغاء التقاعد تلبية للرغبة الشعبية، الصالح: رئيس مجلس الشورى عضوية المجلسين خدمة للوطن عل رابط [https://www.alayam.com/alayam/Parliament/756744/News.html?utm\\_campaign=magnet&utm\\_source=article\\_page&utm\\_medium=related\\_articles](https://www.alayam.com/alayam/Parliament/756744/News.html?utm_campaign=magnet&utm_source=article_page&utm_medium=related_articles) بتاريخ 9 أكتوبر 2018.

31 قانون التقاعد العام رقم (34) لسنة 1959، وتعديلاته بالقانون المؤقت المعدل رقم (10) لسنة 2010.

32 نص المادة الخاصة بالخدمات المقبولة للتقاعد في قانون التقاعد العام لسنة 1959 التي تم إلغاؤها في القانون المعدل لسنة 2010 على (مدة عضوية مجلس الأمة لمن كان موظفاً سابقاً على أن يجري تعديل راتب تقاعد من كان متقاعداً وتخصيص راتب تقاعد لمن ترك الوظيفة ولم يخصص له راتب تقاعد وأصبح عضواً في مجلس الأمة).

33 محمود الزويد. لماذا لا يُقدم قانون تقاعد خاص بمجلس الأمة بعيداً عن الضمان؟ - صحيفة الرأي: 2019/9/2

<http://alrai.com/article/10500049/>

34 شهرياً تقاعد كل وزير يكلف خزينة الدولة 39000 درهم وتقاعد البرلماني قد يصل إلى 30000 درهم شهرياً ومدى الحياة. على رابط

<http://www.oujdacity.net/debat-article-98454-ar/39000.html>

لكتاب الدولة، بغض النظر عن المدة التي قضوها في هذه المسؤولية، شرط عدم حصولهم على مداخيل أخرى. أما إذا كان للوزير السابق دخل، فإن القدر الذي يصرف له يكون الفرق بين هذا الدخل و39000، وكمثال على ذلك: الوزير الذي عاد إلى الجامعة كأستاذ بعد نهاية عمله الحكومي بأجر 20000 درهم، لن يحصل إلا على 19000 درهم كتقاعد، أي الفرق بين 39000 و20000، لذلك، يفضل البعض تسمية هذا المعاش بتكملة التقاعد، ولن يتقاضى أي درهم إذا كانت له مداخيل أخرى (تجارة، أرباح أسهم..). يفوق مجموعها 39000 درهم. وفي حالة وفاة الوزير السابق، يستمر ذوو الحقوق في الحصول على 50 في المئة من المعاش، أي 19500.00 درهم<sup>35</sup>.

## الاستنتاجات

### في الإطار القانوني:

1. ميز المشرع الفلسطيني بين الفئات الخاضعة لقوانين التقاعد، حيث أخضع الفئات التي تتبوأ مناصب سياسية في فلسطين لقوانين تقاعد خاصة تمنحها رواتب تقاعد شهرية ذات امتيازات عالية إذا ما قورنت بتقاعد العاملين في قطاع الخدمة المدنية. علماً أن غالبية الدول لها تجارب مختلفة عن التجربة الفلسطينية، وبعضها تستند إلى مبدأ المساهمة، وبعضها تستند إلى صرف مكافأة نهاية خدمة أو تقاعد لفترات انتقالية، وحتى الدول التي تشبه التجربة الفلسطينية، فإنها تشهد حراكاً باتجاه إصلاح واقعها المالي الناتج عن هذه الامتيازات التي تبين أنها جزء هام من القضايا التي تنهك خزائن الدول.
2. قام المشرع الفلسطيني بصياغة قانون مكافآت رواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، وتمت مراجعته من الحكومة بعد القراءة الثانية وإقراره وتنفيذه، ليطبق على ذات الفئة التي شرعته، سواء من المجلس أو الحكومة، وينطوي هذا الإجراء على نوع من تضارب المصالح، والأصل في الإجراء هو اقتراح يمنح بعض الحقوق المالية كمكافأة نهاية خدمة لأعضاء المجلس والحكومة آنذاك وتطبيق القانون المشار إليه في حال إقراره على الدورات التشريعية والحكومات اللاحقة كما هو العرف الدارج في عمل البرلمانات.
3. لم يستند القانون أثناء صياغته إلى دراسات إكثوارية، وهذا مخالف لما هو معمول به في تشريعات أنظمة التقاعد التي تجري صياغتها بناء على حسابات مالية تظهر تبعات القانون على خزينة الدولة والمنتفعين منه.
4. جرى تعديل قانون ديوان الرقابة المالية وقانون المحكمة الدستورية بحيث تم تطبيق أحكام قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والحكومة والمحافظين على تقاعد رئيس الديوان وبأثر رجعي على كافة رؤساء الديوان السابقين، وأيضاً على قضاة المحكمة الدستورية. إن إقرار تعديل تقاعد رؤساء ديوان الرقابة المالية والإدارية بهذه الطريقة وقضاة المحكمة الدستورية يشكل إضافة عبء مالي جديد على خزينة الدولة.
5. إن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والحكومة والمحافظين يثير مجموعة من التساؤلات حول الهدف من إلغاء الحد الأعلى واستبدالها بالراتب الأعلى مع الحفاظ على جواز الجمع بين المستحقات والمصلحة العامة التي يحققها هذا النص.

### ما ترتب على تطبيق القانون:

1. أظهرت الدراسة حجم العبء المالي الذي يشكله سريان قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004 دون وجه حق في المنافع المتحققة لهم، وفي ظل تردي الوضع المالي في فلسطين بشكل عام، تعتبر معالجة هذه الظاهرة وتبعاتها المالية مساهمة في تحقيق العدالة بين فئات المنتفعين من أنظمة التقاعد في فلسطين بشكل عام، ومساهمة في الحد من تحمل الأجيال القادمة تبعات الاستمرار بالعمل به، بالإضافة إلى المساهمة في سياسات ترشيد نفقات خزينة الدولة.
2. يجري صرف رواتب تقاعد الخاضعين لقوانين التقاعد الخاصة من خزينة الدولة مباشرة وذلك بسبب منحهم حق الحصول على راتب تقاعدي وورثتهم من بعدهم دون المساهمة من الراتب الأصلي، لذلك لم يجر ضمهم إلى صندوق التقاعد الفلسطيني.
3. ترتب على هذه الآلية الإخلال بمبدأ العدالة بين الخاضعين لهذه القوانين والخاضعين لقوانين التقاعد العامة

والتكافل بين المنتفعين والدولة في فلسطين من جهة، والإخلال بمبدأ العدالة الاجتماعية بين الجيل المستفيد من هذا القانون والأجيال الآتية التي ستتحمل عبء تحمل الخزينة العامة لما سيجمع من رواتب لهذه الفئات يتم سد تكاليفها بزيادة الضرائب على الجيل الجديد.

4. بالمقارنة مع تقاعد موظفي الخدمة المدنية، فقد قدم المشرع الفلسطيني لشاغلي المناصب السياسية منافع تقاعدية تفتقد إلى مبدأ التكافل، بمعنى أن هذه الفئات تتنفع من الدولة دون تقديم مساهمات، وهذا يخل بمبدأ العدالة، فبينما على الموظف أن يقضي بالوضع الطبيعي عشرات السنوات في وظيفته ليحصل على راتب محدود ناتج عن مساهمة شهرية تقتطع من راتبه كما تبين في استعراض تشريعات التقاعد السائدة في فلسطين، يحصل النائب أو الوزير الذي يقضي بحد أقصى مدة أربع سنوات في منصبه على راتب تقاعدي «وورثته من بعده» دون أية مساهمة حسب ما يتضح من القانون.

5. أن المرتب التقاعدي الشهري لشاغلي المناصب السياسية يفوق متوسط مرتبات التقاعد الشهري الذي يحصل عليه موظف الخدمة المدنية بحوالي ثلاثة أضعاف. بالإضافة إلى أن القانون منح الخاضعين له حق التقاعد بالحد الأدنى وهو 50% بغض النظر عن المدة التي قضاها في المنصب، وهو ما يتعارض مع النسب المحددة للانتفاع من التقاعد وهي (12,5% و20% و30%) عن كل سنة قضاها شاغل المنصب في منصبه، بمعنى أن من قضى سنة واحدة في منصبه أو أقل، لن يحصل على النسب المحددة حسب القانون، بل سيحصل على الحد الأدنى من التقاعد وهو 50%. وهذا يعتبر إغراقاً في الامتيازات الممنوحة في التقاعد لهذه الفئة مقارنة ببقية العاملين في الدولة.

6. تتكبد خزينة الدولة شهرياً ما يقارب مليونين ومئتين واثنى عشر ألف شيقلاً (2.212.244 شيقلاً) رواتب شهرية للمنتفعين من هذا القانون، و سنوياً ما يقارب ستة وعشرين مليوناً وخمسمئة وسبعة وأربعين ألف شيقلاً (26.546.928 شيقلاً)، وتشكل هذه المبالغ عبئاً على الخزينة، حيث إنها نفقات لا مصدر لها من الإيرادات، ما يعني أن مصدر سداد هذه النفقات هو أموال الدولة المتأتية من الضرائب والرسوم وغيرها من مصادر إيرادات الدولة. مع الإشارة إلى أن عدم الاستقرار السياسي في فلسطين وعدم انتظام العملية الديمقراطية وعقد الانتخابات في مواعيدها القانونية ساهم في تقليص هذه الأرقام وانضمام أعداد أكثر للقانون.

#### إجرائياً:

1. برزت إشكالية عدم التزام هيئة التقاعد بتنفيذ القانون من حيث تحضير ملفات المتقاعدين الخاضعين لقانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي والحكومة والمحافظين واحتساب معاشاتهم التقاعدية، بينما استمرت وزارة المالية باحتساب وصرف الرواتب التقاعدية تحت ما تسمى السلف، إلى أن تحول الملفات من هيئة التقاعد.
2. يعتبر تثبيت صرف الدولار مقابل الشيقل على (4.2) أو ما يقاربها لاحتساب الرواتب التقاعدية لهذه الفئة إجراء غير قانوني، إلى جانب أنه يشكل مساهمة إضافية في منح الامتيازات لهذه الفئة وعدم تحقيق العدالة بين المنتفعين من أنظمة التقاعد، وعاملاً مساهماً في استنزاف أموال خزينة الدولة.

#### في التجارب الدولية:

بعد استعراض بعض النماذج الدولية، يتضح أن غالبية هذه النماذج تختلف عن النموذج الفلسطيني بالزامية الخاضعين لهذه القوانين بالمساهمة في رواتبهم التقاعدية بعيداً عن القبول أو عدم القبول بمبدأ ضرورة حصولهم وورثتهم من بعدهم على معاشات تقاعدية مدى الحياة، بالإضافة إلى وجود نماذج تقدم مبالغ شهرية لفترات محدودة تعتبر فترات انتقالية ما بين المنصب السياسي والعودة إلى الحياة الطبيعية، إلى جانب بعض النماذج التي اعتمدت مبدأ مكافأة نهاية الخدمة من باب العدالة في حقوق التقاعد بين مواطني الدولة، ومع ذلك بدأ يتضح بالممارسة عدم جدوى آلية التقاعد على وجه التحديد، حيث تواجه الأردن والمغرب مثلاً حراكاً مجتمعياً شديداً ضد الرواتب التقاعدية لهذه الفئات تقوم على مبدأ أن هذه المناصب هي مناصب سياسية وليست وظائف، بمعنى أنه يجب أن تتوقف تبعاتها المالية فور شغورها، وتأتي هذه الحركات في ظل أوضاع اقتصادية متردية تعيشها الدولتان.

## التوصيات:

أولاً: ينبغي على صناع القرار والتشريعات مراعاة عدم تكرار الوقوع في تضارب المصالح فيما يتعلق بتقرير امتيازاتهم، وهو ما يتطلب صياغة لائحة تحمل صفة الإلزامية تنظم كل ما يتعلق بضوابط تضارب المصالح لفئات صانعي القرار في الدولة.

ثانياً: فيما يتعلق بفئة المحافظين، الطلب إلى سيادة الرئيس إصدار مشروع قانون التشكيلات الإدارية الذي أقره المجلس التشريعي الأول، وتعديل المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين، ليشتمل حقوقهم ومخصصاتهم المالية.

ثالثاً: على هيئة التقاعد الالتزام بنصوص القوانين فيما يتعلق بمكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين ومعدله، حيث يتوجب عليها القيام بإعداد ملفات كاملة لكافة المتقاعدين من هذه الفئات وتطبيق معادلة احتساب رواتبهم التقاعدية وإرسالها إلى وزارة المالية والتأكد من المعادلات الحسابية المطبقة من قبل الوزارة على الخاضعين لهذا القانون منذ نفاذه وحتى تاريخه.

رابعاً: ضم الفئات الخاضعة لهذا القانون وغيره من القوانين التي تشترع أنظمة تقاعد خاصة إلى قانون الضمان الاجتماعي حال تفعيله.

خامساً: إلى أن يتم تفعيل قانون الضمان الاجتماعي ومؤسسة الضمان الاجتماعي، على صانع القرار وقف العمل بالقوانين التي تشترع أنظمة تقاعد خاصة سالف الذكر وتسوية أوضاع المنتفعين منها وفقاً لأحد الخيارات التالية:

1. تسوية الأوضاع المالية للمنتفعين من هذا القانون وتبني مبدأ مكافأة نهاية الخدمة لشاغلي هذه المناصب.
2. الأخذ ببعض التجارب الدولية بأن يجري الاستمرار بدفع رواتب تقاعدية لهم لمرحلة انتقالية أقصاها سنتان فقط، إلى أن يستطيع المنتفعون الالتحاق بوظائف أو أعمال جديدة.
3. دمج المنتفعين من هذا القانون بقانون التقاعد العام إن كان لهم رصيد سنوات في الخدمة العامة واحتساب مدة خدمتهم في مناصبهم السياسية ضمن سنوات الخدمة في هذا القانون، وتطبيق أحكام قانون العمل على من لم يخضعوا سابقاً لقوانين التقاعد العام.

## المراجع:

### قوانين

1. قانون مخصصات وتعويضات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم 18 لسنة 2005.
2. قرار بقانون رقم (18) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
3. قرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006.
4. قانون التقاعد العام رقم (34) لسنة 1959، وتعديلاته بالقانون المؤقت المعدل رقم (10) لسنة 2010.
5. نظام التشكيلات الإدارية للعام 1966.
6. المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م بشأن اختصاصات المحافظين.
7. قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
8. قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 وتعديلاته.
9. قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004.
10. القرار بقانون رقم 4 لسنة 2015 بشأن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم 11 لسنة 2004.

### دراسات ومقالات

1. ماجد الحلو، أنظمة التقاعد الفلسطينية: واقع وتحديات. دار الجندي: القدس 2014، ص6.
2. مصطفى الناجي. كم يتقاضى عضو مجلس النواب. 2018 على رابط <http://iefoundation.net/archives/9431>
3. عزيز فرحات. السياسة كمهنة، من التعويض إلى التقاعد.. ألمانيا نموذجاً. 2018. على رابط <https://arabicpost.net/opinions/2018/09/07/>
4. محمود الزيود. لماذا لا يُقدّم قانون تقاعد خاص بمجلس الأمة بعيداً عن الضمان؟ - صحيفة الرأي: 2019/9/2
5. [/http://alrai.com/article/10500049](http://alrai.com/article/10500049)
6. شهريا تقاعد كل وزير يكلف خزينة الدولة 39000 درهم وتقاعد البرلمان قد يصل إلى 30000 درهم شهريا ومدى الحياة. على رابط <http://www.oujdacity.net/debat-article-98454-ar/39000.html>
7. تقاعد رؤساء الوزارات والوزراء السابقين يكلف الخزينة 54 مليون دينار سنوياً، على موقع وكالة زاد الأردن الإخبارية <http://www.jordanzad.com/print.php?id=100561>
8. الأردن: تراجع المساعدات وضعف النمو يضغطان على الخزينة... والمواطنون. 6 يونيو 2018. <http://www.alhayat.com/article/>
9. فاتورة التقاعد ترتفع إلى 686 مليون دينار في 6 أشهر. أغسطس 22، 2019 <https://alghad.com>
10. ماجد الحلو. ابرز التعديلات على قانون التقاعد العام في فلسطين. بوابة فلسطين الاقتصادية، 26/آب/2018 <https://www.palestineconomy.ps/ar/Article/12912>

### المقابلات:

1. عزمي الشعبي، نائب سابق في المجلس التشريعي الأول، مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/28.
2. سعدي الكرنز. عضو المجلس التشريعي الأول «مقدم مشروع القانون». مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/26.
3. محمد أبو رحمة. مساعد رئيس هيئة التقاعد. مقابلة شخصية بتاريخ 2019/9/23.
4. محمد هرشة. مدير دائرة النظم المالية في وزارة المالية. مقابلة بتاريخ 2019/9/26.
5. جفال، جفال. مدير عام ديوان الرقابة المالية والإدارية، في ورشة عمل نقاش مسودة هذه التقرير المنعقدة في مؤسسة أمان بتاريخ 2019/11/26.

## صفحات الإنترنت

1. الصفحة الرسمية لمجلس الشورى [http://www.shura.bh/ar/MediaCenter/News/CouncilNews/PublicSessions/Pages/8-10-2018\(1\).aspx](http://www.shura.bh/ar/MediaCenter/News/CouncilNews/PublicSessions/Pages/8-10-2018(1).aspx)
2. <https://www.alayam.com/alayam/first/756512/News.html>
3. إلغاء التقاعد تلبية للرغبة الشعبية، الصالح: رئيس مجلس الشورى عضوية المجلسين خدمة للوطن على رابط [https://www.alayam.com/alayam/Parliament/756744/News.html?utm\\_campaign=magnet&utm\\_source=article\\_page&utm\\_medium=related\\_articles](https://www.alayam.com/alayam/Parliament/756744/News.html?utm_campaign=magnet&utm_source=article_page&utm_medium=related_articles) بتاريخ 9 أكتوبر 2018.

## (Footnotes)

- \* إن تحويل الأرقام الواردة في الجدول إلى الدولار على سبيل المثال يبين أن سعر الصرف المعتمد أقرب إلى 4.4 وليس 4.2. سعر الصرف المثبت يعطي الرقم الوارد بالثيقل كما يلي: تم منح أعضاء المجلس الحد الأعلى من التقاعد وهو 80% بقيمة \$2400 وعند ضرب 2400 في 81 وهو عدد النواب يصبح الحاصل \$194.400، وعند ضرب هذا الحاصل في 4.4 يعطي تقريباً الرقم الوارد أعلاه بالثيقل وهو 855.360.
- \*\* الأرقام اعتمدت على حصول النائب على 80% من تقاعده من الراتب الشهري البالغ 3000 دولار حسب القانون، ليبليغ الراتب التقاعدي \$2400 مضروباً في عدد النواب المتقاعدين (88) ثم في 12 للحصول على التكلفة السنوية، التي تبلغ \$2.534.400، ثم في 12 سنة مدة التقاعد منذ العام 2006 وحتى 2018.
- \*\*\* تم ضرب هذا الرقم على أساس الحد الأدنى للرواتب التقاعدية وهو 50% من الراتب أي 1500X132X96.









AMAN  
Transparency Palestine



الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) هو المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006. تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال

ص.ب: رام الله 339 القدس 69647

هاتف: 02-2974949-2989506

فاكس: 02-2974948

غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الأرضي

تلفاكس: 08-2884767 -- 288476680

بريد إلكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الإلكتروني: [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

فيسبوك: [/https://www.facebook.com/AMANCoalition](https://www.facebook.com/AMANCoalition)

تويتر: <https://twitter.com/AMANCoalition>