تقرير حول:

النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هيئة التقاعد الفلسطينية

مقدمة:

يكمن الهدف من هذا التقرير في تشخيص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل هيئة التقاعد الفلسطينية، وذلك بالاستناد الى النتائج والتوصيات التي توصل إليها تقرير أمان السابق حول هيئة التقاعد عام 2011، وصولا لمعرفة مواضع القوة والتحديات في هذه الجوانب والتي من الممكن أن تؤثر على مناعة الهيئة من الفساد، والعمل على تقليل فرصه والخروج بنتائج وتوصيات عملية لذوي الشأن.

وقبل الخوض في هذه التفاصيل، سيعرض التقرير نبذه عن الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئة ورصد التطورات التي طرأت عليه، إضافة الى الإطار المؤسسي للهيئة وذلك من حيث كونها مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، والجهات المشرفة على عمل الهيئة والمتمثلة في كل من رئيس الهيئة ومجلس إدارتها.

لدى فحص بيئة النزاهة في واقع عمل الهيئة، سيتم التركيز على العديد من المؤشرات، من ذلك: إقرارات الذمة المالية، مكافآت أعضاء مجلس الإدارة، تضارب المصالح، مدونة السلوك، وتلقي الهدايا.

وفيما يتعلق بفحص بيئة الشفافية، فسيتم ذلك من خلال تناول: سياسة النشر والإفصاح، الموازنة السنوية للهيئة، صندوق التقاعد العام، استثمارات أموال الهيئة، اجتماعات مجلس الإدارة وقراراته، سياسة التوظيف والمشتريات.

وأخيرا فيما يتعلق ببيئة المساءلة، فسيتم البحث في: الجهات التي تراقب عمل الهيئة والتدقيق على أعمالها، أشكال التقارير التي تعدها الهيئة ونشرها، وشكاوى الجمهور التي ترد إليها.

أما عن المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير وتحليل معطياته، فقد تم ذلك بالاعتماد على العديد من الوسائل، من ذلك: مراجعة القوانين والأنظمة والمراسيم ذات العلاقة بعمل الهيئة، فحص التقارير الصادرة عن الجهات الرقابية، الاطلاع على التقارير والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، إجراء مقابلة مع رئيس الهيئة، مراجعة مقابلات

وحوارات أجريت مع أشخاص ذوي علاقة، الاطلاع على بعض المواقع الالكترونية ذات العلاقة، إضافة الى مراجعة بعض التقارير الصادرة عن ائتلاف أمان.

أولا: الإطار القانوني لهيئة التقاعد الفلسطينية

تمارس هيئة التقاعد مهامها في إطار العديد من القوانين والأنظمة، وهي على النحو الآتي:

1- قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005

صدر هذا القانون بتاريخ 2005/4/26، وتم نشر في العدد الخامس والخمسون من الوقائع الفلسطينية، ويعالج هذا القانون العديد من المسائل المتعلقة بالتقاعد العام، من ذلك: هيئة التقاعد من حيث إنشائها ومهامها ومجلس إدارتها ورئيسها وإدارة شؤونها المالية والإدارية، المتقاعدون(المشتركون) من حيث المساهمات والاشتراكات والمنافع وإجراءات تسوية المستحقات التقاعدية، استثمارات الهيئة من حيث إدارتها والتدقيق والرقابة عليها، إضافة الى ترتيبات خاصة بالعاملين في منظمة التحرير الفلسطينية.

2- قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959 (نظام أل 2%)

ينطبق هذا القانون على الموظفين الذين كانوا قد عملوا زمن الإدارة المدنية في الضفة الغربية، بالإضافة إلى الذين عينوا بعد 1994 في وزارة المالية والصحة والتربية والتعليم بالدرجة الأولى في الضفة الغربية. ومع صدور القانون رقم 7 المشار إليه حصر الانتفاع به على من هم فوق سن أل 45 عاما من تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ في الأول من أيلول/ سبتمبر 2006.

3- قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعلم 1964 (نظام أل 10%)

ينطبق هذا القانون على الموظفين في الحكومة وعمال الإدارة العامة والمجالس البلدية والقروية ودائرة الأوقاف الإسلامية في قطاع غزة، كما يطبق على بعض الجهات التي انتفعت به بموجب قرارات خاصة صدرت عن الرئيس كالعاملين في شركة توزيع الكهرباء في القطاع، وقد تم حصر الانتفاع بهذا القانون على من هم فوق أل 45 عاما في الأول من أيلول /سبتمبر 2006 تاريخ دخول القانون حيز التنفيذ.

4- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لعام 2004

ينطبق هذا القانون على كافة العاملين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية والذين يتقاضون رواتبهم من الميزانية العامة. وقد اقتصر الانتفاع به أيضا على من هم فوق أل 45 عاما في الأول من أيلول /سبتمبر 2006 أسوة بالقانونين سالفة الذكر.

5- قرار مجلس الوزراء رقم (141) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم (5) لسنة 2005

يأتي إصدار هذا القرار تطبيقا لقانون التقاعد العام بشأن إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لتطبيقه.

6- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2010 بنظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة هيئة التقاعد

جاء هذا القرار تنفيذا لما تطلبته المادة (47) من قانون التقاعد العام والتي أوجبت على مجلس الوزراء إصدار نظام لمعالجة كافة المسائل المتعلقة بالمكافآت والبدلات والمصاريف المتعلقة برئيس وأعضاء مجلس إدارة هيئة التقاعد.

5- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2015 بالنظام الإداري لموظفي هيئة التقاعد

اصدر مجلس الوزراء هذا النظام بتاريخ 2015/1/20 وذلك بهدف تنظيم الجوانب الإدارية المتعلقة بموظفي هيئة التقاعد، وأحال الى قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته بشأن المسائل التي لم يعالجها. ويأتي إصدار هذا النظام في إطار تمتع هيئة التقاعد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري اللازمين لممارسة أعمالها. **ومن الجدير بالذكر أن إصدار هذا النظام جاء في سياق الأخذ بإحدى التوصيات الصادرة عن مؤسسة أمان في تقريرها السابق الذي أعدته حول هيئة التقاعد عام 2011.**

ثانيا: الإطار المؤسسي لهيئة التقاعد الفلسطينية

بالاطلاع على قانون التقاعد العام يتضح أن هيئة التقاعد تعد شخصية معنوية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويكون لها مجلس إدارة يمارس العديد من الصلاحيات، ويتولى إدارتها رئيسا للهيئة تحت إشراف ومتابعة مجلس الإدارة وذلك على النحو الآتي:

1- هيئة التقاعد مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري

وفقا لأحكام (3) من قانون التقاعد، تتمتع هيئة التقاعد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري والأهلية القانونية، ويقصد بالاستقلالية المالية والإدارية أن يكون للهيئة خصوصية في إدارة شؤونها الإدارية والمالية من خلال أنظمة مالية وإدارية يتم إصدارها لهذا الغرض، لا أن تخضع المؤسسة في إدارة شؤونها الإدارية والمالية للقوانين والأنظمة المعمول بها في الوزارات والجهات الحكومية الأخرى. **عملا بذلك، فقد اصدر مجلس الوزراء بتاريخ 2015/1/20 قرار رقم (3) لسنة 2015 بشأن النظام الإداري لموظفي هيئة التقاعد. أما فيما يتعلق بالنظام المالي فهو مدرج حاليا على جدول أعمال مجلس الوزراء لمناقشته تمهيدا لإصداره، إلا انه لم يصدر حتى إعداد هذا التقرير.**

2- مجلس إدارة الهيئة

وفقا للمادة (39) من قانون التقاعد يتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من تسعة أعضاء منهم: ثلاثة أعضاء مهنيين متخصصين في الأمور المالية والاقتصادية، رئيس الهيئة، رئيس ديوان الموظفين العام، رئيس هيئة التنظيم والإدارة، ممثل عن كل من وزارة المالية والمتقاعدين ووزارة المالية، وقد أناطت المادة (39) من القانون برئيس السلطة صلاحية إصدار مرسوم يحدد أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناء على تنسيب مجلس الوزراء على أن يحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه.[1]

ويكون مجلس الإدارة مسؤولا فيما يقوم به من أعمال أمام كل من مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، ويمارس مجلس الوزراء مسؤوليته على مجلس الإدارة من خلال مراجعته للتقارير السنوية التي يرفعها مجلس الإدارة إليه، **أما فيما يتعلق بمسؤولية مجلس الإدارة أما المجلس التشريعي فهي معطلة في الوقت الحالي بسبب حالة التعطل التي يمر بها المجلس التشريعي في الآونة الحالية.**

[1] صدر مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2014 بشأن إعادة تشكيل مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية وفقا لما جاء في القانون.

ويلاحظ أن المادة (41) من قانون التقاعد جعلت رئيس هيئة التقاعد سكرتيرا لمجلس هيئة التقاعد، في الوقت الذي يعتبر فيه رئيس الهيئة عضوا في مجلس الإدارة[2]، **الأمر الذي يثير تساؤلا كيف يكون رئيس الهيئة عضوا في مجلس الإدارة وسكرتيرا في الوقت ذاته للمجلس الذي هو عضوا فيه ؟ خاصة انه يقوم بالأعمال المناطة به طبقا للقوانين والأنظمة والتعليمات وقرارات وتوجيهات مجلس الإدارة .**

من ناحية أخرى يلاحظ أن المادة (42) من القانون قد خولت مجلس الإدارة صلاحية تفويض بعض من صلاحياته **أو كاملها** الى رئيس المجلس و /أو الى لجنة من أعضاء مجلس الإدارة. ويؤخذ على هذه المادة أن التفويض الجزئي لصلاحيات مجلس الإدارة وان كان جائزا ويتفق مع القانون، إلا **أن التفويض الكلي أمر غير جائز من الناحية القانونية ويتعارض مع القواعد الأصولية للتفويض الإداري لأنه يعتبر بمثابة تنازل كلي عن الصلاحيات. إضافة الى ذلك فان المادة لم تحدد مدة التفويض وبالتالي قد يتم التفويض لأجل غير محدد، وهذا يتعارض كذلك أيضا مع القواعد الأصولية للتفويض الإداري.**

3- رئيس الهيئة

وفقا لأحكام قانون التقاعد العام، يتولى إدارة الهيئة رئيسا متخصصا في الشؤون المالية والاقتصادية ذو خبرة وكفاءة عالية وحسن السيرة والسمعة والسلوك وذلك دون أن يشترط القانون أية شروط أخرى يجب توفرها فيمن يعين رئيسا للهيئة.، ويعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء[3]، ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لاعضاءه[4]، ويحدد مجلس الإدارة راتب ومكافآت رئيس الهيئة.[5]

2. تجدر الإشارة الى أن الوضع في الأردن مشابه للوضع في فلسطين، حيث يعتبر مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي عضوا في مجلس إدارتها وهو نائب رئيس مجلس إدارة المؤسسة بحكم منصبه. انظر المادة (9) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

3. اصدر رئيس دولة فلسطين قرار رقم (45) لسنة 2013 بشأن تعيين السيد / ماجد عطا ذياب الحلو رئيسا لهيئة التقاعد بناء على تنسيب مجلس الوزراء بتاريخ 2013/7/16، وقد تم نشر القرار في العدد (102) من الوقائع الفلسطينية، ص 36.

4. نظرا لتعطل المجلس التشريعي فقد اصدر رئيس دولة فلسطين قرار بقانون رقم (13) لسنة 2013 بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية، وقد تم نشر القرار في العدد (102) من الوقائع الفلسطينية، ص 10.

انظر المادة (2/6) من اللائحة التنفيذية لقانون التقاعد رقم (141) لسنة 2005.[5]

وقد أناطت المادة (57) من قانون التقاعد العديد من الصلاحيات، ويمارس رئيس الهيئة العديد من تلك الصلاحيات تحت إشراف مجلس الإدارة، من ذلك إعداد مشروع الموازنة السنوية وعرضها على مجلس الإدارة، تحضير جدول اعمل مجلس الإدارة، متابعة تنفيذ قرارات مجلس الإدارة، إجراء التعيينات الضرورية في الهيئة وفقا لسياسات مجلس الإدارة وقراراته، والقيام بأي اعمل أخرى يكلف بها من قبل مجلس الإدارة. **وهنا أيضا يطرح التساؤل السابق كيف يمكن لرئيس الهيئة أن يكون عضوا في مجلس الإدارة ويقوم بالأعمال المذكورة آنفا تحت إشراف ومتابعة مجلس الإدارة؟**

ثالثا: فحص بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل الهيئة

أ- النزاهة

من خلال فحص مؤشرات النزاهة في عمل الهيئة، فقد اتضح ما يلي:

1- إقرارات الذمة المالية

وفقا لأحكام المادة (8/2) قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 تعتبر هيئة التقاعد برئيسها ومجلس إدارة وموظفيها من الجهات التي تنطبق عليهم أحكام قانون مكافحة الفساد ومن الفئات الملزمين بتقديم أقرر بذممهم المالية، وقد قامت هيئة التقاعد بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد بتعبئة الإقرارات المالية المطلوبة منها وفقا للقانون.[6]

2- مكافآت أعضاء مجلس الإدارة

وفقا للمادة (47) من قانون التقاعد العام " يحق لعضو مجلس الإدارة الحصول على مكافأة مالية ومنافع كما هو منصوص عليه في النظام، ويتم تحديد حجم المكافآت والمنافع قياساً لما يحصل عليه أعضاء مجلس الإدارة في مؤسسات مماثلة من ناحية المسؤوليات والنشاطات وفقاً لنظام يصدر من مجلس الوزراء". وتطبيقا لهذا النص، فقد اصدر مجلس الوزراء قرار رقم (11) لسنة 2010 بنظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة هيئة

6. أشار التقرير السنوي الصادر عن هيئة مكافحة الفساد لعام 2012 على الصفحة (20) منه أن عدد المكلفين بتقديم إقرارات الذمة المالية في هيئة التقاعد (10) موظفين، وقد تم تقديم إقرارات الذمة المالية المتعلقة بهم بشكل كامل.

التقاعد الفلسطينية. ووفقا لهذا النظام يتقاضى رئيس مجلس إدارة هيئة التقاعد مكافأة شهرية قدرها (1000) دولار أمريكي من تاريخ توليه منصبه وحتى انتهاء فترة عضويته في المجلس، كما يتقاضى العضو الذي ينتظم في حضور جلسات مجلس الإدارة مكافأة شهرية مقدارها (500) دولار أمريكي. إضافة لذلك يستحق رئيس وأعضاء مجلس الإدارة البدلات والمصاريف التي يستحقها موظفو المجموعة الأولى وفقا للائحة بدلات ومصاريف مهام العمل الرسمية. ولغايات الاستفادة من أحكام هذا النظام، لا يجوز أن يكون عضو مجلس الإدارة من موظفي القطاع العام ممثل بأكثر من مجلسي إدارة في آن واحد. ويجري التعامل على ارض الواقع فيما يتعلق بمكافآت ومصاريف أعضاء مجلس الإدارة وفقا لما ورد النص عليه في القانون.

3- تضارب المصالح

وفقا لأحكام المادة (5/41) من قانون التقاعد العام فقد أناط القانون بمجلس الإدارة صلاحية مراقبة تضارب المصالح وإساءة استخدام المعلومات التفصيلية بما في ذلك **صياغة تعليمات وإجراءات مكتوبة** من اجل التعرف وتحديد حالات تضارب المصالح المحتملة ووضع إجراءات لحل هذه التضاربات، إضافة الى **وضع ميثاق شرف لأعضاء مجلس إدارة وموظفي الهيئة**. ويلاحظ أن تلك التعليمات وكذلك ميثاق الشرف غير منشورة على الصفحة الالكترونية للهيئة، رغم أن رئيس الهيئة قد أكد على إصدارها.

من ناحية أخرى فقد اوجب قانون التقاعد العام في المادة (64 63) منه على عضو مجلس إدارة الهيئة أن يفصح عند تعيينه لرئيس المجلس عن جميع مصالحه التجارية والمالية التي يمكن أن تشكل تعارضاً في مصلحته الشخصية مع مسؤولياته القانونية بصفته عضواً في المجلس، وفي حالة وجود تعارض في المصالح أو يوجد هناك شك بأن تعارضاً في المصالح بدأ في الظهور على جميع أعضاء مجلس الإدارة، وموظفيها والمساهمين أو المنتفعين، أن يفحصوا عن هذا التعارض خطياً لدى رئيس الهيئة، وعلى رئيس الهيئة أن يعلم المجلس في أول اجتماع قادم بهذا التضارب، وفي حالة الضرورة يمكن الدعوة إلى اجتماع طارئ لهذا الغرض.

4- مدونات السلوك

لا يوجد للهيئة مدونة سلوك خاصة بها، وإنما ستعمل الهيئة على الالتزام بمدونة السلوك الصادرة عن مجلس الوزراء بشأن موظفي القطاع العام وذلك حال صدور تعليمات بتنفيذها والعمل بما جاء فيها.[7]

5- تلقي الهدايا

لا يوجد لدى الهيئة نظام أو دليل خاص لتنظيم الهدايا التي قد تقدم لموظفي الهيئة، وإنما يسري على موظفي الهيئة بهذا الشأن ما ورد النص عليه المادة (3/67) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 1998، والتي حظرت على الموظف العام استغلال وظيفته وصياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

ب- الشفافية

من خلال فحص مؤشرات الشفافية في عمل الهيئة، فقد اتضح ما يلي:

1- سياسة النشر والإفصاح

بالاطلاع على قانون التقاعد العام يتضح انه اوجب على الهيئة الإفصاح والنشر عن العديد من المسائل ، من ذلك:

- تزويد كل مشترك كل ثلاثة أشهر بتقرير حول حسابا المساهمات المحددة الخاصة به.[8]
- الإفصاح وفي الوقت المناسب عن المعلومات الضرورية لمنتسبي النظام والمتقاعدين بما في ذلك حقوقهم والتزاماتهم المالية.[9]
- قرارات مجلس إدارة الهيئة.[10]

---

[7] مقابلة مع د. ماجد الحلو، رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، بتاريخ 1/8/ 2017

[8] المادة (22) من قانون التقاعد العام

[9] المادة (7/41) من قانون التقاعد العام

[10] المادة (53) من قانون التقاعد العام

- التعليمات والإجراءات المكتوبة والعلنية المتعلقة بالهيئة ودوائرها وأقسامها وفروعها ومتابعة أنشطتها، وتحفظ هذه التعليمات في السجل العام وتعرض للاطلاع عليها من قبل المتقاعدين.[11]

- السجلات التي تحتوي على احدث المعلومات المتعلقة بمساهمات الأفراد المشتركين ، ويتم الاطلاع عليها من قبل المشترك أو من ينوب عنه بموجب وكالة.[12]

- تقرير مفصل لكل مشترك في نهاية كل سنة مالية يوضح حجم مستحقاته الاختيارية المتراكمة بحوزته وأرباحها السنوية المتحققة.[13]

- إعلام المشتركين في بداية كل سنة مالية بضرورة مراجعة أوجه الاستثمار الذي يفضلون استثمار أموالهم فيها، وإعلام الهيئة في حالة الرغبة في تغيير الأولويات.[14]

- التقرير السنوي لكل من الهيئة والمدقق الخارجي لها.[15]

وبالاطلاع على وسائل النشر المتاحة، يتضح أن الهيئة تملك صفحة الكترونية خاصة بها[16]، وتتضمن هذه الصفحة معلومات عامة عن الهيئة، **إلا أن هذه الصفحة افتقرت في الوقت نفسه لأية معلومات عن موازنة الهيئة وقرارات مجلس إدارتها وتقاريرها السنوية. أما بالنسبة للمعلومات المتعلقة بالمشتركين، فيتضح من خلال الاستفسار من عدد من المشتركين في هيئة التقاعد أن الهيئة لم تقم بإعلامهم مطلقا بأي من المعلومات الواجب عليها تزويد المشتركين بها وفقا للقانون.**

2- الموازنة السنوية للهيئة

---

[11] المادة (1/57) من قانون التقاعد العام

[12] المادة (2/57) من قانون التقاعد العام

[13] المادة (61) من قانون التقاعد العام

[14] المادة (62) من قانون التقاعد العام

[15] المادة (2/1/79) من قانون التقاعد العام

[16] www.ppag.ps

وفقا لأحكام المادة (9/57) من قانون التقاعد العام يتولى رئيس الهيئة "إعداد مشروع الموازنة السنوية والبيانات المالية الأخرى للهيئة وعرضها على مجلس الإدارة لإقرارها وتقديم تقرير ربعي عن تطورات تنفيذ الموازنة والمعوقات في تنفيذها أو في تنفيذ بعض منها وتقديم توصية في منتصف كل سنة عند ضرورة إعادة النظر في حجم وتوزيع الموازنة وإدخال التعديلات المطلوبة". ويتولى مجلس الإدارة بدوره إقرار مشروع الموازنة السنوية المقدمة من رئيس الهيئة ، إضافة الى مراجعة التدقيق السنوي والبيانات المالية السنوية. ورغم أن قانون التقاعد العام أجاز لمجلس الإدارة تفويض بعض أو كل صلاحياته، إلا انه استثنى من تلك الصلاحيات اعتماد الموازنة واعتماد البيانات المالية الختامية وأية بيانات مالية أخرى تصدر عن المجلس.

من جهة أخرى وبالاطلاع على الموقع الالكتروني للهيئة ، يلاحظ أن موازنة الهيئة غير منشورة، وبالتالي لم يتسنى معرفة مختلف التفاصيل المتعلقة بها ، إضافة الى أن عدم نشر التقارير السنوية للهيئة حال دون معرفة ما إذا كانت تلك التقارير قد تضمنت موازنة الهيئة من عدمه.

2- صندوق التقاعد العام

وفقا لأحكام المادة (19) من قانون التقاعد تلتزم مديرية الرواتب العامة في الوزارة المالية بالتنسيق مع الإدارة المالية العسكرية بتحويل مساهمات المشتركين من موظفين مدنيين وعسكريين وكذلك مساهمات الحكومة الى الحسابات المخصصة لهذا الغرض لدى حافظ الهيئة، ويعلم مدير عام الرواتب الهيئة بهذا التحويل، كما يقوم الحافظ بدوره بإعلام الهيئة باستلام الحوالة. واستنادا للمادة (23) من القانون يتم تحويل تلك المساهمات والاشتراكات في موعد أقصاه الخامس عشر من كل شهر، وفي حال عدم التحويل في هذا الوقت تكون الهيئة مخولة بفرض غرامة تأخير بنسبة (1%) من قيمة أية مساهمات متأخرة، وإذا زادت فترة التأخير عن شهر يفرض على القيمة المتأخرة سعر فائدة اللايبر+ 1% خلال السنة الأولى بالإضافة الى غرامة أل (1%)، كما أن المساهمات المتأخرة لفترة تزيد عن سنة يتم التفاوض حولها لتحويلها لقروض تجارية على الخزينة.

وبناء على ما سبق فان فاتورة التقاعد التي يجب على وزارة المالية تحويلها لصندوق التقاعد تشمل كلا من مساهمات المشتركين من موظفين مدنيين وعسكريين إضافة الى مساهمات الحكومة عن هؤلاء الموظفين، وإذا كان من السهل بمكان معرفة عدد الموظفين من مدنيين وعسكريين، إذ بلغ عددهم حتى شهر 2016/11 (156.093)

موظف[17]، إلا أن معرفة القيمة الحقيقية لفاتورة التقاعد امرأ يلفه نوع من الغموض، حيث لم يستطع الباحث التوصل لرقم دقيق حول ذلك، باستثناء بعض المعلومات المنشورة في التقارير السنوية والربعية الصادرة عن الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة والسادسة عشرة، حيث أشارت هذه التقارير الى ان أن تكلفة أنظمة التقاعد الثلاث (القطاع المدني+ قطاع الأمن+ نظام 64/8) كانت على النحو الاتي:

الحكومة	التقرير	الفترة	القيمة الكلية/ شيكل	القيمة الشهرية/ شيكل
الثالثة عشرة	الربعي الأول للعام الثالث[18]	20 أيار 2011– 31 آب 2011 (4 شهور)	203.828.890	50.957.222
السادسة عشرة	التقرير الربعي الثاني[19]	19 كانون اول2013– 19 آذار 2014 (4 شهور)	175.694.341	43.923.580

من الناحية الواقعية، لم تلتزم الحكومات الفلسطينية تاريخيا بتحويل مساهمتها واشتراكاتها بشكل كلي الى صندوق هيئة التقاعد، ويشير احد الخبراء في مقابلة أجريت معه عام 2012 الى أن ديون صندوق التقاعد على الحكومة قد بلغت حوالي (4.5) مليار شيكل، وبلغ عدد المتقاعدين (32) ألف متقاعد، تصرف مستحقات عشرة آلاف منهم من قبل هيئة التقاعد الفلسطينية، والباقي يصرف من وزارة المالية، كما بلغ حجم موازنة التقاعد السنوية حوالي (224)

17 البيانات المقدمة من وزير المالية الى هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي بتاريخ 1/26/ 2017

18. التقرير الربعي الأول الصادر عن الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة للفترة (20 أيار 2011 ولغاية 20 كانون ثاني 2012) والمنشور على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء www.palestinecabinet.gov.ps، ص 24.

19 التقرير الربعي الثاني الصادر عن الحكومة الفلسطينية السادسة عشر للفترة (19 كانون أول 2013 ولغاية 19 آذار 2014) والمنشور على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء www.palestinecabinet.gov.ps، ص 19.

مليون دولار عام 2010، يصرف منها (194) مليون دولار سنويا من قبل الموازنة العامة و (30) مليون من هيئة التقاعد.[20]

من ناحية أخرى، تشير مخرجات تقرير صندوق النقد الدولي الصادر في سبتمبر 2016 أن إجمالي الدين العام خلال النصف الأول من عام 2016 بلغ مستوى (4.7) مليار دولار ويعتبر صندوق التأمين والمعاشات الدائن الأكبر بواقع (32)% من إجمالي الدين العام ، **أي ما قيمته (1.6) مليار دولار تقريبا** الأمر الذي من شأنه تهديد جدوى نظام التقاعد بأكمله.[21]

على صعيد أخر، أوضح رئيس الوزراء في مقابلة حديثة أجريت معه أن **قيمة المديونية الخارجية والداخلية للحكومة الفلسطينية بلغت (4.2) مليار دولار، ونصف هذه المديونية هي لصندوق التقاعد الفلسطيني أي (2.1) مليار دولار**، وأردف قائلا، إن كل الحكومات الفلسطينية سابقا ساهمت في صرف أموال هذا الصندوق، وعند توليه رئاسة الوزراء كان الصندوق فارغا، وان الحكومة الحالية هي الحكومة الوحيدة التي تقوم بسداد الدين بقيمة 20 مليون شيكل شهريا للصندوق[22]. على صعيد آخر أوضح وزير المالية في العرض الذي قدمه أمام هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي حول مشروع قانون الموازنة العامة للعام 2017 أن احد مرتكزات إدارة المال العام عام 2016 تمثلت في الالتزام القانوني بالمحافظة على ديمومة هيئة التقاعد وحمايتها من الإفلاس عام 2017 بناء على دراسات وتنبؤات الهيئة وذلك من خلال تحويل مبلغ (20) مليون شيكل لصالحها، وذلك دون أن يوضح في الوقت نفسه حجم مستحقات هيئة التقاعد على الحكومة[23].

في حين يرى رئيس هيئة التقاعد أن الديون المستحقة لهيئة **التقاعد فاقت مليار ونصف دولار أمريكي** في الوقت الذي تدفع فيه الهيئة معاشات لحوالي (37) ألف موظف، مع قرابة (155) ألف موظف منتفع من خدمات الهيئة، وبالنظر الى هذا الحجم المرتفع في قيمة المديونية، فان وزارة المالية وهيئة التقاعد تعمل في الوقت الحالي على

20. مقابلة تلفزيونية مع الدكتور عاطف علاونه بتاريخ 2012/1/18، منشورة على الموقع الالكتروني www.nablustv.net

21. خبر منشور على الموقع الالكتروني لصحيفة الحدث الفلسطينية http://www.alhadath.ps/ بتاريخ 2016/9/15

مقابلة مع رئيس الوزراء الفلسطيني الدكتور رامي الحمد الله، ، منشورة في جريدة القدس بتاريخ 2017/1/2، ص 11.[22]

تم عقد اللقاء بتاريخ 2017/1/26.[23]

اتخاذ الترتيبات اللازمة لإجراء تقاص و احتساب نهائي للرصيد النهائي المستحق على الحكومة تمهيدا للاتفاق على كيفية تسديد المبلغ المستحق.[24]

يتضح مما سبق أن **الحجم الدقيق** لمديونية صندوق هيئة التقاعد غير واضح، إضافة الى أن كافة المعاشات التقاعدية للمتقاعدين لا يتم دفعها من صندوق هيئة التقاعد وذلك لعدم قيام وزارة المالية بتحويل كافة الاستحقاقات التقاعدية لصندوق التقاعد، وإنما تقوم هيئة التقاعد بتسديد جزء من تلك المعاشات وذلك في حدود الأموال المحولة إليها، وتقوم وزارة المالية وبشكل مباشر بدفع الجزء الآخر من المستحقات التقاعدية، إضافة لذلك فان التحويل الجزئي لتلك المستحقات التقاعدية يحول دون استثمار هذه الأموال ويشكل خطورة على استمرار عمل صندوق التقاعد مستقبلا.

3- استثمارات الهيئة

أناط قانون التقاعد العام بهيئة التقاعد ممثلة بمجلس الإدارة تنظيم وإدارة كل ما يتعلق باستثمار أموال الهيئة ووضع السياسة و الأنظمة والمعايير والأدلة اللازمة لإدارة تلك العملية الاستثمارية[25]، كما أناط القانون برئيس الهيئة تنفيذ السياسة الاستثمارية لمجلس الإدارة وإعطاء التعليمات المباشرة لكل من الحافظ ومدير الاستثمارات لتنفيذ هذه السياسة وفقا لأحكام القانون[26]. إضافة لذلك فقد أناط القانون بمجلس الإدارة تشكيل لجنة للاستثمارات من بين أعضاءه، وأناط بهذه اللجنة مجموعة من المهام في سبيل استثمار أموال الهيئة وإدارتها بالشكل الصحيح.[27]

يتضح مما سبق أن مجلس إدارة هيئة التقاعد هو الذي يتولى وضع الخطط والسياسات الاستثمارية لأموال الهيئة، وهو الذي يتولى تنفيذها وإدارتها على ارض الواقع، أي أن المجلس يجمع بين مهام الإشراف والرقابة والتنفيذ في آن واحد. وبالاطلاع على بعض الممارسات الدولية في هذا المجال، يتضح أن هناك فصل مابين الجهة التي تتولى إدارة التأمينات والمعاشات التقاعدية والجهة التي تتولى استثمار تلك الأموال، ففي الأردن مثلا، يتولى مجلس إدارة

---

[24] مقابلة مع د. ماجد الحلو، رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، بتاريخ 1/8/ 2017

[25] انظر المواد (5، 41) من قانون التقاعد العام.

[26] المادة (14/57) من قانون التقاعد العام

[27] انظر المواد (71-78) من قانون التقاعد العام.

مؤسسة الضمان الاجتماعي إقرار السياسات العامة الاستثمارية للمؤسسة، وإقرار الخطة العامة لاستثمار أموال المؤسسة وتحديد معايير واليات ومحددات الاستثمار ومراقبة العملية الاستثمارية[28]. ويشكل في مؤسسة الضمان الاجتماعي مجلس لاستثمار أموال مؤسسة الضمان الاجتماعي(يغلب على معظم أعضاءه الطابع الفني والتخصصي)، ويكون رئيس هذا المجلس نائبا لرئيس مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، بحيث يتولى هذا المجلس الاستثماري الإدارة تنفيذ السياسة الاستثمارية واتخاذ القرارات الاستثمارية تحت رقابة وإشراف ومتابعة مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي[29]، ومما لا شك فيه أن الفصل بين مجلس إدارة هيئة التقاعد من ناحية والجسم الذي يتولى استثمار أموال التقاعد من ناحية أخرى ، يحول دون تعارض المصالح من جهة، ويضمن تفعيل آليات الرقابة والمساءلة من جهة أخرى.

على صعيد آخر، يمكن القول انه نظرا لعدم نشر التقارير السنوية الصادرة عن الهيئة ، وعدم نشر أي بيانات حول تلك الاستثمارات على الصفحة الالكترونية للهيئة ، خلق نوعا من الضبابية حول استثمارات هيئة التقاعد سواء من حيث حجم الأموال المستثمرة، ومجالات الاستثمار، ومقدار الأرباح[30] أو الخسائر المتحققة، وغير ذلك من المعلومات.

إلا أن رئيس هيئة التقاعد وفي لقاء تلفزيوني اجري معه حول استثمارات أموال هيئة التقاعد أوضح أن هيئة التقاعد لديها محافظ مالية دولية وإقليمية ومحلية، وان محافظ الهيئة الخارجية حققت أرباح بنسبة 8% خلال عام 2016، إضافة الى امتلاك الهيئة سندات مالية في شركات اتصالات وأغذية عالمية. أما محليا فان للهيئة استثمارات في بنك القدس وبحصة تبلغ (10)% وفي البنك الإسلامي الفلسطيني وبنك فلسطين، إضافة الى استثمارات الهيئة في معامل الشرق الأوسط لصناعة الأدوية ومستحضرات التجميل في غزة، وكذلك امتلاك الهيئة لحصة نسبتها (6)% من شركة مستحضرات القدس الطبية، كما أن للهيئة استثمارات في قطاع العقارات حيث تملك الهيئة (200) دونم من الأراضي في مختلف المناطق وتستخدم حاليا في التبادل التجاري، علاوة أن لدى الهيئة استثمارات مع القطاع

---

28. انظر المادة (11) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

29. انظر المادة (14) من قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014

30. باستثناء ما أشار إليه رئيس الهيئة في المقابلة التي أجريت معه من قبل الباحث الى أن أرباح استثمارات الهيئة بلغت عام 2015 حوالي (10) مليون دولار.

الخاص مثل شراكة الهيئة مع شركة اعمار في نابلس في عمارتين تجاريتين، إضافة الى أن الهيئة تعكف على إعداد دراسات جدوى اقتصادية للاستثمار في مجال قطاع الاسكانات للموظفين العموميين، إضافة الى إنشاء محطتي غاز ووقود في منطقتي نابلس والخليل وذلك بالشراكة مع مؤسسة تنمية أموال اليتامى، ويقوم على تلك الاستثمارات طاقم من موظفي الهيئة لا يتجاوز عددهم ثلاثة موظفين وذلك بالتشاور مع بعض الخبراء ولجنة الاستثمارات في الهيئة، ومع ذلك لم يشر رئيس الهيئة في تلك المقابلة الى القيمة الإجمالية لتلك الاستثمارات.[31]

تجدر الإشارة الى أن قانون التقاعد العام يوجب في المادتين (61 ،62) منه على رئيس الهيئة إصدار تقرير مفصل لكل مشترك و في نهاية كل سنة مالية يبين فيه حجم مستحقاته الاختيارية المتراكمة بحوزته وأرباحها السنوية المتحققة، إضافة الى إعلام المشتركين في بداية كل سنة مالية بضرورة مراجعة أوجه الاستثمار الذي يفضلون استثمار أموالهم فيها، وإعلام الهيئة في حالة الرغبة في تغيير تلك الأولويات. وللإنصاف يمكن القول أن عدم التزام وزارة المالية بتحويل مستحقات صندوق التقاعد من ناحية، وصعوبة إبلاغ كل مشترك بتفاصيل استثماراته ، يجعل من الصعوبة بمكان على الهيئة الإيفاء بهذه المتطلبات القانونية، إلا أن مبدأ الإفصاح والنشر يبقى قائما ولا يحول دون قيام الهيئة بنشر تقارير دورية عن تلك الاستثمارات، وذلك بهدف تسهيل الرقابة المجتمعية والرسمية على تلك الاستثمارات.

5- اجتماعات مجلس الإدارة

وفقا لأحكام المواد (54-49) من قانون التقاعد العام، يجتمع مجلس الإدارة مرة في الشهر على الأقل، ويقوم رئيس الهيئة بتحضر جدول أعمال المجلس وتحضير محضر الجلسة خلال ثلاثة أيام بعد الاجتماع للتوقيع عليه من قبل الأعضاء، ويحتفظ بنسخة من جميع القرارات التي تؤخذ في اجتماعات المجلس مع محضر الجلسة، **وتضمن قرارات المجلس في التقرير السنوي للهيئة ويتم نشرها وفقا للقانون.**

ويتقيد مجلس الإدارة بعدد الاجتماعات التي حددها القانون، حيث اجتمع المجلس في عام 2014 (16) اجتماع، وعام 2015 (13) اجتماع ، وعام 2016 (12) اجتماع، **إلا أن قرارات المجلس لا يتم نشرها وذلك نظرا لاحتوائها**

[31] مقابلة تلفزيونية مع الدكتور ماجد الحلو رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، تلفزيون فلسطين، المجلة الاقتصادية، بتاريخ 1/28/ 2017

على معلومات سرية ، ويجري إرسالها لمجلس الوزراء والرئيس فقط[32]، وذلك على الرغم من أن القانون يتطلب وجوب نشر تلك القرارات كما هو مذكور أعلاه.

6- العطاءات والمشتريات

تقوم الهيئة بالحصول على مشترياتها وفقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون اللوازم العامة المطبق في مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية وذلك ريثما يتم إقرار النظام المالي الخاص بالهيئة، ومن ثم العمل بموجبه.

7- سياسة التوظيف

وفقا لأحكام المادة (8) من النظام الإداري للهيئة، يعتبر مجلس الإدارة صاحب الصلاحية في الموافقة على استحداث أو إلغاء الوظائف في الهيئة واعتماد جدول التشكيلات الخاص بالهيئة والموازنات المرتبطة به، ويحظر التعيين إلا في وظائف مستحدثة أو شاغرة ضمن جدول التشكيلات والموازنة السنوية المقرة من مجلس إدارة الهيئة. **وبالتدقيق في هذه المادة يتضح أن مجلس الإدارة هو صاحب الصلاحية في اعتماد جدول تشكيلات الهيئة، وفي ذلك تعارض واضح مع المادة (2/4) من ذات النظام التي أعطت لمجلس الوزراء صلاحية تحديد الوظائف والفئات لموظفي الهيئة وفقا لجدول التشكيلات وسلم الرواتب المقر من قبله.**

على صعيد آخر تتم عملية التعيين في الهيئة وفقا للمادة (9) من النظام الإداري على أسس تنافسية تضمن اختيار أفضل المتقدمين للوظائف، حيث تعلن الهيئة عن الوظائف الشاغرة عن طريق الصحف المحلية أو النشرات الداخلية أو الموقع الالكتروني للهيئة **وعن طريق استدراج الطلبات،** مع إعطاء الأولوية لموظفي الهيئة في حال التساوي في المهارات والقدرات. ويلاحظ على هذه المادة أن استقبال طلبات التوظيف عن الاستدراج – كما هو الحال في مشتريات اللوازم– قد يفتح المجال للواسطة والمحسوبية في عملية التعيين وذلك لكون طريقة الاستدراج تتضمن الطلب من أشخاص محددين تقديم طلبات توظيف.

من ناحية أخرى، منحت المادة (11) من ذات النظام رئيس الهيئة صلاحية التنسيب لمجلس إدارة الهيئة بتعيين بعض الكفاءات للعمل بعقود مؤقتة أو كمستشار في قطاع معين. **ولا شك بأن هذه الصلاحية تعطي نوعا السلطة**

[32] مقابلة مع د. ماجد الحلو، رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، بتاريخ 1/8/ 2017

التقديرية في عملية التعيين بما يتفق ومصلحة الهيئة، إلا أن الأمر يتطلب وضع بعض الضوابط لضمان ممارسة تلك السلطة التقديرية على الوجه الصحيح.

ج- المساءلة

من خلال فحص مؤشرات المساءلة في عمل الهيئة فقد اتضح ما يلي:

1- تقارير الهيئة

بالاطلاع على قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005، وبالذات المواد (22، 61، 79) يتضح انه اوجب على الهيئة إعداد مجموعة من التقارير وهي على النحو الآتي:

- تقرير ربعي تقوم الهيئة بإعداده وتزويده لكل مشترك كل ثلاثة أشهر حول المساهمات المحددة الخاصة به، بحيث يشتمل هذا التقرير على اسم المشترك ورقم اشتراكه في الحساب، وكافة التحويلات الى الحساب خلال ربع السنة قيد البحث، ورصيد الحساب وتوزيع استثمارات الحساب في آخر يوم في ربع السنة قيد البحث. **ويلاحظ من الناحية العملية أن الهيئة لا تقوم بإعداد هذا التقرير ويرجع السبب في ذلك الى عدم التزام وزارة المالية بتحويل المستحقات الشهرية للمتقاعدين بشكل كامل ومنتظم وذلك حتى تتمكن هيئة التقاعد من تنفيذ الالتزام الواقع على كاهلها بموجب هذا التقرير.**

- تقرير سنوي مفصل يصدره رئيس الهيئة لكل مشترك يبين فيه حجم مستحقاته الاختيارية المتراكمة بحوزته وأرباحه السنوية المتحققة. **إلا انه يتضح أن رئيس الهيئة لا يقوم بإصدار هذا التقرير وذلك أيضا لعدم التزام وزارة المالية بتحويل المستحقات الشهرية للمتقاعدين بشكل كلي ومنتظم، وذلك حتى تتمكن الهيئة من الإيفاء بهذا الالتزام القانوني.**

- تقرير سنوي[33] يقدمه مجلس إدارة الهيئة لرئيس الوزراء للإفصاح عنه للمشتركين والنشر. ويتضح من الناحية العملية أن الهيئة تقوم بإعداد هذه التقرير وتقوم بتسليمه للجهات المختصة، **إلا أن الهيئة لا تقوم عمليا بنشره رغم أن القانون يتطلب وجوب النشر.**

- تقرير سنوي للمدقق الخارجي يقدم الى لجنة التدقيق للإفصاح عنه لمجلس إدارة الهيئة ورئيس الهيئة والمشتركين. **وعلى الرغم أن هذا التقرير يتم إعداده، إلا أن الهيئة لا تقوم بنشره للمشتركين رغم أن القانون يتطلب وجوب النشر.**

- تقرير ربعي للجنة التدقيق يقدم الى مجلس إدارة الهيئة للإفصاح عنه الى لجنة الاستثمارات ورئيس الهيئة.
- تقرير ربعي للجنة الاستثمارات يقدم الى مجلس إدارة الهيئة للإفصاح عنه الى لجنة التدقيق ورئيس الهيئة.
- تقرير ربعي لمديري الاستثمار يقدم الى لجنة الاستثمارات للإفصاح عنه الى المجلس ورئيس الهيئة.
- تقرير ربعي للحافظ يقدم الى لجنة الاستثمارات للإفصاح عنه الى المجلس ورئيس الهيئة.

ويلاحظ أن التقاريرالاربعة الأخيرة تقوم الهيئة بإعدادها ويجري تقديمها للجهات المذكورة. وهي في الوقت ذاته غير منشورة لان القانون لا يتطلب ذلك على حد تعبير رئيس الهيئة.

2- التدقيق

تخضع أعمال هيئة التقاعد داخليا **لثلاثة أنواع من الرقابة والتدقيق،** حيث يوجب قانون التقاعد في المادة (87) منه على هيئة التقاعد تعيين **مدقق داخلي** للتدقيق على أعمال الهيئة وتقديم تقرير سنوي بنتائج أعماله لمجلس إدارة الهيئة، وتملك الهيئة فعليا دائرة للرقابة والتدقيق تقوم بالتدقيق على المعاملات التقاعدية للهيئة، إلا أن هذه الدائرة

33. يشتمل التقرير السنوي وفقا للمادة (80) من قانون التقاعد على : 1 البيانات المالية والحسابات الختامية عن السنة المنصرمة 2. النتائج الأساسية المتعلقة بأداء الاستثمارات 3. مدى تطابق أداء مدير الاستثمار السابق والحالي لتعليمات الحد الأدنى 4. بيان سياسة الاستثمارات للسنة القادمة 5. ما يتضمنه تقرير المدقق الخارجي بشأن الوضع المالي للسنة المنصرمة 6. ما تشتمل عليه التقارير الربعية لكل من لجنة التدقيق ولجنة الاستثمارات 7. بيان السياسات الاستثمارية والمعايير والإجراءات 8. تحليل ومطابقة لكل من الموجودات والمطلوبات 9.معلومات بشأن ترتيبات مديري الاستثمارات والحافظ الخاصة بالاستثمارات، بما في ذلك الرسوم والنفقات والإيرادات 10. شهادة موقعة من رئيس المجلس ورئيس الهيئة تؤكد أن جميع الاستثمارات التي تمت خلال السنة الماضية تتفق مع سياسة الاستثمارات والمعايير والإجراءات طبقا للقانون والأنظمة والقرارات والتعليمات 11. معلومات حول حجم التعويضات والمنافع التي صرفت لجميع أعضاء المجلس .

تعاني من نقص في عدد الموظفين، إضافة الى عدم وجود نظام داخلي للرقابة والتدقيق، وإنما تعمل هذه الدائرة بموجب تعليمات صادرة عن رئيس الهيئة.

كذلك يوجب القانون في المادة (88) منه على مجلس إدارة الهيئة تعيين **مدقق خارجي** سنويا من خلال مناقصة عادلة ومفتوحة وذلك للتدقيق على أعمال الهيئة، وتقديم تقرير سنوي لمجلس إدارة الهيئة عن نتائج أعمال الرقابة والتدقيق. ويوجد لدى الهيئة فعليا مدقق حسابات خارجي وهو عبارة عن شركة تدقيق حسابات دولية، ويتم اختيار المدقق الخارجي وفقا للإجراءات الواردة في القانون.

إضافة لما سبق، يلزم القانون في المادة (65) منه مجلس الإدارة **بتشكيل لجنة** تدقيق من بين أعضاءه للإشراف والرقابة على جميع عمليات التدقيق الداخلي واستقبال تقرير سنوي من المدقق الداخلي والخارجي حول نشاطات ونتائج أعمال الهيئة ، وتعمل هذه اللجنة وفقا لتعليمات مقرة من مجلس الإدارة، وتمارس أعمال الرقابة والتدقيق وفقا للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون. وقد شكل مجلس إدارة الهيئة فعليا هذه اللجنة وتمارس صلاحياتها في الرقابة والتدقيق وفقا للقانون.

3- شكاوى الجمهور

يتم استقبال شكاوى الجمهور المقدمة للهيئة من خلال الدائرة القانونية وذلك من قبل موظف مفرز لهذا الغرض، كذلك يمكن استقبل الشكاوى من خلال الصفحة الالكترونية للهيئة وذلك من عبر زاوية مخصصة لهذا الغرض. ويتم إحالة الشكوى فور ورودها لرئيس الهيئة الذي يتولى بإحالتها الى الدائرة أو القسم المختص، ومن ثم يتم إبلاغ المشتكي بنتيجة شكواه، ويتم التعامل مع الشكاوى الواردة للهيئة وفقا لنظام الشكاوى المقر من قبل مجلس الوزراء والمطبق في الوزارات والمؤسسات العامة، علما أن عدد الشكاوى التي ترد الى الهيئة قليلة، بل انه لا يوجد أي قضية أمام القضاء الفلسطيني على قرارات وأعمال هيئة التقاعد.[34]

على صعيد آخر، وفي إطار تعزيز علاقة الهيئة مع الجمهور، فقد عملت الهيئة على إيجاد مكاتب لها في كل من نابلس والخليل وذلك بهدف التسهيل على المراجعين لانجاز معاملاتهم، كذلك استطاعت الهيئة القيام بالأرشفة

[34] مقابلة مع د. ماجد الحلو، رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، بتاريخ 2017/1/8

الالكترونية لكافة معاملاتها، الأمر الذي انعكس إيجابا على جودة وسرعة الخدمة المقدمة للمستفيدين من خدمات الهيئة من جهة، وحد من مظاهر الواسطة والمحسوبية التي قد تمارس في هذا المجال من جهة أخرى.

4- الجهات الرقابية

تخضع هيئة التقاعد في عملها للعديد من الجهات الرقابية، وذلك على النحو الآتي:

- **رئيس دولة فلسطين:** وذلك من خلال إصداره للمرسوم المتعلق بتعيين أعضاء الهيئة وفقا للقانون[35]، إضافة الى صلاحية الرئيس في تعيين رئيس الهيئة.[36] **ويمارس الرئيس هذه الصلاحية من خلال إصدار المراسيم الخاصة بذلك.**

- **المجلس التشريعي الفلسطيني:** وذلك من خلال اصد ره للقانون الخاص بالهيئة، إضافة الى ضرورة الحصول على موافقة المجلس التشريعي وذلك في حال تمويل الموازنة الجارية للهيئة من مساهمات المشتركين بنسبة تزيد عن (2%) من الاشتراكات[37]، إضافة الى مصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لاعضاءه على تعيين رئيس الهيئة [38]. **إلا انه نظرا لتعطل أعمال المجلس التشريعي في الوقت الحالي، فان هذه الأداة الرقابية الهامة والضرورية غير فاعلة .**

- **مجلس الوزراء:** وذلك من خلال قيام مجلس الوزراء بتنسيب أعضاء الهيئة ورئيس الهيئة للرئيس بغية تعيينهم وفقا للقانون[39]، إضافة الى التزام هيئة التقاعد برفع تقاريرها السنوية لرئيس الوزراء[40]. ناهيك عن أن مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحية في إقرار جدول التشكيلات وسلم الرواتب لموظفي الهيئة[41]. ويمارس مجلس الوزراء

---

[35] المادة (43) من قانون التقاعد العام

[36] المادة (56) من قانون التقاعد العام

[37] المادة (7) من قانون التقاعد العام

[38] المادة (56) من قانون التقاعد العام

[39] المواد (56،52) من قانون التقاعد العام

[40] المادة (1/79) من قانون التقاعد العام

[41] المادة (2/4) من النظام الإداري لموظفي الهيئة

الصلاحيات المسندة إليه آنفا، إلا انه لم يصدر عن مجلس الوزراء أي قرار بخصوص إقرار جدول تشكيلات موظفي الهيئة وسلم رواتبهم وذلك من تاريخ إقرار النظام الإداري لموظفي الهيئة منذ بداية عام 2015 وحتى الوقت الحالي[42]، إلا أن مجلس الوزراء في الوقت ذاته قد سبق وان صادق على الهيكل التنظيمي لهيئة التقاعد الفلسطينية عام 2009.[43]

- **ديوان الرقابة المالية والإدارية**

نظرا لاعتبار هيئة التقاعد مؤسسة عامة، فإنها تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية وذلك عملا بالمادة (7/31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، وبالاطلاع على التقارير السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية الصادر للأعوام (2015،2014،2013) يتضح أن هيئة التقاعد لم تكن من بين الجهات التي خضعت لرقابة الديوان خلال هذه الأعوام. لكن يلاحظ أن التقرير السنوي للديوان لعام 2015 قد أشار الى مسألة تتصل بأعمال هيئة التقاعد – دون أن تتحمل هيئة التقاعد المسؤولية عنها– والمتمثلة في: ضعف إدارة ملف احتساب سنوات الخدمة لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية وذلك من حيث عدم وجود جهة مرجعية واحدة يصدر عنها كتاب الالتحاق أو التفرغ في المنظمة، بالإضافة الى ضعف المعززات المقدمة، كما أن جميع القرارات الصادرة عن لجنة احتساب سنوات الخدمة غير قانونية نتيجة عدم اكتمال النصاب القانوني للجنة خلافا للنظام رقم (20) لسنة 2008.[44]

- **هيئة مكافحة الفساد**

وفقا لأحكام المادة (11/2) من قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (1) لسنة 2005 [45]، تعتبر هيئة التقاعد ممثلة بمجلس إدارة ورئيس الهيئة وموظفي الهيئة من الجهات الخاضعة لرقابة هيئة مكافحة الفساد وذلك من خلال تلقي

---

[42] وهذا ما اتضح من خلال قيام الباحث بمراجعة قرارات مجلس الوزراء المنشورة على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء.

[43] قرار مجلس الوزراء رقم (13/30/12/م.و/س.ف) لعام 2009 الصادر بتاريخ 2009/12/28.

[44] التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2015، ص 14.

45. تنص هذه المادة على أن يخضع لأحكام هذا القانون كل من " رؤساء و أعضاء مجالس إدارة الهيئات و المؤسسات العامة و الجمعيات الخيرية و الهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة و بالاستقلال المالي والإداري و الأحزاب و النقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى ولو لم تكن تتلقى دعما من الموازنة العامة".

هيئة مكافحة الفساد إقرارات الذمة المالية المتعلقة بهم، ومتابعة شكاوى الفساد التي تقدم على أي منهم وفقا للقانون. وفيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، سبق أن أوضحنا أن هيئة التقاعد بمجلس إدارتها ورئيس الهيئة وموظفيها قد التزموا بتقديم إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم، أما فيما يتعلق بأية قضايا فساد وردت للهيئة حول هيئة التقاعد، فانه يتضح من خلال الرجوع الى التقارير السنوية الصادرة عن هيئة مكافحة الفساد – المنشورة على موقعها الالكتروني[46]– للأعوام (2012–2015)، يتضح أن تلك التقارير تضمنت الشكاوى الواردة الى الهيئة حول الفساد في القطاع العام بشكل عام دون تفصيل ، في الوقت التي خلت فيها تلك التقارير أيضا من أية إشارة الى أحكام قضائية صادرة عن محكمة جرائم الفساد تخص هيئة التقاعد.

النتائج:

1– نظرا لتمتع هيئة التقاعد بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، فقد قام مجلس الوزراء بإصدار النظام الإداري الخاص بالهيئة، أما النظام المالي فهو قيد الدراسة أمام مجلس الوزراء ولم يصدر لغاية الآن.

2– نجاح هيئة التقاعد في الأرشفة الالكترونية لكافة المعاملات التقاعدية، الأمر الذي انعكس إيجابا على جودة وسرعة الخدمة المقدمة للمستفيدين من خدمات هيئة التقاعد من جهة، وحد من مظاهر الواسطة والمحسوبية التي قي تمارس في هذا المجال.

3– غياب الرقابة البرلمانية على أعمال هيئة التقاعد وذلك بسبب تعطل أعمال المجلس التشريعي.

4– جمع رئيس هيئة التقاعد بين رئاسة هيئة التقاعد وعضوية مجلس إدارة هيئة التقاعد وذلك تطبيقا لأحكام قانون التقاعد، الأمر الذي من شأنه إضعاف جانب الرقابة والمساءلة على أعماله أمام مجلس إدارة هيئة التقاعد.

5– تعارض التفويض الكلي المنصوص عليها في قانون هيئة التقاعد بخصوص صلاحيات مجلس إدارة هيئة التقاعد الى رئيس مجلس إدارة هيئة التقاعد أو احد أعضاء مجلس الإدارة مع الأصول العامة للتفويض الإداري، التي تقضي بأن يكون التفويض جزئيا وليس كليا، لما في التفويض الكلي من تنازل عن صلاحيات مجلس الإدارة المناطة به وفقا للقانون.

[46] www.pacc.pna.ps

6- غياب وجود مدونة سلوك ونظام لتلقي الهدايا خاص بموظفي الهيئة، وإنما تلتزم الهيئة بمدونة السلوك المتعلقة بالموظفين العموميين بشكل عام، وبالإجراءات المنصوص عليها للتعامل مع الهدايا والمنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية.

7- ضعف سياسة النشر والإفصاح الواجبة على الهيئة بموجب القانون وذلك بخصوص تقاريرها السنوية والموازنة السنوية وقرارات مجلس الإدارة، أو تلك التقارير الواجب على الهيئة تزويد المشتركين بها، وعدم نشر تلك التقارير في وسائل النشر المتاحة بما في ذلك الموقع الالكتروني للهيئة، رغم أن الهيئة ملتزمة برفع تلك التقارير لكل من رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء.

8- عدم قيام وزارة المالية بتحويل كافة المستحقات التقاعدية الى صندوق هيئة التقاعد، بل الالتزام فقط بتحويل جزء من تلك المستحقات ابتداء من العام 2016، الأمر الذي من شأنه جعل الهيئة غير قادرة على الإيفاء بالتزاماتها تجاه المتقاعدين ويشكل خطورة مستقبلية على استمرار عمل صندوق التقاعد، كما أن ذلك قد فوت الفرصة على الهيئة في استثمار تلك الأموال وتعظيم القيمة الاقتصادية لها.

9- توزع جهات صرف الرواتب التقاعدية بين كل من وزارة المالية وهيئة التقاعد، وذلك راجع الى تقصير وزارة المالية في عدم تحويل كافة المساهمات التقاعدية الى صندوق التقاعد، الأمر الذي خلق نوع من الضبابية في احتساب تلك المستحقات التقاعدية.

10- قصور جانب الشفافية في موضوع استثمارات أموال هيئة التقاعد وعدم نشر تقارير دقيقة تتعلق بها، سواء من حيث قيمتها ومجالاتها وأرباحها أو خسائرها المتحققة، الأمر الذي من شأنه إضعاف الرقابة المجتمعية والرسمية على تلك الاستثمارات.

11- وجود نوع من الخلل القانوني في مسألة قيام مجلس إدارة هيئة التقاعد بإدارة ملف التأمينات التقاعدية من جهة ، ومهمة الرقابة والإشراف والتنفيذ في استثمار أموال هيئة التقاعد من جهة أخرى، الأمر الذي قد يحول دون قيام مجلس الإدارة برقابته على تلك الاستثمارات على الوجه المطلوب.

12- وجود خلل قانوني متمثل في تعارض صلاحيات كل من مجلس إدارة هيئة التقاعد ومجلس الوزراء في مسألة إقرار جدول التشكيلات والرواتب لموظفي هيئة التقاعد، وذلك نظرا لكون النظام الإداري لموظفي هيئة التقاعد يمنح تلك الصلاحية لكل من مجلس الوزراء ومجلس إدارة هيئة التقاعد في الوقت ذاته.

التوصيات:

1- ضرورة التزام وزارة المالية بتحويل كافة المساهمات التقاعدية الى صندوق التقاعد بشكل شهري وذلك لتمكين هيئة التقاعد من القيام بالتزاماتها تجاه المتقاعدين، إضافة الى تسوية كافة الديون المستحقة للهيئة على وزارة المالية وذلك للحيلولة دون إفلاس صندوق التقاعد وتوقف الهيئة مستقبلا عن القيام بخدماتها.

2- تعزيز جوانب الشفافية في عمل الهيئة، وذلك من خلال قيام الهيئة بنشر التقارير السنوية والميزانية وقرارات مجلس الإدارة كما يتطلب القانون ذلك.

3- تعزيز جانب الشفافية في مجال استثمارات أموال هيئة التقاعد، وإصدار تقارير عنها بشكل دوري بهدف تسهيل الرقابة المجتمعية والرسمية عليها.

4- إنشاء جسم استثماري لإدارة استثمارات أموال هيئة التقاعد تحت مظلة هيئة التقاعد بشكل منفصل عن مجلس إدارة هيئة التقاعد مع خضوع هذا الجسم الاستثماري لإشراف ومتابعة مجلس إدارة هيئة التقاعد، وذلك تلافيا لحصول أي تعارض في المصالح من جهة، وتمكين المجلس من القيام بمهامه في الرقابة والمساءلة على الوجه الأمثل.

5- معالجة الخلل القانوني المتمثل في جمع رئيس هيئة التقاعد بين رئاسة هيئة التقاعد من جهة وعضوية مجلس إدارة هيئة التقاعد من جهة أخرى وذلك بهدف تسهيل مهمة الرقابة على أعماله.

6- معالجة الخلل القانوني المتمثل في إمكانية قيام مجلس إدارة هيئة التقاعد بتفويض كامل صلاحياته الى رئيس المجلس أو احد أعضاءه لتعارض ذلك مع القواعد الأصولية للتفويض الإداري.

7- الإسراع في إصدار النظام المالي لهيئة التقاعد وذلك بهدف استكمال متطلبات الاستقلال المالي والإداري للهيئة، إضافة الى رفد الهيئة بالعديد الكافي من الموظفين لتمكين الهيئة من القيام بالمهام المناطة بها على الوجه المطلوب.

8- الالتزام بالقانون في احتساب سنوات الخدمة لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية وذلك من حيث توحيد مرجعية الاحتساب من جهة، ووجود معزات صحيحة تبنى عليها قرارات الاحتساب، وذلك للحيلولة دون هدر المال العام من خلال صرف رواتب تقاعدية عن فترات خدمة وهمية وغير حقيقية.

9- ضرورة تفعيل عمل المجلس التشريعي وذلك بهدف تمكينه من ممارسة مهامه في التشريع والرقابة على مختلف المؤسسات ومن ضمنها هيئة التقاعد.

المراجع:

أولا: القوانين

1- قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005

2- قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959

3- قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لعلم 1964

4- قانون التأمين والمعاشات لقوى الأمن الفلسطيني رقم (16) لعام 2004

5- قانون الضمان الاجتماعي الأردني رقم (1) لسنة 2014.

ثانيا: الأنظمة والقرارات

1- قرار مجلس الوزراء رقم (141) لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون التقاعد العام رقم (5) لسنة 2005.

2- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2010 بنظام المكافآت والحقوق المالية لرئيس وأعضاء مجلس إدارة هيئة التقاعد

3- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2015 بالنظام الإداري لموظفي هيئة التقاعد.

4- قرار بقانون رقم (13) لسنة 2013 بشأن المصادقة على تعيين رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية.

5- مرسوم رئاسي رقم (9) لسنة 2014 بشأن إعادة تشكيل مجلس إدارة هيئة التقاعد الفلسطينية .

6- قرار رقم (45) لسنة 2013 بشأن تعيين رئيس هيئة التقاعد

7- قرار مجلس الوزراء رقم (13/30/12/م.و/س.ف) لعام 2009 بشأن المصادقة على هيكلية هيئة التقاعد

8- قرارات مجلس الوزراء الصادرة من عام 2012-2017

ثالثا: التقارير

1- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2012

2- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2013

3- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2014

4- التقرير السنوي لهيئة مكافحة الفساد لعام 2015

5- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2013

6- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2014

7- التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2015

8- التقرير الربعي الأول الصادر عن الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة للفترة (20 أيار 2011 ولغاية 20 كانون ثاني 2012) والمنشور على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء.

9- التقرير الربعي الثاني الصادر عن الحكومة الفلسطينية السادسة عشر للفترة (19 كانون أول 2013 ولغاية 19 آذار 2014) والمنشور على الصفحة الالكترونية لمجلس الوزراء .

9- التقارير الصادرة عن الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة- أمان.

رابعا: المقابلات

1- مقابلة مع رئيس الوزراء الفلسطيني الدكتور رامي الحمد الله، ، منشورة في جريدة القدس بتاريخ 2017/1/2.

2- مقابلة مع د. ماجد الحلو، رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، بتاريخ 2017/1/8.

3- مقابلة تلفزيونية مع الدكتور ماجد الحلو رئيس هيئة التقاعد الفلسطينية ، تلفزيون فلسطين، المجلة الاقتصادية، بتاريخ 2017/1/28.

4- مقابلة تلفزيونية مع الدكتور عاطف علاونه بتاريخ 2012/1/18، منشورة على الموقع الالكتروني www.nablustv.net

5- حوار وزير المالية مع هيئة الكتل والقوائم البرلمانية في المجلس التشريعي بتاريخ 2017/1/26.

خامسا: المواقع الالكترونية

1- الموقع الالكتروني لهيئة التقاعد الفلسطينية www.ppag.ps

2- الموقع الالكتروني لهيئة مكافحة الفساد www.pacc.pna.ps

3- الموقع الالكتروني لديوان الرقابة المالية والإدارية www.saacb.ps

4- الموقع الالكتروني لمجلس الوزراء الفلسطيني www.palestinecabinet.gov.ps

5- الموقع الالكتروني لصحيفة الحدث الفلسطينية www.alhadath.ps