مجلس الخدمة المدنية

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

دراســـــات
في
الادارة اللبنانية

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام

- مبررات انشاء الصندوق المستقل للتقاعد -

- مبررات انشاء الصندوق المستقل للتقاعد -

تعالج هذه الدراسة ضرورة انشاء صندوق مستقل للتقاعد وذلك لغاية تحقيق هدفين مهمين :

الهدف الاول : رفع المستوى المعيشي للموظف المتقاعد .

الهدف الثاني : ترشيد الانفاق من جانب الدولة على معاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة .

أولاً : لمحة تاريخية

١ - كان اول نص على وجوب انشاء صندوق مستقل للتقاعد عام ١٩٢٩، حيث صدر قانون خاص، حمل عنوان " قانون التقاعد " ، وذلك قبل صدور اية نصوص اخرى على مستوى قانون فيما خص الوظيفة العامة اللبنانية .

وقد نصت على انشاء هذا الصندوق المادة / ٤٢ / من القانون المذكور الصادر في ٧ ايار ١٩٢٩ المقترن بتوقيع فخامة رئيس الجمهورية المرحوم شارل دباس حرفياً على ما يلي : " ان معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدخل في موازنة الدولة ، الى ان يتسنى للحكومة ايجاد صندوق مستقل للتقاعد ، وتؤخذ ايضاً في ايرادات الموازنة كل العائدات التي تحسم لحساب التقاعد " .

ويذكر هنا ان المحسومات التقاعدية كانت اجبارية وكانت محددة كما يلي :

- ٧ ٪ من معاشات المأمورين والنواب والوزراء الذين يستفيدون من هذا القانون.
- نصف المعاش الشهري الاول الذي يتناوله المأمورون المذكورون الذين دخلوا في خدمة الدولة حديثاً .
- كل زيادة تضاف الى مرتبات المأمورين في الشهر الاول بتمامها .

٢ – ثم تكرر هذا الوعد ثانية بموجب نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١٣) تاريخ ١٩٥٣/١/٧ المعنون " تنظيم دوائر الدولة " ، وكان ذلك من ضمن الحركة الاصلاحية الاولى في تاريخ الدولة اللبنانية، وقد اقترن بتوقيع الحكومة الرباعية التي تألفت في تلك المرحلة من السادة : خالد شهاب رئيساً لمجلس الوزراء ووزيراً للداخلية والعدلية والانباء والدفاع، والسيد جورج حكيم وزيراً للمالية والاقتصاد الوطني والزراعة، والسيد موسى مبارك وزيراً للخارجية والاشغال العامة والبريد والبرق، والدكتور سليم حيدر وزيراً للتربية الوطنية والصحة والاسعاف العام والشؤون الاجتماعية .

ومعروف ان الحكومة الرباعية هذه ، عُرِف رئيسها واعضاؤها بالعلم والخبرة وخاصة في النطاق المالي ، وقد تضمن القانون المذكور نص المادة (١٧٩) منه التي قضت حرفيا في معرض الحديث عن الفصل المخصص للمحسومات التقاعدية " بأن معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدمج في موازنة الدولة ريثما ينشيء صندوق مستقل للتقاعد " .

هكذا ورد النص الحرفي للمادة (١٧٩) ، ومن يُجري مقارنة بين عبارة " ريثما ينشيء صندوق مستقل للتقاعد " وبين عبارة " الى ان يتسنى للحكومة ايجاد صندوق مستقل للتقاعد " يتبين له ان عبارة " ريثما " تفيد بضرورة المسارعة الى انشاء هذا الصندوق في وقت قريب .

وكذلك خفض قانون عام ١٩٥٣ محسومات التقاعد من ٧ ٪ ، كما نص عليه قانون عام ١٩٢٩ ، الى ٥ ٪ من الراتب .

٣ – ثم تكرر هذا الوعد للمرة الثالثة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ١٩٥٥/١/٧ الذي حمل هذه المرة عنوان " نظام الموظفين " في عهد الحكومة التي رأسها سامي الصلح حيث نصت المادة / ١٩٩ / منه في المقطع الثاني حرفياً على

ما يلـي : " ويمكن ان ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد ، تحدد شروط تمويله ، واصول ادارته في مرسوم انشائه " .

وقد يخيل للقارىء لأول وهلة أن القانون الذي وعد وعداً قاطعاً بانشاء الصندوق المستقل للتقاعد إذا به ينتقل من الوعد الى " امكانية " انشاء هذا الصندوق .

ولكن من يقرأ المادة / ١٩٩ / بامعان يتبين له عكس ذلك تماماً :

- فالمشترع عام ١٩٢٩وعد بانشاء الصندوق .
- وكذلك فعل المشترع عام ١٩٥٣ حيث كرر هذا الوعد .
- ولكن القانون الصادرعام ١٩٥٥ انتقل من مجرد الوعد الى تبسيط اصول انشاء هذا الصندوق .

فبعد ان كان من المسلَّم به ان إنشاء هذا الصندوق يستوجب اصدار قانون لهذا الغرض اذا بالمشترع عام ١٩٥٥

- يكرر الوعد للمرة الثالثة .
- ويبسط انشاء هذا الصندوق حيث اجاز انشاءه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، وكذلك تحدد شروط تمويله، واصول ادارته .

٤ - وفي اكبر عملية اصلاحية عرفها لبنان عام ١٩٥٩، حيث استقل موضوع التقاعد عن نظام الموظفين وخصص له تشريع خاص به هو المرسوم الاشتراعي رقم ١١٣ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ ، وعد المشترع للمرة الرابعة بانشاء هذا الصندوق بموجب المادة / ٦٢ / من المرسوم الاشتراعي المذكور وجاء نص المادة / ٦٢ / مماثلاً تقريباً لنص المادة / ١٩٩ / من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ لعام ١٩٥٥ حيث ورد النص كما يلي في المقطع الثاني من المادة المذكورة " ويمكن ان ينشأ

بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تمويله واصول ادارته في مرسوم انشائه " .

وواضح هذه المرة ان تأكيد امكانية انشاء الصندوق المذكور بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مقصود به التعجيل به من جهة، وتبسيط اجراءات انشائه من جهة ثانية .

٥ – وهكذا فعل النظام الحالي للتقاعد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٧ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٩ للمرة الخامسة لجهة النص على امكانية انشاء الصندوق المستقل للتقاعد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، حيث نصت المادة (٥٧) منه على " ان المعاشات وتعويضات الصرف تدمج في قسم النفقات في موازنة الدولة وتدمج المحسومات التقاعدية في قسم الايرادات منها . ويمكن ان ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تمويله واصول ادارته وتوظيف موجوداته في مرسوم انشائه " .

ثانياً : مفاد تكرار النص على انشاء الصندوق المستقل للتقاعد

إن تكرار النص على انشاء الصندوق المستقل للتقاعد خمس مرات متتالية يستخلص منه النتائج التالية :

١ – ان النص على انشاء هذا الصندوق كان نابعاً من قناعة راسخة ، ولولا ذلك لما تكرر النص خمس مرات منذ عام ١٩٢٩ .

٢ – ان النص على انشاء هذا الصندوق بعد ان كان يفترض انشاؤه بقانون ومن ثم تغير الى امكانية انشائه بمرسوم، مفاده ان المشترع اراد ان يربط القناعة والحث بالتعجيل والتبسيط .

٣ – انه اذا سلمنا جدلاً بأن المشترع عامي ٥٣ و ٥٥ لم يفعل اكثر من تكرار وعد عام ١٩٢٩ – وهذا لا يمكن التسليم به – لما كان قد اوجب انشاء هذا الصندوق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في اهم حركة اصلاحية شاملة جميع نواحي الوظيفة العامة ، والادارات العامة ، والمرافق العامة ، والبلديات ، واصر

على تبسيط اصداره في تشريع خاص مستقل للتقاعد هو المرسوم الاشتراعي رقم ١١٣ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الذي كما سبق وذكرنا افرد للتقاعد تشريعاً خاصاً ، غير مرتجل، ودونما ضغوط من احد .

ثالثاً : في لزومية انشاء الصندوق المستقل للتقاعد

في ضوء اللمحة التي اشرنا اليها اعلاه يتبين لكل قارىء ان انشاء هذا الصندوق قد اصبح امراً لازماً لا مفر منه على الاطلاق ، وذلك بدليل القرائن القاطعة التالية :

١ – ان النص على وجوب انشاء هذا الصندوق قد تكرر خمس مرات ، ولو لم يكن المشترع على قناعة بلزومية انشاء هذا الصندوق لما نص على وجوب انشائه خمس مرات متتالية .

٢ – ان المشترع عندما نص على هذه اللزومية لم يكن واقعاً تحت ضغط احد من القطاعات الوظيفية بدليل ان اعوام ١٩٢٩ ، ١٩٥٣ ،١٩٥٥، ١٩٥٩ و ١٩٨٣ لم تشهد اطلاقاً اية ضغوطات بهذا الصدد .

٣ – ان التشريع عام ١٩٢٩ كان بيد السلطة المنتدبة أي فرنسا ، فلو لم تكن فرنسا مقتنعة بوجوب انشاء هذا الصندوق لما بادرت الى النص عليه في قانون للتقاعد سبق أي تشريع للموظفين .

٤ – انه طالما اصر المشترع على انشاء هذا الصندوق خمس مرات فانه لا يجوز تجاهل اصراره لأن المشترع هو اعلى سلطة في الدولة ، ومع ذلك فلم تأخذ الحكومة باصراره رغم انه فوضها احداث هذا الصندوق ثلاث مرات متتالية اعوام ٥٥ و ٥٩ و٨٣.

٥ – انه يمكن القول انه في ضوء اصرار المشترع على انشاء هذا الصندوق وفق ما ذكرنا اعلاه ، خفض المحسومات التقاعدية من ٧ ٪ في عام ١٩٢٩ الى ٥ ٪ في عام ١٩٥٥، وتراوحت في ١٩٥٩ بين ٥٪ و٧٪ ، ثم حددت نهائيا بـ٦٪ عام ١٩٨٣، هذا التخفيض الذي لا يبرره الا توظيف اموال الصندوق في قطاعات تعطي ايرادات ملحوظة .

رابعاً : في أحقية انشاء الصندوق المستقل للتقاعد

قد يتساءل المرء لماذا اوجب المشترع ضرورة انشاء الصندوق المستقل للتقاعد ؟

وقد يُخفى على المرء ان يفهم مبررات انشاء هذا الصندوق ما لم تتضح له كيفية تمويله وكيفية ادارة وارداته .

ولكن اذا ادركنا ان المحسومات التقاعدية من جانب الموظف هي التي تُكوّن واردات الانفاق على التقاعد بدليل انه لم تحدد اية واردات من جانب الدولة منذ عام ١٩٢٩ .

ولما كان اقتطاع ٦ ٪ من الراتب الشهري لكل موظف يعني ، ان الموظف يقتطع منه، كل حوالي سنة ونصف ، قرابة راتب شهر .

ولما كان احتساب هذا الاقتطاع من الراتب فقط للموظف الذي يمكن ان يكون متوسط خدماته ٤٠ سنة يوازي / ٢٦ / شهراً أي راتب سنتين وشهرين .

ولما كان الاقتطاع الذي بيناه اعلاه اذا ما اضيفت اليه كل اول زيادة في التدرج ، والشهر الاول من كل زيادة تطرأ على الراتب ، ونصف راتب الشهر الاول من كل موظف عند دخوله الخدمة فان الاقتطاع المذكور قد يتضاعف ويصبح في حدود / ٥٠ / شهراً اذا ما اخذنا بالاعتبار ان زيادات الرواتب التي طرأت منذ عام ١٩٦١ ، اول زيادة للراتب ، قد بلغت /٢٢/ مرة حتى تاريخه.

ولما كان اقتطاع مثل هذا المبلغ، لو وضع في مصرف خاص، وتعهد صاحبه بان لا يسحب منه قرشاً كما هو الحال في المحسومات التقاعدية ، التي تدخل ضمن ايرادات الخزينة ، فان فائدة هذا المبلغ لن تقل في اسوأ الحالات عن ١٠ ٪ .

ولما كان من الثابت حتماً ان مثل هذه المقارنة هي التي جعلت المشترع منذ عام ١٩٢٩ يكرر وجوب انشاء مثل هذا الصندوق ولزوميته وأحقيته، ذلك ان الدولة تحسم على الموظف مثل هذه المحسومات وتحتفظ بها دون أية فائدة او مردود سوى ما قد يتناوله بعد احالته على التقاعد أي بعد متوسط خدمة في حدود اربعين عاماً على الاقل .

ولما كانت خدمة الاربعين سنة التي اعتبرت كمتوسط لخدمات الموظفين قد تزيد عن ذلك في بعض القطاعات الهامة وبالتحديد القطاع التعليمي حيث تخفض السن الدنيا للتوظيف الىثمانية عشر عاما وفي هذه الحال يصبح حتما متوسط الخدمة اكثر من ٤٤ سنة .

لذلك كله فان احقية انشاء الصندوق المستقل للتقاعد امر مسلم به ولا يحتمل أي نقاش.

خامساً : في الاقتداء بسائر الدول

ان الاطلاع على اوضاع سائر الدول يضيف الى الأحقية المبينة اعلاه أحقية جديدة .

ففي المملكة العربية السعودية يعتبر الصندوق المستقل للتقاعد اهم صندوق بشهادة بعض المسؤولين ومعرفة بعض العارفين .

وفي اميركا يقتطع من الموظف ٧ ٪ من الراتب، ومن الدولة وجوباً ٧ ٪، لتوظف في صندوق مستقل للتقاعد ليس فقط في اميركا وانما في ال Far East ايضاً على ما اطلع عليه وفد هيئات الرقابة الثلاثي الذي زار اميركا في الفترة من ٢٠ تموز الى ٥ آب ١٩٩٥ ، وهكذا هو الحال في فرنسا ، وفي بريطانيا ، وفي اليابان .

فاذا كان هذا الامر من المسلمات، في سائر الدول، فلماذا نتردد نحن في لبنان من ان نحذو حذو هذه الدول خصوصاً ان الحث على الاقدام على هذه الخطوة قد بدأ منذ عام ١٩٢٩ ، وعلى يد دولة منتدبة ؟

سادساً : في وجوب الإقتداء بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

قلنا في البند السابق ان الضرورة توجب على لبنان الإقتداء بسائر الدول وبالتالي إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد .

واذا كان ثمة من يجادل بأن لكل بلد ظروفه وأحواله فاننا، ورغم عدم قناعتنا بهذا الرد ، نلح على ضرورة إقتداء لبنان بما هو منشأ فيه ونعني بذلك الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

فهذا الصندوق هو أحد المنجزات الشهابية الابرز ، انشىء بمشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦ وقد احدث في الصندوق أربعة فروع : فرع تعويض نهاية الخدمة ، وفرع ضمان المرض والأمومة ، وفرع التعويضات العائلية ، وفرع طوارئ العمل والأمراض المهنية ، وأُحدث لكل فرع صندوق مستقل ، ويهمنا من هذه الفروع الأربعة فرع تعويض نهاية الخدمة الذي كان أول فرع وضع موضع التنفيذ ، حيث يدفع رب العمل اشتراكاً شهرياً قدره ٨ ١/٢ ٪ من الراتب الشهري للمستخدم دون ان يدفع المستخدم أي قرش واحد .

وقد نص قانون الضمان الاجتماعي على وجوب إنشاء صندوق مستقل بفرع تعويض نهاية الخدمة توظف أمواله هو وغيره من سائر الفروع بواسطة لجنة يرأسها مدير عام المالية ،وعضوية كل من مدير عام الصندوق ،ومندوبين عن مجلس ادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومندوب عن جمعية المصارف .

والدولة بحكم كونها رب عمل تدفع عن أجرائها ومستخدميها ومتعاقديها ١/٢ ٨٪ من الراتب الشهري لحساب تعويض نهاية الخدمة دون ان يدفع المضمون قرشاً واحداً .

والسؤال كيف يتم توظيف أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث يكون أرباب العمل هم وحدهم الذين يدفعون الاشتراكات لتعويض نهاية الخدمة ، والدولة معروف عنها انها رب عمل شريف، في حين لا يجوز إحداث صندوق مستقل للتقاعد حين ينفرد الموظف بدفع محسوماته التقاعدية . وهل يتميز موظفو الدولة عن أرباب العمل برواتبهم ودخلهم أم أن العكس هو الصحيح ؟

لماذا اذاً لا نقتدي بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ونحدث صندوقاً مستقلاً للتقاعد توظف إيراداته على غرار ما توظف الاشتراكات التي يدفعها أرباب العمل ، ومن بينهم الدولة، توظيفاً يدر إيرادات يعرفها جميع المسؤولين ؟

سابعاً : إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد يؤدي حتماً الى ترشيد الإنفاق

اذا كان ثمة من يشكك في ان إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد يؤدي الى ترشيد الإنفاق فاننا نرد عليه بالآتي :

ان الموظف يدفع ٦ ٪ من راتبه لمحسومات تقاعدية عدا المحسومات الأخرى التي تزيد في مجملها عن ٦ ٪ .

فاذا الزمنا الموظف بدفع ١/٢ ٨ ٪ من راتبه – ولا نظن ان موظفاً واحداً يتردد في الموافقة على هذا الدفع اذا تحقق الشرطان التاليان :

الشرط الأول : ان تساهم الدولة بنفس النسبة أي ١/٢ ٨ ٪ تماماً كما تساهم عن أجرائها ومستخدميها ومتعاقديها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي .

الشرط الثاني : ان ينشأ الصندوق المستقل للتقاعد فوراً .

وعندئذ يمكن توظيف أموال هذا الصندوق في شتى المجالات التي لا تعد ولا تحصى ولا سيما سندات الخزينة ، ومثل هذا التوظيف يتحقق فيه إنجازان :

الإنجاز الأول : التوفير على الدولة من جهة أولى ، لقاء اكتتابها في سندات الخزينة حيث تدفع حالياً فوائد تتراوح بين ١٣ ٪ و ١٩ ١/٢ ٪ .

الإنجاز الثاني : التوفير على الدولة من جراء زيادة واردات هذا الصندوق عن طريق توظيف الأموال كسندات خزينة او في مجالات أخرى لا عدّ لها ولا حصر، كمثل تسليف الموظف من تعويض صرفه بنسبة ٢ ٪ ، كما قضى بذلك المرسوم الاشتراعي رقم ٤٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ .

ويمكن ان يستعمل الموظف هذا التسليف لبناء مسكن او شرائه او تعليم أولاده في وقت تتصاعد فيه كلفة التعليم على شكل يضطر الموظف للاستلاف من البنوك الخاصة بفوائد تزيد عن ٢ ٪ بأضعاف .

ولا يرد على ذلك اطلاقاً بأن المحسومات التقاعدية وحدها، حتى لو أضيفت اليها محسومات مساوية من قبل الدولة، لا تكفي لتمويل الصندوق ذلك لأن هذا الرد يرد عليه بالآتي :

ان المحسومات التقاعدية تضاعفت فيما خص أفراد الهيئة التعليمية وستضاعف فيما خص سائر موظفي القطاع العام والقوى المسلحة ، وعلى سبيل المثال ان من كان يتقاضى راتباً شهرياً قدره /٥٥٦,٠٠٠/ ل.ل كان يدفع محسومات تقاعدية قدرها /٣٣,٣٦٠/ ل.ل إن مثل هذا الموظف ستتضاعف محسوماته التقاعدية بحيث يصبح ملزماً بدفع مبلغ قدره /٧٥,٦٠٠/ل.ل بعد ان حول الراتب الشهري من /٥٥٦,٠٠٠/ل.ل الى /١,٢٦٠,٠٠٠/ ل.ل .

الخلاصة :

- ان الصندوق المستقل للتقاعد يجب ان يحدث بدون تردد بعد ان أوجب المشترع إنشاءه خمس مرات متتالية .

- وان هذا الصندوق يجب ان يموّل من المحسومات التقاعدية التي تضاعفت ثلاث مرات بفعل دمج التعويضات بالرواتب كما دمجت فعلاً بالنسبة لأفراد الهيئة التعليمية ، وكما ستدمج سائر التعويضات بالنسبة لسائر موظفي القطاع العام .

- وان توظيف أموال هذا الصندوق يعتبر في غاية الأهمية اسوة بسائر الدول من جهة ، ولأنه يؤدي الى مدخول الى الصندوق من جهة ثانية ، وبالتالي يؤدي الى ترشيد الإنفاق على موجبات التقاعد والصرف من الخدمة من جهة ثالثة .

- وان كيفية حساب التقاعد او تعويض الصرف يجب الا يعدل كما هو حاصل في مشروع القانون الذي اعد بشأن زيادة الرواتب وأحيل الى المجلس النيابي ولا يزال قيد الدرس .

- وان إنصاف من أحيلوا على التقاعد قبل العمل بالقانون رقم ١٦١ تاريخ ١٩٩٢/٨/١٢ أي الذين تقاعدوا او تقاضوا تعويض صرف هو ضرورة ماسة وفي غاية الأهمية، لأنهم جميعهم يتقاضون معاشات تقاعد لا تكاد تكفيهم لأيام معدودات من الشهر ، ومنهم سفراء ومدراء عامون وموظفون من كل الفئات الأخرى الثانية والثالثة والرابعة والخامسة .

وقد يتطلب هذا الإنصاف إعادة نظر ودراسات معقدة ومع ذلك فان جميع الجهود يجب ان تبذل في سبيل إنصاف هؤلاء الذين لم يصغ اليهم النافذون والمسؤولون .

- وختاماً اذا كان ثمة من يرى بأن ما تضمنته هذه الدراسة هي أحلام لا يمكن تحقيقها فإننا نكتفي بإيراد النص الحرفي للمؤتمر الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية (قبل ان تتغير الى التنمية) في سوريا في دمشق ، وذلك كما يلي:

" معالجة اوجه القصور والغبن في نظام التقاعد في بعض الدول العربية مما يكفل للمتقاعد مستوى معيشة مادية وصحية واجتماعية لائقة بما يتناسب والخدمات التي قدمها للدولة ".

ويجب المصارحة ان هذا النص الذي صيغ في المؤتمر المشار اليه اعلاه كان المقصود به لبنان الذي وجهت اليه الانتقادات في المؤتمر المذكور من جميع الممثلين ، وخاصة من مندوب السودان الذي اصرّ على تسمية لبنان بهذه التوصية لأن معاش التقاعد كان محدداً بنسبة معينة وبسقف معين في تلك المرحلة .

ولولا الجهود التي بذلتها بعض الوفود ، ولا سيما وفد سوريا ، الذي كان ممثلاً بالسيدين موفق الطرابيشي مدير عام المالية ، وعبد الرحمن الخزندار رئيس التفتيش ، لكانت التوصية أدانت لبنان بالاسم .

بيروت ، في ١٩٩٨/٢/١٧

هيئة مجلس الخدمة المدنية

العضو	العضو	الرئيس
ادمون الاسطا	رياض ساوم	حسن شلق