الجمهورية اللبنانية

نائب رئيس مجلس الوزراء

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

الرقم: ٢/١٣١
التاريخ: ٢٠٠٢/٢/٢١

معالي الزميل الاستاذ فؤاد السعد المحترم
وزير دولة للتنمية الادارية

لودع معاليكم طيه نسخة عن تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بإعداد تقرير عن أوضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتقديم الاقتراحات الكفيلة بتفعيل دوره. وبناء على ذلك احيطكم علماً بأن اللجنة الوزارية المذكورة اعلاه والتي معاليكم عضو فيها، ستعقد اجتماعها المقبل في مكتب نائب رئيس الحكومة (سنتر صوفيل) الساعة ١١,٠٠ من قبل ظهر يوم الثلاثاء في ٢٠٠٢/٢/٢٦.

واذ آمل حضوركم هذا الاجتماع نظراً لأهميته، أعرب لكم عن اطيب التحيات والتمنيات.

عصام فارس
نائب رئيس مجلس الوزراء

بيروت في ٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بإعداد تقرير عن أوضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتقديم الاقتراحات الكفيلة بتفعيل دوره.

اولاً: تشخيص الوضع الراهن.

١ــ على صعيد التغطية.

٢ــ على صعيد الاجر المصرح به.

٣ــ على صعيد الاداء.

٤ــ على صعيد الادارة المالية.

٥ــ علي صعيد الوفور.

٦ــ موجز عن اوضاع الضمان.

ثانياً: التوصيات والاقتراحات:

١ــ تشكيل لجنة تقنية مؤقتة.

٢ــ مهام اللجنة التقنية.

٣ــ تكوين اللجنة.

٤ــ الوسائل.

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

جانب مقام مجلس الوزراء

الموضوع: تقرير اللجنة الوزارية المكلفة بإعداد تقرير عن أوضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتقديم الاقتراحات الكفيلة بتفعيل دوره.

المرجع: قرار مجلس الوزراء رقم ٣٧ تاريخ ٢٠٠١/١٠/١٨.

حدد قرار مجلس الوزراء المذكور أعلاه مهمة اللجنة بنقطتين:

- إعداد تقرير عن أوضاع الضمان الاجتماعي.
- تقديم الاقتراحات الكفيلة بتفعيل دوره.

يسرّ اللجنة الوزارية أن تعرض على مقام مجلس الوزراء صورة موجزة عن ما تكون لديها من معلومات حول الوضع الراهن للضمان الاجتماعي للتداول بشأنها وصولاً لتحديد الأهداف الممكن إنجازها خلال مدة معينة والوسائل الآيلة لتحقيق هذه الأهداف المنشودة والكفيلة بتفعيل دور الصندوق.

اولاً: تشخيص الوضع الراهن: متردي وخطر للأسباب التالية:

١ــ على صعيد التغطية: حوالي نصف الاجراء.

لا يشمل الضمان نصف الذين يفترض به أن يطالهم. ذلك أن دراسة إدارة الإحصاء المركزي عام ١٩٩٧ عن القوى العاملة تبين أن عدد الأجراء في لبنان يبلغ ٥٦٨ ألفاً للذكور و ٢٢٩ ألفاً للإناث، أي ما مجموعه ٧٧٩ ألفاً. وإذا استثنينا منهم من يعملون في الدولة ويستفيدون بالتالي من مؤسسات غير الضمان الاجتماعي، يصبح عدد الأجراء المعنيين بالضمان حوالي ٦٦٠ ألفاً. وإذا اعتمدت أعداد المضمونين كما كانت في عام ١٩٩٩ وهي ٢٢٣ ألفاً للذكور و ١١٣ ألفاً للإناث أي ما مجموعه ٣٣٦ ألفاً، نرى أن الضمان لا يغطي سوى ٥١% من الأجراء، وهذه النسبة تتدنى للذكور إلى ٤٦% وترتفع للإناث إلى ٦٣%.

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

٢ــ على صعيد الاجر المصرح به: دون 50% من الاجر الفعلي.

إذا نظرنا إلى مستويات الأجور المصرح عنها للضمان وقارناها بتلك التي صرح عنها الأجراء أنفسهم في دراسة إدارة الإحصاء عن أوضاع الأسر في لبنان، ومع الاشارة الى أن المستفتين في الدراسات الإحصائية ينزعون عادة إلى التقليل من دخلهم، نرى أن مستوى الأجر الشهري الوسطي المصرح عنه للضمان في عام ٢٠٠٠ لا يتعدى ٤٨٠ ألف ليرة بينما بلغ مستوى الأجر الوسطي في لبنان، عام ١٩٩٧، ٨٤٠ ألف ليرة. هذا يعني أن الأجر المصرح به للضمان لا يتعدى في السنة ذاتها نسبة **50%** من الأجر الفعلي.

بناءً عليه فإن الضمان لا يغطي في الواقع سوى 25% من حجمه المفترض.

٣ــ على صعيد الاداء.

أ ــ كلفة ادارية هي الاعلى في العالم بالمقارنة مع تقديمات الصندوق:

- **١٢،٣%** في لبنان مقابل ٣% في المغرب، مع الاشارة الى أن لبنان هو البلد العربي الوحيد الذي يتمتع بنظام ضمان اجتاعي يشمل ثلاثة فروع.
- تبلغ مجمل تقديمات الصندوق السنوية حوالي ٦٢٠ مليار ليرة(ميزانية ٢٠٠٢).
- تبلغ الكلفة الادارية السنوية المقدرة حوالي ٩٥ مليار ليرة.
- تبلغ الكلفة المتوسطة السنوية لكل موظف حوالي **٦١ مليون ليرة.**

ب ــ انتاجية متدنية حيث يعمل حوالي ١٤٥٠ موظف بمعدل لا يتعدى ٣٠ ساعة فعلية في الاسبوع.

ج ــ خدمات متردية بسبب سوء توزيع المستخدمين.

د ــ مواجهة أخطار من جراء توسيع نطاق التغطية لشرائح جديدة في المجتمع غير مستندة الى دراسات علمية جدية، مما سيؤدي حتماً الى الوقوع في مخاطر مالية حادة، إذ يبدو ان الصندوق يفتقد الى معرفة دقيقة للكلفة الفعلية للمضمون لكي يتمكن من اقتراح مشاريع تسمح له بتوسيع خدماته للفئات الاخرى في المجتمع.

ه ــ افتقار حسابات الضمان للدقة، بسبب التأخير في تسديد المتوجبات للمستشفيات وللمواطنين، مما يؤدي الى اظهار وفر في الحسابات التي لا تشمل هذه المتأخرات. فمثلاً هناك رصيد متأخر

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

أكثر من ١٢ شهراً، صدر في ٦ تموز ٢٠٠١ وهو يتعدى الـ ٣٨ مليون دولار أميركي ومخصص لأربع مستشفيات كبيرة في بيروت فقط ولا تتضمنه حسابات الضمان:

هنالك ثلاث أسباب للتأخير:

١ــ تأخير نظامي وهو ٩٠ يوم.

٢ــ تأخير إضافي عائد لحصول أخطاء في المعاملات تستوجب شهرين إضافيين.

٣ــ تراكم الأعمال المتأخرة ضمن الصندوق، وقد ازيل هذا السبب الأخير خلال صيف ٢٠٠١، من خلال الساعات الإضافية وتم تسديد المتأخرات بمعدل ٢٠ مليار شهرياً من اول ٢٠٠١.

و ــ تغطيات ضخمة بدون موارد كتلك العائدة لسائقي سيارات الاجرة التي تبلغ كما هي مقيدة على حساب الدولة أكثر من ٥٠ مليار ليرة سنوياً ولا تقوم الدولة بتسديد أي منها وذلك منذ سنوات؟!

ز ــ هيكلية وقوانين وانظمة داخلية قديمة او غير مطبقة مما يستدعي التحديث والتطوير:

- هيكلية ادارية غير موجودة.
- مجلس ادارة من ٢٦ عضواً (٦ من الدولة، ١٠ عن العمال و١٠ عن ارباب العمل)، تبلغ كلفته ٣،٣ مليار ليرة سنوياً.
- **صندوق موزع القرار فيه بين:**
- مجلس ادراة ذي سلطة تقريرية يخضع لوصاية مجلس الوزراء ووزارة العمل بصورة مسبقة، ولرقابة لديوان المحاسبة المؤخرة.
- مدير عام ذي صلاحيات تنفيذية واسعة في الإدارة العامة.

ــ افتقار الصندوق **لمكننة حديثة وشاملة** بالرغم مما انفق من أموال على المكننة منذ سنوات وسنوات.

بيروت في ٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

٤ــ على صعيد الادارة المالية:

- تدار اموال الصندوق تلقائياً بتوظيفها كلها في سندات الخزينة وبالليرة، مما يتعارض مع ابسط شروط مخاطر المحافظ المالية(المادة٤٦).
- لم تبتدئ اللجنة المالية التي نص عليها قانون الضمان بعملها الا منذ مدة وجيزة بعد أن توقفت منذ عام ١٩٨٩.

ــ يفتقر الصندوق حتى الآن للبطاقات الفردية للحسابات، وهي ممسوكة جزئياً لغاية عام ١٩٩٦ دون تدقيق ودون إمكانية التحقق من مصادقة المضمون عليها. كما تعتبر الفوائد الناتجة عن احتياطات نهاية الخدمة " **وفراً** " في الوقت التي هي تحديداً حق للمؤسسات والمستخدمين، وقد باشر الصندوق منذ سنتين باحتساب الفوائد.

ــ لا يدفع الصندوق للمؤسسات الفوائد العالية العائدة لحسابات نهاية الخدمة كما يتوجب، بل يسددها فقط عند التصفية.

ــ لا وجود للميزانية بالمعنى المالي التقليدي (Bilan) لدى الصندوق بل هناك:

- حساب خارج وارد يخضع لارتقاب سنوي.
- قطع حساب سنوي (يغطي التدفقات النقدية فقط)، ولقد تم تدقيقه حتى عام ١٩٩٨.

ــ وقد جرى تدقيق للحسابات من قبل اللجنة الفنية وشركة KPMG.

ــ الافتقار وبشكل خطير للتقارير **الاكتوارية الحديثة** الاساسية في عمل صناديق الضمان.

ــ **الافتقار لرقابة طبية حديثة** وفعالة.

٥ــ على صعيد الوفور:

يتكون الضمان الاجتماعي من ثلاثة صناديق، لا بد من استعراض أوضاعها تباعاً:

أ ــ صندوق المرض والامومة:

يجمع **صندوق المرض والأمومة** الاشتراكات عن كل الأجراء، أصحاء ومرضى، ليوزعها تقديمات للمرضى منهم حصراً، بعد تنزيل الأعباء التشغيلية. وهو بالتالي **توزيعي الطابع**، ولا

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

مجال أن يحقق فوائض أو أن يتكبد عجوزات لأن القانون جعل نسبة الاشتراكات متحركة بشكل يؤمن توازنه، ما عدا مبلغ احتياطي محدد. ليست الوفور في صندوق المرض والأمومة والتي بلغت ٣١٣ مليار ليرة في نهاية حزيران ٢٠٠١، سوى مبلغ المتأخرات المترتبة على الصندوق للأفراد والمستشفيات. فلا وفر بالتالي في الصندوق إلا بمقدار التأخر في التسديد. هذا علماً أن هذه الوضعية تؤدي إلى تكبيد المستشفيات أعباء مالية تضاف إلى كلفة الإستشفاء وتحمل في نهاية المطاف للمضمون، كما أن هذه الوضعية تضع القطاع الاستشفائي برمته تحت رحمة أية تقلبات نقدية، إذ أن المستشفيات مدينة بالدولار بينما الجزء الكبير من مقبوضاتها، سواءً من الضمان أو من المؤسسات الرسمية الشبيهة، هي بالليرة اللبنانية ومؤجلة التسديد لفترات طويلة جداً.

ب ــ صندوق التعويضات العائلية:

يصح القول ذاته بالنسبة **لصندوق التعويضات العائلية** الذي يقتصر دوره التوزيعي على جمع الاشتراكات عن سائر الأجراء لتقديمها **إلى المتأهلين منهم وأصحاب الأسر**، بعد تنزيل الأعباء التشغيلية. فمن أين تأتي الوفور إذاً؟ الواقع أن أرباب العمل يقومون بإجراء مقاصة بين أجرائهم، فيسددون إلى الضمان الفائض إن حصل ويطالبون الضمان بالناقص إن حصل. ولما كان الضمان يتأخر أشهرا عديدة في تسديد المتوجبات عليه، تتكون الوفور لديه كنتيجة لبطء الإدارة فيه.

ج ــ صندوق نهاية الخدمة

وحده صندوق نهاية الخدمة يفترض به ان يحقق وفوراً ويراكم احتياطياً. ذلك ان **مبدأه ترسملي** يقوم على جمع الاشتراكات السنوية عن كل من المضمونين على حدة وإضافة ما يتولد عنها من عوائد، بعد تنزيل الأعباء التشغيلية ، لتسديدها إليه أو إلى ذويه في حالات التقاعد أو العجز أو الوفاة. في هذا الإطار يجب بالتالي أن يتطابق احتياطي هذا الصندوق مع مجموع الأرصدة العائدة لكل من المضمونين. كما يفترض أيضاً أن يقارب احتياطي الصندوق مجموع التعويضات العائدة لكل من المضمونين في كل لحظة، كما حددها القانون، علماً أن الفارق، إن حصل، يتوجب بشكل مباشر على رب العمل **وهو ما يسمى بالتسوية**. ويجب أن تبقى مبالغ التسوية محدودة وألا تتحول إلى المكون الرئيسي للتعويضات وإلا انتفت الحاجة إلى الصندوق

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

أصلا. بناءً على هذه الأسس لا يصح اذاً اعتبار أن صندوق نهاية الخدمة يسجل وفوراً أو فوائض إلا متى تخطى الاحتياطي المتراكم لديه مجموع المتوجبات للمضمونين في أي وقت من الأوقات. وإذا اعتمدنا الأرقام المتوفرة عن نهاية حزيران ٢٠٠١، يتبين أن هذا احتياطي قد بلغ ١٤٨٢ مليار ليرة وأن هذا الرقم لا يمثل أكثر من 50% من مجموع المتوجبات للمضمونين.

لا وفور بالتالي في الضمان الاجتماعي باختلاف صناديقه. ويعود الإيهام بتحقيق الوفور إلى قصور الإدارة المالية للضمان وخلطها بين مبادئ المحاسبة وأصولها وبين جردة الصندوق التي يقوم بها صاحب أي متجر.

بيروت في ٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

٦ــ موجز عن اوضاع الضمان

١ــ مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي بالغ الاهمية ولكن ذي كلفة ادارية عالية جداً(حوالي **12%** من مجمل التقديمات).

٢ــ أوضاع مالية مهددة ناتجة عن:

- عن عدم شمولية التغطية للإجراء، اذ لا تشمل سوى 50% من المفروض تغطيتهم.
- عن التلاعب بمستوى الأجر المصرح عنه. مما يسقط المردود الى 25% .
- عن عدم تسديد الاشتراكات المتوجبة، إن من قبل الدولة أو من قبل المؤسسات والتي تقدر بثلث الاشتراكات، مما يسقط المردود الى حوالي 20%.
- عن الضغوط التي يتعرض لها الصندوق لتحمل اعباء وتقديمات جديدة.

٣ــ هيكلية وقوانين وأنظمة داخلية قديمة أو غير مطبقة.

- هيكلية منحرفة Organigramme aberrant و مسببة للشلل.
- مجلس إدارة فضفاض (٢٦ عضو) ويجتمع مرتين في الاسبوع، ويكلف ٣ مليار ليرة في السنة.
- توزع في الصلاحيات وتضارب فيما بينها.
- هرم أعمار غير ملائم للفعالية وسيحال على التقاعد جميع المدراء بحلول عام ٢٠٠٤.

٤ــ عوائق مؤسساتية وسلطات وصاية طاغية.

٥ــ رقابة طبية ضعيفة وغير كافية وغير فعالة.

٦ــ لجنة فنية غير فعالة.

٧ــ لجنة مالية غير فعالة.

٨ــ افتقار الصندوق لوحدة فنية قادرة على القيام بالدراسات الاكتوارية بشكل منتظم ودائم.

بيروت في٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

ثانياً: التوصيات والاقتراحات:

لقد تبين للجنة الوزارية ما يلي:

١ــ ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يواجه تحديات عديدة ناجمة:

ــ عن طبيعة ديناميكية الحاجات الاجتماعية التي تتزايد بنسبة اكبر من النمو الاقتصادي.

ــ عن واجب احترام عقد التضامن:

- بين الأغنياء والفقراء (صندوق التقديمات الاجتماعية)
- بين الاصحاء والمرضى (صندوق المرض والأمومة)
- بين الشباب العاملين والمتقاعدين (صندوق نهاية الخدمة)

٢ــ أن هناك إجماعاً للدور الأساسي لمؤسسة الضمان في تحقيق سياسة اجتماعية فعالة.

٣ــ أن هناك اجماعاً حول الوضع المتردي للصندوق.

٤ــ أن هذه الأمور تستدعي حلولاً سريعة وجذرية ولكن غير متسرعة بهدف:

- وقف النزف في الاشتراكات.
- تحديث القانون والأنظمة والهيكلية.
- تحسين الاداء.
- ومن ثم توسيع التغطية.

٥ــ إن من شأن مشاركة جميع الفرقاء وبعد تعيين مدير عام جديد يتمتع بذهنية حديثة، والشروع في وضع مخطط توجيهي من قبل الاصلاح الاداري (ينجز في حزيران المقبل)، تسهيل عملية إنجاح الإصلاحات الملحة لتطوير وتفعيل الصندوق.

لذلك نقترح

١ــ تشكيل لجنة تقنية مؤقتة:

تكليف لجنة تقنية مؤقتة لمدة ستة شهور مكونة من أخصائيين ملمين بشؤون الضمان الاجتماعي بشكل عام، وبأوضاع الضمان الاجتماعي اللبناني بشكل خاص، لمواكبة المدير العام في عملية الإصلاحات.

٢ــ مهام اللجنة التقنية:

الانطلاق من تقرير اللجنة الوزارية وغيره من العديد من التقارير والدارسات المتوفرة بهدف:

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

بيروت في ٢٠٠٢/٢/١٩
AA/229

- تعيين الأهداف الملحة وفقاً لأولوياتها.
- تحديد الوسائل التي يجب تكريسها لتحقيق كل هدف من هذه الأهداف.
- تحديد المدة اللازمة للتنفيذ العملي في مختلف المجالات: القانونية، التنظيمية، التدريبية، المالية،الرقابية.....الخ
- إشراف، توجيه ومتابعة تنفيذ المخطط التوجيهي.
- حصر مهام اللجنة بتحسين القوانين والأنظمة وتحسين الأداء دون التطرق الى توسيع التقديمات والتغطية.

٣ــ تكوين اللجنة:

تتألف اللجنة من الأشخاص التالية أسماؤهم أو اختصاصاتهم:

- ممثل عن رئاسة مجلس الوزراء.
- ممثل عن اللجنة الوزارية.
- مدير عام الضمان الاجتماعي.
- جامعي وخبير بشؤون الضمان.
- ممثل عن وزارة التنمية الادارية المشرفة على المخطط التوجيهي (الذي هو قيد الانجاز)
- خبير بشؤون الضمان واكتواري.
- قانوني ملم بقوانين وأنظمة الضمان الاجتماعي.
- الخ

٤ــ الوسائل:

تستعين اللجنة المؤقتة بمن تراه مناسباً لاكمال المهام المنوطة بها على أن يحدد لها المكان والموارد اللازمة لانجاز مهامها.