مبررات إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

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

الهدف الأول: رفع المستوى المعيشي للموظف المتقاعد.

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

أولاً: لمحة تاريخية

١ ـ كان أول نص على وجوب إنشاء صندوق مستقل للتقاعد عام ١٩٢٩، حيث صدر قانون خاص، حمل عنوان «قانون التقاعد»، وذلك قبل صدور أية نصوص أخرى على مستوى قانون في ما خص الوظيفة العامة اللبنانية.

وقد نصت على إنشاء هذا الصندوق المادة (٤٢) من القانون المذكور الصادر في ٧ أيار ١٩٢٩ المقترن بتوقيع رئيس الجمهورية المرحوم شارل دباس، اذ اوردت حرفياً ما يأتي: «ان معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدخل في موازنة الدولة، إلى أن يتسنى للحكومة إيجاد صندوق مستقل للتقاعد، وتؤخذ أيضاً في إيرادات الموازنة كل العائدات التي تحسم لحساب التقاعد».

ويذكر هنا أن المحسومات التقاعدية كانت إجبارية وكانت محددة كما يأتي:

ـ ٧٪ من معاشات المأمورين والنواب والوزراء الذين يستفيدون من هذا القانون.

ـ نصف المعاش الشهري الأول الذي يتناوله المأمورون المذكورون الذين دخلوا في خدمة الدولة حديثاً.

ـ كل زيادة تضاف إلى مرتبات المأمورين في الشهر الأول بتمامها.

٢ ـ ثم تكرّر هذا الوعد ثانية بموجب نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ٧/ ١/ ١٩٥٣ المعنون «تنظيم دوائر الدولة»، وكان ذلك من ضمن الحركة الإصلاحية الأولى في تاريخ الدولة اللبنانية، وقد اقترن بتوقيع الحكومة الرباعية التي تألفت في تلك المرحلة من السادة:

خالد شهاب رئيساً لمجلس الوزراء ووزيراً للداخلية والعدلية والأنباء والدفاع، والسيد جورج حكيم وزيراً للمالية والاقتصاد الوطني والزراعة، والسيد موسى مبارك وزيراً للخارجية والأشغال العامة والبريد والبرق، والدكتور سليم حيدر وزيراً للتربية الوطنية والصحة والإسعاف العام والشؤون الاجتماعية.

ومعروف أن الحكومة الرباعية هذه، عُرف رئيسها وأعضاؤها بالعلم والخبرة وخاصة في النطاق المالي، وقد تضمن القانون المذكور نص المادة (١٧٩) منه التي قضت حرفياً في معرض الحديث عن الفصل المخصص للمحسومات التقاعدية «بأن معاشات التقاعد وتعويضات الصرف تدمج في موازنة الدولة ريثما **ينشأ صندوق مستقل للتقاعد**».

هكذا ورد النص الحرفي للمادة (١٧٩)، ومن يُجري مقارنة بين عبارة «**ريثما ينشأ صندوق مستقل للتقاعد**» وبين عبارة «**إلى أن يتسنى للحكومة إيجاد صندوق مستقل للتقاعد**» يتبيّن له أن عبارة «**ريثما**» **تفيد بضرورة المسارعة إلى إنشاء هذا الصندوق في وقت قريب**.

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

٣ ـ ثم تكرّر هذا الوعد للمرة الثالثة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٧/ ١/ ١٩٥٥ 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 يأتي: «ويمكن أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد، تحدد شروط تمويله، وأصول إدارته في مرسوم إنشائه».

وقد يخيّل للقارئ لأول وهلة أن القانون الذي وعد وعداً قاطعاً بإنشاء الصندوق المستقل للتقاعد إذا به ينتقل من الوعد إلى «**إمكانية**» إنشاء هذا الصندوق.

ولكن مَن يقرأ المادة (١٩٩) بإمعان يتبيّن له عكس ذلك تماماً:

ـ فالمشترع عام ١٩٢٩ وعد بإنشاء الصندوق.

ـ **وكذلك فعل المشترع عام ١٩٥٣ حيث كرّر هذا الوعد.**

ـ ولكن القانون الصادر عام ١٩٥٥ انتقل من مجرد **الوعد** إلى تبسيط أصول إنشاء هذا الصندوق.

فبعد أن كان من المسلَّم به أن إنشاء هذا الصندوق يستوجب إصدار قانون لهذا الغرض إذا بالمشترع عام ١٩٥٥:

- يكرّر الوعد للمرة الثالثة.

- ويبسط إنشاء هذا الصندوق حيث أجاز إنشاءه بمرسوم يتخذ في **مجلس الوزراء**، وكذلك تحدد شروط تمويله، وأصول إدارته.

٤ - وفي أكبر عملية إصلاحية 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** بإنشاء 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 أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد شروط تمويله وأصول إدارته في مرسوم إنشائه».

وواضح هذه المرة أن **تأكيد إمكانية إنشاء الصندوق** المذكور بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مقصود منه **التعجيل به من جهة، وتبسيط إجراءات إنشائه من جهة ثانية**.

٥ - وهكذا فعل النظام الحالي للتقاعد الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٧ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٩ للمرة الخامسة، لجهة النص على إمكانية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٥٧) منه على «أن المعاشات وتعويضات الصرف تدمج في قسم النفقات في موازنة الدولة وتدمج المحسومات التقاعدية في قسم الإيرادات منها. ويمكن أن ينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء صندوق مستقل للتقاعد تحدد **شروط تمويله وأصول إدارته وتوظيف موجوداته في مرسوم إنشائه**».

■ ثانياً: مفاد تكرار النص على إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

إن تكرار النص على إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد خمس مرات متتالية يستخلص منه النتائج الآتية:

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

٢ - ان النص على إنشاء هذا الصندوق بعد أن كان يفترض إنشاؤه بقانون ومن ثم تغير إلى إمكانية إنشائه بمرسوم، مفاده أن المشترع **أراد أن يربط القناعة والحث بالتعجيل والتبسيط**.

٣ - انه إذا سلمنا جدلاً بأن المشترع عامي ٥٣ و٥٥ لم يفعل أكثر من تكرار وعد عام ١٩٢٩ - وهذا لا

يمكن التسليم به - لما كان قد أوجب إنشاء هذا الصندوق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في أهم حركة إصلاحية شاملة جميع نواحي الوظيفة العامة، والإدارات العامة، والمرافق العامة، والبلديات، وأصر على تبسيط إصداره في تشريع خاص مستقل للتقاعد هو المرسوم الاشتراعي رقم ١١٣ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الذي كما سبق وذكرنا أفرد للتقاعد تشريعاً خاصاً، غير مرتجل، ودونما ضغوط من أحد.

■ ثالثاً: في لزومية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

في ضوء اللمحة التي أشرنا إليها أعلاه يتبيّن لكل قارئ أن إنشاء هذا الصندوق قد أصبح أمراً لازماً لا مفر منه على الإطلاق، وذلك بدليل القرائن القاطعة الآتية:

١ - إن النص على وجوب إنشاء هذا الصندوق قد تكرّر خمس مرات، ولو لم يكن المشترع على قناعة بلزومية إنشاء هذا الصندوق لما نص على وجوب إنشائه خمس مرات متتالية.

٢ - إن المشترع عندما نص على هذه اللزومية لم يكن واقعاً تحت ضغط أحد من القطاعات الوظيفية بدليل ان أعوام ١٩٢٩، ١٩٥٣، ١٩٥٩ و١٩٨٣ لم تشهد إطلاقاً أية ضغوطات بهذا الصدد.

٣ - إن التشريع عام ١٩٢٩ كان بيد السلطة المنتدبة أي فرنسا، **فلو لم تكن فرنسا مقتنعة بوجوب إنشاء هذا الصندوق لما بادرت إلى النص عليه في قانون للتقاعد سبق أي تشريع للموظفين.**

٤ - طالما أصرّ المشترع على إنشاء هذا الصندوق خمس مرات، فإنه لا يجوز تجاهل إصراره، لأن المشترع هو أعلى سلطة في الدولة، ومع ذلك فلم تأخذ الحكومة بإصراره رغم أنه فوّضها إحداث هذا الصندوق ثلاث مرات متتالية أعوام ٥٥ و٥٩ و٨٣.

٥ - يمكن القول إنه في ضوء إصرار المشترع على إنشاء هذا الصندوق وفق ما ذكرنا أعلاه، خفض المحسومات التقاعدية من ٧٪ في عام ١٩٢٩ الى ٥٪ في عام ١٩٥٥، وتراوحت في ١٩٥٩ بين ٥٪ و٧٪، ثم حددت نهائياً بـ٦٪ عام ١٩٨٣، هذا التخفيض الذي لا يبرّره إلا توظيف أموال الصندوق في قطاعات تعطي إيرادات ملحوظة.

■ رابعاً: في أحقية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد

قد يتساءل المرء لماذا أوجب المشترع ضرورة إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد؟

وقد يخفى على المرء أن يفهم مبررات إنشاء هذا الصندوق، ما لم تتضح له كيفية تمويله وكيفية إدارة وارداته.

ولكن إذا أدركنا أن المحسومات التقاعدية من جانب الموظف هي التي تُكوِّن واردات الإنفاق على التقاعد، بدليل أنه لم تحدد أية واردات من جانب الدولة منذ عام ١٩٢٩.

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

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

ولما كان الاقتطاع الذي بيّناه أعلاه إذا ما أضيفت إليه كل أول زيادة في التدرج، والشهر الأول من كل زيادة تطرأ على الراتب، ونصف راتب الشهر الأول من كل موظف عند دخوله الخدمة فإن الاقتطاع المذكور قد يتضاعف ويصبح في حدود ٥٠ شهراً إذا ما أخذنا بالاعتبار أن زيادات الرواتب التي طرأت منذ عام ١٩٦١، أول زيادة للراتب، قد بلغت ٢٢ مرة حتى تاريخه.

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

ولما كان من الثابت حتماً أن مثل هذه المقارنة هي التي جعلت المشترع، منذ عام ١٩٢٩، يكرر وجوب إنشاء مثل هذا الصندوق ولزوميته وأحقيته، ذلك أن الدولة تحسم على الموظف مثل هذه المحسومات وتحتفظ بها دون أية فائدة أو مردود سوى ما قد يتناوله بعد إحالته على التقاعد أي بعد متوسط خدمة في حدود أربعين عاماً على الأقل.

ولما كانت خدمة الأربعين سنة التي اعتبرت كمتوسط لخدمات الموظفين قد تزيد عن ذلك في بعض القطاعات الهامة، وبالتحديد القطاع التعليمي حيث تخفض السن الدنيا للتوظيف إلى ثمانية عشر عاماً وفي هذه الحال يصبح حتماً متوسط الخدمة أكثر من ٤٤ سنة.

لذلك كله فإن أحقية إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد أمر مسلّم به ولا يحتمل أي نقاش.

■ خامساً: في الاقتداء بسائر الدول

إن الاطلاع على أوضاع سائر الدول يضيف إلى الأحقية المبينة أعلاه أحقية جديدة.

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

وفي أميركا يقتطع من الموظف ٧٪ من الراتب، ومن الدولة وجوباً ٧٪، لتوظف في صندوق مستقل للتقاعد ليس فقط في أميركا وإنما في الـFar East أيضاً على ما اطلع عليه وفد هيئات الرقابة الثلاثي الذي زار أميركا في الفترة من ٢٠ تموز إلى ٥ آب ١٩٩٥، وهكذا هو الحال في فرنسا، وفي بريطانيا، وفي اليابان.

فإذا كان هذا الأمر من المسلّمات، في سائر الدول، فلماذا نتردد نحن في لبنان في أن نحذو حذو هذه الدول خصوصاً أن الحث على الإقدام على هذه الخطوة قد بدأ منذ عام ١٩٢٩، وعلى يد دولة منتدبة؟

■ سادساً: في وجوب الاقتداء بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

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

وإذا كان ثمة مَن يجادل بأن لكل بلد ظروفه وأحواله فإننا، ورغم عدم قناعتنا بهذا الرد، نلح على ضرورة اقتداء لبنان بما هو منشأ فيه ونعني بذلك الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

فهذا الصندوق هو أحد المنجزات الشهابية الأبرز، أنشئ بمشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦ وقد أحدث في الصندوق أربعة فروع: فرع تعويض نهاية الخدمة، وفرع ضمان المرض والأمومة، وفرع التعويضات العائلية، وفرع طوارئ العمل والأمراض المهنية، وأحدث 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 ٨١ ٢/ ٪ من الراتب الشهري للمستخدم دون أن 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 إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ومندوب عن جمعية المصارف.

والدولة بحكم كونها رب عمل تدفع عن أجرائها ومستخدميها ومتعاقديها ٨١ ٢/ ٪ من الراتب الشهري لحساب تعويض نهاية الخدمة دون أن 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 أنها 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 إذاً 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 إلى ترشيد الإنفاق

إذا كان ثمة مَن يشكك في أن إنشاء الصندوق المستقل للتقاعد يؤدي إلى ترشيد الإنفاق فإننا نرد عليه بالآتي:

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

فإذا ألزمنا الموظف بدفع ٢ / ٨١٪ من راتبه - ولا نظن أن موظفاً واحداً يتردد في الموافقة على هذا الدفع إذا تحقق الشرطان الآتيان:

الشرط الأول: أن تساهم الدولة بنفس النسبة أي ٢ / ٨١٪ تماماً كما تساهم عن أجرائها ومستخدميها ومتعاقديها لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الشرط الثاني: أن 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٪ و٢ / ١٩١٪.

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

ويمكن أن يستعمل الموظف هذا التسليف لبناء مسكن أو شرائه، أو تعليم أولاده في وقت تتصاعد

فيه كلفة التعليم على شكل يضطر الموظف الى الاستلاف من البنوك الخاصة بفوائد تزيد عن ٢٪ بأضعاف.

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

إن المحسومات التقاعدية تضاعفت فيما خص أفراد الهيئة التعليمية وستضاعف فيما خص سائر موظفي القطاع العام والقوى المسلحة، وعلى سبيل المثال إن مَن كان يتقاضى راتباً شهريا 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 ٧٥,٠٠ ل.ل. بعد أن حوّل الراتب الشهري من ٥٥٦,٠٠٠ ل.ل. الى ١,٢٦٠,٠٠٠ ل.ل.

الخلاصة

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

- إن هذا الصندوق يجب أن يموّل من المحسومات التقاعدية التي تضاعفت ثلاث مرات بفعل دمج التعويضات بالرواتب، كما دمجت فعلاً بالنسبة الى أفراد الهيئة التعليمية، وكما ستدمج سائر التعويضات بالنسبة الى سائر موظفي القطاع العام.

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

- إن كيفية حساب التقاعد أو تعويض الصرف يجب ألا يعدل كما هو حاصل في مشروع القانون الذي أعد بشأن زيادة الرواتب وأحيل الى المجلس النيابي ولا يزال قيد الدرس.

- **إن إنصاف مَن أحيلوا على التقاعد قبل العمل بالقانون رقم ١٦١ تاريخ ١٩٩٢/٨/١٢ أي الذين تقاعدوا أو 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 يتطلّب هذا الإنصاف إعادة نظر ودراسات معقدة، ومع ذلك فإن جميع الجهود يجب أن

تبذل في سبيل إنصاف هؤلاء الذين لم يصغ إليهم النافذون والمسؤولون.

وختاماً إذا كان ثمة مَن يرى بأن ما تضمنته هذه الدراسة أحلام لا يمكن تحقيقها، فإننا نكتفي بإيراد النص الحرفي للمؤتمر الذي عقدته المنظمة العربية للعلوم الإدارية (قبل أن تتغير إلى التنمية) في دمشق - سوريا، وذلك كما يأتي:

«معالجة أوجه 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 أن هذا النص الذي صيغ في المؤتمر المشار إليه أعلاه كان المقصود به لبنان الذي وُجهت إليه الانتقادات في المؤتمر المذكور من جميع الممثلين، وخاصة من مندوب السودان الذي أصرّ على تسمية لبنان بهذه التوصية، لأن معاش التقاعد كان محدداً بنسبة معينة وبسقف معيّن 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.

هيئة مجلس الخدمة المدنية

بيروت، في ١٩٩٨/٢/١٧