مؤشـرات مُقْلِقـة: نظـام التقاعـد في لبنـان

إعداد: فريق تحرير السادسة

مقدّمة

نظم التقاعد هي إحدى الحلقات الأساس في منظومة الحماية الاجتماعية للمواطنين والتي تحرص الحكومات على حسن إدارتها من خلال أدوات الاستشراف والتخطيط الاستباقي لأكلافها ولنوعيّة تقديماتها. أما في لبنان، فيعاني هذا النظام من مشكلتين أساسيتين: فمن جهة تستفيد منه شريحة محدودة من القوى العاملة، ومن جهة أخرى تشهد كلفته تزايداً متصاعداً في ظل عجز مزدوج للموازنة والخزينة، ممّا يشكّل في آنٍ عبئاً على المالية العامة وخطراً على الاستدامة المالية للنظام الحالي.

إن إعادة النظر في نظام التقاعد ليصبح أكثر عدالة يعني بالضرورة توسيع شريحة المستفيدين منه، وهذا الأمر لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار المقيّدات المالية الحاليّة والمستقبليّة بحيث لا تحول العمليّة الإصلاحيّة دون استدامته.

نظام يغطي ٢٠٪ من القوى العاملة

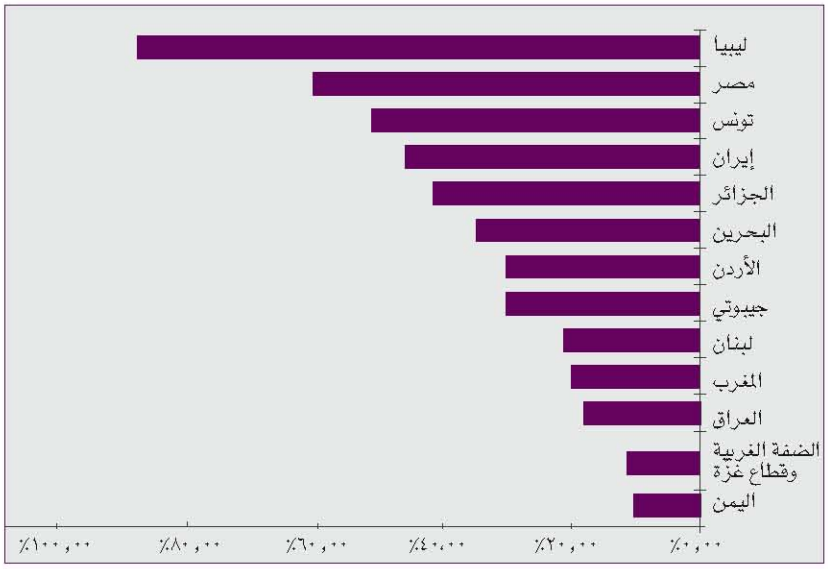
يغطي نظام التقاعد شريحة معيّنة من اليد العاملة هي شريحة موظفي الحكومة المركزية (Central Government) بفروعها الثلاثة المدني والتربوي والعسكري، والتي تشكّل نحو ٢٠٪ من القوى العاملة. ولا يشمل هذا النظام المتعاقدين والعاملين بأجر والمياومين في إدارات الدولة ومؤسساتها[١].

- تعتبر هذه النسبة متدنيّة مقارنةً بالمعدّل العام لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مثلما بالنسبة لبعض البلدان حيث تتجاوز نسبة التغطية ٤٠٪ مثل إيران وتونس، و٦٠٪ مثل مصر وليبيا.
- لا يشمل هذا النظام نسبة الـ ٨٠٪ الباقية من القوى العاملة في القطاعين العام والخاص – من قطاع منظم[٢] وغير منظم، ومعظم المهن الحرة، ناهيك بالعاطلين عن العمل أو المنقطعين عنه لأسباب قسريّة.

(١) معاشات التقاعد: ما الخيارات المتاحة للبنان؟ غوستافو دي ماركو، المنتدى الدولي حول مستقبل التقاعد في لبنان، ٢٩ أبريل ٢٠١٣.
(٢) المنتسبين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

الرسم البياني رقم (١)

نسبة تغطية نظام التقاعد من إجمالي اليد العاملة



المصدر: Gustavo Demarco, "Retirement Pensions: What Options for Lebanon?" The World Bank, PPT, April 2013.

تباين في أنظمة الحماية للأشخاص الذين تشملهم أنظمة التقاعد

يصل معدل الاستبدال (أو الإحلال) في نظام التقاعد الحكومي (أي قيمة راتب التقاعد نسبةً الى الراتب الأخير) إلى ٨٥٪[٣] فيما يحصل العاملون في القطاع الخاص عند بلوغهم سن التقاعد[٤] (٦٤ عاماً) على تعويض نهاية الخدمة، وهو عبارة عن مبلغ مقطوع يعادل تقريباً قيمة راتب شهر واحد عن كل سنة خدمة – ما يمثل للأشخاص الذين يتقاعدون بعد ٢٠ سنة خدمة حوالي ٣٦[٥] مليون ل.ل. – انطلاقاً من فرضية أنّ الأجر الوسطي المعلن للمضمون قدره ١،٨٠٠،٠٠٠ ل.ل. ومن فرضية أن الأجير عمل كامل فترة العمل في المؤسسة نفسها بحيث يستفيد من مجمل مبالغ التسوية. كما يخسر متقاعدو القطاع الخاص، عند تقاضي التعويض، التغطية الصحية إذ تتوقف مساهمة أرباب العمل في تكاليف نظام الضمان الصحي. أما خارج القطاع المنظم فلا تعويض ولا حماية صحية.

"إن إعادة النظر في نظام التقاعد ليصبح أكثر عدالة يعني بالضرورة توسيع شريحة المستفيدين منه"

يُذكرُ أن نسبة المشمولين بنظام تقاعد من أي نوع كان هو بحدود ٥ , ٣٤٪ من إجمالي العاملين و٣ , ١٧٪ من إجمالي الناشطين اقتصادياً وهي نسبة متدنيّة بالنسبة للبلدان الأخرى كما يُظهرُ الرسم البياني أدناه.

(٣) معاش التقاعد معفى من ضريبة الدخل، كما أن المتقاعد يتوقف عن المساهمة بنسبة ٦٪ من راتبه في منظومة التقاعد.

(٤) مع الأخذ بعين الاعتبار فرضية أن الموظفين يتقاعدون بعد ٢٠ سنة خدمة.

(٥) معدل راتب العامل المصرّح عنه لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لعام ٢٠١٢ يعادل ١٨٠٠٠٠٠.

الرسم البياني رقم (٢)

نسبة المستفيدين من أنظمة التقاعد (بما تشمل نظام التقاعد العائد للوظيفة العامّة، نظام تعويض نهاية الخدمة وأنظمة أخرى) من إجمالي اليد العاملة[٦] (الناشطين اقتصادياً) ومن إجمالي العاملين فعلياً

المصدر: موقع البنك الدولي الالكتروني –
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,contentMDK:23231994~menuPK:8874064~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html

ملاحظة: السنوات الملحوظة في الرسم تشير إلى آخر سنة تمّ تحديث الأرقام خلالها.

تدني نسبة المعرفة بشؤون التقاعد وأهمية التخطيط للشيخوخة

"لا يشمل هذا النظام المتعاقدين والعاملين بأجر والمياومين في إدارات الدولة ومؤسساتها"

تُظهرُ المؤشرات أدناه أن وعي الرأي العام بمواضيعَ التقاعد وأهمية التخطيط للمستقبل ضعيف جداً فحوالي ٦٠٪ من المستفيدين من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يظنون خطأً أنهم سيتقاعدون بمعاش تقاعدي، ولا يدركون أن التغطية الصحية تتوقف عند تقاضي التعويض. وهذا يعني أن نسبة كبيرة من المواطنين قد تجد نفسها معرّضة لأشكال مختلفة من الضغوطات إذا لم تكن قد ادّخرت وخططت لمرحلة التقاعد مما يهدد بانزلاقها بسرعة إلى فئة المعرّضين للمخاطر vulnerable groups.

(٦) إجمالي اليد العاملة (نسبة النشاط الاقتصادي) = العاملين + العاطلين عن العمل.

وتُظهرُ نتائج المسح الوطني لمستوى إلمام اللبنانيين بالمسائل الماليّة[٧] ما يلي:

- ٧١٪ لم يتخذوا أية إجراءات احترازية لضمان مستقبلهم.
- فقط ٥٣.٤٪ إدّعوا أنهم يدخّرون مبلغاً من المال للمستقبل.
- ٢٠٪ من الذين هم دون الـ٦٠ من العمر لم يفكروا بعد أو يرسموا خطةّ لشيخوختهم.
- ٢٥٪ يعتزمون متابعة العمل حتى ما بعد سن التقاعد.
- ٢٦٪ من الذين تخطوا عمر الـ٦٠ عاماً سيعتمدون على عائلاتهم لإعالتهم.

هناك مشروع قانون للتقاعد يُدرَسُ في مجلس النواب، ومن الأهميّة بمكان تقييم الأثر المالي لهذا المشروع

كلفة إلى تزايد

تعُدَّلُ رواتب المتقاعدين تماشياً مع كل زيادة رواتب تعطى إلى موظفي الخدمة الفعلية الأمر الذي ينعكس تلقائياً على النفقات التقاعدية. وهذه خصوصية فريدة في لبنان لا تتبع في الدول الأخرى.

- سنة ٢٠٠٨ تمّ رفع الحد الأدنى للأجور بالإضافة إلى زيادة مبلغ ١٧٠،٠٠٠ ل.ل على المعاشات التقاعدية.
- سنة ٢٠١٠ صادق مجلس النواب على قانون يرمي إلى منح معلمي المدارس الابتدائية والمتوسطة ٣ درجات استثنائية.
- سنة ٢٠١١ أقرّ المجلس زيادة للقضاة وسنة ٢٠١٢ تم تعديل سلسة رواتب أساتذة ومتقاعدي الجامعة اللبنانية.

يُعتبرُ نظام التقاعد في لبنان نظاماً غير قابل للاستدامة الماليّة

يستمر ورثة المتقاعدين من أزواج وزوجات بالحصول على ١٠٠٪ من قيمة راتب المتقاعد عند الوفاة. كما أن بنات المتقاعد غير المعالات يستمررن في الحصول مدى الحياة على حصّتهن من رواتب تقاعد والديهنّ. وبالتالي، فإن منظومة تعويض نهاية الخدمة لموظفي القطاع العام تتضمّن اليوم حوالي ٨٠،٠٠٠ متقاعداً، بما فيهم ١٣،٥٠٠ من الأرامل اللواتي يتقاضين رواتب تقاعد أزواجهنّ، و٩،٣٠٠ من الإناث اللواتي لهن الحق بجزء من رواتب تقاعد والديهن.

(٧) بحسب النتائج الأولية للمسح الوطني حول الإلمام بالمسائل المالية الذي أجراه معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي بالتعاون مع البنك الدولي ومؤسسة البحوث والاستشارات.

الرسم البياني رقم (٣)
تطوّر النفقات التقاعدية في لبنان بالتوازي مع مؤشّر التضخّم

المصدر: الحسابات المالية للدولة اللبنانية منذ عام ١٩٩٣ حتى ٢٠٠٦ – موقع وزارة المالية الالكتروني.
Public Finance Review - 2008;2010 موقع وزارة المالية الالكتروني.
تم الاعتماد على بيانات صندوق النقد الدولي لسنة ١٩٩٧ وسنة ١٩٩٨ والسنوات بين ٢٠٠٧ و٢٠١١ أمّ السنوات الباقية الممتدة من ١٩٩٦ إلى ٢٠٠٦ تمّ الرجوع إلى موقع وزارة المالية (Lebanon country profile 2012).

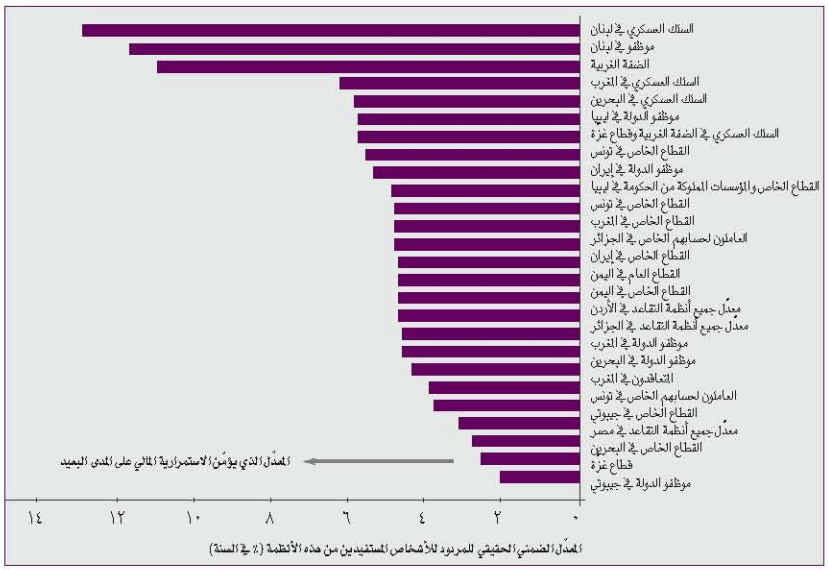
نظام غير قابل للاستدامة المالية

يُعتبرُ نظام التقاعد في لبنان نظاماً غير قابل للاستدامة الماليّة. ويُظهرُ الرسم أدناه أن نسبة المردود الحقيقي للاشتراكات (real implicit rate of return on contribution)، مرتفعة مقارنة بنسب الاشتراكات المعمول بها[٨] إذ تتخطى ١٢٪ بالنسبة للنظام المعمول به للسلك المدني و١٣٪ للسلك العسكري. مع الإشارة إلى أن لبنان يسجّل النسب الأعلى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حتى بالنسبة لأكثر أنظمة التقاعد سخاءً (في المغرب مثلاً) حيث تسجّل نسباً تقارب ٥٪، أي بفارق ٧ نقاط مئوية. في حين أنّ النسبة التي تؤمّن الاستدامة المالية تصل إلى الـ٣٪.

"أن نسبة المشمولين بنظام تقاعد من أي نوع كان في لبنان هو بحدود ٥ , ٣٤٪ من إجمالي العاملين و٣ , ١٧٪ من إجمالي الناشطين اقتصادياً وهي نسبة متدنيّة بالنسبة للبلدان الأخرى"

(٨) هذه النسبة تقتصر على القطاع العام فقط.

الرسم البياني رقم (٤)
نسب المردود الضمني والحقيقي للاشتراكات



المصدر: Gustavo Demarco, "Retirement Pensions: What Options for Lebanon?" The World Bank, PPT, April 2013.

خلاصات

- تُعتَبَر التزامات الحكومة تجاه المتقاعدين جزءاً من الدين العام. ويعني ذلك أنه في ظلّ العجز الحالي سوف تشكل النفقات المستقبلية لنظام التقاعد مخاطر إضافيّة على المالية العامّة، ولن تتمكن الخزينة من تحقيق وفر يذكر في كلفة الإدارة العامّة، ممّا يحدُّ من القدرة على إحداث إصلاحات مثل تقديم حوافز للتقاعد المبكّر مثلاً[٩].
- ضبط الكلفة المالية للنظام الحالي، فضلاً عن وضع نظام شامل للتقاعد هما أولوية بالنسبة لمستقبل نظام التقاعد في لبنان. فمفهوم الحماية الاجتماعيّة يحتّم إصلاح النظام الحالي بحيث يشمل العاملين في القطاعات المختلفة ويؤمّن تقديمات متجانسة لكل المواطنين.
- هناك مشروع قانون للتقاعد يُدرَسُ في مجلس النواب، ومن الأهميّة بمكان تقييم الأثر المالي لهذا المشروع ووضع سياسة مالية واضحة تحدّد معالمه وخاصة ما يتّصل بمعدلات الاستبدال (أو الإحلال)، ومساهمات العمّال وأرباب العمل، وآليات تشجيع الادخار التقاعدي مثل الحوافز الضريبية، بشكل يستوعب تكاليف هذا النظام ويضمن استدامته. ومن المؤمّل أن يحلّ النظام الجديد، في المدى المتوسط، محلّ تعويض نهاية الخدمة الحالي، وتكون نظم التقاعد في القطاعين العام والخاص أكثر انسجاماً وعدلاً من ناحية حفظ حقوق المستفيدين وتعويضاتهم.
- إن زيادة وعي المواطنين والمعنيين في المجتمع المدني بالتحديات التي تنتظر نظام التقاعد، وتعزيز معارفهم بمواضيع إدارة المال والادخار وأهمية التخطيط للمستقبل، من شأنها إحداث تقدّم في عملية إصلاح أنظمة التقاعد والحماية الاجتماعية، خصوصاً وأن هذه الإصلاحات تحتّم على جمهور المستفيدين قبول تنازلات معيّنة من أجل ضمان استمرارية هذه الأنظمة، ومن جهة أخرى معرفة أكبر في أمور إدارة المال للتخطيط لشيخوخة آمنة.

(٩) مراجعة تجربة المغرب في إصلاح الوظيفة العامة.