



الجمهورية اللبنانية  
مجلس النواب  
المديرية العامة للدراسات والمعلومات  
مصلحة الأبحاث والدراسات

قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية  
(ضمان الشيخوخة)  
مشروع قانون وارد في المرسوم ١٣٧٦٠، تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١٥

أولاً: الملخص

مضى على الحديث عن قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية المعروف بضمان الشيخوخة سنوات طويلة تبدأ منذ إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عام ١٩٦٣- الذي تضمّن فرعاً مؤقتاً هو فرع تعويضات نهاية الخدمة، الذي يفترض أن يمهدّ الطريق للانتقال إلى نظام التقاعد وضمان الشيخوخة - مروراً بمشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ١٣٧٦٠ عام ٢٠٠٤، انتهاءً بتقرير اللجان النيابية المشتركة حوله في العام ٢٠٠٨، ولا تزال التشريعات اللبنانية خالية من أيّة أحكام تكوّن الحق في نظام تقاعد وحماية اجتماعية توفر ضماناً صحياً وراتباً تقاعدياً مدى الحياة، بعكس ما تقتضيه سياسة حماية اجتماعية فعّالة وشاملة.

ثانياً: المقدمة

ترتكز سياسة الحماية الاجتماعية في التشريع اللبناني بشكل أساسي على قانون الضمان الاجتماعي الذي صدر بموجب المرسوم رقم ١٣٩٥٥ عام ١٩٦٣، وقد أنشأ القانون المذكور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

تَكْمُن أهمية المشروع (مشروع القانون الذي أُحيل من الحكومة الى المجلس النيابي عام ٢٠٠٤، والذي يقضي بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الإجتماعي وإنشاء نظام التقاعد والحماية الإجتماعية) أنه يوفّر ضماناً صحياً وراتباً تقاعدياً مدى الحياة، وقد تمت دراسة هذا المشروع مرات عديدة، إلا أن نقطة الخلاف الأبرز التي تحول دون إقراره هي سُبل استثمار أمواله.

أما أهم الدراسات التي تناولت نظام التقاعد والحماية الإجتماعية فهي الدراسة الإكتوارية التي أعدها خبراء منظمة العمل الدولية التي قضت باقتراح بعض التوصيات والتعديلات على مشروع القانون.

### ثالثاً: الخلفية

يُشكّل مشروع قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية المعروف بضمن الشيخوخة مكوّناً رئيسياً لأي سياسة اجتماعية، ولذلك فهو يُعتبر ركناً من أركان التعاقد الاجتماعي.

شكّل مشروع القانون (قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية) قفزة نوعية جديدة وأدخلنا الى عالم الأنظمة الحديثة وهو يعتبر من أهم القوانين في مجال السياسة الاجتماعية.

### رابعاً: الوقائع

#### ١. حق التقاعد والحماية الاجتماعية في الدستور والاتفاقات الدولية

يكرّس الدستور اللبناني في مقدمته مفهوم العدالة الاجتماعية بشكل عام دون الإشارة صراحة الى الحق في الحماية الاجتماعية أو التقاعد، فينص في البند "ج" من مقدمة الدستور على الآتي: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

وكذلك فقد كرّس الاعلان العالمي لحقوق الانسان الحق لكل إنسان في الضمانة الاجتماعية، فنصت الفقرة الأولى من المادة ٢٢ من الإعلان الآتي: "لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمانة الاجتماعية وفي أن تحقق بوساطة الجهود القومي والتعاون الدولي وبما يتفق ونُظّم كل دولة ومواردها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتربوية التي لا غنى عنها لكرامته وللنمو الحر لشخصيته".

ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة التاسعة منه على حق كل شخص في الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية.

## ٢. الحق في إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية في النصوص التشريعية

يشمل قانون الضمان الاجتماعي صندوقاً يحوي حالياً ثلاثة فروع أساسية:

- فرع المرض والامومة.
- فرع التعويضات العائلية.
- فرع تعويضات نهاية الخدمة.

وقد نص القانون أيضاً على إنشاء فرع طوارئ العمل إلا أنه لم يُبصر النور بعد.

في العام ٢٠٠١ تقدم رئيس اللجنة الفنية للصندوق بمسودة قانون بهدف الانتقال من فرع ضمان تعويض الخدمة الى نظام التقاعد والحماية الاجتماعية والمعروف بضمن الشيوخوخة.

بعد موافقة مجلس الوزراء على المسودة تمت إحالتها في العام ٢٠٠٤ الى اللجان النيابية التي بدورها طرحته على الهيئة العامة للمجلس بعد أربع سنوات من الدراسة.

فلذلك فقد تم إعداد مشروع قانون يقضي بتعديل بعض أحكام قانون الضمان الاجتماعي وإنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية من خلال استبدال نظام تعويض نهاية الخدمة بالنظام المذكور.

### ٣. الإصلاحات التي اقترحها مشروع القانون

إن أهم الإصلاحات التي اقترحها مشروع القانون تكمن في إنشاء نظام للتقاعد والحماية الاجتماعية ويوفر التقديمات الآتية:

- معاش التقاعد.
- معاش العجز.
- معاش خلفاء المضمون.
- تقديمات ضمان المرض والأمومة.

وتتلخص أهمية المشروع أنه يوفر ضمانا صحيا وراتبا تقاعديا مدى الحياة وله أثر إيجابي ملحوظ على الدخل المنتظم للعاملين في القطاع الخاص، وذلك عبر توفير الدخل الآمن لهم عبر معاش تقاعدي يكون متوقعا وثابتا.

يعزز مشروع القانون إنتظام مساهمات والتزامات أرباب العمل في منظومة الضمان الاجتماعي، كذلك سيساعد نظام التقاعد الجديد في ضمان حق العامل بكامل تعويضاته التقاعدية، على امتداد مسيرته المهنية، وفي تسهيل الانتقال بين الوظائف.

يوفر النظام للمضمون معاشا تقاعديا لكل من بلغ الرابعة والستين من العمر، كما ينظم آلية التقاعد المبكر لكل مضمون أكمل الثامنة والخمسين من عمره، ويكون في وضع جسدي أو عقلي لا يمكّنه من ممارسة عمله دون أن يلحق أذى خطيرا بصحته، وتكون عدم أهليته للعمل قد ثبتت طبيا.

كما يكفل مشروع القانون حق المضمون في معاش العجز في حال أصابه عجزا دائما أو كليا، جسديا أو عقليا، غير ناتجا عن طارئ عمل أو مرض مهني، ومن شأنه تخفيض قدرته على العمل أو على الكسب بنسبة الثلثين، ويمنعه من ممارسة أي عمل يؤمن له كسباً.

فضلا عن ذلك، ينظم المشروع كيفية تحديد وشروط الاستفادة من قيمة المعاش التقاعدي لخلفاء المضمون، وهو أبقى على الأحكام المعمول بها حاليا لجهة تقديمات المرض والأمومة.

وقد حدد مشروع القانون مصادر تمويل نظام التقاعد والحماية الاجتماعية.

كما نص على مجموعة أحكام وتدابير ترعى المرحلة الانتقالية، وأوجب تنفيذ دراسات للوقوف عن الوضع المالي للصندوق بصورة دورية، وأنشأ لجنة المراجعة الحبية التي تنتظر في النزاعات ذات الطابع المالي والاداري التي يثيرها تطبيق أحكام القانون. كما أنشأ أيضا لجنة استثمار تتولى توظيف أموال الصندوق لآجال قصيرة ومتوسطة وطويلة فضلا عن تعديل كيفية تشكيل مجلس إدارة الصندوق.

#### ٤. دراسة إكتوارية لمشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية

خُلصت الدراسة الإكتوارية التي نفذها كبير خبراء منظمة العمل الدولية بيار بيلاموندون، والتي استندت الى مشروع قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية، التي تنوي الحكومة تطبيقه كبديل من نظام تعويض نهاية الخدمة المعمول بها حالياً والخاضع لإدارة الضمان، الى بعض التوصيات منها:

- ضرورة تحديد سقف الايرادات بواقع ٤ أضعاف الحد الأدنى للأجور.
- تحديد معدل الاشتراك بـ ١٥% على أن يتقاسمه الأجراء وأرباب العمل، وفقاً لنسب تحدّد لاحقاً.
- من المفترض أن تشمل الخطة الجديدة بتغطيتها، المشمولين بتعويض نهاية الخدمة، وان يرتفع عدد المضمونين من ٦٥٨,٢٩٠ في سنة ٢٠١٥ الى ٦٨٢,٩٤٤ في ٢٠٣٥.

توقعت الدراسة ان يأتي الفوج الأول من المستفيدين من معاشات الشيخوخة، في حلول العام ٢٠٢٥ بموجب النظام الجديد.

ويقدر متوسط قسط التأمين بـ ١٤,٥% في حال اخذ في الاعتبار الاحتياطي الأساسي للمشاركين الحاليين في نظام تعويض نهاية الخدمة، وبـ ١٥,٢% في حال عدم احتساب هذا الإحتياطي.

وانطلاقاً من ذلك، يوصي التقرير بتحديد معدل الاشتراك بـ ١٥,٠%. ومن المتوقع ان تتزايد احتياطات النظام بسرعة لتبلغ ٢٤,٨% من اجمالي الناتج المحلي في ٢٠٣٠ و ٤١,٨% في ٢٠٥٠.

## ٥. توصيات ورشة العمل حول التقاعد والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية

أصدر أعضاء المجلس التنفيذي للاتحاد العمالي العام المشاركون في ورشة العمل التي نظّمت بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٥، وبالتعاون مع منظمة العمل الدولية المتخصصة حول "نظام التقاعد والحماية الاجتماعية لا سيما اقتراح قانون التغطية الصحية بعد بلوغ سن التقاعد ونظام التقاعد والعجز والوفاء"، سلسلة من التوصيات ابرزها:

- على جميع الأطراف المعنية اتخاذ كافة الإجراءات والاتصالات والعمل بجميع السبل لإقرار قانون إفادة المضمونين المتقاعدين من تقديرات العناية الطبية في حالتهم المرض والأمومة في فرع المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، واعتبار أن إقرار ذلك القانون يشكّل نقلة أساسية وضرورية نحو الإستراتيجية التي وضعها الاتحاد العمالي العام للوصول إلى شمولية نظام للتقاعد والحماية الاجتماعية.

- تنظيم ورش عمل متخصصة لاستكمال مناقشة اقتراح "قانون التقاعد والعجز والوفاء" الذي أُحيل إلى الحكومة ومناقشته في اللجان النيابية المختصة مواكبة لهذا العمل الأساسي واتخاذ الموقف المناسب.

- الالتزام بوحدة التشريع والمساواة في العدالة بين فئات الأجراء كافة، خصوصاً في ما يعود لرفع سن تقاعد الأجراء إلى ٦٨ عاماً، فضلاً عن استمرار تعدد أنظمة التقاعد واختلاف حجم ونوعية التقديرات، ويطالب بتوحيد هذه القوانين وأنظمة الضمان للإفادة بالأكثر منفعة للأجراء والموظفين والعمال.

- وجوب ضمان الدولة لنظام التقاعد والحماية الاجتماعية، ويعتبر أي اقتراح خارج ذلك الإطار تهديداً للصندوق من أساسه.

- التوازي بين إصدار تلك القوانين المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبين البدء الفوري بعملية الإصلاح الجذري للإدارة اللبنانية، ووضع حدّ نهائي للفساد والمحاصصة والارتقاء بالمؤسسات الدستورية إلى العمل الديمقراطي السليم والشفاف.

## خامساً: الخاتمة

لو قُيِّض لهذا النظام التقاعدي أن يُبصرِ النور فإنه سيشكل على المدى المتوسط البديل لنظام "تعويض نهاية الخدمة" المعمول به حالياً في الضمان.

ففي سن الرابعة والستين، أي في العمر الذي يصبح المضمون فيه عُرضَةً لمشكلات صحية أكثر من أي وقت مضى، يَعمد الضمان الاجتماعي الى سحب المظلة عنه ليصبح مكشوفاً صحياً يستجدي على أبواب المستشفيات لتأمين دخوله إليها.

لذا فإن الاسراع في إقرار مشروع قانون إنشاء نظام التقاعد والحماية الاجتماعية هو ضرورة اجتماعية تطال فئة كبيرة من اللبنانيين تساهم في إنقاذ واقع الحالة الاجتماعية والاقتصادية المزرية الذي يمر به المواطن اللبناني من معضلات شتى.

إعداد: خالد فرج

## مصادر:

- نائلة جعجع، جورجينا مانوك، "الحق في التقاعد والحماية الاجتماعية: الاطار التشريعي الحالي والتوصيات المقترحة"، الجمعية الاقتصادية اللبنانية، ٢٠١٤.
- "دراسة إكتوارية لمشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية برسم التنفيذ"، مجموعة الأبحاث والتدريب للعمل التنموي"، ٢٠١٣/٧/١.
- "توصيات ورشة "التقاعد والحماية الاجتماعية": رفع سن تقاعد الاجراء الى ٦٨"، جريدة "السفير" اللبنانية، ٢٠١٥/٦/٢.
- "ادارة نظام التقاعد والحماية الاجتماعية نقطة خلاف أساسية تحول دون إقراره"، جريدة "النهار"، ٢٠١٣/٠٦/٢٤.
- هيام جورج ملاط، "الأزمة الاقتصادية وتحولات سياسة الرعاية الاجتماعية"، جريدة "النهار"، ٢٠٠٩/١١/١٥.
- جوزف خليفة، "اقتراح قانون بالضمان الالزامي للمتقاعدين اللبنانيين"، "المفكرة القانونية"، العدد الثامن والعشرون، ٢٠١٥.