تطور نفقات العاملين في القطاع العام ٢٠١١

إعداد: لمياء المبيض بساط(*) وإبراهيم الغندور(**)

(*) مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت

(**) مساعد باحث في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت

قدّر التعميم الصادر عن وزارة المالية اللبنانية في شأن مشروع موازنة عام ٢٠١١ أن إجمالي النفقات المتعلقة بالرواتب والأجور ومعاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة ستبلغ ٩ في المئة من الناتج المحلي القائم؛ أي ما يوازي ٥٤٣٧ مليار ليرة. وينسب التعميم الزيادات في بند الرواتب والأجور إلى تكلفة تطويع عناصر أمنية إضافية وإلى الزيادة في تكلفة الرواتب الإجمالية.

وقد باشرت وزارة المالية مؤخراً، في إطار جهودها لنشر الإحصاءات والمعلومات التي من شأنها أن تقدم صورة توضيحية متكاملة عن شؤون المالية العامة، إصدار نشرة جديدة تقدم صورة عن تطور النفقات الشهرية لبند "الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)" على صعيد الإدارة المركزية اللبنانية، علماً أن متابعة التطور الشهري لفاتورة التوظيف في القطاع العام ككل تحول دونها صعوبات كثيرة، نظراً إلى افتقاد قواعد معلومات وزارة المالية بيانات مفصّلة حول عدد كبير من المؤسسات العامة، كالمستشفيات الحكومية والبلديات وغيرها من المرافق. وقد تبين لنا مثلاً (انظر الجدول رقم (١)) أن بعض نفقات التوظيف في عدد من هذه المؤسسات لا يتم اقتطاعها ضمن بند الرواتب والأجور في التصنيف الاقتصادي المتبع حالياً في تقارير وزارة المالية.

هذا النص هو محاولة لقراءة تحليلية لفاتورة التوظيف في الإدارة المركزية من خلال الأرقام التي توافرت لوزارة المالية وتم رصدها في نشراتها وتقاريرها المختلفة، وذلك بانتظار اعتماد تصنيف اقتصادي أكثر حداثة يسمح بتوضيح الصورة على صعيد القطاع العام ككل ويمكّن الباحثين من التعمق أكثر في هذا الموضوع.

يبين الجدول رقم (٢) الصادر عن وزارة المالية في العدد الثاني من **نشرة المادة ١٣ الشهرية للرواتب والأجور وملحقاتها** أن هذه الأخيرة بلغت في آذار/ مارس ٢٠١١ نحو ١٠٦٢ مليار ليرة لبنانية، مسجلة بذلك زيادة قدرها ٢٤ في المئة على ما كانت عليه قبل عام (آذار/ مارس ٢٠١٠) علماً أن هذه المدفوعات مثّلت خلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ "العنصر الأكبر من الإنفاق الأولي، إذ بلغت ٣٦ في المئة من هذا الإنفاق"[١].

(١) Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Salaries, Wages, and Related Benefits*, March 2011

الجدول رقم (١)

النفقات على الرواتب والأجور وفق التصنيف الاقتصادي الحالي (٢٠٠٨-٢٠١٠)

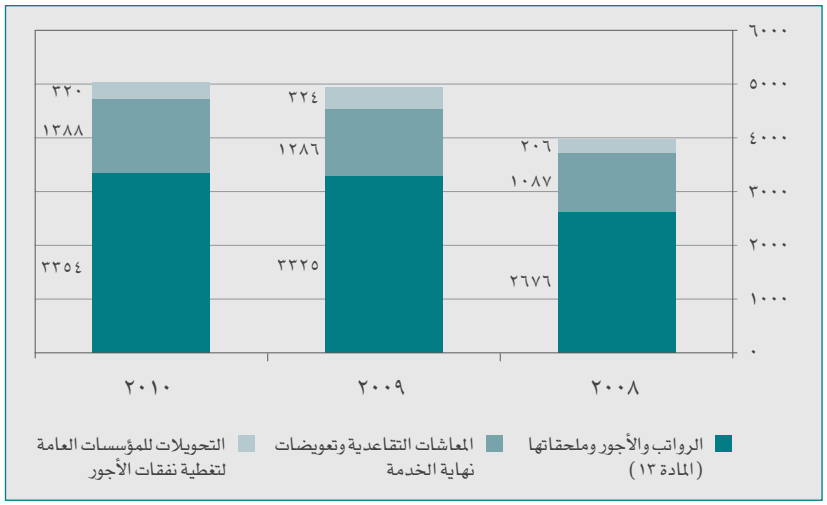
	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	نسبة التغير (في المئة)
١- النفقات الجارية	١٠٦٨٧	١٢٦١٧	١٢٩٣٧	٣
١-أ. تكاليف الجهاز البشري:	٣٩٧٠	٤٩٣٦	٥٠٦٢	٣
▪ الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)	٢٦٧٦	٣٣٢٥	٣٣٥٤	١
▪ المعاشات التقاعدية وتعويضات نهاية الخدمة:	١٠٨٧	١٢٨٦	١٣٨٨	٨
▪ المعاشات التقاعدية	٨٩٣	١٠٥٥	١٠٨٦	٣
▪ تعويضات نهاية الخدمة	١٩٥	٢٣٢	٣٠٢	٣٠
▪ التحويلات للمؤسسات العامة لتغطية نفقات الأجور (*)	٢٠٦	٣٢٤	٣٢٠	-١

(*) يتضمن فقط تحويلات إلى مجلس الإنماء والإعمار، ومجلس الجنوب، والصندوق الوطني للمهجرين، والجامعة اللبنانية و المركز التربوي للبحوث والإنماء.

المصدر: See Table 12: Expenditures by Economic Classification. Republic of Lebanon Ministry of Finance, *Public Finance Review* 2010, April 2011.

الشكل رقم (١)

تكاليف الجهاز البشري (مليار ل.ل.)



الجدول رقم (٢)

تطور الرواتب والأجور وملحقاتها
(المادة ١٣) ٢٠١٠-٢٠١١

	الرواتب الأساسية		التعويضات (١)		البدلات (٢)		مدفوعات أخرى (٣)		إجمالي المدفوعات		نسبة التعويضات والمنح والمدفوعات من أساس الراتب	
	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١
الجهاز العسكري (٤)	٣٧١	٥٣٤	١٨	١٨	١٦٣	٢٢٨	١	١	٥٥٤	٧٨١	٤٩	٤٦
الجهاز التعليمي	١٣١	١٤٨	١٤	١٥	.	.	.	.	١٤٦	١٦٣	١٠,٦	١٠
الجهاز المدني	٨٤	٧١	١٤	١٨	١	٢	٤٩	١٨	١٤٨	١٠٩	٧٦	٥٣
رواتب الجمارك									٩	٩		
المجموع	٥٨٣	٧٥٣	٤٧	٥١	١٦٤	٢٢٩	٥٠	١٩	٨٥٧	١٠٦٢		

ملاحظات:

(١) تتضمن التعويضات العائلية والنقل والعمل الإضافي وغيرها من التعويضات.

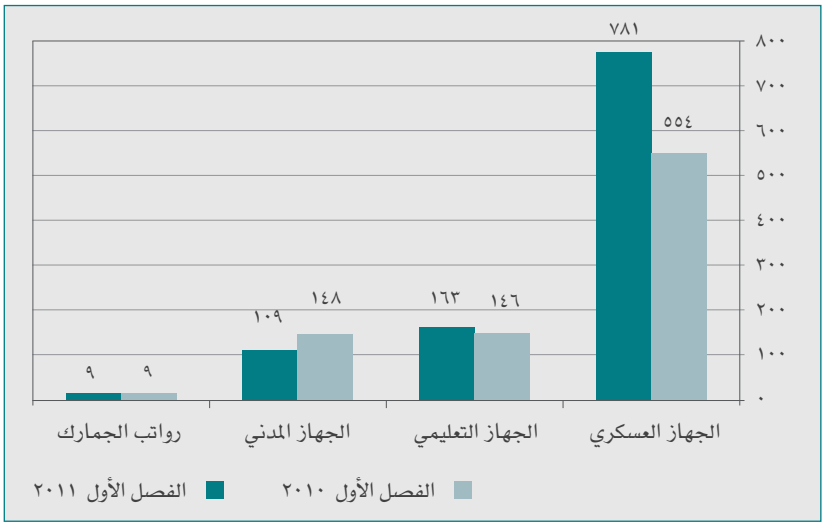
(٢) تتضمن منح الأمومة والمرض والزواج والولادة والوفاة والاستشفاء والتعليم وغيرها من البدلات الطبية والاجتماعية.

(٣) تتضمن المكافآت ودعم صناديق الاستثمار الحكومية ومساهمة الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

(٤) يشمل عناصر الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة.

الشكل رقم (٢)

إجمالي المدفوعات
(مليار ل.ل.)



تُعزى هذه الزيادة إلى عدة أسباب، أبرزها:

- زيادة نفقات الجهاز العسكري في حدود ٤٠ في المئة لتبلغ ٧٨١ مليار ليرة، مقابل ٥٥٤ مليار ليرة عام ٢٠١٠.
- زيادة نفقات الجهاز التعليمي في حدود ١٢ في المئة لتبلغ ١٦٣ مليار ليرة، مقابل ١٤٦ مليار ليرة عام ٢٠١٠.

في المقابل، انخفضت نفقات الجهاز الإداري في حدود ٢٦ في المئة لتبلغ ١٠٩ مليارات ليرة، مقابل ١٤٨ مليار ليرة عام ٢٠١٠.

وفي العودة إلى عام ٢٠١٠، نلاحظ زيادة لا تتجاوز ١ في المئة على نفقات الرواتب والأجور وملحقاتها مقابلة بالفترة نفسها من عام ٢٠٠٩، في الوقت الذي شهد عام ٢٠٠٩ زيادة بلغت ٢٤,٣ في المئة[٢] على ما كانت عليه عام ٢٠٠٨، أي ما يوازي ٦٤٩ مليار ليرة.

إن هذه الزيادة في فاتورة التوظيف عام ٢٠٠٩ تعكس: أولاً، الزيادة التي أقرتها الحكومة على الرواتب والأجور عام ٢٠٠٨ والتي بلغت ٢٠٠ ألف ليرة؛ ثانياً، تكلفة فوارق سلسلة الرتب والرواتب للأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨[٣] التي بوشر دفعها ابتداءً من سنة ٢٠٠٩.

وبالفعل يورد تقرير الوزارة "أن نحو ٢٨٤ مليار ليرة من أصل زيادة الـ ٦٤٩ مليار ليرة لبنانية التي شهدتها الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)، ناتجة من استحقاقات فوارق سلسلة الرتب والرواتب للأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨ التي أُقرت عام ٢٠٠٩"[٤].

تجدر الإشارة إلى أن القيمة المطلوبة لتغطية هذه الفوارق على مدى ثلاث سنوات قد قُدّرت رسمياً من قبل وزارة المالية بحدود ١٢٠٠ مليار ليرة لبنانية؛ وفي حين خُصّص لها ٤٠٠ مليار ليرة لبنانية في مشروع موازنة ٢٠٠٩، فقد حُوّل فعلياً ما مجموعه ٣١٣ مليار ليرة فقط من احتياطي الموازنة، كما خصّص لها مبلغ ٤٠٠ مليار ليرة في كل من موازنات ٢٠١٠ و٢٠١١[٥].

بعض الملاحظات

في العودة إلى معطيات النشرة ومحاولتنا قراءتها بصورة تحليلية نلاحظ ما يلي:

١- إن إجمالي الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها من إجمالي النفقات الجارية يبدو مستقراً في الإدارة المركزية على الرغم من الزيادات الملحوظة[٦].

(٢) Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Public Finance Review2009.

(٣) See: Box 2: "The 1996-1998 Salary and Wage Retroactive in the Public Sector.
Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Review2009*.

(٤) Ibid.

(٥) Ibid.

(٦) بلغ إجمالي الرواتب والأجور وملحقاتها١٠٦٢ مليار ليرة لبنانية في آذار/ مارس٢٠١١ مقابل ٨٥٧ مليار ليرة في آذار/ مارس٢٠١٠،
Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Monitor*, (March 2011).

الجدول رقم (٣)

تطور نسب الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣) من إجمالي النفقات الجارية

	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١
النسبة المئوية من إجمالي النفقات الجارية	٢٥	٢٦,٤	٢٦	٢٤	٢٧
النفقات الجارية	١٠٦٨٧	١٢٦١٧	١٢٩٣٧	٣٥٥١	٣٩٦٢
إجمالي النفقات	١٤٩٥٧	١٧١٦٧	١٧٠٤٧	٣٩٤٥	٤٣٨٣

المصدر: Public Finance Monitor March 2011 Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Review 2010*.

٢- شهدت الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ زيادة بلغت ٤٠ في المئة في نفقات الجهاز العسكري مقابلة بالفترة نفسها من عام ٢٠١٠. وحتى آذار/مارس ٢٠١١، بلغت تكلفة نفقات الجهاز العسكري ٧٣ في المئة من إجمالي الرواتب والأجور وملحقاتها.

علماً أن جزءاً كبيراً من هذه النسبة منسوب إلى الزيادات التي أقرت عام ٢٠٠٨ في إطار استحقاقات غير مدفوعة لعام ٢٠١٠.

٣- وفق الجدول رقم (٢) أعلاه، بلغت نفقات موظفي الجهاز العسكري خمسة أضعاف نفقات الجهاز التربوي وسبعة أضعاف نفقات الجهاز الإداري.

٤- في المقابل، انخفضت نفقات الجهاز الإداري في حدود ٣٩ مليار ليرة في الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ مقابلة بالأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١٠. ولم تتخطّ نفقات الجهاز الإداري بالنسبة إلى الجهاز العسكري نسبة ٣٥ في المئة[٧] لسنتين على التوالي. ومن المرتقب ألاّ يختلف هذا الوضع عام ٢٠١١؛ فحتى آذار/ مارس من هذا العام كانت هذه النسبة توازي ١٤ في المئة فقط.

٥- بلغت نسبة إجمالي التعويضات والمنح والمدفوعات من أساس الراتب لدى الجهاز العسكري ٤٦ في المئة، مقابل ١٠ في المئة في الجهاز التعليمي و٥٣ في المئة في الجهاز الإداري، في حين لا توجد معلومات تسمح بإجراء قراءة واضحة لدى جهاز الجمارك.

(٧) Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Annual Review 2010*, (April 2011).

٦- في الحصيلة، تبقى هذه الملاحظات محدودة الدلالة وغير قاطعة، كوننا عاجزين عن وضعها ضمن إطار صورة متكاملة لتكلفة العاملين في القطاع العام ككل في غياب المعلومات حول نفقات العاملين في المؤسسات العامة مثلاً، كمؤسسة كهرباء لبنان والمستشفيات الحكومية... الخ، إضافة إلى البلديات والهيئات العامة الأخرى، التي لا تظهر في الجدول رقم (١٢) (النفقات وفق التصنيف الاقتصادي) الوارد في تقرير وزارة المالية لعام ٢٠١٠.

وكما أشرنا سابقاً، فإن تحويلات نفقات الأجور غير متاحة إلا للمؤسسات التالية (انظر (الخدول رقم (٤)):

الجدول رقم (٤)

تحويلات نفقات الأجور إلى بعض المؤسسات العامة (٢٠٠٨-٢٠١٠)

	٢٠٠٨ (كانون الثاني – كانون الأول)	٢٠٠٩ (كانون الثاني – كانون الأول)	٢٠١٠ (كانون الثاني – كانون الأول)	نسبة التغير بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ (في المئة)
التحويل إلى مجلس الجنوب	٧	٧	١٣	٨١
التحويل إلى مجلس الإنماء والإعمار	٢١	٤٦	٣٣	- ٢٩
التحويل إلى صندوق المهجرين	٦	٨	٧	- ١٣
التحويل إلى الجامعة اللبنانية	١٦٢	٢٥١	٢٥٤	١
التحويل إلى المجلس التربوي للبحوث والإنماء	١٠	١٢	١٤	١٥
مجموع التحويلات إلى المؤسسات العامة	٢٠٦	٣٢٤	٣٢٠	- ١

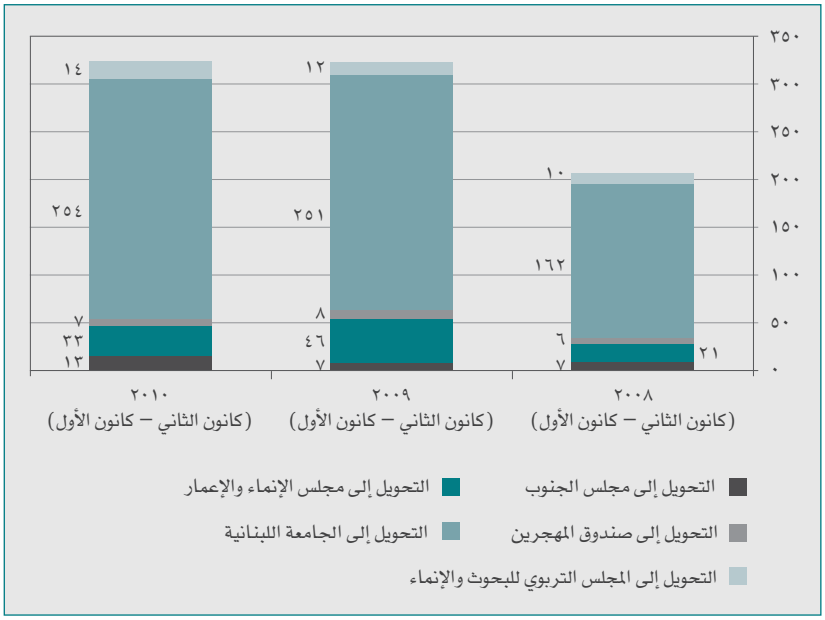
المصدر: Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Annual Review 2010*, (April 2011).

٧- في غياب معلومات دقيقة وإحصاءات مفصلة منشورة وشاملة عن المسار التوظيفي والترقيات ونهاية الخدمة في إدارات الدولة ومؤسساتها وهيئاتها، نبقى غير قادرين على أن نحلل بدقة أو نقرأ أي متغير، وبالتالي لا يمكننا الخروج بأي استنتاجات موضوعية حول ما إذا كانت زيادة ما ناجمة مثلاً عن تغيرات في المسار التوظيفي أو عن استحقاقات غير مدفوعة، أو التزامات أخرى.

في ضوء ما تقدم، كيف نستطيع استشراف المستقبل وتقدير تطور تكلفة القطاع العام في الأمدين القريب والمتوسط على نحو يسمح بوضع رؤية متوسطة الأجل لإدارة المالية العامة إدارة رشيدة؟

الشكل رقم (٣)

مجموع تحويلات نفقات الأجور إلى المؤسسات العامة (مليار ل.ل.)



بعض الاستنتاجات

- إن فاتورة الإنفاق على موظفي القطاع العام (أرقام ٢٠١٠) تمثل ٣٠ في المئة من إجمالي الإنفاق. ومن المرجح أن ترتفع هذه النسبة بقوة وبسرعة عند البدء بملء عدد من الوظائف الشاغرة في الإدارة والمقدّرة حالياً بـ١٥٣٤٤ وظيفة ومع إقرار ترقيات وتعيينات جديدة لموظفي الفئات الأولى من الإداريين.

- ومن المتوقع أن تُحدث هذه الزيادة ضغطاً ملحوظاً على فائض الموازنة الأولي.

- إن الحاجة إلى نظرة تفصيلية شاملة لفاتورة التوظيف هي ضرورية اليوم أكثر من أي وقت مضى لتقديم توقعات واقعية حول تطور هذه التكلفة ومصادر تمويلها.

- إن الانتقال إلى التصنيف الاقتصادي GFS – 2001، هو خطوة مهمة وضرورية تسمح بتوضيح صورة الإنفاق، لكن ذلك يحتاج إلى اتخاذ قرار على الصعيد التنفيذي يسمح لوزارة المالية بتوسيع نطاق الموازنة واعتماد الإجراءات اللازمة والملزمة لتطبيق هذا التصنيف الجديد على نطاق أوسع يشمل كل الإدارات العامة والمؤسسات العامة المستقلة والبلديات وغيرها من الهيئات. ويحتاج ذلك بالطبع إلى نقاش عام مستنير حول نطاق

الموازنة والعلاقة بين الإدارة المركزية والمؤسسات المستقلة والإطار الرقابي الذي يرعاها.

- لا يمكن الاستمرار في عمليات التوظيف من دون الأخذ في الحسبان الواقع المالي للدولة ومن دون وضع سياسة عامة استشرافية للتوظيف ولإدارة الطاقات البشرية تبدأ بجردة موضوعية للالتزامات الحالية والمستقبلية وتتوافق مع إستراتيجية واقعية للنمو وإدارة الدين العام.

- أخيراً، يوجد ضغط تصاعدي لا يمكن تجاهله على قدرة الحكومة على تلبية نفقاتها المستقبلية والوفاء بالتزاماتها. إن جميع المؤسسات بحاجة إلى أن تعي هذه الحقيقة وتقيّم حاجاتها إلى الموارد البشرية بدقة. كما أن إعداد خطة وإستراتيجية فاعلة تهدف إلى تكوين نظرة دقيقة لالتزامات المستقبل، وتحديداً مستقبل فاتورة التوظيف، هي مسألة مصيرية بالنسبة إلى أي سياسة واقعية لإدارة المال العام.

إن التوفيق بين الموارد البشرية وإدارة المال العام هو مسألة ضرورية للمرحلة المقبلة.