# الضمان الاجتماعى

## آثاره الاقتصادية وتطبيقاته في ليبيا

**للدكتور علاء شفيق الراوى**

استاذ مساعد بكلية التجارة والاقتصاد

لا بد لي قبل الكلام عن الآثار الاقتصادية للضمان الاجتماعي من بيان التطورات والوسائل التى مهدت الى ظهور هذا الضمان بشكله الحالى ، وعلى ضوء ما سنبينه من أحكام وقواعد عامة بهذا الشأن سأحاول اعطاء فكرة موجزة عن مدى تطبيق الضمان الاجتماعى فى المملكة الليبية .

يبحث الانسان دائما عن وسيلة يتوقى بها من نوائب الدهر ، من البؤس والمرض والبطالة والعجز عن العمل والشيخوخة ، الا أنه مهما تعددت الوسائل الوقائية ضد هذه المخاطر ونتائجها المؤلمة ومهما بلغت تلك الوسائل من الجودة والكمال ، فأن قسما من هذه المخاطر (يختلف حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة ) سوف يصعب تجنبه . فأفراد المجتمع اذن بحاجة الى ضمان لمستقبلهم ومستقبل عائلاتهم .

وقد برزت منذ بداية هذا القرن فكرة ضمان عيش الافراد وراحتهم بصورة رسمية ودولية وذلك اما لغرض اصلاح مفاسد الانظمة الاقتصادية التى كانت سائدة أو بقصد تحقيق العدالة الاجتماعية. وكان للحرب العالمية الاولى وللازمات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عنها واللاحقة لها الاثر الفعال فى تثبيت وتعزيز هذه الفكرة ، كما كانت الباعث على تأسيس منظمة العمل الدولية فى معاهدة الصلح فى فرساى .

وقد كان لهذه المنظمة الفضل الكبير فى تمهيد الطريق الى تأسيس هذا الضمان على ضوء الابحاث والتجارب وحلقات الدراسات والمؤتمرات الدولية التى قامت هى بجمعها وتنظيمها بحسب الحاجات المستحدثة منذ عام ١٩١٩ ، فساعدت بذلك على وضع البرامج الشاملة الموحدة فيما بعد لهذا الضمان الاجتماعى ، لا سيما منذ اوائل الحرب العالمية الثانية . وكان أبرز ما صدر فى تلك الفترة تقرير بيفرج المشهور سنة ١٩٤٢ فيما يخص الضمان الاجتماعى فى بريطانيا . واذذاك أخذت الدول تتسابق لتحقيق هذا الضمان ، وطفق المشرعون يضعون الاحكام اللازمة له ، كما أخذت بنفس الوقت المؤسسات الدولية تبذل الجهود الكبيرة المتواصلة لوضع القواعد والاسس الكفيلة بنشر وتعميم هذا النظام بين الشعوب ، فعندما أعلنت الجمعية العمومية لمنظمة الامم المتحدة حقوق الانسان فى العاشر من ديسمبر سنة ١٩٤٨م أوضحت فى مادتها الثانية والعشرين بأن لكل فرد بوصفه عضوا فى المجتمع الحق فى الضمان الاجتماعى . وقد أوضحت المادة الخامسة والعشرين من أعلان حقوق الانسان معنى الضمان الاجتماعى فنصت ( على أن لكل شخص الحق فى أن يحيا حياة تتميز بالمستوى اللائق من المعيشة لتأمين صحته وسعادته وسعادة عائلته خاصة من حيث الغذاء والكساء والمأوى والخدمات الطبية والاجتماعية الضرورية وله الحق فى الضمان فى حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وفقد وسائل العيش نتيجة ظروف خارجة عن نطاق ارادته ) . وتعتبر هذه المواد الصريحة اعترافا دوليا بحق الانسان فى الضمان الاجتماعى .

الا أن فكرة ضمان وسائل العيش والراحة للفرد ليست وليدة العصر الحديث فهى فكرة قديمة ظهرت فى الجماعات البدائية والقرون الوسطى والمعاصرة ، وقد اتخذ هذا النظام على ممر الايام اشكالا وصورا مختلفة قبل وصوله الى مفهومه الحالي ، ويمكن أن نجمل تلك الاشكال بخمسة :ــ التعاون الاجتماعي ، التدارك الاجتماعى ، التأمين الاجتماعى ، المساعدة الاجتماعية ، وأخيرا الضمان الاجتماعى .

ويقصد بالتعاون الاجتماعى ذلك الذى يقوم به الاشخاص أفرادا وجماعات لمعاونة المحتاجين والمعوزين والعاجزين طوعا واختيارا بدوافع كثيرة ، منها صلة

الدم والروابط العائلية والقبلية والوطنية أو الرغبة فى الحصول على فائدة ما أو الثواب الدينى المنتظر أو حبا فى عمل الخير أو التظاهر به أو لمجرد المباهاة .

وهذه الاشكال البدائية للمساعدة تفترض وجود أشخاص قادرين عليها وراغبين فى تقديمها وهذا شيء غير ثابت ويختلف باختلاف الزمان والمكان والظروف وأسلوب العيش ولهذا فليس هناك ضمان مؤكد للمعوز فى ظل هذه الاعانات وهى غير قادرة على محو أسباب الفقر وقد يراد من تقديمها استغلال جهود الآخرين كما هى الحالة بالنسبة لعطايا بعض أصحاب النفوذ والاعمال .

وحيث أن التعاون الفردى والعائلى غير مجد للحماية ضد المخاطر والحاجات التى صارت تتزايد تبعا لتطور الانسان فى الحياة ، لذلك صار بعض الافراد يؤسس الجمعيات العونية والتعاونية الخيرية والمهنية لتقوم بمساعدة المحتاجين من الاعضاء المنتمين اليها وغيرهم كواجب انسانى واجتماعى . وهذه المؤسسات أقدر بطبيعة الاحوال على المساعدة من الافراد والعائلات لكثرة أموالها المكونة من اشتراكات الاعضاء وعطاءات المحسنين . ويرجع تاريخ مثل هذه المؤسسات العونية والتعاونية البدائية الى الازمنة الغابرة فى ظل الحضارات القديمة ، كما حدث فى العراق منذ زمن البابليين وفى الصين واليونان ولدى الرومان ، ولقد كانت المؤسسات المذكورة تعمل على تقديم المعونة عند الحاجة والاقتضاء . أما فى القرون الوسطي فقد انتشرت فى أوربا النقابات المهنية البدائية وكانت تضم اليها المشتغلين بمهنة واحدة وتقوم بحماية مصالحهم المادية ، كوضع شروط العمل فى المهنة أو تقرير التعاون المتبادل بين افرادها . وربما كان سبب تكوين وانتشار هذا النوع من التكتلات العمالية آنذاك يرجع الى ظهور التوسع الصناعي والتجاري والى تحرر المستخدمين من عبودية أمراء الاقطاع ونزوحهم الى المدن ونزولهم الى ميادين العمل بلا عهد سابق فى المهنة . ولقد ظهر فى الميدان التجاري نوع آخر من هذا التعاون الجماعي أكثر تنظيما مما بين التجار والبحارة المعرضين لنفس المخاطر فى المناطق التجارية لا سيما عند بداية الاتساع التجاري والتقدم البدائي للصناعة وزيادة التعرض الى المخاطر فى البحر والبر بسبب زيادة النقل والاتجار .

والواقع أن هذه التكتلات والمؤسسات المهنية باتت تقوم الى حد كبير مقام العائلة أو القبيلة فى مجال حماية الافراد ومساعدتهم ضد المخاطر ولذا نراها أكثر أهمية ونشاطا حيث تتفكك الصلات العائلية ويقوى سلطان الدولة وتتقدم الحياة فى ميدان الحضارة والرقى من الناحية الصناعية والتجارية وربما كان ذلك هو السبب فى أنها أخذت تكثر فى أوربا منذ القرون الوسطى عندما بدأت الصلات العائلية فى التفكك ، وحينما ظهرت السلطة السياسية الاقليمية والوطنية على مسرح الحياة بشكلها الحديث • وربما كان ذلك أيضا هو السبب فى أن وجودها كان بحكم العدم فى تاريخ العرب القديم نظرا لمتانة الروابط العائلية ورابطة الدم ولانتشار روح الكرم والايثار بينهم •

وهكذا نرى أن هذه المؤسسات الخيرية والمهنية والدينية كانت تلعب دورا مهما فى مجال التعاون الاجتماعى • الا أنها لم تكن فى خدماتها وافية لانتشال المعوزين من براثن الحرمان لانها كانت محدودة النشاط والامكانية من الناحيتين المالية والادارية •

أما التدارك الاجتماعى فيراد به التحفظ رسميا من عواقب الامور التى تعرض الانسان الى الحاجة والمخاطر بواسطة وسائل واجراءات قانونية تتدخل الدولة اما بفرضها على بعض الافراد أو انها تكتفى بالتشجيع والاشراف عليها ومراقبتها • وكان من أوائل المصلحين الاجتماعيين فى مجال التدارك الاجتماعى هو العلامة الاسبانى فيفس الذى عاش ما بين ١٤٩٢ — ١٥٤٠ وكان أول من نادى بضرورة تدخل الدولة فى الامور الصحية لتأسيس المستشفيات الرسمية ، وللعناية بالمرضى والمعدمين والايتام والاطفال العزل واللقطاء بشكل أن يحل نظام التدارك الاجتماعى المباشر العام محل العطاءات والصدقات الفردية • وقد كان لآرائه أن ترددت مدة من الزمن فى أوربا ، وقد أخذ بعضها بعين الاعتبار وطبق فى بعض الاقطار ، كما فى انكلترا مثلا وذلك حينما شرعت عام (١٦٠١) تشريعات الفقر وأسست بمقتضاها بيوت العمل ، وكان يقابلها فى اسكتلنده بيوت الفقر التى تأسست منذ سنة ١٥٧٩

بقانون معاقبة العاطلين عن العمل والمستعطلين ومساعدة الفقراء العاجزين • وقد نادي الكاتب الانكليزي دانيل ديفو منذ اواخر سنة ١٦٩٨ بضرورة تأسيس التأمين الاجتماعى ووضع مشروعا للتأمين ضد الفقر والبطالة والمرض والاصابات • ولكن لم يؤخذ ذلك المشروع بعين الاعتبار من قبل السلطات الرسمية التى كانت تفضل تشريعات الفقر وبيوت العمل لمحاربة العوز ولمساعدة الفقراء فيها •

والمراد بالتأمين الاجتماعى ذلك النظام الذى تقوم به الدولة لتأمين حد معين من العيش لبعض او لجميع الافراد مقابل الاشتراكات التى تدفع لحساب المستفيدين ( من قبلهم ومن قبل اصحاب العمل والدولة أيضا فى بعض الاحيان ) وذلك فى حالات المرض والعجز والشيخوخة واصابات العمل والولادة والوفاة وغيرها من الطوارىء • ويمكن القول ان هذا التأمين الاجتماعى كان خطوة الى الامام فى سبيل تدخل الدولة لتحقيق الراحة الصحية والمعاشية للافراد ولتحقيق التضامن الاجتماعى على أساس جماعى الزامى منظم • وقد ظهرت الحاجة شديدة الى هذا التأمين فى النصف الثاني من القرن التاسع عشر بسبب التطورات الاجتماعية والاقتصادية التى صارت تتابع فى أوربا خاصة وقد كانت المانيا أول دولة أخذت بفكرة التأمين الاجتماعى الالزامى فى ثلاثة قوانين شهيرة صدر الاول منها فى سنة ١٨٨٣ وهو خاص بالتأمين من المرض ، والثانى فى سنة ١٨٨٤ وهو خاص بالتأمين من الاصابات ، والثالث سنة ١٨٨٩ وهو خاص بالتأمين من الشيخوخة والعجز • أما بريطانيا وبعض الدول الاخرى فقد وقفت من التأمين الالزامى موقفا صلبا لم تتزحزح عنه الا فى سنة ١٩٠٨ حيث أقر ( المؤتمر الدولى للتأمين الاجتماعى ) وجهة النظر الالمانية مما ادى الى سريان هذه التشريعات الى كثير من دول العالم •

أما المساعدة الاجتماعية فتقررها وتقدمها الدولة للافراد على شكل خدمات ثقافية وصحية ومعاشية مادية وغير مادية وذلك على حساب الميزانية العامة كلا ومباشرة ويكون تقديم هذه الخدمات والاعانات على أساس الحاجة اليها أصلا • وقد كانت مساعدة الفقراء الى ما قبل الثورة الفرنسية تعتبر فى الغالب منحة وتفضلا

من السلطات فى المجتمعات الاوربية خاصة . ولكن الثورة الفرنسية جعلتها من قبيل الخدمات العامة ، فأطلقت عليها فى دستورها لعام ١٧٩١ اسم « الاغاثة العامة » ومن هنا باتت هذه الاعانات الاجتماعية واجبة على الدولة نحو الافراد المحتاجين وقد تبنت نظام المساعدة الاجتماعية الدنمارك فى نهاية القرن التاسع عشر ومن بعدها بقية الدول الاسكندنافية والدول الانكلوسكسونية .

واخيرا جاء الضمان الاجتماعى ان هذا النظام يوحد فى الحقيقة بين نظام التأمين الاجتماعى من ناحية ونظام المساعدة الاجتماعية من ناحية ثانية ، حيث لا يشمل نظام التأمين الاجتماعي أو نظام المساعدة الاجتماعية الا بعض فئات من السكان وبعض المخاطر والحاجات ولذا كانت الحاجة ماسة الى نظام شامل يوحد كل التشريعات والمؤسسات التى تسعى للقضاء على الفقر والجهل والمرض ويسرى على جميع فئات السكان ويشمل جميع المخاطر قدر الامكان ــ ويجعل الخدمات والاعانات للمستحقين على أساس الحاجة والمساواة الاجتماعيتين المقررتين قانونا ، ويجعل الادارة التى تقوم بتنفيذ هذا النظام الشامل موحدة متعاونة على أسس اقتصادية ومالية سليمة ملائمة لظروف البلاد ، وذلك لكى يتحقق الغرض الاسمى من النظام المذكور فيما تعلق بضمان العيش والراحة للافراد بصورة رسميةودائمية. وبعد دراسات ومناقشات علمية وفنية طويلة وتجارب كثيرة فى المجالين الوطنى والدولى نودى بالضمان الاجتماعى ليقوم بتلك المهمة الشاملة الموحدة وليقوم بتحقيق ذلك الغرض الانسانى المنشود .

ولما وقعت الازمة الاقتصادية العالمية سنة ١٩٢٩ وانتشرت البطالة وعم الكساد ، واضطرت الدول الى أن تهتم بصورة خاصة بمشكلة البطالة ومساعدة العاطلين ، شرعت الحكومات تصدر القوانين والانظمة لزيادة خدماتها العامة ونشاطها للافراد فى هذا المجال .

الا أن نظام الضمان الاجتماعي قد انتقد بجملته لا سيما من قبل أنصار الحرية الاقتصادية ولسنا هنا فى مجال مناقشة الخلافات المذهبية الاقتصادية ، وانما سنلمح تلميحا الى أهم تلكم الانتقادات الواردة على هذا الضمان لغرض بيانها وتقدير قيمتها بايجاز .

يقال احيانا أن نظام الضمان الاجتماعى يتعارض مع الحرية الفردية لانه يقتضى بدهيا تدخل الدولة فى صميم شئون الافراد الاقتصادية وفى نشاطهم المهنى ، اذ سيكون هؤلاء ملزمين فى تصرفاتهم وأعمالهم باتباع قواعد مرسومة لهم فى التشريعات المتعلقة والمتصلة بهذا النظام وستكون هذه التشريعات دائما بسبب جمودها حجر عثرة فى طريقهم لانها قواعد ثابتة موضوعة سلفا قد لا تتفق والتصرفات اليومية القابلة للتطور والتجدد .

وهذا النقد ليس الا تعبيرا لآراء أنصار مذهب الحرية الاقتصادية والواقع كما يرى بعض الكتاب أن الحرية بلا ضمان هى حرية الموت جوعا أو حرية التشرد بلا مأوى أو حرية التابع أو حرية التعرض الى المخاطر ، وأن الضمان بلا حرية هو ضمان عيش السجين أو المعتقل فاذا كانت بعض الدول تقيد حرية الافراد مقابل الضمان الاجتماعي فليس هذا عيبا فى الضمان وانما هو يرجع الى الفلسفة السياسية السائدة لديها .

كذلك يلاحظ البعض أن الضمان الاجتماعى بتأمينه وسائل العيش للافراد ، يقضى على النشاط الفردى وعلى روح الابداع والابتكار والمسئولية الشخصية فى التوقى من نوائب الدهر : فالفرد وهو مهدد بمختلف المخاطر يبذل قصارى جهده فى سبيل تحسين احواله والتقدم فى مجال نشاطه ليحصل على أكبر قدر ممكن من الغنم والرفاه له ولعائلته ، كما يحتاط للمستقبل بالادخار والاستثمار مثلا ، وفى ذلك مصلحته ومصلحة المجتمع أيضا . ولكن عندما تكون حياته وحياة تابعيه مضمونة بالضمان الاجتماعى ، فربما يؤدى به الامر الى الاهمال والكسل والجمود، وما ذلك الا نتيجة قتل روح المسئولية الشخصية لديه عن طريق هذا الضمان .

ونحن ندع بفرج يرد على هذه الملاحظة بقوله : ان الاحرى والاكثر لياقة هو أن يكون الباعث للناس فى مجال الابداع والنشاط ، الطموح والرغبة فى القيام بشيء لا الخوف واذا كانت البهائم مساقة بعامل الخوف فالناس مقادون أو يجب ان يقادوا بالامل لا بالخوف .

وفى الحقيقة ان الضمان الاجتماعى يؤدى الى ازدهار الشعور بالمسئولية الفردية والرغبة فى المستقبل ، لان الخدمات الثقافية والصحية والمعاشية التى يقدمها هذا النظام للافراد ترفع من مستواهم الثقافى والصحى والمعاشى وتحررهم من القلق والخوف الماديين كما انها توسع فى مجال تفكيرهم وتجعلهم أكثر كفاءة على الابداع والانتاج واكثر فهما لمسئولياتهم الفردية والاجتماعية .

ويعتمد نظام الضمان الاجتماعي فى تطوره على الحالة الاقتصادية فى البلد الذي يطبق فيه ، فالبلدان الفقيرة يكون الضمان الاجتماعى فيها بدائيا وكلما تطورت اقتصاديات البلد تطور الضمان الاجتماعي أيضا . الا انه وان كان للاقتصاد الوطنى تأثير على تطور الضمان الاجتماعى فان الضمان الاجتماعى يؤثر بدوره فى الاقتصاد ، فما هى تلك الآثار ؟

يقوم الضمان الاجتماعى فى الوقت الحاضر باعادة توزيع قسم من الدخل القومى ، تتراوح نسبته المتوسطة لدى معظم الدول ما بين ٥٪ الى ١٥٪ من ذلك الدخل تقريبا ويساهم فى تمويل هذا الضمان الافراد جميعا الا من استثناهم القانون لفقرهم الحقيقى أو الحكمى وذلك بنسبة مواردهم ودخولهم بصورة مباشرة عن طريق الاشتراكات أ وبصورة غير مباشرة عن طريق الضرائب ويحقق الضمان الاجتماعى باعادة توزيع تلك النسبة من الدخل القومى بعض المساواة الاقتصادية بين الافراد لا سيما بين الفقراء منهم ، وذلك لان كلا منهم يصبح بمقتضى هذا الضمان عند تعرضه الى المخاطر والحاجة أهلا للتمتع بمقدار معين من تلك الأموال المخصصة لتمويل اعانات الضمان المذكور .

وقد تؤدى المساهمة فى تمويل الضمان الاجتماعى الى تقليل الانفاق النقدى الكلى فى الدولة ولو لمدة قصيرة ، كما تؤدى خدمات واعانات هذا الضمان من ناحية ثانية الى زيادة هذا الانفاق ، ولا يخفي ما لهذا الانكماش والتمدد فى الانفاق من تأثيرات سلبية وايجابية على الشئون الاقتصادية . ولا بد من الاشارة هنا الى ان البعض صار ينظر على الاكثر الى الضمان الاجتماعى من حيث تمويله واعاناته وخدماته وآثاره كنظام اقتصادي بحت لدرجة ان رجح هذا البعض اطلاق اسم

الضمان الاقتصادي عليه وانه بحث آثاره وكأنه نوع من أنوع الضرائب العامة المخصصة حصيلتها الى مساعدة الفقراء والمحتاجين ولذلك كان الكلام عن الآثار الاقتصادية من قبل هذا البعض فى اغلب الاحيان اعادة وتكرارا لما قيل عن آثار الضرائب العامة فى كتب الاقتصاد والمالية والضرائب • الا أنه لا يمكن انكار ما لهذا النظام من روابط متينة مع الانظمة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الاخرى، كما أننا ننظر الى هذا الضمان الاجتماعي لا كتأمين خاص بفئة اجتماعية دون غيرها ، وانما ننظر اليه كنظام عام يشمل جميع الافراد على اختلاف نشاطهم واعمالهم ويؤثر فى الشئون الاقتصادية الخاصة والعامة للمجتمع كله بحسب الاحوال والظروف الاقتصادية فى البلاد •

فعندما بدأت الدول تشرع قوانين التأمين الاجتماعية حصرت تطبيقها أول الامر فى بعض الاعمال والمشاريع الاقتصادية وفى بعض الافراد دون البعض الآخر ومازال الامر كذلك للآن فى بعض الدول المتخلفة وكانت نتيجة ذلك ارتفاع التكاليف فى الاعمال والمشروعات التى طبقت فيها تلك التشريعات بسبب المساهمة الخاصة المفروضة على اصحابها لتمويل التأمين الاجتماعى الامر الذى اثر فى اسعار منتجاتهم وفى ارباحهم كما اثر بالتالى فى مقدرتهم على توسيع مشروعاتهم وفى مقدرتهم على منافسة زملائهم فى الاسواق الداخلية ممن لم تطبق هذه التشريعات على مشاريعهم وأعمالهم وربما كان لزيادة التكاليف المذكورة ولنقص الربح المنوه عنه بالنسبة للبعض دون الآخر اثر فى الحيلولة دون انشاء مشروعات اقتصادية جديدة تدخل ضمن دائرة شمول التشريعات المذكورة خوفا من النفقات وقلة الربح ، وأثر فى انتقال بعض رؤوس الاموال والايدى العاملة الى مشروعات اقتصادية لم تطبق فيها أنظمة التأمين الاجتماعي مما كانت نتيجته توقف بعض المشاريع عن العمل وانتشار بعض البطالة وربما كان هذا يؤدي الى انخفاض مقدار المساهمة الخاصة فى تمويل التأمين بسبب توقف بعض الاعمال المشمولة به كما يؤدي ذلك أيضا الى زيادة عرض العمل بسبب البطالة الناجمة عن توقف بعض المشاريع المشمولة بالتأمين مما يجعل الاجور تميل الى الانخفاض الامر الذى كان يضر دائما بمصلحة البلاد الاقتصادية •

كذلك كان لتطبيق هذا التأمين فى دولة دون أخرى أو لتطبيقه فى الدول باجراءات وصور مختلفة من حيث الشمول وكمية ونوعية الاعانات والخدمات وطرق التمويل أثر فى المنافسة التجارية الدولية بالنسبة للمشروعات والاعمال التى اختلفت تكاليف الانتاج فيها بسبب عدم تطبيق التأمين الاجتماعى على بعضها أو بسبب تباين كيفية وأشكال التأمين المطبق فيها ، وذلك لتفاوت نفقات الانتاج وأسعار المنتجات المذكورة فى الدول المختلفة للاسباب الآنفة الذكر • ولذا أصبحت المشاريع والمؤسسات التى باتت ترتفع تكاليف منتجاتها بسبب مساهمتها فى تمويل التأمين الاجتماعى أضعف فى الاسواق الدولية من مثيلاتها التى لم تفرض عليها تلك المساهمة • وربما ادى هذا الاخلال فى المنافسة الى انسياب بعض عناصر الانتاج كرؤوس الاموال والعمل من دولة الى أخرى ، كما أدى أيضا الى التأثير فى صادرات وواردات الدولة وفى ميزان مدفوعاتها مما اضر بها اقتصاديا •

وللحيلولة دون حدوث الآثار الاقتصادية المذكورة الناجمة عن عدم تعميم التأمين الاجتماعى على المشاريع الاقتصادية أى بسبب عدم اشتراك جميع المنتجين فى تمويله مما أخل بشروط المنافسة بينهم ، أخذت الدول تسعى بصورة عامة فى سبيل تعميم التأمين الاجتماعى والمساعدة الاجتماعية ثم الضمان الاجتماعى فى الداخل والخارج كيما يكون الجميع متكافئين قدر الامكان فيما يتعلق بتحمل اعباء المساهمة فى تمويل هذه الانظمة وبنفقات الانتاج ، وواقفين على قدم المساواة فى ميادين المنافسة وطنيا ودوليا • وكان ذلك من أسباب عقد المؤتمرات والدراسات الدولية وتأسيس المؤسسات العالمية لبحث مشاكل العمل والعمال والتأمين الاجتماعى والمساعدة الاجتماعية منذ القرن الماضى والضمان الاجتماعى فى الوقت الحاضر وابرام المواثيق والاتفاقيات والتوصيات الدولية بشأنها لازالة المشاكل والموانع المعيقة لانتشار تطبيق هذه الانظمة ووضع الحلول السليمة للمشاكل الداخلية والخارجية الناجمة عنها ، عن طريق التعاون الاقتصادى والعلمى الوثيق ما بين الدول •

ويؤثر الضمان الاجتماعي فى الادخار تأثيرات مختلفة بحسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بالافراد ، فقسم منهم وخصوصا فى الدول المتخلفة

لا تتوافر لديهم القدرة على الادخار أو الرغبة فيه وذلك لانخفاض دخولهم أو لعدم ادراكهم الفوائد الناجمة عنه ومعنى هذا أن ليس للضمان الاجتماعي تأثير على الادخار بالنسبة لهم • أما المدخرون فعليا منهم يكونون عادة من ذوى الدخول المرتفعة وهم غالبا يساهمون فعلا فى تمويل الضمان الاجتماعي سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة وربما تؤدى هذه المساهمة الى انخفاض مقدار مدخرات هؤلاء بدرجات متفاوتة ولكن قد يفضل بعضهم الاحتفاظ بمستوى ادخاره السابق ولذا يحاول تعويض مساهمته فى تمويل الضمان الاجتماعى بالاقتصاد مما كان ينفقه على أشياء أخرى كبعض المواد الكمالية أو يحاول البعض نقل عبء المساهمة المذكورة الى غيره عند الامكان كأن يحاول ارباب العمل نقل مساهمتهم الى العمال بتخفيض الاجور • وعلى وجه العموم فأن درجة الانخفاض عند حدوثه فى كمية الادخار بسبب تمويل الضمان الاجتماعى تتفاوت بحسب طرق هذا التمويل ، وكذلك بحسب اختلاف حالتى الرواج والكساد •

وقد يقال أن هذا النظام بتأمينه عيش الافراد وراحتهم يقلل من الرغبة فى الادخار لدي البعض منهم ، لأن الضمان المذكور يغنيهم عن الادخار • ولذا فلم تعد بهم نفس الحاجة القديمة الى الادخار مما يقلل رغبتهم فيه حتى قيل ان الضمان الاجتماعي يهدم الادخار الفردي ، الا ان الوقائع لم تقطع بقول للآن فى ذلك ، لحداثة تطبيق هذا النظام بشكله الواسع الحالى ولقلة الدراسات التحليلية المضبوطة فيما يتعلق بالضمان ، الامر الذي أدى الى تضارب الآراء فى هذا الشأن ، حتى انه يوجد قول يقضى بعكس القول السالف أي ان الضمان ادى فعلا الى ازدهار عمليات الادخار فى بعض الدول كفرنسا مثلا بعد الحرب العالمية الثانية وبعد تطبيق نظام الضمان الاجتماعى فيها •

نخلص من ذلك الى ان الضمان الاجتماعى لا يخفض درجة الادخار الفردى الا بالنسبة لبعض الافراد وبمقدار ضئيل يتناسب عكسيا فى الغالب مع القدرة الاد خارية • كما أن الضمان نفسه بما يقدمه من اعانات وما يخلقه من رواج غالبا ما يساهم فى تثبيت القدرة الادخارية لدى المدخرين لا سيما ذوى الموارد الضئيلة منهم ، وربما انه يزيد تلك القدرة وذلك لان ما يحصل عليه هؤلاء من الخدمات

والاعانات من الضمان ذاته بصورة مباشرة أو غير مباشرة يعادل بل ويفوق ما سيدفعه هؤلاء من مساهمة لتمويل هذا الضمان •

كذلك يبعث الضمان الاجتماعى الرغبة فى الادخار لدى الكثيرين من الافراد بسبب تثقيفه لهم ورفع مستواهم مما يجعلهم ادرك للتحفظ من عواقب الامور ، كما أنه فى الوقع يكون لهؤلاء الذين لم يتمكنوا قبلا من الادخار ولم يرغبوا فيه ادخارا اجتماعيا عاما •

نضيف الى ذلك ان هذا الضمان عن طريق استثمار امواله الاحتياطية قد يعوض ما قد ينقص من القدرة على الادخار الفردى المخصص للاستثمار ، ذلك لان هذه الاموال الاحتياطية للضمان لا تبقى مجمدة بل توظف وتستثمر غالبا كالاموال الخاصة ولكن بأعلى امكانية وأكبر قدرة لضخامة كمياتها ولان الدولة هى التى تقوم بتوجيه استثمارها فهى لا توظف الا فى أوجه المصلحة العامة ولذا فهى غالبا ما تفيد الاقتصاد الوطنى أكثر من الاستثمار الفردى •

ونشير فى هذه المناسبة الى أن مقدار ادخار الضمان الاجتماعى يزداد غالبا فى فترة الرواج والانتعاش الاقتصادى ففى هذا الوقت قد تزداد الموارد وتزداد اموال الضمان بزيادة المساهمة فى تمويله وبقلة كمية الاعانات المستحقة بسبب الرفاه الاقتصادى ولعدم وجود البطالة ثم لقلة التعرض الى الاصابات والامراض والمخاطر بفعل انتشار التقدم العلمى والصناعى والرفاه المعاشى مما يسهل ايجاد المجال المناسب لاستثمار هذه الاموال الاحتياطية فى صالح زيادة التقدم الاقتصادى فى البلاد • أما فى فترة الكساد فالامر يكون بالعكس وذلك لانتشار البطالة والعاطلين ولقلة الموارد والدخول مما يسبب زيادة واستحقاق اعانات البطالة وغيرها من اعانات الضمان الاجتماعى •

كذلك يؤثر الضمان الاجتماعى فى الاستهلاك والانتاج حيث يؤدى تقديم اعانات الضمان الاجتماعى الى زيادة الطلب على سلع الاستهلاك مما يؤثر فى اسعارها وفى انتاجها المقبل ، فمثلا ان زيادة الطلب على المواد الضرورية بسبب زيادة درجة استهلاكها تؤدى غالبا الى ارتفاع اسعارها وهذا يؤدى الى زيادة انتاجها فتتوسع

بعض المشاريع وتؤسس مشاريع أخرى جديدة وقد يحدث تحول من انتاج بعض المواد الكمالية الى انتاج المواد المطلوبة ، وبذلك يزداد انتاج هذه المواد الضرورية حتى يتوازن العرض والطلب بالنسبة لها • الا ان زيادة الانتاج هذه تعتمد على امكانيات البلاد • فاذا كانت البلاد قادرة على انتاج المواد الضرورية التى زاد الطلب عليها بفضل الضمان الاجتماعى فعندئذ يزيد الطلب على العمال فى سوق العمل وتستخدم الايدى العاملة التى كانت عاطلة ، وبهذا يزداد التشغيل وترفع بذلك عن كاهل نظام الضمان الاجتماعى اعباء دفع اعانات البطالة لهؤلاء وتستفيد البلاد من جهودهم اما اذا كانت البلاد غير قادرة على انتاج تلكم المواد المطلوبة ، فعندئذ ستضطر الى استيرادها من الدول الاخرى ولذلك فستتحسن بعض اموال البلاد المصدرة اقتصاديا وتحدث نفس الآثار التى ذكرناها • ومن الناحية الاخرى يزداد التبادل التجارى ما بين البلدين وقد تضطر الدول المستوردة الى تشجيع الصناعات الوطنية والتصدير منها لغرض تسوية حساباتها فى الخارج مقابل ما تستورده من مواد ضرورية ، ويؤدى هذا أيضا الى زيادة التشغيل •

وعليه فيمكن القول ان تأثير الضمان الاجتماعى ان وجد فهو يؤدى الى زيادة التشغيل هذا بالاضافة الى ان سياسة الضمان الاجتماعى ترتكز اصلا على اسس اقتصادية ثلاثة :

أولا : السياسة الوقائية ، واهمها استخدام كافة العناصر الانتاجية والجهود فى البلاد لصالح الاقتصاد الوطنى •

ثانيا : السياسة العلاجية ، وهى تأمين عيش الافراد وراحتهم عند التعرض للحاجة والمخاطر عن طريق تقديم الاعانات والخدمات وهذا يعمل على زيادة الاستهلاك والاستثمار ثم التشغيل •

ثالثا : السياسة الترميمية التى بمقتضاها يمكن اعادة استخدام وتوظيف عناصر الانتاج بعد تعطيلها لسبب ما حتى لا تحرم البلاد من خدماتها ولكى تصان جميع القوى الانتاجية فيها •

يمكننا القول استنتاجا من كل ما قدمناه فى آثار الضمان الاجتماعى الاقتصادية ان هذا الضمان يساعد على التنمية الاقتصادية فى الدول السائرة فى طريق النمو لانه يرفع من مستوى الثقافة والصحة والعيش فيها وهذا يؤدى الى التقدم الاجتماعى والصحى والاقتصادى لان الثقافة والصحة تتعاونان على رفع كفاءات الافراد الانتاجية كما تؤثر اعانات الضمان فى مستوى معيشة الافراد سواء من ناحية كونها تضمن للمعدمين وللمحتاجين حدا محترما من العيش اعلى من الحد الذى كانوا يعيشون فيه ، أم من ناحية كونها تخلق انتعاشا اقتصاديا فى البلاد بزيادة الاستهلاك والانتاج والاستثمار مما يؤدى الى زيادة حركة التشغيل واستغلال الكفاءات والامكانيات الفردية ، الامر الذى تتحقق به زيادة القوة الانتاجية للافراد.

والجدير بالذكر هنا ان البلاد النامية تكون بحاجة الى اموال وكفاءات علمية وفنية كثيرة لتحقيق الضمان الاجتماعى ويفضل بعض الاقتصاديين عدم الاسراف والتوسع فى ميدان الضمان الاجتماعى بغية الاستفادة من الاموال فى مجال التنمية الاقتصادية لانها حسب رأيهم هى التى تسمو بمستوى الانتاج القومى كما انها ترفع من مستوى المعيشة فى البلاد ولو بعد مدة من الزمن . ومعنى ذلك ان الافراط فى مسائل الضمان يعرقل سير هذه الدول فى سبيل التنمية الاقتصادية .

وفى الواقع ان السبب الذى دعا بعض الاقتصاديين الى القول المذكو يرجع الى انهم ما زالوا ينظرون الى الضمان الاجتماعي كنظرتهم الى تشريعات الفقر البريطانية الصادرة منذ أوائل القرن السابع عشر باعتباره نظاما يقصد منه تخفيف اعباء الفقر عن طريق المساعدات المالية او التأمين الاجتماعي البدائي . الا أن مفهوم الضمان الاجتماعى قد تغير فى الوقت الحاضر كما بينا فهو يعتبر بالنسبة للبلاد النامية البرنامج الشامل للتنمية الاقتصادية لا المعرقل لها ، لانه لا يمكن السير فى سبيل التنمية الاقتصادية فى بلاد عمت فيها مساوى الجهل والامراض والفقر ما لم تتبع فيها سياسة استئصال شأفة ذلك الجهل وتلك الامراض وهذا الفقر وهى سياسة الضمان الاجتماعى ، فخدمات واعانات الضمان الاجتماعى تعتبر ضرورية ولازمة للبداية فى التنمية الاقتصادية لكى توجد فى البلاد الكفاءات والامكانيات

المنتجة والتى يمكن بواسطتها استخدام واستعمال أدوات وآلات ووسائل التقدم الاقتصادى .

وبناء على ذلك فاننا نعتقد بضرورة التوسع فى تطبيق هذا النظام بالنسبة لبلد ناشيء كليبيا . فقد أنشئت بموجب احكام قانون التأمين الاجتماعي رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٧ المؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعى وذلك بقصد حماية المستخدمين فى حالات المرض واصابات العمل والولادة والوفاة والعجز والشيخوخة والبطالة، الا ان بعض أحكام هذا القانون عدلت بالقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٦٢ . وقد بدأت المؤسسة أعمالها رسميا اعتبارا من ٢٨ مارس ١٩٥٩ فى ولاية طرابلس واعتبارا من ٣١ ديسمبر ١٩٦٠ فى ولاية برقة .

ويبين التقرير السنوى الثانى لمجلس ادارة المؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعى الصادر سنة ١٩٦٠ أنه بالرغم من كون ميدان التأمين الاجتماعى بالنسبة للغالبية العظمى من الموظفين وأر باب العمل والمؤمن عليهم ميدانا جديدا الأن المؤسسة قد أثبتت جدارة فى تحملها للمسئولية التى القيت على عاتقها ، وقد تمكنت المؤسسة من مد نطاق التأمين الاجبارى الى برقة فى أقل من عامين منذ بداية العمل فى طرابلس . وقد تم تسجيل (٨٠٫٥٦٩) مؤمنا عليهم و (١٫٨٢٤) صاحب عمل خلال عامي ١٩٥٩ و ١٩٦٠ فى طرابلس وتضاعفت هذه الارقام فى الوقت الحاضر . وتشير آخر الاحصائيات الى ان عدد المؤمن عليهم فى المحافظات الشرقية قد بلغ (٩٥٫٩٣٥) وبلغ عدد أصحاب العمل المسجلين (٧٥٢) وذلك لغاية ١٩٦٦/٢/٢٧ . ويعتبر هذا العدد بالنسبة لسكان هذه المحافظة البالغ حوالى ٤٥١ ألف نسمة دليلا واضحا على التقدم الذى حصل فى ميدان التأمين الاجتماعى .

كما أنشأت دائرة خاصة بالضمان الاجتماعى فى وزارة العمل والشئون الاجتماعية عام ١٩٦١ وقد كانت قبل هذا التاريخ تابعة لقسم الشئون الاجتماعية فى الوزارة ، وتقوم ادارة الضمان الاجتماعى بمهمتين :

(١) الاعانات الاجتماعية للفقراء .
(٢) ادارة دور الحضانة .

ويشترط لاجل الحصول على اعانات الفقر تقديم شهادة من امام أو شيخ المحلة أو القبيلة تثبت احتياج صاحب الطلب وقد بلغ عدد الاعانات المدفوعة للفقراء فى المحافظات الشرقية حتى نهاية عام ١٩٦٥ (٩٣٤) اعانة وهى بزيادة مستمرة كما هو واضح من الارقام التالية : *

| السنة | عدد الاعانات |
|---|---|
| ١٩٦٢ | ٢٤ |
| ١٩٦٣ | ٨٩ |
| ١٩٦٤ | ٣٦٣ |
| ١٩٦٥ | ٤٥٣ |

كما وان المخصصات المالية لادارة الضمان الاجتماعى قد تضاعفت خلال السنة الاخيرة عما كانت عليه فى السنوات السابقة وهذا يؤكد لنا الاهتمام المتزايد بهذه الاعانات من قبل السلطات المسئولة .

الا أن ما تجدر الاشارة اليه بخصوص اعانات الفقر هو طريقةا ثبات حاجة المتقدم لطلب الاعانة اذ يجب عدم الاكتفاء بالشهادة المذكورة اعلاه ، فمن المستحسن ان تتولى ادارة الضمان الاجتماعى نفسها هذه المهمة بصورة مباشرة وفقا لقواعد ثابتة توضع لهذا الغرض .

أما عن الفئات الاجتماعية التى تسرى عليها أحكام قانون التأمين الاجتماعى فقد نصت المادة الثانية المعدلة من القانون المذكور على انه : «يؤمن بصفة اجبارية بمقتضى أحكام هذا القانون على جميع الاشخاص الذين يعملون بأجر بمقتضى عقد عمل كتابى أو شفهى . ويسرى هذا الحكم على عمال الحكومة والولايات والمؤسسات العامة » . كما نصت المادة الثالثة من القانون على انه : « يستثنى من التأمين الاجبارى الاشخاص الآتى بيانهم :

* المصدر ادارة الضمان الاجتماعي فى بنغازي .

أ ــ خدم المنازل الا اذا كانوا يعملون فى مؤسسة تجارية على انه يجوز بقرار من الوزير تطبيق نظام التأمين فى فرع أو أكثر بحيث يشمل كل او بعض طوائف خدم المنازل .

ب ــ المستخدمون الذين يشتغلون فى منازلهم .

ج ــ العمال الموسميون فيما يتعلق بفرع التأمين ضد البطالة فقط على انه يجوز بقرار الوزير تقرير معاملة خاصة للعمال الموسميين الاجانب .

د ــ زوجة صاحب العمل او زوج صاحبة العمل واولادهما ووالدهما .

هـ ــ الرعايا الاجانب المقيمون فى ليبيا بسبب عملهم فى البعثات الدولية أو الدبلوماسية او القوات المسلحة الاجنبية .

و ــ الموظفون الاجانب الذين يعملون فى الحكومة الاتحادية أو أية ولاية أو مؤسسة عامة بمقتضى عقود استخدام .

ز ــ افراد طاقم السفن والطائرات الاجنبية خلال وجودها داخل الحدود الليبية لغير الملاحة الداخلية او الطيران الداخلى .

ح ــ موظفو الحكومة والولايات والمؤسسات العامة المصنفون وغير المصنفين وافراد القوات المسلحة وقوات البوليس ، على انه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تطبيق نظام التأمين عليهم كله أو بعضه » .

ان هذه النصوص تبين لنا ان التأمين يقتصر على الاشخاص الذين يعملون باجر وبموجب عقد عمل ، فلو اخذنا القطاع الزراعى فى ليبيا وكماه و الحال فى معظم الدول النامية لوجدنا ان العمل العائلى والعمل المستقل اى العمل غير التابع اكثر انتشارا من العمل بأجر فى القطاع الزراعى ، لذا فان التأمين لا يطبق على معظم العاملين فى هذا القطاع كذلك الحال بالنسبة لاصحاب الحرف الصغيرة الذين

يعملون لانفسهم اى لا يعملون تحت امرة صاحب عمل ومقابل اجر معين فان احكام هذا القانون لا تطبق عليهم •

الا انه بالنسبة لبلد غنى ناشيء اقتصاديا كليبيا يكون من المفضل ان يطبق التأمين الاجتماعى على جميع ذوى النشاط وعائلاتهم وليس على الاجراء فقط بالنسبة لحالات المرض والشيخوخة والعجز والوفاة والولادة ثم يعمم تطبيقه فيما بعد بصورته الكاملة ضد جميع المخاطر وعلى جميع السكان بصورة تدريجية ، أى يطبق نظام الضمان الاجتماعى بمفهومه الحديث الذى بيناه بدلا من نظام التأمين الاجتماعى وذلك لان نظام الضمان الاجتماعى يسرى على جميع فئات السكان ويشمل جميع المخاطر والحاجات وتساهم الدولة فى تمويله فهو نظام يوحد كل التشريعات والمؤسسات التى تسعى للقضاء على الفقر والجهل والمرض • ولذا نقترح توحيد العمل بين المؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعى من ناحية والادارة التى تتولى حاليا مهمة تقديم المساعدات الاجتماعية للفقراء التابعة لوزارة العمل والشئون الاجتماعية من ناحية ثانية ، وذلك من أجل الوصول الى تطبيق نظام موحد وشامل هو نظام الضمان الاجتماعى الحديث •

ولا بد من الاشارة هنا الى ان تطبيق الضمان الاجتماعى على العاملين فى القطاع الزراعى يساعد على استقرار اليد العاملة فى الزراعة مما له أهميته فى الوقت الحاضر ولليبيا المقدرة الاقتصادية على تعميم هذا النظام فى وقت قريب لما بها من ثروات طائلة بدأت تدر عليها الاموال كما انها سائرة نحو الاعمار والتنمية الاقتصادية مما سيزيد قريبا فى تقدمها الاجتماعى ورفاهها الاقتصادى •