

الضمان الاجتماعي

في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية

الدكتور عامر سلمان عبد الملك

- المستشار القانوني في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- استاذ محاضر في الجامعة اللبنانية
- مراسل للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي AISS في جنيف

تقديم

البروفسور عبد السلام شعيب

- دراسة قانونية نظرية وعملية مقارنة
- عرض وتحليل الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية
- التطبيقات العملية في الدول المتقدمة والنامية
- المعايير الإقليمية العربية وتطبيقاتها في الدول العربية كافة
- مقترحات تطويرية

المجلد الأول

منشورات الطلبي الحقوقية

بيروت - لبنان

١٩٩٨

C 00 - 01199

= C 00 - 12 00

إهداء Dédicace

إلى كلِّ مسؤولٍ عربيٍّ يتطلَّعُ إلى تحقيقِ الأمنِ الاجتماعيِّ، ويرغبُ في
استحداثِ أو تطويرِ نظامٍ للحمايةِ الاجتماعيةِ.

إلى كلِّ دولةٍ تطمَّحُ في دخولِ رحابِ منظمةِ العملِ الدوليَّةِ والتَّعرُّفِ على
اتفاقيَّاتها وتوصياتِها.

إلى كلِّ قاضٍ ومحامٍ يهتمُّ بالتشريعاتِ الاجتماعيةِ.

إلى كلِّ جامعيٍّ وباحثٍ يرغبُ في الاطِّلاعِ على المعاييرِ الدوليَّةِ المتعلِّقةِ
بالتأميناتِ والضماناتِ الاجتماعيةِ.

إلى كلِّ مجتمعٍ يثبُتُ التضامُنَ الاجتماعيَّ وإعادةَ توزيعِ المداخيلِ، وصولاً
إلى السلمِ الاجتماعيِّ.

إلى كلِّ إنسانٍ يصبُو إلى استقرارِهِ الاقتصاديِّ تجاهِ المخاطرِ الاجتماعيةِ
والصحيَّةِ في جميعِ مراحلِ حياته، واستقرارِ عائلتهِ بعدَ وفاتهِ.

المؤلف

جميع حقوق الطبع محفوظة

١٩٩٨

منشورات الحلبي الحقوقية
بيروت - لبنان - شارع القنطاري بناية الزين
هاتف : ٠٣ / ٦٤٠٥٤٤ - ٠٣ / ٦٤٠٨٢١



أهم المصطلحات Les Principales Abréviations

١ - في اللغة العربية:

- ابوناظر بشير : مجموعة اجتهادات مجالس العمل التحكيمية في لبنان.
جمع وتنسيق جورج ابوناظر وحسن بشير. بيروت ١٩٧١.
- سوية وبشير : مجموعة اجتهادات مجالس العمل التحكيمية في لبنان.
جمع وتنسيق توفيق سوية وحسن بشير. بيروت ١٩٧٠.
- غانم وبشير : مجموعة اجتهادات مجالس العمل التحكيمية في لبنان.
جمع وتنسيق نمر غانم وحسن بشير. بيروت ١٩٧٢.
- غانم وابوناظر : مجموعة اجتهادات مجالس العمل التحكيمية في لبنان.
جمع وتنسيق نمر غانم وجورج ابوناظر. بيروت ١٩٧٣ و١٩٧٤.

AL	: Alinéa
AISS	: Association internationale de sécurité sociale
API	: Allocation parent isolé
Art	: Article
ASSEDIC	: Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Ass. Plén	: Assemblée Plénière
B.I.T	: Bureau international du travail
Bul	: Bulletin des arrêts de la cour de cassation
Bull. C.A.F	: Bulletin des caisses d'allocations Familiales
B.L.D	: Bulletin législatif Dalloz.
CAF	: Caisse d'allocations Familiales.
C.N.SS	: Caisse nationale de sécurité sociale
Ch. réunies	: Chambres réunies de la cour de cassation

	: صفحة	ص
	: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.	الصندوق
	: مديرية عامة	م.ع
	: مجلس العمل التحكيمي.	م.ع.ت
	: مجلة العمل العربية.	م.ع.ع
	: قانون الضمان الاجتماعي.	ق.ض
	: مجلة العدل: مجلة نقابة المحامين، بيروت.	م. العدل
	: النشرة القضائية، وزارة العدل، بيروت.	ن.ق
	: المجموعة الإدارية للمجموعة الإدارية للاجتهاد والتشريع: جوزف زين الشدياق.	المجموعة الإدارية

٢ - في اللغة الفرنسية:

Acc. du T. et mal. profess	: Accidents du Travail et maladies professionnelles.
ACOSS	: Agence centrale des organismes de sécurité sociale.
ADD	: Addition
AF	: Allocations Familiales

Com. rég : Commission régionale.

C.E : Conseil d'État

C.S.S. : Code de sécurité sociale

Crim : Cour de cassation, chambre criminelle

D : Recueil Dalloz

D.H : Dalloz hebdomadaire

D.A : Directeur administratif.

D.G : Directeur général.

Dr. Soc : Revue Droit social - 3. Rue soufflot - Paris.

Ency.D : Encyclopédie Dalloz

F.N.O.S.S : Fédération nationale des organismes de sécurité sociale.

F.N.S : Fonds national de solidarité

Gaz. Pal : Recueil de la Gazette du Palais.

H.L.M : Habitation à loyer modéré.

Ibid : Au même endroit.

C E E : Communauté économique européenne

C F : Commission Financière

C A : Conset d'administration

Chron : Chronique

Circ : Circulaire

Civ : Arrêt de la 2^e section civile de la cour de cassation

C N A F : Caisse nationale d'allocations Familiales

CNAMTS : Caisse nationale d'assurance Maladie des Travailleurs salariés

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse

CNESSS : Centre national d'études supérieures de sécurité sociale

CPAM : Caisse primaire d'assurance Maladie

CRA : Commission de recours amiable

P : Page

P.F : Prestations Familiales.

P.I.B : Produit international brut.

Quest. sec. soc : Questions de sécurité sociale

Rect : Rectificatif

Rég : Règlement

R.M.I : Revenu minimum d'insertion

Rev. Fiduc. : La Revue Fiduciaire.

Rev. int. de S.S : Revue internationale de sécurité sociale

Rev. int. du T : Revue internationale du Travail.

Rev. Frse du T : Revue Française du travail

Rur : Rural

S.S : Sécurité sociale

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SMIG : Salaire minimum interprofessionnel garanti

IGAS : Inspection générale des affaires sociales.

Infra : Ci-dessous.

J.O : Journal Officiel

J.C.P : Jurisclasseur périodique (semaine juridique)

J : jurisprudence

légi-soc : Légi - social.

L : Loi

M.S.F : Médecins sans Frontières

Mod : Modifié

N° : Numéro

O.C.D.E : l'organisation de coopération et de développement économiques.

O.I.T : Organisation internationale du Travail

O.M.S : Organisation Mondiale de la santé

Op. Cit : Ouvrage Précité

تعريف بعض الالفاظ Définitions des Termes

استناداً للمعايير الدولية، وبناحية خاصة الاتفاقيات الدولية رقم ٥٢/١٠٢ (الحد الأدنى للضمان الاجتماعي)، ٥٢/١٠٣ (حماية الامومة)، ٦٤/١٢١ (تقديمات طوارئ العمل والأمراض المهنية)، ٦٧/١٢٨ (تقديمات الشيخوخة والعجز والوفاة)، ٦٩/١٣٠ (العناية الطبية وتعويضات المرض) و٨٧/١٦٥ (الضمان الاجتماعي للعاملين في قطاع البحر)، يقصد بالكلمات والعبارات التالية ما يلي:

أجير (Salarié) : كل رجل أو امرأة يعمل بأجر، وبصورة تابعة لصاحب عمل.

إمرأة (Femme) : كل شخص مؤنث، مهما كان سنه، جنسيته، عرقه أو معتقداته الدينية، سواء كان متأهلاً أو غير متأهل.

ارملة (Veuve) : المرأة التي كانت على عاتق زوجها في

Somm	: Sommaire.
S	: Recueil Sirey
Soc	: Arrêt de la chambre sociale de la cour de cassation.
Supra	: Ci - dessus.
T ou Tr	: Travail - Travailleur.
U.N.A.F	: Union nationale des allocations Familiales
U.C.A.N.S.S	: Union des caisses nationales de sécurité sociale.
U.N.E.D.I.C	: union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
U.R.S.S.A.F	: union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale
V.	: Voir
Vol	: Volume

أصحاب الحق (Survivants)

: أصحاب الحق الباقون على قيد الحياة المحدودون في تشريع الدولة التي تمنح التقديمات، وإذا كان التشريع لا يعتبر من أصحاب الحق إلا الأشخاص الذين كانوا يعيشون تحت سقف المضمون المتوفى، فإن هذا الشرط يُعتبر مُحققاً إذا كان هؤلاء الأشخاص، بصورة أساسية، على عاتق المتوفى.

الأقدمية (Stage)

: فترة الاشتراكات، الاستخدام أو الإقامة، أو مزيجاً من هذه الفترات استناداً للنصوص المحلية الوطنية.

التشريع (Législation)

: القوانين والنصوص المكتملة لها المتعلقة بالضمان الاجتماعي

التقديمات (Prestations)

: العناية les soins المقدمة مباشرة، أو التقديمات غير المباشرة التي تهدف إلى التعويض عن النفقات التي تحملها المستفيد.

غير التكليفية

: التقديمات التي تتعلق بمنحها، أو التقديمات التي لا تتعلق بمنحها، على مشاركة مالية من الأشخاص المضمونين أو أصحاب عملهم، أو على شرط اقدمية مهنية.

(Prestations Contributives)

(Prestations non Contributives)

القضايا (le Contentieux)

: مجموعة قواعد وأصول المحاكمة المتعلقة بصلاحيات القاضي، والمحاكم الصالحة لحل النزاعات.

زوجة (Épouse)

: الزوجة التي على عاتق زوجها المضمون.

صاحب عمل (Employeur)

: كل شخص طبيعي أو معنوي يستخدم، بأية صفة كانت، أجيراً في مشروع صناعي أو تجاري أو زراعي مقابل أجر.

عضو (Membre)

: كل عضو في منظمة العمل الدولية ومرتبب باحدى معاييرها

على عاتقه (A sa charge)

: أي حالة الإعالة المفترضة والمتوفرة حسب النصوص المرعية

تقديم Présentation

اهتم المؤلف الدكتور عامر عبد الملك منذ دراسته الحقوقية الجامعية بموضوع الضمان الاجتماعي فأولاه عنايته المستمرة. ونشأت بين الاثنين صلة وطيدة توثقت فيما بعد من خلال الممارسة والخبرة.

انصبت دراسة المؤلف الجامعية العليا على معالجة موضوع تطور مفهوم تعويض نهاية الخدمة في قانون الضمان الاجتماعي، وتلا ذلك فيما بعد اعداده، باشرافنا، لإطروحة الدكتوراه التي حملت عنوان «الاستفادة والتكليف في قانون الضمان الاجتماعي» في العام ١٩٨٤، وقد امتدت على مدار سنوات طويلة تمكّن خلالها من الاطلاع عن كثب على معظم الانظمة القانونية للضمان الاجتماعي، خاصة في دول الاتحاد الاوروبي حيث مكّث في فرنسا باحثاً لمدة طويلة.

وخلال هذه الفترة كان المؤلف يمارس وظيفة اساسية في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مكّنته من الاطلاع عملياً على مشاكل الضمان الاجتماعي اللبناني والثغرات التي تشويه والحلول التي يمكن ان تُقترح لاصلاحه وتطويره.

ويعد ذلك بدأ المؤلف بتدريس مادة قانون الضمان الاجتماعي في كليات الجامعة اللبنانية من حقوق وادارة اعمال، بالاضافة الى ان منظمة العمل الدولية

مُعَيَّن، منصوص عنه (Prescrit) : المحدد بموجب التشريع المحلي (الوطني)

المستفيد - النموذج (Bénéficiaire - Type) : رجل له زوجة وولدان على عاتقه.

مرض (Maladie) : كل حالة مَرَضِيَّة مهما كان سببها

مُقيِّم (Résident) : المقيم هو الشخص الذي يقيم بصورة طبيعية اعتيادية Habituelle على إقليم أو أرض الدولة العضو

إقامة (Résidence) : والاقامة تعني الإقامة الطبيعية، أي الموطن أو المقر الطبيعي المعتاد على إقليم الدولة العضو.

الولد المُعال (Enfant à charge) : الولد الذي لم يبلغ السن المقررة لانتهاء مرحلة التعليم الالزامي، أو الولد أقل من خمسة عشر عاماً، ايهما أفضل. وكذلك الولد الذي يتابع دراسته او المصاب بمرض مُزْمَن أو بعاهة جسدية أو عقلية تمنعه من مواولة أي نشاط مهني مأجور.

اعتمده خبيراً لديها فأكتسب من ذلك ثقافة قانونية واجتماعية واسعة واحاطة شاملة بالمعايير الدولية في ميدان الضمان الاجتماعي من خلال اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية والتطبيقات العملية لها .

وأخذ المؤلف يشق طريقه في عالم التأليف مُزوِّداً بمعلومات لا تنضب ونشاط دائم.

فوضع المؤلف كتاب التأمينات الاجتماعية في الدول العربية في بحث علمي أصيل ومقارن، استعرض فيه التشريعات العربية في التأمينات الاجتماعية فجاءت دراسة شاملة ومفيدة.

كما وضع مؤخراً وفي العام ١٩٩٧، اثناء دورة تخصصية له في المركز الوطني للدراسات العليا للضمان الاجتماعي في فرنسا، بحثاً حول ضرورة وافاق تطور اداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان، الى جانب عدد من الكتب المُبسّطة كدليل وموجز للضمان الاجتماعي والابحاث والدراسات التي نُشرت في الصحف اليومية والدورية في لبنان.

ويأتي كتاب المؤلف الجديد، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية، في السياق الطبيعي ذاته وعصارة لفكر المؤلف القانوني والاجتماعي وحصيلة اطلاعه ودراسته للانظمة القانونية للحماية الاجتماعية كافة على الصعيد الدولي والوطني ولخبرته وممارسته كمستشار قانوني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي واستاذ جامعي وخبير دولي في قضايا الضمان الاجتماعي.

ولا شك ان هذا الكتاب قد استحوز على جهد المؤلف واخذ منه الوقت الطويل لاعاداه وتجميع مواده فجاء دراسة قانونية واجتماعية في أن واحد. واحاط

بالمعايير الدولية للحماية الاجتماعية من خلال اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، فأوضح المعايير الدولية الاجتماعية الى جانب استيعابه للانظمة القانونية الوطنية في الموضوع ذاته فتميز الكتاب بالشمول والاحاطة إذ انه تصدى في ابوابه الثمانية الى جميع المواضيع الرئيسية في نظم الحماية الاجتماعية مقارنة مع المعايير الدولية.

وفي الباب الاول تطرق المؤلف الى موضوع ادارة الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية، فعرض لواقع الادارة في البلدان المختلفة البسيطة والفدرالية في وحدته وتعددته، وركز على الديمقراطية الاجتماعية داخل ادارة مجالس الصناديق ودور لجان مجلس الادارة، واعطى التبريرات العديدة لاستقلالية ادارة الضمان ودور سلطة الوصاية باتجاه تحقيق غاية الصناديق. وقدم في الفصل الاخير من هذا الباب مقترحات تطويرية لتحديث وعصرنة ادارة الضمان الاجتماعي في لبنان؛ ولعل الاقتراح القديم الجديد الذي دعا اليه المؤلف هو توحيد ادارة الضمان الصحي لجميع المواطنين وتوحيد تمويله وتعرفته كذلك الى اعتماد اللاحصرية في التنفيذ والمركزية في التخطيط.

وفي الباب الثاني عالج المؤلف تقديرات الضمان الاجتماعي، فتناول في هذا الباب مضمون تقرير بيفردج وتطبيقات دول المجموعة الأوروبية بالنسبة للضمان الاجتماعي ونشاط منظمة العمل الدولية واثار الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ التي احدثت تطوراً هاماً في ميادين الضمان الاجتماعي، وقد اظهر المؤلف ان الاتجاه الذي ساد نظم الضمان الاجتماعي بعد الحرب العالمية الثانية هو القبول بالانظمة على اختلافها التي تدير تقديرات الضمان الاجتماعي شريطة ان تراعي المعايير الاساسية المدرجة في الاتفاقيات الدولية وخاصة ان تتم التقديرات على اساس دفعات دورية تُمنح طيلة مدة الخطر الاجتماعي وان لا تحل التقديرات محل الدخل

السابق الا بنسبة محددة. وان كلفة التقديمات الممنوحة والمصاريف الادارية يجب ان تُمول عن طريق الاشتراكات والضرائب وان لا تتعدى مجموع الاشتراكات على عاتق الاجراء ٥٠٪ من الكلفة الاجمالية للنظام. وإذا كانت ميزة هذه الاتفاقيات المرونة فيما يتعلق بوسائل الحماية فانها تحتوي دائماً على نواة الاحكام التي لا يمكن التفاوضي عنها في كل نظام للضمان الاجتماعي والتي تتوجه نحو تأمين الحماية الدنيا والمحافظة على مستوى التقديمات وفق الانظمة من قبل الدولة.

ويسترعى انتباه المؤلف ضرورة تقويم التقديمات بحيث تنص الاتفاقيات الدولية على اعادة حساب الدفعات الدورية للشيخوخة والعجز ووفاء معيل العائلة، وطوارئ العمل والامراض المهنية وذلك في حال التقلبات المحسوسة للمستوى العام للمداخل الناتجة عن التغييرات المحسوسة لمستوى المعيشة واستناداً لتطور المداخل او لتطور غلاءات المعيشة.

ويتطرق المؤلف في الباب الثالث لتقديمات الشيخوخة والعجز والوفاء وطرق تمويلها، فيلقي اضاءاً على تطبيق هذا الفرع في بعض البلدان كفرنسا وسويسرا والمشاكل التي تواجهها وينتقل في الفصل العاشر من هذا الباب الى طرق اصلاح نظام المعاشات فيتناول المؤلف في مبحث اول الاركان الثلاثة الالزامية للشيخوخة. فيقترح توفير عدة اركان للحماية: ركن اساسي يؤمن على مستوى الكفاف ويمول عن طريق التوزيع بمداخيل ضريبية وركن يمنح تقديمات بنسبة محددة ممولة بالاشتراكات الالزامية وركن يمنح معاشات تكميلية يركز على المبادرة الفردية او الجماعية.

ويقترح المؤلف وفقاً للمعايير الدولية سنا مرنا للتقاعد يتلاءم مع وضع العمال والاقتصاد في الدولة المعنية.

كما يقترح على صعيد الضمان الاجتماعي في لبنان انشاء فرع مستقل

ياخذ جميع فترات العمل بعين الاعتبار وينهي الجدل القائم حول الزامية او اختيارية نظام التقاعد والحماية الاجتماعية والحصول على معاش دوري، ويمكن النص على حرية اختيار النظام الجديد لفئات المضمونين الذين تخطوا سنوات اشتراكات معينة وجواز استبدال حقوق صاحب المعاش ضمن تحديد الحد الاقصى للراسمال المستبدل.

وفي الباب الرابع، يتعرض المؤلف للتعويضات والتقديمات العائلية في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية فيتطرق الى التقديمات العائلية في القانون اللبناني والعربي والمقارن ويقترح في خاتمة هذا الباب تحويل فرع التعويضات العائلية الى فرع للتقديمات العائلية يقوم على دفعات دورية وشهرية وينحو نحو مساعدة العائلة لتوجيه اولادها نحو التدريب والاعداد المهني.

وفي الباب الخامس يتطرق المؤلف الى الضمانات الصحية، فيعالج واقع ضمان المرض والامومة في البلدان المتقدمة صناعياً ومن ثم في لبنان وياقي الدول العربية. ويؤكد على اهمية الحماية الصحية التي تشغل مركزاً هاماً في السياسة الاجتماعية المعاصرة. وهي من اهم الخطوات التأمينية التي تهدف لدعم القدرة الشرائية والمحافظة على سلامة الافراد وتحقيق السلم الاجتماعي.

ولنجاح الحماية الصحية في لبنان يقترح المؤلف الشروع في بناء شبكة من التجهيزات الصحية الملائمة واعادة النظر في سياسة الدولة الصحية (الاستشفاء والدواء) بحيث يوسّع ميدان الحماية الصحية ليشمل جميع المواطنين ضمن استراتيجية واضحة للتمويل ودعم للمكتب الوطني للدواء لتأمين الدواء الذي يشكل ثمنه اكثر من ٥٠٪ من كلفة الضمان الصحي.

وفي الباب السادس يعالج المؤلف طوارئ العمل والامراض المهنية، فيستعرض نطاق هذه الطوارئ والامراض المهنية في القانون اللبناني وبعض

قوانين البلدان المتقدمة صناعياً وفي البلدان العربية ويقترح افادة جميع المؤسسات من الحماية في وجه هذه المخاطر كذلك الاجراء المستقلين وخاصة بعض الفئات منهم كسائقي الآليات السيارة والمتدربين وتلامذة المراكز والمعاهد الفنية والصيادين والعاملين في القطاع الزراعي. كذلك يقترح المؤلف تعميم التقديمات واعطاء تعويض لشراء الاطراف واجهزة التبديل واعادة التأهيل وتعزيز تدابير الاحتراز والوقاية.

وفي الباب السابع يتطرق المؤلف الى الحماية تجاه البطالة، فيستعرض تقديمات البطالة حسب المعايير الدولية والتطبيقات العملية وتطور مفهوم البطالة في العالم الصناعي والبلاد العربية، ويقترح، لمجابهة البطالة، اتباع تنسيق فعال على الصعيد الدولي وبرامج وطنية ملائمة لخلق الوظائف وسياسات تتركز على النمو.

ويتساءل المؤلف هل يكون الحل للبطالة بواسطة تحرير ساعات العمل واعادة تنظيم وقت دوام العمل من اجل تثبيت الاستخدام وتحاشي الصرف الجماعي؟

وفي الباب الثامن والاخير يناقش المؤلف التنظيم المالي لانظمة الضمان الاجتماعي في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية، فيستعرض طرق ومشاكل التمويل ووعاء الاشتراكات المهني ويقترح بعض الخطوات التطويرية لتمويل الضمان الاجتماعي. ويبدأ المؤلف يميل نحو ملاحة الموارد مع تطور مفهوم الضمان الاجتماعي الذي يهدف لك حماية على مجموع السكان وبالتالي فان التمويل الثنائي من اصحاب عمل واجراء يفقد مبرره الاساسي.

يبدو من ابواب الكتاب التي استعرضناها أنفاً مدى اتساعها وشمولها لختلف جوانب الضمان الاجتماعي من ادارة وتقديمات وتمويل. وهذا الشمول جعل من الكتاب اكثر قرباً الى الموسوعة منه الى المؤلف العادي ويعكس حقيقة

الجهد الذي بذله المؤلف والمضمون الذي احتواه الكتاب.

ولا شك في ان تركيز المؤلف على المعايير الدولية كأساس لبناء نظرية عامة للضمان الاجتماعي يكتسب اهمية متزايدة في ظل التحولات الاقتصادية والسياسية التي يشهدها العالم حالياً.

فانفتاح الاقتصاد العالمي، وتدفق الاستثمار الاجنبي المباشر الى كل البلدان، وتطور التكنولوجيا من اتصالات ومعلومات، جعلت التناسق الاجتماعي على الصعيد الوطني من علاقات عمل وحماية اجتماعية مهدداً في قواعده الاساسية.

فمفهوم دولة الرعاية التي تبنّتها الدول المتقدمة، واقتدت بها الدول النامية، بعد الحرب الثانية انطلاقاً من مقررات مؤتمر العمل الدولي في فيلادلفيا عام ١٩٤٤ والقواعد الدنيا التي رسمتها الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢/٥٢، أخذ يهتز اليوم ويتقلص امام المفاهيم الجديدة «للعولمة».

فلم تعد «الدولة» تستطيع حماية نفسها اقتصادياً، إن لم نستطع التأقلم مع المفاهيم الاقتصادية الجديدة التي تدعو الى التجارة الحرة ورفع الحماية الجمركية وترك المنافسة تأخذ مجراها وكل ذلك قد يأتي على حساب كلفة اليد العاملة والفاتورة الاجتماعية الوطنية.

لقد دعا الكثيرون الى فرض قاعدة موحدة من الحماية الاجتماعية (بند اجتماعي) كشرط للمشاركة في النظام التجاري الدولي الحر لئلا تتزعزع مبادئ الحق بالعمل، والعدالة في شروط العمل والاجور، والحماية الاجتماعية، وتتهوى مضامين الاعلان العالمي لحقوق الانسان على الصعيد الاجتماعي.

وإذا كان دعاة الاقتصاد المنفتح يبشرون بتسمية اقتصادية كبيرة، فدعاة

حقوق الانسان يحذرون دائماً من ان تأتي هذه التنمية على حساب التنمية البشرية
وتؤدي الى بؤس فئة كبيرة من الناس.

نأمل ان يجد كتاب الدكتور عامر عبد الملك مكانته اللائقة في المكتبة
الحقوقية الاجتماعية وان يكون مقدمة لاجتاهات ودراسات متخصصة ومعقدة في
الميادين العديدة التي تناولها المؤلف.

توطئة Préface

الدكتور عبد السلام شعيب

- استاذ مادة قانون العمل والضمان الاجتماعي في كلية
الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية
- رئيس لجنة الدفاع عن الحريات العامة وحقوق الانسان
في نقابة المحامين في بيروت
- عضو لجنة توحيد وتحديث القوانين في وزارة العدل

يتطلع الجميع اليوم نحو العولمة *mondialisation* وما ستحققه من تواصلٍ
في أسواق العمل.. إنما يقف دون هذا التطع سلبيات متمثلة بمخاطر احتمال
فقدان حقوق الوافدين أو ازدواجية استفادتهم.

والانسان، مهما كانت جنسيته وانتماءه، يأمل ان تتجسد تطاعاته، نحو
حرية التحرك في ميادين العمل المرتقبة، بتحقيق تحريره من الحاجة كما أشار إليه
اللورد وليم بيفرديج في تقريره منذ الثاني من كانون الأول عام ١٩٤٢.

من أجل كل ذلك، لا بد من وضع ضوابط لهذا التوجه الدولي الكبير، حفاظاً
على حق الأجير وحق كل إنسان بالضمانات الاجتماعية عند تنقله في دول العالم
الفسيح.

لذلك ينبغي العمل على إنسجام أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه الدول
لئصار الى التوصل إلى عقد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الاطراف فيما بينها، ولن
يتحقق هذا الإنسجام إلا بعمل كل دولة على تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي
القائمة فيها لتتألف مع مثيلاتها في الدول الأخرى؛ وهذا العمل يلزمه نقطة إرشاد
Point de repère تتناسق هذه الأنظمة من خلال التطاع إليها.

من هنا أهمية معرفة وتطبيق المعايير الدولية؛ فالاتفاقيات والتوصيات الدولية

الصادرة عن منظمة العمل الدولية في جنيف تلعبُ دوراً أساسياً في خلق هذا الجامع المُشترك.

وقد تبينَ لنا، من خلال الدراسات التي أجراها الخبراء الدوليون في مكتب العمل الدولي والأجهزة المختصة في الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في جنيف، إقتصار هذه الدراسات على عرض المعايير الدولية المتعلقة ببعض جوانب الضمانات الإجتماعية، إضافةً الى نشرها باللغات الأجنبية دون العربية.

لقد خَلَّت المكتبات الدولية والعربية من مؤلف جامع يتناول الضمانات الاجتماعية وأسسها وأصولها النظرية، فبيّن تطبيقاتها العملية في الدول المتقدمة ودول العالم الثالث والدول العربية خاصة، ويعرض لأهمية التعاطي مع الظروف الموضوعية الديمغرافية، الاجتماعية، الاقتصادية والسياسية في هذا الإطار.

وبذلك يصعبُ على المسؤول والباحث والقارئ العربي أن يُحيط بمسائل الضمانات الاجتماعية، بسبب عدم إطلاعهم الدقيق والمعتمد على المعايير الدولية المُعتبرة أسساً لها ونقطة إرشاد؛ في وقت يتطلع فيه الجميع نحو إنشاء أو تطوير أنظمة الحماية الاجتماعية، والتكامل في الداخل، وإمكانية التنسيق مع الأنظمة المماثلة العربية والدولية في الخارج، ووصولاً إلى ترجمة عملية للاتفاقيات الدولية والإقليمية في هذا الشأن.

هذا الواقع ابرز الحاجة إلى مؤلف علمي شامل، يصدر باللغة العربية، فيجمع بين فروع الضمان الاجتماعي كافة، يُقدّم أساساً منهجياً لدراساتها ويستجلي نقاط الالتقاء بين الأنظمة التي تديرها، من خلال رؤيا موحدة، تُساعد على دراسة وفهم المعايير الدولية والتهيؤ لتطبيقها، وتُشجّع على طلب مؤازرة الخبراء الدوليين..

لهذا كانت فكرة هذا الكتاب «الموسوعة» الذي قمتُ فيه بدراسة وتحليل

الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية المتعلقة بمسائل الضمان الاجتماعي كافة (التنظيم الإداري، تقديرات الشيخوخة والعجز والوفاء، التعويضات والتقديرات العائلية، المرض والأمومة، طوارئ العمل والأمراض المهنية، البطالة، التنظيم المالي وحل المنازعات)، وعرضت لتطبيقاتها العملية في دول متقدمة ونامية وفي الدول العربية كافة، وقدمت مقترحات عملية تطويرية.

ومن أجل مساعدة القارئ العربي على تفهم المصطلحات ومرادفاتِها باللغة الفرنسية، ضمنتُ مؤلفي فهرساً تفصيلياً باللغتين العربية والفرنسية ليكون بمثابة مشروع قاموس لمفردات تشريعات الضمانات والتأمينات الاجتماعية يُسهّل تفهم المراجع الأجنبية في هذا الإطار.

أمل ان يكون هذا الكتاب دليلاً يسترشد به كلُّ مسؤول يتطلع إلى إستحداث أو تطوير نظام للحماية الاجتماعية، وكلُّ دولة تطمح في التعرف على منظمة العمل الدولية واتفاقياتها وتوصياتها، وكلُّ قاضٍ ومُحامٍ يهتم بالتشريعات الاجتماعية، وكلُّ مجتمعٍ يُشددُ السلم الاجتماعي، وكلُّ إنسانٍ يتطلع إلى استقراره واستقرار عائلته.

لقد استغرق عملي هذا سنوات عديدة كنتُ خلالها على صلة دائمة مع مكتب العمل الدولي ومركز الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في جنيف، وعلى إتصال مستمر بتطبيقات المعايير الدولية في غالبية دول العالم، ممّا ساعدني على وضع كتابي المتواضع بين أيديكم الغالية.

إنني لا أدعي الكمال في هذا المؤلف، إنما حملت طيابه أملاً في أن يساهم في تحقيق السلم الاجتماعي الدولي.

والله ولي التوفيق

المؤلف

الباب الأول

ادارة الضمان الاجتماعي
في ضوء
المعايير الدولية
والتطبيقات العملية

**l'organisation administrative de
la sécurité sociale à la lueur
des normes internationales
et de la pratique**

الفصل الأول عَرَضُ الواقع الإداري

● المبحث الأول: الوضع الإداري في لبنان.

على ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي عاشها لبنان بعد الحرب العالمية الثانية، تصدرت فكرة انشاء الضمان الاجتماعي كافة اهتمامات المسؤولين واصحاب العلاقة، سيما أن قانون العمل اشار في المادة / ٥٤ (١) الى ذلك؛ وبدأ العمل على تجسيد ضرورة مشاركة كل المجتمع في مؤسسة منهجية تساعد على الاستقرار في العمل والتحرر من الحاجة الناتجة عن المرض والشيخوخة والاعباء العائلية خاصة، وبعد مخاض عسير أنجز النص النهائي للمشروع بين نيسان وتموز ١٩٦٠ بواسطة لجنة برئاسة السيد فريد الدحداح وعضوية الاب لوجينسيل والسيدين جوزف دوناتو والياس زخريا.. وبعد احالة هذا المشروع على المجلس النيابي بصيغة المعجل، وُضع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم / ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦.. (٢)

مع تطور وشمولية تقديرات الضمان الاجتماعي، أضحي هذا الأخير عاملاً هاماً في التوازن الاقتصادي والاجتماعي للدولة التي يُطبَّق فيها؛ إذ أن موارد الضمان الاجتماعي باتت تشكل حيزاً كبيراً من الدخل الوطني، واقتطاعاً هاماً من الرأسمال المُنتج/ وموازنةً تفوق، احياناً، موازنات الدول الصناعية المتطورة، مما يؤثر على مدى الاستفادة من استثمار الدخل الوطني، وعلى حركة الاستخدام في سوق العمل والمنافسة الداخلية والخارجية.

من هنا تقع على ادارة الضمان الاجتماعي مسؤولية تحقيق الانسجام بين التطلع لإحلال التضامن الوطني وإعادة توزيع المداخل وتحقيق السلم الاجتماعي من جهة، وبين توجهات الدولة وامكانياتها، وقدرات المؤسسات واستمراريتها من جهة ثانية؛ وهذا ما يدعو الى فهم ودراسة المبادئ الاساسية لادارة الضمان الاجتماعي ومدى الاستقلالية التي تتمتع بها إزاء مراقبة الدولة وتدخلها.

على الصعيد الإداري.

يتميز قانون الضمان الاجتماعي بالوحدة: فمنذ البداية تأكدت وحدة نظام الضمان الاجتماعي حيث ورد في المادة الأولى من القانون: ينشأ صندوق وطني للضمان الاجتماعي يطلق عليه في سياق هذا القانون اسم "الصندوق" ويتولى إدارة نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروع.. ان هذه الوحدة تخفف المصاريف الإدارية، مبدئياً، وتعبّر عن الواقع الجغرافي في لبنان (ضيق الرقعة) وتؤكد الوضع السياسي حيث تتجلى الديمقراطية الاجتماعية بتمثيل اصحاب العلاقة، من اصحاب عمل واجراء ودولة، ضمن مجلس ادارة واحد على الصعيد الوطني والصعيدين الاقليمي والمحلي.

ان الصندوق هو "مؤسسة مستقلة" ذات طابع اجتماعي تخضع لاحكام قانون الضمان الاجتماعي وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، ويخضع الصندوق كذلك لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض حكومة، ولوصاية مجلس الوزراء المسبقة ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة؛ دون أي خضوع لمراقبة مجلس الخدمة المدنية، أو لمراقبة التفتيش المركزي.

- تتألف اجهزة الصندوق من مجلس ادارة ولجنة فنية وامانة سر خاضعة لسلطة مدير عام؛ ويتألف مجلس الادارة من ٢٦ مندوباً (سنة مندوبين عن الدولة وعشرة عن كل من اصحاب العمل الاجراء).. ويجوز للحكومة ان تطلب من أية هيئة ابدال مندوبها المنتخب بمندوب آخر عندما ترى موجباً لذلك؛ واعضاء مجلس الادارة، مدة ولايتهم اربع سنوات، مسؤولون شخصياً، حتى تجاه الغير، عن اعمال الغش التي قد يرتكبوها في ممارسة اعمالهم.

- اللجنة الفنية هي جهاز دائم في الصندوق تتألف من رئيس وعضوين تقوم

باعداد الدراسات وتقديم الاستشارات والتدقيق في عمليات وحسابات الصندوق وفق برامج سنوية او استثنائية او تكاليف خاصة، وتضع التقارير حول اموال الصندوق ومشاريع قطع الحساب وأساليب العمل وسير المعاملات.

- يُعيّن مستخدمو الفئة الأولى من امانة السر بقرار من مجلس الادارة، ومستخدمو الفئتين الثانية والثالثة بقرار من هيئة المكتب، ويعيّن المدير العام بقرار منه المستخدمين من الفئات الأخرى.

لا شك ان الضمان الاجتماعي اللبناني، بعد أن أقرّ عام ١٩٦٣ أضحي في حاجة الى إعادة نظر عصرية شاملة.. ومن أجل عَصْرنة الضمان الاجتماعي، مع الاخذ في الاعتبار الظروف الموضوعية السائدة في لبنان، ينبغي التوجه نحو مطالعة الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وفهمها أو الرجوع الى الدراسات والابحاث الشاملة التي ينظمها الخبراء الدوليون فنبحثها في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية في مختلف دول العالم، ونعطي التوصيات اللازمة بشأنها..

ويهمنا في هذا الاطار الرجوع الى تطبيقات فرنسا في اطار الضمان الاجتماعي، سيما ان قانوننا الحالي مُستقى بصورة اساسية من الأمر التشريعي الفرنسي تاريخ ٤/١٠/١٩٤٥.

● المبحث الثاني: الوضع الإداري على صعيد المعايير الاقليمية .

بين الاتفاقيات والتوصيات المعتمدة من قبل منظمة العمل العربية، يمكننا ان نذكر اثنتين، فيما بينها، تهتم، خصوصاً، بالتأمين الاجتماعي.. نعني بذلك الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ المتعلقة "بالحد الأدنى الضروري تطبيقه من قبل الدول الاعضاء المصدقة عليها"، والاتفاقية رقم ١٩٨١/١٤ الخاصة "بحق العامل العربي بالتأمينات

واحياناً وزير للضمان الاجتماعي، او وزير الصحة او وزير المالية او وزير
الداخلية..).

**من هي، اذن، الاطراف المشاركة في ادارة اجهزة الضمان
الاجتماعي؟ (٣)**

في دراسة نُشرت عام ١٩٣٣ وتناولت التنظيم الاداري، ميّز مكتب العمل
الدولي بين مؤسسات الضمان الاجتماعي التي يديرها الموظفون تحت السلطة
الوزارية؛ وبين هيئات التأمينات الاجتماعية المستقلة التي يُشارك في إدارتها
المضمونون واصحاب العمل بمشاركة أو عدم مشاركة الدولة؛ **فالمضمونون**
يطلبون الاشتراك في الادارة وتمثيلهم المطلق او المرجح فيها، لإعتبارهم بان هذه
المؤسسات أنشئت لهم، وهم المسؤولون، مباشرةً، عن ادارة اموالهم وتقديمتها...

.... **واصحاب العمل**، طالما أنهم ملزّمون بالانتساب الى الضمان
الاجتماعي وتمويل تقديمتها تحت طائلة المسؤولية، يؤكدون حقهم بالاشتراك في
الادارة، سيما انهم مستفيدون من حسن التطبيق، ومن تحقيق ادارة فاعلة بأقل
كلفة ممكنة، ومن الاستثمار المنطقي للرساميل؛ **والسلطات العامة** تفرض
الضمان الاجتماعي، وتنفذ القوانين لحماية الزامية.. لذلك عليها السهر على حسن
تطبيقها.. فضلاً عن ان هذا الاشتراك يوئد الضمانة والثقة، ويساعد الدولة، التي
يهمها متابعة تحقيق التوازن المالي والسياسة الملائمة لتوظيف الرساميل المتوفرة،
وتحقيق الانسجام التام بين مصالح مؤسسات الضمان الاجتماعي والمصلحة
العامة للاقتصاد الوطني.. وبراينا فإنه لا يكفي تمثيل كل من اصحاب العمل،
والاجراء والدولة، بل ينبغي معرفة نسبة تشكيل كل من هذه الاطراف وطريقة
اختيارها، خاصة في حال الاشتراك المختلط في مجلس الادارة بين اطراف الانتاج
إضافةً الى الدولة، هذا الاشتراك الذي ينبغي ان يتصف بالكفاءة والخبرة والنزاهة

يهمنا، في هذا الاطار ان نشير الى ان الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ تحيل، غالباً،
على التشريعات العربية للتأمينات الاجتماعية، من اجل تحديد القواعد الخاصة
بشروط توفر الحقوق، ادارة الحماية، قيمة التقديمت، وطرق منحها.. بمعنى آخر،
تقتصر هذه الاتفاقية على تحديد بعض الاحكام المعتمدة اساساً لعمل نظام عربي..

● **المبحث الثالث: الوضع الاداري على صعيد المعايير الدولية والتطبيقات
العملية.**

برجعونا الى الاتفاقيات الدولية الصادرة عن منظمة العمل الدولية وخاصة
الاتفاقيات رقم ٢٧/٢٤ (المادة ٦) ورقم ٢٧/٢٥ (المادة ٦) ورقم ٥٢/١٠٢ (المادة ٧٢)
ورقم ٦٧/١٢٨ (المادة ٣٥ و٣٦)، والى الدراسات الشاملة التي أعدها الخبراء
الدوليون*، نستنتج من خلال هذه النصوص عدم وجود فَرَض او الزام دولي لأية
طريقة ادارية موحدة.. انما تركيز على المنافع العديدة للادارة، ومسؤولية الدولة في
هذا الإطار.. فالمعايير الدولية تحدد مفهوماً ذا مدى عام: "على كل عضو ان يتحمل
المسؤولية العامة من اجل حسن ادارة المؤسسات والمصالح التي تساهم في تطبيق
الاتفاقيات، وعندما لا تتم الادارة من قبل السلطات العامة، أو ادارة حكومية
مسؤولة امام البرلمان، يجب ان يتمثل في الادارة كل من المضمونين واصحاب
العمل والسلطات العامة ضمن نصوص تضعها الدولة صاحبة الصلاحية" ..

من هنا، فللتشريع الوطني ان يحدد كيفية الاشتراك في مجلس الادارة.. لأنه،
لا يوجد، دولياً، مشروع نموذجي او نموذج موحد لإدارة الضمان الاجتماعي..
ومهما تكن نوعية الانظمة، فالمسؤولية العامة، من اجل ادارة صالحة للضمان
الاجتماعي، تعود دائماً على الدولة، وتتعلق، غالباً، بوزير الوصاية (وزير العمل

البرازيل، والاورغواي، واستمرت في اداء دور مساعد في إعطاء تقديرات تكميلية للضمان الالزامي، خاصةً في دول العالم الثالث.. إنما، ورغم أنه، كما في المانيا وفرنسا، يستلهم تنظيم الضمان الاجتماعي من مبادئ التعاضد (التمثلة بالاستقلالية والادارة من قبل اصحاب العلاقة حيث ينص التشريع على تأسيس الصناديق وعملها طبقاً لقانون التعاضد) فإننا نرى، عملياً، استقلالية للضمان الاجتماعي محدودة جداً، دون أية حرية في التأسيس والانتساب.

ب - إشترك اصحاب العمل وحدهم (آثار المسؤولية المباشرة):

مع تطور المفهوم من المسؤولية الموضوعية والمخاطر المهنية، الى المسؤولية عن المخاطر الاجتماعية، تطورت، تبعاً، ادارة التأمينات والضمانات الاجتماعية: فطوارئ العمل التي كانت تدار من قبل اصحاب العمل في كل من المانيا (١٨٨٤) واللكسمبورغ، مثلاً، اصبحت، بعد الحرب العالمية الثانية تُدار من قبل مؤسسات التأمينات الاجتماعية كباقي المخاطر الاجتماعية الاخرى؛ والتعويضات العائلية، التي كانت تُعتبر مكملاً للأجر، وتُدفع، إختيارياً، من قبل صاحب العمل او صناديق المقاصة، اصبحت من مسؤوليات انظمة الضمان الاجتماعي، مع الإبقاء احياناً على آثار مسؤولية صاحب العمل (كما في صناديق المقاصة الإختيارية التي يديرها اصحاب العمل في بلجيكا).

وقد يسد صاحب العمل التقديرات النقدية القصيرة الأجل، مباشرة، لأجرائه ويحسمها، عن طريق المقاصة، من الاشتراكات المتوجبة (كما في اللكسمبورغ، النمسا، لبنان، وبعض المناطق المعزولة جغرافياً في دول العالم الثالث)؛ وقد تنشأ الانظمة التكميلية على مستوى المؤسسة او المهنة او الفرع من أجل سد الفراغ القائم، فتقوم الشركات الكبرى في الدول المتقدمة، والمتخلفة على السواء، بإقرار انظمة تكميلية تستهدف جلب العناصر الكفؤة، هذه الانظمة، مع

أولاً: نسبة تشكيل الهيئات الممثلة:

قد يتم اشترك الاشخاص المضمونين، أو اصحاب العمل وحدهم، في المجالس التقريرية للضمان الاجتماعي؛ وقد يشترك ممثلو الدولة، خاصةً عندما يتخطى ميدان التطبيق العلاقة التبعية ليصل الى شمولية الحماية.

أ - اشترك ممثلي المضمونين وحدهم (اجراء وعمال مستقلين):

إرتأت بعض البلدان، التي سبقت فيها المبادرات الفردية والنقابية والتعاضدية طريقة إنشاء الانظمة الحديثة للضمان الاجتماعي، أن تحافظ على الاوضاع القائمة، والاستمرار في ادارة بعض فروع الحماية فيها من قبل اصحاب العلاقة فقط، نظراً للقوة والميزات والخبرات التي يتمتعون بها.

فتقابات الاجراء التي كانت في بلدان عديدة اساساً لتأمين البطالة، إحتفظت في الدانمرك وفنلندة والسويد بإدارة صناديق البطالة، مع استمرارية تبعية هذه الصناديق لموافقة ومراقبة السلطات العامة؛ وإقتصر دور الصناديق النقابية على اداء التقديرات في كل من بلجيكا (حيث تتم ادارة تأمين المرض والعجز بواسطة اتحادات وطنية للجمعيات الحرفية) وسويسرا (صناديق المرض) وفرنسا (حيث اختار حوالي ٦٠٪ من العاملين غير الزراعيين حرية الانتساب الى تعاضديات مهمة للطلاب والموظفين ووكلاء الصناعات الكهربائية والغازية للقيام بأداء التقديرات).

والتعاضديات، التي تتميز بالحرية ضمن حدود المهن والمؤسسات والمناطق، وبالطابع غير المربح للخدمات المؤداة، وبالادارة المتساوية، قامت بدور رائد في اطار النظام الحر للحماية، خاصةً في اوروبا، استراليا، اليابان، الأرجنتين،

تميزها بالاختيارية، وخارج إطار التشريع، فإنها مراقبة من قبل الدولة (خاصة لناحية الملاءمة، المساواة في الحماية وحفظ الحقوق عند التنقل بين الأنظمة)، وقد تفرض الدولة الزاميتها وتشجعها عن طريق تسهيلات ضرائبية خاصة بها، وتفرض حل مشاكلها عن طريق عقود العمل الجماعية (كما في فرنسا هولندا).

ج - الاشتراك المختلط لأصحاب العمل، والمضمونين والدولة:

يرتدي اشتراك مختلف المصالح داخل هيئات التداول (في المؤسسات المستقلة أم الهيئات الاستشارية للضمان الاجتماعي) أشكالاً وصيغاً متعددة؛ منها الصيغة الثنائية (التي تجمع أصحاب العمل والاجراء) او الثلاثية (مع إضافة ممثلي السلطات العامة).. والتمثيل ضمن هذه الصيغ قد يتنوع حسب ثقل واهمية المصالح الممثلة: فقد يحدث ان يقتسم أصحاب العمل والاجراء، بالتساوي، نفس عدد المقاعد والاصوات؛ فعندما يكون تطبيق نظام الضمان الاجتماعي محصوراً بالاجراء، تكون صيغة التمثيل اكثر بساطة؛ وقد تكون أما ثنائية (تترك الدولة لممثلي أصحاب العمل والاجراء حق الادارة وتحفظ لنفسها بالمراقبة فقط عن طريق الوصاية) او ثلاثية (ويشترك هنا ممثلو الدولة مباشرة، في الادارة)؛ وهذا ما نراه في منظمة العمل الدولية حيث يتقاسم كل من أصحاب العمل والاجراء مع الحكومات، مسؤولية الادارة حسب توازن محدد في الدستور الاساسي بنسبة صوتين للحكومة وصوت واحد لكل من أصحاب العمل والاجراء (لكل دولة)، وذلك في الاجتماعات العامة للمؤتمر الدولي للعمل.. واستناداً الى الاتفاقية رقم ١٤٤ والتوصية رقم ١٥٢، الصادرتين عن مؤتمر العمل الدولي عام ١٩٧٦ (٤)، على الاطراف الثلاثة في السلطات التقريرية موجب اعداد وتطبيق جميع الاجراءات التشريعية الآيلة الى تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات الدولية..

من هنا، ونظراً لأهمية هذه التدابير بالنسبة للضمان الاجتماعي، يتوجب

استشارة ممثلي اصحاب العمل والاجراء في مشاريع القوانين، وفي السياسة المتعلقة بالضمان الاجتماعي؛ علماً ان الموجب الاساسي لممثلي الدولة يتمثل في تحمل المسؤولية العامة من أجل تحقيق إدارة أفضل للضمان الاجتماعي وتوازنه المالي، دون ان يؤدي ذلك الى التدخل والهيمنة وشل عمل السلطة التقريرية فيه.. فالادارة الثلاثية تُعتبر اتفاقاً تحكيمياً بين الادارة المباشرة عن طريق الحكومة، والادارة المستقلة.

ان الصيغة الثلاثية في ادارة الضمان الاجتماعي نادرة التطبيق في الدول الصناعية قياساً على الصيغة الثنائية، خلافاً لدول العالم الثالث حيث ينتشر التمثيل الثلاثي بشكل كبير؛ وفيما خلا الرئيس المعين من قبل الحكومة، فان التمثيل في دول العالم الثالث، كغالبية الدول الصناعية، يقوم على المساواة بين الاطراف الثلاثة (الجزائر، الاردن، اللكسمبورغ، السودان، تركيا، قبرص..). والبعض منها يتبع المساواة بين ممثلي السلطات العامة من جهة وفريقي أصحاب العمل والاجراء من جهة ثانية (السعودية، الباكستان..). وقد يتعدى ممثلو السلطات العامة عدد ممثلي باقي الاطراف مجتمعة (الارجنتين، مصر، العراق، ليبيريا والبحرين حيث الرئيس هو الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي).

وقد يكون لمجلس الادارة رئيس منبثق عنه، بينما نرى في غالبية الدول العربية وزير الوصاية يترأس مجلس الادارة (الاردن، البحرين، تونس، سوريا، الصومال، العراق، الكويت، موريتانيا..).

ومن أجل الابتعاد عن الروتين الاداري والشكليات التسلسلية المعقدة والمعقدة، سيما على صعيد التقديمات، وما يتعلق فيها بالمعاشات خاصة، ينبغي ان يكون لمؤسسة الضمان الاجتماعي الاستقلال الكافي للتمكن من أداء عملها.. من اجل ذلك تُعطي، عادةً، مؤسسة الضمان الاجتماعي صفة المؤسسة العامة ذات

الاستقلال المالي والاداري وتحويل بتحصيل الاشتراكات، وتتمركز عندها مخصصات ومساهمات الدولة، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة ضمن اصول مراقب وزارة الوصاية واجهزة المراقبة احترامها.

ثانياً: لماذا هذه الاستقلالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي وما هي

تبريراتها؟

مثل باقي المرافق العامة، يرتدي التنظيم الاداري للضمان الاجتماعي أحد شكلين: إما ان يكون ادارة عامة بواسطة قسم وزاري (وهذه الادارة لا تستبعد اشتراك اصحاب العلاقة لإبداء رأيهم بواسطة ممثلين لهم في الهيئات الاستشارية)، أو أن يكون مؤسسة أو هيئة مستقلة تحت وصاية السلطة المركزية، حيث المشاركة المبررة لهذه الاستقلالية.

ان استقلالية مؤسسات الضمان الاجتماعي ومشاركة اصحاب العلاقة مباشرة في ادارتها، تستند، إضافة الى الاسباب التاريخية (حيث التطور من المبادرة الفردية والتعاقد الى الضمان الاجتماعي)، الى عناصر بنيوية في أساس نظام الضمان الاجتماعي وخاصة لجهة طرق التمويل (استقلال عن الموازنة العامة مهما كانت طرق التمويل: اشتراكات، ضريبة، مساهمات دولة).. فالاستقلالية الإدارية ناتجة عن الاستقلالية المالية.. إضافة الى مشاركة المضمونين المفروضة دولياً، والموروثة عن إدارة التعاضديات، حيث مسؤولية الاعضاء في تحقيق التوازن عن طريق مبدأ الفعالية الكبرى، بالنفقة الصغرى.

المبدأ ان يشترك المضمونون في ادارة انظمة الضمان الاجتماعي التكليفية، انما ليس هذا المبدأ قاطعاً: ففي فرنسا، ورغم ان نظام التعاضد الاجتماعي الزراعي المطبق على الاجراء والعمال المستقلين في الزراعة يتموكل بنسبة ٨٠٪ عن

طريق المقاصة الدمغرافية التي تمولها الدولة، فالادارة مقتصرة على ممثلي العمال المستقلين والاجراء واصحاب العمل في القطاع الزراعي على المستوى الوطني والمحلي.. فالتوجه العميق نحو شمولية الحماية الاجتماعية لا يؤدي بالضرورة الى إلغاء اللامركزية في الادارة ويبقى مجال لمشاركة اصحاب العلاقة.

ونظراً لضرورة اشتراكهم في المداومات، من المفيد اشتراك ممثلين عن العمال المستقلين والتعاضديات والمتقاعدين والجمعيات العائلية في مجالس الادارة.. إضافة الى اشتراك ممثل عن مستخدمي مؤسسات الضمان الاجتماعي الذين يزداد عددهم باضطراد (١٧٠،٠٠٠ في فرنسا، ١١٥،٠٠٠ في انكلترا، ٨٥،٠٠٠ في الولايات المتحدة الاميركية)، والاطباء والصيدالة وباقي الجسم الطبي والاستشفائي المتعاقد مع الضمان الاجتماعي...

وهنا لا بد من التذكير بما اشار اليه السكرتير العام للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، السيد Dalmer Hoskins ، في رسالته الموجهة بمناسبة العام الجديد وبداية ثلاث سنوات جديدة للجمعية العمومية، من ان المداومات التي اجريت في أكابولكو (المكسيك) في نوفمبر ١٩٩٢ اكدت على اهمية الحوار على الصعيد الاداري من اجل الدفاع عن المكاسب المحققة والتوجه نحو حماية أفضل.

الفصل الثاني

ادارة الضمان الاجتماعي: وحدة ام تعددية؟

- إن احد المبادئ الاساسية للضمان الاجتماعي، منذ الحرب العالمية الثانية (والناتجة، بصورة خاصة، عن الأثر الدولي لتقرير اللجنة التي ترأسها، في بريطانيا، وليم بيفرديج)، هو وحدة الادارة المنسجمة مع التوجه المُعلن من قبل مكتب العمل الدولي بضرورة التنسيق والتكامل.

● المبحث الأول: تتعدد التبريرات لمبدأ الوحدة:

إذ يُسهلُ على الملتزمين بالاشتراكات ان يسددوا مرة واحدة، ويحصل المضمونون على تقديماتهم من جهة واحدة؛ وتتميز الادارة في هذه الحالة بالفعالية والاقتصاد؛ اضافةً الى ان الوحدة في الادارة تزيل النزاع على الصلاحيات بين المؤسسات المتعددة، وتمنع ازدواجية الاستخدام وثغرات الحماية، وتحقق، بالتالي، التضامن بين الملتزمين بالاشتراكات والمستفيدين، مهما كان الوضع الصحي، والدمغرافي، والمهني الذي ينتسبون اليه... فمبدأ الوحدة، يوجب، حسب نظرية بيفرديج، توحيد انظمة الضمان الاجتماعي، وتنسيق التقديمات في مختلف

تدرجياً، عن دورها لصالح وحدة الإدارة.. والمثل على ذلك يظهر في نظام الضمان الاجتماعي عام ١٩٤٥ في فرنسا الذي أدى الى زوال الصناديق الخاصة للمرض والشيخوخة والعجز لأجراً الصناعة والتجارة، وصناديق المقاصة الوطنية للصحة في المملكة المتحدة التي وضعت حداً، منذ عام ١٩٤٨، لحرية الانتساب الى شركات التعاضد (أو شركات التأمين)، من اجل تطبيق التأمين الصحي الوطني. وأنشاء الادارة الموحدة للضمان الاجتماعي في السويد عام ١٩٦٣ والدانمرك عام ١٩٧٣.

إنما، ومع توسيع ميدان التطبيق الشخصي للحماية الاجتماعية، ظهر توجه محدود لعودة حرية اختيار النظام التأميني من قبل المضمونين او صاحب عملهم.. وهذا ما يفسر استمرار تواجد التعاضد والتأمين الخاص، وتعلّق بعض اصحاب المهن المستقلة بحرية الاختيار.

ففي فرنسا، ونتيجة شمول تأمين المرض المستثمرين الزراعيين عام ١٩٦١، والعاملين المستقلين غير الزراعيين عام ١٩٧٠، تحدد دور المؤسسات الخاصة التي يتم اختيارها، بالتنسيق والمقاصة المالية.

وفي انكلترا، فان تطوير حماية المحالين على المعاش القاضي بإضافة تقديرات متناسبة مع الاشتراكات (عام ١٩٦١) ومع الدخل (عام ١٩٧٨)، لا يستفيد منه الأجراء المرتبطون بنظام خاص في مؤسساتهم اشد فائدة من النظام الرسمي، الا اذا تخلوا عن هذا الأخير... وهذا ما جعل انظمة المعاشات الخاصة تحل، جزئياً، محل النظام الشرعي.. ففي العام ١٩٨٥ كان هناك ٥١٪ من الاجراء المضمونين (٥، ٥ ملايين في القطاع الخاص، و٤، ٥ ملايين في القطاع العام) ينتسبون الى نظام مهني خاص (١).

وهذا ما دعا لانتقاد الإجراء المذكور اعلاه: فالانظمة الخاصة للحماية، ينبغي

ان المشاكل التي يمكن ان تعترض التطبيق العالمي لهذا برنامج استشعرها المؤتمر الدولي للعمل؛ فالتوصية رقم ٦٧/ الصادرة عن منظمة العمل الدولية، والمتعلقة بضمان وسائل العيش، منذ عام ١٩٤٤/ ومع تمييزها الصريح والقاطع بين الاسعاف العام والتأمين الاجتماعي، اكدت على ضرورة التنسيق بين السلطات التي تدير التأمينات الاجتماعية والاسعاف الاجتماعي، ومصالح العناية الطبية والاستخدام.. هذا التحفظ لدى المؤتمر الدولي للعمل، يوضّح المقاومة التي ستعترض تطبيق مبدأ الوحدة نتيجة تجذير عناصر التجزئة التقليدية.

المطلب الأول: تطور الوحدة؛ والعناصر المقاومة لها:

تعترض وحدة الادارة في الضمان الاجتماعي عناصر عديدة تعود الى حرية الاختيار بين اشكال الادارة الخاصة من جهة، والى توسيع ميدان التطبيق حيث التضامن المهني والانظمة الخاصة من جهة ثانية، والتوجه نحو الانظمة التكميلية، من جهة ثالثة.

أولاً: حرية الاختيار والادارة الخاصة:

ان إحدى المظاهر القديمة للتعددية في الادارة هي حرية اختيار نظام التأمين تجاه خطر واحد او فئة اجتماعية واحدة؛ فرغم التبنّي الرسمي للتأمين الالزامي بقيت مؤسسات الحماية والتأمين السابقة قائمة.

بينما يتصف تطور اجهزة الضمان الاجتماعية، بصورة عامة، بالتخلي المرحلي عن حرية اختيار نظام الحماية الموروث عن الماضي المتصف بالتعددية المؤسساتية. ان الانظمة التي لم تكن تستهدف الريح، والقائمة، حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، بدور رائد في المبادرة الفردية لحماية فئات من السكان، قد تخلت،

ان تُعتبر لواحق مفيدة للضمان الاجتماعي، دون ان تتمكن، من الحلول محله.

واستناداً الى تقرير اللجنة المنشأة من قبل مجلس ادارة مكتب العمل الدولي لدراسة الشكوى المقدمة من قبل المجلس الوطني للتنسيق النقابي في تشيلي (Chili)، وعملاً بالمادة/ ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية(٢)، طلبت لجنة الخبراء من اجل تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، من الحكومة التشيلية ان تتخذ الاجراءات الضرورية للعمل على تعديل التشريع وصولاً الى ضمانات تأمين المعاشات بواسطة مؤسسات لا تبغي الربح Sans but Lucratif، وذلك استناداً لاحكام الاتفاقيات (من رقم ٣٥ الى ٣٨) الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمصدقة من قبل التشيلي والمتعلقة بالتأمين الالزامي للشيوخوخة والعجز العائد لأجراء في المؤسسات الصناعية والتجارية والمهن الحرة والعاملين في المنازل والمؤسسات الزراعية.

معايير التقويم: (كلفة ونوعية الادارة). Critères d'évaluation

ان حرية الاشخاص المضمونين في اختيار هيئة الحماية الخاصة بهم، ينبغي ان تدفع هذه الهيئات، نظرياً، لإعطاء افضل التقديرات بأفضل الاسعار. علماً ان الكلفة النسبية لإدارة نظام للمعاشات تتعلق بنسبة تطور النظام وقيمة التقديرات المنوحة، كما يتبين من مَثَل اليابان حيث الكلفة الادارية بالنسبة للمصاريف انحصرت من ٥، ١٠ عام ١٩٧١ الى ٧، ٢ عام ١٩٨٠ (٣)، وقد اظهرت تحقيقات مكتب العمل الدولي حول كلفة الضمان الاجتماعي بان كلفة ادارة انظمة العناية الطبية قياساً على كلفة التقديرات في الدول الصناعية كانت الاكثر ارتفاعاً في سويسرا (٢، ١١٪ عام ١٩٧١، ٦، ٩٪ عام ١٩٨٠) وفي بلجيكا (٩، ٧٪ عام ١٩٧١ و ٨، ٦٪ عام ١٩٨٠) حيث يوجد مجال واسع لحرية الاختيار بين عدة اجهزة.

ثانياً: التضامن المهني والانظمة الخاصة:

هناك بعض الانظمة الخاصة التي تستدعي اجراءات خاصة فيما يتعلق بالتنظيم الاداري بشكل اساسي.

١ - بالنسبة للعاملين في الزراعة وفي قطاع الصيد على السواحل ذي الطابع الحرفي، يبدو موضوع ملائمة انشاء نظام خاص بهم متنازعاً عليه، إن بالنسبة للاجراء او للمستثمرين، وذلك بالنظر الى تشتت الاستثمارات، وضعف المستوى الثقافي في العالم الزراعي، وضعف قدرتهم التكليفية، واهمية التقديرات العينية، اضافة الى الطابع الموسمي للنشاطات، والتعرض للكوارث المناخية... كل هذه الخصوصيات تنعكس على الوضع الاداري لنظام هذه الفئات فيما يتعلق بتسجيل المؤسسات والاشخاص المضمونين، وكذلك فيما يعود للعلاقات مع المستفيدين من اجل استيفاء الاشتراكات، وتأسيس الملفات واعطاء التقديرات. كما تنشأ صعوبات عديدة تتعلق بالتمويل والحماية حيث ضرورة تحديد وعاء ونسبة الاشتراكات، تاريخ ودورية استيفائها، الاساس الذي تبنى عليه التقديرات، تحديد وحساب مدات التدرج Périodes de stage .. علماً ان هذه الصعوبات في التسجيل قد نصادفها احياناً في المدن فيما يتعلق بالمؤسسات الحرفية مثلاً.

٢ - وبالنسبة للموظفين، تبرز صعوبات من نوع آخر، خاصة في دول العالم الثالث، حيث التقاعس لدى السلطة العامة عن تسديد الاشتراكات المتوجبة، وكذلك، فالعاملون المستقلون يشكلون فئة مهنية تستدعي، احياناً، حمايتهم، نظاماً وتنظيماً ادارياً مختلفين عما يعود لمجموع باقي العاملين: (الفنانون، شركاء المزارعة، صغار التجار، الحرفيون، اصحاب المهن الحرة،...).

ثالثاً: فروع الضمان الاجتماعي واجراءات الحماية:

في انكلترا، فإن وحدة الاشتراك التي أدت الى غياب الاستقلال المالي للفروع المتعددة، شكّلت الميزة الأساسية عام ١٩٤٥ - ١٩٤٦. وفي فرنسا، بقيت وحدة التمويل من قبل الصندوق الوطني في العام ١٩٤٥... انما توخياً لتوسيع المسؤوليات المالية لمسؤولي ادارة الفروع من اجل حثّهم على ضبط زيادة المصاريف، ألغت الحكومة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لتحل محله ثلاثة صناديق وطنية (مرض، شيخوخة، تقديرات عائلية).. إنما لم تمنح الحكومة هذه الصناديق السلطات الضرورية لإيفاء التزاماتها بل توجهت الى وسيلة التمويل المشترك (URSSAF).

وأنه لمن الدلالة ان نشهد الانظمة، التي نشأت بعد الحرب العالمية الثانية، سواء في افريقيا، اميركا اللاتينية، آسيا، الكارييب، او بعض الدول الأوروبية، لا تتوجه الى استقلالية الانظمة الادارية لمختلف الفروع.

رابعاً: التوجه للانظمة التكميلية لحماية المداخل:

تتميز هذه الانظمة عن النظام العام الاساسي، وتتعدد ضمن تنظيم اداري يميزها ويرتكز على اساس اجتماعي مهني، وعلى حرية اللجوء للتنظيم الخاص، في حدود الاحكام الشرعية المرعية الإجراء عند الإقتضاء.

المطلب الثاني: المصالح المشتركة:

دون ان نضع حداً للتعددية، من الممكن معالجة بعض مساوئها عن طريق توحيد محدود لإدارة الوظائف المشتركة، وخاصة لجهة جباية الاشتراكات، المراقبة الطبية وبعض الوظائف الأخرى.

أولاً: جهاز جباية الاشتراكات:

تُعتبر الاشتراكات المبنية على الاجور المصدر الأساسي لتمويل الضمان الاجتماعي في غالبية البلدان:

- ان وجود جهاز مشترك لجميع الصناديق التي تدير فروعاً مختلفة يسمح بجباية الاشتراكات المتوجبة على نفس اصحاب العمل، عن نفس الاجراء من أجل تغطية حوادث مختلفة، وذلك عن طريق عملية واحدة؛ علماً انه، وحتى قبل اعلان مبدأ الوحدة الادارية من قبل بيفرديج، وُجد الحل في المانيا، بصورة منهجية، عن طريق تفويض صناديق تأمين المرض، بسبب تشعبها وقربها من المؤسسات، بجباية اشتراكات تأمين المرض، وكذلك اشتراكات تأمين المعاشات وتأمين طوارئ العمل.

... وقد بدا تأثير النظام الالمانى واضحاً في بلدان اخرى كما في النمسا حيث تقوم صناديق تأمين المرض بجباية اشتراكات مختلف فروع النظام العام للتأمينات الاجتماعية(٤)؛ وكما كان الوضع في فرنسا عام ١٩٤٧ و ١٩٦٧ حيث كانت الصناديق الأولية تقوم بجباية مجموع الاشتراكات للتأمينات الاجتماعية (المتعلقة بالمرض، الامومة، الوفاة، العجز والشيخوخة) واشتراكات طوارئ العمل والامراض المهنية؛ وفي سويسرا، ومنذ تعميم تأمين البطالة عام ١٩٨٢، بدا من السهل التفويض بجباية الاشتراكات لصناديق المقاصة لتأمين الشيخوخة والوفاة التي تدير النظام الفدرالي الواحد.

- والحل الأكثر حداثة يقضي بانشاء جهاز مشترك متخصص يُكَلَّف بعمليات الجباية؛ وهذا ما تم اتباعه عام ١٩٤٤ في بلجيكا مع المكتب الوطني للضمان الاجتماعي، l'Office national de sécurité sociale.

وفي فرنسا، نتيجة مساوئ عدم التنسيق والتضارب في الصلاحيات، تم انشاء اتحادات جباية اشتراكات الضمان الاجتماعي والتعويضات العائلية (URSSAF) التي أنشئت، في البداية، على الصعيد المحلي ثم أصبحت الزامية لكافة المناطق يرئسها على الصعيد الوطني الوكالة المركزية (L'Acoss).

واخيراً فان وجود المصالح المشتركة ضروري حتى في التعددية المستندة الى الخصوصيات المهنية.. فهذا سيوفر مصاريف الادارة ويزيد في التخصص، خير مثل على ذلك الارجتين التي توافقت عملية دمج الصناديق الوطنية الثلاثة عشرة عام ١٩٦٧، وتحويلها الى ثلاثة صناديق فقط (للتجارة والصناعة، ومستخدمي الدولة والمؤسسات العامة والاجراء المستقلين)، مع انشاء ادارة عامة واحدة مكلفة بجباية الاشتراكات.

ثانياً: جهاز او مصلحة المراقبة الطبية:

تقوم المراقبة الطبية بمراقبة قرارات الجهاز الطبي التي تؤثر على منح العناية الطبية والتقديمات النقدية، والوقاية وإعادة التأهيل، وذلك بصورة لاحقة، من أجل كشف سوء الاستعمال الذي يؤثر على الوضع المالي للضمان الاجتماعي، سواء تم منح التقديمات عن طريق التوزيع المباشر ام غير المباشر، وسواء تعلق الأمر بتقديمات المرض والامومة، ام بباقي الفروع المتعلقة بطوارئ العمل والأمراض المهنية، العجز، الشيخوخة، وكذلك التقديمات العائلية حينما يتعلق منحها بحالة العجز أو عدم القدرة لدى المستفيد؛ ويبقى للمراقبة الطبية الدور الاكيد في تحديد الأصل المهني لأي تفاقم او وفاة ناتجين عن حادث، وفي إقرار وجود مرض مهني استناداً لتعريف الامراض المهنية؛ ولا يخفى ما لهذه الاجراءات من تأثير على المصاريف.

في بلجيكا وفرنسا، تتم المراقبة الطبية في اطار الجهاز الوطني. (المؤسسة الوطنية لتأمين المرض والعجز، الصندوق الوطني لتأمين المرض). الذي يغطي العناية والعجز عن العمل في حالات المرض، الامومة والعجز، وكذلك طوارئ العمل والأمراض المهنية كما في فرنسا. حيث تتناول صلاحية المراقبة الطبية الصناديق الاقليمية والدولية.

في بلجيكا، تقوم مصلحة المراقبة الطبية (المؤلفة من لجنة يرئسها قاضٍ وتتألف من اطباء وذوي خبرة ممثلين لشركات التأمين، والمنظمات الطبية والصيدلية) بعملها من خلال اطباء مفتشين، وصيادلة مفتشين، وموظفين اداريين لهم مهام نظامية.

أما في فرنسا، فالمراقبة الطبية، خلافاً لما جاء أعلاه، يديرها طبيب مراقب موضوع بجانب مدير الصندوق الوطني لتأمين المرض؛ وتتمثل، على الصعيد الاقليمي، باطباء مستشارين إقليميين؛ ولهذه المراقبة صلاحيات واسعة، تعطي مشورات وارااء طبية تُفرض على المصالح الادارية.

أما في هولندا، فيوجد جهاز طبي مشترك للجمعيات المهنية الاربعة عشر التي تدير تأمين المرض، العجز والبطالة لمختلف الهيئات المهنية.

ثالثاً: باقي المصالح المشتركة:

بالاضافة الى ما ذكر أعلاه، هناك وظائف يمكن أن تُشغَّلها، بصورة مشتركة، اجهزة متوفرة ملائمة: كتسجيل المضمونين، ادارة بنك المعلومات Banque des données، دفع المعاشات، وادارة اموال مختلف الفروع او الانظمة؛ فبدلاً من ان يُعهد الى الاجهزة القائمة القيام، بصورة منفصلة، بمهمة محددة، أو ان تُنشئ لها مؤسسة خاصة من اجل ذلك، يبدو أكثر صوابية ان يُعهد

الى جهاز واحد مجموعة من المهام المشتركة، وكذلك، بتفويض من الوزير المختص، بعض المهام السياسية في التصور والتخطيط.

ففي العام ١٩٨٦، في تونس، تميز الاصلاح آنذاك بانشاء صندوق مركزي مَحْوَلٌ بمهام انتساب الاشخاص المعنويين والماديين، بتسجيل المضمونين، بجباية الاشتراكات، بمعالجة المعلومات بواسطة المكننة، بالدراسات والتخطيط؛ على ان يرئس مجالس ادارة الصناديق الاربعة القائمة الوزير المختص بالضمان الاجتماعي مما يساعد على مَرَكَزَة هيكليات الضمان الاجتماعي.

● المبحث الثاني: التوازنات مع الوحدة.

رغم العوائق التي ما زالت تُعْتَرِضُهُ، يبقى توحيد الضمان الاجتماعي، ادارياً، أحد الميول العميقة لتطور انظمة الضمان الاجتماعي في الكثير من البلدان، وذلك مع التحفظ لعدم تحقيق هذه الوحدة بالنسبة للفئات الاجتماعية المهنية كلها وبالنسبة للفروع كافة...

مع العلم ان هذه الوحدة في التنظيم الاداري للضمان الاجتماعي يوازنها الضغط الذي تمارسه بعض الادارات الاجتماعية والعامه على الضمان الاجتماعي، وتواجد المصالح اللامركزية التي إقتضى انشاؤها التقارب من اصحاب العلاقة.

المطلب الأول: التنسيق مع الادارات الاجتماعية والعامه المرتبطة،

بالضمان الاجتماعي.

لا يهتم الضمان الاجتماعي بإعتماد مختلف وسائل حماية الدّخْل وتحمل كلفة العناية الطبية فحسب، انما يتطلب كذلك تنسيق كل ذلك مع الميادين المرتبطة بالدولة خاصةً في اطار السياسة الواحدة تجاه المشاكل الاجتماعية والفئات المستفيدة.

١ - فبالنسبة للبطالة:

هناك علاقات واضحة بين ادارة انظمة التعويض عن البطالة من جهة ومكاتب الاستخدام من جهة ثانية، فقد تعدى دور مكاتب الاستخدام عملية عرض وطلب العمل ليصل الى: الاعلام عن سوق العمل، الاعداد، التوجيه التأهيل؛ وبالمقابل فان لانظمة التعويض عن البطالة دوراً هاماً في تعزيز الاستخدام.. هذا التطور في التوجهات يقتضي، دون شك، تنسيقاً كبيراً بين تعويض البطالة وسياسة الاستخدام.. وهذا ما أدى الى انشاء ادارة واحدة، في بعض البلدان، تتضمن، في ان واحد، مصالح الاستخدام ومصالح تعويض البطالة دون الاخلال باختصاص كل منها: مثلاً في بلجيكا عام ١٩٦١ (المكتب الوطني للاستخدام الذي يجمع مكتب الاستخدام وتأمين البطالة) واللكسمبورغ عام ١٩٧٦ (حيث أنشئ تأمين البطالة في اطار المصلحة العامة للاستخدام التي تديرها الدولة).

٢ - وبالنسبة للعناية الطبية:

استناداً الى النموذج المستوحى في ٦ تموز ١٨٨٤ من النموذج الالمانى والمنتقل دولياً بالاتفاقيتين رقم ٢٤ و٢٥ المتعلقتين بتأمين المرض، والصادرتين عام ١٩٢٧ عن مؤتمر العمل الدولي، تهتم العناية الطبية بتعويض العجز المؤقت عن العمل في اطار تأمين المرض المَحْوَلٌ حماية الاجراء؛ والتوجه لشمول الحماية افراد العائلة، الاجراء المستقلين، وكذلك كل المقيمين، هذا التوجه الذي استدعى، ليس فقط ملائمة تقنيات الحماية (توسيع ميدان التطبيق للتأمين الالزامي، تمديد الحماية الى ما بعد تاريخ انتهاء التأمين الالزامي..)، إنما أدى، في فترة الى، الى فصل التزاوج التقليدي بين التقديرات النقدية والتقديمات العينية لاعتبار أن لكل منهما مشاكله الخاصة؛ (وهذا ما أيدته التوصية رقم ٦٩ المتعلقة بالعناية الطبية عام ١٩٤٤، والاتفاقية رقم ١٠٢ العائدة للحد الأدنى عام ١٩٥٢)، ودعا الى ضرورة وجود

علاقات ينبغي انشاؤها بين العناية الطبية في الضمان الاجتماعي وتقديمات الصحة العامة لدى الحكومة، عملاً بتوجهات الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ التي نصت على ضرورة حث الاشخاص المضمونين للتوجه نحو المصالح العامة للصحة التي توفرها لهم السلطات العامة او السلطات المعترف بها من قبل السلطات العامة، مع بقاء التمايز بين هذه المصالح.. بينما يبدو الامر خلافاً لذلك، عندما تتوجه المصالح الوطنية للصحة الى تأمين تكامل ادارة وتمويل العناية الطبية تحت سلطة عامة واحدة، وذلك لمصلحة جميع المقيمين، مهما كانت الخلافات فيما بينهم في شكل التمويل، وطبيعة العلاقات التي تربطهم بالجهاز الطبي والاستشفائي: في هذه الحالة فان ربط فرع العناية الطبية بمصالح الصحة العامة يؤدي، لا محالة، الى فصله، عضوياً، عن باقي فروع الضمان الاجتماعي؛ وهذا ما نراه في نيوزيلنده، وانكلترا (حيث فصل العناية الطبية عن ادارة التقديمات النقدية، وانشاء مصلحة للصحة متكاملة تشمل العناية والوقاية، وإعادة التأهيل استناداً لتوجهات تقرير بيفرديج)، والدانمارك، وايطاليا (حيث أنشئت، منذ قانون ١٩٧٨/١٢/٢٣، مصلحة الوطنية للصحة لتقوم المناطق بإدارتها في إطار البرنامج الصحي الوطني)، والبرتغال (حيث انشئت المصلحة الوطنية للصحة استناداً للقانون رقم ٥٦ تاريخ ١٥/٧/١٩٧٩)...

٣ - وبالنسبة لتعويض طوارئ العمل:

مما لا شك فيه انه توجد، على صعيد طوارئ العمل والامراض المهنية، علاقة بين التعويض من جهة، والوقاية أي الأمن والصحة في العمل من جهة ثانية.. ويمكن ترجمة هذه العلاقة بتحويل المؤسسات التي تدير هذا الفرع صلاحيات متعلقة بالتربية والتوجيه والإغراءات المالية، والاحصائيات، والبحث وكذلك بالتنظيم والمراقبة أحياناً. إن مثل هذه الصلاحيات التي تختلف حسب البلدان، يمكن ان

تمارس، في نفس الوقت، من قبل مصالح إدارة العمل وبناحية خاصة، من قبل تفتيش العمل والمعاهد المتخصصة بالبحث.. مما يستدعي تعاوناً في هذا الصدد.

٤ - بالنسبة الى الاشتراكات والضرائب:

ان التمويل، عن طريق الاشتراكات المستندة الى الاجور، المنبثق من الية التأمينات الاجتماعية، والذي يبقى المورد الاساسي لتمويل الضمان الاجتماعي في غالبية البلدان، خاصةً فيما يتعلق بالفروع الهادفة الى حماية المداخل، يستدعي، عادةً، تحميل مؤسسات الضمان الاجتماعي مسؤوليات لا تقل اهمية عن المسؤوليات العائدة للدولة. وقد تبين لنا اعلاه، أن بعض الدول، حيث التعددية في مؤسسات الضمان الاجتماعي، تتبنى جهازاً مشتركاً مختصاً بموضوع التمويل والجباية.

ان الطابع الازمائي للاشتراكات، وتخصيصها لتمويل مرفق عام ذي طابع اجتماعي، يساهمان في تخفيف الفروقات بين الاشتراكات والضرائب.. فمهما كانت تباينات الرأي القانونية القائمة في بعض البلدان حول الطبيعة الاجتماعية او الضريبية للاشتراكات، يبقى أن نعترف بان للاشتراكات كما للضرائب الوصف الاقتصادي للاقتطاعات الالزامية (٥).

يبقى أن بعض مؤسسات الضمان الاجتماعي تقوم بجباية رسوم شبه ضريبية تُفرضُ على الاجور.. (كما هي الحال منذ العام ١٩٧١، في فرنسا، حيث يسدد اصحاب العمل رسماً خاصاً من اجل بدلات النقل)؛ مع العلم ان مسألة التمويل الضريبي عن طريق الاشتراكات ابتدأت تجلب الاهتمام في غالبية الدول.

إن جباية الاشتراكات من قبل مؤسسات الضمان الاجتماعي يمكن ان تترافق باعطائها مركزاً ممتازاً، واتسامها بالطابع الاجباري وترافقها مع العقوبات

التي تتصف بها الضرائب؛ مع الإشارة الى ضرورة التنسيق في بعض الحالات المتباينة بين التشريعات الاجتماعية والضريبية خاصة لجهة الوعاء والتقادم.

ويشهد الضمان الاجتماعي، حالياً، توجهاً نحو التوحيد في العالم بعيداً عن الخصوصيات المهنية وتوجهها نحو الاستقلالية (مع إتباع مبدأ اللامركزية واللامركزية في بعض الاحيان، فيصار الى انشاء مكاتب اقليمية ومكاتب محلية على علاقة مع اصحاب الشأن ينبغي ان تكون مجهزة بشكل كامل لتكون اجهزة اعلامية كفؤة ونزيهة قادرة على معالجة امور عديدة)... إلا انه في الواقع نجد ان الهيئات المهنية ذات الخصوصيات المميزة ترى في تكليف الضمان الاجتماعي عبارة عن ضريبة بينما تقترض التكليف في انظمتها عبارة عن رسوم او اقساط تأمين... والحل الممكن في هذا الاطار يكون في اعتماد نظام وطني كحد ادى يُستكمل بصناديق احتياط تكميلية مهنية، فيتصافر بذلك التضامن الاجتماعي مع التضامن المهني، إذ ننشئ بذلك عنصراً أساسياً في العدالة، في الوقت الذي نجد فيه حس التضامن المهني من اجل حماية اضافية.. وحتى في الوقت الذي يبدو فيه من غير الملائم توحيد الانظمة المختلفة، يبقى ممكناً انشاء مكاتب اقليمية بإمكانها معالجة كل مشاكل الضمان الاجتماعي لصالح الاجهزة المتنوعة؛ ضمن مراقبة مركزية بواسطة اجهزة المكننة المعتمدة.

المطلب الثاني: سلطات المراقبة

١ - المراقبة والصلاحيات الوزارية:

- عدا عن الصلاحيات السياسية لأعضاء الحكومة، يشغل الوزراء وظائف ادارية، وسواء كانت اجهزة الضمان الاجتماعي تشكل جزءاً من مهام الادارة التي ترتبط، تسلسلياً، بالوزير، أو تقتصر مهام هذا الاخير على ممارسة الرقابة على

الاجهزة المستقلة؛ يبقى للوزير المختص بالوصاية على الضمان الاجتماعي، مسؤوليات اساسية في وضع التصورات والبرامج والانظمة، والتنسيق والعلاقات الدولية؛ من هنا يبرز دور كبير لاختيار الوزير او الوزراء اصحاب الصلاحية بالنسبة للضمان الاجتماعي في دراسة الهيكليات الادارية.

وقد يبدو، في بعض دول العالم الثالث، أن يظهر الوزير المختص ضعيفاً إزاء مؤسسات الضمان الاجتماعي الأكثر جُهوزيةً بالأشخاص والوسائل المالية، حيث لمسؤولي هذه المؤسسات التأثير السياسي الأكيد، مما يجعلهم يقومون، قانوناً وواقعاً، بالمهام التي قد تكون عادةً من صلاحية الوزير.. من هنا يبدو ضرورياً موازنة الاستقلالية، في هذه الحالة، بتطوير ملحوظ للمهام الوزارية المختصة، مع التحفظ لازدواجية المهام؛ وقد نصل الى هذه النتيجة عن طريق وزير واحد مختص أو مهام وزراء اجتماعيين.

- ان تحديد الوزير المختص، بصورة اساسية، بالضمان الاجتماعي، لا يستبعد، مع ذلك، الصلاحيات الاحتياطية العرَضية لوزراء آخرين، وهذا ما يطرح مشكلة التنسيق. علماً ان الوضع المعقد الذي كانت عليه انكلترا عام ١٩٤٢، هو ما دفع فعلاً بيفرديج الى انشاء وزارة واحدة للضمان الاجتماعي.

- إن الحاجة لإنشاء وزارة للضمان الاجتماعي متميزة عن وزارة العمل المسؤولة، عادةً، تجاه الاجراء التابعين، ظهرت ليس فقط في غالبية البلدان الصناعية، انما كذلك في عدد من دول العالم الثالث^(٦)، إذ يرتبط الضمان الاجتماعي، اساساً بممارسة نشاط مهني، حيث تصبح هذه الوزارة صالحة تجاه الاجراء وتجاه باقي الفئات من السكان، كالاجراء المستقلين (في مصر عام ١٩٧٣ والجزائر منذ عام ١٩٨٤، واللكسمبورغ وتونس منذ عام ١٩٨٥).

إنما هذا التطور يستدعي الملاحظات التالية:

* ان الميل نحو التخصص ليس مطلقاً، ولا يمكن أن يُخفي واقعة استمرارية الوصاية على الضمان الاجتماعي من صلاحية الوزارة المختصة بالعمل والاستخدام... وهذا ما يظهر، ليس فقط في أكثرية دول العالم الثالث (حيث يتعلق الضمان الاجتماعي بالأجراء، ويبقى من صلاحية وزارة العمل)، انما كذلك، بصورة اساسية، في بعض الدول الصناعية مثل المانيا، ايطاليا والبرتغال.

إضافة على هذا، فان وصاية وزارة للعمل لم يؤخذ بها في بعض البلدان حيث استمر الضمان الاجتماعي تابعاً لوصاية وزارة الداخلية (كما في بوسطوانا، الدومينيك، سويسرا وتايلاند) او وزارة التجارة (كما في سويسرا فيما يتعلق بفرع البطالة).. وفي بلدان اخرى، مع وجود وزير للعمل، ارتبط الضمان الاجتماعي بوزارة المالية (كما في غانا، ماليزيا، غينيا الجديدة، والكويت).

بناحية عامة، وسواء ارتبط الضمان الاجتماعي بوزارة متخصصة، أو بوزارة العمل، فان وحدة الصلاحيات الوزارية تعاني، في بلدان عديدة، من استثناءات تجاه بعض الفروع، أو بعض الفئات المهنية؛ فعلى صعيد فرع التقديمات العائلية، مثلاً، يُسأل عنها الوزير المختص بالعائلة، وذلك رغم الوحدة مع باقي الفروع على الصعيد الاداري... وعلى صعيد بعض الفئات المهنية، كالقوات المسلحة والموظفين المدنيين (في بلدان عديدة)، الزراعة (في فرنسا خاصة)، افراد الهيئة التعليمية وعمال البحر (خاصة في فرنسا، اليونان والهند)، العاملين المستقلين (في بلجيكا)، اجراء سكك الحديد، المناجم... الخ... يهمننا ان نذكر بان وجود الانظمة الخاصة، الناتجة عن تعددية الازواج الاجتماعية المهنية، لا يمنع من توحيد الصلاحيات الوزارية؛ وان الاعتراف بخصوصية الضمان الاجتماعي لا يعني، بالضرورة، إغفال ارتباطه مع باقي المشاكل الاجتماعية.

٢- وفيما يتعلق بالرقابة الإدارية المتمثلة بسلطة الوصاية:

ومع تركيزنا على ضرورة الحفاظ على حرية واستقلالية السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية للضمان الاجتماعي، ينبغي على هذه الرقابة أن تكون أكثر فعالية من خلال إنشاء مديرية خاصة بالضمان الاجتماعي ترافق الصندوق مركزياً وإقليمياً.

وكي لا يُصار الى إرهاق القضاء وتأخير المضمونين، نرى ان يتم إنشاء لجنة توافقية تنبثق عن مجلس الادارة او بقرار منه، وتهتم بإعطاء الحلول التوافقية التي من شأنها ان تحمي مصالح الاطراف المتنازعة قبل تقرير ولوج باب القضاء؛ كما سنفصل أدناه، في حديثنا عن حق الطعن Droit de recours .

المطلب الثالث: حق الرجوع او الطعن (Droit de recours).

١ - في المعايير الدولية:

ان حق الاستئناف، في حال رفض التقديمات او نشوء نزاع حول طبيعتها او قيمتها، يُعتبر مبدأ مقدساً في الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية (٧) : مع العلم ان هذه الاتفاقيات لم تحدد ماهية طرق المراجعة؛ انما من خلال الاعمال التحضيرية تمت الاشارة الى ضرورة فصل المنازعات بواسطة سلطة مستقلة عن السلطة الادارية التي أعطت القرار الاساسي كي لا يكون معنى المراجعة وهمياً؛ وكذلك، وإن لم تحدد الاتفاقيات اصول المراجعة، فمن الضروري إحترام بعض المبادئ في هذا الاطار؛ كسرعة اصول المحاكمة، ومجانيتها واستقلالية السلطة التي ستفصل في الدعوى، وحق صاحب العلاقة بأن يتمثل بالشخص الذي يختاره؛ لأن غياب مثل هذا الحق يعتبر بمثابة الامتناع عن الحكم . Denie de justice

٢ - في التطبيقات العملية:

ان حق الطعن مبدأ كرسه تشريعات غالبية الدول، انما ممارسة هذا الحق والاصول الكفيلة بذلك يختلف بين بلد وآخر حسب اختلاف الانظمة والهيكليات الادارية والقضائية لكل بلد: في حالات كثيرة ينص التشريع على حق الاستئناف أمام سلطة مستقلة عن السلطة الادارية التي اعطت القرار الأول.. فلصاحب العلاقة، في بلدان عديدة (٨) ان يتوجه الى سلطة ادارية اعلى من السلطة التي قررت في الدرجة الأولى، أو الى محاكم قد تكون محاكم خاصة بشؤون الضمان الاجتماعي (٩) او بشؤون العمل (١٠) او المحاكم العادية (١١) او الى المجالس التحكيمية (١٢) .. وقد يحال النزاع الى الوزير المختص (١٣) او اجهزة مختصة في الدولة (١٤).

رأينا أنه في بعض البلدان تنظر المحاكم العادية (محاكم القانون العام) بهذه المنازعات، والي بعض الآخر أنشأ قضاءً خاصاً للضمان الاجتماعي او ادخل محاكم العمل في هذا الاطار من المنازعات.

في فرنسا فإن محكمة شؤون الضمان الاجتماعي هي الصالحة، في الدرجة الأولى، من اجل حل جميع المنازعات المتعلقة بالخضوع، الاشتراكات، التقديرات.. يرأس هذه المحكمة قاضٍ يساعده ممثلٌ عن كل من اصحاب العمل والاجراء.. وقرار محكمة الدرجة الاولى قابل للإستئناف امام محكمة الاستئناف، الغرفة الاجتماعية، ثم امام الغرفة الاجتماعية لمحكمة التمييز: علماً انه، وقبل ولوج باب القضاء، للمتضرر الحق في ان يتوجه الى لجنة توافقية منبثقة عن مجلس الادارة؛ (إن اصول القضاء الولائي "الحبي" يستهدف إنشاء علاقة انسانية، في حال المنازعات بين أجهزة الضمان الاجتماعي وباقي الفرقاء). (recours gracieux)؛ وقد حققت هذه اللجنة ايجابيات ملموسة على صعيد المضمون (توفير الوقت والمال)

وعلى صعيد المحاكم (توفير ضغط نزاعات عديدة يتم حلها امام اللجنة التوافقية)... في لبنان، فإن حل الخلافات بين المضمونين وارياب العمل، أو بين الصندوق وارياب العمل، أو المضمونين، والمتعلقة بتطبيق قانون الضمان الاجتماعي، يعود حل النزاع بشأنها، مبدئياً، الى مجالس العمل التحكيمية المتعلقة، اساساً، في حل النزاعات الفردية الناتجة عن علاقات العمل.

خلاصة:

اذن، لقد اشرنا أعلاه بأن حق الاستئناف droit d'appel ، في حال رفض التقديرات، أو في حال النزاع حول طبيعة هذه التقديرات او قيمتها، هو مبدأ عام مكرس حسب المادة/٧٠ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ والمادة/٣٤ من الاتفاقية رقم ٦٧/١٢٨، انما لم يحدد اي من هاتين الاتفاقيتين تفاصيل عن طرق الطعن؛ فمبدأ الطعن في هذه الحالات وغيرها، وحق الدفاع والتمثيل امام السلطة المختصة بفصل النزاع هما حق مقدس؛ ويُفترضُ ان يُمارسا حقيقةً كي لا يصبح الحق وهمياً، وان يتم الفصل في النزاع امام سلطة مستقلة عن السلطة الادارية التي أعطت القرار الاساسي.. إنما نرى بعض البلدان تنص على حق صاحب العلاقة في مراجعة سلطة ادارية عليا بالنسبة للتي أعطت القرار الأول (عندما تتم ادارة الضمان الاجتماعي من قبل ادارة تابعة لادارة عامة او لوزارة)، بينما غالبية البلدان تعطي الحق للجوء الى محاكم خاصة بالضمان الاجتماعي او بقضايا العمل، او الى المحاكم العادية او للجان التحكيمية:... والمطلوب، في هذه الحالات كافة، السرعة في الاجراءات ومجانيتها والاستقلالية في السلطة التي ستصدر القرار.

المطلب الرابع: اللامركزية المحلية.

يقابل النمو المتزايد للمؤسسات والادارات المركزية للضمان الاجتماعي

١ - فنيما يتعلق بانظمة الضمان والتأمين الاجتماعي، فهذه

الانظمة تفترض تحديد اصحاب العمل والمضمونين، وعند الاقتضاء الاجراء المستقلين، بصفتهم ممولين ومضمونين؛ حيث تسجيل المضمونين والمؤسسات، وتصريحات الاجور والمداخيل (التي يركز اليها حساب الاشتراكات والتقديمات)، وتحصيل الاشتراكات (عندما لا تعود هذه المهمة الى المصالح الضريبية)، ومراقبة اصحاب العمل والاجراء المستقلين (للسهر على تنفيذ الموجبات المفروضة عليهم)، وكل هذه المهام المذكورة اعلاه، يمكن تَحْوِيلها الى اجهزة محلية التي لها العلاقة مع المستفيدين.

إضافةً على ذلك، فالتقديمات القصيرة الأجل للعناية الطبية، العجز المؤقت، البطالة، التقديمات العائلية، التي تتطلب، عادةً، علاقات مباشرة مع المصالح المختصة عند كل تقديم طلب بشأنها، تقوم بتنفيذها المكاتب المحلية، إنْ لجهة تقديم الحقوق، أو لجهة حساب التقديمات.

وكذلك بالنسبة لتقديمات طوارئ العمل والامراض المهنية التي لا تتطلب فترة اشتراك (تدرج: Stage) وإنما تستدعي تحقيقات للتأكد من المصدر المهني للحوادث المحتملة. مع الإشارة الى أنه عندما تمنح بعض التقديمات بصورة عينية، أو بشكل خدمات (خدمات طبية في الانظمة التي تمنح، مباشرةً، العناية، والخدمات الاجتماعية، والعمل الاجتماعي action sociale ..) فلا يكفي في هذه الحالة ان تكون هذه الخدمات متوفرة حيث يوجد الاشخاص المضمونون، بل من المفيد، ايضاً، ان تُسند هذه الخدمات الى الهيئات المحلية... وهكذا فالعلاقات المفروض إقامتها مع هذه المصالح، للتمكن من منح التقديمات النقدية القصيرة الأجل، (مصلحة الاستخدام من اجل تقديمات البطالة، مصالح العمل الاجتماعي من اجل بعض التقديمات العائلية) توجب ضرورة اللامركزية الادارية بالمعنى الواسع للكلمة، وذلك

اللامركزية التي تقضي بانشاء مكاتب وصناديق خارجية، قريبة من المضمونين والمستفيدين، والتقليل من اهمية المصالح المركزية.. وهذا ما تم إتباعه في الكثير من البلدان الصناعية منها والنامية، كالجزائر والكاميرون وكندا وساحل العاج ونيزيلنده والفيليبين وتونس وغيرها من الدول التي اهتمت، في الفترة الاخيرة خاصةً، بانشاء مصالح لامركزية، أو زيادة وتعزيز صلاحيات هذه المصالح.

حسب المعنى الاساسي للكلمة، تقضي اللامركزية المحلية بتحويل الصلاحيات لمؤسسات تملك الشخصية القانونية، وتمتع بالاستقلال المالي والاداري في اطار التقسيمات المحلية للدولة.. فتصبح هذه المؤسسات، في اطار اختصاصها، شبيهةً بالهيئات المحلية.. علماً ان مدى اللامركزية الذي تتمتع به هذه المؤسسات يُقاس بنسبة الاستقلالية التي تتمتع بها والاشترك في ادارتها.

في معنى آخر اكثر اتساعاً، قد تُطبَّق لفظة اللامركزية المحلية على كل تفويض للصلاحيات يتوجه الى المكاتب الخارجية التي تُنشأ في التقسيمات المحلية، حتى ولو لم تكن هذه المكاتب أو الصناديق متمتعة بالشخصية والاستقلال، إنما باقية تابعة، بالتسلسل، للمصالح المركزية التي تراقبها؛ وفي الدول التي استوتحت مفهومها من القانون الاداري الفرنسي، يتصف هذا النظام الأخير من اللامركزية، بالاحصرية ليصار الى تمييزه عن اللامركزية المحضة.

أولاً: المهام المتعلقة باللامركزية:

١ - التقديمات القصيرة الأجل.

إن العنصر الأول الذي يجب ان يؤخذ بعين الاعتبار هو طبيعة تقديمات مصالح الضمان الاجتماعي والانظمة المعمول بها.

من أجل تنظيم العلاقات مع الإدارة المركزية للضمان الاجتماعي من جهة، وعند لاقتضاء مع الإدارات الحكومية المختصة من جهة ثانية.

ب - فيما يتعلق بالتقديمات غير التكلفة، لأسباب مماثلة، ينبغي إدارة هذه التقديمات بواسطة مصالح لها علاقة مباشرة مع المستفيدين، كما كانت تقليدياً، تقديمات الاسعاف العام تمنح بواسطة الهيئات المحلية.

وفي الواقع، فإن الحق بهذه التقديمات لا يشترط فترات من النشاط المهني أو من التأمين سابقة لوقوع الخطر الاجتماعي.. وحتى، عندما تكون هناك شروط لدفعها، فهذه الشروط ستتناول تقويم الاوضاع الفردية، وتقويم وضع الموارد العائدة لطالب التقديمات احياناً، فانها تتطلب، حكماً، تدخلاً من قبل الهيئات الاجتماعية وهيئات إعادة التأهيل...

٢ - التقديمات الطويلة الأجل.

يبدو الأمر أكثر دقةً فيما يتعلق بتقديمات التأمينات الاجتماعية الطويلة الأجل، مثال معاشات العجز والشيخوخة وأصحاب الحق بعد الوفاة.

في الواقع، فإن العلاقات بين المستفيدين والمصالح المختصة لا تحصل، عادةً، الا عند طلب وتحديد الحقوق، وتصفية التقديمات؛ هذا ما يتطلب عمليات معقدة تقتضي العودة الى معلومات متوفرة في الحساب الفردي حيث تتمركز كل المعطيات العائدة لعمل المستحقين، مهما كان وضعهم وتنقلهم مهنياً ام جغرافياً. (علماً أن تقويم حالة العجز يبقى عملية خاصة يمكن معالجتها محلياً)؛ إنما، بعد تصفية المعاشات، مهما كان نوعها، فإن تقديمها يتم محلياً، مع التحفظ لجهة المراقبة المحتملة.

ثانياً: العوامل الواجب أخذها بعين الاعتبار في اعتماد اللامركزية الإدارية:

- تُعتبر المكننة عاملاً أساسياً في نجاح اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي.

- إن الكلفة الباهظة للتجهيز، والتخصص اللازم للمستخدمين والكوادر منهم بناحية خاصة؛ كل ذلك يبرر مَرَكزة الشراء واستعمال المواد في المؤسسات والصناديق الوطنية؛ او يدفع، عند الاقتضاء، لإنشاء مصالح مشتركة، لعدة مؤسسات لامركزية.. إنما تخفيض سعر هذه الكلفة وزيادة امكانية الاتصالات بواسطة المكننة، يؤديان الى توسيع الصلاحيات المحلية.

مما لا شك فيه ان الحلول المتبعة ينبغي ان تتلاءم مع أوضاع كل بلد، استناداً لإتساعه، تركيبته الدستورية والإدارية، شبكات النقل والبريد والاتصالات فيه، مدى ميدان تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي، وحجم السكان المضمونين في كل مقاطعة فيه.

اضافة على ذلك، ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار العوامل التالية:

١ - درجة المشاكل والخبرة المكتسبة لمعالجتها.

يبدو للممثل في كندا دلالتة الواضحة في هذا الاطار.. فبينما ادارة الأنظمة غير التكلفة للتعويضات العائلية وضمان الشيخوخة (معاشات عامة ذات قيمة موحدة) لا حصرية ومخولة الى المكاتب الفدرالية الموجودة في كل من المقاطعات الستة، نرى نظاماً أكثر تعقيداً في نظام المعاشات في كندا (نظام التأمينات الاجتماعية المطبقة على الأفراد المنتجين اقتصادياً). تنتقل ادارته للمكاتب التي أنشئت في المقاطعات القريبة من السكان المضمونين، وأعطيت صلاحيات عامة

لمعالجة كافة الانظمة الفدرالية.

٢ - درجة المستوى الثقافي.

فالسكان المتميزون بوعي ثقافي، وتبصر للحقوق، وقدرة على ملء النماذج والتعبير خطياً، وخبرة في الامور المصرفية والبريدية، يساعد على نجاح اللامركزية.. وإنما هذا لا يمنع ضرورة توافر المكاتب الاعلامية والقادرة على استلام الطلبات والقيام بالمدفوعات.

٣- ينبغي ان تتوازن ايجابيات اللامركزية مع المخاطر المحتملة

للمصاريف.

ولا يتم ذلك إلا بعودة الامور المشكوك فيها الى المركز الرئيسي، أو باعطاء تعليمات صادرة مركزياً ومراقبة المكاتب المحلية دورياً، وانشاء جهاز مركزي للفصل في المنازعات.

٤ - يجب الابتعاد عن البيروقراطية وتكلفتها الباهظة.

من هنا فاللامركزية تستدعي انشاء مصالح مركزية للتنسيق والمراقبة.

٥ - ملاحظات.

- نشير في هذا الاطار، الى ان اللامركزية الحقيقية المستندة الى الاعتراف بالاستقلال الاداري والمالي للصناديق المنشأة على مختلف المستويات، لا توجد إلا في القليل من البلدان، خاصة في المانيا حيث استوحيت تجربتها كل من النمسا وفرنسا. بينما نرى، في الجزائر، منذ العام ١٩٨٥، إلغاء للصناديق التي انشئت في المقاطعات السابقة الفرنسية.

- ان التعددية المؤسساتية تُعتبر مقبولة اذا لم تنتهك بالجمود، أو بتراجع

مستوى الحماية التي كان يؤمنها نظام موحد اساسي، وتقود الى تطوير شامل للحماية.. والعقلنة بإمكانها ان تقود بالمقابل، الى تطوير المؤسسات الموحدة التي تدير نظاماً تكليفاً اساسياً، بان يضاف اليها انظمة غير تكلفية مبنية على شرط الموارد، وكانت سابقاً من صلاحيات الاسعاف العام، وكذلك انظمة تكميلية شرعية متناسبة مع الأجر.

● المبحث الثالث: الوضع الاداري في ضوء المعايير والتطبيقات الدولية: (تعليق).

كما تبين معنا اعلاه، ان الاتفاقيات الدولية لا تفرض قواعد خاصة على الصعيد الاداري، إنما يتوجب على الدول ان تتحمل المسؤولية العامة لادارة الضمان الاجتماعي واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتأمين التوازن المالي للانظمة(١٥) ، وفيما يتعلق باللامركزية . ويرجعنا الى الاتفاقيات الدولية والدراسات الشاملة التي أعدها خبراء مكتب العمل الدولي في جنيف في هذا الاطار؛ يمكننا تلخيص المبادئ التي توصل اليها المجتمع الدولي فيما يتعلق بالادارة المركزية والادارات المحلية بما يلي:

المطلب الأول: على الصعيد المركزي.

- ينبغي العمل على التنسيق بين مختلف الفروع التي يتألف منها النظام من جهة، وبين تقديمات هذه الفروع والتقديمات المماثلة التي تمنحها السلطات العامة (انظمة الاسعاف العام او المساعدة الاجتماعية) من جهة ثانية.

١ - في كافة الانظمة تقريباً، تُحدّد السلطات العامة، على مستوى الوزارة، المسؤولية عن الضمان، سياسة الضمان الاجتماعي (الاحكام القانونية، التقديمات،

مساهمة الدولة، التخطيط ضمن الخطة الرسمية المتبعة) وذلك من خلال استشارة اصحاب العلاقة في مجلس الادارة.

٢ - غالباً ما تكون صناديق الضمان الاجتماعي، على المستوى الوطني، مؤسسات عامة مولجة بتنفيذ القانون، وهذا ما يحرر الوزير المختص من مهمة الادارة اليومية مكتبياً بالمسؤولية العامة.. وفي رأس هذه المؤسسات العامة المستقلة نسبياً تبرز السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الادارة الذي يضطلع عادة بتوظيف اموال الصناديق عن طريق لجنة مؤلفة من اختصاصيين بالتوظيف من ممثلي الاجراء، اصحاب العمل ووزارة المال ومصرف الانماء على سبيل المثال؛ وهذا ما اقرته الاتفاقية الدولية رقم ١٠٢/٥٢ التي ركزت على اهمية دور ممثلي المضمونين في تقرير سياسة الضمان الاجتماعي؛ ويبقى هذا الدور محترماً حتى في الحالات التي تدار فيها مؤسسات الضمان الاجتماعي مباشرة من الوزارة المختصة، إذ يبقى لاستشارة ممثلي اصحاب العمل والاجراء ضرورة في هذا الاطار...

ويقوم بالتنفيذ، تحت سلطة مجلس الادارة، امانة سر تنفيذية يترأسها مدير عام، أو مدير يساعده مدراء معاونون directeurs adjoints خاصة للشؤون المالية (اعداد الموازنة، تدقيق الحسابات الداخلية)، ونواب مدير خاصة لشؤون الاشتراكات (تسجيل اصحاب العمل والمضمونين، تحصيل الاشتراكات، مسك الحسابات) ولشؤون التقديمات والمنازعات...

٣ - تقوم الادارة المركزية بوظائف تقنية، (هنا من الافضل إبقاء مسك حسابات مستحقي المعاشات ودفع التقديمات لهم مركزياً) منها، عدا عن التقديمات المذكورة، عملية الاحصاء (المشتركون المسجلون، طالبو التقديمات، التقديمات المنوحة والتي قيد الدفع..) وهذا ما ركز مكتب العمل الدولي على اهميته في ادارة الضمان الاجتماعي، على الصعيدين الوطني والدولي، اضافة الى

اهمية وجود مستشارين قانونيين يهتمون بتفسير القانون والملاحقات في حال المخالفات والمنازعات، واهمية الوظائف الادارية (حاجات المستخدمين، الاعداد والتاهيل، حاجات الفروع والعلاقات العامة).

المطلب الثاني: على صعيد الادارة المحلية.

إن المهمة الاساسية لاجهزة الضمان الاجتماعي هي التسديد الصحيح والسريع لتقديمات المضمون الذي هو الغاية الاساسية لوجود هذه الاجهزة.. ومهما كانت مهام السلطة المركزية لهذه الاجهزة، ينبغي إيصال التقديمات الى المضمون بواسطة المكاتب المحلية...

تتوزع هذه المكاتب المحلية في كل ارجاء البلد... وعلى المكتب المحلي ان يشتمل على اقسام عديدة تهتم بالادارة المالية والاشتراكات (تسجيل المضمونين في المحلّة، جباية الاشتراكات بانتظام، حل المشاكل في هذا الاطار) وبتقديمات المرض والامومة، وبتعويضات الوفاة، والعائلة، وتقديمات طوارئ العمل والامراض المهنية؛ وينبغي ان تجهز هذه المكاتب لتكون مراكز إعلامية قادرة على ذلك.. ويمكن ان يُعهد الى صاحب العمل، ضمن اصول خاصة، بتسديد تقديمات المرض والامومة او التعويضات العائلية الى اجرائه المستحقين؛ ومع ان دفع المعاشات يجب ان يكون مركزياً، يبقى للمكاتب المحلية مهام تسديد التقديمات للمصابين بحوادث المهنة ريثما يتقرر عجزهم وحصولهم على معاش العجز، او تسديد مستحقات الاملّة حتى تقرير معاش الشيخوخة.. ويبقى للتفتيش دور كبير، على الصعيد المحلي، في السهر على حسن تطبيق النصوص المرعية الإجراء.

وكلما كان لمؤسسة الضمان الاجتماعي مكاتب محلية، كلما كان من الضروري السهر على التنسيق، أي ان يكون التنفيذ في هذه المكاتب بنفس الطريقة

الفصل الثالث

ادارة الضمان الاجتماعي في فرنسا

● المبحث الاول: النظام القانوني Régime légal والانظمة التكميلية Régimes complémentaires :

تمهيد: لمحة تاريخية.

في الستينات، وتحت وطأة التصنيع المتزايد، كانت غالبية السكان قد اصبحت من الاجراء... (النظام العام يضم حالياً أكثر من ١٤ مليوناً من الاجراء المضمونين في الصناعة والتجارة^(١)) ، وهو يمثل النظام الاساسي الذي تدور باقي الانظمة حول محوره)، ان التأمينات الاجتماعية، التي اصبحت الزامية منذ اول تموز ١٩٣٠، كانت تديرها بشكل واسع الشركات التعاقدية؛ من هنا كان على النظام العام الحفاظ على مبدأ استقلالية ادارة الضمان الاجتماعي، مع انشائه نظاماً موحداً في التقديرات والاشتراكات ومحدداً من قبل السلطات العامة... هذا التباين، بين استقلالية في الادارة والسلطة الرسمية في القرار على مستوى الموارد والمصاريف، قاد إلى مراقبة متعاظمة من قبل السلطات العامة حيث

لتسهيل التعامل بين المركز الرئيسي وهذه المكاتب (عن طريق شكيلات ونماذج موحدة) وبين المكاتب فيما بينها (عندما تنتقل الملفات من مكتب الى آخر).. والوصول الى هذه النتيجة يكون عن طريق اعتماد تعليمات خطية (مذكرات..) واستعمال النماذج التي تحدد بدقة المسار الواجب اعتماده، على أن يتوازن ذلك مع الإعداد الدوري والمنهجي للمسؤولين والمستخدمين المولجين بالتنفيذ، ومع ارسال تقارير عن النشاط تقدم بصورة دورية من قبل مسؤولي المكاتب (والمفروض ان يكونوا من الكوادر على مستوى الفهم القانوني والادارة التنفيذية) ، وتوجه هذه التقارير الى مسؤولي المركز الرئيسي الذين ينبغي ان يزوروا باستمرار المكاتب المحلية ليكونوا على صلة مباشرة قريبة تُعطيهم صورة واقعية وواضحة عن حالة هذه المكاتب وتُشعر مسؤولي المكاتب بأنهم لا يعيشون في عزلة عن الادارة المركزية.. ومن المفيد جداً جمع المديرين المحليين في اجتماعات دورية لمناقشة المشاكل العامة والخاصة والمشاركة فيما بينها والتصورات اللازمة لحلها.

- ولا يخفى ما لأجهزة الرقابة المركزية من أهمية في حقل التمويل، وتحصيل الاشتراكات على وجه الخصوص (وفي حال اعتماد الطابع كوسيلة للتسديد، يتوجب السهر على الاستبدال السنوي للبطاقات ومعالجة البطاقات المسلمة). وتكمن، هنا، أهمية المكنة لتسهيل هذه المراقبة وتوفير المعلومات الثمينة للتخطيط، الابحاث، الاحصاء، وغير ذلك مما يتعلق بالتقديرات والاشتراكات.

وصاية الدولة على اجهزة الضمان الاجتماعي.. وقد تميز هذا التطور بدعامتين اساسيتين:

١ - مرسوم ١٢/٥/١٩٦٠ الذي نزع من مجالس ادارة الصناديق، المكوّنة بشكل تساوٍ من ممثلين منتجين من المضمونين الاجتماعيين، حق تسمية المدير ليحيل هذا الحق على وزارة الوصاية.

٢ - الأمر التشريعي تاريخ ٢١/٨/١٩٦٧ الذي ادخل في مجالس الادارة تمثيلاً متساوياً من النقابات واصحاب العمل، ووَضَعَ الصناديق المحلية، المعتمدة، سابقاً، مستقلة، تحت السلطة المباشرة للصناديق الوطنية، المعتمدة مؤسسات عامة ادارية.

ان هذا التطور للنظام العام نحو المرفق العام الاداري Service Public administratif يقوِّي طابعه البيروقراطي على حساب طابعه الاجتماعي... وقانون ١٧ دسمبر ١٩٨٢ لم يغيّر شيئاً في العمق، إنما اقتصر على إعادة إدخال غالبية الممثلين، المنتجين من قبل الأفرقاء الاجتماعيين، في مجالس الادارة دون تعديل في صلاحياتهم، واستمر تعيين المدراء بموافقة الوزير واعتبارهم مسؤولين تجاهه.

إضافةً على ذلك، فإن الضمان الاجتماعي الذي أُريد له ان يكون موّحداً متوجهاً لمجموع السكان، عشية الحرب العالمية الثانية، في فرنسا، ما لبث ان تحول إلى فسيفساء من الانظمة المتعددة : فالذي يميّز الضمان الاجتماعي الفرنسي هو تعايش انظمة متعددة تحمي الفئات المهنية المتباعدة حسب الترتيب التالي:

المطلب الأول: الضمان الاجتماعي القانوني.

أولاً: النظام العام:

وهو الأهم، ويؤمّن اجراء الصناعة والتجارة، والفئات المشابهة، وذلك تجاه المرض والامومة والعجز وطوارئ العمل والامراض المهنية والشيخوخة والوفاة، اضافةً الى التقديرات العائلية؛ وهو يشمل ما يزيد عن ١٤ مليوناً من الاجراء.

ثانياً: النظام الزراعي:

ان خصوصية النظام الزراعي تقضي بأن يأخذ على عاتقه العالم الزراعي، أي الاجراء الزراعيين (الذين ترتبط حمايتهم بحماية العاملين الاجراء العاديين)، والمستثمرين الزراعيين المستفيدين من انظمة خاصة أسست سابقاً:

ففيما عدا التقديرات العائلية، يستمر المستثمرون الزراعيون بالاستفادة من ثلاث نماذج من التأمينات تتم ادارتها على إنفراد: تقديرات الشيخوخة (منذ العام ١٩٤٨)، المرض، الامومة والعجز (منذ عام ١٩٦١)، والطوارئ من كل الانواع أي في الحياة المهنية والحياة الخاصة (منذ عام ١٩٦٦). تتم ادارة التأمينات من قبل صناديق التعاضد الاجتماعي الزراعي (Mutualité sociale agricole) الوطنية والمحلية، مع معاونة شركات التأمين أحياناً؛ وتستوحي هذه الادارة المبادئ التعاضدية المؤثرة على المجتمعات الزراعية؛ إلا أن النزوح من القرى La désertion des campagnes الذي سببته الصناعة المدينية والزراعية، ترافق مع خلل في التوازن الديمغرافي في هذا النظام، لم يكن بالامكان مداواته إلا عن طريق التدخل الواسع للضريبة لدعم موارد النظام الزراعي، وبتأسيس موازنة ملحقة للتقديرات الاجتماعية الزراعية (BAPSA).

ثالثاً: نظام الاجراء المستقلين غير الزراعيين:

لا يتضمن هذا النظام سوى مجالين للحماية: تأمين الشيوخوخة (منذ عام ١٩٤٨) وتأمين المرض والأمومة (منذ عام ١٩٦٩).. علماً أن المستفيدين ينتسبون لصناديق التعويضات العائلية للنظام العام فيما يتعلق بالتقديرات العائلية.. ولا يوجد اي تأمين الزامي في حال طوارئ العمل... (تتم ادارة تأمين المرض والأمومة بمساعدة شركات التعاضد وشركات التأمين). يستفيد من هذا النظام الحرفيون، التجار، الصناعيون، باقي المهن الحرة.

رابعاً: الأنظمة الخاصة:

تندرج هذه الانظمة الخاصة بفئات مهنية من العاملين، غالباً من الاجراء، (ويربو عددها عن الثلاثين) في اطار النظام العام فيما يتعلق بالتقديرات العينية المدفوعة لبعضها، بينما يستقل البعض الآخر بشكل تام.

تتعلق هذه الانظمة بناحية خاصة بالعاملين في شركات كهرباء فرنسا EDF، سكك الحديد، المترو RATP، الخطوط الجوية الفرنسية Air France، المناجم..).

المطلب الثاني: الضمان الاجتماعي التكميلي.

إلى جانب الانظمة المذكورة أعلاه، والتي تكوّن الضمان الاجتماعي الشرعي، يوجد عددٌ من تنظيمات الحماية التي تشكل الضمان الاجتماعي التكميلي وهي: (٢)

أولاً: نظامان تكميليان:

أنشئنا على هامش مؤسسة الضمان الاجتماعي بصورة اتفاقية في البداية، ثم أصبحا الزاميين بموجب القانون: وهما نظام التقاعد التكميلي، ونظام تأمين

البطالة، وتتم ادارتهما بصورة متساوية من قبل النقابات وأصحاب العمل.

١ - **التقاعد التكميلي:** يوجد، في الحقيقة، نظامان للتقاعد التكميلي: نظام الوظائف العليا، (A.G.I.R.C.) Cadres ، ونظام باقي الاجراء (A.R.C.C.O)، وتقديرات النظامين تكمل تقديرات الشيوخوخة للاجراء في النظام العام والنظام الزراعي.

ب - **تأمين البطالة:** أدخل، منذ العام ١٩٥٨، ليعوّض عن انخفاض أو حرمان الاجور... وهو نظام الزامي يجمع بين اتفاقيات اطراف الانتاج والاسعاف العام، وتتم ادارته بواسطة الـ Assedic .

ثانياً: النظام التكميلي في حال المرض:

(التعاضد والحماية الاجتماعية التعاقدية التي بقيت رغم الشمولية المرحلية للضمان الاجتماعي) وهو الوسيلة التكميلية للضمان الاجتماعي الضرورية للعناية الطبية (يغطي حالياً أكثر من ٢٥ مليون شخصاً) (٣) . وتنتج الحماية التكميلية للمرض عن اتفاقيات العمل الجماعية، وعقود المؤسسات؛ وهي تعطي، للعاملين في المؤسسة، بعض التقديرات التكميلية في حال العجز عن العمل، الصرف، العجز غير المهني والوفاء، وذلك ضمن حد ادنى من الحماية؛ ان هذه الحماية هي على عاتق اصحاب العمل الذين ينظّمون العقود بشأنها مع شركات التأمين او الهيئات المشابهة.

ثالثاً: المساعدة الاجتماعية:

وتقضي بإعطاء الاشخاص المحرومين من الموارد اللازمة (العاجزين)، تقديرات محددة قياساً على طبيعة العجز، أو تحمّل اشتراكات انتسابهم للتأمين الشخصي للضمان الاجتماعي؛ ويمكن ان تستكمل هذه المساعدة بالعمل

الاجتماعي l'action sociale للهيئات المحلية، وفي حال الضرورة تتدخل الجهود الاجتماعية. œuvres soc. للجان المؤسسات، جمعيات العون الدينية وغيرها في تقديم هذه المساعدة.

إن هذا التزاحم في الأنظمة يستهدف التسابق في اقرار وممارسة الحماية الاجتماعية الأفضل في فرنسا؛ وذلك استناداً لمقدمة كل من الدستورين عام ١٩٤٦ و١٩٥٨ حيث تم التركيز على موجب الأمة في تحقيق ضمانة الفرد والعائلة تجاه كافة المخاطر الاجتماعية التي من شأنها التأثير في القدرة الاقتصادية. ورغم عدم وجود صندوق واحد للحماية فهناك تنسيق وتحويلات اجتماعية داخل النظام الشرعي.

● المبحث الثاني: في التنظيم الإداري وتوجه الدولة لتطوير التقديرات.

منذ صدور الأمر التشريعي تاريخ ١٩٤٥/١٠/٤، المعتبر حجر الزاوية لنظام الضمان الاجتماعي الجديد، كان هناك صندوق وطني واحد للضمان الاجتماعي في فرنسا إضافة إلى صناديق إقليمية ومحلية يتمثل فيها الاجراء بشكل راجح في مجالس الإدارة.. إلا ان استمرار خصوصية بعض الفئات الاجتماعية أسقط مبدأ الصندوق الواحد، وجعل من نظام الضمان الاجتماعي في فرنسا نوعاً من موزاييك الانظمة المتلاصقة يلعب النظام العام ضمنها الدور الرئيسي.

إن المتابعة الرسمية الدوئية للضمان الاجتماعي في فرنسا ادت الى اول اصلاح عائد لوزير الشؤون الاجتماعية آنذاك J. M. Jeanneney في ١٩٦٧/٨/٢١ حيث تم فصل المخاطر الاجتماعية، وحل محل الصندوق الواحد ثلاث صناديق وطنية مستقلة (المرض، الشيخوخة، العائلة) يؤمّن التمويل العام فيها، ويلحق التوازن المالي، الوكالة المركزية لانظمة الضمان الاجتماعي (ACOSS):

ثم اصبح منذ ١٩٧٢/١١/٢٩ الزامياً على كل الاجراء الخاضعين للنظام العام اتباع نظام تكميلي للتقاعد، وبموجب قانون ١٩٧٤/١٢/٢٤ تحققت المقاصة بين الانظمة الاساسية للضمان الاجتماعي على ان تتحمل الدولة تسديد ما يتحمله النظام العام نتيجة هذه المقاصة؛ وتحققت تقديرات مميزة بقانون ٨٠/٧/١٧ للعائلات المتعددة (٣ اولاد): وفي اعقاب الازمة الاقتصادية (١٩٧٤ - ١٩٨١) والإنخفاض الكبير للدخل القومي غير الصافي (١، ٢٪ عام ١٩٩١) وزيادة نسبة التقديرات الاجتماعية قياساً على هذا الدخل (٥، ٢٧٪) كان الإصلاح الجديد الذي ادى الى تخفيض سن التقاعد الى ٦٠ عاماً، وإعادة انتخاب ممثلي الاجراء في مجالس الادارة، وزيادة اشتراكات المضمونين، واتخاذ اجراءات لخفض مصاريف الشيخوخة دون المساس بمبدأ التوزيع (٤).

إن التقنين الاول للضمان الاجتماعي، المؤرخ عام ١٩٥٦، تبعثر مع تعدد النصوص بعده مما دعا لتقنين جديد (مراسيم ١٩٨٥/١٢/١٧ وتصديق قسم التشريع بقانون ٨٧/٧/٣٠) أتى نتيجة سنتين من عمل لجنة برئاسة Jean Méric؛ وهذا التقنين يتضمن كل النصوص المطبقة بشكل دائم في التشريع (L) والمراسيم العادية (D) والمراسيم الصادرة عن مجلس شوري الدولة (R).

استناداً للمعلومات الأولية الواردة اعلاه نستطيع أن نلخص الهيكلية الادارية لنظام الضمان الاجتماعي الفرنسي، ومنذ إصلاح عام ١٩٦٧، كما يلي:

أولاً: الصندوق الوطني لتأمين المرض:

ويهتم بتنفيذ التأمينات تجاه المرض، الامومة، العجز، الوفاة، طوارئ العمل والامراض المهنية... يؤمّن هذا الصندوق تمويل هذه التأمينات على الصعيد الوطني من خلال ادارتين متميزتين، وتعزيز دور الوقاية والاعلام، وتنظيم وادارة المراقبة

سنوات*.

خامساً: الوكالة المركزية لأجهزة الضمان الاجتماعي (A.C.O.S.S.):

وهي تقوم بإدارة مالية الصناديق الوطنية استناداً لمبدأ التمويل المشترك (كل صندوق يأخذ من الوكالة المركزية الاعتمادات الخاصة له)، وهي تدير وتراقب اتحادات الجباية (URSSAF) التي تقوم بعمل الجباية للاشتراكات وتسجيل المضمونين من جهة، وإيجاد الحلول للصعوبات الاقتصادية والمالية من جهة ثانية؛ أن مجلس إدارة هذه المؤسسات يتألف من ممثلي الإجراء (٥/٣) وممثلي أصحاب العمل والمستقلين (٥/٢).

سادساً: تأمين البطالة:

وتتم إدارته من قبل جهازين: جميعات الاستخدام في الصناعة والتجارة (A.S.S.E.D.I.C.) التي تقوم بجباية الاشتراكات ومنح التقديرات، والتي يراقبها الاتحاد الوطني المهني للاستخدام في الصناعة والتجارة (UNEDIC).

سابعاً: المساعدة الاجتماعية:

المنظمة على الصعيد الاقليمي والمحلي. - يضطلع بالتنفيذ، عادة، مدير يعاونه مدير مساعد وعدة نواب مدير؛ يتمتع الجهاز التنفيذي بالإدارة تحت مراقبة المجلس، وله الصلاحية المطلقة على المستخدمين، وتقوم مجالس الإدارة بدور الرقابة لتابعة مدى تطبيق الجهاز الإداري للأحكام التشريعية والنظامية دون الحلول محل الإدارة، أو إعطاء المدير أوامر تتعلق بسلطاته الخاصة أو إلغاء أو تغيير قراراته.

الطبية... وتقوم الصناديق الإقليمية، عدا عن مهامها الأساسية (تطوير الوقاية تجاه الاصابات المهنية، تطوير العمل الصحي والاجتماعي والإعلام)، بضبط حقوق المضمونين لضمان الشيخوخة وتصفية تقديراتهم ودفعها؛ بينما تضطلع الصناديق الأولية بتسجيل المضمونين ومنح التقديرات وممارسة الوقاية والدور الصحي والاجتماعي.

ثانياً: الصندوق الوطني للتعويضات العائلية:

الذي يقوم بتأمين تمويل أنظمة التقديرات العائلية، وبمراقبة التنفيذ الذي يتم من قبل الصناديق الأولية للتعويضات العائلية.

ثالثاً: الصندوق الوطني لتأمين الشيخوخة:

الذي يتعاون مع الصناديق الإقليمية لتأمين المرض من أجل التنفيذ (L. 223 - 1 et s/L. 212-1 et s).

رابعاً: اتحاد الصناديق الوطنية للضمان الاجتماعي: UCANSS:

ويقوم بالمهام المشتركة للصناديق الوطنية (وضع شروط عمل مستخدمى الصناديق، ومراقبة العمليات العقارية التي تقوم بها الوكالة المركزية لأجهزة الضمان) (L. 224-5).

ملاحظة: يدير هذه الصناديق مجالس إدارة يتألف كل منها من ٢٥ الى ٢٨ عضواً، بينها ١٥ ممثلاً للإجراء وستة ممثلين عن أصحاب العمل. إضافة الى فئات اخرى لها حق التصويت (جمعيات عائلية، عمال مستقلين، اشخاص مميزين، ممثلي المتقاعدين، ممثلي التعاقدات..) وفئات اخرى لها الصوت الإستشاري فقط (مستخدمى الصناديق، اخصائي المهن الصحية..) مدة ولاية الإداريين ست

١ - فيما يتعلق بالعلاقة مع المستخدمين:

يُطبَّق قانون العمل والاتفاقيات الجماعية، ويتمثل المستخدمون في مجالس الإدارة بصوت استشاري، ويخضعون لاحكام قانون العمل المتعلقة بالاضراب في المؤسسات العامة (L. 521-2 من قانون العمل)، ويتم تسميتهم بقرار من المدير المختص وموافقة وزير الوصاية. وذلك بموجب عقود عمل فردية وجماعية.

٢ - فيما يتعلّق بالعلاقة مع الغير:

تطبق القواعد العادية للقانون الخاص في علاقة هذه الصناديق مع الآخرين (المستأجر، المصاب بحادث صدم من احد مستخدمي الصندوق...)، مع العلم ان امتيازات السلطات العامة المعطاة لهذه الاجهزة (انتساب تلقائي، تحصيل اشتراكات، وجود وصاياات متعددة) تبرزها مهمة المرفق العام التي تضطلع بها هذه الصناديق.

● المبحث الثالث: الرقابة الادارية والمالية (تدخلات السلطات العامة)(٦).

إن ما يبرر تدخلات السلطات العامة هو طابع المرفق العام، وعدم امكانية الفرقاء الاجتماعيين من الانفراد والاضطلاع بالادارة، والنمو الكبير لنسبة إعادة توزيع المداخل بواسطة الضمان الاجتماعي. علماً ان المسؤولية، في ادارة الضمان الاجتماعي، تقع في الدرجة الاولى على الدولة ممثلة بسلطة الوصاية التي لها الحق في الحل محل اجهزة الضمان الاجتماعي عند الاقتضاء.

(I) - الرقابة التي تجرى من خلال الوزارة المختصة.

المطلب الاول: السلطات المخوكة بالمراقبة الادارية.

اولاً: الوزير المختص بالضمان الاجتماعي، صلاحياته، التفقيش

ان الصناديق الوطنية الثلاثة الاولى، اضافة الى الوكالة الوطنية هي مؤسسات عامة وطنية ذات طابع اداري، مخوكة ادارة مرفق عام، بينما كافة الصناديق الاخرى تعتبر اشخاصاً معنويين من القانون الخاص تدير مرفقاً عاماً... إذ يتم انشاؤها وفقاً لاحكام قانون التعاضد مع التحفظ للنصوص القانونية والتنظيمية، وتخضع علاقتها بمستخدميها لقانون العمل؛ بينما يُطبَّق القانون العادي مع بقية الاطراف (المستأجر، المتضرر من صدم مستخدم...)، ويتم تعيين المستخدمين من قبل المدير المعين بدوره من قبل مجلس الادارة.

- فالصناديق الثلاثة والوكالة الوطنية هي اذن، مؤسسات

عامة وطنية ذات طابع اداري (L. 221-2, 222-4) مولجة بتأمين مرفق عام وتخضع لمراقبة كل من الوزير المختص بالضمان الاجتماعي، الوزير المختص بالاقتصاد والمالية والوزير المختص بالزراعة، ويتم تمثيل هؤلاء الوزراء في مجالس الادارة بمفوضي الحكومة...

يتم تعيين مدراء الصناديق الوطنية بمراسيم بناء على تقرير الوزير المختص بالضمان الاجتماعي، بينما يتم تعيين مسؤول المحاسبة بقرار من الوزير المختص... ولهذه الصناديق سلطات الأمر والمراقبة على الاجهزة التابعة لنفس الفرع اقليمياً ومحلياً.. والقرارات ذات الطابع الاداري في هذه الحالة ينازع في شرعيتها لدى المحاكم الادارية، اما القرارات الاخرى فهي من صلاحية القضاء العدلي بإرادة من المشرع(٥).

- اما كافة الصناديق غير الوطنية فيتم انشاؤها حسب المادة L.

1 - 216 من قانون الضمان الاجتماعي، إستناداً لاحكام قانون التعاضد، وتعتبر سندا لذلك، اجهزة من القانون الخاص مكلفة بادارة مرفق عام.. وهذا الجمع بين الطابع الخاص والمرفق العام يوكد عدداً من التأثيرات:

العام للشؤون الاجتماعية.

- يرأس الوزير المختص بالضمان الاجتماعي بناحية خاصة ما يلي:

- **على الصعيد الوطني:** مديرية الضمان الاجتماعي (إدارة مركزية كما في باقي الوزارات) .

- **على الصعيد الاقليمي:** المديرية الاقليمية للشؤون الصحية والاجتماعية حيث يتبع لها اربع ادارات Sous - directions مخصصة لتأمين المرض والشيخوخة والتقديمات العائلية وطوارئ العمل والشؤون الادارية والمالية. (DRASS: Directions régionales des affaires sanitaires et sociales).

- يتشمل الوزير المختص بتفتيش عام للشؤون الاجتماعية (IGAS) الذي شمل ما كان معروفاً سابقاً من تفتيش عام للضمان الاجتماعي، والصحة العامة والعمل. ويمارس هذا التفتيش، بناحية خاصة، المراقبة على سير العمل في كل اجهزة الضمان الاجتماعي والمؤسسات المدارة من قبلها، ويضع تقارير سنوية تجمع كل التحقيقات والانعكاسات والمقترحات.

ثانياً: المديرية الاقليمية للشؤون الصحية والاجتماعية:

وهي تسهر، في القاعدة، على التطبيق الصحيح لقانون الضمان الاجتماعي ومراقبة الادارة التنفيذية، وهي تمارس، باسم الوزير، دور المراقبة على الاشخاص والاعمال.

ثالثاً: دور المراقبة من قبل الأجهزة والصناديق الوطنية عن طريق الروابط العامودية شبه التسلسلية المؤدية الى وصاية واقعية؛ مع الاخذ بعين الاعتبار مبدأ

احترام الاستقلالية لأجهزة القاعدة، ومبدأ الوصاية القانونية المتمثلة بالوزير المختص (مديرية مركزية، تفتيش عام، ادارات اقليمية) وضرورة التنسيق بين اجهزة الرقابة من جهة واهزة القاعدة من جهة ثانية.

المطلب الثاني: الاجهزة الاستشارية: Organismes Consultatifs.

أولاً: لجنة التنسيق: Comité interprofessionnel de coordination

وتهتم هذه اللجنة، التي يرأسها وزير الضمان الاجتماعي او ممثله، بدراسة الوسائل الكفيلة بتحقيق التنسيق بين احكام الضمان الاجتماعي وتطبيقاتها.

ثانياً: **اللجنة العليا الاجتماعية:** (اعضاء الجسم الطبي المعينون بقرارات وزارية). وتضطلع بتحديد مبادئ النقابة لناحية الرقابة الطبية وحل الاشكالات مع الضمان الاجتماعي لهذه الناحية.

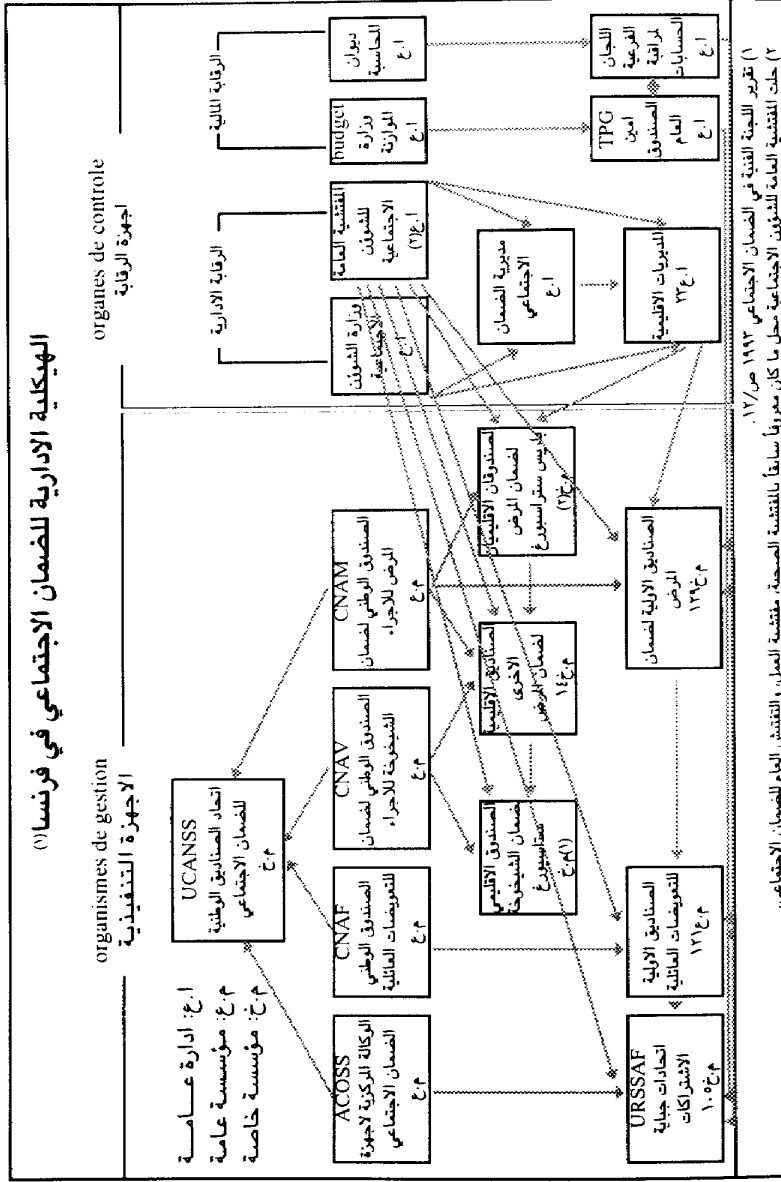
المطلب الثالث: انواع المراقبة الاخرى التي تجرى خارج إطار الوزارة المختصة بالضمان الاجتماعي.

١ - اضافة الى وزير الضمان الاجتماعي، فان اجهزة الضمان الاجتماعي تخضع لوصاية وزير الاقتصاد والمالية في الامور العائدة لإختصاصه، اي الامور المالية (المرسوم تاريخ ١٢/٥/١٩٦٠).

٢ - وكذلك لديوان المحاسبة ان يمارس رقابته ويقدم تقاريره ومقترحاته (L. 154-1).

٢ - المراقبة القضائية:

الهيكلية الادارية للضمان الاجتماعي في فرنسا^(١)



خلاصة: ان أجهزة المراقبة على الضمان الاجتماعي متنوعة وتتراوح نتيجتها بين ابطال القرارات المتخذة ومجرد الاعتراض عليها؛ فمن اجل حسن سير العمل والمراقبة الجدية، تخضع صناديق الضمان الاجتماعي في فرنسا لرقابة ادارية ومالية.

فعلى المستوى الوطني: تمارس كل من وزارة الشؤون الاجتماعية والمفتشية العامة للشؤون الاجتماعية الرقابة الادارية على جميع الصناديق الوطنية كما يمارس كل من ديوان المحاسبة ووزارة الموازنة الرقابة المالية على هذه الصناديق مع وجود دور لوزارة الزراعة فيما يتعلق بالنظام الزراعي.

وعلى المستوى الاقليمي: تضطلع المديريات الاقليمية للشؤون الصحية والاجتماعية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية بالرقابة الادارية على جميع الصناديق الاقليمية.

وعلى المستوى الاوطني والمحلي: تمارس المديريات الاقليمية للشؤون الاجتماعية الرقابة الادارية، واللجنة الفرعية لتدقيق الحسابات وامين الصندوق الرئيسي الرقابة المالية.

ان هذه الهيكلية الادارية الضخمة، خففت فيها المكننة المصاريف الادارية، فإنخفض عدد المستخدمين في النظام العام للضمان الاجتماعي من ٢٠٠.٠٠٠ عام ١٩٨٢ الى ١٧.٠٠٠ مستخدماً عام ١٩٩٣. علماً ان النفقات الادارية لا تتعدى ٣.٩٪ من مجموع النفقات.

وهي تهتم بتوفير التعويضات العائلية المتوجبة للاجراء، المستقلين، والسكان غير المنتجين، وكذلك بالقيام بعمل صحي واجتماعي في اطار البرنامج المحدد من وزير الصحة العامة والضمان الاجتماعي.

● المبحث الرابع: الانظمة الشرعية غير النظام العام: Les régimes légaux autres que le régime général.

ان إرادة التوحيد التي رافقت الخطة الفرنسية عام ١٩٤٥ لم تستمر طويلاً.. فالنظام الفرنسي بقي متجزئاً بصورة واسعة، الى حد اننا نستطيع القول بان النظام العام لم يكن سوى النظام الأهم بين الانظمة الخاصة.

ومع ذلك، وفيما خلا الجهود المبذولة لتأمين بعض التنسيق بين الانظمة، هناك بعض "الوحدة" تظهر على الاصعدة التالية:

أولاً: الصعيد الاداري:

حيث نلاحظ بصورة خاصة ما يلي:

- انشاء مؤسسات تمتد صلاحياتها الى مجموع الانظمة: (اللجنة الوزارية للتنسيق) (٧)، التفتيش العام للشؤون الاجتماعية (٨)، اللجان الاقليمية لتدقيق الحسابات (٩)، اللجان الاقليمية لرؤساء اللجان المالية (١٠)، المركز الوطني للدراسات العليا للضمان الاجتماعي (١١) .. الخ..).

- تعدد الاحكام dispositions الملزمة مبدئياً لمؤسسات مختلف الانظمة (توزيع السلطات بين المجالس والمدراء، والوصاية .. الخ..).

- الاهمية المتزايدة للوزير المكلف بالضمان الاجتماعي، بسبب ربط مختلف الاجهزة بوزارته (التفتيش العام، المركز الوطني للدراسات...)، ولصلاحياته على

- انتساب المضمونين les assurés sociaux ، (مع الاشارة الى صلاحية الـ URSSAF في هذا الاطار وقرارها الحاسم عند تضاربه مع قرار الصندوق الاولي).

- توفير التقديمات لكل المخاطر باستثناء الشيخوخة (الصناديق الاقليمية) والاعباء العائلية.

- العمل الصحي والاجتماعي: تقديمات اضافية. prest. supplémentaires ، معونات واعمال اجتماعية.

- عمليات الوقاية والتعليم والاعلام الصحيين.

يمكن، في هذا الاطار، توفير بعض اللامركزية:

- للصناديق الاولية ان تنشئ دوائر محلية sections locales لتطوير وظيفتها الادارية (R. 211-3) ومدير كل دائرة لجنة ادارة comité de gestion .

- ويمكنها كذلك تعيين مراسلين محليين أو ان تقبل بمراسلين للمؤسسات.

- ان التنظيم الاداري للضمان الاجتماعي يترك مجالاً لا بأس به للتعاقد (فشركات التعاقد التي لا يقل المنتسبون اليها عن المئة تخول، قانوناً، أن تلعب دور المراسل للاعضاء .. L. 211-4 et R 211-5).

٢ - في صناديق التعويضات العائلية.

يُحدد اطارها ومكان تواجدها من قبل الوزير المختص بالضمان الاجتماعي (مبدئياً صندوق واحد لكل منطقة).

Conseils d'administration

Paritarisme des conseils d'administration

Nouvelle composition des conseils d'administration (branche maladie)							
	Nombre de sièges	Patronat	Syndicats (1)	Personnes qualifiées	Autres	Voix consultatives	
Cnam	33	13	13	4	3 FNMF	1 Unaf	3 RP
Cram	21	8	8	4	1 FNMF	1 Udaf	3 RP
Cpam	22	8	8	4	2 FNMF	1 Udaf	3 RP

Sigles : Unaf = Union nationale des associations familiales ; Udaf = Union départementale des associations familiales ; RP = Représentants du personnel ; FNMF = Fédération nationale de la mutualité française.

(1) - Répartition des sièges :
 ☉ Caisses nationales : 3 CGT, 3 FO, 3 CFDT, 2 CGC et 2 CFTC.
 ☉ Caisses locales : 2 CGT, 2 FO, 2 CFDT, 1 CGC et 1 CFTC.

Nomination des administrateurs des caisses de Sécurité sociale par leurs organisations syndicales (et non plus élus par les assurés sociaux).

Renforcement de la représentation de Fédération nationale de la Mutualité française

Cnamts : 3 sièges (auparavant 2) Cram : 1 siège (inchangé) Cpam : 2 sièges (inchangé)

Nomination par le gouvernement de 4 personnalités qualifiées (auparavant 2) choisies parmi les représentants de la société civile (Cnamts et Cpam)

Nomination des administrateurs pour un mandat de 5 ans (au lieu de 6) renouvelable une seule fois et avec une limite d'âge à 65 ans, à la nomination ou au renouvellement (à titre transitoire, la limite d'âge a été portée à 67 ans pour le premier renouvellement).

Les modifications prévues se sont appliquées dès le 15.07.96 pour le renouvellement des Conseils d'administration des caisses nationales. Elles s'appliqueront au 01.10.96 pour les autres organismes.

Nomination des directeurs

Les directeurs des caisses nationales sont nommés par l'Etat, après avis du président du CA.

La nomination des Directeurs des caisses locales continue à s'effectuer par le Conseil d'administration, mais sur une liste de 3 noms proposés par le directeur de la Caisse nationale.

Cette mesure s'appliquera à compter du 01.10.96.

Unions régionales des Caisses d'assurance maladie (Urcam)

Une Urcam sera créée dans chaque région administrative avant janvier 1998, à laquelle participeront les organismes de base.

Ses missions seront de mettre en oeuvre une politique régionale de régulation des dépenses (en liaison avec les plans locaux de gestion du risque), et de coordonner l'activité des contrôles médicaux des différents régimes.

Conseils de surveillance

Des Conseils de surveillance sont institués, auprès des Conseils d'administration de chaque Caisse nationale, qui contrôleront l'exécution des conventions d'objectifs. Ils seront composés de parlementaires, retraités, représentants des collectivités locales, associations...

Conventions d'objectifs et de gestion avec l'État

Dès 1997, l'Etat conclura avec les Caisses nationales, dans le respect des lois de financement, des conventions de gestion, dont l'exécution sera contrôlée par les Conseils de surveillance.

Au plan local, les conventions seront mises en oeuvre par des contrats pluriannuels entre les Caisses nationales et les Caisses locales.

Un avenant annuel aux conventions d'objectifs et de gestion fixera l'objectif des dépenses de soins de ville (en fonction de l'objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie voté par le Parlement).

صعيد الوصاية، وتنوع صلاحياته الخاصة.. الخ..

ثانياً: على صعيد المنازعات:

Organisation Juridictionnelle unifiée, وخاصة، هناك المنظمة القضائية الموحدة قبل كل شيء، وكذلك يتجلى تعبير الوحدة في الاجتهادات المتنوعة، وخاصة المتعلقة بقوة القضية المحكوم بها L'autorité de la chose jugée.

ثالثاً: على الصعيد المالي:

هناك عدة مقاصد تتوخى رأب تجزئة النظام.

من الانظمة الشرعية غير النظام العام نذكر:

نظام المناجم régime des mines.

نظام سكك الحديد régime de la SNCF.

نظام الصناعات الكهربائية والغازية régime des industries électriques et gazières.

الانظمة المستقلة للمهن غير المأجورة غير الزراعية.

النظام الزراعي.

الفصل الرابع المسائل الخاصة بالدول الفدرالية

(دراسة مقارنة تتناول كل من: استراليا، المانيا، البرازيل، سويسرا، ماليزيا، النمسا، الهند، الولايات المتحدة..)

مما لا شك فيه، اننا نجد، حالياً، وعلى المستوى الفدرالي. نفس المشاكل التي تُعاني منها الدول البسيطة؛ وهذا ما يقودنا الى نفس التساؤلات: وحدة ام تعددية في الهيكلية الادارية، ادارة مباشرة ام استقلال؟

● المبحث الاول: توزيع الصلاحيات التشريعية، عامل للتعددية.

ان انشاء وتطوير الضمان الاجتماعي في الدول الفدرالية، يتميز، بصورة عامة، باتساع الصلاحيات التشريعية الفدرالية.. إنما هذه الصلاحيات لم تكن دائماً مطلقة:

ففي كندا والولايات المتحدة واستراليا، تبقى الدول الاعضاء Etats constitutifs، وحدها، مسؤولة عن التشريع في فرع طوارئ العمل والامراض المهنية.

٢ - كذلك، فان الصلاحيات التشريعية الفدرالية قد تترك في المواد التي تمارسها بنفسها، مجالاً لصلاحيات تشريعية تمارسها الدول المكوّنة، إما بصورة تزاممية، او بصورة تكميلية^(١) .

أولاً: الصلاحيات التزاحمية: *Compétences concurrentes* (١) .

يُقصد بالصلاحيات التزاحمية، تلك الاختصاصات التي يمكن للدول الاعضاء التشريع فيها، عندما لا يكون الاتحاد قد مارس صلاحياته ضمنها؛ وإلا كان للتشريع الاتحادي، بصورة طبيعية، الأولوية على تشريع الدول الاعضاء.

وهذا ما نراه في المانيا (حيث معاشات الاجراء المستقلين غير الزراعيين تنظمها تشريعات الولايات الاعضاء وحدها)، والهند، وماليزيا (مع ان الاتحاد يتميز، مبدئياً، بصلاحيات مطلقة في قضايا العمل والضمان الاجتماعي، يبقى للدول الأعضاء صلاحيات النشاط الاجتماعي والمرافق الاجتماعية، وبعضها توصل الى انشاء انظمة غير تكليفية للزراعيين، والصيادين والشيخوخة) وفي سويسرا، فان مبدأ الاحتياطية في الصلاحيات الفدرالية، وقواعد الديمقراطية المباشرة يفسران عدم فرض احكام دستورية عامة تخول الإتحاد صلاحيات مطلقة في الضمان الاجتماعي وفروعه كافة.. مع العلم بان مجموعة الفروع مغطاة، حالياً بالتشريع الفدرالي... الا انه يتعلق بالمقاصة العائدة للاعباء العائلية (الحقل الذي لم يعط فيه الدستور ومنذ العام ١٩٤٥ للتشريع الفدرالي أية وكالة، انما سلطة بسيطة للتشريع مع دعم مجهود الولايات والجمعيات المهنية في هذا الاطار) فان الصلاحية الفدرالية لم تمارس، لغاية الآن، إلا فيما يتعلق بالمستثمرين الصغار والاجراء الزراعيين من اجل دعم بقاء المزارع في ارضه، وبيئته، بينما بقيت

التقديمات العائلية للاجراء غير الزراعيين منظمة، بصورة مطلقة، من قبل القوانين المحلية للولايات التي شرعت كلها في هذا الاطار؛ وكندا (حيث تمكست Quebec بالحق بتطبيق بعض القوانين المحلية دون أن تستطيع القوانين الفدرالية النيل منها؛ فاصدرت قانوناً خاصاً بمعاشات الشيخوخة والعجز والوفاة متناسبة مع الدخل) وكذلك في الأرجنتين.

ثانياً: الصلاحيات المكملّة: *Compétences complémentaires*

خلافاً لما سبق، فان هذه الصلاحيات تمارسها الدول الاعضاء إما لإكمال القانون الفدرالي (باعتماد مقاييس اساسية في الامور التي لم يتطرق اليها هذا القانون أو تطرق اليها بصورة غير كافية)، او لتحديد طرق تنفيذ هذا القانون خاصة فيما يتعلق بالادارة.

١ - قد تتحدد صلاحية الدول المكوّنة بالاجراءات النظامية المكملّة للتشريع الفدرالي في مواضيع معينة.

في الهند مثلاً فان قانون ١٩٤٨، المتعلق بتأمين الاجراء، اعطى الصلاحية للدول الاعضاء ان تنظم المسائل المتعلقة بالنزاعات وتنظيم المستشفيات.

وفي سويسرا، أعطيت الصلاحية للولايات والمقاطعات بإعلان تأمين المرض الزامياً (وهذا ما تم اتباعه في ٩٥٪ من السكان).

إنما إتساع الصلاحيات، المعطاة من قبل التشريع الفدرالي، للدول الاعضاء لإكمال الحماية، بقي محصوراً.

٢ - قد يصار إلى إجراء أكثر اتساعاً، وهو التفويض la délégation .

حيث يقتصر التشريع الفدرالي على تحديد بعض القواعد العامة، فيصبح بمثابة اطار يعود للدول الاعضاء أن تملأه.

في سويسرا، مثلاً، فإن الحق بالاسعاف الاجتماعي يعود، بصورة خاصة، الى صلاحية الولايات.

٣ - ويصبح الدَفْعُ المُعْطَى من التشريع الفدرالي أكثر قوةً، إذا ترافق مع مَنَحِ مساعدات فدرالية او اعتمادات ضريبية.

تستفيد منها الدول الاعضاء التي تتبنى تشريعاً متناسباً مع الحد الأدنى المعتمد من التشريع الفدرالي؛ والهدف من ذلك هو دفع الولايات الى احترام التشريع المركزي والتنسيق فيما بين تشريعاتها، وبالتالي وسيلة للمراقبة والتوزيع المتساوي:

في سويسرا، فإن التقديمات التكميلية، وهي تقديمات غير تكليفية مخصصة لتأمين الحد الأدنى الغذائي للمستفيدين من تأمين الشيخوخة واصحاب الحق وتأمين العجز، تستمر في خضوعها للقوانين المحلية التي تتقيد بالحاجات الدنيا المنصوص عنها في القانون الفدرالي للعام ١٩٦٥ للحصول على المساعدات الفدرالية.

تبدو، في هذا الاطار، فعالية الدفع الفدرالي اكثر اهمية.. إذ رغم عدم تميزه بالطابع الالزامي، فإنه يسمح لاقرار القوانين المحلية اللازمة او تطويرها وتنسيقها في حال عدم المساواة والتباين... وهذا ما دعا الولايات الاميركية كلها، وبعد سنين من قانون الضمان الاجتماعي الاميركي عام ١٩٣٥، لتتبنى قانون تأمين البطالة،

وكذلك في كندا، وسويسرا، حيث بعد سنة من بدء العمل بقانون ١/١/١٩٦٦ الفدرالي المتعلق بالمعاشات التكميلية، اعتمدت كل المقاطعات قوانين في هذا الاطار.

هذا التزايد في صلاحيات الدول الأعضاء في موضوع الضمان الاجتماعي لم يمنع الاتجاه العام القاضي باتساع الصلاحيات الفدرالية.. إذ انه من الضروري التوازن بين توجهات الدول الأعضاء نحو المزيد من الاستقلالية من جهة، وبين مبادئ المساواة في التعامل، والتضامن بين المواطنين والوحدات المكوّنة للدول الفدرالية، ومقتضيات وحدة سوق العمل، وحرية تنقل الاشخاص والمنافسة الحرة العادلة بين المؤسسات من جهة ثانية.

● المبحث الثاني: مساهمة الدول المكوّنة في تطبيق التشريع الفدرالي: عامل للامركزية الادارية.

قد تجد السلطات الفدرالية فائدة في ان تعهد بتطبيق التشريع الفدرالي، كلياً ام جزئياً، للدول الاعضاء او لمؤسسات تحت سلطتها... وهذا الحل، الذي يوضّح الاتفاق الاساسي الذي تستند اليه الفدرالية، يرتكز، ضمناً، على مبدأ الاحتياطية الذي تستوحيه سويسرا؛ وهذا ما يساهم في تقريب الادارة من المستفيدين، إذ ترى الدول الاعضاء نفسها، في هذه الحالة، في وضع شبيه بالتجمعات والهيئات العامة للامركزية تجاه السلطة المركزية في الدولة الواحدة.

مدى اللامركزية في الاطار الفدرالي.

يبدو وضع الدول المكوّنة، والمناطق المستقلة عامة، أشد قوة، كلما كانت صلاحياتها الادارية لتطبيق التشريع الفدرالي مستندة الى الدستور دون أي التباس؛ كما في المانيا، وسويسرا مثلاً حيث نرى في هذه الاخيرة، احكاماً

دستورية خاصة، تم اعتمادها بالتتابع في موضوع المعاشات والتقديرات العائلية والامومة وتقديرات البطالة، تخول الكنتونات صلاحية تطبيق التشريع الفدرالي.

هذا التفويض بالصلاحيات الادارية للدول الاعضاء، يذكّر باللاحصرية المعتمدة احياناً، والتي تحدثنا عنها في سياق شرحنا للامركزية الادارية في الدول العادية.. وبالنسبة للدول الفدرالية، فان هذا الإجراء يقضي بأن يقوم بتنفيذ التشريع الفدرالي أقسام خارجية يختص كل منها بإحدى الدول الأعضاء، مع الإشارة الى أن هذه الأقسام ليست تابعة للدول الاعضاء. إنما للإدارة الفدرالية حيث مستخدمو الاقسام تابعون لهذه الإدارة تسلسلياً مهما كانت الصلاحيات الممنوحة لهم... وهذا ما نراه في كندا والهند ونيجيريا؛ أما اللامركزية الادارية الحقيقية، فلن تظهر الا عندما تتحقق بواسطة الدول الاعضاء نفسها، وعند الاقتضاء، بواسطة تجمعاتها المحلية او المؤسسات المستقلة التابعة لتشريعاتها... وهذا ما هو مُتبع غالباً، حتى في الدول حيث التشريع فدرالي عامة... (كما في سويسرا في معاشات الشيخوخة والعجز واصحاب الحق بعد الوفاة)، وكذلك في الدول التي يستكمل فيها التشريع الفدرالي بقوانين الدول الاعضاء (كندا، الولايات المتحدة، المانيا والنمسا).

● المبحث الثالث: حدود المراقبة الادارية التي تمارسها السلطات الفدرالية.

ان نسبة الاستقلالية التي تتمتع بها الدول الاعضاء تعود لمدى الرقابة التي تمارسها السلطات الفدرالية.

في كل الاحوال ان للسلطات الفدرالية، عامّةً، الوسائل التي تستعلم فيها حول طريقة تطبيق التشريع الفدرالي... والمسألة المطروحة هنا هي في العقوبة

المحتملة نتيجة التحقيق الذي تجريه سلطات الوصاية الادارية في هذا الاطار.

لا بد هنا من ملاحظة اولية: ان الاستقلالية الادارية، التي تتمتع بها الدول الاعضاء في تطبيق التشريع الفدرالي، تبدو اكثر ضماناً من تلك التي تتمتع بها مؤسسات الضمان الاجتماعي المستقلة في الدول الواحدة.. حيث يصار الى الحد من استقلال مؤسسات الضمان الاجتماعي عن طريق تسمية موظفيها من قبل الحكومة، وتدخل سلطة الوصاية في تعيين اعضاء السلطة التقريرية فيها... فبعكس ذلك، ليس للدولة الفدرالية، عادةً، سلطات وصاية على الشخص المعنوي المسؤول عن الضمان الاجتماعي في الدول الاعضاء، والاستقلالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي معترف بها في هذه الدول؛ إنما يبقى هناك اجهزة للمراقبة المركزية.. مثلاً في سويسرا حيث تبقى المؤسسات اللامركزية التي تدير التشريع الفدرالي، في اطار معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة والبطالة، خاضعة لمراقبة قسم فدرالي (المكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية) ولتقديرات البطالة، (المكتب الفدرالي للصناعة وللغنون والمهن) (l'office fédéral des assurances sociales) et pour les prestations de chômage (l'office fédéral de l'industrie et des arts et métiers).

وكما تبين ان الاحكام والإجراءات المتخذة من قبل الكانتونات تؤمن مراقبة كافية وجدية، كلما خفّض المكتب الفدرالي المذكور مدى مراقبته الخاصة... وهذا ما يعزّز مبدأ الاحتياطية (principe de la subsidiarité) للسلطات الفدرالية.

مع الملاحظة هنا، بأن الصناديق السويسرية (صناديق المقاصة: Caisses de compensation) لا تتمتع بأية استقلالية مالية، اذ ان المقاصة تجرى على الصعيد الفدرالي، بينما، نرى عكس ذلك، في المانيا، حيث تتمتع مؤسسات

الضمان الاجتماعي بالاستقلالين المالي والاداري.

● المبحث الرابع: تأثير توزيع السلطات المالية على استقلالية الدول الاعضاء.

ان الاستقلالية الادارية التي يمكن ان تتمتع بها الوحدات المكوّنة للدولة الفدرالية في اطار الضمان الاجتماعي، مشروطة، بقسم منها، باستقلاليتها المالية التي هي ناتجة عن عملية توزيع المهام بين الاتحاد والدول المكوّنة له.

ويعود هذا التوزيع، من ناحية اولى، الى مسألة معرفة من يتصرف بالموارد المالية او الإشتراكات الاجتماعية.. هل يعود ذلك الى المؤسسات الفدرالية، أو الى الدول الاعضاء؟

المطلب الاول: مدى السلطات المالية الفدرالية.

هناك عدة انظمة في هذا الاطار.

١ - النظام الذي تكون فيه مسؤولية التمويل والمقاصة المباشرة للأعباء، مسؤولية مطلقة فدرالية او مركزية.

وهذا ما يتم عندما تُدفع الإشتراكات المهنية الى صندوق واحد، مركزي.. كما في المانيا مثلاً فيما يتعلق بتأمين البطالة، والولايات المتحدة وكندا فيما يختص بالمعاشات المتناسبة مع المداخل.

والمقاصة على الصعيد الفدرالي يمكن ان تنتج، كذلك، عن التمويل الكلي لفرع ما، من قبل الدولة الفدرالية.. فيصير الى ادارة الاعتمادات المخصصة في هذا الاطار من قبل الوزارة الفدرالية المختصة.. (كما في التعويضات العائلية في النمسا) او من قبل الهيئة الفدرالية المخوّلة ادارة هذا الفرع (كما في معونة البطالة،

والتعويضات العائلية في المانيا، والانظمة الشاملة للمعاشات في استراليا وكندا).

ونشير، في هذا الاطار، الى ان الادارة اللامركزية، لا تتعارض مع التمويل الفدرالي المركزي سواء تم هذا التمويل عن طريق الإشتراكات، ام الضريبة؛ انما عدم الاستقلالية المالية قد يؤدي الى بعض التجديد للاستقلالية الادارية... ودليلنا على ذلك تأمينات العجز والشيخوخة والبطالة في سويسرا حيث الإشتراكات المسدّدة للصناديق المهنية للمقاصة Caisses de compensation Professionnelles أو العائدة للكتونات Cantonales تتمركز في الصناديق الفدرالية للمقاصة Fonds fédéraux de compensation التي تغذي، بدورها، الصناديق المهنية او العائدة للكتونات التي تدير عملية التقديمات تبعاً لحاجاتها؛ دون ان تتمتع هذه المؤسسات، المستقلة ادارياً، بأية استقلالية مالية في ادارة التقديمات.

٢ - النظام الذي يتمتع بالاستقلال المالي التام ازاء الدولة الفدرالية

او المركزية.

وهو الذي يُميّز، بصورة نادرة، الصلاحيات التشريعية للدول الاعضاء؛ وهذا ما يتبع عادةً في موضوع الإسعاف العام الاجتماعي assistance sociale كما في البرازيل.. وكذلك في تأمين المرض في الضمان الاجتماعي لدى بعض الدول الاوروبية الفدرالية كما في المانيا وسويسرا، حيث تم تفويض الصلاحيات التشريعية لصناديق الضمان الاجتماعي لتكثيف، حسب انظمتها، بعض التقديمات، وتُحدّد نسبة الإشتراكات ضمن حدود مرسومة (المانيا) واستناداً للطابع الاختياري لتأمين المرض على المستوى الفدرالي (كما في سويسرا).

٢ - النظام الوسط، حيث يستمر الاستقلال المالي على مستوى الدول

المكوّنة، إنما يتم تصحيح ذلك بإجراءات متنوعة تقوم الدولة الاتحادية بموجبها بمنح معونات فدرالية لهذه الدول، أو بإجراء المقاصة فيما بينها أو فيما بين المؤسسات التي تعمل ضمن احكامها... وتتم هذه المقاصة إما من خلال صندوق فدرالي للمقاصة fonds fédéral de compensation يمول من مدفوعات انظمة الضمان الاجتماعي للدول الاعضاء او عن طريق تحويلات مباشرة بين هذه الانظمة.

المطلب الثاني: مبررات السلطة المالية الفدرالية.

إن لممارسة السلطة المالية الفدرالية، رغم ما تلحقه من تحديد لاستقلالية الدول الاعضاء المالية، مبررات عديدة اهمها:

أ - دَفْع الدول الاعضاء لتطبيق نظام اختياري حسب القانون المركزي، أو تبني التشريع الملائم لتوجهات القانون الفدرالي الاساسي والاحكام الدنيا التي ينص عليها.

ب - مالياً، تعويض نقص الموارد الخاصة ببعض الدول الاعضاء بمنحها معونات الموازنة الفدرالية، أو مخصصات الصندوق المغذّي عن طريق الاشتراكات بعد تدقيق كبير في هذه الحالة.

ج - تعويض تباين القدرات المالية للدول الاعضاء، وعدم التوازن في حصول المخاطر في كل منها، الناتج عن تباين البنية الديمغرافية، والوفيات وامكانية التعرض للاصابة، ومدى الاستهلاك الطبي ونسبة البطالة...

وهكذا، فإن توحيد التقديمات يشكّل ضماناً للتكافل بين جميع المستفيدين في الدول الاعضاء كافة، وهذا من الاهداف الرئيسية للضمان الاجتماعي؛ وكذلك فإن وحدة الاعباء المالية، خاصة بين المؤسسات، يقود الى تأمين المنافسة العادلة في

سوق العمل.

د - ان السلطة المالية للاجهزة المركزية تخولها حق المراقبة، بصورة غير مباشرة، على الدول الاعضاء، وذلك عن طريق مراقبة ملائمة التشريع الفدرالي ونوعية الادارة (وبناحية خاصة حق مراقبة نوعية الادارة والخدمات الطبية للمرضى، والتشجيع على ضبط زيادة مصاريف الصحة، والوقاية تجاه المخاطر المغطاة من قبل الضمان الاجتماعي).

● المبحث الخامس: وسائل السلطة المالية الفدرالية.

بمساهمتها في الموارد، تمارس السلطة المالية للدولة الفدرالية مهامها ضمن طريقتين مختلفتين تقوم اما على مساعدات او اعتمادات ضريبية للدول الاعضاء، كما حصل في الولايات المتحدة الاميركية عام ١٩٣٥، حيث سمح القانون الفدرالي للضمان الاجتماعي تسليف الولايات نقاطاً معينة points من رسم ضريبي، شكّل في الحقيقة اشتراكاً على الاجور لصالح تأمين البطالة، أو تقوم الدولة الفدرالية باجراء آخر قوامه ما يلي:

تحسباً للتضخم المالي الذي يمكن ان تحدثه المعونات التي يمكن ان تمنحها الدولة الفدرالية للدول الاعضاء، خاصة فيما يتعلق بالتأمين الصحي حيث "الخطر المعنوي" Le risque social الذي يمكن ان يقود الى تضخيم المصاريف، وبالتالي الى زيادة الاعباء الفدرالية.. فالقترح، في هذه الحالة، تبني نظام بسيط لتعيين حد اقصى سنوي للمصاريف التي يمكن التعويض عنها، يُحدّد على اساس الشخص، وما يفرض عن هذا الحد تتحملة الدولة العضو صاحبة الصلاحية (وهذا ما اتبع في الهند منذ عام ١٩٦٩) (٢).

الفصل الخامس

التنظيم الإداري للتأمينات الاجتماعية في سويسرا

تنظيم، دور، ومهام المكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية(١).
L'Office Fédéral des assurances Sociales Suisses
(OFAS)

في سويسرا، يرقى أول نص قانوني شرعي للتأمينات الاجتماعية الى العام ١٨٩٠؛ إذ أعطت المادة ٣٤ مكرر من الدستور الفدرالي للإتحاد الصلاحية في ادخال تأمين المرض والطوارئ عن طريق التشريع... وبالاستناد الى هذه القاعدة الشرعية، سُنّت المجالس التشريعية Chambres الفدرالية، عام ١٨٩٩، قانوناً حول التأمين تجاه المرض والطوارئ والتأمين العسكري، ما لبث أن رُفض بعد استفتاء الشعب عام ١٩٠٠؛ وتبعه القانون الفدرالي الجديد تاريخ ١٣ حزيران ١٩١١ حول التأمين في حال المرض والطوارئ (LAMA) الذي قُبِلَ باستفتاء الشعب تاريخ ١٩١٢.

على أثر ذلك، برزت ضرورة انشاء مكتب اداري خاص office

● **المبحث الأول: القسم الرئيسي لتأمين المرض والطوارئ: Division principale de l'assurance - Maladie et accidents**

تنص المادة الأولى - ١ و ٢ من القانون الفدرالي في حال المرض والطوارئ تاريخ ١٣/٦/١٩١١ (LAMA) على ما يلي:

"ان الاتحاد يشجع التأمين في حالة المرض، بمنحه، استناداً لهذا القانون، مساعدات لصناديق تأمين المرض".

ان لجميع صناديق تأمين المرض، التي تراعي احكام القانون المذكور اعلاه، الحق بالمساعدات الفدرالية... ولها الحق ان تنظم كما تشاء طالما أنها لا تتضمن نصاً مخالفاً.

من هنا، فإن ادارة تأمين المرض والطوارئ لا تتم بواسطة مؤسسة مركزية، بل عن طريق عدد هام من صناديق المرض.. ومن اجل استفادة هذه الصناديق من مساعدة الإتحاد Confédération ينبغي توفر العناصر التالية: (ممارسة التأمين حسب مبدأ التعاضد، ان تكون تقديماتها مساوية على الاقل لتلك المحددة في القانون والوامر التشريعية الفدرالية، أن يتوفر لديها الضمانة المالية الكفيلة بتسديد التزاماتها، وأن تخضع اخيراً لمراقبة المكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية (OFAS).

- يتمتع القسم الرئيسي لتأمين المرض والطوارئ بكل الصلاحيات المنصوص عنها، صراحة، في القانون، والمخوّل له من قبل الـ (OFAS) في اطار تأمين المرض والطوارئ وخاصة ما يلي:

- مراقبة تامة في موضوع تأمين الطوارئ.

administratif كفيل بحل مسائل تنازع الصلاحيات وغيرها: وهكذا تبنت المجالس النيابية موضوع انشاء المكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية "office fédéral des ass. soc." (l'OFAS) في ١٩/١٢/١٩١٢ والذي ابتدأ عمله في اول شباط ١٩١٣.

انحصرت مهام الـ (OFAS) في البداية بمسائل تأمين المرض والطوارئ.. ثم في عام ١٩٤٠، تم إنشاء "نظام التعويضات بسبب خسارة الاجر أو الكسب (Allocations pour pertes de salaire et de gain).

ومنذ العام ١٩٤٥ (بعد الحرب الكبرى) ابتدأت التأمينات الاجتماعية في النمو:

١٩٤٨: إدخال تأمين الشيخوخة واصحاب الحق المعالين (AVS).

١٩٥٣: بدء مفعول القانون الفدرالي الذي حدد نظام التعويضات العائلية للاجراء الزراعيين ومزارعي الجبل.

١٩٦٠: إدخال تأمين العجز (AI).

١٩٦٢: توسع نظام التعويضات العائلية ليشمل المزارعين الصغار في السهل.

١٩٦٦: إدخال التقديمات التكميلية لتأمين الشيخوخة وأصحاب الحق المعالين: وتأمين العجز (٢). للمكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية أقسام (Divisions) وشعب (Sections).

- مراقبة صناديق المرض المعترف بها في المواضيع الادارية، المالية، والقانونية.

- اعطاء النصائح والاراء القانونية والتوصيات لأصحاب العلاقة المستفيدين كافة (مضمونين، ضامنين، أطباء، الجهاز الطبي وشبه الطبي، الصيادلة، منتجي وموزعي الأدوية)، وذلك من اجل الوصول الى الفعالية واحترام الاحكام والنصوص القانونية.

- تحضير النصوص التشريعية التي تُنظّم وترعى حقوق وموجبات الهيئات والاشخاص ذوي العلاقة.

- التنسيق والتعاون مع قسم الضمان الاجتماعي الدولي في كل الأمور المتعلقة بتأمين المرض والطوارئ على الصعيد الدولي.

هذا مع الاشارة الى أن هذا القسم الرئيسي يتضمن، بدوره، قسم تأمين المرض، وشعبتين مستقلتين: شعبة "المسائل الاستشفائية"، وشعبة "تأمين الطوارئ".

المطلب الاول: قسم تأمين المرض.

يقوم قسم تأمين المرض بإدارة وتنسيق، ومراقبة نشاطات المصلحة، والشعب الثلاثة Trois sections التي تؤلفه:

أولاً: مصلحة الادوية:

تنظّم هذه المصلحة، بالتعاون مع اللجنة الفدرالية للأدوية، وتنشر لوائح الادوية والتحاليل التي سيأخذها صندوق المرض على عاتقه (لائحة الادوية العامة مع التعرف، لائحة الادوية الخاصة ببعض الامراض specialités، ولائحة

التحاليل). وهكذا فإن هذه المصلحة، تدرس، إضافة على جدية الحاجة وفعالية الدواء، مدى اقتصاديته، فترفض كل زيادة غير مدروسة في الاسعار.

ثانياً: شعبة الاعمال القانونية:

تسهر هذه الشعبة على اعطاء النصائح والاراء فتلعب بذلك دور الضامن الرئيسي للشرعية عن طريق فرض إحترام التطبيق الصحيح والموحد للاحكام الشرعية والقضائية؛ وهي التي تُعلم المضمونين والضامنين على مدى حقوقهم وواجباتهم، وعند الاقتضاء على الخطوات الشرعية لحل المنازعات régler les litiges وهي التي تعطي رأيها المطل préavis motivé ، وخلال المهل المحددة، للمحكمة الفدرالية للتأمينات عند رفع النزاع من محكمة الدرجة الاولى للتأمينات في المقاطعة الى المحكمة الفدرالية.

ثالثاً: شعبة صندوق المرض - La Section Caisse : Maladie

وهي هيئة الارتباط بين (الـ OFAS) وصناديق المرض المعترف بها؛ وتنفيذاً لأعمالها، تقوم "شعبة صندوق المرض" بمراقبة وتصديق كل الانظمة والتعرفات، والعقود الجماعية، وعقود إعادة التأمين، وكذلك كل التعديلات التي تطرأ على اجراءات صناديق المرض... من جهة اخرى، فإن "شعبة صندوق المرض" تنصح وترشد "صناديق المرض، وتحضّر المذكرات اللازمة في هذا الاطار؛ وتقوم، عند الحاجة، باتخاذ الاجراءات التصحيحية الضرورية لمعالجة النواقص المحتملة، وعدم الانتظام او عدم الكفاية المستنتجة من عمل "شعبة المراجعات" Section révisions .

رابعاً: شعبة المراجعات La Section révisions :

تقوم شعبة المراجعات بمراجعة اعمال "صناديق المرض" المعتمدة، فتدقق، دورياً و بانتظام، في حسن مسك الحسابات والاحصائيات، وضمانة توظيف صناديق الاحتياطي؛ ويتلخص دورها الاساسي في ان يقوم المراجعون les réviseurs بمراقبة صوابية وصحة طلبات المساعدات الفدرالية على ضوء لوائح الصندوق sur la base des bodereaux de la caisse . فبناحية عامة، يتم دفع المساعدات الفدرالية من قبل الـ (l'OFAS) في وقتين محددتين: في بداية السنة كسلفة تمثل نسبة معينة من كشف du décompte الحساب المقدم من الصندوق... ويحوّل الباقي، فعلياً، خلال الفصل الرابع من السنة.

المطلب الثاني: شعبة المسائل الاستشفائية(٣) .

تقوم هذه الشعبة، بالمصادقة على زيادة التعريفات الاستشفائية، او بالعمل على السهر على الاسعار، ورفض الزيادات، أو التوصية بنسبة اكثر اعتدالاً... كما تدرس شعبة المسائل الاستشفائية، المسائل الاقتصادية المتعلقة بلائحة التحاليل، وأسعار بعض الأدوية.

المطلب الثالث: شعبة تأمين الطوارئ(٤) .

إن تأمين الطوارئ الالزامي يغطي كل الاجراء العاملين في سويسرا في مؤسسة محددة، حسب القانون، وخاضعة للتأمين. يدير هذا التأمين جهاز واحد: الصندوق الوطني السويسري للتأمين في حال الطوارئ (CNA) الذي يخضع لمراقبة المجلس الفدرالي الذي يصنق انظمته الداخلية، نصوصه (ses prescriptions) ، تقريره السنوي وحساباته.

وفي حدود السلطات الممنوحة لها، تمارس "شعبة تأمين الطوارئ"، باسم

المجلس الفدرالي، المراقبة التامة والسهر على الصندوق الوطني للطوارئ (CNA) في الامور التحضيرية والتشريعية، والوقاية تجاه الطوارئ والامراض المهنية.

● **المبحث الثاني: القسم الرئيسي للشيخوخة - اصحاب الحق المعالين والعجز:** (٢٦ مقاطعة - ١٠٤ صناديق مقاصة). **La division principale prévoyance - vieillesse - survivants et invalidité.**

يعتبر تأمين الشيخوخة واصحاب الحق المعالين (AVS) ، وتأمين العجز (AI) ، ونظام تعويضات خسارة الكسب (APG) ، مع تأمين البطالة والتأمين العسكري، التأمينات الاجتماعية الالزامية الكبرى المتوجهة لسكان البلاد كافةً والتابعة ادارياً للقسم الرئيسي للشيخوخة والعجز والوفاة.

تتم ادارة هذه التأمينات بالصورة اللامركزية عن طريق صناديق المقاصة (١٠٤ صندوقاً)^(٥) التي تقوم بمهام جباية الاشتراكات (بمساعدة اصحاب العمل)، مسك الحسابات الفردية والسجلات للمضمونين، وحساب ودفع المعاشات وباقي التقديمات الشرعية.

بالنسبة لتأمين العجز. يُضاف الى صناديق المقاصة ٢٧ لجنة (لجنة لكل مقاطعة او نصف مقاطعة، مع لجنتين فدراليتين) تقوم بتحديد نسبة العجز من اجل منح المعاش، و١٣ مكتباً اقليمياً متخصصاً في شؤون إعادة تأهيل وإعداد وتشغيل العاجزين.

باسم الـ (OFAS) ، يمارس القسم الرئيسي للشيخوخة واصحاب الحق والعجز المراقبة والمتابعة l'autorité de surveillance على مختلف صناديق

تحديد وتقويم حالات العجز، من أجل تحديد المعاشات او التعويضات اليومية.

٣ - **شعبة التقديمات الفردية للعجزة:** وتقوم بتعزيز كل الاجراءات الملائمة لتطوير وتثمين القدرات المهنية للعاجز، وتسهيل إعادة إدخاله في العجلة الاقتصادية المنتجة، مع إعطائه مساعدة مادية وانسانية فردية قادرة على تأمين مستوى حياة لائقة له، ودوراً كاملاً في المجتمع (اجراءات إعادة التأهيل، الوسائل العلاجية، المساعدات من أجل الاعداد المدرسي او المهني الخاص، تسديد مصاريف الانتقال، معونة مالية خاصة لممارسة نشاط معين.. الخ..).

المطلب الثاني: قسم التنظيم: (AVS/AI/APG) .

يقوم هذا القسم بربط الـ OFAS بجميع المؤسسات المخولة ادارة وتنظيم الـ L'AVS/AI/APG ، أي بصناديق المقاصة ومكاتب المراجعة فيها، بالنسبة للـ AVS من جهة، وبالمكاتب الإقليمية ولجان الـ AI من جهة ثانية، إضافة الى المؤسسات والمصالح لمساعدة العجزة، العامة منها أو الخاصة (مؤسسات التعاون التعاضدي التي تمنحها الدولة مساعدات لتقوم بدورها بالاسعاف العام للعاجزين).

للقيام بمهامه بمتابعة حسن سير المؤسسات التي تدير هذه التأمينات، يتبع هذا القسم أربع شعب متخصصة، إثنان منها لمصلحة الـ AVS والاثنان الباقيتان لمصلحة الـ AI .

أولاً: فبالنسبة لمصلحة تأمين الشيخوخة وأصحاب الحق المعالين AVS ، نذكر:

١ - **شعبة التنظيم التشريعي:** وتهتم بالامور التشريعية النظرية.

المقاصة، لجان تأمين العجز، والمكاتب الاقليمية، وهو ينسّق التقديمات التكميلية لتأمين الشيخوخة واصحاب الحق، وتأمين العجز، ويشجع الاجراءات المناسبة لمصالح الاشخاص المسنين، ويُعد التشريعات المناسبة، في هذا الاطار، ويهتم بالاعمال البرلمانية المتعلقة بها - (مع مراقبة عامة للقسم الفدرالي لوزارة الداخلية).

من أجل تحقيق مهامه، يتضمن القسم الرئيسي للشيخوخة واصحاب الحق، والعجز، بدوره، قسمين (قسم الاشتراكات والتقديمات، وقسم التنظيم)، ويتبعهما عدة شعب.

المطلب الاول: قسم الاشتراكات والتقديمات (AVS/AI/APG).

كما يُستدل من اسمه، فان هذا القسم مسؤول عن جميع المهام المتعلقة بالاشتراكات والتقديمات العائدة لتأمينات الشيخوخة واصحاب الحق، العجز؛ فيسهر على ان تكون الإيرادات مستوفاة فعلاً، وأن تكون المصاريف مُخصّصة، بجديّة، للغايات المحددة شرعاً واجتهاداً.

أولاً: وتهتم شعبة الاشتراكات، في هذا القسم، بكل المسائل المتعلقة بالخضوع للتأمين الالتزامي (AVS/AI/APG) ، والتأمين الاختياري للرعايا السويسريين في الخارج، وتحديد وجباية الاشتراكات.

ثانياً: كما تهتم ثلاث شعب اخرى، بمسائل المعاشات، والعجز والتقديمات الفردية للعاجزين.

١ - **شعبة المعاشات: (Section des rentes) :** وهي تدرس المشاكل المتعلقة بالحق بالمعاشات، بتحديد وحساب التعويضات للعاجز.

٢ - **شعبة مسائل العجز والتعويضات اليومية:** وتهتم بامور

ب - شعبة المحاسبة والتنظيم الفني: وتهتم بالناحية العملية.

ثانياً: وبالنسبة لمصلحة تأمين العجز AI، نذكر:

أ - شعبة مراكز اعادة التأهيل ومنظمات مساعدة العجزة.

ب - شعبة المساعدات لإنشاء مدارس خاصة او مراكز تأهيل.

ثالثاً: شعبة التقديمات التكميلية: la section des prestations complémentaires

عندما لا يبلغ دخل المضمون حداً يُعين، دورياً، يمكن إكمال معاشات المستفيدين من الـ AVS والـ AI بتقديمات تكميلية تمنح من قبل المقاطعات، ورغم ان هذه التقديمات ممنوحة من قبل المقاطعات، يساهم الاتحاد الفدرالي، بصورة واسعة، في تمويلها بمساعدات تتراوح بين ٣٠ و ٧٠٪ حسب الامكانيات المالية لهذه المقاطعات؛ علماً ان هذه التقديمات التكميلية هي الزامية.

ز: هنا، تقوم شعبة التقديمات التكميلية بتنسيق ومراقبة حسن تطبيق الاحكام التشريعية من قبل المقاطعات... من اجل ذلك تعطي توجيهات، وتعليمات، وتجري مراقبة ميدانية sur place .

رابعاً: شعبة التعاون المهني: La section de la prévoyance professionnelle

ساهمت هذه الشعبة في التحضير لتشريع التعاون المهني للشيوخة prévoyance professionnelle de vieillesse survivants et invalidité واصحاب الحق والعجز، (الركن الثاني)، وتحضراً دوماً لتطبيق هذا التشريع.

● المبحث الثالث: شعبة حماية العائلة.

تقوم هذه الشعبة المستقلة بتطبيق قانون ٢٠ حزيران ١٩٥٢ الذي حدد نظام التعويضات العائلية للاجراء الزراعيين وصغار المزارعين... اضافة على ذلك، تكون هذه الشعب على علم بكل القوانين الخاصة بالمقاطعات (Lois cantonales) العائدة للتعويضات العائلية، تساهم في تحضير مشاريع إعادة النظر، وتتمركز لديها كل التعليمات، وتطبع وتنشر، دورياً، التعليمات والنصوص الخاصة بالمقاطعات، وتقيم علاقات مع المنظمات الوطنية والدولية الخاصة بحماية العائلة، وتشارك في الحلقات الدراسية وفي اجتماعات ومحاضرات الوزراء الاوروبيين في مسائل العائلة.

ملاحظة: يتم تمويل التعويضات العائلية كما يلي:

- المضمون: لا شيء.

- صاحب العمل: ٢٪ من الاجور.

- الدولة: تلتزم الحكومة الفدرالية، وحكومات المقاطعات بإقتسام اعباء زيادة الأعباء المالية عن الاجراء الزراعيين وصغار المستثمرين الزراعيين.

● المبحث الرابع: قسم الضمان الاجتماعي الدولي.

تنص تشريعات الضمان الاجتماعي في مختلف البلدان على بنود مقيدة restrictive clauses تجاه الاجراء الاجانب؛ وطالما ان هناك عدداً مهماً من السويسريين المقيمين في الخارج، ومئات الالوف من الاجراء الاجانب في سويسرا، برزت الحاجة لعقد اتفاقيات ثنائية، واحياناً متعددة الأطراف، مع دول عديدة، هذه الاتفاقيات التي يبدو من الصعب إبرامها نظراً لتنوع وتعقيد أنظمة التأمينات

الاجتماعية (OFAS) هي ذات طابع إداري، وظيفي، ومتعلق بتنظيم المكتب، بمصلحة المستخدمين، بالمراقبة على موازنة المكتب وياقي المصالح المركزية: امانة السر، البريد الداخلي والخارجي، التوثيق، المكتبة.

الادارة: Direction

ان دور الادارة المهم يتميز بالتنسيق بالمعنى الواسع للكلمة (التوقع، الاعلام، التنظيم، التنسيق والمراقبة)، بين نشاطات مختلف شعب الـ OFAS ، وتمثيل الـ OFAS امام قسم الداخلية dép. de l'intérieur والسلطات الفدرالية، واعلام الصحافة، المنظمات الاقتصادية والمهنية والافراد les particuliers حول دور الـ OFAS .

من هنا يقوم قسم الضمان الاجتماعي الدولي Division de la S.S. internationale بمعالجة كل هذه الشؤون الدولية، فيشارك في المفاوضات مع الوفود الاجنبية، ويقىم العلاقات، ويحضّر التصديق على كل الإتفاقيات... وللقيام بهذه المهام المتشعبة (تقنية، قانونية، دبلوماسية) يتضمن قسم الضمان الاجتماعي الدولي ثلاث شعب:

شعبتين للاتفاقيات، وشعبة للمنظمات الدولية (BIT,AISS, ONU).

● المبحث الخامس: القسم الرياضي والاحصائي: Division . mathématique et statistique

يدرس هذا القسم كل المسائل الرياضية، الفنية، الإحصائية والاقتصادية للتأمينات الاجتماعية؛ فيهتم، بناحية خاصة، بالتخطيط، ومراقبة القسم المالي لفروع التأمينات الاجتماعية التابعة للـ OFAS ، وتتبعه أربع شعب تتوجه الى تأمين الشخيوخة واصحاب الحق بعد الوفاة، تأمين العجز، العون المهني، وتأمين المرض...

ويهتم هذا القسم، كذلك بإعداد الاحصائيات الضرورية لهذا الغرض، فيوجهها الى الادارة، والبرلمان (لتستعمل اساساً لقرارات كل منها) وللشعب باسره بمثابة إعلام للجميع.

● المبحث السادس: شعبة الادارة، العاملين والتنظيم: Section . administration, Personnel et organisation

ان مهام هذه الشعبة الضرورية، لمكتب مهم كالمكتب الفدرالي للتأمينات

الاجتماعية بناء على اقتراح مجلس الادارة.

اما في تونس، فالصندوق القومي للضمان الاجتماعي" (للقطاع الخاص) مؤسسة عامة ذات شخصية اعتبارية واستقلال مالي واداري، اما "الصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية" (القطاع العمومي وشبه العمومي) فهو مؤسسة عامة ذات صبغة مالية، تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي. وتخضع لاحكام قانون التجارة في علاقتها بالغير وملحقة بوزارة المالية.

لكل صندوق مراكز جهوية تمثل الصندوق في الجهة، وكذلك مكاتب ارشادات محلية.

وفي الجزائر، فان "صناديق الضمان الاجتماعي العامة" هي مؤسسات عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والاداري.

وبالنسبة للمملكة العربية السعودية، فان "المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية" مؤسسة عامة لها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري.. علماً ان مصلحة الضمان الاجتماعي في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية هي التي تهتم بالتنفيذ، ولها عدد كافٍ من المكاتب في مناطق المملكة المختلفة.

وفي الجمهورية العربية السورية، فان "مؤسسة التأمينات الاجتماعية" شخص اعتباري، يتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويشارك في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي ويمارس عملاً ذات طابع اقتصادي.. تتكون الادارة العامة من ست مديريات رئيسية تنقسم الى دوائر وشعب متخصصة.

اما في الصومال، فان "مؤسسة التأمينات الاجتماعية" الصومالية هيئة مستقلة ترتبط اعمالها بوزارة الصحة، ولها شخصية معنوية واستقلال مالي

واداري، وللمؤسسة فروع في ثمانية محافظات.

وفي العراق، فان "مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي" مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية واستقلال مالي واداري ولها مديريات وادارات فرعية في المحافظات.

وبالنسبة للكويت، فالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية" مؤسسة عامة ذات شخصية مستقلة واستقلال مالي وتخضع لاشراف وزير المالية.

وفي الجماهيرية الليبية، فان "صندوق الضمان الاجتماعي" هيئة مستقلة لها شخصية اعتبارية عامة وميزانية مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، وحسابات مستقلة واستقلال اداري؛ وتشرف عليه اللجنة الشعبية العامة، على أن تهتم اللجان الشعبية للضمان في البلديات بالمناطق ومراكز البلديات، ويتميز الضمان الاجتماعي بمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

وفي مصر، فالهيئة العامة للتأمين والمعاشات، والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، كلاهما هيئة معتبرة مؤسسة عامة لها الاستقلال المالي والاداري*.

وفي المغرب، فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي" مؤسسة عامة، تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي والاداري؛ وقد أنشئت مفوضيات جهوية لتحقيق لامركزية التنفيذ.

اما في موريتانيا، فالصندوق الضمان الاجتماعي" مؤسسة مستقلة ذات استقلال مالي واداري..

اما في اليمن الديمقراطية (سابقاً) فقد كانت مصلحة الضمان الاجتماعي مؤسسة عامة تتمتع بالاستقلال المالي والاداري.

أما عن تشكيل مجالس الإدارة، المعتبرة سلطات تقريرية في أنظمة الضمانات والتأمينات الاجتماعية في الدول العربية، ورئاسة هذه المجالس، والوصاية على هذه الأنظمة، فإننا نورد أدناه، تفصيلاً بيانياً يوضح وضع مجالس الإدارة في الدول العربية (١).

- إن عدد أعضاء مجلس الإدارة في الدول العربية يختلف بين دولة وأخرى:

- عشرة أعضاء (في كل من السودان، العراق، الكويت).

- سبعة أعضاء (في البحرين..).

- إحدى عشر عضواً (في تونس، السعودية، سوريا).

- ثلاثة عشر عضواً (في الأردن..).

- خمسة عشر عضواً (في موريتانيا..).

- سبعة عشر عضواً (في مصر..).

- ستة وعشرون عضواً (في لبنان..).

- تتم رئاسة مجالس إدارة الضمانات والتأمينات الاجتماعية في الدول

العربية من قبل وزير الوصاية على الأغلب: (الأردن، البحرين، سوريا، العراق،

موريتانيا حيث الوصاية لوزير العمل، والصومال حيث الوصاية لوزير الصحة،

والكويت حيث الوصاية لوزير المالية، ومصر حيث الوصاية لوزير التأمينات

الاجتماعية ووزير الصحة، وفي ليبيا حيث الوصاية للجنة الشعبية العامة).

- تختلف تسميات مؤسسات الضمانات والتأمينات الاجتماعية في الدول

العربية:

فبعض هذه الدول تطلق تسمية المؤسسات العامة للتأمينات الاجتماعية (البحرين، السعودية، السودان، الكويت)، والبعض يطلق تسمية مؤسسة التأمينات الاجتماعية (سوريا، الصومال..). والبعض أطلق تسمية المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي (الأردن)، أو الصندوق القومي للضمان الاجتماعي (تونس)، أو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (لبنان والمغرب) أو صندوق الضمان الاجتماعي (ليبيا وموريتانيا)، أو مؤسسة التقاعد والضمان الاجتماعي (العراق)، أو الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية، والهيئة العامة للتأمين والمعاشات والهيئة العامة للتأمين الصحي (مصر).

(تعليق ومقترحات)

كما ذكرنا أعلاه وعلى أثر استعراضنا للتنظيم الإداري لأنظمة الضمانات والتأمينات الاجتماعية المطبقة في الدول العربية يتبين لنا أن هذه الدول سارت، عند تبنّيها لنظام التأمين الاجتماعي، على الأسس التي وضعتها منظمة العمل الدولية، فأنشأت مؤسسات أو هيئات عامة مستقلة لإدارة هذا النظام بإشراف من الدولة واشتراك ممثلين عن الحكومة وأصحاب الأعمال والأجراء في السلطة التقريرية. ولا بد لنا، في هذا المضمار، من إبداء الملاحظات التالية:

أولاً: نظراً لتنوع عمليات الضمان والتأمين الاجتماعي وتشابكها، ينبغي

إعداد إدارة كفؤة ومدربة لها.

ثانياً: إن التطوير الإداري لمؤسسات الضمان والتأمين الاجتماعي لا

يتمشى عادة مع التطور التشريعي المتلاحق للقوانين والقرارات، مما خلق تبايناً

بينهما، وأنتج الكثير من المشكلات الإدارية التي تؤثر على العلاقة بين هذه

المؤسسات والمتعاملين معها، مما يوجب الإعداد الضروري للإدارة لتواكب

وفي هذا الإطار نرى لزماً علينا أن نشير الى توصيات المشاركين في الحلقة الدراسية المتعلقة بأساليب وصور تطبيقات التأمينات الاجتماعية والتي عقدت في عمان (٣) (الاردن) بناءً لدعوة المركز العربي للتأمينات الاجتماعية (الخرطوم) بالتعاون مع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الاردن والتي تناولت فيما تناولته ما يلي:

١ - التوسع في إيجاد أطر تنظيمية محددة لتطوير أشكال التعاون بين مؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية في الوطن العربي لما يحقق تبادل الخبرات والمعارف والاستفادة من التجارب والاساليب المتقدمة وصولاً الى تعميمها وتوحيدها على المستوى العربي.

٢ - توحيد وتطبيق المصطلحات المقررة والمعمول بها في إطار العمل التأميني على مستوى الوطن العربي.

٣ - ضرورة اعتماد سياسة الاستقلال المالي والاداري لمؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية.

٤ - ضرورة التطوير والتحديد القانوني لشكل ومحتوى ونظم مؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية في التشريعات الناظمة مما يوسع ويطور صلاحيات مجلس الادارة ويحصر تدخل الجهات الوصائية.

٥ - تطوير وتعزيز دور ممثلي العمال في مجالس ادارات مؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية وترسيخ واحترام مشاركتهم الفاعلة في اتخاذ القرارات الناظمة لادارة وعمل المؤسسات ونشاطاتها واستثماراتها المالية.

ثالثاً: يجب أن تتبع أهداف ادارة مؤسسات الضمان والتأمين الاجتماعي من المجتمع نفسه وطموحات الفعاليات فيه، من هنا ضرورة إشراك أصحاب العلاقة في السلطة التقديرية واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة لهذه المؤسسات (إشراك أصحاب العمل، الأجراء، الجمعيات العائلية، أصحاب المهن الحرة.. الخ..).

رابعاً: يمثل الضمان والتأمين الاجتماعي اقتطاعاً متزايداً من الدخل الوطني ويؤثر في إعادة توزيع المداخيل، وحجم الاستخدام، وعرض وطلب السلع والخدمات، وسوق العمل؛ لذلك ينبغي التنسيق، في وضع سياسة الضمان الطويلة والقصيرة المدى، مع السياسة العامة الرسمية للدولة في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية (٢).

خامساً: إن أجهزة الضمان والتأمين الاجتماعي بما لديها من مهام متنوعة، وتوجهها نحو توسيع ميدان الحماية الاجتماعية وصولاً الى شمول المواطنين كافة، لا يمكنها الاعتماد على الجهد البشري منفرداً، فلا بد إذن من تطبيق أساليب التقنية الحديثة وخاصة باتباع الخطوات التالية:

أ - الإقلال من حجم الملفات عن طريق تصويرها بالميكروفيلم، وتقليص النماذج المعتمدة تخفيفاً للأعباء الادارية وتبسيطاً للمعاملات مع أصحاب العلاقة.

ب - اعتماد المكننة (الحاسبات الالكترونية) ترسيخاً لنظام اللامركزية وحفاظاً على استمرارية ووضوح العلاقة مع الادارة المركزية.

ج - تعتبر هيئات الضمان والتأمين الاجتماعي مصدراً هاماً لمد أجهزة الدولة بالمعلومات والبيانات الاحصائية، لذلك يتوجب تنظيم ذلك بدقة عن طريق إنشاء

تختلف الانظمة الوطنية للضمان الاجتماعي من ناحية تنظيمها الاداري.. فهناك حلول عديدة تم اتباعها من قبل الدول الاعضاء في منظمة العمل الدولية، إستندت الى العادات والتقاليد، الهيكلية الاجتماعية او ظروف خاصة... فلا يوجد، اذن مشروع نمونجي (Schéma type) او نموذج وحيد لادارة الضمان الاجتماعي...

في بلدان عديدة تتم ادارة الضمان الاجتماعي، مباشرة، من قبل الدولة(٤) ، حيث تتم ادارة النظام في اطار السلطات العامة...

وعندما تُفوض الادارة الى مؤسسات مستقلة او شبه مستقلة، تعود ادارة النظام الى مجلس ادارة يضم، بصورة عامة، ممثلين عن الاجراء واصحاب العمل الى جانب الدولة...

وقد تم ادارة الانظمة العامة للضمان الاجتماعي، في بلدان عديدة، بواسطة جهاز واحد (معهد الضمان الاجتماعي، مركز وطني للضمان الاجتماعي، صندوق وطني للضمان الاجتماعي) (٥) .. بينما تتوزع ادارة مختلف الفروع، في بلدان اخرى، على اجهزة عديدة(٦) .. في حين يقوم، جهاز خاص، في حالات اخرى، بإدارة المعاشات (٧).

الفصل السابع

المقترحات التطويرية لادارة الضمان الاجتماعي في لبنان

ان لبنان الذي نصت مقدمة دستوره الحالي(١) على العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق اجتماعياً، عليه ان يطور قانونه الحالي المتعلق بالضمان الاجتماعي، وتوسيع ميدان تطبيقه ليشمل غالبية المواطنين بمن فيهم العاملين في القطاع الزراعي..

وهذا ما يستدعي إعادة نظر عصرية ومتعقّلة للتنظيم الاداري للضمان الاجتماعي.

ومع طموحنا في التوجه الى رحاب التشريع الدولي (الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، والخبراء الجاهزين دوماً لتقديم العون والمشورة) والاستئناس بتطبيقات دول العالم المتقدم ومنها فرنسا، ودول العالم الثالث والدول العربية، يهْمنا ان نتحسّب من الوقوع في التقليد الذي يقودنا الى مآهات لا تُحمدُ عقباهما، وعدم إغفال ظروفنا الموضوعية الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية..

العناية الطبية، دون اية تعويضات للمرض والامومة، يعاني من عجز متراكم سببه الاستمرار في اعتماد الوسائل التقليدية للتمويل، وعدم تبني الحداثة في هذا المضمار، ان اي اصلاح للضمان الاجتماعي، لا يقتصر فقط على النصوص؛ إنما لإدارة الضمان الاجتماعي والقيمين عليها الدور الاكبر في تحقيق هذا الاصلاح. من هنا لا بد لنا من ابداء الملاحظات والتوجيهات اللازمة في هذا الاطار:

في لبنان(٣) ، واستناداً الى المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي الصادر في ١٩٦٣/٩/٢٦، فقد تأكدت وحدة نظام الضمان الاجتماعي في لبنان منذ البداية: تنشأ صندوق وطني للضمان الاجتماعي يُطلق عليه في سياق هذا القانون اسم الصندوق، ويتولى ادارة نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروعه... هذه الوحدة التي تبناها المشترع اللبناني متأثراً بنظيره الفرنسي للعام ١٩٤٥ تخفّف المصاريف الادارية وتؤكد الديمقراطية الاجتماعية المتمثلة في مجلس ادارة واحد على جميع الأصعدة الوطنية، الاقليمية والمحلية... إلا أن التطبيق العملي واتساع مهام الضمان الاجتماعي إن لجهة ميدان التطبيق او لناحية التقديمات، فرض كل ذلك تقرب الإدارة المركزية لأصحاب العلاقة، عن طريق المكاتب الاقليمية والمحلية ضمن مبدأ اللاحصرية الذي أبقى على الارتباط بالمركز الرئيسي؛ ومع ان هناك مكاتب للضمان الاجتماعي يرأسها مدير مسؤول، إلا ان هذه المكاتب بقيت مكاتب تنفيذية، دون اية سلطة تقريرية، ويُعيّن مديرها وموظفوها من قبل الادارة المركزية، فبقيت بذلك على علاقة ادارية ومالية مع الادارة المركزية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ولمجلس ادارته الواحد على الصعيد المركزي، دون اية استقلالية ادارية او مالية.

وفي غياب الشمولية، وانحصار تقديمات الضمان الاجتماعي بأجراء الصناعة والتجارة، (مع بعض الاستثناءات القليلة الواردة على صعيد توسيع ميدان

فالتابعة اليومية للتشريع والتنفيذ لا يعني ان الدول المتقدمة لا تعاني من مشاكل على صعيد الضمان الاجتماعي؛ فالوضع الاداري في فرنسا، وعضواً عن وصوله الى اللامركزية بكل ما للكلمة من معنى، فقد أدّى الى البعثرة في الاجهزة، فهناك اربع مؤسسات عامة ومؤسسة خاصة على الصعيد الوطني، وسبعة عشرة مؤسسة خاصة على الصعيد الاقليمي و٣٤٥ مؤسسة خاصة على الصعيد الاولي والمحلي... كل هذه المؤسسات، المتميزة بالاستقلالين المالي والاداري، وبمجالس ادارة خاصة بها، تتم مراقبتها على الصعيد الوطني (وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المالية، ديوان المحاسبة، المفتشية العامة، مديرية الضمان الاجتماعي)، وعلى الصعيد الاقليمي (ثلاثة وعشرون مديرية اقليمية تابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية) والصعيد الأوكلي (لجان فرعية لمراقبة الحسابات، وامناء صناديق عامون)(٢) .

وخوفنا في لبنان ان نتبع الانظمة المستوردة دون الاخذ بعين الاعتبار ظروفنا الموضوعية وامكانياتنا المتوفرة خاصة على صعيد المراقبة والمتابعة المُكَنَّنَة... فادارة الضمان الاجتماعي تقف امام تحديات التحديث والعصرنة.. والانطلاق الى خطوات نوعية جديدة: ففروع الضمان الاجتماعي استمرت في مراوحة مكانها دون أي تطور يُذكر.. إذ أن فرع تعويض نهاية الخدمة الذي طُبّق منذ ١٩٦٥/٥/٨، تاكلت تقديماته بفعل التضخم، وظل تعويضاً مقطوعاً بعيداً عن ضمان الشيخوخة، والدفعات الدورية واستمرار الاستفادة من تقديمات الضمان الاجتماعي الصحية والعائلية... وهذا التطور نحو المعاشات، عدا عن ضرورة تحضير النصوص الملزمة بشأنه، يتطلب توافر امكانيات وظروف مهينة لنجاح تنفيذه؛ وفرع التعويضات العائلية الذي كان منتظراً له ان يتحول الى تقديمات عائلية مدرسية وصحية وسكنية، بات جامداً دون اي تطوير منذ ١٩٦٥/١١/١؛ بينما نرى فرع ضمان المرض والامومة منذ ١٩٧٠/١١/١، ورغم محدودية تطبيقه وانحصاره بجزء من

الحماية تجاه المخاطر الاجتماعية)، يبرز تنوع بين صندوق الضمان الاجتماعي وكل من وزارة الصحة التي تهتم عن طريق الاسعاف العام بمواطنين لبنانيين لا ضمانه لهم، وتعاونية الموظفين التي تهتم بموظفي الادارات العامة؛ بالاضافة الى بداية ظهور انظمة خاصة، خارج إطار الضمان الاجتماعي تهتم بفئات يتوجب على المشترك تأمين حمايتها من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كأصحاب الصحف الصحافيين الذين انشؤوا ضمن نطاق نقابة الصحافة صندوقاً خاصاً بضماناتهم الاجتماعية (قانون ٨٢/٢٣ تاريخ ٨٢/٨/٣).

- يهمننا في هذا المجال الاسترشاد اولاً بتقرير أعدّه الخبيران في الوكالة الاميركية للتنمية الدولية، السيدان جايمس جيفرز وبول زوكن، وقدماه انذاك الى الوزير الاسبق الدكتور عدنان مروة^(٣) ويتعلق بتوحيد ادارة الضمان الصحي وتوحيد مصادر التمويل في هذا الاطار... على ان نتعرض ثانياً الى مشاريع تعديل المواد من ١ الى ٦ من قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بادارة الصندوق، اضافة الى مشاريع عائدة للهيكلية الادارية.

- ان استطلاعات الوكالة الاميركية للتنمية الدولية للوضع في لبنان اظهرت الهدر الحاصل نتيجة تعددية الاجهزة التي توفر الخدمات الصحية في لبنان: فالقطاع الصحي يحصل على ما نسبته ٨٠٪ من اعتمادات القطاع العام لقاء الخدمات الطبية التي يوفرها نيابةً عن الحكومة، واكلاف الدواء تمثل ما بين ٢٨ و٤٢٪ من مجمل الانفاق الصحي.

وبعد دراسة مستفيضة، استنتج فريق دراسة الوكالة الاميركية للتنمية الدولية ضرورة اعتماد مبدأ توحيد الادارة التي تموّل الخدمات الصحية في القطاع العام، ضمن مؤسسة عامة واحدة، تأخذ بمبدأ اساسي يتلخص بحق كل فرد بالحصول على الخدمات الصحية والطبية، بغض النظر عن قدرته على التسديد،

ويموجب كل فرد بالمساهمة في اكلاف الخدمات الطبية المؤقتة.. وللأفراد وارباب العمل المستفيدين الاكتتاب في ضمان تكميلي اضافي على الحد الأدنى الذي ستلتزم به المؤسسة العامة الوطنية المؤقتة.. وللأفراد وارباب العمل المستفيدين الاكتتاب في ضمان تكميلي اضافي على الحد الأدنى الذي ستلتزم به المؤسسة العامة الوطنية للصحة (N.H.S.S.):

ادارة واحدة (تحل محل الضمان الصحي، تعاونية الموظفين، لواء الجيش والاسعاف العام)، وكذلك خدمات صحية موحدة ضمن تعرفه استشفائية يحظر على المستشفيات مخالفتها، ومراقبة فعالة تستهدف تأمين الفعالية الكبرى للعلاج مقابل أقل كلفة ممكنة؛ وبذلك يتم تخفيف الهدر الناتج عن تعدد الاجهزة الادارية المنفذة من جهة وازدواجية الاستفادة من جهة ثانية، في الوقت الذي ستنتم فيه استفادة فئات عديدة كانت لا تزال محرومة من أية تغطية صحية؛ علماً ان التمويل سيتم عن طريق استمرارية مساهمة المضمونين وموظفي الدولة من جهة؛ والعمل على فرض رسوم متخصصة تنال نسبةً من فاتورة الكهرباء وغيرها من ناحية ثانية... فيتمثل، هنا، التضامن الاجتماعي في أبهى صورته ضمن ادارة واحدة هي المؤسسة الوطنية للضمان الاجتماعي الصحي.

مضى على هذا المشروع ما يزيد عن الاثني عشر عاماً دون تطبيق عملي له.. رغم انه يعبر بشكل واضح عن التضامن الاجتماعي في اوسع صورته؛ وقد كانت لمعالي وزير الصحة السابق الاستاذ مروان حمادة محاولة تُعتبر الخطوة الاولى على طريق تنفيذ مشروع الاستشفاء الموحد، إذ تم الاتفاق عام ١٩٩٣ على تقيّد جميع المستشفيات بتعرفة موحدة نتيجة استشفاء كل العاملين لديها من موظفي دولة، ومحتاجين للاسعاف العام، ومضمونين وعسكريين.

- وبرجعنا الى مشروع وزير العمل الأسبق الاستاذ عبد الله الامين الذي

تناول تعديل المواد الستة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي المتعلقة بتركيبة وصلاحيات كل من مجلس الادارة والمديرية العامة واللجنة الفنية في الصندوق بناحية خاصة (جريدة السفير تاريخ ١٩/١٠/١٩٩٢)؛ والمشروع الذي سبق وقدمته اللجنة الفنية في الصندوق (جريدة السفير، تاريخ ٥/١٠/١٩٩٢)، يمكننا ان نستخلص الاراء التطويرية التالية:

١ - ضرورة تحديد الشخصية المعنوية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

في نص القانون ذاته.. فالنص الحالي المعتمد منذ عام ١٩٦٣ هو ان الصندوق "مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي، وقد ترك التباساً لا بد من ازالته.. وهذا ما تنبّه اليه المشروع المذكور أعلاه فإعتبر الصندوق مؤسسة عامة.. وتبريراتنا على هذا الرأي تتمثل بما يلي:

حدد القانون اللبناني المؤسسة العامة في المادة الثانية من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (نظام المؤسسات العامة): "تعتبر المؤسسات عامة بمقتضى احكام هذا المرسوم المؤسسات العامة التي تتولى مرفقاً عاماً. وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري؛ ومن نص المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي يتبين ان الصندوق يدير مرفقاً عاماً (نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروعها)، بشكل مستقل، ويتمتع بالامتيازات الضرورية للقيام بالمهام التي أنيطت به من صلاحيات تقريرية وتنظيمية وزجرية، وامتيازات ديون وحق التنفيذ مباشرة لدى دوائر التنفيذ دون الرجوع الى المحكمة (المادة ٧٨ ضمان). وقد نصت المادة/٤٠ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧ على ابقاء الصندوق خاضعاً لقانون انشائه بالنظر لاعتبارات معينة تقضي بذلك؛ وهذا ما أقره الاجتهاد (إبداء رأي صادر في ٧١/٢/٢٠ بشخص رئيس هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل الملحق

بهيئة التشريع وذلك تعقيباً على ايداع وزير العمل رقم ٣/٤٧٨ تاريخ ٢٧/١/٧١ - قرار مجلس العمل التحكيمي بيروت - رقم ١١٤٦ تاريخ ٩/١١/٧١ - ورأي استشاري لديوان المحاسبة رقم ١٧٤ تاريخ ٤/١١/١٩٧١ - مجموعة ديوان المحاسبة الاستشارية لسنة ١٩٧١ ص/٢٥٨)..

فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة تتمتع ببعض الخصوصيات كعدم خضوعها للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة او لرقابة كل من التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية... من هنا ينبغي تعديل الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي فيذكر، صراحة بأن الصندوق "مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي"، وهذا ما تنبّه اليه المشتري الفرنسي فوصف الصناديق الوطنية الثلاثة (المرض، الشيخوخة، العائلة) بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاداري؛ وخضوع هذه المؤسسات العامة الادارية لقانوني الضمان الاجتماعي والعمل في امور كثيرة لا يعود الى طبيعة هذه المؤسسات بل الى قرار المشتري بذلك، والمشتري، كما نعلم، هو سيد نفسه طالما يتصرف ضمن مبادئ الدستور، مع اشارتنا الى ضرورة خضوع الصندوق للرقابة القضائية لديوان المحاسبة إضافة الى اجهزة الرقابة المذكورة (٤).

٢ - فيما يتعلق بمجلس الإدارة.

ان العدد الحالي لاعضاء مجلس الادارة في الصندوق هو ٢٦ عضواً (عشرة لكل من ممثلي اصحاب العمل والاجراء وستة اعضاء يمثلون الدولة). والنص المقترح هو تخفيض اعضاء المجلس الى تسعة اعضاء (٢ عن الدولة - ٤ عن الاجراء - ٣ عن اصحاب العمل).

وإذا علمنا بأن مجالس الادارة في الصناديق في فرنسا لا تزيد غالباً عن

خمس وعشرين عضواً لوجدنا ان العدد المقترح هو في محله..

وبنظرنا، وبالإضافة الى ما ذكر اعلاه، من المستحسن عدم اقتصار عضوية مجالس الادارة على ممثلي الدولة واصحاب العمل والاجراء فقط بل ان تتعدى هذا لتشمل فئات اخرى قد تتمثل للاستشارة والاستئناس برأيها، كالجمعيات العائلية، وذوي الكفاءات، ومستخدمي الصندوق نفسه.. ومن الأفضل ان يتساوى عدد ممثلي الاجراء واصحاب العمل في مجلس الادارة لأن العبرة في الاصلاحيات (٥) وليس بالعدد؛ وينبغي اشتراط الكفاءة العلمية والاجتماعية من اجل الترشيح لعضوية المجالس، مع ضرورة حصول المندوب على براءة ذمة من الضمان الاجتماعي كشرط ضروري لترشيحه ليكون عضواً في السلطة التقريرية للصندوق.

- ينبغي تحديد نصاباً لمجلس الادارة في جلساته، على ان يُشار الى اسقاط العضوية في حال الغياب غير المبرر ولا يكفي إعلام رئيس المجلس عن هذا الغياب.

- ان تدخلات الدولة، وخاصة من خلال سلطة الوصاية، التي نشهدها في مشروع التعديل المذكور اعلاه (المصادقة على انتخاب المندوب بمرسوم، حق الحكومة طلب ابدال مندوب بأخر عندما ترى موجباً لذلك، تكريس سقوط عضوية المندوب بقرار من وزير العمل، حلول وزير الوصاية محل مجلس الادارة المتقاعد عن اتخاذ القرار المناسب خلال المهلة المحددة قانوناً، التصديق على قرارات مجلس الادارة بما فيها تعيين المستخدمين في الفئتين الاولى والثانية، إلغاء القرارات غير الخاضعة للتصديق التي تتخذها اجهزة الصندوق والتي يُبْتَدَأُ أنها مخالفة للقانون او من شأنها الاخلال بالتوازن المالي للصندوق)، علماً انه لم يعد للمجلس الحق المطلق بتعيين المستخدمين في الفئتين الاولى والثانية، فأخضع هذا الحق لأصول معينة تتعلق بدورة الاعداد المهني، ولائحة المرشحين للترفيح بعد استشارة المدير

العام، ولرئيس هيئة التدقيق والاستشارات فيما يتعلق بمستخدميها)، ان هذه التدخلات يبررها، بنظرنا، الحرص على مؤسسة يَفِيدُ منها اكثر من ثلث اللبنانيين حالياً، وتتساعد نسبة تقديمتها بصورة أكبر من ارتفاع الدخل القومي، ولا يجوز ان تُستعمل هذه التدخلات من اجل عرقلة الاعمال.

- ان النص على ضرورة نشر جميع الانظمة والتعديلات عليها في الجريدة الرسمية، بعد اقترانها بمصادقة وزير الوصاية ونفاذها من تاريخ النشر، سيساعد دون شك على الاعلام الذي يجب ان يأخذ حيزاً كبيراً في الصندوق.

- اما عن المشاريع القانونية والنظامية، فالأفضل ان تعدّها امانة السر، نتيجة المعاشة اليومية للحاجات والمشاكل والنواقص في ظل التشريع والانظمة، وتحيلها لمجلس الادارة الذي يُنهي بالمصادقة عليها ورفعها الى مجلس الوزراء عن طريق وزير الوصاية.

٣- فيما يتعلق باللجنة الفنية.

طالما ان هذه اللجنة هي جهاز دائم في الصندوق، تتلخص مهامها بالتدقيق في عمليات وحسابات الصندوق وابداء الرأي في عمليات التوظيف وغيرها.. لذلك جاءت تسميتها الجديدة "هيئة التدقيق والاستشارات" منسجمة مع المهام المستحدثة للجنة الفنية.

٤ - في أمانة السر. ويرئسها مدير عام الصندوق.

نظراً لما يمثله منصب المدير العام، وما يسببه شغور هذا المنصب من فراغ، وتحسباً لساوى بدعة "التكليف" الاداري، اقترح المشروع المقدم من وزارة العمل استحداث رتبة "نائب مدير عام":

يساعد المدير العام ثلاثة موظفين برتبة نائب مدير عام (للمشؤون الادارية، المالية، ولشؤون التقديمات) على ان يؤمّن مهام المدير العام في حال غيابه لأي سبب كان، أو في حال شغور المركز، أحد نوابه وفق الافضلية التي تُحدد في نظام الصندوق الداخلي، على الا تتعدى مدة اشغال الوظيفة المذكورة ثلاثة اشهر يجري خلالها تعيين مدير عام جديد.

ويخضع المدير العام لسلطة المجلس التأديبي العام للموظفين، ويُحال اليه بمرسوم. مع الاشارة الى ان تعيين المستخدمين، خاصة في الفئات الثلاثة الاولى، والاصول المتبعة بشأنها (دورة اعداد، لائحة مرشحين) يعطي ضماناً اكثر للمستخدمين اذا ما أحسن تطبيقه، وروّعت فيه الكفاءات.

٥ - في ما يتعلق بالمعهد الوطني.

نص المشروع الذي تقدمت به وزارة العمل على انشاء "معهد وطني للضمان الاجتماعي" يحدد تنظيمه والشهادات التي يمنحها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل والتربية الوطنية...

- تتصف فكرة انشاء هذا المعهد، قياساً على معهد الدراسات الاجتماعية Institut d'études Sociales التابع لمنظمة العمل الدولية في جنيف، بأهمية بالغة، إذ ينبغي ان يضطلع بناحية خاصة بما يلي:

١ - إعداد برامج تثقيفية من اجل إعادة التأهيل المهني لجميع مستخدمي الصندوق، واطلاعهم على جميع المستجدات القانونية والتطبيقية في الداخل والخارج.

ب - تسليط الضوء على المعايير الدولية (الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية) المتعلقة بالضمان الاجتماعي بصورة خاصة، وعرض

الدراسات التفصيلية التي تناولتها.. والتعرّض لمشاكل الضمان الاجتماعي في بعض الدول العربية والاجنبية، ودراسة الطلوع المتبّعة وكيفية الاستفادة منها على ضوء الظروف الموضوعية العائدة للبنان.

ج - اعداد دراسات ثابتة (ملفات) ومستمرة (حلقات دراسية) تتوجه الى المسؤولين في الادارة، والتنظيمات المهنية لاصحاب العمل والاجراء.

د - إعداد منابر حوار Forums تضم الجمعيات المهنية من اصحاب عمل واجراء ودولة وصندوق ضمان اجتماعي، اضافةً الى مسؤولين عن جمعيات عائلية، مهنية، طبية.. الخ، لتكون البرلمان الصغير المعبر عن التضامن الوطني حيال مسائل الضمان الاجتماعي.

هـ - تكوين علاقات مستمرة داخلية (مع الجامعات ومراكز التعليم في المعاهد الفنية، وخاصة معاهد الطب لتطوير وتعميم تدريس مادة الضمان الاجتماعي لجهة صدق التعامل مع الصندوق، واستهداف الفعالية الكبرى بالنفقة الصغرى). وخارجية (مع كل من منظمة العمل الدولية OIT، والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي AISS في جنيف).

و - جلب النظر نحو مستجدات الضمان الاجتماعي، واعداد تقارير سنوية تصلح كمشاريع تطويرية للنظام القائم.

٦ - اللامركزية واللاحصرية.

واليوم ونحن نشهد مشاريع عديدة لهيكلية إدارية حديثة للضمان الاجتماعي، منها ما يُبقي على اللاحصرية وارتباط التنفيذ بالسلطة المركزية ومدرائها من خلال مكاتب اقليمية ومحلية مراقبة مركزياً وذات صلاحيات محددة، ومنها ما يطمح، على غرار الدول الاوروبية، ومنها فرنسا، في اعتماد اللامركزية

على ذلك، المطلوب تجهيز مؤسسات الضمان الاجتماعي بشكل يؤهلها للاجابة بسرعة في المكاتب الاقليمية والمحلية خاصة، ويكون ذلك بتنظيم اقسام المساعدة على الشرح Services d'assistance خاصة للمعاقين والاجانب، وتقنين نصوص الضمان الاجتماعي بأسلوب سهل ومفهوم، وانشاء هيئة توافقية للنزاع يحول قرارها الى سلطة قضائية مستقلة او هيئة تحكيمية او وسيط متفق عليه.

فالعلاقة السليمة مع الجمهور، ينبغي على ادارة الضمان الاجتماعي اعتمادها مهما كلفت باهظاً.. ولن يجدي نفعاً التفكير بالتوفير عن طريق طباعة النماذج على ورق عاتل، او تجميع معلومات مكثفة على صفحة واحدة وبأحرف صغيرة متراسة... فالحقيقة ان الضمان الاجتماعي بلغ مستوى كبيراً من النمو، بينما الجمهور يجهل أبسط احكامه.. وتتخلف المدارس عن الاشارة الى هذه المؤسسة الهامة التي تمثل، في بعض الحالات، ثلث الدخل الوطني... ففي نهاية دراستهم، لا يعرف الشباب اية معلومات عن الطريقة التي سيُعرف فيها ثلث دخل عملهم المستقبلي.

وحتى، في الجامعات، هناك تقصير عن دراسة الضمان الاجتماعي، حيث يهمل تدريس هذا الاخير كمادة مستقلة، بل تُلحق، اذا تسنى لها ذلك، بتدريس قانون العمل او التأمين التجاري، او المالية العامة او الاقتصاد..

عطفاً على ذلك، فإن إغفال الدراسة الجدية الجامعية للضمان الاجتماعي، يُهمل الأبحاث الجامعية في هذا الاطار؛ فبالمقارنة مع باقي المواد، لا يشكل الضمان الاجتماعي سوى نسبة ضئيلة من عدد الأبحاث والرسالات الجامعية؛ وكذلك من الأبحاث الأخرى المحدودة جداً في هذا الاطار... من هنا انعدام نسبي للمناقشات الجدية في الصحف حول الضمان الاجتماعي، إذ تبقى الأحاديث الصحفية عادية، وأحياناً تافهة، في هذا المضمار.. وفي المواضيع الاقتصادية

والامتداد الاداري عامودياً، فيصير الى المركزية في التخطيط واللامركزية في التنفيذ؛ بنظرنا، فإن اعتماد المركزية او اللامركزية موضوع يتعلق بسياسة الدولة ومدى قبولها لاستقلالية مكاتب الضمان الاجتماعي الاقليمية والمحلية، والظروف الموضوعية الديمغرافية، والاقتصادية والاجتماعية، وقدرة الجهاز المركزي على تطبيق اللامركزية، ذلك لأن اختيار هذه الاخيرة والفضل في تطبيقها يؤديان الى فوضى ادارية وتقنية تنعكس سلباً على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والفنية للدولة؛ وينبغي، عند اعتماد اللامركزية، اتباع خطوات مرحلية في هذا الاطار، يسبقها ويرافقها إعلام شامل، وتوفير العناصر الكفوة والكوادر القانونية والفنية وتدريبها على حسن التعامل مع اصحاب العلاقة وتسهيل اتصال مسؤولي المراكز، بالاجهزة الادارية المركزية او المسؤولة، عن طريق اعتماد مكننة العمل.

٧ - الاعلام.

الإعلام، بناحية خاصة، شيء ضروري ليتمكن المضمون من معرفة حقة في التقديمات، وموجباته في التمويل، والمحافظة على التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي؛ لأن جمهور المضمونين بحاجة لمعرفة ماذا ينتظرهم شخصياً من الضمان الاجتماعي. لذلك ينبغي الاجابة السريعة والسهلة، شفهيأ وخطياً عند الاقتضاء، على الاسئلة العديدة ومنها مثلاً:

- ما سيكون مقدار معاش الشيخوخة العائد لي عند بلوغ السن القانونية؟
ما هي التقديمات التي ستتوفر لزوجتي واولادي بعد وفاتي؟ كم اتقاضى عند عدم الشفاء، او في حال العجز لمدة طويلة؟... الخ..

ولا تكفي الاجابة على هذه الاسئلة باعطاء صاحب العلاقة كراساً يشرح بصورة عامة، أو يحيل على قوانين وانظمة لا يستطيع العامة فهمها.. إنما، إضافة

المطروحة، من السهل إبراز كلفة الضمان الاجتماعي كعبء، دون تسليط الضوء على الاعتبارات التي تخلقها تقديماته من تكافل وسلم اجتماعيين.. فالإنطباع السهل هو أن الضمان الاجتماعي يمتص الموارد ويجمد الرأسمال المنتج، إنما عمله، في الحقيقة هو إعادة توزيع المداخل، فيأخذ من العاملين ليعطي الذين تمنعهم اسبابٌ عديدة من العمل، ويقتطع من الأصحاء ليعطي ذوي الحاجة للعناية الطبية... الخ..

ولا يكفي الاعلام وإعطاء الحلول من قبل الحكومة وممثلي الاطراف الذين قد يكونون بعبيدين عن واقع هذه الاطراف، مما يضيف على آرائهم الطابع النظري... فالمطلوب تمثيل الجمعيات العائلية، ذوي الكفاءة، مستخدمي الضمان الاجتماعي وغيرهم، لإشراكهم في مداوات السلطة التقريرية؛ وتشجيع الدراسات والابحاث الجامعية التي ستبنى على احصائيات ومعايشات يومية؛ وتخصيص منح من اجل الدراسة في هذا الميدان...

قد يبدو ان المكنتة تساعد في هذا الاطار... إنما ما يُقَلق هو استمرار اخطاء البشر عالقَةً في تسجيلات هذه المكنتة... والجمهور، يريد ان يتعاطى مع بشرٍ وليس مع معلومات جامدة.

فباستطاعة اجهزة الضمان الاجتماعي اتخاذ الاجراءات الكفيلة لإنشاء علاقات عمل وطيدة مع اجهزة الاعلام (les médias) ، واعطائها المادة الصالحة المتناسبة مع زبائن وقراء الجرائد والمجلات وطبيعة برامج التلفزيون على انواعها. وقد يُصار الى تمويلٍ مشتركٍ لمكتب مركزي للاعلام يُحوّل هذه المهام (٦).

وبصدد المركزية واللامركزية في التعامل الاداري في الضمان الاجتماعي، ومع اشارتنا الى مزايا اللامركزية المتمثلة بالتخفيف عن اعباء السلطة المركزية،

وإعطاء الوحدات الفرعية سلطات تفريرية لها، وتحميلها مسؤولية ذلك، توكيافاً للاسراع في تلبية تقديمات المضمون الذي يُعتبر الهدف الاساسي من انشاء انظمة الضمان الاجتماعي؛ إلا ان هذه اللامركزية تستوجب وضع ضوابط واسس واضحة تُعتبر ضماناتٍ لتحقيق نجاحها، واهم ذلك يتمثل في تحديد القواعد القانونية والتعليمات الادارية التي يتوجب الالتزام بها بصورة واضحة من قبل الوحدات اللامركزية، وان يصار الى المراقبة الدورية على المكاتب والصناديق الاقليمية والمحلية من قبل المركز وذلك عن طريق زيارات دورية، ولقاءات مستمرة وفرض تقديم تقارير شاملة في هذا الاطار.

وينبغي، بنظرنا، عند اعتماد اللامركزية في العمل الاداري، اتباع خطوات مرحلية يسبقها ويرافقها إعلامٌ شامل، وتوفير العناصر الكفؤة، والكوادر القانونية والفنية اللازمة، وتدريبها على حسن التعامل مع اصحاب العلاقة، وتعزيز مكنتة العمل لتسهيل الاتصال..

وسواء تم اتباع اللامركزية او اللاحصرية، يبقى للمكاتب الفرعية او المحلية صلاحيات واسعة في التعاطي مع المضمونين واصحاب العمل؛ وخاصة لجهة تسجيل المضمونين وتحقيق هويتهم؛ او استلام طلبات التسجيل واحالتها الى المركز الرئيسي الذي يعالجها ويحفظها في سجلاته المركزية، ويحوّل نسخاً عنها الى الفروع للتعاطي مع اصحاب العلاقة على اساسها؛ ويتوجب هنا التنسيق منعاً لازدواجية الارقام.

- اضافة على ذلك، قد تطلب بعض انظمة الضمان الاجتماعي صورة للمضمون تلصقها على بطاقة الضمان الاجتماعي الخاصة به، وقد تُدَوّن على البطاقة معلومات عن الاجر ودورته.

- يخصص لكل مضمون رقم ضمان لا يتغير طيلة حياته العملية، ولا يتكرر لغيره... وتتبع الأرقام النظام التسلسلي، وتحفظ وفقاً لأصول خاصة... ويتم تسجيل المضمون عادة على أساس تاريخ ولادتهم.

الرقم التسلسلي	تاريخ الولادة
----------------	---------------

- تلتصق على بطاقة المضمون، عادة، صورته، وتوضع عليها بصماته لإثبات الهوية ومنع التحايل... وقد يصدر كتيب تسجيل، بدلاً من بطاقة التسجيل، يصلح لتدوين عليه تواريخ بدء وترك العمل، وللحصول على المعاشات فيما بعد، وكذلك على تعويض الدفعة الواحدة عند الاقتضاء.

- عند اختيار الرقم يجب أن لا يكون كبيراً ليسهل تداوله بواسطة صاحب العمل والمضمون؛ وأن أي نظام للأرقام يجب أن يصمم بحيث يسمح بالتوسع مستقبلاً في عدد المضمونين، خاصة عند اعتماد المرحلة في التطبيق (بشرياً، جغرافياً، أو حسب الفروع المطبقة أو القطاعات الانتاجية).

- يتوجب كذلك إعداد نظام واضح للتسجيل حيث يتم الاعلام بالعمل وتركه وبكافة التغييرات الطارئة على حالة المضمون الاجتماعية، أو لناحية الاجر... وعلى الدولة أن تساعد المنظمات المهنية والعمالية للاعلام في هذا الإطار، وعلى الضمان الاجتماعي أن يعزز التفقيش الميداني وفرض العقوبات المادية والمعنوية من أجل الحد من التخلف عن هذه الموجبات، وأن يستعين بالاجهزة الالكترونية والفنية اللازمة لحفظ التسجيل والتنسيق بين المكاتب الاقليمية، الفرعية والمحلية من جهة، والمركز الرئيسي من جهة ثانية.

- وبالنسبة لتسجيل صاحب العمل، فإن عملية تحقيق شخصية صاحب العمل وتسجيله لا تشوبها صعوبات تذكر: فصاحب العمل يمثل غالباً مؤسسة أو هيئة يتطلب انشاؤها موافقة رسمية (شركة، مؤسسة تجارية، سجل تجاري)، وبواسطة جهات حكومية عامة تقوم بتسجيل اصحاب العمل والاشراف على مزاولتهم لنشاطهم، على أن تضاف الى استمارة التصريح المستندات الثبوتية اللازمة.. لا تسجل المؤسسة الا اذا استخدمت اجراء، ورقم تسجيلها يتضمن ثلاث خانات بوجه عام احداها للرمز الجغرافي، والثانية لرمز النشاط والثالثة للرقم التسلسلي.

الرقم التسلسلي	رمز النشاط	الرمز الجغرافي
----------------	------------	----------------

٨- أهمية توفر البيانات الاحصائية والدراسات الاكتوارية.

رغم صعوبة الحصول على بيانات احصائية دقيقة في دول العالم الثالث، فهذا لا يمنع من المحاولة حسب الامكانيات المتوفرة، كي لا يصار الى استيراد انظمة جاهزة من الخارج لا تنطبق على الواقع الحالي.

ان علم الضمان الاجتماعي، كباقي العلوم الاقتصادية والاجتماعية، يرتكز على اسس وقواعد توجب تحقيق التوازن بين التقديرات التي يمنحها نظام الضمان الاجتماعي وبين الموارد التي يُجيبها أو تُخصّص لحسابه؛ وهذا ما يوجب، للوصول اليه، القيام بحسابات رياضية (اكتوارية) يقوم بها خبراء اکتواريون؛ إن هذا التوازن ليس مالياً فحسب، انما هو توازن اقتصادي واجتماعي.

والخبير الاكتواري لا يملك معطيات جاهزة تصلح لكل دولة ولكل زمان، إنما

تكلفة تعويض المرض والامومة				
الصناعة	التجارة	الزراعة	باقي المضمونين	
				عدد ايام العجز متوسط الاجور الكلفة المقدرة

يتطلب، قبل إعطاء أية توصية من قبله، الحصول على بيانات احصائية دقيقة، خاصة عن ميدان التطبيق، اي الفئات التي سيطبق عليها النظام المرتقب، فيرتكز على هذه البيانات ليبنى عليها التقديرات العائدة للنفقات الخاصة بالضمان الاجتماعي، ليتسنى بعدها التوجه الى تأمين الايرادات الكفيلة بتغطية هذه النفقات. وطريقة تقدير النفقات والالتزامات المذكورة اعلاه تختلف تبعاً لنوع التقديمات:

١ - ففي التقديمات القصيرة الاجل، (العجز المؤقت في حالات المرض والامومة واصابات العمل مثلاً..).

تحدد الأعباء استناداً الى إحصائيات تتوجه الى ما يلي:

- معدل الاصابات، ومعدل الحالات المرضية، وحالات الامومة.

- متوسط عدد ايام العجز عن العمل بسبب المرض او الاصابة.

- متوسط كلفة العلاج للفرد.

- متوسط كلفة تعويض المرض والاصابة استناداً لمتوسطات الاجور.

معدل عدد الاصابات					
الصناعة	التجارة	الزراعة	باقي المجتمع (٢)	باقي المضمونين	
					المرض (١) الامومة اصابات عمل

(١) يلاحظ بأن الإصابة تزداد لدى المسنين (عدد الاصابات).

(٢) عند اعتماد الشمولية في ضمان المرض والامومة.

من أجل تحديد هذه الأعباء، ينبغي تأمين بيانات احصائية دقيقة عن هذه العناصر للتمكن من تقدير الكلفة الاجمالية للعلاج في حالات المرض والامومة واصابات العمل، وتقدير الكلفة الاجمالية للتعويض اليومي المستحق خلال فترة العجز في الحالات المذكورة اعلاه.

- بعد تحديد الأعباء، نستطيع تقدير النسبة المئوية من الاشتراكات الضرورية اللازمة لتمويل النظام؛ (وإذا كان التوجه نحو الطريقة الاجتماعية، تقدّر المصاريف، وبالمقابل، يقدر نوع ونسبة الضرائب او الرسوم المتخصصة الكفيلة بتغطية هذه

كلفة العناية الطبية			
العدد (١)	متوسط كلفة العلاج للفرد	الكلفة الاجمالية	
			مرض امومة اصابة عمل

(١) يراجع جدول معدل الاصابات اناها.

المصاريف)... علماً أن هذه الدراسة المالية للواردات يجب أن تلاحظ نفقات الأعباء الإدارية (المصاريف الإدارية) ووجود الاحتياطي اللازم لمواجهة التغيرات غير المتوقعة مستقبلاً.

ب - وفي التقديمات الطويلة الأجل (كتأمين الشخيخة والعجز والوفاة مثلاً...).

تحدد الأعباء استناداً إلى حسابات اكتوارية تتوجه إلى ما يلي:

- تحديد احتمالات وقوع العجز والوفاة.

- تحديد احتمالات الشخيخة استناداً لسجلات الأحوال الشخصية.

٩ - الأسباب التبريرية لمشاريع تعديل الهيكلية الإدارية.

لا بد لنا في هذا الإطار من الإشارة إلى أن أي مشروع للتعديل القانوني عامةً، ولتعديل الهيكلية الإدارية للضمان الاجتماعي خاصةً، يجب أن يتصدّره نكراً للأسباب التبريرية التي أدت إلى التعديل والشكل المطروح به، حيث نورد المشاكل والمصاعب التي رافقت استمرار الهيكلية الإدارية السابقة على صعيد العمل الإداري، وكذلك على صعيد أصحاب العلاقة ومراقبة الدولة، ثم نورد التصورات المستقبلية، التي نرى بأنها ستساعد على إيجاد الحلول اللازمة؛ مركزين، بناحية عامة، على أهمية التنظيم في العمل الإداري إن لناحية تكوين الجهاز الإداري (إحداث الوظائف، تحديدها، تصنيفها، تقييمها وشغلها) أو لناحية تكوين الوحدات الإدارية (وحدات رئيسية تنفيذية، وحدات فنية مساعدة، وحدات استشارية، وحدات الخبراء والمستشارين)، أو لناحية التسلسل الإداري والتنسيق بين الوحدات الإدارية (من هنا ضرورة وجود أجهزة تساعد في هذا التنسيق)، أو لناحية الرقابة، أو الدور الكبير للإعلام.

والمطلوب قبل كل شيء تخفيف نسبة الكلفة الإدارية عن طريق توحيد الوحدات القيادية وصولاً إلى الفعالية الكبرى بالكلفة الصغرى.

وقد يبدو مفيداً إستحداث رتبة أولى في الفئة الأولى من الملاك الإداري، يُعين فيها رؤساء بعض المديرات بوظيفة مدير عام مساعد، ليقوم المدير العام باستشارتهم الدورية في الأمور التنفيذية العائدة إليه.

مع التركيز في هذا الإطار على دور الأجهزة الرئيسية والإقليمية في التخطيط والمتابعة والتعزيز للدور الصحي والاجتماعي (وقاية، رعاية اجتماعية، تحقيقات اجتماعية) وتعزيز دور الإعلام.

وكي يُصار إلى ضبط الأوضاع المالية والإدارية بالشكل السليم، لا بد من إنشاء أجهزة مستقلة ومرتبطة مباشرةً بالمدير العام، يكون من مهامها مراقبة عمل المفتشين على المؤسسات، والتفتيش الإداري والأطباء المراقبين (عن طريق استحداث مديرية التفتيش المعاكس، ومديرية التفتيش الطبي)..

كل ذلك لأن على الجهاز الإداري للتأمينات الاجتماعية مسؤوليات عديدة تجاه المضمونين (إتباع وسائل الإعلام الصحيح الشامل والمبسط، توحيد المعاملات وتحقيق المساواة في التعامل في ظل القانون، السرعة في أداء التقديمات، الاحتفاظ بسجلات دقيقة وممكنة يسهل الرجوع إليها)، وتجاه نظام الضمان الاجتماعي نفسه (التخطيط للمستقبل ووضع الأبحاث والتوصيات من خلال الاحتكاك المستمر مع أصحاب العلاقة)، وتجاه السلطة العامة (توفير البيانات الإحصائية المتعلقة بالأجراء والأجور وأصابات العمل وضرورة التدريب، والعمل على التنسيق المستمر مع الأجهزة الرسمية) وتجاه المستخدمين في أمانة السر (المشاركة في الخبرات وتبادل الرأي، وتمثيل المستخدمين في مجلس الإدارة

بصورة استشارية، وتشكيل الجهاز الأعلى للتأمينات الاجتماعية، والعمل على إعادة تأهيل المستخدمين).

هوامش الباب الأول

هوامش الباب الأول الفصل الأول

(١) م/٥٤ من قانون العمل: "إلى أن يُسنَّ تشريع الضمان الإجتماعي على رب العمل أن يدفع للأجير..."

(٢) د. عامر عبد الملك: "الموجز في قانون الضمان الإجتماعي جينكوم ١٩٨٨ ص/١٨ -

١٩

convention N° 24 (article 6) et conv. 25 (art.6) (*)

"l'assurance - Maladie droit être gérée par les institutions autonomes placées sous le contrôle administratif et financier des pouvoirs publics et ne poursuivent aucun but Lucratif. Les institutions issues de l'initiative privée doivent être l'objet d'une reconnaisane spéciale des pouvoirs publics"

"les assurés doivent être appelés à participer à la gestion des institutions autonomes d'assurance, dans les conditions déterminées par la législation nationale.

" Toutefois la gestion de l'assurance - Maladie peut être assumée directement par l'État lorsque et aussi longtemps que la gestion par des institutions autonomes est rendue difficile ou impossible ou inappropriée en raison des conditions nationales, et notamment de l'insuffisance de développement des organisations profisionnelles d'employeurs et de travailleurs.

Convention N° 102 (art-72): lorsque l'administration, n'est, pas assurée par une institution réglémentée par les administrations publiques ou par un département gouverne mental.. des représentants des personnes protégées doivent participer á l'administration la législation peut aussi prévoir la participation des représentants des employeurs et des autorités publiques..."

Convention N° 128 (art 35 et 36) "Tout membre doit assumer une responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations..."

de faire examiner par l'autorité compétente toute réclamation visant le refus des soins médicaux ou la qualité des soins médicaux reçus .

3 - lorsque les requêtes sont portées devant des tribunaux spécialement établis pour traiter les questions de s.s. et au sein des quels les personnes protégées sont représentées, le droit d'appel peut n'être pas accordé.

(٨) مثلاً: الأرجنتين، البرازيل، كولومبيا، كويا، هنغاريا، العراق، المغرب، المكسيك،

انكلترا، تركيا..

(٩) مثلاً: فنلنده، نيوزيلنده، انكلترا والسويد..

(١٠) مثلاً: بلجيكا، لبنان.

(١١) مثلاً الأرجنتين.

(١٢) مثلاً: المكسيك.

(١٣) الإمارات العربية المتحدة.

(١٤) الإتحاد السوفياتي سابقاً.

"conventions et recommandations de l'OIT sur la sécurité sociale" document préparé par le département de la s.s. Genève 1992 p./15.

الفصل الثالث

Ives saint-jours: "le système Français de protection sociale" (١)

Futuribles, oct - Nov 1985 pp 105-118.

J.J. Dupeyroux: "droit de la sécurité sociale" D. 1993. p/ (٢)
234 et s.

Ives saint-jours: "le système Français de protection sociale" (٣)
op. cité p/109.

J.J. Dupeyroux: "Droit de la s.s." 1993. D. pp 226 ets. (٤)

L. 231-1 et s. (*)

(٥) إن باقي المنازعات المتعلقة بالأعمال النظامية فهي من صلاحية القضاء الإداري سواء

توجه النزاع الى المؤسسة العامة الوطنية او المحلية.

prof. Dr. Danny pieters "introduction au droit de la sécurité (٦)

"Tout membre doit assumer une responsabilité générale pour la bonne administration des institutions et services..."

Dr. Danny pieters "Introduction au droit de la sécurité sociale des pays de la communauté européenne" Brussel 11/7/1990. pp 99 - 118.

- "la sécurité sociale à l'horizon 2000" BIT. 1984.

- "Introduction à la sécurité sociale" BIT 1992.

(٣) الاتفاقية رقم ١٤٤ (التوصية رقم ١٥٢) المتعلقة بالمشاورات الثلاثية المخصصة

لتعزيز تنفيذ المعايير الدولية للعمل.

الفصل الثاني

Michel voirin "l'organisation - administrative de la s.s." 1991. (١)

BIT. Genève. p. 90.

réclamation au sujet de l'application d'une convention (٢)

Michel voirin: op. cité. page 95 (٣)

Creutz, H.: "la sécurité sociale en Autriche" Revue interna- (٤)

tionale de la s.s. 1/1966, p. 35

Michel voirin, "l'organisation administrative de la sécurité (٥)

sociale" BIT 1991 p/143

(٦) وزارة التأمينات الإجتماعية (مصر) - وزارة العمل والضمان الإجتماعي (الجزائر) -

وزارة الشؤون الإجتماعية (تونس).

(٧) م/٧٠ من الاتفاقية رقم ١٠٢، م/٢٣ من الاتفاقية رقم ١٢١ (طوارئ العمل والأمراض

المهنية)، م/٢٤ من الاتفاقية رقم ١٢٨، م/٢٩ من الاتفاقية رقم ١٣٠ (تقديمات المرض)، م/٢٧ من

الاتفاقية ١٦٨.

article 70 de la convention 102/52: 1- tout requérant doit avoir le droit de former appel en cas de refus de la prestation ou de contestation sur sa qualité ou sa quantité .

2 - lorsque dans l'application de la présente convention, l'administration des soins médicaux est confiée à un département gouvernemental responsable devant un parlement, le droit d'appel prévu au paragraphe 1 du présent article peut être remplacé par le droit

cantonale وعدة صناديق مهنية.

(٦) القسم الرئيسي لتأمين المرض والطوارئ وهو يمارس كل الصلاحيات المعطاة له قانوناً والمفوضّة له من قبل ال OFAS. في موضوع المرض والطوارئ ويمارس، باسم ال OFAS الرقابة على صناديق المقاصة واللجان والمكاتب.
(٧) تعتبر شعبة تأمين المرض جهاز الاتصال بين ال OFAS وصناديق المرض المعترف بها (تراقب الأنظمة والعقود الجماعية وإعادة التأمين في صناديق المرض، وتوجه المذكرات والتعليمات المناسبة لها).

(٨) إن إدارة القسم الرئيسي للشيوخة وأصحاب الحق والعجز تتم لامركزياً، بواسطة عدة صناديق مقاصة (104)، يضاف إليها ٢٧ لجنة لتأمين العجز (تحديد نسبة من أجل منحة) و١٣ مكتباً إقليمياً متخصصاً في إعادة التأهيل وتوظيف العاجزين.
(٩) قسم التنظيم هو جهاز يربط ال OFAS بكل المؤسسات المخوكة تنظيم وإدارة ال OFAS (صناديق المقاصة ومكاتب المراجعة فيها في AVS، والمكاتب واللجان في AI) وباقي المؤسسات العامة والخاصة لمساعدة العاجزين.

الفصل السادس

(١) لمزيد من التفاصيل يراجع: د. عامر عبد الملك: "التأمينات الإجتماعية في الدول العربية" - دار العلم للملايين - نوفمبر ١٩٩٠ ص ٥٩ - ١٠٢.
(* قبل حزيران ١٩٩٤ كان الضمان الإجتماعي في مصر تديره مؤسستان منفصلتان: الهيئة الوطنية العامة للضمان الإجتماعي والهيئة العامة للتأمين والمعاشات المكلفة بإدارة الضمان الإجتماعي في القطاع العام. منذ حزيران ١٩٩٤ حل محل الهيئتين المذكورتين أعلاه هيئة واحدة هي الهيئة الوطنية للتأمين الإجتماعي (l'organisation nat. de l'ass. soc.).. لهذه الهيئة موازنتها الخاصة المميزة عن موازنة الدولة، ويرأسها وزير التأمين الإجتماعي (Loi N° 207/1994 - tendances en s.s. - AISS. 1/95.p/1)Æ
(٢) سعد الدين مصطفى «دراسة مقدمة الى المؤتمر الافريقي السادس للتأمين الاجتماعي»، القاهرة، بين ١٦ و ٢١ أكتوبر ١٩٧٨ (م.ع.ع. عدد ١٢ ديسمبر ١٩٧٨، ص/١٤٤ وما يليها).
(٣) عقدت الحلقة في حزيران ١٩٨٧ في فندق عمرة في عمان/الاردن.

sociale des pays de la CE" Brussel 1990 p/99-101.

comité interministériel de coordination (٧)
l'inspection générale des affaires sociales (٨)
comités départementaux de vérification des comptes (٩)
commissions départementales des chefs de service financiers (١٠)
centre national d'études supérieures de sécurité sociale (١١)

الفصل الرابع

Michel voirin "l'organisation administrative de la sécurité (١)
sociale" op. cité. p. 157 - 156.
Michel voirin. "l'organisation administrative de la s.s." op. (٢)
cité. p. 170 - 171.

الفصل الخامس

Adelrich Schuler - (Directeur de l'office fédéral des ass. (١)
soc. suisses) "l'organisation, le rôle et les tâches de l'office fédéral des
ass. soc. suisses." Bulletin 21/78 de l'association vaudoise des
employés d'ass. sociales, Lausanne (suisse). pp 225 - 234.

(٢) يوجد حوالي ٦.٩ مليوناً من المقيمين في سويسرا، بينهم ٨ ١٥٪ من الأجانب:
٥١.٨٪ من المقيمين هم من العاملين، ٦٠٪ منهم يعملون في الصناعة، ونسبة البطالة حوالي ٢٪ فقط.

la section questions hospitalières (٣)

la section assurances - accidents. (٤)

(٥) تقوم صناديق المقاصة، ومنها صندوق مقاصة جنيف c. de compensation genevoise، بعملية الاستثمار، وتؤمن موارد كل صندوق، وترسل الصناديق حساباتها الى صناديق المقاصة.. (فالصناديق أقسام مستقلة ادارياً) .. إذ لكل مقاطعة صندوق

الباب الثاني

تقديمات الضمان الاجتماعي

في ضوء

المعايير الدولية

والاقليمية والتطبيقات

**Prestations de la sécurité sociale
à la lueur des normes
internationales et régionales
et de la pratique**

- (٤) مثلاً: استراليا، كندا، قبرص، الولايات المتحدة، ايرلندا، نيوزيلندا، المملكة المتحدة.
(٥) مثلاً: الجزائر، بوليفيا، الكاميرون، ساحل العاج، العراق، مالي، المكسيك، تركيا، فنزويلا...
(٦) مثلاً: ألمانيا، الأرجنتين، النمسا، فنلندا، اللكسمبورغ، النرويج، هولندا، سويسرا..
(٧) مثلاً: فرنسا، باكستان، السنغال، تشيكوسلوفاكيا..

الفصل السابع

- (١) دستور ١٩٩٠ على أثر اتفاق الطائف عام ١٩٨٩.
(٢) الاستاذ وديع عقل (رئيس اللجنة الفنية السابق في الضمان الإجتماعي): تقرير مرفوع لمجلس الإدارة ٩٣/٦ ص/٢٥.
J.J. Dupeyroux: "droit de la sécurité sociale" - Dalloz. 1993. p 245 et s/p 569 et s.
- la sécurité sociale à l'horizon 2000 - BIT 1984.
(٣) د. عامر عبد الملك: "الضمان الإجتماعي بين الاستفادة والتكليف" مطابع فغالي - ١٩٨٥ ص ١١٧ - ١١٩.
(٤) أشار مشروع التعديل الذي تقدمت به وزارة العمل، الى الرقابة الإدارية المُسبقة والمؤخرة لديوان المحاسبة، ويرأينا يجب خضوع الصندوق لرقابة الديوان الإدارية والقضائية على السواء.
(٥) فالاتفاقية رقم ١٤٤ والتوصية رقم ٧٦/١٥٢ الصادرتان عن منظمة العمل الدولية نصت على موجب تعاون الاطراف الثلاثة في مجلس الإدارة للإضطلاع بموجب إعداد وتطبيق جميع الإجراءات التشريعية الأيلة الى تنفيذ الاتفاقيات والتوصيات الدولية من خلال تنفيذ المهام الموكلة اليها في التشريع المحلي.
"la sécurité sociale à l'horizon 2000 1985 p 83-95 (٦)

الفصل الأول

تقرير بيفردج والضمان الاجتماعي

على الديمقراطية ان تتحرر من الحاجة وتصل الى الحرية الحقيقية.. وهذا يتطلب الجرأة، الايمان والشعور بالوحدة الوطنية (١)...

ينبغي التسلح بالشجاعة من اجل مواجهة الصعوبات وتخطيها، والايمان بالمستقبل ومثل العدالة والحرية، تلك المثل التي ضحى اجدادنا حياتهم من اجلها، والشعور بالوحدة الوطنية لتكون فوق المصالح الفردية الخاصة بطبقة او فئة اجتماعية (٢)...

هذا ما جاء في تقرير وليم بيفردج الذي نُشر في ٢ ديسمبر ١٩٤٢ من قبل حكومة المملكة المتحدة، وكان بعنوان: "Social insurance and Allied services" (l'ass. sociale et les services connexes)

وعُرض، مؤخراً، في مؤتمر دولي للعمل، عن تأثير كل من بيفردج وبسمارك في الضمان الاجتماعي، ابتداءً عمله في الفترة (من ٢٧ الى ٣٠ سبتمبر ١٩٩٢ في جامعة (D'york) بمشاركة الـ AISS و/٤٥٠/ مشتركاً؛ وخلال ٢٣/ جلسة

المبادئ العامة

- تقرير وليم بيفردج وتأثيره على المفهوم البسماركي.
- تطبيقات دول المجموعة الاوروبية بين التقليد والتطور.
- المعايير الدولية لمنظمة العمل الدولية في موضوع الضمان الاجتماعي.
- تأثير الإتفاقيات والتوصيات الدولية على تقديمات الضمان الاجتماعي.
- الحماية الاجتماعية العربية على ضوء المواثيق الدولية والعربية.

عمل / Sessions du T. / واربعة جلسات عامة Séances plenières / قُدمت
ونُوقشت مئات التقارير وتم الوصول الى المعلومات والنتائج التالية:

● المبحث الأول: المواضيع الاساسية لتقرير بيفردج.

أولاً: الشمولية - يتوجب على الضمان الاجتماعي ان يشمل كل السكان.
ثانياً: الوحدة - باستطاعتنا تحقيق الاقتصاد في النفقات، والعدالة
الكبرى، بتجميع وتوحيد صناديق الضمان الاجتماعي.

ثالثاً: العناية الطبية - لكل المواطنين الحق بالعناية الطبية (مبدأ مطبق
حالياً في البلاد الاسكندنافية، وخمس دول من الدول الاثني عشر في المجموعة
الاوربية).

رابعاً: سياسة الاستخدام - يتوجب اتباع سياسة استخدام ناشطة
للحد من البطالة.

خامساً: الحد الأدنى - انشاء الحد الأدنى من التقديمات للجميع (مبدأ
تبناه الميثاق الاجتماعي للمجموعة الاوربية) وقد كانت التوصية الأهم هي في جعل
التقديمات، كما الاشتراكات "مقطوعة ... فقد أمل التقرير ان تُعطى حرية التصرف
الممكنة للمبادرة الفردية فيما يتخطى ما اعتبره بيفردج الحد الأدنى
الغذائي Minimum vital ؛ وفعالية الضمان الاجتماعي، حسب بيفردج، يجب
ان تقاس بقدرته على تقليص الفقر وليس في قدرته على الحفاظ على مستوى عيش
الاجراء.

● المبحث الثاني: الخطوط العريضة للتقرير.

ويهمنا في هذا الاطار التذكير بالخطوط العريضة لتقرير وليم بيفردج،

والخطوات التاريخية الاساسية للضمان الاجتماعي:

المطلب الاول: في انكلترا.

استهدف السير وليم بيفردج، في تقريره عام ١٩٤٢ الى الحكومة البريطانية،
تحقيق اسس مدرسة جديدة للضمان الاجتماعي؛ إذ تضمن هذا التقرير المبادئ
الاساسية التالية:

أولاً: توحيد النظام:

- هيئة واحدة تتولى ادارة النظام الجديد (وزارة الضمان الاجتماعي).
- التأمين ضد كل المخاطر باشتراك واحد، وبطاقة واحدة All Benefits
in the Form of one stamps on a single document

ثانياً: توسيع وشمولية نطاق الضمان الاجتماعي:

- عدم حصر نطاق الضمان الاجتماعي في العمل التَّبَعِي، وتوسيعه ليشمل
قطاع العمل المستقل، اصحاب الحرف، التجار، المُلاك، اصحاب المهن الحرة، والى
كل من يعتمد على عمله كمصدر رزق.

- توسيع تقديمات النظام ليشمل اكبر عدد ممكن من المخاطر.
- رفع قيمة التعويضات، وإلغاء كل تحديد للمدة التي يُمنح خلالها تعويض
المرض والبطالة.

- تعميم التمويل عن طريق الضريبة، ونظام للتأمين القومي تنظّمه الدولة،
ويتم تمويله عن طريق اشتراكات موحدة يساهم في دفعها الافراد.

رابعاً: المواثيق الدولية الصادرة عن منظمة العمل الدولية:
وخاصة الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ المتعلقة بالحد الأدنى الواجب تطبيقه من الدول
الاعضاء في المنظمة.

ثالثاً: على صعيد الاستخدام الكامل:

- توفير العمل لكل قادر عليه وراغب فيه.

- ضمان القدرة على العمل.

- ضمان اجر كافٍ لمعيشة الاجر وعائلته.

وهكذا، ربط بيفردج بين الضمان الاجتماعي والحاجة، وركز على ضرورة
ضمان الحد الأدنى من المعيشة اللائقة^(٣).

المطلب الثاني: دولياً: تظهر الخطوات الاساسية التالية.

اولاً: ميثاق الاطلنطي في ١٢/٨/١٩٤١: La Charte de l'Atlantique
(بين روزفلت وتشرشل): - إرتكز هذا المبدأ على "ضرورة التعاون
بين جميع الدول في المجال الاقتصادي لتحسين شروط العمل، ورفع مستوى الحياة
الاقتصادية، وتوفير الضمان الاجتماعي للجميع".

ثانياً: ميثاق فيلادلفيا: Déclaration de Philadelphie

في ١٠/٥/١٩٤٤.

وقواعد هذا الميثاق "التعاون الدولي المستمر والمتناسق لمحاربة العوز..
ولجميع الناس الحق بالحياة المادية الكريمة في ظل نظام يضمن الامن الاقتصادي
للناس كافة".

ثالثاً: الاعلان العالمي لحقوق الانسان في ١٠/١٢/١٩٤٨

(déclaration universelle des droits de l'homme).

الفصل الثاني

تطبيقات دول المجموعة الأوروبية بالنسبة للضمان الاجتماعي

● المبحث الاول: دول المجموعة الأوروبية بين التقليد والتطوير.

- ١ - لا تتمايز دول المجموعة الأوروبية فقط بإتساع الحماية الاجتماعية، بل تختلف، أيضاً، بالمبادئ التي يستند تنظيم الضمان الاجتماعي إليها.
- ٢ - هناك اختلاف في هذه الدول بين التقليد البسماركي الذي يتناسب فيه حق كل اجير مع الاشتراكات المسددة لصالحه؛ والمفهوم البفردجي المستند الى نظام عام للضمان الاجتماعي يُغطي مجموع سكان البلد.
- ٣ - إنما تم الوصول، حديثاً، الى توافق Compromis :
- أ - فالمفهوم البسماركي تطور نحو تبني الحد الأدنى للحماية، واعطاء تقديرات عائلية وعناية طبية دون شرط الاشتراكات.
- ب - بينما مفهوم نظرية بيفردج تطور بدوره نحو تبني تأمينات تكميلية، واسعاف اجتماعي لإكمال الحد الأدنى الغذائي، للوصول الى دعم

● المبحث الثاني:

توزيع تقديرات الحماية الاجتماعية في البلدان الأوروبية.

(للعام ١٩٩٠)

السكن ومختلف التقديرات الأخرى %	البطالة %	العائلة والأمومة %	الشيخوخة %	الصحة %	البلد
٣.٦	٦.٢	٨.٠	٤٢.٣٠	٣٩.٣٠	ألمانيا
١.١	١١.٥٠	٩.٠	٤٣.٤٠	٣٥.٠٠	بلجيكا
٦.٣	١٤.٩٠	١٢.١٠	٣٧.١٠	٢٩.٦٠	الدانمارك
٠.٩	١٣.٩٠	١.٦	٤٦.٥٠	٣٧.١٠	إسبانيا
٢.٩	٦.٦	٩.٩	٤٤.٨٠	٣٤.٨٠	فرنسا
٨.٦	٣.٢	١.٩	٥٨.٣٠	٢٨.٠٠	اليونان
٥.٧	١٤.٦٠	١٢.٧٠	٣١.٦٠	٣٥.٤٠	أيرلندا
٠.١	١.٧	٤.٤	٦٠.٥٠	٣٣.٣٠	إيطاليا
١.٣	٠.٨	١١.٢٠	٤٦.٩٠	٣٩.٨٠	لوكسمبورغ
٤.٤	٨.٦	٤.٥	٣٥.٥٠	٤٧.٠٠	هولندا
٣.٧	٢.٧	٦.٧	٤٢.٦٠	٤٤.٣٠	البرتغال
٦.٥	٦.٣	١١.١٠	٤٣.٤٠	٣٢.٧٠	بريطانيا

ملاحظات:

- ان اكبر نسبة من تقديرات الضمان الاجتماعي تعود للشيخوخة حيث تتخطى هذه النسبة ٦٠٪ في إيطاليا و ٥٨٪ في اليونان (زيادة الأمل في الحياة).
- تلي مصاريف الشيخوخة المصاريف المتعلقة بالصحة (شمولية الضمان الصحي لدى الكثير من هذه الدول).

الدخل.

٤ - وهكذا توصلت كل أنظمة الحماية الاجتماعية، تدريجياً، الى التوجه نحو

هدفين أساسيين:

أ - حماية الحد الأدنى من الموارد للسماح للجميع بالعيش بكرامة إنسانية.

ب - منح الاجراء، وفي بعض الحالات غير الاجراء، خلال فترة التوقيف عن النشاط (Périodes d'inactivité) ، دخلاً مساوياً للدخل اثناء العمل (Périodes d'activité) .

٥ - رغم التباعد والاختلاف des divergences ، فهناك، حالياً، عددٌ كافٍ وكبير من النقاط المشتركة لنتمكن من الحديث عن "نموذج أوروبي Modèle européen للحماية الاجتماعية" (١) .

٦ - تتميز أوروبا عن أميركا الشمالية واليابان بوجود أنظمة الزامية او اتفافية تستهدف حماية مجموع الشعب تجاه المخاطر الاجتماعية الاساسية... وهذا ما شكّل نسبة عالية من الدخل الوطني الاجمالي (هولندا ٣٠.٢٪، فرنسا ٢٨.٠٠٪، ألمانيا ٢٧.٣٪) (٢) .

● المبحث الثالث: الطرق الثلاثة للضمان الاجتماعي

المستنتجة من المبادئ المدرجة أعلاه هي التالية:

١ - التأمين الاجتماعي:

المخصص لإجابة الحاجات الأساسية (besoins de base) نقدية شرط تسديد الاشتراكات من قبل المضمون أو بإسمه)، يعتبر التأمين الاجتماعي الطريقة الأكثر أهمية، ويشكل الوسيلة الأساسية لتأمين ضمانة الدخل... وهو يشكل الجزء الأكبر بينما الطريقتان التاليتان تكملانه.

٢ - الاسعاف العام:

المخصص لاعطاء دفعات نقدية شرط اثبات حاجة المستفيد في وقت الطلب، وهذه الدفعات على نفقة الدولة؛ ويعتبر الاسعاف العام مكملاً رئيسياً للتأمين الاجتماعي.

مع الملاحظة ان الطريقتين اعلاه يتم تنظيمهما من قبل الدولة، وهدفهما تأمين مستوى اساسي للعيش *niveau de subsistance de base*.

٣ - التأمين الاختياري:

لإكمال التقديمات الأساسية... والوصول الى افضل مستوى للعيش... ويتم ذلك اختياريًا وبمساعدة الدولة.

ملاحظات:

لا يمكن إلغاء الحاجة بمجرد زيادة الانتاج دون تطبيق الاجراءات الهادفة معاً الى تحقيق توزيع أفضل لما يتم إنتاجه، توزيع أفضل للقدر الشرائية بين

الاجراء أنفسهم، وكذلك بين فترات الانتاج والبطالة، وبين السنوات المثقلة بالاعباء العائلية الكبيرة وبين السنوات الخالية من الاعباء العائلية، أو موجباتها العائلية محدودة.

- يتوجب انن اعادة توزيع المداخيل، والمراقبة لإبعاد الاحتيايل وسوء الاستعمال والهدر.

- كما يُستحسن الوصول الى الوحدة الادارية للحد من المصاريف.

الفصل الثالث

نشاطات منظمة العمل الدولية في موضوع الضمان الاجتماعي

تمهيد، اضافة الى المعايير الدولية (الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي) تُقدِّمُ منظمة العمل الدولية خدماتٍ جُلِّي على الاصعدة التالية:

اولاً: على صعيد الخبراء الدوليين:

تعمل المساعدة التي تقدمها منظمة العمل الدولية في عدة اتجاهات:

١ - تساعد المنظمة الدول التي تريد تبني نظام للضمان الاجتماعي (فتُساهم في دراسة الاوضاع الاقتصادية، الاجتماعية والادارية السائدة، واعداد مخطط توجيهي plan directeur قياساً على الحاجات المباشرة، والوسائل الادارية المتاحة في البلد، والتوجهات اللاحقة)... فتقوم، في هذا الاطار، بإعداد دراسات اكتوبرية ذات أهمية اساسية من اجل استمرارية حياة النظام المستقبلي.

٢ - كما تقدِّمُ المنظمة مساهمتها في بروز تشريع الضمان الاجتماعي (سواء تعلق الأمر بإدخال قوانين جديدة، او انظمة تطبيقية؛ او إعادة النظر وتعديل

تُعتبر المعايير الدولية للعمل بمثابة الهيكل العظمي للضمان الاجتماعي، وتستند هذه المعايير على فكرة ان المسائل المتعلقة بالعمل والمسائل الاجتماعية لا تعتبر مواضيعها اموراً داخلية تخص الدول فقط؛ وهذا ما عبرت عنه مقدمة دستور منظمة العمل الدولية عندما اشارت الى ان "عدم تبني امة معينة نظاماً للعمل يتصف بالانسانية، سيشكل عائقاً لجهود باقي الأمم الطامحة الى تطوير مصير العاملين في بلدهم(٣) " - وجاء اعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ ليؤكد المبادئ الاساسية للمنظمة بتصريحه "ان الفقر، ايما تواجد، يشكل خطراً لرخاء الجميع..."

من هنا، فالمعايير الدولية للعمل لا تشكل فقط مبادئ توجيهية لتشريع الدول الاعضاء، انما تعطي نوعاً من الحماية الدولية تجاه مخاطر التدهور الاقتصادي والازمات الاجتماعية. علماً ان هذه المعايير لا تعتبر حقائق أبدية، فهي تتطور حسب ظروف السنوات اللاحقة لتاريخ اقرارها... وهذا ما شهدناه فعلياً، حيث ان جميع الاتفاقيات التي تم تبنيها قبل الحرب العالمية الثانية لحقها اكثر من تعديل ثم حلت محلها اتفاقيات جديدة اكثر دقة. لذلك فنحن نُميز، عادةً، "عصر التامينات الاجتماعية" السابق للحرب العالمية الثانية عن "عصر الضمان الاجتماعي" الذي نشأ اثناء النزاع الدولي الأخير.

منذ نشأتها، كانت المعايير الدولية للعمل في قلب نشاطات منظمة العمل الدولية، وذلك بشكل اتفاقيات وتوصيات. وهذه المعايير تحدد الشروط الدنيا المفروضة على كل عضو يصدقها، او تعتبر، في الحالات الاخرى، مجالاً تستوحي منه مشاريع التشريعات الداخلية... ومن الطبيعي ان يفترض دستور منظمة العمل الدولية مراقبة لهذه المعايير... فبعد تبنيها، يتوجب على الدول الاعضاء إحالتها، خلال فترة محددة، الى برلمانها أو السلطات الاخرى التشريعية صاحبة الصلاحية؛ ويتوجب على الحكومات تقديم تقارير دورية منتظمة حول الاتفاقيات

التشريع الحالي)... في هذا الاطار، فان المساعدة الفنية المقدمة من قبل مكتب العمل الدولي ستكون مرتبطة، كلياً، بالاهداف المتبعة من قبل اجهزة الضمان الاجتماعي للمنظمة، وخاصةً ما تضمنته الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ (١).

٢ - واخيراً، فان على منظمة العمل الدولية دراسة مشاكل التنظيم والادارة لاجهزة الضمان الاجتماعي للعمل على تطوير وسائلها واليتها (يمكن ان تتناول الدراسات الإدارة بمجموعها، أو بعض الميادين منها فقط).

ثانياً: على الأصعدة الاخرى:

إضافة لارسال الخبراء الميدانيين، فهناك نظام المنح لمساعدة الكوادر الشبابية للدول النامية للقيام بالتدريب والتأهيل، والمحاضرات والحلقات الدراسية الوطنية والاقليمية لتطوير المعلومات، والاستفادة من عمل المستشارين الاقليميين الذين يتم اختيارهم لعدة اقاليم... ويكون من مهامهم الاساسية الاجابة على الطلبات الملحة، ومتابعة التوصيات التي تضمنتها مشاريع المساعدة التقنية (الخبراء) من اجل تعزيز التعاون التقني في الدول على أساس دائم، او مستند الى اتفاقيات وتوصيات المؤتمر الدولي للعمل.

- كما يتوجه نشاط منظمة العمل الدولية، في موضوع الضمان الاجتماعي، نحو الابحاث ونشر الدراسات من اجل فهم أفضل لمختلف المشاكل التي تصادفها.

● المبحث الاول: المعايير الدولية للعمل (٢) les normes internationales du Travail.

المطلب الاول: عصر التامينات الاجتماعية.

المصدقة وكذلك حول الوضع بالنسبة للاتفاقيات غير المصدقة والتوصيات؛ ويتم درس هذه التقارير من قبل لجنة مستقلة من الخبراء "لجنة الخبراء من اجل تطبيق الاتفاقيات والتوصيات" ... على ان تدرس المسائل الأكثر أهمية من قبل لجنة ثلاثية للمؤتمر الدولي للعمل تُدعى الحكومات المعنية امامها للتوضيح وإعطاء التبريرات.

نشير، في هذا الاطار، الى ان مجموع المعايير الدولية لمنظمة العمل الدولية والمتعلقة بالضمان الاجتماعي* قبل الحرب العالمية الثانية قد تم اعادة النظر بها بموجب الاتفاقيات اللاحقة؛ ومجموع هذه الاتفاقيات يتضمن "معايير دنيا" كالتي نراها في اتفاقية الحد الأدنى للضمان الاجتماعي رقم ١٠٢/١٩٥٢، و "معايير عليا" كالتي نراها في الاتفاقيات ١٠٣ - ١٢١ - ١٢٨ - ١٣٠ و ١٦٨ المكملة بالتوصيات الملزمة (٤)* علماً ان الاتفاقية رقم ١٠٢ تغطي تسعة فروع للضمان الاجتماعي.. والدولة التي تصدق هذه الاتفاقية ليست ملزمة بتطبيق كل الفروع إنما تستطيع ان تقتصر على تطبيق ثلاثة فروع بينها، تتضمن، على الاقل، احدى الفروع التالية: بطالة، طوارئ عمل، شيخوخة، تقديرات العجز والوفاء (م/٢ من الاتفاقية ١٠٢/٥٢). وكذلك، المطلوب من الدولة ان تتكيف مع المعايير الدنيا المحددة لميدان التطبيق (الاشخاص المضمونين)، وقيمة التقديرات ومدى العناية الطبية.. مع ضرورة احترام مبدأ المساواة في المعاملة بين الوطنيين والمقيمين من غير الوطنيين؛ وتحدد الاتفاقية المذكورة الظروف التي تُعلّق فيها التقديرات، وتعطي الحق بالاعتراض عند رفض التقديرات.. كما تحدد، في احكام عامة، مسؤولية الدولة، والنسبة التي يتوجب على الاجراء والمضمونين تحملها لتمويل التقديرات، سواء تم ذلك بالتكليف المباشر ام عن طريق الضرائب الخاصة... وللدولة التي لا تسمح ظروفها بتطبيق الاتفاقية، عند التصديق عليها، ان تحتفظ، بتصريح خاص، بأن تخالف، مؤقتاً، الاحكام المتعلقة بالحد الأدنى للحماية ومدة التقديرات... وذلك

ضمن شروط خاصة.

ان المجموعة الاولى من الاتفاقيات والتوصيات الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، قد تم تبنيها على مراحل: الاتفاقية رقم ٣ (في حماية الامومة)، والتي تبناها مؤتمر العمل الدولي في الجلسة الاولى عام ١٩١٩، اشارت الى حق المرأة، منذ الوضع، بالعناية المجانية من طبيب او قابلة.. اضافة الى تعويض يُدفع لها طيلة مدة تغيبها عن العمل. ثم كانت الاتفاقية رقم ١٢ المتعلقة بطوارئ العمل للزراعيين التي دعت، منذ عام ١٩٢١ الدول الاعضاء ليشمل تعويض ضحايا طوارئ العمل كل الاجراء الزراعيين... علماً ان اول وثيقتين بحثتا في تعويض طوارئ العمل والامراض المهنية معاً كانت الاتفاقيتين رقم ١٧ و ١٨ للعام ١٩٢٥.. بينما القواعد الواجب تطبيقها على تأمين المرض في الصناعة والتجارة، من جهة، والزراعة من جهة ثانية، تمت الاشارة اليها في ست اتفاقيات مستقلة. (من الرقم ٣٥ الى الرقم ٤٠) تم تبنيها عام ١٩٣٣؛ واخيراً فان المبادئ الواجب اتباعها في موضوع البطالة (مسألة مهمة في أعقاب الازمة الكبرى للاعوام ١٩٣٠ - ١٩٣٣) قد أُدرجت عام ١٩٣٤، في الاتفاقية رقم ٤٤.. وثمة اتفاقيات اخرى، عائدة للحماية الاجتماعية لعمال البحر والمحافظه على الحقوق بالمعاش للمهاجرين، أتت في الاعوام ١٩٣٥ - ١٩٣٦ و ١٩٤٦. وبذلك تم تنظيم جميع مظاهر الضمان الاجتماعي تدريجياً، مع تطور مفهوم التأمينات الاجتماعية الإلزامية في وقت لم تكن فيه الأنظمة الكاملة للتأمينات الاجتماعية مطبقة، إلا نادراً، في الدول الأوروبية، وذلك بسبب المقاومة التي ابدتها كل من أصحاب العمل وممثلي شركات العون التبادلي (التعاضديات او الـ Friendly Societies كما كانت تسمى في الدول الانكلوسكسونية) صاحبة النفوذ آنذاك، خاصة في بلجيكا، الدانمرك، فرنسا، المملكة المتحدة، السويد وسويسرا.. وهذا ما دعا، عام ١٩٢٥، نظراً لتأثير اصحاب العمل، الى تبني

احتياطي للمساعدة الاجتماعية l'assistance sociale لتغطية الحاجات التي لم يؤمنها التأمين الإلزامي... واستناداً لمبدأي الوحدة والشمولية التي وضعها بييفردج، توصي بشكل حازم، بتوحيد، او على الاقل بتنسيق، انظمة التأمينات الاجتماعية التي ينبغي ان تشمل الاجراء وأفراد عائلاتهم، بمن فيهم الاجراء المستقلين.

وينفس التوجه، فإن التوصية رقم ٦٩ للعام ١٩٤٤ المتعلقة بالعناية الطبية، توصي بانشاء مصلحة للعناية الطبية التي ستشمل كل المحتاجين لهذه العناية العلاجية والوقائية.. وهذه المصلحة إما أن تكون تابعة للتأمين الاجتماعي، مع وجود تقديمات المساعدة الاجتماعية التكميلية عند الاقتضاء، او ان تكون مصلحة عامة Service Public للصحة تتوجه الى كل الاشخاص المحتاجين وليس فقط الاشخاص الذين يشملهم نظام التأمينات: ومن اجل التوصل للفعالية الكبرى الممكنة، وتجنب هدر الموارد، يعتبر توحيد الاجهزة الصحية في مصلحة واحدة حلاً مثالياً، وإلا يصار الى التنسيق، ومراقبة هذه الاجهزة من قبل هيئة مركزية.

حضرت هاتان التوصيتان لاقرار الاتفاقية رقم ١٠٢ للعام ١٩٥٢ المتعلقة بالحد الأدنى للضمان الاجتماعي... إن تبني هذه الاتفاقية يعتبر مرحلة جديدة في التشريع الدولي للضمان الاجتماعي، بادخال الحد الأدنى للضمان الاجتماعي الضروري إتباعه، في كل ارجاء العالم، مهما بلغ مستوى التطور الاقتصادي لديها. وتتميز هذه الاتفاقية عن مثيلاتها قبل الحرب بالشمولية، والمرونة فيما يتعلق بالوسائل وتحديد الاهداف.

الاتفاقية شاملة، لأنها تجمع، في وثيقة واحدة، كل فروع الضمان الاجتماعي التي كانت سابقاً مُبعثرة في نصوص عديدة، مع اضافة التعويضات العائلية اليها، والتي لم تلحظها أية اتفاقية سابقة؛ فإضافة لبعض القواعد

نص معتدل لإتفاقية طوارئ العمل في الصناعة... فقد تم الاعتراف الدولي، رغم هذا التأثير الهام، بان للتأمين الاجتماعي الإلزامي ميزات خاصة قياساً على طرق الاسعاف العام وانظمة المعاشات غير التكميلية الممولة، كلياً، من قبل الدولة، لان مع التأمين الاجتماعي، يشترك الاجراء المُعنيون، مادياً ومعنوياً، في حماية صحتهم وقدرتهم على العمل، وتتوصل الى انشاء مؤسسات مستقلة مخصصة، كلياً، للتنظيم والوقاية، وإعطاء تقديمات صحية ونقدية، وتحمي كرامة المضمون بتأمين تسديد التقديمات وتوفير الموارد وتوزيع الاعباء على فترات طويلة قياساً على القواعد المتبعة في العلم الاكتواري (٥).

المطلب الثاني: عصر الضمان الاجتماعي: معايير منظمة العمل الدولية اثناء وبعد الحرب العالمية الثانية.

خلال الأربعينات، برزت افكار جديدة، أدى تطبيقها الى تغيير أنظمة التأمينات الاجتماعية التي كانت سائدة قبل الحرب. فالنقل الذي اعده وليم بفردج، خاصةً، إبّان الحرب مع بريطانيا Allied "Social Insurance and Services" والمنشور في كانون الاول ١٩٤٢ احدث ثورة في مفهوم الضمان الاجتماعي.. والضجة الكبرى لهذا التقرير، تعود، خاصةً، الى نظرية تحرير الانسان من الخوف والحاجة المعتبرة الهدف الذي دعا اليه ونستون تشرشل وفرنكلين د. روزفلت في ميثاق الأطلسي عام ١٩٤١. وهذا ما دفع منظمة العمل الدولية لتبني توصيتين اساسيتين خُطتا مرحلة جديدة بالنسبة لمعايير منظمة العمل الدولية في هذا الاطار:

- التوصية الاولى رقم ٦٧ متعلقة بحماية وسائل العيش (للعام ١٩٤٤) وتحتوي مبادئ موجّهة من اجل حماية المداخل عند حد معقول، خاصةً في حالات العجز عن العمل، بما فيها الشيخوخة والبطالة ووفاة المعيل. مع اعطاء دور

التنظيم، التمويل، النزاعات.. الخ.. فالاتفاقية تتضمن لكل فرع، احكاماً خاصة بالتعريف(٦)، بالخطر، بالحد الأدنى لميدان التطبيق (بالاستناد الى الاجراء salariés ، او الاشخاص المنتجين، personnes actives او المقيمين (résidents) ، وبالتقديمات (مدتها، شروط منحها..): فبالنسبة لميدان التطبيق، فالاتفاقية لا تحدد فئات الاشخاص المشمولين بالحماية بألفاظ قانونية محضة، اي استناداً لنوع العقد او فئة النشاط الاقتصادي للمستفيد.. إنما تتطلب الاتفاقية، بكل بساطة، ان تكون نسبة محددة من السكان مشمولة بالحماية.. وبالنسبة لجميع المخاطر، فان هذه النسبة قد تحددت بـ ٥٠٪ من مجموع الاجراء او ٢٠٪ من مجموع المقيمين.. والدولة العضو، التي تصدق على الإتفاقية، حرة في توسيع ميدان تطبيق نظامها بإدخال فئات جديدة من الاجراء، او من المناطق، عليه.. وفي حال حماية كل المخاطر من قبل نظام للاسعاف العام، يتوجب منح التقديمات للمقيمين الذين لا يملكون موارد كافية لمواجهة هذه المخاطر (٩/م).

الاتفاقية مرنة، فهي مكتوبة، بناحية عامة، بالمرونة الضرورية لمراعاة التقنيات ودرجات التطور المختلفة.. فالدولة التي تصدقها ليست ملزمة بالقبول بكافة اقسامها، إذ قد يقتصر التصديق على ثلاثة فروع للضمان الاجتماعي من اجل تسعة، شرط ان تتضمن الفروع المطبقة على الاقل فرعاً للبطالة، او طوارئ العمل والامراض المهنية، او الشيخوخة والعجز والوفاة (٢/م): كما ان هذه الاتفاقية توقعت مخالفات مؤقتة Dérogations temporaires لصالح الدول التي لم يبلغ اقتصادها او مواردها المالية، مستوى كافياً...

والعنصر الأكثر مرونة في الاتفاقية انها لم تفرض نموذجاً معيناً للتنظيم الاداري او المالي كما فعلت اتفاقيات ما قبل الحرب.

ولعل اهم المشاكل التي داهمت لجنة خبراء الضمان الاجتماعي المكلفة

بوضع مشروع الاتفاقية، كانت طريقة تعيين الحد الأدنى للتقديمات.. إذ كان هذا الأمر يتطلب دقة متناهية تماشى مع المدى اللازم للحماية.. إذ ان ضمان التقديمات العادلة كان يعتبر مقياساً أساسياً لنجاح اي نظام دولي.. فكان على الخبراء الدوليين الاخذ بعين الاعتبار، ليس مستوى النمو في كل دولة فحسب، انما كذلك مستوى الوسائل المتنوعة لحساب قيمة التقديمات. لذلك أتى الحل الذي يترك للدول الاختيار بين ثلاثة طرق لحساب التقديمات النقدية: معدل متناسب؛ على الأقل جزئياً، مع الدخل السابق (٦٥/م)، تقديمات محددة بنسب موحدة، او تتضمن، في كل الحالات، حداً أدنى معيناً (٦٦/م) تقديمات متناسبة مع موارد المستفيد (٦٧/م)... عملياً، فان غالبية التشريعات الوطنية لا تتبع طريقة موحدة، فحساب التقديمات المتناسبة مع الدخل السابق تندمج، غالباً، مع حساب المعدل الأدنى، والانظمة الشاملة، بتقديماتها المقطوعة، تترافق مع التقديمات التكميلية المربوطة بالاجر؛ ومن اجل المحافظة على القيمة الحقيقية للمعاشات، تبرز اهمية التقويم الدوري لهذه القيمة (٦٥/م - ١٠ - ٦٦/م - ٨) فيما يتعلق بالتقديمات الدورية (الشيخوخة، العجز، الوفاة، طوارئ العمل والامراض المهنية في العجز الدائم)، انما لم يحدد وقت او حالة معينة لاعادة التقويم (٧).

فيما بعد، تم إستكمال الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ بعدة اتفاقيات حددت معايير اكثر تطوراً، كالاتفاقية رقم ٥٢/١٠٣ المتعلقة بحماية الامومة، والاتفاقية رقم ١٢١ المتعلقة بتقديمات طوارئ العمل والامراض المهنية للعام ١٩٦٤، والاتفاقية رقم ١٢٨/١٩٦٧ في تقديمات العجز والشيخوخة واصحاب الحق بعد الوفاة، والاتفاقية رقم ١٣٠/١٩٦٩ في العناية الطبية وتعويضات المرض، والاتفاقية رقم ١٦٨/١٩٨٨ في تعزيز العمل والحماية ضد البطالة).

كل هذه الاتفاقيات تفرض ميدان تطبيق موسع للعناية الطبية، خدمات

متطورة مترابطة، تمديد فترة التقديمات المؤقتة، وتعزيز شروط منح التقديمات النقدية ومعدلها... وقد أستكملت هذه الاتفاقيات بتوصيات اعطت تحديداً أكثر دقة لمعنى بعض الالفاظ، وأوصت بإعادة تقويم الحد الأدنى لبعض التقديمات.

فالاتفاقيات رقم ١٢١ - ١٢٨ و ١٣٠ تتبع، عن قرب، اطار الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ إذ تحتوي، خاصةً، على بنود المرونة الملائمة، فترك للدول حرية الخيار بين عدة حلول... بينما الاتفاقية رقم ١٦٨ تعرض عناصر اساسية، فتشير الى أهمية الاجراءات العملية الآيلة الى تعزيز العمل، كالاعداد والتأهيل المهني...

مع الاشارة الى ان الاتفاقيات الدولية، وخاصةً الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ حددت مقاييس ملموسة ذات منحى عام. إن على صعيد الادارة، او التمويل؛ كما سنرى فيما بعد بالتفصيل، (م/٧٢)، علماً أن المادة ٦ من الاتفاقية المذكورة تأخذ بعين الاعتبار التأمينات التي لا تتصف بالطابع الالزامي للاشخاص المضمونين (ضمن شروط سنفصلها لاحقاً)، إنما تضع الشروط لذلك (عدم اخذها بعين الاعتبار في تقديمات طوارئ العمل والامراض المهنية، وتقديمات العائلة وتقديمات العجز المؤقت في حال الامومة، وضرورة مراقبة هذه التأمينات من قبل السلطات العامة، أو إدارتها بالاشتراك من قبل أصحاب العمل والاجراء، وان تغطي قسماً مهماً من الاشخاص الذين لا يتعدى دخلهم دخل "اجير مذكر موصوف"، وان تتماشى مع باقي اشكال الحماية المتوفرة، والاتفاقيات الملائمة).

● المبحث الثاني: الهيكلية الادارية لمنظمة العمل الدولية:

I'Organisation Internationale du Travail

لمنظمة العمل الدولية ثلاث هيئات اساسية:

اولاً: الجمعية العمومية L'Assemblée Générale :

- يجتمع مؤتمر العمل الدولي La conférence int. du T. سنوياً .

- يضطلع المؤتمر بالمهام التالية:

● ينتخب مجلس الادارة Élit le Conseil لمدة ثلاث سنوات.

● يُصدق على موازنة منظمة العمل الدولية Vote le budget .

● يُعد المعايير الدولية للعمل، ويراقب تطبيقها.

● يتبنى القرارات التي تسيّر السياسة العامة لمنظمة العمل الدولية

ونشاطاتها واجهزتها.

● يقرر قبول الدول الاعضاء الجُدُد.

● يقدم منبراً عالمياً Tribune mondiale لمناقشة المسائل الاجتماعية

ومسائل العمل.

- يتألف مؤتمر العمل الدولي من مندوبين عن الدول، ويكون لكل دولة عضو:

● مندوبين حكوميين deux délégnés gouvernementaux .

● مندوب عن اصحاب العمل.

● مندوب عن الاجراء.

ويرافق هؤلاء، عندما تدعو الحاجة، مستشارون فنيون.

ثانياً: المجلس التنفيذي (مجلس الادارة):

- يُنتخب اعضاء مجلس ادارة منظمة العمل الدولية كل ثلاث سنوات؛

ويُعتبر مجلس الادارة الهيئة التنفيذية l'organe exécutif لمنظمة العمل الدولية.

الفصل الرابع

تأثير الاتفاقيات والتوصيات الدولية على تقديمات الضمان الاجتماعي

● المبحث الاول: تأثير المعايير الدولية على تطور الضمان الاجتماعي.

ليس هناك اي مجال للشك في ان اتفاقيات منظمة العمل الدولية احدثت تأثيراً مهماً على تطور الضمان الاجتماعي في العالم: وقد اعتبرت، على الغالب، وازعة التعريف الدولي لفكرة الضمان الاجتماعي؛ إذ نرى حالياً في غالبية الدول الصناعية، انظمة للضمان الاجتماعي تشتمل على مجموعة الفروع التسعة التي تغطيها الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢... وكذلك، في غالبية دول العالم الثالث، ومنذ اعلان استقلالها، ابتدأ السير في طريق الضمان الاجتماعي، إلا ان اكثر الانظمة المؤسسة في هذه الدول هي ذات مدى اكثر محدودية، ولا تتضمن، بناحية عامة، تقديمات البطالة والتعويضات العائلية.. وهذا ما يتبين لنا من الجدول البياني التالي:

- يجتمع مجلس الادارة ثلاث مرات في السنة.

- يضع جدول اعمال المؤتمر الدولي للعمل، وكل اجتماعات منظمة العمل الدولية.

- يُسمى nomine المدير العام.

- يتألف مجلس الادارة من ٥٦ عضواً: (٢٨ عضواً عن الحكومة، ١٤ عضواً عن اصحاب العمل، ١٤ عضواً عن الاجراء).

ثالثاً: امانة السر الدائمة لمنظمة العمل الدولية: (مكتب العمل

الدولي):

- يعتبر مكتب العمل الدولي امانة السر الدائمة لمنظمة العمل الدولية.

- يوظف خبراء التعاون التقني.

عدد الدول استناداً لنموذج تقديرات الضمان الاجتماعي (عينات حسب السنوات)

نموذج التقديرات	١٩٥٨	١٩٦٧	١٩٧٧	١٩٩٠
الشيخوخة والعجز والوفاء	٥٨	٩٢	١١٤	١٣٨
المرض والامومة	٥٩	٦٥	٧٢	(١)٨٦
طوارئ العمل والامراض				
المهنية	٧٧	١١٧	١٢٩	١٣٩
البطالة	٢٦	٣٤	٢٨	٤٤
التقديرات العائلية	٢٨	٦٢	٦٥	٦٣

(١) هذه الأرقام تتضمن البلدان التي تنص على التقديرات النقدية في حالات المرض والامومة؛ وكذلك استراليا التي لا ينص نظامها على تقديرات نقدية الألامرض والعناية الطبية... ومن بين الدول الـ ٨٦ التي تمنح تقديرات المرض والامومة سبعون منها تنص، كذلك، على تغطية العناية الطبية و/ أو مصاريف الاستشفاء. المرجع: الولايات المتحدة- قسم الصحة والخدمات الانسانية، نظم الضمان الاجتماعي عبر العالم- ١٩٩١- واشنطن، ايلول ١٩٩٢.

source: Etats - unis. Department of Health and Human Services. Social Security Programs through the world - 1991 (Washington, D. C. sept. 1992).

إضافةً على ذلك، هناك تباينٌ كبيرٌ في الطرق التي اختارتها مختلف الدول لتأمين الحماية الاجتماعية.. فمن هذه الطرق الانظمة الشاملة المفروضة قانوناً والتي تضم مجموع السكان، وانظمة التأمينات الاجتماعية الالزامية المتوجهة لحماية الاجراء، مروراً بالانظمة المهنية على مستوى المؤسسات، والصناديق الوطنية للاادخار Fonds nat. de prévoyance، والعقود الخاصة مع مؤسسات التأمين بصورة اختيارية، وحسابات الادخار الشخصي..

فهل ان هذه المقاربات متلائمة جميعها مع معايير منظمة العمل الدولية؟

إن الهدف، بعد الحرب العالمية الثانية، قد توجه الى تحقيق الغايات المنشودة بواسطة الطرق المتعددة.. فتحديد نظام معين ليس مهماً بقدر القيمة الحقيقية

للامتيازات المتوجهة الى الاشخاص المضمونين، من هنا، فان الاتفاقيات الدولية، منذ ذاك التاريخ، لم تعد تركز على الموجبات الالزامية المنصوص عليها سابقاً في الاتفاقيات رقم ٣٥ و٤٠ للعام ١٩٣٣ (الشيخوخة والعجز والوفاء)، كأن يكون التأمين الاجتماعي الالزامي مُداراً من قبل مؤسسات لا تستهدف الربح، أو أن تساهم فيها الدولة إلزامياً.. بل اصبحت، خلافاً لذلك، تُعْتَبَرُ كل الانظمة مقبولةً شريطة أن تراعي الشروط الاساسية المُدرجة في الإتفاقيات وخاصةً ما يلي: (١)

أ - على التقديرات ان تكون دفعات دورية ممنوحة طيلة مدة الخطر الاجتماعي (وهنا استبعاد ضمني لصناديق الادخار Fonds. de prévoyance).

ب - على التقديرات ألا تحل محل الدخل السابق إلا بنسبة محددة (وهذا ما يجعل صعباً بل مستحيلاً، على الانظمة التكاليفية ان تراعي، بشكل مطلق، احكام هذه الاتفاقيات).

ج - ان كلفة التقديرات المنوحة والمصاريف الادارية يجب ان تمول عن طريق الاشتراكات او الضرائب (وهذا ما يستبعد الانظمة المستندة على مجرد المسؤولية المدنية لاصحاب العمل)، او الضرائب والاشتراكات معاً.

د - إن مجموع الاشتراكات على عاتق الاجراء يجب ألا يتعدى ٥٠٪ من الكلفة الاجمالية للنظام (وهذا ما يستبعد نظام التأمين الممول، كلياً، من قبل الاجراء).

هـ - يجب على الدولة ان تتحمل المسؤولية العامة فيما يتعلق بمنح التقديرات وحسب ادارة المؤسسات.

و - يجب ان يشارك ممثلون عن الاشخاص المضمونين، في ادارة النظام، أو

على الأقل المشاركة في هذا النظام بصورة استشارية.

كذلك، فإن الاتفاقيات تجيز الانظمة غير الالزامية شرط أن تتناسب مع الاحكام الواردة في المادة السادسة من الاتفاقيات رقم ١٠٢، ١٢٨، و١٣٠(٢)، وخلصتها كما يلي:

١ - يجب ان يأخذ النظام صفة التأمين، وان يقدم العناية الطبية او تعويضات المرض، او تقديرات البطالة، الشيخوخة، العجز والوفاة (من هنا فإن التقديرات المنوحة، مباشرة، من صاحب العمل في غياب كل تأمين او إعادة تأمين، لا تتلاءم مع هذه المستلزمات).

٢ - يجب ان تراقب الانظمة المذكورة من قبل "السلطات العامة او أن يديرها بشكل اجمالي، اصحاب العمل والاجراء استناداً لمقاييس منصوص عنها".

٣ - يجب ان تغطي هذه الانظمة "قسماً جوهرياً partie substantielle من الاشخاص الذين لا يتعدى دخلهم دخل الأجير الذكر الموصوف l'ouvrier masculin qualifié .

٤ - يجب ان تراعي هذه الانظمة الاتفاقية المتعلقة بها.

وبطبيعة الحال، لا تطبق هذه الاحكام الاعلى الحماية الاساسية الاجتماعية، اي على الحد الأدنى المضمون من قبل الاتفاقيات.

ونذكر، في هذا الاطار ايضاً الانظمة التكميلية التي تنص على تقديرات اعلى من تلك التي تمنحها التقديرات الأساسية.

ملاحظات نهائية: لقد تطورت اتفاقيات منظمة العمل الدولية حول الضمان الاجتماعي، بموازاة تطور الأفكار المقبولة بشكل اجمالي في موضوع

الضمان الاجتماعي.

وإن كانت ميزة هذه الاتفاقيات المرنة فيما يتعلق بوسائل الحماية، فإنها تحتوي، دائماً، نواة من الاحكام التي لا يمكن التغاضي عنها في كل نظام للضمان الاجتماعي؛ هذه الاحكام الاساسية تتوجه لتأمين الحماية الدنيا، والمحافظة على مستوى التقديرات وضمانة الانظمة من قبل الدولة. ومع ان هذه الاتفاقيات توافق على وجود مجموعة كبيرة من طرق حساب التقديرات، فإنها لا تقبل تلك التي لا تمنح الاشخاص المضمونين ضمانة العناية الطبية الملائمة في حالات المرض، او تأمين دخل بديل كافٍ في حال خسارة الكسب الناتجة عن المخاطر الاجتماعية الواردة في الاتفاقيات؛ فاذا لم يتوفر الحد الأدنى للمقاصة بين الأعباء، لتأمين التضامن بين الاشخاص المصابين بخطر اجتماعي وبين الذين لم تنلهم هذه الاصابة، فالاتفاقيات الدولية لن تستطيع بلوغ الغاية من وجودها.

● **المبحث الثاني: التقديرات (نسبتها، تقويمها، شكلها ومدتها، حالات تعليقها) في المعايير الدولية.**

المطلب الأول: حساب الدفعات الدورية.

من اجل حساب الحد الأدنى للتقديرات العائدة لمختلف المخاطر المؤدية لوقف الكسب، خسارة أو تخفيض وسائل العيش، تستند الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ على مستوى الاجور في البلد صاحب العلاقة (القسم XI). والاتفاقية تفترض، في هذا الإطار، ثلاثة صيغ يمكن ان تتلاءم مع تطبيقات مختلف أنظمة الحماية: تقديرات متناسبة، او متناسبة جزئياً، مع الدخل السابق للمستفيد (م/٦٥) تقديرات محددة بنسب موحدة، او تتضمن، في كل حالة، حداً أدنى معيناً تقارنه الاتفاقية مع مستوى دخل عامل عادي manoeuvre ordinaire ، تقديرات تتعلق بموارد

المستفيد خلال تعرضه للخطر الاجتماعي، (م/٦٧).

تستند الى اجر "العامل الذكر الموصوف" او الى اجر "العامل العادي الذكر البالغ" حسب نماذج المعاشات.

أولاً: عندما تتحدد التقديرات استناداً للدخل السابق:

يتوجب ان تكون قيمة التقديرات، (م/٦٥ من الاتفاقية ١٠٢) مضافاً اليها التقديرات العائلية المدفوعة "للمستفيد النموذج" مساوية على الأقل للنسبة المئوية للدخل السابق، زائد التعويضات العائلية.

هناك قواعد محددة لحساب الدخل السابق. كما ان هناك حداً أقصى يمكن تحديده بالنسبة للتقديرات او للدخل الذي سيؤخذ بعين الاعتبار؛ على ألا يقل هذا الحد الاقصى عن راتب الأجير الذكر الموصوف masculin qualifié Ouvrier (تعطي الاتفاقيات احدى البدائل، مستوى من الدخل يساوي ١٢٥٪ من متوسط الدخل لمجموع الاشخاص المشمولين بالحماية(٣) .

ان احكام الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ تقيم علاقة بين طرق حساب التقديرات من جهة وميدان تطبيق الحماية من جهة ثانية، وعندما يكون هذا الأخير شاملاً كل القيمين، عندها فقط، يتوقف منح التقديرات على مستوى موارد الفرد؛ بينما في الحالات الاخرى، لا علاقة للحماية بالموارد، إنما تقتصر الحماية عندها على فئات معينة من الاشخاص (اجراء، او اشخاص عاملين) ضمن الشروط المحددة في الاتفاقية...

وكذلك، وفي حال المقارنة بين نظام تقديرات متناسبة مع الأجر السابق (م/٦٥) ونظام التقديرات المحددة بنسبة معينة (م/٦٦)، فالتقديرات في الحالة الاخيرة ينبغي الاتدنى عن مستوى محدد؛ كما يحدد حد أقصى في النظام المتناسب مع الدخل السابق.

بالنسبة لكل المخاطر المؤدية الى توقيف، خسران او تخفيض وسائل العيش، فإن القسم رقم XI من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ ينص على النسب المئوية التي يتوجب على الدفعات الدورية ان تبلغها، قياساً على الدخل السابق للمستفيد (م/٦٥) أو على دخل العامل العادي (م/٦٧-٦٦) وذلك بالنسبة للاشخاص المحددين قياساً على وضعهم العائلي (المستفيد، النموذج Type - bénéficiaire) .

وفي الحالات الاخرى للمستفيدين، تتحدد التقديرات قياساً على المستفيد، النموذج مع الاخذ بعين الاعتبار التعويضات العائلية عند الاقتضاء.

إن، فالخطوط الموجهة لتعيين الحد الأدنى للتقديرات ترتبط بجدول "المستفيد - النموذج" والنسب المئوية المحددة (انظر الجدول لاحقاً).. و"المستفيد - النموذج" هو وحدة عائلية يتغير تركيبها حسب المخاطر العارضة. والنسب المئوية يمكن ان

جدول مرفق بالقسم XI - الدفعات الدورية للمستفيد النموذج			
القسم / المخاطر المحتملة	المستفيد النموذج	النسبة المئوية المعيار الانثى	النسبة المئوية المعيار العائلي
III المرض	رجل مع زوجة وولدين	٪٤٥	٪٦٠
IV البطالة	رجل مع زوجة وولدين	٪٤٥	٪٥٠
(V) الشيخوخة	رجل مع زوجة	٪٤٠	٪٤٥
VI طوارئ العمل والامراض المهنية:			
العجز عن العمل	رجل مع زوجة وولدين	٪٥٠	٪٦٠
المعجز	رجل مع زوجة وولدين	٪٥٠	٪٦٠
اصحاب الحق	ارملة مع وولدين	٪٤٠	٪٥٠
VIII الامومة	امراة	٪٤٥	٣٢/٢ ٦٦
IX المعجز	رجل مع زوجة وولدين	٪٤٠	٪٦٠
X اصحاب الحق	ارملة مع وولدين	٪٤٠	٪٤٥

١ - بالنسبة للاتفاقية رقم ١٦٨ (المعايير العليا Normes Supérieures)، المستفيد مُعْتَبَرٌ وَحْدَهُ .

٢ - ان النسب غير مطلوبة الا بالنسبة للشخص المضمون الذي يمضي فترة تدرج مدتها ٣٠ عاماً اشتراك او عمل، او ٢٠ سنة اقامة... على ان تُعطى نسبة من التقديرات منخفضة للأشخاص الذين يؤمنون على الأقل ١٥ سنة اشتراك او عمل..

٣ - وذلك عندما تحسب التقديرات قياساً على الأجر السابق.

٤ - لا تتوجب النسب المذكورة إلا للأشخاص الذين يؤمنون فترة ١٥ سنة (تدرج Stage) ، او عشر سنوات اقامة... يمكن تأمين حد ادنى من التقديرات للأشخاص الذين يؤمنون خمس سنوات اشتراك او عمل..

في الفقرة السابقة (النسب الموحدة)، انما يمكن تخفيضها قياساً على موارد المستفيد خلال الخطر (أو حجبها نهائياً، عندما تكون الموارد مساوية على الأقل لهذه القيمة) (٤) .

وهذا ما نراه، مثلاً، بالنسبة لتقديرات الشيخوخة والعجز والوفاة في كل من استراليا - نيوزيلندا... الخ..

المطلب الثاني: تقويم التقديرات.

تنص الاتفاقيات الدولية^(٥) على إعادة حساب الدفوعات الدورية للشيخوخة والعجز ووفاة معيل العائلة، وطوارئ العمل والأمراض المهنية (فيما عدا التقديرات التي تغطي العجز المؤقت عن العمل) وذلك على أثر التقلبات الملموسة للمستوى العام للمداخل، الناتجة عن التغييرات الملموسة لمستوى المعيشة (٦) .

بالنسبة لباقي الدفعات الدورية، فإن المسألة لا تفرّض بنفس الاهمية، ذلك لأن هذه التقديرات لا تُمنح الا لفتترات قصيرة، وانها تخضع لاحكام المواد ٦٥، ٦٦، ٦٧ (حسب الحالة) للاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢؛ بينما مستوى التقديرات الطويلة الأجل ستعرض للنقصان مع زيادة كلفة الحياة... لذلك لا بد من اعادة النظر بها استناداً للتغييرات الملموسة في المستوى العام لكلفة المعيشة كما جاء علاه.

رَبَطْتُ دَوْلَ عديدة اعادة التقويم^(٧)، أياً، إما بالمستوى العام للمداخل، أو بمستوى المعيشة.. كما في المانيا، الأرجنتين، بلجيكا، البرازيل، الدانمرك، فنلندا، او عندما يتبدى ذلك ضرورياً... كما في اليونان، البيرو، انكلترا، مراكش، تونس؛ بينما نرى دولاً أخرى لا تتضمن مثل هذه الاحكام، إنما تُجرى، عند الاقتضاء، تعديلات في التشريع تحدد نسبة التقديرات (ايطاليا، تركيا...).

في غالبية البلدان، يُعَيَّنُ حدٌ اقصى لحساب التقديرات أو الدخل المأخوذ بالاعتبار عند حساب التقديرات.

ثانياً: فيما يتعلق بالتقديرات المحددة بنسب موحدة:

(م/٦٦ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢).

هنا، فان الدفوعات الدورية ينبغي الا تقل عن قيمة محددة، تشكل على الأقل، بالنسبة للمستفيد - النموذج، النسبة المئوية المحددة في الاتفاقية، محسوبة على اساس اجر العامل العادي Manoeuvre ordinaire adulte masculin (حسب الاتفاقية، فان الاجير العادي هو الشخص الذي يعمل في الصناعة الميكانيكية، الشخص غير الموصوف).

ثالثاً: بالنسبة للحالة الثالثة، عندما تطال الحماية كل المقيمين:

الذين لا تتعدى مواردهم حدوداً معينة - (م/٦٧).. تتحدد قيمة التقديرات، في هذه الحالة، مع الاخذ بعين الاعتبار موارد المستفيد، استناداً الى مقياس ملائم.. علماً ان قيمة التقديرات يمكن ان تُخَفَّضَ في حال تخطي الموارد مستوى ملموساً. يتبين، هنا، بان التقديرات العادية سوف تكون مساوية للتقديرات المطلوبة

المطلب الثالث: شكل ومدة التقديرات.

في المخاطر الاجتماعية كافةً، ينبغي ان تأخذ التقديرات النقدية شكل الدفعات الدورية (٨) .

وقد تحددت مدتها بموجب نصوص، ينبغي المحافظة على أحكامها(٩) ..
إنما، في حال العجز الدائم الجزئي، الناتج عن طارئ عمل أو مرض مهني، يمكن تحويل التقديرات الى دفعة واحدة، وذلك عندما تكون درجة العجز ضعيفة (٢٥٪) مثلاً(١٠) .

مبدئياً، فإن كل التقديرات يجب ان تُمنح خلال فترة الخطر الاجتماعي كاملة(١١) . الا في حالات استثنائية تتناول تقديرات المرض والامومة، والبطالة والتعويضات العائلية. كما سنرى فيما بعد.

المطلب الرابع: حالات تعليق التقديرات.

بناحية عامة، فان تقديرات فروع عديدة يمكن ان تُعلّق في الحالات التالية:

- طالما ان المضمون او المستفيد هو خارج البلد الذي يمنح هذه التقديرات.

- طالما ان هناك عناية مماثلة من الاموال العامة Fonds publics .

- طالما ان المستفيد يحصل على اشكال اخرى من التقديرات الاجتماعية النقدية (غير التعويضات العائلية): فيحصل عندها على القيمة الأكبر.

- عندما يتسبب الخطر نتيجة خطأ مقصود او جريمة او جنحة، اقترفها المستفيد، او حاول الحصول، عن طريق الغش، على هذه التقديرات.

- عندما يهمل المستفيد استعمال الخدمات الطبية او خدمات اعادة التأهيل

الموجودة في حوزته، او يهمل اتباع القواعد المرسومة خلال فترة الخطر الاجتماعي.

- وفي حال تقديرات البطالة، عندما يهمل المستفيد اللجوء الى مكاتب التوظيف Services de placement الموضوعة في تصرفه، او خسر وظيفته نتيجة السبب المباشر لترك العمل الناتج عن نزاع مهني، او ترك عمله دون اسباب مشروعة.

- وفي حال تقديرات اصحاب الحق بعد الوفاة، طيلة عيش الارملة في المعاشرة غير الشرعية en concubinage (١٢) .

وهذا ما اشارت اليه، بناحية خاصة، المادة/٦٩ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، حيث هناك حالات لتوقف التقديرات، تتناول بناحية خاصة، حالة غياب المستفيد عن ارض الدولة العضو، وحالات العناية بالمستفيد من قبل السلطات العامة او الضمان الاجتماعي (واذا زادت قيمة التقديرات عن كلفة هذه العناية، يحق للمستفيد الحصول على هذا الفرق)، او عندما يحاول المستفيد الحصول على التقديرات عن طريق الجرم او المخالفة او الخطأ المقصود الذي أنشأ الخطر، او الاهمال في استعمال الخدمات الضرورية، او عدم مراعاة القواعد المرسومة.

هوامش الباب الثاني

هوامش الباب الثاني

الفصل الأول

Rapport Beveridge (2/12/42) Rev. int. de s.s. 1-2/92 P. 109 (١)

prés d'un million d'exemplaires furent vendus (plus de (٢)
100,000 exemplaires vendus au bout d'un mois.) - il comprenait
presque 300 pages et fut accueilli avec euphorie.

في العام ١٩٤٤ انتخب بيفرديج في البرلمان على المقاعد الأحرار

Libéraux والنظام النهائي وضع موضع التنفيذ عام ١٩٤٨.

(٣) إن الضمان الإجتماعي في بريطانيا مرفق عام تضطلع بإدارته كل من وزارة

التأمينات الإجتماعية، ووزارة الصحة، وأمواله جزء من الموازنة العامة للدولة، وليست مستقلة
عنها، دون أي استقلال مالي وإداري.

تمويل الضمان الإجتماعي في انكلترا: ٦١٪ (الدولة) و٣٩٪ (الأجراء وأصحاب العمل)..

لا توجد اشتراكات متعددة، إنما اشترك واحد يحوّل الاستفادة من كل الفروع..

الفصل الثاني

Le traité de Mastrich a consacré pour la première fois la notion (١)
de la citoyenneté de l'union, la lutte contre les exclusions (c'est le plus
nouveau) et l'affirmation de la complémentarité:

Yves chassard et odile quintin "la protection sociale dans la
communauté européenne:

(Rev, int. de S.S. 1-2/92 PP. 105 - 123)

J.J. Dupeyroux: "dr. de la S.S" 1993 P/72 (٢)

الفصل الثالث

- (٢) الاتفاقية رقم ١٢٠ المتعلقة بالعناية الطبية وتعويضات المرض.
C.128, art;26; C. 130, art.22 و C.102. art 65, C.121, art. 19 (٣)
C.102; art. 67-conv. 128. art 28 - C. 130, art. 24 (٤)
C. 102 (partie XI) prévoit l'adaptation des prestations (٥)
calculées conformément aux articles 65, 66, ou 67 - BIT "conv. et
recom. de l'OIT sur la ss "dép. de la ss. Genève 92. P 11-12
C. 102 art 65 (10) et 66 (8); conv. 121, art. 21; C 128. art. 29.(٦)
Conf. int. du T: "la norme minimum de la sécurité sociale" (٧)
1961. P 165-166.
C. 102, art. 16, 22, 36, 42, 50, 56 et 62; C. 121 art. 13 et 14. (٨)
C. 102, art 12-18; C. 130, art 26; (soins médicaux) - C. 102, (٩)
art. 52: c. 103, art.3-c. 102, art 24- c.168 art. 19 (indemnités de
chômage) - c.102, art 1.
C. 121, art1, C. 128, art1, (Allocations Familiales, ou (١٠)
pensions d'orphelin).
C. 121, art. 14 (4) et 15, en conjonction avec. la R. 121. (١١)
para.10.
C. 102, art. 30, 38, 58 et 64; C. 128, art.12, 19 et 25. (١٢)
C. 102, art. 69; C. 121, art 22; C. 128,art 32; C. 130, art. (١٣)
28; C. 168, art. 20.

(١) الحد الأدنى الضروري للضمان الإجتماعي.

(*) إن إهتمام منظمة العمل الدولية بقضايا الضمان الإجتماعي، والمدون في الدستور،
قد أعيد تأكيده بإعلان فيلادلفيا عام ١٩٤٤ الذي حدد أهداف وتصورات منظمة العمل الدولية...
Conférence int. du T: "la norme minimum de la S.S" BIT
1961-Genève:

Albrecht otting: "les normes internationales du travail (٢)
ossature de la S.S." Rev. int. du T. vol 132, 1993, N°2 PP 183-192.
"Attendu qu'une paix universelle et durable ne peut être fondée (٣)
que sur la base de la justice sociale.. attendu que la non-adaptation..."
Bureau int. du Travail "conventions et recommandations (٤)
de l'OIT. sur la S.S "dép. de la SS. Genève 1992.

(*) الاتفاقية ١٢١ (تقديمات طوارئ العمل والأمراض المهنية) - الاتفاقية رقم ١٢٨
(تقديمات العجز والشيخوخة وأصحاب الحق) - الاتفاقية رقم ١٢٠ (العناية الطبية وتعويضات
المرض) - الاتفاقية رقم ١٦٨ (تعزيز العمل والحماية تجاه البطالة) - الاتفاقية ٥٢/١٠٣ (حماية
الأمومة)

Albrecht otting: "les normes internationales du travail (٥)
ossature de la sécurité sociale" Rev. int. du T. vol. 132, 1993, n° 2 P.
184-185.

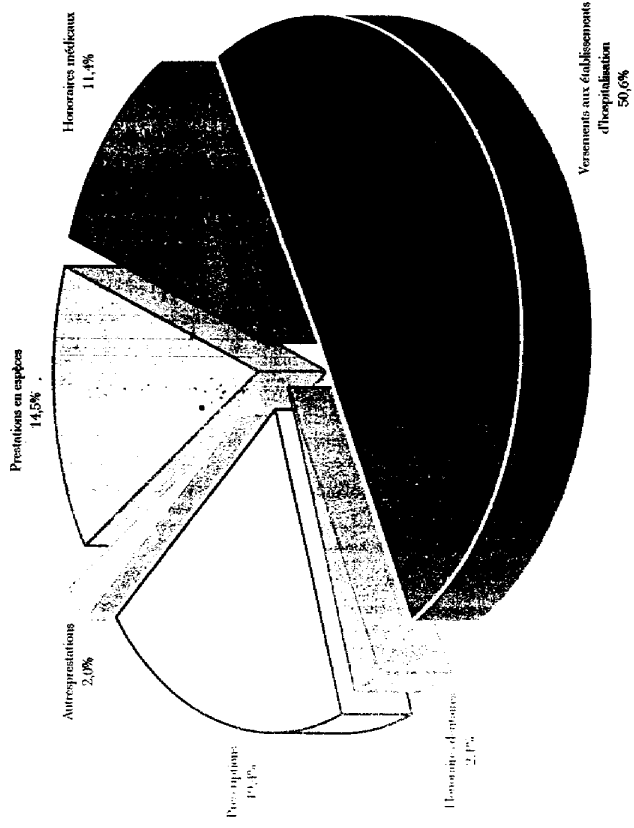
(٦) تعطي الاتفاقية ٥٢/١٠٢ تعريفاً للفروع التسعة التي تغطي المخاطر التي تمنع
الأجراء من تأمين حاجاتهم وحاجات عائلاتهم، أو تلزمهم بمصاريف إضافية في حالات المرض،
طوارئ العمل والأمراض المهنية والعناية بالولد والأمومة والعجز ووقاة المعيل.

(٧) تشير الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ إلى إعادة النظر بقيمة المعاشات المذكورة أعلاه على أثر
التغيرات الحساسة في المستوى العام للمداخيل الناتجة عن التغيرات الحساسة لكلفة المعيشة.

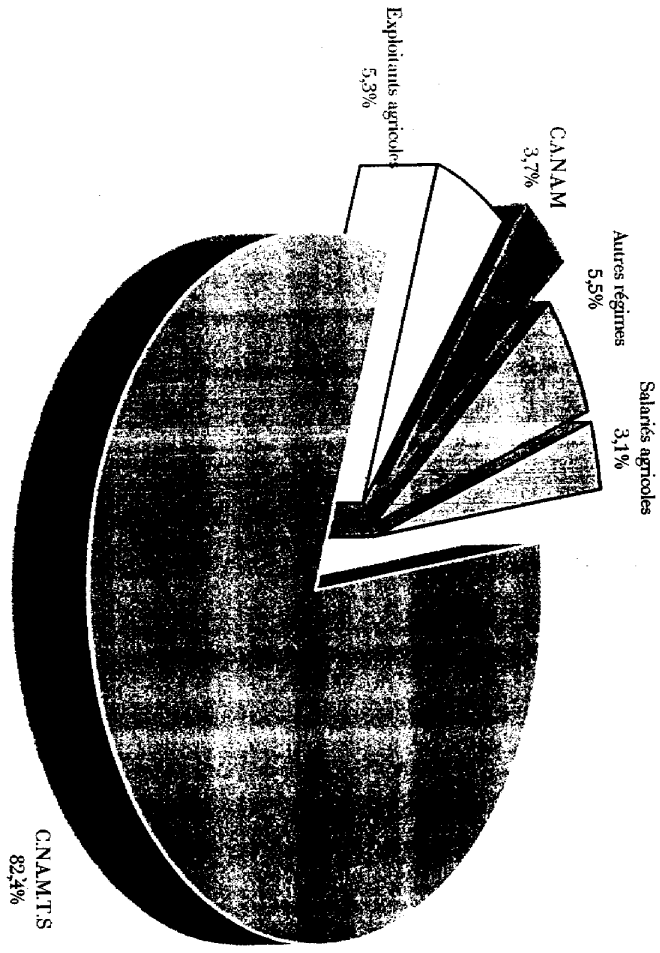
الفصل الرابع

Albrecht Otting "les normes int. du T, ossature de la (١)
sécurité sociale" Rev. int. du T. vol 132,1993 n° 2.

RÉPARTITION DES PRESTATIONS SERVIES PAR L'ENSEMBLE DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE SELON LES POSTES DE DEPENSES - France



RÉPARTITION DES PRESTATIONS SERVIES PAR L'ENSEMBLE DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE - France



الباب الثالث

تقديمات الشيخوخة والعجز والوفاة
في ضوء المعايير
الدولية والتطبيقات العملية
Prestations de la vieillesse -
invalidité et décès à la lueur
des normes internationales
et de la pratique

Table 3. — Contribution rates for social security programs — OECD countries (1995)
(in percent)

Country	Old-Age, Disability, Death			All Social Security Programs ¹		
	Insured Person	Employer	Total	Insured Person	Employer	Total
Australia	0	0	0	1.25	0	1.25 ²
Austria	10.25	12.55	22.80	17.20	25.30	42.50
Belgium	7.50	8.86	16.36	13.07	27.44	40.51
Canada	2.70 ⁴	2.70 ⁴	5.40 ⁴	5.70 ⁴	8.40 ⁴	14.10 ^{3,4}
Denmark	4	4	4	4	4	3.4
Finland	5.55	19.00	24.55	7.45	22.00	29.45 ³
France	8.05	8.20	16.25	18.27	34.31	52.58
Germany	9.30	9.30	18.60	16.55	17.99	34.54 ³
Greece	6.67	13.33	20.00	11.95	23.90	35.85
Iceland	4.00	8.50	12.50	4.00	15.75	19.75
Ireland	7.75 ^{5,6}	12.20 ^{5,6}	19.95 ^{5,6}	7.75 ⁶	12.20 ⁶	19.95 ^{3,6}
Italy	8.34	21.30	29.64	9.34 ⁷	47.62	56.96
Japan	8.25	8.25	16.50	12.24	14.38	26.62
Luxembourg	8.00	8.00	16.00	15.00	13.00	28.00
Netherlands	25.78	0	25.78	38.93	10.75	49.68 ³
New Zealand	0	0	0	0.80	1.85	2.65 ²
Norway	7.80 ⁸	14.20 ⁸	22.00 ⁸	7.80	14.20	22.00 ³
Portugal	18.00 ⁹	23.75	34.75 ⁸	11.00 ⁸	26.75	37.75
Spain	4.70 ⁹	23.60 ⁹	28.30 ⁹	6.30	32.00	38.30
Sweden	1.00	19.03	20.03	3.95 ¹⁰	30.96	34.91 ³
Switzerland	4.90	4.90	9.80	6.40	7.74	14.14
Turkey	9.00	11.00	20.00	14.00	19.50	33.50
United Kingdom	12.00 ^{5,6}	10.20 ^{5,6}	22.20 ^{5,6}	12.00 ⁶	10.20 ⁶	22.20 ^{3,6}
United States	6.20	6.20	12.40	7.65	13.35	21.00

- ¹ Includes Old Age, Disability, Death; Sickness and Maternity; Work Injury; Unemployment; and Family Allowances. In some cases, only certain groups, such as wage earners, are represented. When the contribution rate varies, either the average rate or the lowest rate in the range is used.
- ² The central government pays the entire cost of most programs from general revenues.
- ³ The central government pays the whole cost of Family Allowances.
- ⁴ Portion of set amount for Old Age, Disability, Death. Central and local government and other types of contributions for the other programs.
- ⁵ Also includes rate for Sickness and Maternity, Work Injury and Unemployment.
- ⁶ Range according to earnings bracket. Higher rate is shown, which applies to highest earnings class.
- ⁷ Plus flat amount for Work Injury.
- ⁸ Also includes rate for Sickness and Maternity, Unemployment and Family Allowances.
- ⁹ Also includes rate for Sickness and Maternity and Family Allowances.
- ¹⁰ Plus flat amount for Unemployment.

الفصل الأول تقديمات الشيخوخة

● المبحث الأول: عموميات.

المطلب الأول: دور منظمة العمل الدولية(١).

كانت مسائل الضمان الاجتماعي، دائماً، من أولويات اهتمامات منظمة العمل الدولية؛ فمقدمة الدستور، منذ عام ١٩١٩، حملت المنظمة مهام تطوير إجراءات المكافحة ضد البطالة.. وحماية العاملين تجاه الامراض العامة او المهنية والطوارئ الناتجة عن العمل.. وتأمين معاشات الشيخوخة والعجز... وقد تترجم اهتمام المنظمة، في مرحلة أولى، ومنذ الدورات الأولى لمؤتمر العمل الدولي Sessions de la conf. int. du T. ، بتبني معايير موجهة الى حماية فئات خاصة من العاملين تجاه المخاطر المحددة كالامومة(٢) ، وطوارئ العمل(٣) والامراض المهنية(٤) ، والمرض(٥) والعجز(٦) ووفاء معيل العائلة (٧) والبطالة(٨) .

وفيما يتعلق، بناحية خاصة، بحماية الشيخوخة، فقد تبني المؤتمر اتفاقيتين خلال العام ١٩٣٣ (رقم ٣٥ التي تنص على إعطاء اجراء المؤسسات الصناعية

والتجارية، والمهن الحرة والعاملين في المنزل تقديمات الشيخوخة اعتباراً من الخامسة والستين، والاتفاقية رقم ٢٦ التي تمنح نفس التقديمات للاجراء الزراعيين).

في مرحلة ثانية، وبتأثير من الاعلان المتضمن اهداف وتطلعات منظمة العمل الدولية للعام ١٩٤٤ في فيلادلفيا، والذي تضمن برنامج عمل المنظمة "وامتداد اجراءات الضمان الاجتماعي من اجل تأمين دخل اساسي لكل ذي حاجة لهذه الحماية، بما فيها العناية الطبية الكاملة"، توجهت معايير منظمة العمل الدولية نحو مفهوم اشمل وأوسع للضمان الاجتماعي.. من هنا صدرت التوصيتان رقم ١٩٤٤/٦٧ المتعلقة بحماية وسائل العيش ورقم ١٩٤٤/٦٩ المتعلقة بالعناية الطبية، وفتحت المجال، في العام ١٩٥٢، لتبني الاتفاقية رقم ١٠٢، هذه الاتفاقية التي أدخلت، كما رأينا سابقاً، مفهوم المستوى الأدنى العام للضمان الاجتماعي الذي يتوجب على الدول الاعضاء بلوغه.. واعتُبرت بذلك مُنْعَظاً حاسماً في تطوير الضمان الاجتماعي.

وقياساً على الاتفاقية رقم ١٠٢ (٩) ، كان الهدف مُنصَباً على تبني اتفاقيات وتوصيات خاصة بالمقياس الأعلى للضمان الاجتماعي... وهذا ما حصل أن لحظة مجلس الادارة، وتبناه المؤتمر في الوقت المناسب، فتحققت أعمال عديدة في هذا الاطار، منها الاتفاقية رقم ١٩٦٧/١٢٨ المتعلقة بتقديمات العجز والشيخوخة واصحاب الحق، والمستكملة بالتوصية رقم ١٢١ (اضافة الى إعادة النظر بالاتفاقيات السابقة: إذ صدرت الاتفاقية رقم ١٩٦٤/١٢١ في طوارئ العمل والامراض المهنية المستكملة بالتوصية رقم ١٢١، والاتفاقية رقم ١٩٦٩/١٣٠ في العناية الطبية وتعويضات المرض المستكملة بالتوصية رقم ١٢٤، والاتفاقية رقم ١٩٨٨/١٦٨ في تعزيز الاستخدام والحماية تجاه البطالة المستكملة بالتوصية رقم

١٧٦، علماً ان الاتفاقية رقم ١٩١٩/٣ المتعلقة بحماية النساء، اعيد النظر بها في عام ١٩٥٢، والاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢.

وفيما يتعلق، خاصة، بفرع "تقديمات الشيخوخة" فقد عرّف القسم رقم V من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ سن استحقاق المعاش المحدد، مبدئياً بالخامسة والستين (المادة ٢٦ الفقرة ١ و٢)؛ وقد قسّمت هذه الاتفاقية ميدان التطبيق بشكل مرن استناداً لمعيار الاجراء، او السكان المنتجين، أو المقيمين؛ مع اعطاء بعض الدول الحق بالمخالفات المؤقتة لاحكام الاتفاقية استناداً للاوضاع الاقتصادية التي تمر بها... على ان تُحسب تقديمات الشيخوخة، التي يجب ان تكون دفعات دورية، استناداً لأحد النماذج المعرفه في الاتفاقية، ونسبتها، محددة، مبدئياً، بـ ٤٠٪ بالاستناد، حسب الحالات، الى الدخل السابق للمستفيد، أو تؤخذ بعين الاعتبار الموارد الاخرى لعائلة المستفيد؛ على ان تتكيف تقديمات الشيخوخة حسب تطور المستوى العام للمداخيل (المواد ٢٨، ٢٩، ٦٥، ٦٦، ٦٧ مع وجود جدول بياني ملحق بالقسم XI).

اما الاتفاقية رقم ١٢٨ (١٠) التي تتضمن ثمانية أقسام، فهي تتعلق فقط بالمخاطر الاجتماعية الثلاثة للمدى الطويل: العجز، الشيخوخة وفقدان معيل العائلة (اصحاب الحق).. وكالاتفاقية رقم ١٠٢، فهي تتضمن احكاماً مختصة بالفروع الثلاثة اعلاه (الاقسام من II الى IV) واحكاماً مشتركة (القسم I والقسم V و VIII)؛ ومن اجل التمكن من التصديق على الاتفاقية، يكفي القبول باحدى الفروع الثلاثة (م/٢)؛

ان غالبية الاحكام المشتركة، وكذلك الاحكام المتعلقة بتعريف المخاطر حسب الحالة، شكل التقديمات، حسابها ومدتها، كلها مُصاغٌ بشكل قريب جداً للاتفاقية رقم ١٠٢... اضافةً على ذلك، فان الاتفاقية رقم ١٢٨ تنص، كذلك، على المحافظة

على الحقوق المكتسبة (عند الانتقال من نظام الى آخر مثلاً: م/٢٠).. علماً ان الاتفاقية تنص على حماية أعلى إن على صعيد ميدان التطبيق او صعيد مستوى التقديمات.. ففيما يتعلق بتقديمات الشيخوخة (القسم III) ينبغي ان يتضمن ميدان التطبيق كل المقيمين، او فئات معينة، من السكان المنتجين اقتصادياً، تشكل، على الأقل، ٧٥٪ من مجموع السكان المنتجين اقتصادياً، او كذلك كل المقيمين الذين لا تتعدى مداخيلهم، خلال الخطر الاجتماعي، حداً أعلى (م/١٦).. مع الاشارة الى ان نسبة التقديمات قد تحددت بـ ٤٥٪ من الأجر المُعتمد (جدول مرفق بالقسم رقم ٧ من الاتفاقية).

استناداً لهذه الاهداف المتطورة، فقد تضمنت الاتفاقية رقم ٦٧/١٢٨ عدداً من الشروط المرنة: فقد اجازت الاتفاقية المذكورة، استثناء فئات من الاجراء من ميدان تطبيقها (م/٣٧)، كاستثناء الاجراء الزراعيين بصورة مؤقتة (م/٢٨) وعمال البحر وموظفي القطاع العام يمكن استثناءهم ضمن بعض الشروط (رقم/٣٩).

وفيما يتعلق بالتوصية رقم ٦٧/١٣١، فهي تكمل الاتفاقية رقم ١٢٨ برفعها مستوى الحماية المقررة، في عدة نقاط؛ خاصة، وفيما يتعلق بالشيخوخة، في موضوع ميدان التطبيق (الفقرة ٢) وسن القبول على المعاش (الفقرات ٦ و ٧) وشرط التدرج (١١) (الفقرات ٨-١٦.١٧) وتعليق التقديمات (الفقرات ١١ و ٢٦)، والتقاعد المؤجل (الفقرة ١٨) ومستوى التقديمات (الفقرات ٢٢ الى ٢٥).

المطلب الثاني: نشاط باقي المنظمات.

الوجه الأول: على الصعيد الدولي:

تكرس الحق بالضمان الاجتماعي في الإعلان العالمي لحقوق الانسان في المواد ٢٢ و ٢٥.. من ناحية اخرى فالميثاق المتعلق بالحقوق

الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية ينص بناحية عامة على ان تقوم كل الدول الاطراف في الميثاق، بالإعتراف بحق كل شخص بالضمان الاجتماعي، بما فيه التأمينات الاجتماعية، وذلك دون تحديد لطبيعة او مستوى الحماية المقررة (م/٩).

الوجه الثاني: على الصعيد الاقليمي:

- تم تبني بعض الوثائق في اطار المجلس الاوروبي **Conseil de l'Europe** لتترجم، مبدئياً، العمل المنهجي الذي تتبعه هذه المنظمة على صعيد الضمان الاجتماعي.. فهناك، أولاً، **الميثاق الاجتماعي الاوروبي** (وثيقة ذات طابع عام) الذي يحتوي على عدد من الاحكام في هذا الاطار... ومنذ عام ١٩٦١ حدد هذا الميثاق الاهداف الاجتماعية التي ينبغي ان تبلغها الدول التي صعقتها؛ و اشار في المادة ١٢ الى مبدأ الحق بالضمان الاجتماعي، وضرورة اتباع الدول الموقعة مستوى من الحماية مساوٍ على الأقل لما هو مطلوب لتصديق الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢، ومتابعة تطوير مستوى انظمة الضمان الاجتماعي لديها.. وقد عُقدت اتفاقيات ثنائية ومتعددة لتأمين التنسيق بين مختلف التشريعات الوطنية من أجل حماية رعايا الاطراف المتعاقدة، مع الإشارة الى الحق بالاسعاف الاجتماعي والطبي (م/١٣).

اضافةً على ذلك، تبني المجلس الاوروبي نصوصاً خاصة بالضمان الاجتماعي، ومن بينها **القانون الاوروبي للضمان الاجتماعي** Code. européen de S.S.، منذ العام ١٩٦٤، والمعمول به بعد اربع سنوات من اقراره.. وهو نموذج مشابه للاتفاقية رقم ١٠٢، وقد استُكمل هذا القانون ببروتوكول حدد الاهداف المتطورة... وكذلك فان لجنة وزراء المجلس الاوروبي قد تبنت عدداً من القرارات والتوصيات في حقل الضمان الاجتماعي، وخاصة الاتفاقية رقم R(87)5 المتعلقة بتعميم تقديمات الشيخوخة والعجز (تاريخ ١٢/٣/١٩٨٧).

- احكامٌ اخرى تمّ تبنيها في اطار المجموعة الأوروبية aspects particuliers حول الأوجه الخاصة للضمان الاجتماعي... كالتنظيمات اله ادارة من اجل حل موضوع الضمان الاجتماعي للاجراء المهاجرين كعنصر اساسي لحرية التنقل المقررة بالمادة/٥١ من معاهدة روما، والتوجيهات Directives التي تناولت المساواة في التعامل بين الرجال والنساء في اطار الضمان الاجتماعي(١٢).

- من جهة اخرى فقد تبنت منظمة العمل العربية (OAT) منذ العام ١٩٧٨ (١٣) إتفاقيةً حول المعايير الدنيا في اطار التأمينات الاجتاعية.. وقد شملت هذه الاتفاقية (التي ينبغي ان يمتد تطبيقها، تدريجياً، على كل السكان العاملين) مجموعة المخاطر المنصوص عنها في الاتفاقية رقم ١٠٢، كما ذكرنا ذلك سابقاً.

نشير في هذا الاطار الى ان المواثيق والقوانين الاقليمية، وكذلك غالبية اتفاقيات التنسيق، كل ذلك قد تم بروزه استناداً للمشاركة والمساعدة الفنية من قبل مكتب العمل الدولي.. اضافةً الى ان لجنة الخبراء تشارك في عملية المراقبة للقانون الاوروبي للضمان الاجتماعي والبروتوكول العائد له؛ وهذا ما يؤمن توحيداً لمراقبة تطبيق هذه الوثائق من جهة، وتطبيق الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ من جهة ثانية.

المطلب الثالث: الاهداف الاساسية وطرق الحماية.

الوجه الأول: الاهداف الاساسية:

تأكدت ضرورة الحاجة لحماية الاشخاص المسنين، بإعتراف المجموعة الدولية منذ زمن طويل: وهذا ما تبيناه برجعنا الى دستور منظمة العمل الدولية والاعلان العالمي لحقوق الانسان؛ ونتيجةً لذلك، عكفت الغالبية العظمى من البلدان على إتخاذ الاجراءات الكفيلة لإقامة نظام لحماية الشيخوخة، خاصةً منذ الحرب العالمية الثانية، حتى بتنا، حالياً، لا نرى، سوى نادراً، دولاً لا تتبنى حمايةً اجتماعية في هذا

المجال. (مثلاً: افغانستان، بنغلادش، برمانيا، مالايي، موزامبيق، الصومال، تايلاند...): والبعض منها، يتوجه الى طلب مساعدة مكتب العمل الدولي للتوجه مستقبلاً الى وضع نظام من هذا النوع (كالامارات العربية المتحدة وقطر..).

الوجه الثاني: طرق الحماية:

بخلاف الوثائق المعتمدة قبل عام ١٩٤٥ والتي تنص على التأمين الاجتماعي كوسيلة وحيدة للحماية لاعمال الضمان الاجتماعي، أعلنت كل من الاتفاقيتين ٥٢/١٠٢ و ٦٧/١٢٨، وبشكل مرن جداً، بأن نفس المستوى العام للضمان الاجتماعي يمكن بلوغه بعدة طرق:

- فالانظمة الوطنية يمكن تمويلها عن طريق الاشتراكات، او الضرائب، او الطريقتين مجتمعتين.

- ان حماية الضمان الاجتماعي، عامةً، والشيخوخة بناحية خاصة، يمكن بلوغها إما عن طريق التأمين الاجتماعي الالزامي بمساعدة أو دون مساعدة الدولة، او عن طريق الحماية الالزامية الممولة بالضرائب عامةً وتتوجه الى مجموعة السكان(١٤). حيث تتحمل الدولة التقديرات المنوحة بنسبة موحدة وممولة كلياً او بجزء كبير من الخزينة العامة، والتي تشمل، بناحية عامة، كل افراد السكان البالغين سنأ معينة، ضمن شروط تُفرض على الغالب، وتتعلق بالاقامة، والمداخيل وباقي الموارد.

والتطبيق الحالي يُظهر دمجاً لمختلف طرق الحماية في الانظمة الوطنية: فالانظمة في غالبية الدول تفترض، من ناحية، معاشات اساسية، بنسبة محددة على الغالب ولكل المقيمين؛ ومن جهة ثانية، معاشاً تكميلياً، او اضافةً على المعاش لافراد السكان المنتجين، او البعض منهم ... (١٥).

- في الكثير من الدول، يوجد، إضافة إلى الأنظمة العامة، أنظمة خاصة للحماية تطبق على فئات محددة من العاملين، كالأجراء المستقلين (الارجنتين، بلجيكا، وتركيا مثلاً)، والمزارعين والأجراء الزراعيين (كألمانيا، البرازيل، اسبانيا، فنلندة، فيما يتعلق بالتقديرات التكميلية، وبولونيا)، وعمال المناجم (النمسا، ألمانيا، فرنسا، بولونيا)، وأجراء قطاع البحر (كإسبانيا، فنلندة فيما يتعلق بالتقديرات التكميلية، فرنسا والنرويج)، والموظفين حيث تؤمن السلطات العامة أنظمة خاصة للعاملين لديها؛ وقد يكون الموظفون الفئة الوحيدة المستفيدة من المعاشات أحياناً.

ملاحظة: أن الطرق المذكورة اعلاه كفيلا، كلها، بتطبيق الاتفاقيتين رقم ١٠٢

و١٢٨.

- أن بعض البلدان، ومن أجل الحماية تجاه الشيخوخة، تتبع صناديق الاحتياط Fonds de Prévoyance التي تُمول عن طريق اشتراكات اصحاب العمل والأجراء ، وتُدار غالباً من قبل الدولة، وتقوم بتقديم رأسمال مقطوع للمستفيد البالغ السن المحددة والمستوفي لبعض الشروط، ويساوي هذا الرأسمال قيمة الاشتراكات مضافاً إليها الفوائد المحددة قانوناً لحساب الأجير. أن هذه الصناديق، وإن كانت تُمول من الاشتراكات وتُدار من قبل الدولة، فهي لا تخدم أهداف الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨ لأنها لا تؤمن دفعات دورية.. إنما قد تشكل هذه الصناديق مرحلة أولى نحو حماية اشمل للعاملين؛ وهذا ما حصل في بلدان عديدة (كالعراق، بوليفيا، الاكوادور، الدومينيك مثلاً).. وقد تُستكمل الحماية الممنوحة من قبل الأنظمة الوطنية بإجراءات من الحماية الاجتماعية الخاصة المتوجهة للأشخاص دون موارد أو الذين لا يستكملون الشروط الآيلة إلى الحق بتقديرات الشيخوخة، أو الذين لا يحصلون على التقديرات الضرورية لتلبية حاجاتهم الضرورية.

- بجانب أنظمة حماية الشيخوخة المنصوص عنها في التشريع، توجد أنظمة

خاصة للمعاشات في الكثير من البلدان، أنشئت في إطار المؤسسة أو في الإطار المهني، بإرادة من اصحاب العمل لصالح العاملين لديهم، أو بموجب اتفاقيات جماعية.. وهذه الأنظمة تعطي للأجراء تقديرات اضافية على تقديرات النظام العام للضمان الاجتماعي، أو تحل محلها جزئياً، وقد تُعتبر، المورد الوحيد للحماية بالنسبة لأجراء القطاع الخاص (كما في موزامبيق مثلاً).

وهذا ما اشارت إليه المادة السادسة في كل من الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨ بأن الحماية الناتجة عن التأمينات غير الإلزامية يمكن أن تُؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بتقديرات الشيخوخة، خاصةً عندما يتوفر في هذه التقديرات الشروط التالية: (مراقبتها من قبل السلطات العامة أو أن تُدار، بصورة مشتركة، من قبل اصحاب العمل والأجراء استناداً لمعايير محددة من جهة، وأن تغطي جزءاً أساسياً من الأشخاص الذين لا يتخطى دخلهم دخل الأجير المميز الذكر من جهة ثانية (١٦). وأن تراعي احكام الاتفاقية من جهة ثالثة (١٧)، خاصةً لجهة التأمين أو إعادة التأمين لدى شركات التأمين على الحياة أو على تقديرات المعاش.

مع الإشارة إلى أن بلداناً عديدة كانت تتبع الأنظمة التكميلية ذات الطابع الاتفاقي الاختياري، أصبحت انظمتها، فيما بعد، الزامية بالنسبة للأجراء أو بعض الفئات منهم مثلاً: فرنسا (حيث عمم قانون ١٩٧٢/١٢/٢٩ التقاعد التكميلي لصالح الأجراء) وفنلندة (قانون ٨ تموز ١٩٦١) والسويد، وسويسرا (القانون الفدرالي تاريخ ٢٥ حزيران ١٩٨٢ المتعلق بالتعاون المهني، الشيخوخة، اصحاب الحو والعجز).

خلاصة الامر، باستطاعتنا بلوغ اهداف الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و١٢٨ عن طريق التأمينات الاجتماعية الإلزامية، إنما يبقى ألا تغفل دور مساهمة الأنظمة غير الإلزامية المتطورة في بعض البلدان، شرط أن تعطي هذه الأنظمة حمايةً مماثلة

وهكذا تبين لنا، من التفاصيل الواردة أعلاه، بأنه:

منذ العام ١٩١٩، تضطلع منظمة العمل الدولية، استناداً الى مقدمة دستورها، وبشكل أساسي، بمسائل الضمان الاجتماعي وتطوير شروط العمل.. وقد أصدر مؤتمر العمل الدولي اتفاقات عدة، وتوصيات متنوعة، ينبغي على كل عضو في هذه المنظمة الاستعداد للموافقة عليها، والاستنارة باحكامها في التشريعات المحلية.

وبالنسبة الى ضمان الشيخوخة، تبرز الاتفاقية رقم ١٠٢ الصادرة عام ١٩٥٢، والمعتبرة منعطفاً مهماً بإدخالها مفهوم الحد الأدنى للضمان الاجتماعي الذي يجب ان تسعى الدول الاعضاء، على الاقل، للوصول اليه؛ والاتفاقية رقم ١٢٨ الصادرة عام ١٩٦٧ والمتعلقة بتقديمات العجز والشيخوخة والوفاء، والمكملة بالتوصية رقم ١٣١ للعام نفسه.

وخلافاً للأدوات الدولية المعتمدة قبل عام ١٩٤٥، فان كلاً من الاتفاقيتين لم تتبنّ قالباً جامداً للضمان الاجتماعي؛ فاعتمدت المرونة، سواء في التمويل او في التقديمات الدورية البعيدة عن صناديق الادخار وتعويضات نهاية الخدمة التي لا تلبى الاهداف المرجوة؛ هذه الاهداف، وإن تحققت بوجود التأمينات الاجتماعية الالزامية، فهي لا تستبعد مساهمة الانظمة الاختيارية المتطورة.

● المبحث الثاني: ميدان التطبيق.

المطلب الأول: الوضع في لبنان.

الوجه الأول: لمحة تاريخية:

ولا بد، في هذا المضمار، من الإشارة الى الصعوبات المالية والادارية التي تؤثر سلباً على تطبيق الاتفاقيات الدولية؛ فالأزمة الاقتصادية، وحالة تطور البلاد، وإنعدام الموارد البشرية تؤخره، أو تمنع الانطلاق في رحاب نصوص منظمة العمل الدولية... عوضاً عن صعوبات تتجلى في عدم امكانية تجميع المعلومات الاحصائية المطلوبة من قبل المواثيق الدولية.

انما يهمننا التذكير بأن نصوص الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨ قد تم تدوينها بشكل جد مرن وفيما خص طرق الحماية الممكن اعتمادها من قبل الحكومات من اجل تطبيق هذه النصوص: سواء تم التطبيق عن طريق التأمين الاجتماعي او طريق الانظمة المطبقة على كل المقيمين والمموّلة بالضرائب العامة، فالطابع غير التكليفي لتقديمات الشيخوخة المطبقة أحياناً في بعض البلدان (نيوزيلنده مثلاً) ليس في حد ذاته عقبة في تطبيق الاتفاقيات المذكورة.. وكذلك فان البلدان التي لا تشمل بحمايتها سوى قسم ضئيل من السكان (الموظفين مثلاً، فيما يتعلق بالشيخوخة)(١٨) يجب ان تهتم بصورة، خاصة، بالمساعدة التقنية التي يستعد مكتب العمل الدولي، دائماً، لتوفيرها.

الوجه الثالث: تعددية الانظمة في البلد الواحد:

ان دراسة التشريعات وتطبيقاتها الوطنية، تبين بان التعددية في انظمة التقاعد والمعاشات مطبقة بصورة واسعة.. ويبرر ذلك، بصورة خاصة، المميزات العائدة لمختلف الفئات المغطاة. مثلاً العاملون في الوظيفة العامة حيث شروط الرواتب والعمل والتوظيف مختلفة تماماً عن مثيلاتها في القطاع الخاص.. اما فيما خص المعايير الدولية، المطلوب ان تحترم كل هذه الانظمة المتنوعة، كل فيما

الحالة من تقديرات الفروع الأخرى، واقتصار حصول أصحاب الحق بعد الوفاة على إرث التعويض، بينما يفقدون تقديرات فرعيّ التعويضات العائلية والمرضى والأمومة.

كما تخللت تعويض نهاية الخدمة سلبيات عملية ظهرت غالباً في تأخير صرف تعويض نهاية الخدمة عند استحقاقه لأسباب عديدة أهمها استنخار تسديد أصحاب العمل للتسويات التي باتت تشكل أكثر من ٨٥٪ من التعويضات المتوجبة للمضمونين، مما يعيدنا الى مبدأ تعويض الصرف في ظل قانون العمل، ويُفقد نظام نهاية الخدمة الأهمية والأمال التي علق عليها (٢٠). ولن يتحقق التطور الحقيقي إلا بإحلال نظام ضمان للشيخوخة والعجز والوفاة مكانه، فتحقق بذلك امكانيات واسعة إزاء تراكم الأموال في المرحلة الأولى من تنفيذه للتوظيف في مشاريع اجتماعية واقتصادية تحقيقاً للتكافل الاجتماعي، وتحرير الأجر من اعباء عديدة، وتأمين الراحة لصاحب العمل والاجر والمواطنين كافة. والمبادرة الممكنة في هذا الصدد هي المبادرة الرسمية لوضع نظام للشيخوخة موضع التنفيذ ضمن حملة اعلامية تتعاون النقابات والفعاليات مع الدولة والvندوق على قيادتها لتوضّح ما يمثله هكذا مشروع على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.. واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٢/٥٢ توصي بشكل صريح لاعتماد الدفعة الدورية، اذ ان تسديد رأس المال المستحق دفعة واحدة لا يمكن أن يؤمّن في الواقع حماية مستمرة للعامل المسن او للعاجز او لخلفاء المتوفي بالاضافة الى تاكله مع التضخم المالي.

ونحن، وبعد الاطلاع على مشروع قانون الشيخوخة والعجز والوفاة الذي اعدته المديرية العامة لصندوق الضمان الاجتماعي سنة ١٩٧٨، والذي استبدل بمشروع التقاعد والحماية الاجتماعية الذي كان مدار نقاش في مكتب العمل

لا توجد في لبنان، حالياً، نصوص عائدة للضمان الاجتماعي تؤمّن الحماية للشيخوخة. ففي عام ١٩٧٨ وضعت الإدارة العامة للضمان الاجتماعي مشروعاً لقانون الشيخوخة والعجز والوفاة، استُكمل في العام ١٩٨٧، واستُبدلت تسميته لتصبح "مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية"، كي تأتي التسمية متناسبة مع مضمون المشروع المتوجه لحماية المنتجين، والعاملين.

ان ضمان التقاعد والحماية الاجتماعية (الشيخوخة) غير مطبق في لبنان، ويحل محله، حالياً، ضمان تعويض نهاية الخدمة Indemnité Fin de service (الدفعة الواحدة المستندة على مبدأ الادخار الفردي الالزامي)، اذ عندما حدد المشترع اللبناني الفروع الاربعة التي يشتمل عليها قانون الضمان الاجتماعي (١٩)، ذكر في البند الرابع من تعادها: نظام تعويض نهاية الخدمة؛ والمبدأ هو أن تعويض نهاية الخدمة، بصفته رأسمالاً شخصياً، يتحول مع الضمان الاجتماعي الى رأسمال جماعي، وينتقل من ثروة مجمدة، أو غير مضمونة، الى ثروة قومية تنمو باستمرار، وتعطي أثرها، ليس في المستقبل الفردي فحسب، بل في مستقبل الأمة.

لا شك ان مبدأ تعويض نهاية الخدمة، والمنشأ بموجب المادة ٤٩ من قانون الضمان الاجتماعي والموضوع موضع التنفيذ منذ اول ايار ١٩٦٥، قد طور مفهوم تعويض الصرف الذي كان معمولاً به منذ العام ١٩٤٦ في ظل قانون العمل، انما مع التطبيق، شاب تعويض نهاية الخدمة سلبيات قانونية تمثلت باستمراريتها منذ اول ايار ١٩٦٥ رغم النص على صفته المؤقتة في المادة ٤٩ من نفس القانون، وباقتصاره على حماية فئات محدودة، وافساحه المجال للتصفيات المبكرة مما يقلص قيمة التعويض والقدرة الشرائية للمضمون ويفقد حماية المضمون في شيخوخته وحماية من هم على عاتقه، فضلاً عن انقطاع استفادة المضمون في هذه

الدولي في جنيف في نيسان سنة ١٩٨٧، والذي عاد، حالياً، الى الواجهة حيث تتناقله الاوساط السياسية والفعاليات الاقتصادية والنقابية، لا بد لنا من تناول هذا الموضوع بايجاز، مُبدين مقترحاتنا المستندة على المعايير الدولية، والتطبيقات العملية في هذا الاطار.

الوجه الثاني: ميدان التطبيق في لبنان:

نصت المادة ٤٩ (جديدة) من مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية، في ما خص ميدان التطبيق على ما يلي:

٢ - يشمل هذا النظام الاشخاص المضمونين المنصوص عليهم في البند (١) من الفقرة (اولاً) من المادة ٩ من هذا القانون(٢١)، وفي الفقرات ثانياً وثالثاً، ورابعاً وخامساً من نفس المادة المذكورة، وفي المادة ١٠/ منه، والقانون ٧٤/٨ الصادر في ١٩٧٤/٣/٢٢ المتعلق بإفادة العمال الزراعيين من احكام قانون الضمان الاجتماعي، وذلك وفقاً للاصول والشروط المنصوص عليها في هاتين المادتين، وفي القانون المذكور، ومع مراعاة الاحكام المنصوص عليها في المادة الثامنة من هذا القانون: ويكون الخضوع للنظام الزامياً أو اختياريًا كما هو مبين في البنود التالية:

أ - ان الخضوع هو الزامي حكماً، بالنسبة لفئات المضمونين الذين يدخلون العمل، او يصبحون مشمولين بميدان تطبيق النظام، اعتباراً من تاريخ وضعه موضع التنفيذ، وكذلك بالنسبة للمضمونين الذين لم تكتمل قبل التاريخ المشار اليه، مدة خدمتهم على خمسة عشر سنة توجب عنها الاشتراكات لحساب النظام السابق (تعويض نهاية الخدمة) ولم تكن موضوع اية تصفية نهائية سابقة.

ب - إن الخضوع لهذا النظام، هو اختياري خلال مدة سنة من تاريخ وضعه موضع التنفيذ، بالنسبة للمضمونين الذين تكتمل مدة خضوعهم للنظام السابق

(تعويض نهاية الخدمة) قبل التاريخ المشار اليه على خمس عشرة سنة توجب عنها الاشتراكات لحساب النظام المذكور ولم تكن موضوع اية تصفية نهائية سابقة.

ج - ومن أجل تطبيق أحكام البندين (أ) و (ب) أعلاه من هذه الفقرة:

- يُفهم بالتصفية النهائية، تلك التي تكون قد اقترنت بدفع التعويض المتوجب أيّاً كان سبب إجرائها، أو ان تكون قد جرت بسبب بلوغ السن مقترناً بترك العمل المأجور، أو العجز أو الوفاة حتى ولو لم تقترن بدفع التعويض قبل العمل بنظام التقاعد والحماية الاجتماعية.

- يتوجب على المضمون الذي يرغب في اختيار هذا النظام ان يقدم الى مدير عام الصندوق طلباً خطياً خلال المهلة المنصوص عليها في البند (ب) اعلاه من هذه الفقرة ولا يحق له ان يتراجع عن هذا الاختيار، كما لا يحق لصاحب العمل ان يعارض في هذا الطلب. ويتوجب على الصندوق، وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم الطلب، ان يبلغ نسخة منه الى صاحب العمل بواسطة مستخدمى التوزيع العاملين لديه شرط ان يكون الموزع قد أدى أو يؤدي اليمين القانونية امام رئيس محكمة البداية في بيروت.

٣ - أ - يُستثنى من أحكام هذا النظام:

- المضمونون الذين دخلوا العمل قبل ٦٥/٥/١ وما زالوا يخضعون لأحكام قانون العمل المتعلقة بالصرف من الخدمة حتى تاريخ العمل بهذا النظام.

- المضمونون المذكورون في البند (ب) من الفقرة (٢) من هذه المادة، الذين لا يختارون الانتساب للنظام خلال المهلة القانونية ويستمرّون في العمل عند اصحاب العمل انفسهم حتى تصفية التعويض بسبب بلوغ السن أو العجز أو الوفاة وفقاً لاحكام الملحق بهذا الباب، او يتركون العمل بعد وضع هذا النظام موضع التنفيذ

ولا يلتحقون بعمل آخر حتى تصفية التعويض.

ب - يصبح المضمون من الفئة المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة (٢) من المادة ٤٩ من هذا القانون، الذي لم يختر الخضوع للنظام خلال المهلة القانونية المحددة في ذات البند المذكور، خاضعاً إلزامياً وحكماً في حال ترك العمل المأجور او الصرف من الخدمة بعد وضع النظام موضع التنفيذ والدخول في العمل في خدمة صاحب عمل آخر، وذلك اعتباراً من تاريخ الالتحاق بالعمل مجدداً. ويبدأ حساب مدة التدرج في النظام من التاريخ المذكور؛ اما مدات الخدمة السابقة فتبقى مشمولة بأحكام النظام السابق وتطبق عليها أحكام الملحق بهذا الباب.

- يبقى الاشخاص المذكورون في المقطع (هـ) من البند (١) الفقرة (أولاً) من المادة ٩ من هذا القانون (٢٢)، الذين اخضعوا الى النظام السابق (تعويض نهاية الخدمة) بالطريقة المحددة في المقطع المذكور، خاضعين لأحكام الملحق المرفق بهذا الباب مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المراسيم المتعلقة بخضوع كل فئة.

ويمكن اخضاعهم الى النظام المنشأ بمقتضى الفقرة (أ) من هذه المادة (نظام التقاعد والحماية الاجتماعية) بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، ويحدد فيها تاريخ بدء التنفيذ والشروط والأحكام الخاصة بخضوعهم للنظام المذكور.

نستنتج من النص المُدرَج اعلاه، بان مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية، يشمل، إلزامياً، جميع المنتسبين لفرع نهاية الخدمة الذين لم يؤمنوا خمسة عشر سنة من الانتساب لنظام تعويض نهاية الخدمة المعمول به حالياً، او الذين يدخلون العمل بعد تنفيذ القانون الجديد؛ واختيارياً، خلال سنة، من تاريخ وضع القانون الجديد موضوع التنفيذ، للذين أمضوا خمسة عشر سنة او اكثر في انتسابهم

لفرع نهاية الخدمة (مع الاشارة الى بعض الاستثناءات من ميدان التطبيق المذكورة اعلاه).

المطلب الثاني: في المعايير الدولية.

من أجل دافع واضح بالمرونة، تجنبت كل من الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨ اللجوء الى مفاهيم محض قانونية لتحديد الاشخاص المشمولين بالحماية؛ فعوضاً عن تحديد ميدان التطبيق قياساً على قطاعات النشاط الاقتصادي والوضع القانوني للاشخاص العاملين في القطاعات المذكورة، كما فعلت الاتفاقيات ما قبل الحرب (٢٣)؛ تتوجه هذه المواثيق، بشكل كبير، نحو المقاييس الاحصائية وتمنح الحكومات الخيار بين ثلاث مقترحات تسمح ببناء ميدان التطبيق إما استناداً لمقياس الاجراء، او السكان المنتجين او المقيمين (٢٤).

أولاً: فعندما نعتد المقياس الخاص بالاجراء، يجب ان يتضمن الاشخاص المشمولون بالحماية فئات محددة من الاجراء تشكل في مجموعها ٥٠٪ على الأقل من مجموع الاجراء (استناداً للمادة /٢٧ من الاتفاقية ١٠٢)، وكل الاجراء بمن فيهم المتدربين (استناداً للمادة /١٦- ١١ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

ثانياً: وعند اعتماد المعيار المتعلق بالسكان المنتجين (٢٥)، ينبغي ان يتضمن الاشخاص المشمولون بالحماية فئات محددة من السكان المنتجين المشككين في مجموعهم ٢٠٪ على الاقل من المقيمين (استناداً للمادة /٢٧ ب من الاتفاقية رقم ١٠٢) و ٧٥٪ من مجموع السكان المنتجين اقتصادياً (عملاً بالفقرة /١ ب من الاتفاقية رقم ١٢٨)؛ بينما نرى توجه التوصية رقم ١٢١ في الفقرة ٢/ الى شمولية الحماية، تدريجياً، لكل الاشخاص الناشطين اقتصادياً.

ثالثاً: وعند الاستناد الى المقياس المتعلق بالمقيمين، ينبغي

على الأقل.

- وقد توسع هذا التوجه في الاتفاقية رقم ١٢٨ (م/٤).

وكتدبير عملي، أعطت الفقرة الثانية من المادة ١٦/ من هذه الاتفاقية بدائل للدول التي تقدمت بتصريح تطبيقاً للمادة الرابعة من الاتفاقية؛ فأشارت الى شمول الاشخاص الخاضعين إما فئات الاجراء الذين يشكلون، بمجموعهم، ٢٥٪، على الأقل من مجموع الاجراء، أو فئات محددة من اجراء المؤسسات الصناعية المشكّلة، بمجموعها، ٥٠٪ من مجموع الاجراء العاملين في المؤسسات الصناعية (وهي كل مؤسسة تتضمن النشاطات الاقتصادية التالية: الصناعات الاستخراجية والتي تحوّل المواد الخام الى مشغولات ومصنوعات Extractive Manufacturières، البناء، والاشغال العامة، الكهرباء، الغاز، الماء والخدمات الصحية، النقل، المستودعات والاتصالات).

ان هذه المخالفات المذكورة اعلاه في كل من الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨ هي ذات طبيعة مؤقتة، فعلى كل دولة تتذرع بهذا الشرط أن توسع ميدان تطبيق إجراءاتها عندما تسمح الظروف بذلك (٢٨)، وان تصرّح، في تقاريرها المقدمة والمتعلقة بتطبيق الوثيقة الدولية بأن اسباب المخالفة المؤقتة لا تزال واردة، أو أنها تخلت عن التذرع بهذه الاحكام (٢٩).

الوجه الثاني: في التوسع نحو الزراعة:

كذلك، ومن اجل الأخذ بعين الاعتبار المشاكل الفنية، الادارية والمالية التي يمكن أن تنشأ نتيجة توسع الضمان الاجتماعي نحو الزراعيين، نصت الفقرة الأولى من المادة ٢٨/ من الاتفاقية رقم ١٢٨ بان كل دولة يحمي التشريع فيها "الاجراء" تستطيع، بتصريح خاص مرافق للمصادقة على الاتفاقية، ان تستثني، من

حماية كل المقيمين الذين لا تتعدى مواردهم، عند حصول الخطر الاجتماعي، حداً معيناً (عملاً بالمادة ٢٧/ج من الاتفاقية رقم ١٠٢ والفقرة ١/ج من المادة ١٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨).. مع الاشارة هنا الي ان الاتفاقيتين حدّدتا معنى "المقيم" بالشخص المقيم بصورة معتادة habituellement على ارض العضو، مما يستبعد الاشخاص الموجودين بصورة ظرفية او مؤقتة (٢٥) على ارض الدولة العضو (الاتفاقية ١٠٢ في المادة ١/ب والاتفاقية ١٢٨ في المادة ١/د)؛ دون اي فرق، من اجل الحماية المنوه عنها اعلاه، بين الوطنيين والاجانب المستوفين شرط الموارد اعلاه (٢٦)، مع العلم ان كلمة "مقيم" تطبق على المهاجرين المقيمين، بسورة شرعية، في بلد الاغتراب (استناداً للمادة ٦/ من الاتفاقية رقم ٩٧ المتعلقة بالاجراء المهاجرين منذ العام ١٩٤٩ والتي وضعت مبدأ المساواة في التعامل في إطار الضمان الاجتماعي)؛ وهذا ما ايده مؤتمر سنة ١٩٧٥ عند تبني الاتفاقية رقم ١٤٢ المتعلقة بالاجراء المهاجرين (٢٧).

الوجه الاول: المخالفات المؤقتة:

- عند تبني الاتفاقية رقم ١٠٢ تبين ان بعض القواعد التي حددتها، وخاصة لجهة ميدان التطبيق. قد تبدو قاسية لتمتكن دول العالم الثالث من التكيف معها في المستقبل القريب، لذلك أعطت الاتفاقية في المادة ٢/١، للدول التي لم يتوصل اقتصادها الى تطور كافٍ، إمكانية الاستفادة من مخالفات مؤقتة محددة في بعض مواد الاتفاقية (ومنها القسم V المتعلق بالشيخوخة والمادة ٢٧/د المتعلقة بميدان التطبيق) وذلك بتصريح مرفق بتصديق الاتفاقية...

استناداً لذلك، وعند تقديم التصريح، تنفيذاً للمادة ٣/، يمكن ان يخضع لميدان التطبيق فئات محددة من الاجراء يشكلون، في مجموعهم، ٥٠٪ على الأقل من مجموع الاجراء العاملين في المؤسسات الصناعية التي تستخدم عشرين اجيراً

تطبيق الاتفاقية، وبشكل مؤقت، إجراء القطاع الزراعي الذين لم يستفيدوا بعد من تطبيق التشريع المحلي - في تاريخ الاتفاقية المذكورة؛ وهذا ما يرتب موجباً على هذه الدول أن تزيد عدد الاجراء الخاضعين للقطاع الزراعي، تبعاً، وحسب الظروف (الفقرة ٣ من المادة ٢٨)، وان تبين في تقاريرها المتعلقة بتطبيق الاتفاقية، الاجراءات المتخذة او المتوخاة من اجل تطبيق احكام الاتفاقية لجهة هؤلاء الاجراء، وإعطاء كل التوضيحات اللازمة عند غياب التغيير.

الوجه الثالث: مخالفات واستثناءات اخرى:

كذلك فإن المادة ٢٧/ من الاتفاقية رقم ١٢٨ تسمح باستثناء بعض فئات من الاجراء من ميدان التطبيق في حال حماية التشريع للأجراء؛ فيمكن استثناء:

- الاشخاص المنفذين للاعمال الطرفية.

- افراد عائلة صاحب العمل الذين يعيشون معه تحت سقف واحد ويعملون لديه.

- فئات اخرى من الاجراء الذين لا يتعدى عددهم ١٠٪ من مجموع الاجراء من غير الفئتين المذكورتين اعلاه. (هنا يمكن استثناء اي فئة دون تحديد في نوع العمل مع الاخذ بعين الاعتبار فقط العدد).

- وهناك أنظمة خاصة لحماية الشيوخة للموظفين وعمال البحر.. وهذا ما اشارت اليه المادة ٣٩ من الاتفاقية رقم ١٢٨ التي اشارت الى إمكانية استثناء فئات من العاملين في ميدان تطبيقها، اذا كانت هذه الفئات مستفيدة من أنظمة خاصة تمنح تقديمات مساوية، على الأقل، لتلك المنصوص عنها فيها.. وهكذا فان استثناء عمال البحر، بمن فيهم عمال الصيد البحري، والعاملين في الادارات العامة يمكن حصوله، في وقت التصديق، أو بتصريح مرفق بهذا التصديق؛ كما أن الاتفاقية

رقم ١٠٢، فهي لا تُطبق على البحارة، وصيادي الاسماك: خلافاً لذلك، فإن هذه الاتفاقية لا تتضمن اي شرط لمخالفة خاصة فيما يتعلق بموظفي القطاع العام، العاملين في القطاع الزراعي، أو فئات اخرى من الاجراء، كأفراد عائلة صاحب العمل او الاجراء الطرفين. انما احكام الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلقة بميدان تطبيقها هي اقل ارتفاعاً بشكل ملحوظ، من احكام الاتفاقية رقم ١٢٨ (٣٠).

الوجه الرابع: استنتاجات:

نستنتج، فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية، والتطبيقات العملية، بالنسبة لميدان تطبيق الشيوخة ما يلي:

عوضاً عن تحديد ميدان التطبيق قياساً على قطاعات النشاط الاقتصادي أو الوضع القانوني للأشخاص العاملين في القطاعات المذكورة، توجهت المواثيق الدولية (وخاصة الاتفاقية رقم ١٠٢/١٩٥٢ والاتفاقية رقم ١٢٨/١٩٦٧ الصادرتين عن منظمة العمل الدولية)، نحو المعايير الاحصائية، ضمن مرونة تمثلت في منح حكومات الدول الاعضاء الخيار بين ثلاث مقترحات تسمح ببناء ميدان التطبيق اما استناداً لقياس الاجراء، او السكان المنتجين (٣١) او المقيمين (٣٢).

الاتفاقية الدولية	القياس المعتمد	النسبة الواجب حمايتها	المخالفات المؤقتة (٣٩)
رقم ١٠٢ تاريخ ٥٢/١/٤	مقياس الاجراء	٥٠٪ على الأقل من مجموع الاجراء (٣٣)	٥٠٪ على الأقل من مجموع الاجراء العاملين في المؤسسات الصناعية التي تستخدم المنتجين المقيمين (٣٥)
	مقياس السكان	٢٠٪ على الأقل من مجموع المقيمين (٣٥)	عشرين اجيراً على الأقل.
	مقياس المقيمين	كل المقيمين الذين لا تتعدى مواردهم حداً معيناً (٣٧)	
رقم ١٦٧ تاريخ ١٧/١/٧	مقياس الاجراء	كل الاجراء من فهم المنتجين (٣٤)	٢٥٪ من مجموع الاجراء.. او فئات محددة من اجراء المؤسسات الصناعية التي تشكل مجموعها ٥٠٪ على الأقل من مجموع العاملين في المؤسسات الصناعية.
	مقياس السكان	٧٥٪ من مجموع المنتجين اقتصادياً (٣٦)	
	مقياس المقيمين	كل المقيمين الذين لا تتعدى مواردهم حداً معيناً (٣٨)	

عن التطبيق العملي للضمان الاجتماعي، واستنتاج الدروس التطويرية للمستقبل.

المطلب الثالث: الاوضاع والتطبيقات العملية.

ينبغي بادئ ذي بدء، التذكير بان الاتفاقيتين ١٠٢ و ١٢٨ تحدد ميدان تطبيقها مستندة، بصورة كبيرة، على المعايير الاحصائية، مع ترك حرية الاختيار بين عدة خيارات، مع امكانية المخالفات المؤقتة، خاصة في دول العالم الثالث.

من الاستنتاجات المشجعة وجود ميل، منذ الدراسة الشاملة للاتفاقية رقم ١٠٢ (للعام ١٩٦١)، نحو توسيع ميدان تطبيق انظمة حماية الشيوخوخة.

اولاً: ففي غالبية الدول الصناعية، لقد تم النص إما على حماية كافة المقيمين، أو التعميم، بصورة مرحلية، لكافة الاشخاص المنتجين عملاً بالفقرة الثانية من التوصية رقم ١٣١.

ثانياً: وفي بلدان العالم الثالث، نرى البعض يتوجه الى حماية شيخوخة فئات كانت مستثناة، وكذلك حماية الاجراء المستقلين، وإن كان هذا التوجه يسير بخطى بطيئة؛ والبعض الآخر يتوجه الى التعميم، بالنص على ذلك قانوناً، على ان يشمل التطبيق الاجراء المستقلين، لاحقاً (٤٠).

انما، عملياً يتبين لنا، كما سنرى، بالتفصيل، ادناه، ان غالبية هذه البلدان لم تشمل في حمايتها الاجراء المستقلين، كذلك فان شمول الضمان الاجتماعي للاجراء الزراعيين يصطدم بصعوبات إدارية (خاصةً لجهة تبني نظام للتسجيل)، ومالية؛ وكذلك ففي الكثير من بلدان العالم الثالث يستفيد الموظفون العامون فقط من نظام المعاشات.

وبما ان الاتفاقيتين ١٠٢ و ١٢٨ تلجأن للاحصائيات لتحديد ميدان التطبيق،

الاستثناءات: يمكن للدولة التي يحمي التشريع فيها الاجراء ان تستثني، مؤقتاً اجراء القطاع الزراعي غير المستفيدين من التشريع المحلي، على ان يصار الى حمايتهم تبعاً؛ وبصورة لاحقة من جهة، وان تقدم تقارير متعلقة بتطبيق الاتفاقيات الدولية، تبين الوضع والصعوبات بصورة لاحقة. (م/٢٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

كذلك يمكن استثناء الفئات التالية: (م/٣٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨):

الاشخاص المنفذين لأعمال ظرفية، افراد عائلة صاحب العمل الذين يعيشون معه تحت سقف واحد ويعملون لديه، فئات اخرى من الاجراء لا يتعدى عددهم ١٠٪ من مجموع الاجراء من غير الفئتين اعلاه (هنا يمكن استثناء اية فئة دون تحديد في نوع العمل بل العدد فقط)، كما يمكن استثناء عمال البحر اذا كانوا يستفيدون من انظمة خاصة.

نتيجة: ان الاوان لأن يقوم لبنان بتأمين الاحصائيات الدقيقة عن وضع الاجراء، والسكان المنتجين، والمقيمين فيه، تمشياً مع الحد الأدنى الضروري في تطبيق المعايير الدولية ليبقى على صلة مع العالم الدولي الرحب على الصعيد الاجتماعي، وخاصةً فيما يتعلق بالعلاقة مع مكتب العمل الدولي (BIT) والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (AISS).

وبما ان الاتفاقيتين ١٠٢/٥٢ و ١٢٨/٦٧ تلجأن للاحصائيات من اجل تحديد ميدان التطبيق، لذلك على جميع الدول توفير الاحصاءات اللازمة للاشخاص المشمولين بالحماية (م/١٧٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢، عملاً بالمادة ٢٢ من دستور منظمة العمل الدولية).. لان تطور جهاز الاحصاء يوفر اداةً ضرورية لنظام الضمان الاجتماعي في الدولة، تستطيع بواسطته ابراز المعطيات المعبرة، واقعيًا،

يتبين لنا ما يلي:

- في غالبية دول العالم الثالث، فإن تحديد ميدان تطبيق أنظمة حماية الشبخوخة يُبنى على وجود علاقة عمل، إذ يُطبق التشريع على الاجراء او العاملين المرتبطين برابطة عمل (٤٢)، وقد تنحصر الحماية بالمؤسسات الصناعية، أو في المؤسسات التي تستخدم عدداً محدداً من الاجراء، او بالاجراء الذين لا تتعدى دخولهم قيمة معينة (٤٣)؛ فضلاً عن ذلك، قد يستثنى التشريع، احياناً، عدة فئات مهنية من ميدان تطبيقه، او يحيلها الى طرق تطبيق خاصة؛ كالاجراء الزراعيين (٤٤) والخدم (٤٥) والعاملين في المنزل (٤٦)، والاجراء العائليين (٤٧) والاجراء الظرفيين (٤٨)، والمؤقتين (٤٩)، الموسمين (٥٠)، او الاجراء الذين يقل اجرهم عن حد ادنى معين (٥١)؛ وقد توجهت بعض الدول لتوسيع ميدان التطبيق مرحلياً (٥١)؛ علماً أن شمول حماية الشبخوخة للعمال المستقلين يسمح بتغطية مجموع السكان المنتجين؛ فقد تحقق هذا الشمول في الدول الصناعية على الغالب، وذلك منذ سنوات عديدة؛ وكذلك في عدد متزايد من دول العالم الثالث، فإن التشريع يشمل، العمال المستقلين الى جانب الاجراء (٥٢).

في دول عديدة في العالم الثالث تنحصر الاستفادة بالموظفين فقط، وتوسيع ميدان التطبيق نحو فئات اخرى يصطدم بعوائق كبيرة، خاصةً فيما يتعلق بالاجراء المستقلين، واجراء الزراعة؛ ورغم نص التشريع على ميدان تطبيق واسع، نرى عملياً محدودية هذا الميدان واستثناء فئات عديدة منه.

- أتبع عدة طرق لتأمين حماية العمال المستقلين؛ ففي بعض البلدان، يغطي هؤلاء العمال النظام العام بالاجراء (٥٣)، وفي بعضها الآخر لهؤلاء العمال نظامهم الخاص بهم، او ضمن نظام خاص يجمعهم مع بعض الفئات المهنية صاحبة العلاقة (٥٤).

من هنا من الضروري على كل البلدان توفير الاحصائيات اللازمة للاشخاص المشمولين بالحماية (م/١٧٦ ب من الاتفاقية رقم ١٠٢ عملاً بالمادة ٢٢ من الدستور)؛ فجهاز الاحصائيات المتطور هو أداة ضرورية للسلطات الوطنية، بواسطته تستطيع الدولة إبراز المعطيات المعبرة عن التطبيق العملي لنظامها المتعلق بالضمان الاجتماعي، واستنتاج الدروس للمستقبل.

ومن الضروري التذكير، في هذا الاطار، بان الدول تستطيع التوجه الى مكتب العمل الدولي للحصول على المساعدة الفنية في هذا الاطار (٤١).

عدم رجعية القوانين: استناداً للمبدأ العام المتعلق بعدم التطبيق الرجعي للقوانين والاتفاقيات الدولية، فإن كلاً من الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨ لا تطبق الا على المخاطر الاجتماعية الحاصلة بعد العمل بالقسم المتعلق بالاتفاقية بالنسبة للعضو (المادة ١٧٢ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة ١٣٤ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

عملاً بنفس المبدأ، فإن الاتفاقيتين لا تطبقان ايضاً على التقديمات الممنوحة نتيجة المخاطر الحاصلة بعد العمل بالقسم المتعلق بالاتفاقية، اذا كانت الحقوق بهذه التقديمات ناتجة عن فترات سابقة لتاريخ هذا العمل (المادة ٧٣ ب من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة ٤٢ ب من الاتفاقية رقم ١٢٨).

الا ان الاتفاقية رقم ١٠٢ (م/٢٩-٥) والتوصية رقم ١٣١ (الفقرة الثامنة) تورد بعض الاجراءات المرحلية لصالح الاشخاص الذين، سناً لسنهم المتقدم بتاريخ العمل بنظام التأمين الاجتماعي، لا يستطيعون الاستفادة من الحماية المقررة في التشريع.

ويرجعنا الى الامثلة عن تطبيقات ميدان الخضوع في التشريعات الوطنية

واهمها ما يلي:

١- ان الأجير الذي يبلغ سنأ معينة، له حق بالشيوخوخة ببرره التكليف الذي سدده خلال حياته العملية (هذا هو المفهوم المتبع لدى الموظفين والعسكريين).

٢- عندما يصل الأجير لسن محددة، تصبح قدراته الجسدية والعقلية محددة، فلا يمكن بعدها فرض استمراره في العمل. (تستند هذه النظرية على افتراض العجز، واتبعها الانظمة الأولى للتأمين الاجتماعي)(٥٥).

٣- هناك معايير اخرى (دمغرافية، اقتصادية واجتماعية، كمعدل درجة الشيوخوخة للأشخاص المشمولين بالحماية، البنية السكانية، كلفة تمويل المعاشات) تؤثر على تحديد تشريع سن الاحالة على المعاش.

٤- بإمكان الأجير البالغ سنأ معينة، الإنسحاب من الحياة العملية، فيختار، بملء حريته الفترة الملائمة لذلك، انما ضمن اطار فترة زمنية محددة، وبصورة تدريجية؛ وهذا ما يجعل من تحديد سن المعاش مرناً، ويسمح بالتقاعد الجزئي، كما سنرى ادناه.

ملاحظة: يهمننا ان نشير، بادئ ذي بدء، الى ان سن الاحالة على المعاش (l'âge d'admission à pension) ليس مرادفاً لسن التقاعد (l'age de la retraite)، اي السن الذي يقرر الاجير عندها ترك النشاط المهني او ترك العمل.

من هنا، عندما يحدد سن الاحالة على المعاش بشكل جامد (Rigide)، ستنشأ مشاكل خاصة بالنسبة للاجراء المسنين الذين يضطرون، لاسباب صحية، لإنهاء نشاطهم المهني، مبكراً، أو الذين فقدوا عملهم وبقوا مدة طويلة في البطالة نظراً لحظهم النادر بوجود عمل عند سن متقدم... إضافة الى وجود اجراء يأملون بالراحة الشخصية (convenance personnelle) أو ارجاء الاحالة على المعاش؛

- كما يوجد، في بعض البلدان، نظام لحماية الشيوخوخة موجه لحماية مجموع السكان (كما في استراليا، كندا، الدانمرك، فنلنده، إيسلنده، اليابان، نيوزيلنده، النروج، هولنده، سويسرا)، وقد تتوجه الحماية الى المقيمين، مواطنين كانوا ام اجانب (وقد تفرض، في هذه الحالة، شروط خاصة متعلقة بالاقامة، أو الموارد، وقد تعطى التقديمات بغض النظر عن موارد المقيمين، كما في النروج، السويد وسويسرا؛ او قد يُصار الى تخفيض هذه التقديمات عندما تتخطى موارد او اموال المستفيد حدوداً معينة، كما في استراليا، كندا، إيسلنده، نيوزيلنده)؛ وهناك عدد كبير من الدول التي انشأ التشريع فيها، للأشخاص المنتجين اقتصادياً، معاشات تكميلية، او معاشاً اضافياً يتحدد قياساً على الاجور السابقة، اي خلال نشاطهم العملي (كندا، فنلنده، اليابان، النروج والسويد).. وقد تبين، في الدانمرك بأن قيمة التقديمات التكميلية المختصة بالاجراء فقط، تتحدد قياساً على مدة التأمين وليس حسب الدخل السابق.

● المبحث الثالث: شروط منح تقديمات الشيوخوخة.

تمهيد.

يتعلق منح تقديمات الشيوخوخة، بصورة عامة، بشرطين أساسيين: سن القبول في المعاش (مع وجود معاشات تعطى، احياناً، نتيجة الخدمات مدة طويلة دون شرط السن)، ومدة التدرج المطلوبة للحصول على الحق بالتقديمات. علماً ان منح التقديمات (او قيمة هذه التقديمات) يمكن ان يخضع لشروط الموارد او لشروط التوقف عن ممارسة اي نشاط.

المطلب الاول: سن الإحالة على الشيوخوخة.

هناك عدة اعتبارات تفسر تحديد سن الاحالة على تقديمات الشيوخوخة،

من هنا، من المستحسن إعطاء كل شخص بعض الخيار قياساً على وضعه الصحي، الوظيفي... أو غير ذلك (٥٦).

- هناك مسألة أساسية لا يمكن للمشترع التغاضي عنها، وهي العمل على جعل ضمان الشيخوخة ممكناً، وبالتالي ملائماً للظروف الموضوعية التي يعيشها البلد الذي سيطبق فيه هذا الضمان.. ف ضمان التقاعد والحماية الاجتماعية المزمع اقراره وتطبيقه، مستقبلاً، في لبنان، لا يمكنه، بمعزل عن هذه الظروف، أن يحقق تأمين شيخوخة مستقرة مهما كانت امكانياته.. اضافة الى ذلك، واذا اردنا تحقيق هذا الاستقرار علينا استكمال هذا الضمان بخطوات تكميلية مهمة، وتأمين الارضية الصالحة الهادفة الى دعم القدرة الشرائية للمحال على الشيخوخة، والحد من زيادة الاشتراكات.

الوجه الاول: الوضع في لبنان:

نصت المادة/٥٠ (جديدة) من مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية على ما يلي:

١ - أ - يحق للمضمون، ذكراً أو أنثى، الذي يبلغ الستين من العمر مكتملة ولغاية بلوغه الرابعة والستين مكتملة، أن يطلب افادته من معاش التقاعد شرط ان تكون قد توجبت عنه الاشتراكات لمدة خمسة عشر عاماً على الاقل وان ينقطع عن كل عمل مأجور.

ب - لا تدخل في مدة تدرج المضمون في النظام:

- مدة الخدمة بعد بلوغ الرابعة والستين مكتملة.

- مدة الخدمة التي تلي تقديم طلب الافادة من المعاش بعد بلوغ الستين من

العمر مكتملة، اذا عاد المضمون الى العمل بعد تقديم الطلب.

ج - يُفهم بمدة التدرج من اجل تطبيق احكام هذا الفصل والفصول التالية من هذا الباب عند الاقتضاء، مدة خدمة المضمون التي تتوجب عنها الاشتراكات لحساب صندوق التقاعد والحماية الاجتماعية.

٢- يتوجب معاش التقاعد ابتداء من اليوم الاول من الشهر المدني الذي يلي تاريخ الانقطاع عن العمل.

٣- يتوقف معاش المضمون حكماً، اذا عاد الى العمل المأجور وطوال مدة هذا العمل بعد تسجيل طلب استفادته من المعاش لدى الصندوق. ويبقى موجب صاحب العمل بدفع الاشتراكات عنه قائماً طوال هذه الفترة، ولا يعطي هذا العمل للمضمون اي حق اضافي.

٤- يمنح معاش التقاعد بصرف النظر عن اي حق بالتقاعد ينشأ عن اي نظام آخر.

ج - يتوجب على المضمون ان يقدم طلب الانتساب الى القسم المذكور خلال الستة اشهر التي تلي تاريخ فقدان الحق بالخضوع للنظام كما هو مبين في البند (١) من هذه الفقرة. ويشترط لصحة الانتساب ان تكون المدة الفاصلة بين تاريخ تقديم الطلب وتاريخ بلوغ الحد الاقصى للسن القانوني المنصوص عليه في البند (١) من الفقرة (١) من هذه المادة كافية لإستكمال الحد الأدنى للتدرج في النظام.

الوجه الثاني: في المعايير الدولية:

لمن يستمر في الحياة بعد سن معينة، حسب التشريع الوطني، الحق بمعاش الشيخوخة؛ وهذه السن ينبغي الا تتعدى ٦٥ عاماً، وبإمكان الدول تخفيض هذه

السن (المادة/٢٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة/١٥ من الاتفاقية رقم ١٢٨) ..

أولاً: زيادة السن.

تقديمات الشيخوخة، ينبغي على الدول الأعضاء أن تمنح هؤلاء الأشخاص الذين تاكدت او افترضت عدم قدرتهم على العمل، الحق بإستباق الاحالة على المعاش بسبب عدم القدرة على العمل.. ذلك لان مفهوم عدم القدرة هو أوسع من مفهوم الاحالة على الاعمال المرهقة او غير الصحية، لانه يسمح بالحصول على المعاش المسبق دون اللجوء الى إثبات ان عدم القدرة ناتجٌ عن العمل او غير ذلك.

- وهذا ما يمكن النص عليه في القوانين الوطنية عندما تمتد بطلاة الاشخاص المسنين اللإرادية فيحال هؤلاء، عند بلوغ سن معينة، الى المعاش المسبق (الفقرة ٦ من التوصية رقم ١٣١).

رابعاً: تأجيل معاش الشيخوخة.

عندما لا يمكن دمج تقديمات الشيخوخة مع ممارسة العمل المأجور، يمكن اعطاء الحق بتأجيل المعاش، ان يؤدي الى زيادة قيمة تقديمات الشيخوخة، وذلك عندما تتعلق هذه التقديمات بإتمام فترة دنيا من الاشتراك او العمل (الفقرة/١٨ من التوصية رقم ١٣١) (٥٨).

الوجه الثالث: في التطبيقات والأوضاع الوطنية:

- تحدد التشريعات الوطنية، عادةً شروط منح الحق بتقديمات الشيخوخة، وخاصةً السن التي يحق لمن يبلغها الحصول على هذه التقديمات؛ وقد تحدد هذه السن استناداً لمعايير عديدة، خاصة لجهة الاعمال المبدولة، او المهنة، او الجنس.

- في غالبية البلدان، فان سن الحصول على معاش الشيخوخة هي مساوية او اقل من الخامسة والستين؛ (وهذا ما يطبق في اطار الانتظمة الاساسية للضمان الاجتماعي المطبقة على المقيمين، السكان المنتجين، والاجراء...). فاذا كانت هذه السن محددة في بلدان عديدة بالخامسة والستين (٥٩)، تحدها دول اخرى بالستين

إلا أنه بالمرونة التي تميزت بها الاتفاقيتان اعلاه، بالامكان تحديد سن أعلى من الخامسة والستين لاسباب خاصة(٥٧) عائدة لاستمرار القدرة على العمل.. وذلك شرط ان يكون عدد المقيمين، البالغين هذه السن لا يقل عن عشرة بالمائة (١٠٪) من العدد الاجمالي للمقيمين الذين تتراوح اعمارهم بين ١٥ عاماً والسن المحددة للمعاش.

ثانياً: تخفيض السن.

اذا كانت سن الاحالة على الشيخوخة هي ٦٥ عاماً او تزيد، يمكن تخفيض هذه السن، ضمن شروط مرسومة، بالنسبة للاشخاص العاملين في الاشغال المعتبرة، حسب التشريع الوطني، مرهقة او غير صحية: نظراً لمساهمة هؤلاء الاشخاص في الاقتصاد الوطني، ضمن ظروف جسدية صعبة (المادة/ ٣٠١٥ من الاتفاقية رقم ١٢٨)؛ هنا، وعملاً بمرونة النصوص الدولية، تترك الاتفاقية للتشريع الوطني حق تحديد الاعمال التي يمكن اعتبارها صعبة او غير صحية، كما تترك للسلطات المختصة تحديد الشروط الواجب توفرها لدى العاملين في الاشغال المرهقة وغير الصحية للاستفادة من السن المنخفضة للمعاش، وذلك للاستفادة من المعاش المسبق المتلائم مع قيمة وشروط التدرج stage المنصوص عنها في المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية المذكورة.

ثالثاً: المعاش المسبق.

مع الاشارة الى ان الفقرة (١٦) من التوصية ١٣١ نصت على انه "من اجل حماية الاشخاص الذين تخطوا سناً محددة، إنما لم يبلغوا سن الاحالة على

عاماً (٦٠)، وكذلك ٥٥ عاماً (٦١)؛ بينما نرى بعض الانظمة تحدد سنأ أعلى من الخامسة والستين (٦٢).

- اما فيما يتعلق بالانظمة الخاصة ببعض فئات من الاجراء (كالعاملين المستقلين، والعاملين في الزراعة، واعضاء التعاونيات الانتاجية)، فقد تحددت سن مختلفة، قد تكون أعلى من السن المعتمدة في الانظمة الاساسية العامة، إنما تبقى، على الغالب، في الحدود المرسومة من قبل الاتفاقيات (٦٣)، بينما بعض الفئات الاخرى تتمتع، احياناً، بشروط مؤاتية بصورة اكبر، كالموظفين، والبحارة والعاملين في المناجم، علماً ان هاتين الفئتين تعتبران ضمن العاملين في الاشغال المرهقة وغير الصحية، وقد تمنح، تقديماً، الشيخوخة في بعض البلدان بالقياس الى مدة معينة من العمل (معاشات للاعمال ذات المدة الطويلة) وذلك بموازاة المعاشات المتعلقة بالأجر المعين (٦٤).

اولاً: تخفيض سن الاحالة على الشيخوخة قياساً على معايير خاصة.

في عدة بلدان، يُحدد التشريع سنأ مخفضة لاستحقاق معاش الشيخوخة، خاصة ببعض الاعمال، وكذلك بالنسبة للمرأة.. فالاعمال المرهقة وغير الصحية تشكل سبباً لاستباق سن الاحالة على معاش الشيخوخة، لان من المفترض ان تؤدي هذه الاعمال الى شيخوخة مبكرة للجسم... من هنا فان هذه التشريعات تحدد سنأ مخفضة عن ٦٥ عاماً (٦٥).

في بعض البلدان، يتحدد قسم من هذه الاعمال في نظام خاص يعين سنأ اقل من السن المحددة في النظام العام، كائظمة العاملين في المناجم، وعمال سكك الحديد؛ بينما نرى بعض الانظمة العامة تتضمن، غالباً، لائحة بالاعمال المرهقة او

غير الصحية.

مع العلم ان مدة التدرج المطلوب le stage requis تتناقص، غالباً، قياساً على زيادة نسبة صعوبة العمل أو العلة الصحية؛ فقد تكون هذه المدة الخاصة بعمال المعادن تحت الأرض، اقل من تلك المطلوبة للذين يعملون على وجه الارض.

- وقد يستفيد من مبدأ مرونة تحديد سن الشيخوخة الاشخاص غير القادرين؛ فعدم القدرة (l'incapacité) تسمح بتخفيض سن الاحالة على الشيخوخة خمس سنوات عن السن العادية، واحياناً عشر سنوات (٦٦).. مع الاشارة الى عدم خلط confondre هذا النوع من المعاشات مع معاشات العجز التي لا تتطلب اي شرط من السن.

- نتيجة لتأثير البطالة، خفضت بعض البلدان سن الاحالة على معاش الشيخوخة، بجانب اجراءات اخرى، كالتقاعد قبل الاوان les pré-traites (٦٧)؛ (تخفيض سن الشيخوخة خمس سنوات لمن امضى فترة طويلة في البطالة) (٦٨)، شرط توفر فترة تدرج محددة.. او فتح المجال للاجراء المسنين للحصول على تقاعدهم في وقت مبكر، دون تخفيض في قيمة هذا التقاعد، شرط ان يتعهد صاحب العمل، ان يحل محلهم اجراء طالبين للعمل (٦٩).. مع الملاحظة، ان "التقاعد قبل الاوان" يختلف عن التقاعد المسبق pension anticipée يعتبر جزءاً لا يتجزأ Partie intégrante من نظام تأمين الشيخوخة.. فالأول يعتبر امتداداً لتأمين البطالة، والثاني يعتبر جزءاً من تأمين الشيخوخة.

ومن الاجراءات المتبعة أيضاً لمجابهة البطالة نذكر التقاعد التدريجي Retraite progressive، ويهمنا ان نشير، في هذا المضممار، الى أن أيأ من الاتفاقيتين ١٠٢ و ١٢٨ لم تفرض منح المعاشات المسبقة او التدريجية (٧٠).

- رغم عدم تبني مبدأ تخفيض السن لصالح المرأة من قبل المواثيق الدولية، فإن عدداً كبيراً من الدول، خاصةً في اميركا اللاتينية واوروپيا وغيرها أعطت المرأة الحق بالاستفادة من تقديرات الشيخوخة في سن منخفضة عن سن الرجل (٧١). (مبدأياً بنسبة خمس سنوات). علماً أنه قد حصل تطور في هذا الاطار، فبعض البلدان تساوي سن المرأة مع السن العامة (٧٢). وفي غيرها تمر سن النساء، تدريجياً، من ٥٥ الى ٦٠ عاماً (٧٣). وكذلك فإن مبدأ مساواة السن هو قيد المناقشة في الكثير من البلدان عملاً بتطبيق مبدأ المساواة في التعامل بين النساء والرجال في إطار الضمان الاجتماعي (٧٤).

- قد تتحدد سن الشيخوخة بشكل مرن، قياساً على معايير اخرى مرتبطة بإعتبارات اجتماعية، او بالاعتراف بالفضل والجدارة تجاه المجتمع.. كأن تخفّض السن بالنسبة للمرأة التي أنجبت وربّت عدة اولاد (٧٥) او لبعض المحاربين او المسجونين (٧٦) ، او الاساتذة (٧٧) professeurs او مصارعى الثيران والفنانين (٧٨).

ثانياً: أشكال اخرى لمرونة سن الاحالة على المعاش.

١- **التقاعد المرن:** قد لا تتحدد سن الاحالة على المعاش بشكل صلّب Rigide ، فيترك للمستفيد من المعاش الخيار بين عدة امكانيات مطروحة:

- في حال توفّر فترات طويلة من الاشتراك او العمل، تعطي بعض الانظمة الحق بمعاش الشيخوخة، غالباً دون نقصان، وذلك في سن اقل من السن العادية (٧٩)، او دون شروط السن (٨٠).. وهذا ما يُعرز العمال اليدويين الذين يبدأون عادةً عملهم بصورة مبكرة عن باقي الاجراء.. ويذكرنا بالتقاعد المسبق بداعي العمل الشاق او غير الصحي.

٢- **تأجيل المعاش:** قد تسمح بعض الانظمة، وبشكل صريح، بتأجيل طلب معاش الشيخوخة بعد السن المقررة في التشريع، وتنص على زيادة قيمة المعاش بنسبة متناسبة، عامّةً، مع عدد سنوات التأجيل التي أختارها المضمون؛ وقد تتحدد مدة التمديد بسن معينة، او تكون غير محدودة.

- وقد أدخلت بعض الدول في تشريعاتها، مؤخراً، احكاماً تستهدف تسهيل الانتقال من النشاط العملي بدوام كامل، نحو التقاعد، وذلك باتباع التقاعد التدريجي Retraite progressive؛ إذ يُمنح، في هذه الحالة، معاش جزئي للاشخاص الذين يقلّصون نشاطهم ويكون عمرهم متراوحاً بين حد ادنى وحد أعلى.

ان هذه الانظمة تعطي العاملين امكانية تقليص عبء عملهم، تدريجياً، خلال السنوات الأخيرة لنشاطهم المهني، للتمكن، دون شكل مفاجئ، sans à-coups من المرور الى التقاعد؛ ذلك دون تخفيض قاسٍ لمداخيلهم.. وهذا ما أتبع في السويد (قانون تأمين المعاش الجزئي للعام ١٩٧٩) وإتبعتها بلدان اخرى: (كالدانمرك حسب قانون المعاش الجزئي عام ١٩٨٧، فنلنده، اسبانيا وفرنسا - عقود التضامن مع التقاعد التدريجي ثم قانون ٨٨/١٦ تاريخ ١٩٨٨/١/٥).

مما تقدّم، اعلاه، نستنتج من المعلومات المتوفّرة بان السن العائدة للشيخوخة قد تُحدّد، بصورة عامّة، ووفقاً للاتفاقيات الدولية، بشكل لا يتعدى، مبدأياً، الخامسة والستين.

وقد تبين من التطبيقات العملية بان السن المفروضة لإستحقاق معاش الشيخوخة يتراوح بين ٦٠ و٦٥ عاماً، بينما تتحدد في بعض البلدان بالخامسة والخمسين، وبصورة أدنى احياناً، وقد تتحدد هذه السن بصورة اعلى من الخامسة

اما بالنسبة للتقاعد المؤجل، فان نسبة اتباعه تسير بإضطراد مع امكانية زيادة التقديمات الممنوحة.

- بعض البلدان تحدد سناً منخفضة للنساء من اجل الحصول على تقديمات الشيخوخة. ان موضوع اختيار سن مغايرة للنساء من اجل معاش الشيخوخة لم يحصل أن تبنته الاتفاقيات الدولية، بل ان المناقشات في مؤتمرات العمل الدولية كانت تميل لعدم اعتماده.

إن التطبيقات العملية، والمناقشات الدولية، الهادفة الى عدم التفريق في سن الإحالة على الشيخوخة بين النساء والرجال، قامت وتقوم على مبدأ المساواة في التعامل، خاصةً لجهة الاستخدام؛ واختيار سن دنيا للمرأة في هذا الاطار يزيد في إثبات عجزها؛ إضافة الى اعتبارات اقتصادية ومالية متعلقة بتوازن الانظمة.

والبعض يرى تناقضاً بين تخفيض سن إحالة المرأة على الشيخوخة من جهة، والأمل المتزايد في حياة النساء قياساً على الرجال، حيث تستفيد المرأة، عامةً، من تقديمات الشيخوخة لسنوات حياة اطول من حياة الرجال.

بينما يعارض البعض الآخر هذا المبدأ، معتبراً ان من حق المرأة الحصول على معاش الشيخوخة في سن مبكرة، لأنها تعمل في الحقيقة دواماً وعملياً مختلفين: احدهما في العمل، والآخر في المنزل ودون أجر مقابل.. فهي تقوم بيوم عمل مضاعف *une double journée de travail*، فتخفيض سن إحالة المرأة على المعاش، ليس، في الحقيقة، سوى إقرار جزئي بالعمل الذي قامت به، مجاناً، لصالح العائلة والمجتمع.

- على صعيد التطبيقات العملية، لا يزال هذا المبدأ معروضاً للنقاش: هل

إن تحديد السن يأخذ بعين الاعتبار المعايير الديمغرافية، الاقتصادية والاجتماعية، مثلاً: كثافة عمل الاشخاص المسنين فوق ٦٥ عاماً عملاً بمقتضيات المادة/٢٦/٢ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة/٢٠١٥ من الاتفاقية رقم ١٢٨ (٨١).

- تبتعت بعض البلدان، تخفيضاً للسن العامة لقبول التقديمات (٨٢) وذلك لاسباب اجتماعية، وذات طابع اقتصادي، من اجل تشجيع التخلي عن الحياة المهنية للاجراء المسنين وتوفير مراكز عمل للآخرين؛ وذلك بخلاف الدول التي رفعت سن الشيخوخة من ٦٥ الى ٦٧ عاماً، مثلاً، متأثرةً بالاعتبارات الديمغرافية ذات العلاقة مع التوازن المالي للانظمة (٨٣).

- عملاً باحكام المادة/٢٠١٥ من الاتفاقية رقم ١٢٨، إذا كان سن الشيخوخة مساوياً أو أعلى من ٦٥ عاماً، يجب ان تُخفض هذه السن للأشخاص الذين يشغلون اعمالاً مرهقة أو مضرّة بالصحة... وهذه الاجراءات لا تطبق إلا على فئات محدودة من الاجراء، كذلك من المفيد ان تشير الى ان هناك عدداً متزايداً من الدول أدخلت في تشريعاتها امكانيات من التقاعد المرن (تقاعد مُسبق *anticipée*، تقاعد نتيجة خدمة طويلة الامد *de longue durée*، تقاعد مؤجل *différée*، تقاعد تدريجي *progressive*. وهذه النماذج تعزز تشخيص *(l'individualisation)* اختيار سن ترك النشاط المهني، والمساهمة، في نفس الوقت، بالتوفيق بين غايتين: تأمين مراعاة سوق العمل، والحد من العجز المالي.

فبالنسبة للتقاعد المسبق بسبب الملاحة الشخصية *convenance* *personnelle*، فان التخفيض الذي سيلحق المعاش، ينبغي ألا يؤدي الى منع

من المادة ٤٩ من هذا القانون، وبأخذها على عاتقه كما هو مبين في الفقرة (٦) من ذات المادة المذكورة.

الوجه الثاني: المعايير الدولية:

- تستعمل كل من الاتفاقيتين ١٠٢ (م/٢٩) و ١٢٨ (م/١٨) كلمة "stage" للدلالة على الحد الأدنى لسنوات الاشتراك أو الاستخدام (٣٠ سنة)، أو الإقامة (٢٠ سنة) التي ستؤخذ بعين الاعتبار لتصل تقديرات الشيخوخة الى القيمة المحددة في المواثيق (instruments) (٨٥)، وكذلك فترة الحد الأدنى من السنوات الضرورية للحصول على الحق بتقديرات الشيخوخة... (وقد اشارت الفقرة ١٢ من كل من المادتين من الاتفاقيتين المذكورتين اعلاه، بأنه، عندما تكون النصوص محددة لفترة دنيا من الاشتراك أو العمل، تُمنح تقديرات مخفضة لكل شخص أتم، حسب القواعد المرسومة، فترة تدرّج، قوامها ١٥ سنة اشتراك أو عمل (٨٦))... ان الاشارة الى "القواعد المرسومة" يترك المجال للتشريع الوطني لتحديد الشروط التي يتم بموجبها "التدرّج أو التميرين" شرط الا تزيد مدته عن المدات المحددة في النصوص الدولية المذكورة (٨٧)؛ كذلك، وبينما تحدد الاتفاقيات التدرّج بالسنوات تستطيع التشريعات الوطنية تحديده، قياساً على وحدة زمنية مختلفة (فصلياً، شهرياً، اسبوعياً، أو يومياً)، المهم الا تتخطى المدة المحددة، حسب الوحدات المتنوعة، المعايير المنصوص عنها، سنوياً، كحد ادنى.

كما ان الفقرة ٢/ب من المادة ٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢، وكذلك الفقرة ٢ب من المادة ١٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨ تنص على قواعد اكثر مرونة، عندما تشمل الحماية، مبدئياً، كل الاشخاص المنتجين، وكذلك كل السكان (٨٨).

مع اهمية الاشارة في هذا الاطار، الى ان التقديرات المخفضة يجب ان تكون

يتوجب المساواة في السن المحددة لكل من المرأة والرجل بالنسبة لاستحقاق المعاش؟ او تخفيض السن المفروضة على الرجل لتتلاءم مع سن المرأة، أو اعتماد سن موحدة (وسط) intermédiaire؟ لا شك ان هذه المسألة مهمة ودقيقة، نظراً للالتزامات الاجتماعية، القانونية، الاقتصادية والمالية المترتبة عليها.. والتفتيش عن الحلول لهذه المسألة يتجه نحو اعتماد نظام سن مرّن لمعاش الشيخوخة مبني على المرور التدريجي من الحياة المهنية الى التقاعد؛ وبذلك نستطيع التوفيق بين مختلف وجهات النظر، أخذين بالاعتبار توجهات الاجراء لتكييف وقت تقاعدهم بشكل أفضل.

المطلب الثاني: الحد الأدنى من التدرج (stage).

الوجه الأول: الوضع في لبنان:

استناداً للمادة/٥٤ (جديدة) من مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية المزمع تطبيقه في لبنان نورد ما يلي فيما يتعلق بالتدرج:

* من أجل نشوء الحق بتقديرات هذا النظام تعتبر بمثابة مدات تدرج:

- المدات التي يستحق عنها التعويض عن العجز المؤقت عن العمل المنصوص عليه في المادة ٣٤ من هذا القانون (٨٤). والمدات التي توجب عنها اشتراكات ويكون ثابتاً خلالها عجز المضمون عن العمل بسبب مرض أو أومة.

- المدات المذكورة في المادة ٥٥ من هذا القانون (٨٤) (مدات الاستخدام والتدريب).

- مدات الاشتراك في الخضوع الالزامي حكماً أو الخضوع الاختياري السابقة لتاريخ وضع هذا النظام موضع التنفيذ، المنصوص عليها في الفقرة (٢)

دورية وليست راسملاً مقطوعاً.

- عملاً بأحكام الفقرتين ٢٠ و ٢١ من التوصية رقم ١٣١، فإن فترات العجز المؤقت الناتجة عن المرض، إصابات العمل، الأمومة، البطالة غير الإرادية المَعْوَض عنها، وكذلك فترات الخدمة العسكرية الإلزامية، يجب أن تُعتمد، ضمن شروط مرسومة، لفترات الاشتراك أو العمل وذلك لحساب التدرج المطلوب.

حفظ الحقوق المكتسبة.

في غالبية البلدان، يتعرض الاجراء، طوعاً او بصورة غير ارادية، الى ان يشغلوا، تبعاً، عدة اعمال في مؤسسات متنوعة، طيلة حياتهم المهنية.. وهذا ما يُعرَض هؤلاء الأجراء، خاصةً عندما تكون هذه الاعمال تابعة لأنظمة مختلفة للضمان الاجتماعي، (نظام عام، نظام الموظفين..)، الى ضياع حقوقهم سيما عندما يكون اكتساب الحق بالشيخوخة متعلقاً بإتمام فترة تدرج طويلة لا يمكن إتمامها، على حدة، في كل من الانظمة المذكورة. وهذا ما يحتم وجود تنسيق بين هذه الانظمة يؤدي الى حفظ الحق بالمعاش.

كذلك، هناك مشكلة اخرى تنشأ عندما يخسر الأجير عمله خلال فترة طويلة، قد تمتد الى حين السن المحددة في التشريع الوطني لاستحقاق معاش الشيخوخة، او يتخلى عن ممارسة عمله لاسباب عديدة، فيتوقف عن تسديد الاشتراكات لنظام الضمان الاجتماعي؛ وذلك في بلد قد يخسر فيه المضمون حقه في الفترات السابقة للانتساب بعد مضي فترة من الزمن على التوقف، او عندما يكون الحق بالمعاش متوقفاً على فترة معينة من العمل او الاشتراك سابقة لتاريخ استحقاق المعاش.

من هنا، اشارت الاتفاقية رقم ١٢٨ في المادة/٣٠ الى ضرورة تحسب

التشريع الوطني الى حفظ الحقوق اثناء اكتساب التقديرات التكليفية للعجز(٨٩)، الشيخوخة والوفاء، ضمن شروط محددة... فالمبدأ وُضع على الصعيد الدولي.. اما كيفية تطبيقه فتعود الى التشريع المحلي، وذلك من اجل حفظ الحقوق، عند التنقل بين عدة مؤسسات، او انظمة، داخل البلد، او عند التنقل بين عدة بلدان(٩٠).. وللمشترع المحلي ان يحدد الشروط والطرق التي يعتبرها ملائمة لإعمال مبدأ المحافظة على الحقوق، سواء لجهة تعيين فترة تأمين او عمل، او لجهة امكانية الاستمرار في التأمين عن طريق التأمين الاختياري (عند توقفه الاضطراري).

الوجه الثالث: الاوضاع والتطبيقات الوطنية:

- تُعلق غالبية الانظمة منحة تقديرات الشيخوخة على فترة تدرج دنيا période de stage minimum ؛ وقد تكون هذه الفترة، مدة اشتراك او عمل او اقامة.. وقد يُعبر عن هذه الفترة بالاسبوع، الأشهر، الفصول، او السنوات.. وبعض التشريعات تلجأ، احياناً، لمفهوم التدرج اليومي (٩٠*).

- وفي الانظمة المطبقة على مجموع المقيمين، وتعطي تقديرات ذات نسب متساوية à des taux uniformes ، فان الحق بالمعاش يفترض، على الغالب، الإقامة الاعتيادية residence habituelle في البلد خلال فترة محددة تتراوح بين سنة وعشر سنوات بوجه عام (٩١).

- في باقي الانظمة، يتحدد التدرج، عامةً، قياساً على فترات الاشتراك، التأمين او العمل؛ وبينما لا تفرض بعض البلدان اي مدة دنيا للتدرج (٩٢)، فان غالبية التشريعات، في اطار نظام التأمين، تُعلق الحق بمعاش الشيخوخة، حتى المعاش المخفّض، على فترة تدرج دنيا، قد تكون قصيرة (٩٣) او طويلة انما لا تتعدى ١٥ سنة(٩٤)، وفي بعض الانظمة قد تطول هذه المدة وتصل الى عشرين سنة(٩٥)؛

بعض البلدان الافريقية الناطقة بالفرنسية توجب اثبات المستفيد لتسجيله طيلة عشرين سنة، على الأقل، مع ضرورة تأمين عدد من اشهر التأمين خلال الفترة المحددة السابقة لتاريخ استحقاق المعاش (٩٦).

- تحدد بعض الانظمة فترة واحدة للتدرج مرتبطة بسن واحدة لقبول المعاش؛ والبعض الآخر يفرض عدة اعمار.. على ان تقابل السن المبكرة؛ فترة تدرج أقصر (٩٧) ، مع الاشارة الى انه، في غالبية الانظمة، يمكن إكمال فترة تأمين المعاش حتى بعد بلوغ سن الشيخوخة.

- تأخذ غالبية التشريعات، فترات التوقف عن العمل التي يستفيد المضمون، خلالها، من تقديرات الضمان الاجتماعي، كتعويضات المرض، تقديرات طوارئ العمل والامراض المهنية، الامومة، البطالة (٩٨) وتأخذ بعض البلدان فترات الخدمة العسكرية، التعبئة العسكرية والحروب، فترات الدراسة والاعداد واعادة التأهيل المهني (٩٩) ، وكذلك هناك مَنْ يعتبر الفترات المكرسة لمساعدة العاجزين او تعليم الاولاد بمثابة فترات تدرج لحساب معاش الشيخوخة (١٠٠) وكذلك فترات الانتداب لوظيفة سياسية (١٠١)، او التوقيف الاحتياطي détention préventive (١٠٢)، او الاضراب المؤبد من قبل النقابات المهنية، وفترات التوقف نتيجة اقفال المؤسسة lock - out (١٠٣).

- ويصدد الانتقال من نظام لآخر، هناك عدد من التشريعات تتخذ اجراءات لتأمين استمرار الحقوق المكتسبة من اجل استحقاق المعاش، ضمن اصول وطرق مختلفة (١٠٤).

- قد يتعرض الحق بالمعاش حتى في حال بقاء المضمون ضمن نظام واحد، وذلك عندما يضطر الى ترك العمل في ظل نظام يفرض سنوات تدرج سابقة،

مباشرة، لطلب تصفية المعاش.. بعض البلدان نصت صراحةً على حفظ الحق في هذه الحالة، مع فرض بعض القيود، او قد يُخَيَّرُ الاخير بين تسديد اشتراكاته او الحفاظ على حقوقه (١٠٥).. وفي كل الاحوال يبدو مفيداً ان ينص التشريع على اعطاء المضمون الاستمرار في الانتساب، اختيارياً، من اجل تأمين التدرج stage المطلوب.

من خلال الملاحظات والمعلومات الواردة اعلاه نستنتج ما يلي:

- ان معظم التشريعات تعلق منح الحق بتقديرات الشيخوخة على اتمام فترة دنيا من الإقامة، الاشتراك او العمل (stage)، حيث تؤمن اعطاء تقديرات مخفضة لكل شخص أتم فترة خمسة عشر سنة تدرج stage، عملاً بالاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨، واحياناً بعد فترة عشر سنوات استناداً للتوصية رقم ١٣١، او حتى مدة اقل لدى بعض البلدان.

- تفرض تشريعات دول عديدة بأن يتم قسم من مدة التدرج خلال فترة تسبق، مباشرة، السن المحددة للشيخوخة؛ ولا يعتبر هذا الإجراء مخالفاً لمقتضيات المادة /٢٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢؛ والمادة /١٢٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨؛ ذلك لان هذه الاحكام ترجع الى "القواعد المرسومة" من اجل تحديد وتعريف المدة الدنيا للتدرج، تاركاً بذلك بعض الصلاحيات للحكومات؛ إنما هذا الأمر قد يخلق التباساً، خاصةً عندما يتم شخص معين فترات طويلةً من الاشتراكات، دون ان يكون قد تمّ السنوات المعينة في التشريع الداخلي قبل الاحالة على المعاش (هذا ما نراه في بلدان افريقية عديدة ناطقة باللغة الفرنسية)؛ وهذا ما يقتضي، استناداً للاتفاقية ١٢٨ (م/٣٠)، المراقبة والمتابعة استناداً لبدأ المحافظة على الحقوق التي تكتسب من اجل التقديرات التكليفية... إذ ان هذا الشرط، يسقط، عملياً، الحق بالتقديرات، خاصةً عندما تتأتى سن الاحالة على المعاش في وقت الانقطاع عن

العمل، أو بعد ترك الحياة المهنية.

في الكثير من البلدان الأوروبية. وخاصةً بموازاة زيادة العمل النسائي (فالعاملون دوماً جزئياً هم في أكثرهم من النساء)... إنما بسبب عدم انتظامية ودورية العمل الجزئي، إن لدى الرجال أو النساء، يجعل هؤلاء يسدون الاشتراكات بشكل متقطع، ظرفي، ولفترات محدودة، مما يؤدي إلى تقليص حقهم بالمعاشات عندما تُبنى هذه الأخيرة على أساس مدة العمل والاجور (١٠٦).

● المبحث الرابع: شكل ومستوى التقديرات.

المطلب الأول: الوضع في لبنان.

جاء في المادة /٥٠ (جديدة) من مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية ما يلي:

٥ - أ - يحسب معاش التقاعد على أساس متوسط كسب المضمون بنسبة مئوية قدرها اثنان بالمئة (٢٪) عن كل سنة اشترك.

وتحدد أسس حساب المعاش، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقترح وزير العمل، كما يحدد في ذات المرسوم مقدار الحد الأدنى لهذا المعاش.

ب - إن الكسب المذكور في البند (أ) من هذه الفقرة المعتمد لحساب معاش التقاعد، يعادل متوسط مجموع كسب المضمون كما هو محدد في المادة ٦٨ من هذا القانون، وذلك خلال سنوات التدرج الثلاث الأخيرة للمضمون.

ج - إن سنوات التدرج المذكورة في البند (ب) اعلاه من هذه الفقرة، هي تلك التي تسبق سن الاستفادة من المعاش كما هو مبين في البند (أ) الفقرة (١) من هذه المادة أو تاريخ انتهاء مدة التدرج تبعاً لوضعية المضمون.

د - يحدد الحد الأقصى لمعاش التقاعد محسوباً وفقاً لأحكام هذه المادة،

- تبرز مسألة المحافظة على الحقوق المكتسبة كذلك عندما يخضع المضمون، خلال حياته المهنية، لعدة أنظمة، نتيجة تغيير عمله. وهذا ما يدعو إلى التنسيق الداخلي بين مختلف تشريعات الضمان الاجتماعي، التي تفرض كل منها إتمام فترة تدرج خاصة... ويتم هذا التنسيق بطرق عديدة، كحساب مجمل فترات التدرج، وتسيّد التقديرات النسبية من قبل كل من الأنظمة المعنية، أو عن طريق نقل الحقوق من نظام الآخر.

إن غياب مثل هذه الإجراءات، عدا عن أن من شأنه تعريض المضمون للخسارة التامة أو الجزئية لحقوقه بالمعاش، يشكل كذلك عقبة أمام الحركة المهنية... علماً أن هذه المسألة تبرز، خاصةً، عندما يترك الاجير القطاع الخاص ليصبح موظفاً، أو العكس بالعكس، ذلك أن العاملين في الوظيفة العامة يخضعون، عادة، لنظام معاشات خاص.

العدد الأعلى للسنوات لتعيين الحقوق.

في غالبية البلدان التي تبنت أنظمة للمعاشات؛ فإن السنوات المأخوذة بعين الاعتبار لتقويم الحقوق هي محدودة، سواء بعدد مطلق من السنوات (٤٠ سنة مثلاً) أو بحد أقصى من نسبة الحلول (المعاش الأعلى... مثلاً ٨٠٪)... ومن المنطق أن يكون الحد النهائي للحلول اقل من ١٠٠٪ من متوسط الكسب الأخير (يجب أن يظل مائلاً للاذهان بأن أي تطور للحد الأقصى للمعاش سيؤثر على التوازن المالي للنظام... أي على تحديد نسبة الاشتراكات المطلوبة).

دور وتأثير العمل الجزئي.

تطور العمل الجزئي (le T. à temps partiel) في العقدين الأخيرين،

بثمانين بالمائة (٨٠٪) من متوسط الكسب المذكور في البند (ب) من هذه الفقرة مع مراعاة احكام البند (أ) منها.

٦ - أ - يتقاضى المضمون، الذي لا يكون قد اكمل مدة التدرج اللازمة للاستفادة من المعاش، بتاريخ بلوغه الرابعة والستين مكتملة، أو عند طلب الاستفادة من المعاش اعتباراً من بلوغ الستين مكتملة، تعويضاً مقطوعاً يبني على عدد سنوات التدرج في النظام وشرط توافر سنة اشتراك على الأقل.

وتحدد قيمة هذا التعويض وطريقة حسابه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل.

٧ - يمكن تحديد سن وشروط خاصة للاستفادة من المعاش بالنسبة لبعض فئات الأجراء الذين يقومون بأعمال مرهقة أو لا تسمح لهم طبيعة أعمالهم بالخدمة الطويلة (كالطيارين والمهندسين العاملين في الملاحة الجوية وعمال المناجم والمقالع...) بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل.

٨ - أ - يلحق بصندوق النظام المنشأ بمقتضى الفقرة (١) من المادة ٤٩ من هذا القانون (١٠٧)، قسم مستقل خاص بالمضمونين الذين يفقدون حقهم بالخضوع لأحكامه، إما بسبب ترك العمل المأجور بصورة نهائية أو بسبب فقدان الصفة أو الوضعية التي تكسبهم هذا الخضوع، قبل بلوغ السن القانوني وقبل ان تكتمل مدة التدرج على الحد الأدنى المنصوص عليه في البند (أ) من الفقرة (١) من هذه المادة. ويخصص هذا القسم لاستكمال الحد الأدنى المذكور للاستفادة من معاش التقاعد، ويحدد تنظيمه وتاريخ وضعه موضع التنفيذ بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل، مع مراعاة أحكام هذه الفقرة.

ب - يُمول القسم المذكور في البند (أ) من هذه الفقرة، باشتراك يتحمله

المضمون يُحدد مطرحة ومعدله بموجب مرسوم يتخذ وفقاً لأحكام المادة ٧١ من هذا القانون. ويمكن أن يكون الاشتراك مقطوعاً.

المطلب الثاني: في المعايير الدولية (١٠٨).

الوجه الاول: شكل التقديمات:

استناداً الى الاتفاقية رقم ١٠٢ (م/٢٨) والاتفاقية رقم ١٢٨ (م/١٧)، فإن الغاية الاساسية لكل نظام حماية للشيخوخة هو تأمين وسائل العيش في مستوى لائق طيلة الفترة الباقية من حياة الاشخاص المضمونين عند بلوغهم سنأ معينة... وتقديمات الشيخوخة الأفضل، في هذا الاطار، هي الممنوحة بصورة دفعات دورية.. فالتقديمات في اطار بعض انظمة صناديق الادخار للطوارئ Fonds de prévoyance، حيث تُعطى دفعة بشكل رأس مال، مع اهميتها في بعض بلدان العالم الثالث، فإنها لا تفي بالغاية ازاء احكام الاتفاقيتين المذكورتين اعلاه؛ فتسديد رأسمال مقطوع، ولرة واحدة، للمضمون، ليس له، عملياً، سوى حظ محدود للتجاوب مع الحاجات الحقيقية للمستفيد في وقت إحالتهم على التقاعد، ولا يستطيع، بالتالي، تأمين البقية الباقية من حياة المسنين.

الوجه الثاني: مستوى وحساب التقديمات:

من اهم ميزات التجديد في الاتفاقية رقم ١٠٢، قياساً على ما سبقها من اتفاقيات قبل الحرب العالمية الثانية، هي تحديد المستوى الأدنى الذي يجب ان تبلغه مختلف التقديمات التي تنص عليها؛ علماً ان الاتفاقية رقم ١٢٨، مع اعادة تبنيها لاحكام الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلقة بحساب التقديمات، فقد اعطتها مستوى اعلى من الحماية.

١ - مستوى التقديرات.

استناداً الى الجدول الملحق بالقسم XI من الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلق بالدفعات الدورية (١٠٩)، يجب ان تبلغ تقديرات الشيخوخة لمستفيد نموذجي (مستفيد له زوجة على عاتقه) ٤٠٪ من الاجر المعتمد.. وقد رُفعت هذه النسبة عملاً باحكام الجدول الملحق بالقسم الخامس من الاتفاقية رقم ١٢٨ الى ٤٥٪ (١١٠).

ويمكن تخفيض هذه المعدلات عشر نقاط، كحد أقصى، عندما تستحق التقديرات للأشخاص المضمونين الذين يؤمنون فترة تدرج stage لمدة تقل عن ثلاثين سنة اشتراك او عمل، او عشرين سنة اقامة (١١١) :

بينما نرى التوصية رقم ١٣١ تحدد النسبة المئوية لمعاش الشيخوخة بـ ٥٥٪ استناداً للفقرة ٢٢ التي تقضي برفع النسب المحددة في القسم الخامس من الاتفاقية رقم ١٢٨ عشر نقاط، على ان يحدد التشريع الوطني المستوى الأدنى لتقديرات الشيخوخة بشكل يؤمن الحد الأدنى الغذائي؛ كما تشير هذه التوصية الى ضرورة زيادة قيمة هذه التقديرات في بعض الحالات (في حال التقاعد المؤجل Retraite différée ، وفي حال الحاجة الى المعونة الثابتة لشخص ثالث) (١١٢).

٢ - طريقة حساب التقديرات.

عملاً بمرونة النصوص الدولية في اطار الضمان الاجتماعي نصت الاتفاقيتان ١٠٢ و ١٢٨ على ثلاث صيغ للتقديرات، أخذة بعين الاعتبار طرق حساب التقديرات المتبعة في مختلف الدول:

أ - التقديرات الممنوحة قياساً على المداخل السابقة للمستفيد (المواد/٦٥ من الاتفاقية رقم ١٠٢، و٢٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

ب - التقديرات المحددة بقيمة موحدة Montants uniformes ، او تتضمن في كل الاحوال، قيمة دنيا محددة تقارنها الاتفاقية مع اجر العامل العادي الراشد الذكر manoeuvre ordinaire adulte masculin (المواد ٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢ و٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

ج - التقديرات المحددة بنسبة موحدة Taux uniforme كما في الحالة السابقة؛ إنما يمكن تخفيض قيمة هذه التقديرات في حال كون باقي موارد عائلة المستفيد، خلال الخطر الاجتماعي، تفوق مستوى معين (المواد/٦٧ من الاتفاقية رقم ١٠٢ و٢٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

استناداً للدراسة الشاملة التي اجراها الخبراء سنة ١٩٦٦، رأى الخبراء ان الصيغ الثلاثة لحساب التقديرات المرتقبة، والمذكورة اعلاه، تعطي توازناً كافياً مع غايات وموجبات المواثيق الدولية.. مع الاشارة الى ان احكام هذه الاتفاقيات تقيم صلة بين طرق حساب التقديرات وميدان تطبيق الحماية (١١٣+١١٤)؛ فعندما تكون الحماية متوجهة للمقيمين كافة، عندها، فقط، يمكن تخفيض التقديرات او حجبتها قياساً على مداخل المستفيدين في حدود المادة/٦٧ من الاتفاقية رقم ١٠٢، بينما تبقى الحماية مستقلة عن دراسة الموارد في باقي الحالات؛ انما في ظل ميدان حماية محدود (اجراء او اشخاص منتجين) ضمن الشروط المحددة في الاتفاقية؛ من جهة ثانية، فان بالمقارنة بين نظام التقديرات المتناسبة مع المداخل السابقة (م/٦٥) ونظام التقديرات المحددة بنسب موحدة (م/٦٦) نلاحظ ان هذا الاخير ينبغي ان يؤمن منح التقديرات التي يجب ان لا تنخفض عن حد معين، مهما كان الدخل السابق منخفضاً، بينما عندما تكون التقديرات محددة بنسبة من الدخل السابق، فيمكن عندما ألا يكون هذا الدخل مرتفعاً peu élevé ، وأن تكون هذه التقديرات أقل مما لو طبقنا المادة/٦٦.

- او عامل مميز نموذجي يساوي دخله او يزيد عن دخل ٧٥٪ من مجموع الاشخاص المضمونين.

- او الشخص الذي يساوي دخله ١٢٥٪ من متوسط دخل جميع الاشخاص المضمونين.

ثانياً: في السكان المنتجين la population active : حددت المادة/٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢ او المادة ٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨ حداً أدنى لتقديمات الشيخوخة يساوي النسبة المحددة في الاتفاقية pourcentage requis par les instruments بالنسبة الى اجر الاجير العادي الراشد الذكر manœuvre ordinaire adulte masculin (١١٦).

ثالثاً: في المقيمين les résidents : يجب ان تحدّد قيمة التقديمات في هذه الحالة بالنسبة الى معيار منصوص عليه؛ ويمكن تخفيض او منع هذه التقديمات عندما تتخطى الموارد حداً معيناً ينص عليه التشريع المحلي... علماً انه يجب ان تكون التقديمات والموارد المؤدية للتخفيض كافية لتأمين عائلة المستفيد بشكل سليم وملائم؛ وفي مطلق الاحوال يجب الاتقل هذه التقديمات عن القيمة المحددة حسب احكام المادة ٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة/٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

يهمنا ان نشير في هذا المجال، الى ان المعايير الدولية لا تفرض على الدول شكلاً او مستوى معيناً من التقديمات، انما تبقى الدول حرة في اعتماد قواعدها وطرقها الحسابية Règles et méthodes de calcul من اجل تحديد قيمة التقديمات الممنوحة في اطار انظمتها الوطنية، مع التحفظ بأن تتلاءم نتائج هذه الحسابات مع المقتضيات والاحكام الموضوعية من قبل المواثيق الدولية فيما يتعلق

أولاً: في الاجراء salariés : في حال تطبيق المادة/٦٥ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة/٢٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨، فان قيمة تقديمات الشيخوخة، مضاف اليها، عند الاقتضاء، التعويضات العائلية، يجب ان لا تقل عن النسبة المحددة في الاتفاقيات المذكورة (تباعاً ٤٠٪ و ٤٥٪) قياساً على الدخل السابق للمستفيد الذي يحدّد من قبل التشريع الوطني، عملاً بمرونة النصوص الدولية. (وقد يؤخذ بعين الاعتبار الدخل الاساسي لطبقات الاجور في حال اختلاف هذه الاجور بين فئات الاجراء).

ان غالبية الانظمة الوطنية تعين حداً أقصى لقيمة التقديمات، او الدخل المعتمد لحساب التقديمات. ومن اجل تحاشي تعيين هذا الحد الاقصى بشكل منخفض يقلص، عملياً، مدى الحماية المرتقبة، نصت الاتفاقيتان على ضرورة تعيين الحد الاقصى من قبل التشريعات الوطنية بشكل يسمح للمضون أو لأفراد عائلته للحصول على النسبة المحددة في المواثيق الدولية عندما يكون الدخل السابق يساوي او يقل عن اجر العامل المذكور الموصوف ouvrier masculin qualifié ، (الفقرة ٣ من المادة/٦٥ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة/٢٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

هذا وتتضمن الاتفاقيات المنوه عنها اعلاه قواعد لتحديد "العامل المذكور الموصوف" وأجره، علماً ان الأجر المعتمد هو الأجر قبل حسم الضرائب والاعباء الاجتماعية؛ استناداً لذلك، يحدد "العامل المذكور الموصوف" قياساً على الأجير المنتمي الى بعض الفئات المهنية المحددة او فئات محددة إحصائياً ...
"فالعامل المذكور الموصوف"، هو (١١٥):

- إما صانع ميكانيكي ajusteur او خراط Tourneur في الصناعة الميكانيكية.

١٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨ (اي ٣٠ سنة اشتراك او عمل او ٢٠ سنة اقامة).

اذن، تطبيقاً للفقرة ٣/ من الاتفاقيتين ١٠٢ و ١٢٨ المتعلقة بمستوى التقديمات، يمكن اعتبار النصوص الدولية مؤمنة عندما تمنح التشريعات المحلية تقديمات تصل الى حدود ٣٠٪ من الاجر المعتمد (تطبيقاً للاتفاقية رقم ١٠٢) و ٣٥٪ (تطبيقاً للاتفاقية رقم ١٢٨) فيما يتعلق بالمستفيد النموذج الذي امضى فترة تدرج لا تتعدى عشر سنوات اشتراك او عمل، او خمس سنوات اقامة (١١٩). (تخفيض عشر نقاط).

المطلب الثالث: الاوضاع والتطبيقات الوطنية.

اولاً: التقديمات المرتبطة بالمداخل: **Prestation liées aux gains**

١- يرتبط مستوى المعاشات، في بلدان عديدة، بالمداخل السابقة للمستفيد... وغالباً ما نرى العلاقة بين المعاش والاجر السابق ثابتة مهما كانت قيمة الأجر، (مع التحفظ للحد الاقصى الذي قد يحد في التشريع المحلي) مع الاخذ بعين الاعتبار مدة التأمين أو العمل؛ وهذا ما نراه متبعاً على الغالب (١٢٠). فقيمة المعاش تساوي قيمة الاجر المعتمد مضروبة بنسبة التأمين (Taux d'accumulation ou valeur d'assurance) وعدد سنوات التأمين (١٢١).

وفي بلدان اخرى، يتألف المعاش من قيمة اساسية Montant de base تساوي نسبة محددة من الاجر المعتمد، يُضاف اليها زيادة supplément (وهي كذلك نسبة من الاجر) عن كل فترة اضافية (١٢٢).

بينما بعض البلدان ايضاً تقوم بحساب المعاش على اساس نسبة من الاجر المعتمد salaire de référence مقسومة على عدد السنوات الضرورية

بمستوى التقديمات. وما الصيغ الثلاثة المذكورة اعلاه والنسب المحددة فيها كما في "اجر العامل المذكر الموصوف"، او "اجر العامل العادي الراشد المذكر" إلا من اجل المقارنة بين الاوضاع الوطنية ومقتضيات واحكام الاتفاقيات الدولية.. نتيجة لذلك، لكل دولة طبقت الاتفاقيات المذكورة اعلاه ان تستأنس بالصيغ المعروضة أنفاً من اجل المقارنة فقط، دون ان تكون ملزمة بإدخالها في تشريعاتها او تطبيقاتها الوطنية.

الوجه الثالث: مدة الفترة التي تؤخذ بعين الاعتبار لحساب التقديمات:

اولاً: في الاجراء: كما ذكرنا اعلاه، تحددت، في الاتفاقيات، النسب المؤمنة لكل شخص مضمون أتم حسب التشريعات المحلية، فترة التدرج (اشتراقات، أو عمل، أو اقامة) (١١٧): فعندما يكون التدرج متعلقاً بفترة اشتراك او عمل، فإن هذه الفترة يجب ألا تتعدى ٣٠ سنة، وإن كان متعلقاً بفترة إقامة، يجب الا تتعدى عشرين عاماً.

ثانياً: في الاشخاص المنتجين: هنا حددت الاتفاقيات قواعد اكثر مرونة: فعندما يكون الاشخاص المنتجون مؤمنين، تمنح التقديمات المحددة في الجدول الملحق في الاتفاقيات، لكل شخص مضمون أتم فترة تدرج محددة من الاشتراكات المدفوعة لحسابه طيلة حياته العملية.. على ان يتم تحديد معدل العدد السنوي لهذه الاشتراكات في التشريع المحلي (١١٨).

ملاحظة: تجيز الاتفاقيتان ١٠٢ و ١٢٨ تخفيضاً في مستوى تقديمات الشبخوخة عندما تكون تقديمات الشبخوخة مؤمنة لكل شخص أتم فترة تدرج تقل عن تلك المنصوص عنها في الفقرة ١- أ من المادة ٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة

للاستفادة من معاش كامل، مضرورية بعدد سنوات التأمين(١٢٣).

٢- هناك صيغة ثانية لحساب المعاشات المرتبطة بالأجر تقوم على تعزيز الأجراء ذوي الاجور المنخفضة... ففي بعض الانظمة يُحسب المعاش على اساس جدول تناقصي يتعلق بمستوى المداخل السابقة barème dégressif qui est fonction du niveau des gains antérieurs، بحيث ان النسبة بين المعاش والأجر تتناقص كلما ارتفعت المداخل المأخوذة بعين الاعتبار (١٢٤).

في بلدان اخرى، تتألف المعاشات من قيمة اساسية Montant de base مستقلة عن الاجر، ويضاف اليها مكمل متناسب مع الدخل السابق للمستفيد ولفترة التأمين (١٢٥).

٣- الى جانب هاتين الصيغتين، هناك الطريقة المسماة نقاط المعاشات points de pension المتبعة في بعض البلدان الافريقية الناطقة بالفرنسية بناحية خاصة.. بموجب هذه الطريقة يحصل المضمون، سنوياً، على عدد من النقاط تُحسب تبعاً للاشتراكات المسددة.. ويُساوي المعاش، في هذه الطريقة مجموع نقاط الاشتراكات المحصلة من المضمون بتاريخ تصفية حقوقه، مضروراً بقيمة نقطة التقديرات؛ وتحدد قيمة نقطة الاشتراكات او نقطة التقديرات، سنوياً، من قبل السلطة المختصة استناداً لمعطيات الأنظمة تقنياً ومالياً (١٢٦).

تتبع طريقة النقاط le système de points كذلك، انما بطرق مختلفة، نوعاً ما، وذلك في الانظمة التكميلية المهنية(١٢٧) او الشرعية (١٢٨) المتبعة في بعض البلدان.

٤- في بلدان عديدة اخرى، يخضع الاشخاص المضمونون لعدة فئات من الاجر différentes classes de salaire تتضمن كل منها قيمة دنيا وقيمة

عليها (الفئة الاخيرة لا تتضمن قيمة عليا)؛ ولكل من هذه الفئات أجر اساسي ...salaire de base

تُحدد نسبة المعاش، في هذه الانظمة، استناداً للاجر الاساسي في الفئة المختصة... وهكذا، تكون قيمة المعاش متساوية، مبدئياً، لكل الاجراء المنتمين لفئة واحدة من الاجر، طالما انهم امضوا نفس فترة الاشتراك او العمل (١٢٩).

ملاحظات عامة لانظمة المعاشات المتعلقة بالمداخل السابقة.

١- في الانظمة التي تمنح تقديرات مبنية على المداخل السابقة، تتعلق قيمة المعاش بمدة التأمين او العمل.. والتشريعات الوطنية، عادة، تعتبر، مُشابهة لفترات العمل أو التأمين، فترات اخرى قد يكون المضمون خلالها مستفيداً من تعويضات الضمان الاجتماعي، وكذلك فترات الخدمة العسكرية، والدراسة.. الخ..

٢- تعتبر قيمة الاجر او الكسب التي ستؤخذ بعين الاعتبار عند حساب المعاش عنصراً اساسياً يُؤثر في مستوى هذا المعاش.. والراتب المعتمد يتأثر بعناصر الاجر من جهة، والمدة المعتمدة من جهة ثانية.

أ- إن تعريف الكسب يختلف بين بلد وآخر.. ففي بعض الحالات يأخذ هذا الكسب مفهوماً موسعاً ليشمل كل عناصر الاجر بما فيها اللواحق المتعلقة بالساعات الاضافية، الاكراميات، المنح السنوية،.. وغيرها.. بينما يؤخذ في حالات اخرى القسم الثابت من الأجر دون غيره.

ب - بالنسبة للفترة المأخوذة بعين الاعتبار، فانها تتضمن، في غالبية الانظمة، مجموع او غالبية مدة التأمين او العمل المهني(١٣٠) بينما نرى العودة الى السنوات الاخيرة للعمل او التأمين (عادة من سنة الى عشر سنوات) وذلك لتحديد معدل الاجر في بلدان اخرى(١٣١)، أو يصار الى حساب معدل الأجر حسب السنوات

الاكثر ايجابية للمضمون(١٣٢) .. وقد تكون هذه السنوات متتابعة(١٣٣) أو تؤخذ خلال فترة معينة (١٣٤).

مع العلم انه كلما كانت مدة الفترة المعتمدة طويلة او متباعدة، نشأ خطر التضخم الذي يُحدث فرقاً كبيراً بين اجور الفترات البعيدة وتلك المحددة عند استحقاق المعاش، من هنا إتبع دول عديدة اجراءات اعادة تقويم المداخل المأخوذة بعين الاعتبار لحساب المعاشات.

٣- في غالبية الأنظمة، يُعَيَّن حد اقصى للمداخل المعتمدة في حساب التقديرات؛ ولا تؤخذ المداخل في الحساب بعد هذا الحد.. (هذا بالنسبة للتقديرات المرتبطة بالمداخل السابقة). قد يُعَيَّن هذا الحد الاقصى بأرقام مطلقة chiffres absolus ، وبينما يُعَيَّن، في حالات اخرى، استناداً لمقاييس كالحدا الأدنى للاجور مثلاً(١٣٥).

من ناحية اخرى، قد تنص بعض الدول على ألا تكون قيمة المداخل اقل من الحد الأدنى المحدد (١٣٦).

وقد يُعَيَّن الاجر المعتمد ضمن حد اقصى أو يتم النص على عدم تخطي التقديرات نفسها قيمة قصوى محددة..

ان هذا الحد الاقصى، وإن لم يكن يحد ذاته مخالفاً لأحكام الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨، ينبغي ان يتم تحديدهُ بشكل يؤمّن الحصول على النسب المنصوص عنها من قبل هذه المواثيق في حال مستفيد نموذجي يساوي راتبه او ينخفض عن اجر العامل المذكور الموصوف (١٣٧).

برجعنا الى الدراسة الشاملة التي اجراها مكتب العمل الدولي في العام ١٩٨٩(١٣٨) يتبين لنا ما يلي:

- ان الغالبية العظمى من الدول المطبقة لضمان الشيخوخة قد اعتمدت مستوى التقديرات المحدد بالاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ (٤٠٪ من الاجر المعتمد لمستفيد نموذجي له زوجة على عاتقه)(١٣٩)؛ ونستطيع ان نتبين نفس النتيجة بالنسبة للدول المعتمدة القسم III من الاتفاقية رقم ١٢٨/٦٧ (٤٠٪) التي تحدد نسبة تقديرات الشيخوخة به ٤٥٪ من الاجر المعتمد؛ فقيمة تقديرات الشيخوخة في هذه البلدان تتراوح بين ٤٠ و ٩٥٪ من الاجر المعتمد (مع احترام الشروط المعتمدة في الاتفاقية المذكورة).

- في غالبية الحالات المذكورة اعلاه، يمكن الوصول الى مستوى التقديرات المذكورة اعلاه، بعد فترة تدرج اقل من تلك المحددة في الفقرة ١.١ من المادة/٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والفقرة ١.١ من المادة/١٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨ (٣٠ سنة اشتراك او عمل، أو عشرون سنة من الإقامة).

- بالنسبة للدول التي لم تطبق القسم المتعلق بتقديرات الشيخوخة في الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨، فان قيمة التقديرات المنصوص عنها في التشريع تتراوح، عامةً، ما بين ٤٠ و ٩٥٪ من الدخل المعتمد، والنسب الاكثر إتباعاً تتراوح بين ٥٥ و ٦٠٪ من هذا الدخل.

- غالبية الانظمة تمنح تقديرات متناسبة كلياً او جزئياً مع الدخل السابق للمستفيد؛ والقسم الاكبر منها يحدد هذا الدخل ضمن حد اقصى، ولا يأخذ، في حساب المعاش، اي جزء يزيد عن هذا الحد الاقصى، او تنص على أن المعاش نفسه ينبغي ألا يتعدى قيمة قصوى محددة.. وهذا ما نراه ايضاً لدى الانظمة التي تحدد الاجر المعتمد salaire de référence استناداً لفئات الاجور حيث تحدد كل فئة بقيمة دنيا وقيمة عليا، بينما تشمل الفئة الاخيرة كل الاجراء الذين يزيد اجرهم عن قيمة معينة.. ويهمنا ان نشير. في هذا الاطار، الى ان الاتفاقيات الدولية، وإن

الادنى من التدرج stage minimum الذي يقتضي فترة من الإقامة..

وتتوجب في بعض الانظمة فترة طويلة (عادةً ٤٠ سنة) من اجل الاستفادة من النسبة الكاملة للمعاش pension à taux plein (١٤٤).. وقد تنص بعض الانظمة على معاش تكميلي او مكمل للمعاش (supplément de pension) مرتبط بالمدخيل اضافة على النسبة الموحدة المدفوعة لكل المقيمين (انكلترا مثلاً)..

- وفي بعض الانظمة، قد يصار الى تخفيض المعاشات الشاملة pensions universelles قياساً على موارد المستفيد... بينما نرى في البعض الآخر عدم تطبيق شرط الموارد إلا في الاضافات على المعاش الاساسي prestations minimales .. على انه يتبين في الدائم ان التقديرات الممنوحة لكل المقيمين لا تتعلق بأي شرط للموارد إلا قبل بلوغ سن محددة (٧٠ عاماً).. فعند بلوغ هذه السن تمنح التقديرات دون اي تخفيض مهما بلغت موارد المستفيد (١٤٥).

الحد الادنى للتقديرات:

استناداً للدراسة الشاملة من قبل الخبراء الدوليين المشار اليها اعلاه نورد الملاحظات التالية:

- تُنظَّم صيغ المعاشات، عادةً، بشكل يؤمن الحد الادنى للمستفيدين.. ففي بعض الانظمة يُعَيَّن حد ادنى للكسب المعتمد من اجل حساب المعاش.. فيحتسب المعاش، عندها، بصورة آلية على اساس هذا الحد الادنى.. بينما تنص انظمة اخرى على ضرورة عدم انخفاض قيمة المعاشات عن حد ادنى منصوص عليه.. ونرى عند غالبية هذه الانظمة قيمة ثابتة للحد الادنى للمعاش (١٤٦)، وعند الباقي يتعين الحد الادنى المذكور استناداً لمقاييس paramètres كالحدا الادنى للاجر (١٤٧)، المداخيل الخاضعة للاشتراكات، او مقاييس اخرى (١٤٨) ..

قبلت إدخال حد أقصى سواء في المداخيل المعتمدة او في قيمة التقديرات، فهي تفرض، في هذه الحالة، ان يكون مستوى التقديرات التي تقررها مؤمناً على الاقل بالنسبة للمستفيد النموذج الذي يساوي دخله او يقل عن دخل العامل المذكور الموصوف؛ ومن اجل التأكد من تطبيق هذا الشرط ينبغي توفر معلومات احصائية مطلوبة في نماذج التقارير المعتمدة من مجلس الادارة عملاً بالمادة/١٩ من الدستور، ومتعلقة بقيمة اجر العامل الموصوف المذكور وتقديرات الشيوخوخة التي ستمنح له عند إتمام فترة التدرج المنصوص عنها في الاتفاقيات. هذا علماً ان بعض الدول لم تعين اي حد أقصى سواء في قيمة التقديرات أو في حساب الكسب المعتمد (١٤١).. بينما تنص انظمة اخرى على نسبة مخفضة من التقديرات عندما يتخطى الاجر قيمة معينة، انما تبقى هذه النسبة متألفة مع التزامات الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨ فيما خص مستوى التقديرات (١٤٢).

- في غالبية دول العالم الثالث pays en développement، يوجد تخلف عن الحد الادنى للمعايير الدولية نظراً للتطبيق الحديث لنظام المعاشات، ولحدودية ميدان التطبيق... من هنا، فإنه حتى الاجراء المضمونين، منذ انشاء النظام المعمول به، لا يستطيعون إثبات ٣٠ سنة تأمين... من هنا فالفقرة الخامسة من المادة/٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢، وكذلك الفقرة الثامنة من التوصية رقم ١٩٦٧/١٣١ قد نصت على تبني احكام انتقالية هادفة الى تأمين تقديرات مخفضة للاجراء المسنين عند العمل بالنظام؛ وهذا ما اخذت بإتباعه بلدان عديدة (١٤٣).

ثانياً: التقديرات المحددة بنسبة موحدة: prestations fixées à un Taux uniforme

- تُمنح التقديرات ذات النسبة الموحدة في اطار الانظمة المطبقة على مجموع المقيمين: وتتوجب، عادةً، هذه التقديرات عندما يتوفر لدى المستفيد شرط الحد

- هذا علماً انه يتوجب تعيين قيمة الحد الأدنى بالشكل الذي يؤمن الحد الأدنى الغذائي، عملاً بالفقرة/٢٣ من التوصية رقم ١٣١.

أ - الحد الأقصى للمعاشات:

قد يُحدّد المعاش باعتماد حد أقصى للمداخيل المتخذة أساساً لحساب المعاشات.. او يعتمد حد أقصى للمعاش بعيداً عن معيار الكسب. وقد يتم هذا التحديد بقيمة نقدية او بنسبة من المداخيل.

ب - زيادة التقديرات:

تنص التشريعات في بلدان عديدة على زيادات التقديرات لبعض الاسباب، وخاصةً في الحالات التالية:

١- عند وجود اشخاص مُعالين، حيث تمنح الانظمة الكثيرة اضافات على المعاش لصالح الزوجة (١٤٩)، او الاولاد المعالين (١٥٠).. وقد تكون الزيادة في هذه الحالة قيمة مقطوعة، montant forfaitaire. او نسبة اضافية من المعاش.. هذا علماً ان التعويضات العائلية تستمر، غالباً للمحالين على المعاش، ضمن شروط محددة.

٢- عندما تفترض حالة الشخص الاستعانة بشخص ثالث (استناداً للفقرة/٢٥ من التوصية رقم ١٣١)، وهذا ما نراه، على الغالب، في انظمة الحماية تجاه العجز وكذلك في حالة التعويض عن اصابات العمل.

ملاحظة خاصة ببعض الاعمال المرهقة او غير الصحية.

قد تطبق بعض البلدان احكاماً خاصة في حساب تقديرات الاشخاص الذين يمارسون أعمالاً صعبة، غير صحية او مرهقة.. فتحدد الانظمة هذه الاعمال ضمن

فئات عديدة ذات طابع مرهق، خطير او غير صحي (١٥١)، وتختلف نسبة المعاش le taux d'accumulation حسب فئة العمل التي صُنّف فيها الاجير.. وغالباً ما تكون هذه النسبة افضل في هذه الاعمال.

وقد تتبع انظمة اخرى طريقة التأمين التكميلي لهؤلاء الاشخاص.. أو يُنشأ انظمة خاصة لبعض هذه الفئات كعمال البحر les gens de mer وعمال المناجم.

وبرجوعنا الى الدراسات الشاملة التي اجراها الخبراء الدوليون، خاصة لجهة تطبيق التقديرات ذات النسب الموحدة، والتقارير المقدمة عملاً بالمادة/١٩ من دستور منظمة العمل الدولية يتبين لنا ما يلي:

- هناك نقص لدى غالبية الدول في المعلومات الاحصائية المتعلقة بأجر العامل العادي الراشد الذكر manoeuvre ordinaire adulte masculin الذي يتوجب مقارنة التقديرات به عملاً بالمادة/٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة/٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

ملاحظة: نذكر، في هذا الاطار، انه حتى في الانظمة التي تمنح تقديرات تتحدد قيمتها استناداً للدخل السابق للمستفيد، يمكن اللجوء الى المادة ٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة/٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨ عندما يتأمن الحد الأدنى من التقديرات.

- في الانظمة المطبقة على مجموع المقيمين الذين لا تتخطى مداخيلهم، أثناء الخطة الاجتماعي، قيمة محددة، يبدو ان الشروط المحددة في المادة/٦٧ أ وب من الاتفاقية رقم ١٠٢ والمادة/٢٨ أ وب من الاتفاقية رقم ١٢٨، مؤمنة على الغالب، على ألا يُسمح بتخفيض التقديرات إلا في حال تخطي موارد عائلة المستفيد قيمة

لموسسة substantiels محددة او مقررة من السلطات العامة المختصة عملاً بالنصوص المرعية الاجراء.

- في التقديرات المستندة على الأجر السابق، كلما كانت المدة التي تم اختيارها لحساب الأجر طويلة او متباعدة، كلما كان هناك خطر كبير في ان تكون اجور السنوات البعيدة في القدم غير مؤتلفة مع المستوى العام للمداخيل في وقت حساب المعاش، مما يؤدي الى النيل من منّح هذا المعاش... من هنا ضرورة اعادة التقويم للاجور المعتمدة (١٥٢).. وهذا ما ينبغي اتباعه، كذلك، في حال التضخم المالي وانخفاض قيمة العملة.

شكل ومستوى التقديرات (النتيجة).

- من دراستنا لشكل ومستوى التقديرات يتبين بان الطرق المعتمدة لتحديد قيمة تقديرات الشيخوخة، ثلاثة: trois méthodes principales:

الطريقة الاولى، تربط قيمة المعاش بالمداخيل السابقة للمستفيد، وبمستوى المعيشة التي كان يتبعها الشخص في السابق.

والطريقة الثانية، تنص على تطبيق نسبة موحدة للتقديرات لكل المستفيدين، بالاستقلال عن مداخيلهم؛ ويمكن ان تؤمن هذه النسبة الحد الأدنى الضروري في البلد.

والطريقة الثالثة، ترتبط، إن لجهة شروط منحها، أو قيمتها، بشروط الموارد.

ويذهب الاتجاه الحالي نحو دمج هذه الطرق:

فمن جهة تمنح انظمة المعاشات المرتبطة بالمداخيل حداً أدنى من التقديرات،

ومن جهة ثانية فالانظمة التي تعطي تقديرات محددة بنسبة موحدة تمنح تقديرات تكميلية مرتبطة بالمداخيل تضاف على التقديرات الاساسية.

إضافةً على ذلك، وبما ان التقديرات الموحدة، وكذلك تقديرات الحد الأدنى لا تكفي، وحدها، باستمرار مستوى لائق للمعاشات، لذلك فانها تُستكمل، عادةً، بتقديرات مرتبطة بشروط الموارد.

- إن المعايير الدولية قد تمت صياغتها بشكل مرّن إن لجهة مستوى التقديرات، أو لناحية حسابها، للسماح لعدد كبير من الدول بتطبيقها في انظمتها العامة (١٥٣).

- ان تعيين الحد الاقصى للدخل او التقديرات من قبل التشريع الوطني قد يمنع، اذا كان منخفضاً، الوصول الى النسبة المنصوص عنها في الاتفاقيات بالنسبة لمستفيد نموذجي يساوي أجره أو يقل عن اجر الاجير المذكر الموصوف... وهذا ما يظهر بجلاء في الدول التي تعاني من التضخم.. ممّا يحتم اعادة النظر الدورية بالحد الاقصى للتأكد من ملاءمتها للحاجات الحقيقية للاجراء، وذلك بالاستقلال عن آلية اعادة النظر بقيمة التقديرات نتيجة تقلبات غلاء المعيشة.

● المبحث الخامس: إعادة النظر بتقديرات المعاشات Revision des prestations de vieillesse .

المطلب الاول: الوضع في لبنان.

إن المادة ٥٤: (جديدة) من مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية تنص

على ما يلي:

١- يمكن إعادة تقييم المعاشات كل سنتين على الاكثر لتصحيح الفرق الذي

ينشأ بين مستوى الاجور التي اعتمدت اساسياً للمعاشات والمستوى الذي بلغته فيما بعد، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل بعد استطلاع رأي مدير عام الصندوق.

المطلب الثاني: في المعايير الدولية.

يتأثر اصحاب المعاشات، بناحية خاصة، بالعوامل التضخمية، في الوقت الذي يكون فيه معاشهم المورد الاساسي او الوحيد لهم؛ من هنا ضرورة حمايتهم تجاه خسارة القيمة الحقيقية لمعاشاتهم الناتجة عن مخاطر الاوضاع الاقتصادية؛ وهكذا فالإبقاء على القيمة الشرائية للمعاشات تُعتبر من المشاكل الاساسية الواجب مواجهتها من قبل انظمة الضمان الاجتماعي.

تنبأ المؤتمر الدولي للعمل منذ العام ١٩٥٢ لهذه الناحية، وقد نصت المادة/٦٥- في فقرتها العاشرة والمادة/٦٦- ٨ من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢، على أن قيمة الدفعات الدورية الممنوحة للشيخوخة... سيصار الى إعادة النظر بها نتيجة التغييرات الملموسة في المستوى العام للدخل الناتجة عن التغييرات الملموسة في كلفة المعيشة... وهذا ما اكدته المادة/٢٩ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

إن المعايير الدولية، المنصوص عنها اعلاه، اشارت الى موجب إعادة تقويم التقديمات، إلا انها لم تحدد الوسائل التي يمكن بواسطتها تحقيق هذا الموجب، وكذلك لم تحدد زماناً لهذا التقويم الذي يجب ان يحصل نتيجة "التغييرات الملموسة في المستوى العام للمداخيل او كلفة المعيشة"، فالامر متروك لهذه الناحية لحرية الدول التي تستطيع اختيار وسيلة التقويم الملائمة لنصوصها الداخلية، أما مع ضرورة الالتزام بموجب المحافظة على القيمة الحقيقية لتقديمات الشيخوخة، خاصةً قياساً على تطور الاجور و/أو كلفة المعيشة، وهذا ما يفرض تقديم تقارير

دورية عن تطبيق الاتفاقيات المذكورة اعلاه استناداً للمادة/٢٢ من دستور منظمة العمل الدولية.

المطلب الثالث: التطبيقات والاضاع الوطنية.

من خلال دراسة التشريعات والتطبيقات الوطنية نستطيع التمييز بين ثلاث طرق رئيسية للملاءمة المعاشات مع تقلبات العوامل الاقتصادية:

الوجه الاول: الملاءمة المنهجية *adaptation systématique*

حيث يتحدد المبدأ والاساليب في التشريع نفسه...

وقد تطورت هذه الطريقة، منذ الحرب العالمية الثانية ليُصار الى اتباعها من قبل غالبية البلدان الصناعية وبعض دول العالم الثالث. (١٥٤).

حسب هذه الطريقة، لا تحدد التشريعات فقط، مبدأ التقويم، إنما تحدد كذلك اشكاله *ses modalités* (١٥٥)؛ فالتقويم يتم إما قياساً على تطور غلاء المعيشة (١٥٦) *en fonction de l'évolution du coût de la vie*، او حسب تطور المستوى العام للمداخيل (١٥٧)، او عملاً بمقاييس اخرى كتطور الحد الأدنى (١٥٨) او بموجب مجموعة من العوامل (١٥٩)، إنما لا تحدد قيمة هذا التقويم، بل تُترك للعوامل المذكورة اعلاه وانعكساتها.

- في بعض الانظمة، يصار الى إعادة تقويم المعاشات، دورياً، وفي تواريخ محددة: مرة في السنة مثلاً (١٦٠) او كل نصف سنة (١٦١) *(chaque semestre)*، وفي البعض الآخر، تكون الملاءمة في فترات غير دورية، وكلما إزداد المؤشر بنسبة معينة.

الوجه الثاني: الملاءمة الناتجة عن المبادئ العاملة المنصوص عنها
في القانون:

دون تحديد لآلية او درجة هذه الملاءمة Adaptation découlant de
principes généraux.

هنا ينحصر التشريع في بلدان كثيرة بذكر مبدأ ملاءمة المعاشات مع
تغيرات الظروف الاقتصادية، دون اي تحديد للطرق والوسائل، حيث يعود للسلطة
المختصة، في اطار الصلاحيات الممنوحة لها، ومع الاخذ بعين الاعتبار الوضع
المالي للنظام، ان تقرر الفترة الملائمة، والقيمة لإعادة التقويم (١٦٢).. وقد يحدد
التشريع، في بعض البلدان، الفترة الدنيا، التي يتوجب بعدها تدخل التقويم (١٦٣):
وتتراوح هذه المدة، عامةً، بين سنة وه سنوات.

وقد يتم النص على ضرورة تقويم المعاشات في حال تقلبات كلفة المعيشة،
مستوى الاجور (١٦٤) ، الحد الأدنى، أو مجموعة من العوامل.. علماً ان التقويم في
هذه الحالة لا يتوجب الا عندما تكون هذه التقلبات ملموسة، وذات دلالة واضحة
وبيئة notables.

من اجل هذا يدعو الخبراء الدوليون كل الحكومات لتقوم بدراسات دورية
مقاربة ليصار، على اثرها، الى اعادة تقويم معاشات الشيخوخة (١٦٥).

الوجه الثالث: الملاءمة حسب الظروف
Adaptation selon les circonstances

هنا، تقوم دول عديدة بإعادة تقويم المعاشات، في وقت لا يحدد فيها التشريع
أية آلية لإعادة التقويم.. ان هذه الطريقة لا تعطي نفس الضمانات كالطريقتين
السابقتين، ولا تلبّي توجهات الاتفاقيتين ١٠٢ و ١٢٨.

ان دراسة غالبية التشريعات الوطنية اظهرت بأن عدداً كبيراً من الدول
أدخلت نظام التقويم بشكل الي formulas d'indexation plus ou moins
automatiques .. وهذا ما يساعد على تخفيف التأثيرات المضرة
للتضخم inflation ، وخاصة المصحوب بجمود اقتصادي stagflation ، على
معاشات الشيخوخة.

نتيجة للطرق الثلاثة المعروضة اعلاه، فان الخبراء الدوليين، يرون بأنه، مهما
كانت الطريقة المتبعة من اجل تطبيق المواد/٦٥ و ٦٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢، و ٢٩ من
الاتفاقية رقم ١٢٨، ينبغي الاشتراك الكامل للهيئات الممثلة للاشخاص المضمونين
في اختيار طرق ملاءمة المعاشات المناسبة للحفاظ على القدرة الشرائية..

اضافةً على ذلك، يتوجب على المجموعة بأسرها ان تعي مسؤوليتها باسم
العدالة الاجتماعية، فتعطي اصحاب المعاشات جزءاً عادلاً مما أعطوه يوم كانوا
اشخاصاً منتجين، قام على اكتافهم رخاء المجتمعات الحديثة (١٦٦).

هذا، وقد أقرت غالبية انظمة التأمين والضمان الاجتماعي في العالم العربي
مبدأ إعادة تقويم المعاشات لتتناسب مع غلاءات المعيشة، وللمحافظة على قدرتها
الشرائية.. ويتم ذلك حسب تطورات غلاء المعيشة (الاردن مثلاً)، او حسب تطور
الاجور (كما في مصر والمغرب..)، او بناءً على موافقة مجلس الادارة (الكويت
والسعودية على سبيل المثال).

● المبحث السادس: التنظيم الاداري لتقديرات الشيخوخة.

المطلب الاول: الوضع في لبنان.

استناداً لمشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية تبين ما يلي:

١- ينشأ صندوق للتقاعد والحماية الاجتماعية محل صندوق تعويض نهاية الخدمة، ويحدد تنظيمه في هذا الباب وموارده في الفصل الثالث، الباب الاول - الكتاب الثالث من هذا القانون.

المطلب الثاني: وضع المعايير الدولية والتطبيقات العملية.

استناداً للاتفاقية الرقم ١٠٢ والاتفاقية رقم ١٢٨، حددت النصوص الدولية معايير عامة، ولم تفرض شكلاً معيناً للتنظيم الإداري؛ بل ركزت على مبدأ ضرورة قيام كل دولة بالادارة السليمة المؤدية الى تطبيق الحماية الاجتماعية واستفادة المضمونين بعيداً عن التعقيد والشكليات المرهقة، وضرورة تمثيل مختلف الافرقاء في هذه الادارة. على أن تتحمل الدولة مسؤولية ادارة الضمان الاجتماعي (تتمثل الدولة غالباً بوزير العمل في المجالس التقريرية للضمان الاجتماعي، وحياناً بوزير الضمان الاجتماعي او وزير الصحة او الزراعة او المالية او الداخلية...) حددت الاتفاقات الدولية، اذاً، أطراً عامة للتنظيم الإداري للضمان الاجتماعي، وأشارت الى أنه، في حال عدم تأمين هذه الادارة مباشرة بواسطة الحكومة او السلطات العامة، ينبغي اشراك جميع المضمونين وأصحاب العمل في مجالس الادارة الى جانب تمثيل السلطات العامة.

ب - والتطبيق العملي يظهر ان دولاً عدة تتم إدارتها، مباشرة، من الدولة وفي اطار السلطات العامة (أستراليا، كندا، قبرص، الولايات المتحدة، نيوزيلاندا، بريطانيا...)، وعندما يتم تفويض ادارة الضمان الاجتماعي الى مؤسسات مستقلة او شبه مستقلة، تعود سياسة التقرير فيها الى مجلس ادارة يتضمن، عادة، ممثلين عن أصحاب العمل والاجراء الى جانب موظفين مفوضين من الوزارات المختصة.

وقد يقوم بإدارة مختلف انظمة الضمان الاجتماعي هيئة واحدة (مؤسسة الضمان الاجتماعي، المركز الوطني للضمان او للتأمينات الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، او يدار كل فرع من قبل هيئة مختصة، أو صندوق مختص.

وفي لبنان، من الأفضل، بنظرنا، ان يصار الى ادارة النظام الجديد للمعاشات، بعد اقراره، من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في نطاق فرع مستقل؛ إذ ان الهدف هو دمج جميع فروع الضمان الاجتماعي في اطار القانون، وتحديد وحدتها الادارية والفنية داخل صندوق وطني واحد للضمان الاجتماعي منشأ بموجب المادة الاولى من هذا القانون.

● المبحث السابع: المساواة في المعاملة Egalité de Traitement.

المطلب الاول: الوضع في لبنان.

لم يأت مشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية على ذكر خضوع واستفادة الاجراء او الاشخاص الاجانب في لبنان؛ لذلك، لا بد للعودة، في هذا الاطار، الى المبادئ العامة التي ترعى هذه الناحية في قانون الضمان الاجتماعي.

استناداً للمادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي المعدلة بموجب القانون ٧٥/١٦ تاريخ ١١/٤/١٩٧٥:

- يخضع الاجراء الاجانب العاملون في لبنان لجميع الموجبات المنصوص عليها في القانون المذكور، فيما خص فرع ضمان المرض والامومة، ونظام التعويضات العائلية، وضمان طوارئ العمل والامراض المهنية. ولا يخضع ارباب العمل للموجبات المتعلقة بفرع نهاية الخدمة الا اذا كان يحق للاجراء الاجانب الاستفادة من هذا الفرع.

إن، ان خضوع الاجنبي لتعويض نهاية الخدمة، وضمناً التقاعد والحماية الاجتماعية الذي سيحل محله، مرتبط باستفادة الاجنبي من تقديرات هذا الفرع، ما لم ينص المشترك، لاحقاً، على نصوص مغايرة في هذا المضمار.

- يستفيد الاجراء الاجانب اذا توفر فيهم شرطان: حيازة اجازة العمل وقرار مبدأ المساواة بين رعايا دولة الاجنبي والرعايا اللبنانيين؛ تحدّد الدول التي تعامل لبنان بالمثل بموجب قرارات تصدر عن مجلس ادارة الصندوق بعد استشارة وزارة الخارجية؛ ولا يستفيد افراد عائلة المضمون الاجنبي الذين لا يقيمون بصورة دائمة في لبنان من نظام الضمان الاجتماعي باستثناء تعويض نهاية الخدمة (وضمناً المعاشات مستقبلاً).

- لا يخضع الاجراء الاجانب المتعاقدون في الخارج، والعاملون في لبنان، اذا اثبت صاحب عملهم انهم يستفيدون في الخارج من تقديرات مماثلة على الاقل لتقديرات الضمان الاجتماعي في لبنان.

المطلب الثاني: في المعايير الدولية.

بناحية عامة، ينبغي ان يتمتع المقيمون الاجانب، بنفس الحقوق للمقيمين المواطنين، وهذا ما أيّده الاتفاقيات الدولية (١٦٧)، خاصةً الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ إذ نصت في الفقرة/١-٦٨ على ما يلي: "إن المقيمين من غير الوطنيين يتمتعون بنفس حقوق المقيمين الوطنيين، إلا انه وفيما يتعلق بالتقديرات او اجزاء التقديرات المموّلة، كلياً، او بشكل راجح، من قبل السلطات العامة، وفيما يتعلق بالانظمة الانتقالية، فانه يمكن النص على احكام خاصة فيما يتعلق بغير الوطنيين non nationaux، او الوطنيين المولودين خارج مكان العضو...". استهدفت هذه الفقرة الاخذ بعين الاعتبار انظمة التقديرات غير التكميلية، خاصةً فيما يتعلق بتقديرات

الشيخوخة والعجز والوفاء، لتجنّب اساءة الاستعمال المحتملة، ولحماية التوازن المالي لهذه الانظمة.. لذلك يبدو، في هذه الحالة، ضرورة فرض فترة من التدرّج او الاقامة (stage ou résidence) على غير المواطنين (او المواطنين المولودين خارج اقليم العضو).. بينما لا يفرض هذا الشرط على باقي المقيمين... كما يمكن، بشكل آخر، فرض فترة تدرّج (او اقامة) أطول للفترة المفروضة بالنسبة لهؤلاء.

وكذلك، بالنسبة للتقديرات المبنيّة على اساس الموارد، قد يُفرضُ على غير المواطنين، احكام خاصة أكثر صرامةً من تلك التي تفرض على باقي المقيمين (كما في كندا، فنلنده، النروج، نيوزيلنده، اتحاد جنوبي افريقيا (١٦٨)) وبعض الانظمة تفرض التطبيق على المواطنين فقط من رعاياها، ولا تمتد الحماية الى غير المواطنين إلا بموجب اتفاقيات خاصة تنظّم لهذا الشأن.

وفي الانظمة التكميلية، قد يُصار الى فرض مبدأ المعاملة بالمثل لاستفادة المقيمين من غير رعايا الدولة العضو.

من خلال المادة/٦٨ من الاتفاقية رقم ١٠٢، اذن، ينبغي ان يتمتع المقيمون غير الوطنيين بنفس حقوق المقيمين الوطنيين، إنما استناداً للفقرة الاولى من هذه المادة، وللدراسة الشاملة التي أجريت على هذه الاتفاقية عام ١٩٦١ (في الفقرة/٢٣)، فان الاحكام الخاصة بالتقديرات والمموّلة كلياً او بصورة راجحة من قبل السلطات العامة، والمذكورة اعلاه، تختص بأنظمة التقديرات غير التكميلية، خاصةً لجهة تقديرات الشيخوخة، وذلك من اجل تجنب سوء الاستعمال والمحافظة على التوازن المالي لهذه الانظمة؛ من هنا قد تفرض هذه الانظمة شروطاً اضافية على غير المواطن اي على الاجنبي (إتمام فترة اقامة لم تفرض على المواطن، او فرض فترة اقامة اطول بالنسبة لاستفادة الاجنبي)؛ اما فيما يتعلق بالانظمة التكميلية التي تطبق على الاجراء، فقد سمحت الفقرة/٢ من المادة ٦٨ اعلاه، من اجل المساواة في المعاملة،

"protection de la vieillesse par la sécurité sociale" op. cité.
p. 120

● المبحث الثامن: تعليق وتخفيض التقديرات Suspension et diminution des prestations.

المطلب الأول: الوضع في لبنان.

ماذا يحصل عندما يعاود المحال على المعاش ممارسة نشاطه المهني؟ وما
مصير تقديرات المعاش عند الاستفادة من تقديرات أخرى؟ وما هي الحالات التي
يمكن فيها وقف، أو تخفيض التقديرات؟

- يتوقف معاش المضمون حكماً، إذا عاد الى العمل المنجور وطوال مدة هذا
العمل بعد تسجيل طلب استفادته من المعاش لدى الصندوق. ويبقى موجب
صاحب العمل بدفع الاشتراكات عنه قائماً طوال هذه الفترة، ولا يعطي هذا العمل
للمضمون اي حق إضافي.

- يمنح معاش التقاعد بصرف النظر عن اي حق بالتقاعد ينشأ عن اي نظام
آخر (م/٥٠ جديدة).

- يمنح معاش العجز في جميع الحالات بصورة مؤقتة. ويمكن تعليقه أو
الغائه في الحالات وعلى اساس الشروط التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس
الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، وبصورة خاصة:

● إذا طرأ تحسن على حالة المضمون الصحية يسمح له باستعادة القدرة
على الكسب بنسبة تزيد عن ٥٠٪.

● او في حال عودته الى ممارسة عمل يؤمن له كسباً، بصورة تتصف

معاملة الاجنبي كالمواطن.. إنما قد تتعلق هذه المعاملة باتفاق خاص بالمساواة في
المعاملة مع بلد الاجنبي... فاستفادة الاجنبي تفترض اذن شرطان: الاول ان يكون
هذا الاجنبي من رعايا دولة عضو قبلت باحكام هذا القسم من الاتفاقية رقم ١٠٢،
والثاني شرط إرادي condition potestative ، حيث يمكن ان تُعلّق معاملة
الاجنبي، كالمواطن، على وجود إتفاق ثنائي او جماعي يقضي بالمعاملة بالمثل بين
الدولتين (دولة الاجنبي والدولة المضيفة).

المطلب الثالث: في التطبيقات العملية.

إن غالبية الدول المصدّقة لإحدى الاتفاقيات الدولية تقر المساواة في المعاملة،
إما بصورة صريحة، أو بصورة ضمنية.. فيما بعض الدول القليلة، من التي صدقت
اتفاقيات (١٦٩) أو لم تصدّقها (١٧٠) ، تنص على تقييدات مبنية على النسبة، إنما
البعض من هذه التقييدات لا يُعدُّ خروجاً عن الاتفاقية رقم ١٠٢، إذ تركت المادة/٦٨
منها للدول حق إعطاء النُصوص اللازمة في هذا الاطار، إن على صعيد شرط
الاقامة الذي تفرضه الانظمة غير التكليفية (كالدانمرك: قانون رقم ٢١٧ تاريخ
١٦/٥/١٩٨٤ المتعلق بالمعاشات الاجتماعية في المادة الاولى)، او على صعيد شرط
المبادلة والمساواة في المعاملة في اطار الانظمة التكليفية (مثلاً غينيا الاستوائية:
م/٥٠٦ من المرسوم رقم ١٠٤/١٩٨٤).

ملاحظة: (المساواة بين المرأة والرجل).

يهمنا ان نشير الى أن أياً من الاتفاقيات الدولية (خاصة الاتفاقيتان ١٠٢
و١٢٨ والتوصية رقم ١٣١) لم تنص على المساواة في المعاملة بين الرجال والنساء
في اطار الضمان الاجتماعي.. ولجنة الخبراء الدوليين تركّز باستمرار على هذه
الناحية للوصول الى نص دولي في اطار قانون العمل الدولي (يراجع:

بالاستمرارية والثبات.

ويحدد في المرسوم المذكور اعلاه مستوى الكسب الذي يجيز تعليق او الغاء معاش العجز.

- يتوقف معاش العجز ويستبدل بمعاش التقاعد اذا توافر في المضمون المستفيد من معاش العجز الشرطان التاليان:

أ- ان تحقق فيه شروط الاستفادة من معاش التقاعد المنصوص عنها في الفقرة (١) من المادة السابقة (السن + التدرج).

ب - ان توازي قيمة معاش التقاعد او تفوق قيمة معاش العجز.

- ينقطع معاش الارملة نهائياً اعتباراً من تاريخ زواجها.

- يتوقف معاش الارمل او الارملة في حال القيام بعمل مأجور وطيلة القيام به. ويحق للمتبقي منهما على قيد الحياة، بعد الانقطاع عن العمل المأجور، تقاضي حصته من المعاش اذا كانت مدة تدرجه في النظام لا تعطيه الحق بأي معاش آخر ناشيء عن تطبيق قانون الضمان الاجتماعي.

المطلب الثاني: في المعايير الدولية.

نصت كل من الاتفاقية رقم ١٠٢ (م/٢٦-٣ وم/٦٩) وكذلك الاتفاقية رقم ١٢٨ (م/٣١.٣٢.٣١) على عدد من الحالات يمكن ان يصار خلالها الى وقف او تخفيض التقديرات المستحقة:

- "للتشريع الوطني ان يعلّق التقديرات التكميلية اذا مارس الشخص صاحب الحق بعض النشاطات المأجورة؛ أو يخفّض التقديرات التكميلية عندما

يتخطى دخل المستفيد قيمة محددة، وكذلك التقديرات غير التكميلية عندما يتخطى دخل المستفيد او باقي موارده، او الاثنتين معاً، قيمة محددة". (الاتفاقية رقم ١٠٢-م/٢٦؛ والاتفاقية رقم ١٢٨-م/٣١).

- "طلما ان المستفيد هو خارج اقليم الدولة العضو" وهذا ما يُطبّق على المواطنين وعلى الاجانب. وقد وضحت الاتفاقية رقم ١٢٨ (م/١٠٣٢) بأن التعليق مسموح في هذه الحالة إلا اذا كانت هناك شروط منصوص عنها ومتعلقة بالتقديرات التكميلية؛ بينما منعت التوصية رقم ١٣١ تعليق تقديرات الشخص المضمون طالما ان المستفيد خارج البلاد.

المطلب الثالث: التطبيقات العملية.

- تبين من التطبيقات العملية بان تشريعات العديد من الدول لم تنص على قيود اقليمية لدفع تقديرات الاجنبي المقيم في الخارج (خاصةً لجهة تقديرات الشيخوخة)(١٧١) بينما يجيز التشريع، في بلدان اخرى، تعليق دفع التقديرات في خلال غياب المستفيد عن اقليم الدولة (١٧٢).. وهذا ما يطبق، عادة، على المواطنين والاجانب؛ في حين ترى بلداناً اخرى تربط دفع معاشات الشيخوخة للاجانب خارج البلاد، بعقد اتفاق ثنائي او اتفاقية دولية (١٧٣).

- مع التذكير، هنا، بان المادة/١٠٣٢-١. أ من الاتفاقية رقم ١٢٨ تجيز تعليق التقديرات اذا كان المستفيد خارج البلاد، إلا في الشروط المنصوص عنها عندما تكون هناك تقديرات تكلفية.

١- يمكن تعليق التقديرات ايضاً: "طلما ان المستفيد تتم معالجته أو إعالته من السلطات والاموال العامة fonds publics ، أو على نفقة مؤسسة او مصلحة للضمان الاجتماعي؛ إلا انه حين تخطي قيمة التقديرات كلفة هذه الاعالة،

يتوجب اعطاء الفرق للأشخاص الذين هم على عاتق المستفيد". (م/٦٩- ب من الاتفاقية رقم ١٠٢) هذا مع العلم ان الفقرة ٢/ من المادة/٣٢ من الاتفاقية رقم ١٢٨ كانت اكثر مرونة حين عممت هذه القاعدة عندما عينت بأنه "في الحالات والحدود المرسومة، فإن قسماً من التقديمات، الممنوحة عادةً، يجب ان تُدفع للأشخاص الذين على عاتق المستفيد".

٢- وقد اظهرت التطبيقات العملية بان تشريعات بلدان عديدة تنص على تعليق التقديمات في حال الاستشفاء (١٧٤)، او عندما يمضي المستفيد عقوبة مانهة للحرية (١٧٥) lorsque le bénéficiaire purge une peine, او privative de liberté عندما يكون المستفيد موضوعاً في مؤسسة عامة كمساعدة للأشخاص المسنين (١٧٦). وفيما عدا بعض الحالات، فان التشريع، ينص عادةً، ان يمنح اصحاب الحق المعالون من قبل المستفيد تقديمات مساوية للفرق بين كلفة الرعاية وقيمة التقديمات المتوجبة.

٢- أ - يمكن كذلك تعليق التقديمات طالما ان المستفيد يحصل على تقديمات نقدية من الضمان الاجتماعي، فيما خلا تقديمات العائلة، وفي كل فترة يكون خلالها حاصلاً، عن نفس الخطر، على تعويضات من قبل شخص ثالث، مع التحفظ لأن لا يكون القسم المعلق من التقديمات يفوق التقديمات الأخرى، أو التعويض المتأتي من الشخص الثالث (م/٦٩- ج من الاتفاقية رقم ١٠٢).

فالتقديمات يمكن تعليقها، اذن، كذلك عندما يكون المضمون مستفيداً من تقديمات او تعويضات اخرى (م/٦٩- ج من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢)؛ وهذا ما اكدته الاتفاقية رقم ٦٧/١٢٨ (م/٢٠٣٢).

ب - استثناءاً للمادة/٣٢ من الاتفاقية رقم ١٢٨:

١- عندما يستطيع المضمون، او يكون قادراً على المطالبة بعدة تقديمات للعجز، والشيوخوخة، واصحاب الحق، يمكن تخفيض هذه التقديمات ضمن الشروط والحدود المرسومة. الا أنه ينبغي ان يحصل الشخص المضمون بالاجمال، مبلغاً مساوياً على الاقل للقيمة الأفضل.

٢- عندما يستطيع المضمون، او يكون قادراً على المطالبة بالتقديمات المحددة في الاتفاقية الحالية، ويحصل، لنفس الخطر، على تقديمات نقدية اخرى من الضمان الاجتماعي فيما خلا التقديمات العائلية، فانه يمكن تخفيض التقديمات المتوجبة سناً لهذه الاتفاقية، او تعليقها ضمن الشروط والحدود المرسومة، مع التحفظ الى عدم تخطي قيمة التقديمات المخفضة او المعلقة قيمة باقي التقديمات.

واخيراً، يمكن تعليق التقديمات عندما يمارس المستفيد نشاطاً مأجوراً activité lucrative ، أو يمكن تخفيض هذه التقديمات عندما يتخطى دخل المستفيد (أو باقي الموارد في حال التقديمات غير التكاليفية) قيمة محددة (م/٢٦ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة/٣١ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

- واستناداً للتطبيقات العملية، فان غالبية التشريعات التي تقبل بدمج اكثر من نوع من التقديمات، تنص إما على حد اقصى لمجموع التقديمات (١٧٧) او على تعليق او تخفيض احدى التقديمات (١٧٨) عندما تتخطى هذه التقديمات حدوداً مرسومة.

من جهة اخرى، فان غالبية التشريعات التي تمنع او تضيق دمج التقديمات تقبل بإمكانية اختيار الاعلى (١٧٩)؛ وفي بعض الحالات، يبدو ان دمج التقديمات او المعاشات مقبولٌ بدون تقييد (١٨٠).

هذا علماً ان عدداً كبيراً من التشريعات تشترط، من اجل منح التقديمات، ان

يُصار الى التوقّف الفعلي عن ممارسة العمل المُجور(١٨١) او تمنع الدمج مع نشاط مهني او خاضع للمعاشات (١٨٢).. وفي بعض الحالات، حيث التشريع يُنصُّ على إمكانية ممارسة نشاط مهني، توضع التقديمات ضمن حد اقصى متناسب مع المداخيل و/أو مع قيمة المعاشات والمداخيل (١٨٣).. بالنتيجة يمكن، هنا، تعليق او تخفيض المعاشات.

بهمنا، في النتيجة، ان نشير الى ان حالات التعليق، المنصوص عنها في كل من الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و١٢٨، تعتبر حالات من المرونة في التشريع الدولي، تاركَةً الخيار فيها للدول الاعضاء غير الملزمة باتباعها.. إنما عندما تخرج عن القواعد العامة الواردة في هذه الاتفاقيات، يجب ان يكون هذا الخروج محدوداً وواعياً كي لا يترك مجالاً لسوء الاستعمال.. ويبقى، مفضلاً، استناداً للمادة/٢٠٣٢ من الاتفاقية رقم ١٢٨، في بعض حالات التعليق، ان يبقى قسم من التقديمات، الممنوحة سابقاً، مخصصة للمعالين من قبل المستفيد، وخاصة اولاده.

٤- اضافة الى ما ذكر اعلاه، يمكن تعليق التقديمات المتعلقة بالشيخوخة والعجز والوفاة في الحالات التالية:(١٧٤)

- في حال سعي المستفيد للحصول على التقديمات بصورة احتيالية.

- عندما ينتج الخطر l'éventualité عن جنحة او جناية اقترفها المستفيد.

- عندما ينتج الخطر عن خطأ جسيم او مقصود من المستفيد.

- عندما يهمل المستفيد، دون اسباب مقبولة Raisons valables،

استعمال الخدمات الصحية الطبية او خدمات إعادة التأهيل الموضوعه في متناوله،

او لا يلتزم بالقواعد الموضوعه للتحقق من وجود الخطر ومن تصرف المستفيد.

- فيما يتعلق بتقديمات البطالة، عندما يهمل المستفيد استعمال مكاتب الاستخدام الموضوعه تحت تصرفه؛ او يكون المستفيد قد خسر عمله كنتيجة مباشرة للتوقف عن العمل الناتج عن نزاع مهني، او ترك عمله اختيارياً دون اسباب مشروع.

- فيما يتعلق بتقديمات اصحاب الحق بعد وفاة المستفيد، عندما تعيش الارملة حياة الخليلة aussi: longtemps que la veuve vit en concubinage.

الفصل الثاني في معاش العجز Pension - invalidité

● المبحث الأول: الوضع في لبنان.

استناداً لمشروع قانون التقاعد والحماية الاجتماعية، نتبين التفاصيل التالية فيما يتعلق بمعاش العجز:

المادة ٥١: (جديدة).

١- يمنح معاش عجز كلي للمضمون الذي يصاب بعجز دائم وكلي، جسدي او عقلي، يمنعه من ممارسة اي عمل يؤمن له كسباً. ويشترط لتحقيق هذا العجز:

- ان لا يكون ناتجاً عن طارئ عمل او مرض مهني.

- ان تثبت منه المراقبة الطبية في امانة سر الصندوق.

٢- لا يُعتمد بأي عجز دائم قد أصيب به المضمون قبل خضوعه لهذا النظام.

٣- لا يستحق للمضمون معاش العجز ما لم يكن متدرجاً في هذا النظام منذ ثلاث سنوات على الاقل منها ستة اشهر خلال الاثني عشر شهراً السابقة

ويحدد في المرسوم المذكور اعلاه مستوى الكسب الذي يجيز تعليق او الغاء معاش العجز.

٨ - يتوقف معاش العجز ويستبدل بمعاش التقاعد اذا توافر في المضمون المستفيد من معاش العجز الشرطان التاليان:

أ- ان تتحقق فيه شروط الاستفادة من معاش التقاعد المنصوص عنها في الفقرة (١) من المادة السابقة.

ب - ان توازي قيمة معاش التقاعد او تفوق قيمة معاش العجز.

٩- أ - يحسب معاش العجز الكلي وفقاً للأسس المحددة في البند (١) الفقرة (٥) من المادة ٥٠ من هذا القانون.

وتحدد في ذات المرسوم المشار اليه في البند المذكور، الأسس الخاصة لحساب معاش العجز الدائم الكلي عند الاقتضاء، ومقدار الحد الأدنى لهذا المعاش.

ب - إن الكسب الذي يعتمد لحساب المعاش هو مجموع دخل المضمون كما هي محدد في المادة ٦٨ من هذا القانون، خلال افضل سنة من السنوات الثلاث الاخيرة التي تسبق بداية الانقطاع عن العمل الذي ادى الى العجز.

ج - في حال العجز الناتج عن حادث، واذا كانت مدة تدرج المضمون تقل عن ثلاث سنوات، يعتمد في حساب المعاش كسب المضمون كما هو محدد في المادة ٦٨ من هذا القانون خلال السنة الاخيرة التي تسبق تاريخ الانقطاع عن العمل الذي ادى الى العجز او متوسط الكسب خلال السنتين الاخيرتين، أيهما أفضل للمضمون.

لتاريخ التوقف عن العمل الناتج عن المرض الذي ادى الى العجز.

اذا كان العجز ناتجاً عن حادث، تخفض مدة تدرج المضمون الى سنة اشتراك واحدة، منها شهر على الاقل قبل تاريخ وقوع الحادث.

٤- يعتبر بمثابة العجز الدائم الكلي العجز الذي تبلغ نسبته الثلثين على الاقل من قدرة المضمون الجسدية او العقلية.

ويراعى عند تحديد نسب العجز العائدة لمختلف الحالات المرضية جدول النسب المشار اليه في الفقرة ٣ من المادة ٣٥ من هذا القانون.

٥- يتوجب معاش العجز اعتباراً من تاريخ ظهور العجز الكلي عند التئام الجروح، او استقرار حالة المضمون الصحية على درجة العجز المذكور.

٦- ان المضمونين المصابين بأمراض مزمنة، كالسل والسرطان والشلل، والأمراض العقلية، التي لم تصل الى مرحلة الاستقرار او الشفاء وتكون قد أدت الى انقطاعهم عن العمل، يستحق لهم معاش العجز بعد انقضاء سنة اعتباراً من تاريخ هذا الانقطاع.

٧- يمنح معاش العجز في جميع الحالات بصورة مؤقتة. ويمكن تعليقه او الغاؤه في الحالات وعلى أساس الشروط التي تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، وبصورة خاصة:

- اذا طرأ تحسن على حالة المضمون الصحية يسمح له باستعادة القدرة على الكسب بنسبة تزيد عن ٥٠٪.

- او في حال عودته الى ممارسة عمل يؤمن له كسباً، بصورة تتصف بالاستمرارية والثبات.

د - من أجل تطبيق احكام البندين السابقين، تتألف السنة من ٣٦٥ يوماً متتالياً سواء استحققت عنها الاشتراكات او لم تستحق، إنما تجري جميع الحسابات على أساس سنة مؤلفة من ٣٦٠ يوماً.

١٠ - تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، ماهية التقديرات التي يمنحها هذا النظام للمضمونين عند اصابتهم بعجز جزئي مقداره ٥٠٪ على الأقل وشروط استحقاقها وطرق حسابها وتاريخ البدء بتنفيذها.

نستنتج اذن، وفيما يتعلق بالعجز المنصوص عنه في مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية ما يلي:

١- **المخاطر المغطاة:** العجز الدائم الكلي الجسدي او العقلي غير الناتج عن طارئ عمل او مرض مهني، ويعتبر بمثابة العجز الدائم الكلي العجز الذي تبلغ نسبته ثلثي القدرة على الكسب.

٢- **ميدان التطبيق:** وقوامه الخاضعون، حالياً، لفرع نهاية الخدمة، شرط توفر مدة دنيا تعطي الحق بالاستفادة من معاش العجز (٣ سنوات، منها ستة اشهر خلال الاثني عشر شهراً السابقة لتاريخ التوقف الناتج عن العجز): تخفض المدة الى سنة واحدة، منها شهر قبل وقوع الحادث اذا كان العجز ناتجاً عن حادث.

٣- **قيمة المعاش:** (٢)٪ من متوسط الاجر خلال سنوات التدرج الاخيرة للمضمون عن كل سنة اشتراك).

ملاحظات: في حال الخلاف على تحديد المعاش، تحده لجنة دائمة في امانة سر الصندوق، ويُستأنف قرارها امام مجلس العمل التحكيمي، ويُستبدل معاش العجز بمعاش التقاعد اذا توفرت في المضمون شروط تقاعد افضل، وتعتبر

الامراض المزمنة، التي ادت الى انقطاع المضمون عن العمل، عجزاً بعد سنة من هذا الانقطاع، علماً انه لا يمكن الجمع بين المعاش والاجر الناتج عن نشاط مهني، او معاش التقاعد... كما يمكن اعادة تقويم المعاش كل سنتين بمرسوم.. ويمكن كذلك تعليق او الغاء معاش العجز اذا طرأ تحسن على حالة العاجز تزيد نسبته عن ٥٠٪، او اذا عاد الى عمل مكسب.

● **المبحث الثاني: في المعايير الدولية، والتطبيقات العملية.**

وردت تقديرات العجز بشكل واضح وشامل في القسم التاسع من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ المتعلقة بالحد الأدنى للضمان الاجتماعي، والقسم الثاني من الاتفاقية رقم ٦٧/١٢٨.

منذ العام ١٩٦٦، صدقت خمس دول الاتفاقية^(١) وقبلت الموجبات الناتجة عنها فيما خص هذا القسم؛ وهي المانيا الفدرالية، بلجيكا، الدانمرك، اليونان، ايسلنده... وفيما يتعلق بباقي الدول، فقد تبين انذاك وجود الحماية لتقديرات العجز بناحية عامة؛ انما ابرزت بعض التقارير ان بعض البلدان لا تتناول الحماية في هذا الميدان^(٢).

هذا علماً ان كلاً من الإتفاقيتين رقم ٣٢/٣٧ المتعلقة بتأمين العجز الالزامي لأجراء المؤسسات الصناعية والتجارية والمهن الحرة والعاملين في المنزل وعمال البحر، والاتفاقية رقم ٣٢/٢٨ المتعلقة بتأمين العجز الالزامي لأجراء المؤسسات الزراعية، تنص على منح تقديرات العجز عندما يتعرض المضمون لعجز عام في الكسب وذلك بعد اتمامه فترة تدرج (stage) لمدة خمس سنوات أو اكثر.

المطلب الاول: تعريف العجز.

إستناداً للمادة/٥٤ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، فإن الخطر المشمول في هذا

القسم هو العجز عن ممارسة نشاط مهني، بدرجة محددة، عندما يكون من المحتمل ان يكون هذا العجز كاملاً، او سيستمر بعد انتهاء تعويض المرض (التعويض المؤقت). نستنتج من ذلك بأن هناك درجة محددة يعتبر فيها العجز كاملاً، ولا يعني هذا الأمر العجز الكامل المطلق... علماً أن الدرجة المحددة من قبل التشريعات الوطنية قد حُدَّتْ، غالباً، بنسبة الثلثين (٣/٢) من القدرة العادية للكسب... بينما حددت النسبة بـ ٥٠٪ في النمسا، اليابان، سويسرا وفي ايطاليا (بالنسبة للمستخدمين... الخ..).

ويهمنا ان نشير، في هذا المجال، الى ان الاتفاقية لا تنص، كما في تقديمات الشيوخوخة وأصحاب الحق، على تعليق او تخفيض التقديمات قياساً على الدخل الذي يمكن ان يحصل عليه العاجز، وذلك لتشجيع العاجز على اعادة التأهيل المهني واستعادة دوره العملي في سوق العمل.

المطلب الثاني: ميدان التطبيق.

- استناداً لاحكام المادة/٥٥ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، يتضمن الاشخاص المشمولون بالحماية:

أ- اما الفئات المحددة من الاجراء التي تشكل ٥٠٪ على الاقل من مجموع الاجراء.

ب - او الفئات المحددة من السكان المنتجين التي تشكل ٢٠٪ على الأقل من مجموع المقيمين.

ج - أو كل المقيمين الذين لا تتعدى مداخيلهم حدوداً معينة استناداً للمادة/٦٧-ج.

د - أو، في حال تقديم تصريح تطبيقاً للمادة الثالثة، الفئات المحددة من الاجراء التي تشكل، على الأقل، ٥٠٪ من مجموع الاجراء العاملين في المؤسسات الصناعية التي تستخدم عشرين شخصاً على الأقل.

وقد تبين، على سبيل المثال ان الحماية، في هذا الاطار، تطال كل الاشخاص العاملين في الولايات المتحدة الاميركية، انكلترا، وكل او غالبية الاجراء (وغالباً فئات اخرى من العاملين المستقلين) في المانيا، النمسا، بلجيكا، بلغاريا، ايطاليا؛ وفي كل الاحوال، أكثر من ٥٠٪ من مجموع الاجراء في اسبانيا، اليابان، واليونان؛ وقد تتحدد الحماية بنسبة ضئيلة من الاجراء، كما في البرازيل، للصين، العراق، ايران، المغرب، البرتغال، تركيا؛ وقد يبدو الامر مقبولاً استناداً للتصريح المقدم عملاً بالمادة الثالثة من الاتفاقية في كل من البرازيل، المغرب، ايران، المكسيك، الفيليبين وتركيا.

- في حالات اخرى، قد تُطبق الحماية على المقيمين إنما باجراءات متباينة؛ فهي تغطّي كل المقيمين، مهما كانت مواردهم خلال وقوع الخطر، وبشكل اوسع مما تفترضه الاتفاقية ٥٢/١٠٢ وذلك، على سبيل المثال، في كل من اليابان، النروج، وسويسرا؛ وقد تُربط بشرط الموارد كما في كندا، فنلنده، ونيوزيلنده، استراليا، الدانمرك مثلاً.

المطلب الثالث: مستوى التقديمات.

استناداً للقسم XI من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، ومن أجل حساب التقديمات، فان القيمة الممنوحة يجب ان تُحتسب استناداً للمستفيد - النموذج (رجل مع زوجة وولدين) وان لا تقل عن ٤٠٪ من الكسب المعتمد *gain de référence*، وذلك شرط إتمام الحد الاقصى للتدرج *stage maximum* المنصوص عنه في

المادة/١٠٥٧ من الاتفاقية المذكورة (مبدئياً خمسة عشر عاماً من الاشتراك او العمل، او عشر سنوات إقامة)؛ غير ان المادة ٣/٥٧ تنص على ان الحد الأدنى يتم بلوغه، كذلك، عندما تشكل التقديمات ٣٠٪ من الكسب المعتمد، في حال المستفيد - النموذج، وذلك لكل شخص مضمون اتم لمدة خمس سنوات اشتراك، عمل او اقامة؛ اضافة على ذلك، فالمادة/٤٠٥٧ تقبل بتخفيض تدريجي للنسبة الدنيا، اذا كانت نسبة التدرج اكثر من ٥ خمس سنوات اشتراك او عمل، انما اقل من ١٥ سنة اشتراك او عمل.

تحسب التقديمات، في غالبية الحالات استناداً لأحكام المادتين ٦٥ و٦٦.. وبناحية عامة، فانها تبلغ المستوى العادي بعد إتمام فترة التدرج الملحوظة في المادة/١٠٥٧.. وهذا ما نراه مثلاً في المانيا الفدرالية، الأرجنتين، النمسا، بلجيكا، البرازيل، اسبانيا، الولايات المتحدة الاميركية، فرنسا، اليونان، ايران، المكسيك، النروج، البيرو، رومانيا، انكلترا، سويسرا، تركيا، اوكرانيا، يوغو سلافيا، الخ..

المطلب الرابع: شروط منح التقديمات.

كما ذكرنا سابقاً، تنص المادة/٥٧ على عدد من الاحكام العائدة لفترة التدرج الواجب توفرها، من اجل تأمين التقديمات المنصوص عنها في الاتفاقية... مع ضرورة الرجوع الى الاحكام المرعية الاجراء عند الاقتضاء.

فاذا كان التدرج stage يوجب فترة اشتراك ام عمل (فترة الاقامة غير منصوص عنها إلا في بعض البلدان حيث تمتد الحماية الى المقيمين، كما في استراليا، كندا، فنلنده، النروج، نيوزيلنده) فان مدته يجب الا تتخطى ١٥ سنة؛ وهذا ما تم فعلياً في اكثرية البلدان التي تطبق هذا الفرع من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢.. واذا كان التدرج.. يقضي بفترة إقامة، فان هذه الفترة يجب الا تتخطى العشر

سنوات (م/٢٠٥٧-١).. وهذا ما نراه في كندا، فنلنده، النروج حيث لا تتخطى التدرج الخمس سنوات.

واستناداً للمادة/٥٨ من الاتفاقية ١٠٢/٥٢ تستمر التقديمات طيلة فترة الخطر او حتى حلول تقديمات الشيخوخة مكانها.. فالتقديمات تستمر طالما ان العجز عن ممارسة نشاط مهني بدرجة محددة استناداً للمادة/٥٤ من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢، وطالما ان المستفيد لا يحق له تقديمات الشيخوخة حسب الشروط المنصوص عنها في القسم V من الاتفاقية.. مع التحفظ، عند الاقتضاء، لامكانية التعليق استناداً للمادة/٦٩ من الاتفاقية (٣).

ملاحظة: خلافاً للسنوات السابقة، حيث كانت التغييرات العائدة لمعاشات العجز مرتبطة بمثيلاتها في اطار معاشات الشيخوخة، يبدو، اننا نشهد، خلال السنوات الأخيرة، تطوراً مميزاً في اطار العجز.. ويترجم هذا التطور بتقريب تقديمات العجز مع باقي التقديمات العائدة للصحة: كتقديمات طوارئ العمل والامراض المهنية، وتقديمات المرض.. والسياسات المعتمدة تتوجه، اكثر فاكثراً، نحو إعادة انخراط العاجزين les Handicapés بسوق العمل.

الفصل الثالث

معاش خلفاء المضمون

Pension des survivants (les ayant-droits)

● المبحث الأول: الوضع في لبنان.

المطلب الأول: مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية.

نص مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية فيما خص المعالين بعد وفاة المضمون على ما يلي:

المادة ٥٢: (جديدة).

١- يقصد بخلفاء المضمون بعد وفاته من أجل الاستفادة من احكام هذا الفصل.

أ- الزوج المعال في حال بلوغه الستين من العمر مكتملة على الاقل او المصاب بعجز دائم وكلي، او الزوجة المعالة، غير المستفيد من معاش التقاعد او العجز، شرط ان يكون الزواج معقوداً قبل سنتين على الاقل من تاريخ الوفاة او اذا انجب الزوجان اولاداً خلال حياتهما الزوجية او خلال الثلاثماية يوم التي تلي

تاريخ وفاة الزوج. ينقطع معاش الارملة نهائياً اعتباراً من تاريخ زواجها ثانية.

يتوقف معاش الارمل او الارملة في حال القيام بعمل مأجور وطيلة القيام به. ويحق للمتبقى منهما على قيد الحياة، بعد الانقطاع عن العمل المأجور، تقاضي حصته من المعاش اذا كانت مدة تدرجه في النظام لا تعطيه الحق بأي معاش آخر ناشيء عن تطبيق قانون الضمان.

ب - الأولاد ضمن الشروط المحددة في المادة ٤٦ من هذا القانون(١).

ج - الوالدان او احدهما غير المستفيد من معاش عجز او تقاعد، شرط ان يكون المضمون هو المعيل الوحيد لهما او لأحدهما. وذلك اعتباراً من بلوغ سن الستين مكتملة، وبدون انتظار بلوغ السن المذكورة اذا كان كلاهما او احدهما مصاباً بعجز دائم وكلي.

٢- يتوجب معاش خلفاء المضمون المذكورين اعلاه:

أ- في حال وفاة المضمون الذي كان يستفيد من معاش التقاعد او العجز.

ب - في حال وفاة المضمون الذي تجمعت له على الاقل عند وفاته مدة التدرج اللازمة للاستفادة من معاش التقاعد وفقاً لاحكام الفصل الثاني من هذا الباب.

٣- أ - يحسب مقدار المعاش الذي يستحق لكل من خلفاء المضمون المستحقين بعد وفاته، على أساس نسبة مئوية من المعاش الذي كان يتقاضاه المضمون قبل الوفاة او المعاش الملحوظ لخلفائه وفقاً لاحكام البند ب من الفقرة (٢) اعلاه من هذه المادة.

ب - يحدد مقدار المعاش الذي يتخذ اساساً لحساب معاش خلفاء المضمون

وكذلك الاحكام الخاصة بكيفية حسابه عند الاقتضاء، ومقدار حده الادنى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل، في حال وفاة المضمون في سن مبكرة لا تتوافر فيها الحالات المنصوص عليها في الفقرة (٢) اعلاه من هذه المادة.

٤- تحدد النسبة المئوية المستحقة لكل من خلفاء المضمون بعد وفاته كما يلي:

أ- للزوج او الزوجة ٥٠٪ من المعاش و ٤٠٪ في حال وجود الوالدين او احدهما. وفي حال وجود أكثر من زوجة شرعية واحدة، توزع الحصة المخصصة للزوجة بالتساوي بين الزوجات الشرعيات. وفي حال وفاة احدهن، تؤول حصتها الى أولادها من المضمون دون سواهم وتوزع بينهم بالتساوي، او تؤول بكاملها الى ولدها الوحيد من المضمون شرط ان لا تتجاوز حصته في مطلق حال ٥٠٪ من المعاش.

ب - للأولاد ٥٠٪ من المعاش في حال وجود زوج او زوجة، و ٧٠٪ منه في حال وجود الوالدين او احدهما دون زوج او زوجة و ٨٠٪ في حال عدم وجود خلفاء آخرين. ويوزع نصيب الاولاد بالتساوي فيما بينهم، أما في حال وجود ولد واحد فلا يمكن ان تتجاوز حصته ٥٠٪ من المعاش.

ج - للوالدين او لأحدهما ١٠٪ من المعاش في حال وجود خلفاء آخرين للمضمون و ٥٠٪ منه في حال عدم وجودهم.

٥- يوزع التعويض المنصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ٥٠ من هذا القانون على اصحاب الحق المعينين في القانون الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ٨٤٩٦ تاريخ ١٢ اب ١٩٧٤ ووفقاً للنسب والشروط المحددة فيه.



٦ - تسري معاشات اصحاب الحق في حال وفاة المضمون المستفيد من التقاعد او العجز اعتباراً من اليوم الاول من الشهر المدني الذي يلي الشهر الذي حصلت فيه الوفاة. وفي حال وفاة مضمون لا يستفيد من المعاش اعتباراً من تاريخ الوفاة.

- لا يحق للزوجة الاستفادة من معاش خلفاء المضمون اذا كانت مستفيدة من معاش التقاعد والعجز.. فهي لا تستطيع الجمع، اذن، بين معاشها الخاص ومعاش زوجها.

- لا يمكن الجمع بين أجر العمل المؤجور الذي يقوم به الأرملة او الارملة، وبين معاش الوفاة.

- لا يمكن للوالدين ان يجمعوا بين معاش اصحاب الحق من جهة، ومعاش العجز او التقاعد من جهة ثانية.

المطلب الثاني: ملاحظات واستنتاجات.

الوجه الاول: شروط استفادة اصحاب الحق بعد وفاة المضمون:

اولاً: شروط استفادة الارمل او الارملة من المعاش:

١- شروط عامة.

- الاعالة.

- عقد الزواج قبل سنتين على الأقل من تاريخ الوفاة، او وجود اولاد اثناء عقد الزواج، او خلال ٣٠٠ يوماً اللاحقة لتاريخ وفاة الزوج.

- عدم القيام بأي عمل مأجور (إلا انه عند التوقف عن العمل وعدم التمكن

من توفير شروط استحقاق المعاش، يحق للأرمل او الارملة العودة للاستفادة من الحصة المقدرة لهما في المعاش).

٢- شروط خاصة.

يجب ان يتوفر لدى الزوج المعال احد شرطين: بلوغ الستين عاماً او العجز.

ملاحظات:

- ان زواج الارملة يقطع المعاش عنها نهائياً (إنما لم يذكر المشروع مصير هذا المعاش اذا عادت الزوجة نتيجة الطلاق او الترمك ثانياً دون ان يكون لها حق بالمعاش نتيجة زواجها الاخير).

- يُستنتج من ذلك ان زواج الارمل لا يوقف او يقطع المعاش عنه حكماً.

ثانياً: شروط استفادة الاولاد من المعاش.

١- يستفيد الاولاد من المعاش، والحماية الاجتماعية المرافقة له، ضمن الشروط المحددة في المادة/٤٦ من قانون الضمان الاجتماعي (اي عن كل ولد مُعال كما هو محدد في البند ج الفقرة/٢ من المادة ١٤ اي عن الاولاد الشرعيين والمتبنين، وكذلك عن كل ولد ذي عاهة دون تحديد السن، وعن الفتاة العزباء لغاية ٢٥ عاماً).

٢- اضافة الى الشرط الاساسي للاستفادة وهو الاعالة نشير الى ما يلي:

- لم يُعط المشتري أية تفاصيل تبين امكانية الجمع بين معاشي الوالدين بالنسبة للاولاد، وبنظرنا، وطالما ان انعدام النص يُفسر لصالح الطرف الضعيف وهو المضمون، فلا شيء يمنع، في هذه الحالة، الدمج.. فيستفيد الولد عن حصته في معاش كل من والده ووالدته.

ثالثاً: شروط استفادة الوالدين.

هناك شرط الاعالة (إثبات ان المضمون هو المعيل لهما او لأحدهما) مع شروط خاصة (بلوغ الستين عاماً مكتملة، او عجز عقلي ام جسدي).

الوجه الثاني: وقف والغاء المعاشات:

- ينقطع المعاش نهائياً عند زواج الارملة.

- وكذلك فان العمل المأجور، سواء من المضمون او خلفائه، يوقف الحق بالمعاش.. انما يحق للمضمون العودة الى تقاضي المعاش عند ترك العمل؛ وللارمل او الارملة العودة الى تقاضي الحصة بالمعاش بعد الانقطاع عن العمل، اذا لم تتوفر لدى اي منهما مدة تدرج تخوله الحق في معاش خاص به، يعني ان الارمل او الارملة في هذه الحالة يمكنهما تقاضي تعويض نهاية الخدمة عن فترة العمل بعد استحقاق المعاش ثم العودة الى تقاضي حصته بالمعاش.

هذا علماً انه، في حال عودة المضمون للعمل المأجور يستمر صاحب العمل في دفع اشتراك صاحب العمل طيلة هذه الفترة، انما دون استفادة المضمون من أية حقوق إضافية.

وبالنسبة للعجز، وتشجيعاً لإعادة التأهيل للعودة مجدداً الى سوق العمل، وبعد ان اشار المشروع في المادة ٧٥١ الى تعليق او إلغاء المعاش بموجب مرسوم سيصدر لاحقاً.. الا ان هذا العمل المأجور لا يوقف المعاش حكماً الا اذا تخطى مستوى الكسب حداً معيناً سيحدد في المرسوم المذكور.

في حال وفاة المضمون في سن مبكرة لا تتوفر فيها مدة التدرج.

يشير مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية الى ضرورة صدور مرسوم يحدد

لاحقاً المعاش المعتمد لحساب معاش الخلفاء في هذه الحالة.. هنا تظهر ايجابية المشترع في الحفاظ على استمرارية معاش لاصحاب الحق بعد وفاة معيلهم في سن مبكرة ودون ان تتوفر لديه شروط استحقاق المعاش..

الوجه الثالث: بالنسبة لميدان التطبيق:

- من الافضل، قبل اقرار المشروع التقاعدي الجديد، ان يُصار الى فتح باب الانتساب الاختياري، وذلك لإعطاء فرصة لمن كانوا قبل ١/٥/٦٥ للانتساب اذا رغبوا في ذلك.

- من الافضل، كذلك، تحديد فترة زمنية (سنة مثلاً) تفصل بين تاريخ اقرار القانون وتاريخ تطبيقه، يصار خلالها الى إعداد الكوادر الادارية، واستكمال الدراسات وإعداد الابحاث، ومشاريع النصوص والدراسات الاكتوارية، واصدار المراسيم التطبيقية والانظمة، وضبط الحسابات الفردية السابقة للمضمونين، وتقسيم المتأخرات من الاشتراكات وكذلك التسويات، وإعداد التركيب الهيكلي ومسالك العمل الداخلية.

فالدراسات الاكتوارية تساعد في توجيه القرار السياسي او القرار الاداري، إذ يجب الاتّبنى الاراء او تؤخذ القرارات إلا على اساس نتائج الابحاث والدراسات الاكتوارية؛ كما يتعين اجراء مراجعة اكتوبرية مع تقادم تطبيق نظام التقاعد، وبصورة منتظمة.. والافضل ان تتم هذه المراجعة كل ثلاث سنوات في حال وجود تضخم في البلاد، وإلا كل عشر سنوات او ١٥ سنة، وذلك من أجل تحديد الاشتراكات مجدداً وعلى ضوء المعطيات الموضوعية.. والافضل ان يُصار الى النص على ذلك في القانون نفسه ليكتسب نوعاً من الالتزام (ضرورة توجيه المشروع الجديد لهذه الناحية).

وينبغي في البداية تحديد جميع الخيارات الموجهة من قبل السلطة المختصة ليصار بعدها الى تحضير الدراسات الاكتوارية التي ستتضمن تحضير العناصر والمعلومات الرقمية الاساسية في ضوء مختلف الخيارات، باعتبار ان التحليل الاكتواري ينطلق من ارادة المشرع.

● المبحث الثاني: المعايير الدولية، والتطبيقات العملية.

في العام ١٩٦١، من بين الدول التي صدقت على الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، ست دول كانت قد قبلت الموجبات الناتجة عنها، والمتعلقة بالقسم العاشر (partie X: prestations de survivants وهي المانيا الفدرالية، بلجيكا، اليونان، اسرائيل، وانكلترا، ويوغوسلافيا.. في الحالات الاخرى، يبدو ان الحماية في حالة وفاة معيل العائلة موجودة غالباً، بينما نرى بلداناً عديدة تبنت بعض الاجراءات المحدودة جداً في هذا الصدد، قياساً على ما نصت عليه الاتفاقية.

هذا علماً ان الاتفاقية رقم ٣٩ للعام ١٩٢٣ المطبقة على اجراء الصناعة، والتجارة والمهن الحرة والعاملين في المنزل وعمال البحر، والاتفاقية رقم ٤٠/١٩٣٣ المطبقة على اجراء الزراعة، تنص على منح معاشات للارملة، والايتم في حال وفاة معيل العائلة، وذلك بعد اتمام فترة تدرّج من قبل المضمون لا تزيد عن خمس سنوات.

المطلب الاول: تعريف.

حددت المادة/٦٠ من الاتفاقية رقم ١٩٥٢/١٠٢ بأن حماية اصحاب الحق بعد وفاة المضمون المعيل تتضمن خسارة وسائل العيش التي اصابها الارملة والاولاد، نتيجة وفاة معيل العائلة.. فالحماية، اذن، يجب ان تنال الارملة التي كانت على عاتق المتوفى، والاولاد الذين توفي معيلهم (الاب او الام)... هذا علماً ان حماية

اصحاب الحق منصوص عنها، بناحية عامة، في اطار انظمة تقديرات الشيوخة والعجز.

فيما يتعلق بالارملة، فان الحق بالتقديرات يمكن ان يتعلق بالافتراض، حسب التشريع الوطني، بأنها غير قادرة ان تقوم بحاجاتها الخاصة (المادة/١٠٦٠).

ان مهمة تحديد الحالات التي يفترض فيها هذا العجز متروكة للتشريعات الوطنية شرط ان تكون القيود المفروضة في هذا الشأن مبررة قياساً على معيار محدد في الاتفاقية... وهذه الحالات، عملاً بالتطبيق المتبع في غالبية البلدان، يمكن ان تشمل الاوضاع التالية: (وضع الارملة التي على عاتقها ولد او اكثر، الارملة العاجزة، او الارملة التي بلغت سنّاً لا يُنتظر بعدها بأنها ستعمل).. علماً ان الاجراءات التي يُعتبر فيها ان الارملة تحت سن معينة تُعتبر قادرة على العمل، هي اجراءات خاصة بكل بلد وظروف عمل النساء فيه، وحجم عمل الاشخاص بعد سن متقدمة معينة.. الخ..

المطلب الثاني: تعليق التقديرات.

وضعت المادة/٢٠٦ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ بأن التشريع الوطني يمكن ان ينص على تعليق التقديرات:

- في حال ممارسة الشخص صاحب الحق نشاطات مأجورة محددة (غير ظرفية).

- كما يمكن تخفيض التقديرات التكميلية عندما يزيد دخل المستفيد عن القيمة المحددة، والتقديرات غير التكميلية عندما يزيد دخل المستفيد، او موارده الاخرى او الاثنتين معاً، عن قيمة محددة.

المطلب الثالث: ميدان التطبيق.

استناداً للمادة/٦١ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، ينبغي ان يتضمن الاشخاص المستفيدون من حماية هذا القسم، على الأقل، زوجات واولاد معيلي العائلة المنتسبين لفئات الاجراء المحددة، او للفئات المحددة من السكان المنتسبين، تلك الفئات المحددة في الاقسام V وVI من الاتفاقية (والمشار اليها في اماكن اخرى من هذه الدراسة)؛ وكذلك كل الارامل والاولاد الذين لهم صفة المقيم، الذين فقدوا معيهم العائلي، والذين لا تزيد مواردهم، عند حلول الخطر الاجتماعي؛ عن الحدود المنصوص عنها في المادة ٦٧ من الاتفاقية المذكورة اعلاه.

المطلب الرابع: مستوى التقديمات.

من أجل الغايات المحددة في القسم رقم XI من هذه الاتفاقية (حساب الدفعات الدورية)، يجب الا تقل قيمة التقديمات، في حال وجود ارملة مع ولدين، عن ٤٠٪ من الكسب المعتمد gain de Référence ، وذلك بعد إتمام التدرج stage المفترض في المادة/١٠٦٣ من الاتفاقية (مبدئياً ١٥ سنة من الاشتراك او الاستخدام، او عشر سنوات من الإقامة)، الا ان المادة/٣٠٦٣ تنص على ان الحد الادنى، يعتبر مؤمناً كذلك، عندما تبلغ التقديمات ٣٠٪ من الكسب المعتمد في حالة المستفيد/ النموذج، وذلك لكل شخص مضمون أتم تدرج لا يزيد عن خمس سنوات اشتراك، عمل او اقامة. إضافة على ذلك، فان المادة/٤٠٦٣ تسمح، في الحالة التي يتوجب ان يكون التدرج فترة من الاشتراك او العمل، بتخفيض للنسبة العادية عندما تتراوح فترة العمل بين ٥ و ١٥ سنة.

وفي كل الاحوال، فان حساب التقديمات يتم استناداً لاحكام المادتين ٦٥ و٦٦ من الاتفاقية.

المطلب الخامس: شروط منح التقديمات.

كما قلنا سابقاً، فالمادة/٦٣ تنص على بعض الاحكام المتعلقة بمدة التدرج الواجب على معيل العائلة تأمينها لتتأمن التقديمات العائدة للمعالين من بعده... - وفي حال تعلق التدرج بعدد من فترات الاشتراك او العمل، يجب الا تتعدى هذه الفترات، مبدئياً، ١٥ سنة (المادة/١٠٦٣)؛ وهذا ما هو متبع في غالبية البلدان.

- وعندما يتعلق الامر بفترات إقامة، فهذه الفترة ينبغي الا تتعدى عشر سنوات.

- كذلك، فالمادة/٥٠٦٣ تنص على انه كي تعتبر الارملة بدون اولاد غير قادرة على تلبية حاجاتها الشخصية، وبالتالي مستحقة لتقديمات اصحاب الحق، ينبغي ان تكون هناك فترة دنيا للزواج منصوص عنها من أجل ذلك. ان احكاماً من هذا النوع تستهدف الحد من سوء الاستعمال المحتمل..

- تستمر التقديمات طوال فترة الخطر الاجتماعي؛ فلا يمكن حجب هذه التقديمات طالما استمرت الحالة المنصوص عنها في المادة/١٠٦٠، مع التحفظ، كما جاء اعلاه، وعند الاقتضاء، لإمكانيات التعليق المسموح بها حسب المادة/٦٩ والمادة/٦٠ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، كما جاء اعلاه.

المطلب السادس: إمكانية الجمع بين المعاشات، او بين هذه المعاشات وباقي الموارد الاخرى حسب تطبيقات الدول العربية خاصة ودول العالم الثالث عامة.

- ان غالبية تشريعات الدول العربية تنقص قيمة المعاشات عند الاستشفاء.

المعاش اذا طلقت لأول مرة او تاملت (١١).

بينما ابقت بعض الدول على هذا الحق في هذه الحالة (تونس).

- وللام الحق بالمعاش ولو كانت متزوجة من غير والد المتوفى (١٢).

- اذا انتهى حق احد المستفيدين، يعاد توزيع نصيبه من المعاش على باقي

المستحقين.

- لا يجوز الجمع مبدئياً بين تقديرات عدة معاشات. وتفرض بعض الدول

حداً اقصى لمجموع تقديرات المعاشات، او تعليق او انقاص قيمة احدى التقديرات عند تخطيها حداً معيناً؛ وغالبية التشريعات تسمح باختيار قيمة التقديرات الاعلى (٢)، والقليل من الدول يقبل بالجمع بين تقديرات المعاشات دون حد (الكامبيرون مثلاً).

بينما تجيز بعض التشريعات الجمع بين اي من المعاشات والمعاش

الاصابي (٣) وذلك ضمن حد اقصى (٤).

- لا يجوز الجمع بين المعاش والدخل الناتج عن العمل.. الا اذا كان مجموع

الاجر والمعاش لا يجاوز قيمة الاجر الذي كان يتقاضاه المضمون عند ترك

العمل (٥).

ويجوز الجمع بين المعاش والاجر (ضمن حد اقصى) (٦)، انما لا يجوز

الجمع بين اكثر من المعاش والاجر واحياناً لا يجوز الجمع بين المعاش واي دخل

يساوي قيمة المعاش او يزيد عليه (مصر).

- يُسمح، احياناً، للاولاد، الجمع بين المعاشين المستحقين عن والديهم (٧)

واحياناً عند حد اقصى يحدد قانوناً (٨).

انما لا يجوز للاولاد الجمع بين المعاش المستحق عن والديهم وبين اجرهم.

- تستطيع الزوجة، في بعض التشريعات، الجمع بين معاشها من زوجها

ومعاشها كمستفيدة او دخلها المهني (٩) وربما سمح لها بالجمع بين معاشها

ومعاش زوجها، فيؤمن لها المعاش الاكبر ونصف المعاش الاصغر (١٠).

- يسقط حق الزوجة بالمعاش، مبدئياً، عند إعادة زواجها، ويعود لها هذا

الفصل الرابع

تمويل المعاشات، والمقترحات الأساسية لسد العجز

● المبحث الأول: الوضع في لبنان.

استناداً للمشروع الجديد للتقاعد والحماية الاجتماعية تبين لنا ما يلي:

- إن اشتراكات فرع التقاعد والحماية الاجتماعية هي على عاتق المضمونين
وإصحاب عملهم.

- تُعَيَّن نسبة مساهمة كل من المضمون وصاحب العمل بمرسوم يتخذ في
مجلس الوزراء.

- وتحدد طرق تمويل تقديرات التعويضات العائلية والمرضى والأمومة التي
سيأخذها هذا الفرع على عاتقه بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، أو تُعَيَّن فيها
عند الاقتضاء نوع ونسبة مساهمة كل من الأطراف المعنية بالتمويل، على أن
تأخذ الدولة على عاتقها / ٥٠٪ / من قيمة تقديرات العناية الطبية المنصوص
عليها.

● المبحث الثاني: المعايير الدولية.

وحسب المعايير الدولية يتبين لنا ما يلي:

أ- إقتصرت الاتفاقية الرقم ١٠٢/٥٢ على وضع مبادئ للحماية الاجتماعية والاصول المالية والادارية وأصول المنازعات، تاركة للدول المعنية الاهتمام بشؤون التفاصيل الملثمة لأوضاعها. فبالنسبة الى التمويل، يجب أن يتم من طريق الاشتراكات او الضرائب، أو الطريقتين معاً، على أن تتجنب طريقة التمويل إرهاق الاشخاص ذوي الموارد الضعيفة، وأن تأخذ في الاعتبار الوضع الاقتصادي للمضمونين. وفي الانظمة التكلفة، يجب ان لا يتعدى مجموع اشتراكات الاجراء المؤمن عليهم ٥٠ في المئة من مجموع الموارد المخصصة للحماية.

ب- وقد أظهر التطبيق العملي ان طريقة الاشتراكات هي طريقة التمويل الأكثر إنتشاراً، وذلك بمساهمة كل من اصحاب العمل والاجراء مع / او من دون مساهمات الدولة (في الانظمة التكلفة) بينما يبقى الدور الأهم في التمويل عائداً الى الضرائب في الأنظمة غير التكلفة.

● المبحث الثالث: التطبيقات العملية.

إستناداً الى التطبيقات المتبعة لدى الدول، وتوجهات شمولية ميدان التطبيق نكتفي، هنا، بإيراد الملاحظات السريعة التالية:

- هناك من يُوجه الاتهام الى انظمة الضمان الاجتماعي، وطريقة التمويل بالاشتراكات التي تتبعها هذه الانظمة، باعتبارها مسؤولة، بالاقطاع الذي تُحدثه، عن الركود الاقتصادي، والأزمة الاقتصادية، والبطالة المتفشية.

- وإن كنا نعلم بأن هذا الاتهام يقع في غير موقعه، انما لا نستطيع ان ننكر

إرهاق اصحاب العمل في تسديد اشتراكات لتمويل ميدان تطبيق محدود، فكيف بالأمر اذا توسع هذا الميدان ليشمل غالبية او كل المواطنين؟

- لا بد أذن من تدخل الدولة لتتحمل خزيتها العبء الكبير في هذا الاطار، باعتبار الدولة مسؤولة عن الاستقرار الاجتماعي، وعن استمرارية انتاج المؤسسات.

- إنما هذا الأمر ابتدأت تنوء تحته الدول الصناعية، فكيف الحال بالنسبة لدول العالم الثالث التي لا تقوى، في كثير من الاحيان، على تمويل واجباتها الاساسية؟

- من هنا ينبغي التفتيش عن موارد اضافية لتمويل تقديرات الضمان الاجتماعي عامة، والمعاشات بصورة خاصة، موارد دورية، ثابتة، لا تتأثر بمزاجية اصحاب العمل، او بالتضخم المالي، اي الموارد الضرائبية (Fiscalisation) وليس عن طريق الموازنة (budgétisation) ، أقصد بذلك الضرائب والرسوم المتخصصة.

وانطلاقاً من دور الدولة الاساسي، باعتبارها ضامنة لنجاح تقرير الانتقال من نظام اجتماعي الى نظام اجتماعي آخر، وكافلة للعجز الذي قد يحدثه هذا الانتقال... وعملاً بالتضامن الوطني الذي يتطلب تضافر كل الجهود، مع الدولة، لتحقيق النجاح المنشود، يبدو، من المفيد، قبل اقرار أية صيغة لمشروع التقاعد والحماية الاجتماعية المرتقب، ان يصار الى دراسة امكانية انشاء عدة اركان للحماية الاجتماعية في المشروع الجديد.

- ركنٌ اساسي، تضطلع به الدولة، واسعافُها العام والشؤون الاجتماعية لديها؛ ويؤمن هذا الركن، على المستوى الضروري للعيش، تقديرات شاملة بنسبة موحدة (Taux uniforme) ، وممولة عن طريق التوزيع، بفضل المداخل

الضرائبية التي يمكن ان توضع لها والاشكال المناسبة.

- ركنٌ يمنح تقديمتا بنسبة محددة، مرتكزة على اجر معتمد (salaire de référence)، وممولة، بصورة اساسية، عن طريق الاشتراكات (على اساس الرسملة الجزئية).

- ركنٌ يمنح تقديمتا معاشات تكميلية اختيارية (او الزامية عند الاقتضاء)، عن طريق عقود العمل والانظمة الداخلية وعقود العمل الجماعية، ويعمل على اساس الرسملة الشاملة.

تفوض عملية المراقبة على الاركان الثلاثة اعلاه لسلطة واحدة مستقلة للحد من الخلل في الادارة واساءة الاستعمال، والتحقق من بلوغ الاهداف المرسومة.

مع الاشارة الى ان التوجه نحو اقرار واعتماد الاركان الثلاثة المذكورة اعلاه، ينبغي ان يتزامن مع شمولية تطبيق حماية الشيخوخة وعدم الاقتصار على "التقاعد" الذي يستهدف حماية المنتجين ليس إلا.

الفصل الخامس

اضواء على ضمان الشيخوخة والعجز والوفاة في فرنسا وضرورة اعتماد نظام المعاشات في لبنان

تمهيد:

مبدئياً، يُعطى المضمون الحق في ضمان الشيخوخة في البلدان الاوروبية اعتباراً من سن الستين عاماً... وقد أدى زيادة الأمل في الحياة الى تضخم في مصاريف أنظمة الشيخوخة المعمول بها في اوروبا؛ رغم تزايد نسبة اشتراكات هذا الفرع، خاصة في الدول التي لا تشكل فيها الضرائب والرسوم سوى نسبة ضئيلة، ورغم تشكيل مصاريف الشيخوخة نسبة تتراوح بين ٦٠.٦٠٪ و ٦٠.٥٠٪ من مجمل تقديمتا الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. (في فرنسا ٨٠.٤٤٪).

تميزت الحقبة الأخيرة في فرنسا بتجديد مهم على الصعيد الاجتماعي قضى بتخفيض السن العادي للتقاعد الى ٦٠ عاماً، متأثراً بتصاعد البطالة، وضرورة فتح مجال الاستخدام للأجيال الشابة؛ إضافة الى اجراءات للحد من العجز في صندوق الشيخوخة (عشرين مليار فرنك سنة ١٩٩٢).

اولاً: في التقديمتا التكليفية.

يتبين لنا من الجدول المنظم اعلاه بأن معاش الشيخوخة يتراوح بين ٢٥٪ و٥٠٪ علماً أنه أصبح لمن بلغ الستين عاماً وأمضى ١٥٠ فصلاً من الاشتراك (٢٧.٥ سنة) على الاقل ان يتقاضى ٥٠٪ من الاجر المعتمد.. وكذلك يحق نفس النسبة (٥٠٪) لمن بلغ ٦٥ عاماً مهما كانت مدة عمله او اشتراكه.

ثانياً: في التقديرات غير التكليفية.

تمنح التقديرات غير التكليفية للشيخوخة للأشخاص البالغين ٦٥ عاماً او اكثر (او ستين عاماً في حال العجز عن العمل) الحائزين على الجنسية الفرنسية (او في حال اتفاقيات، مع الدول الاخرى) والمقيمين في فرنسا والذين لا يحوزون على دخل يفوق حداً اقصى.

تتلخص هذه التقديرات بمنح تعويضات اساسية allocations de base والتعويض الاضافي للصندوق الوطني للتضامن (FNS) fonds national de solidarité ، وذلك بهدف رفع التقديرات التكليفية الى الحد الادنى للشيخوخة (le minimum vieillesse) .

ثالثاً: في المساعدة الاجتماعية.

للأشخاص البالغين ٦٥ عاماً (او ٦٠ عاماً في حال العجز عن العمل)، والذين لا يملكون الموارد الكافية للعيش، الحق في المساعدة في المنزل او لدى اي طرف آخر معنوي او طبيعي. علماً ان هذه المساعدة قد تأخذ شكلاً نقدياً او عينياً (مساعدة للمنزل).. هذا والتوجه الحالي في فرنسا هو في العمل على ابقاء المسن او العاجز ضمن بيئته العائلية.. على ان يُعطى الشخص الذي يهتم بهذا المسن بدلاً شهرياً، ويستفيد من التقديرات الاساسية للضمان الاجتماعي، على هذا الاساس.

ضمان الوفاة: اضافةً الى معاش الوفاة، يُمنح اصحاب الحق بعد وفاة

في فرنسا، فان المضمون الذي يسدد إشتراكاته لمدة ١٥٠ فصلاً له الحق في معاش شيخوخة في سن الستين عاماً يصل الى ٥٠٪ من معدل الراتب للعشر سنوات الفضلى من عمله: وفي حال توقف الاشتراكات، بصورة غير ارادية: خلال فترة حصول المضمون على تعويض المرض او البطالة او في حال الإضراب، فان هذه الفترة تعتبر فترة عمل حقيقية.. وكل نقص في فترة الـ ١٥٠ فصلاً المطلوبة تحفّض المعاش بنسبة ٢٥.١٪ فصلياً (٥٪ سنوياً): علماً انه عند بلوغ سن الخامسة والستين، يُعطى الحق للمضمون بالمعاش الكامل (٥٠٪) حتى ولو لم يتم، كلياً، الشروط الاخرى للحصول على الحق بالمعاش.

وفي كل الاحوال، يُمنح المعاش الكامل في سن الستين عاماً لبعض فئات الاشخاص كالعجزة (عجز العمل بنسبة ٥٠٪) والمحاربين القداماء.

- يمكن زيادة نسبة المعاش اذا كان للمستحق، على الاقل، ثلاثة اولاد على عاتقه، او كانت له زوجة على عاتقه، او كان بحاجة الى مساعدة شخص ثالث. علماً ان الحق بالمعاش يقضي بتوقيف أي نشاط عملي مأجور.

- كل اجراء النظام العام والنظام الزراعي خاضعون لنظام المعاش التكميلي الذي، وإن استند اصلاً الى العقود الجماعية، فقد أصبح الزامياً منذ عام ١٩٧٢.

نسبة حساب معاش الشيخوخة منذ اصلاح عام ١٩٨٢							
الس	٣٧.٥ عاماً	٣٧ عاماً	٣٦ عاماً	٣٥ عاماً	٣٤ عاماً	٣٣ عاماً	٣٢.٥ عاماً أو اقل
٦٠ عاماً	٥٠٪	٤٧.٥٪	٤٢.٥٪	٣٧.٥٪	٣٢.٥٪	٢٧.٥٪	٢٥٪
٦١ عاماً	٥٠٪	٤٧.٥٪	٤٢.٥٪	٣٧.٥٪	٣٢.٥٪	٢٧.٥٪	٢٣.٠٪
٦٢ عاماً	٥٠٪	٤٧.٥٪	٤٢.٥٪	٣٧.٥٪	٣٣.٥٪	٢٣.٥٪	٢٣.٥٪
٦٣ عاماً	٥٠٪	٤٧.٥٪	٤٢.٥٪	٤٠٪	٤٠٪	٤٠٪	٤٠٪
٦٤ عاماً	٥٠٪	٤٧.٥٪	٤٥٪	٤٥٪	٤٥٪	٤٥٪	٤٥٪
٦٥ عاماً	٥٠٪	٥٠٪	٥٠٪	٥٠٪	٥٠٪	٥٠٪	٥٠٪

المضمون قيمة توازي ٩٠ مرة معدل الاجر اليومي في السنوات الثلاثة السابقة للوفاة. هناك حد ادنى وحد اقصى لهذه القيمة. يُعتبر من اصحاب الحق كل الاشخاص الذين كانوا، حقيقةً، على عاتق المتوفى في وقت وفاته (الزوجة والا الفروع او الأصول).

ملاحظة: لاسباب عديدة قررت بعض الدول الصناعية رفع سن التقاعد:

ففي عام ١٩٨٣ قرر الكونغرس الاميركي رفع سن التقاعد تدريجياً بحيث يصبح ٦٥ سنة عام ٢٠٠٢ و٦٧ سنة في العام ٢٠٠٧؛ ومنذ مدة قصيرة حذت المانيا حذو الولايات المتحدة برفع سن التقاعد تدريجياً بمعدل ثلاثة أشهر في العام بحيث يصبح سن التقاعد ٦٥ عاماً في العام ٢٠٠٥ .

وفي لبنان، ورغم كونه عضواً في منظمة العمل الدولية التي توصي بإتباع الدفعات الدورية عند التقاعد، لم يُتبع لغاية الآن اي نظام للتقاعد او للشيخوخة.

فالنظام المتبّع حالياً، والمنصوص عنه في المواد ٤٩ وما يليها من قانون الضمان الاجتماعي، هو نظام تعويض نهاية الخدمة الذي يقضي بإعطاء المضمون البالغ السن تعويضاً اجمالياً متناسباً مع سنوات الخدمة والراتب الأخير؛ ولا يخفى ما لهذا النظام التعويضي من مساويء على صعيد الاقتصاد العام (تراكم مبالغ التسويات) والصندوق (التهافت على التصفيات المبكرة) وعلى المضمون نفسه (تاكل قيمة التعويض بالتضخم المالي وانخفاض قيمة العملة، اضافة الى قطع علاقته مع الضمان الاجتماعي وتقديماته الصحية العائلية بمجرد ترك العمل بعد قبض التعويض وبلوغ السن).

من هنا كان لا بد من الانتقال الى خطوة نوعية متمثلة بإقرار نظام الشيخوخة في لبنان، سيما ان المادة/٤٩ من قانون الضمان الاجتماعي تنص عليه

وتعتبر ان نظام تعويض نهاية الخدمة هو نظام انتقالي؛ وهذا ما حدا بإدارة الضمان الاجتماعي الى وضع مشروع للشيخوخة والعجز والوفاة في العام ١٩٧٨ استبدل بمشروع للتقاعد والحماية الاجتماعية عام ١٩٨٧ لتأتي التسمية متناسبة مع مضمون النص في المشروع، كما تبين لنا ذلك بالتفصيل اعلاه..

وينص هذا المشروع على اعتبار ضمان الشيخوخة الزامياً للمضمونين المنتسبين لفرع نهاية الخدمة والذين لم يشتركوا في هذا النظام الاخير خمسة عشر عاماً، واختيارياً للذين امضوا خمسة عشر عاماً من الاشتراك على الاقل في النظام المطبق حالياً؛ علماً ان مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية يقضي بإعطاء معاش دوري للمضمون ينتقل بعد وفاته الى اصحاب الحق الذين كانوا يعيشون على نفقته، اضافة الى استمرار العلاقة مع صندوق الضمان الاجتماعي لجهة الاستفادة من تقديرات المرض والعائلة.

الفصل السادس

الحماية الاجتماعية العربية على ضوء المواثيق الدولية والاقليمية(١)

حالياً، لا تملك الدول العربية سوى انظمة للتأمينات الاجتماعية Régimes d'assurance sociale مرتكزة على الطابع التعويضي لمفهوم الضمان الاجتماعي (اجور اشتراكات، تقديمات).. وهي بذلك تبدو بعيدة عن الانظمة المستوحاة من مفهوم التوزيع القريب، نسبياً، من الزكاة (٢).

ويبدو، من الدلالة بمكان، ان تشير الى ان منظمة العمل العربية (OAT) لا تقوم، في اتفاقياتها وتوصياتها وباقي قراراتها، إلا بالاشارة الى لفظة "التأمين الاجتماعي Assurance sociale" مع ادراج الفاظ "الضمان الاجتماعي sécurité sociale" للشكل فقط، وفي اطار التطلعات المستقبلية.

إن هذه المنظمة المتخصصة في اطار الجامعة العربية، والقائمة منذ عام ١٩٦٥ (بينما اول مؤتمر عام لها لم يُعقد سوى في العام ١٩٧١) تشكل نسخة ضعيفة عن منظمة العمل الدولية (OIT)، خاصة على صعيد الهيكلية.. وكذلك فان المعايير التي تصدرها، وكذلك التطبيق الذي تتبّعه، تستوحيه من المنظمة الدولية،

ضمن اطارٍ من خصوصيات الدول العربية لم تستطع الخروج منه.

تنص المادة الرابعة من ميثاق العمل العربي la charte arabe du Travail على ان الدول العربية قد اتفقت ان تعمل من اجل الوصول الى مستويات متماثلة فيما يتعلق بتشريعات العمل والتأمينات الاجتماعية.

● المبحث الأول: فيما يتعلق بالمعايير الصادرة عن منظمة العمل العربية.

فان هذه المعايير مجتزة، ومصدقة بشكل محدود.. حتى قبل العمل الفعلي للمنظمة، فقد تبني المؤتمر الثاني لوزراء العمل العرب، منذ العام ١٩٦٧، الاتفاقية العربية رقم ١ المتعلقة بمعايير العمل، والتي نصت في المواد (١٠١ الى ١٠٩) على التأمين الاجتماعي (تأمين اختياري ضد المخاطر، مبدأ المعاوضة المبني على المساهمة المالية لاصحاب العمل والاجراء، إقتصار التقديمات على طوارئ العمل والامراض المهنية، المرض، الامومة، العجز، الشيخوخة، الوفاة، البطالة: توحيد وتنسيق التأمينات الاجتماعية، وانشاء اجهزة قضائية خاصة تهتم بالنازعات.. مع التوصية بالتطوير التدريجي لأنظمة التأمينات الاجتماعية، والمساواة في التعامل بين الوطنيين وغير الوطنيين).

ورغم ان هذه الوثيقة قد حصلت، لغاية الآن، على اكثر تصديقات الدول الاعضاء (٣)، فان الاحكام المذكورة اعلاه قد الغيت، ضمناً، أولاً باعتماد الاتفاقية رقم ٣ المتعلقة بالحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية للعام ١٩٧١ (٤) ثم صراحةً بالاتفاقية رقم ٦ للعام ١٩٧٥ التي اعادت النظر بالاتفاقية رقم ١ المتعلقة بمعايير العمل.. علماً ان الاتفاقية رقم ٢ للعام ١٩٦٧ المتعلقة بالأيدي العاملة في الدول العربية قد اوصت في المادة ٦ بالمساواة في التعامل بين العاملين المهاجرين العرب والوطنيين في بلد العمل (٥).. هذا المبدأ اعيد تبنيه بالاتفاقية رقم ٤/١٩٧٥ التي

اعادت النظر بالاتفاقية السابقة (٦).

وقد ساعدت هاتان الاتفاقيتان على الهجرة داخل الدول العربية.. مع الاشارة الى ان الحماية الاجتماعية لهذه الفئة من السكان المنتجين قد تنظمت بالاتفاقية الخاصة رقم ١٤/١٩٨١.

اضافة على ذلك فإن المواد من ١٥ الى ١٨ من الاتفاقية رقم ١٩٧٦/٥ المتعلقة بالاجيرة (٧)، تنص على حق الاخيرة، وكذلك زوجها، بالجمع بين اجورهم ومعاشاتهم من جهة، ومعاش المستحقين من جهة ثانية دون اي حد اقصى.. وكذلك لاولاد المرأة الاجيرة الحق بالجمع بين معاشاتهم، كمستحقين، الحاصلين عليها من ابيهم وامهم، دون حد اقصى.. كما يحق لافراد عائلة الاجيرة الاستفادة من التقديمات التي يمنحها تأمين المرض (يبقى ان يحدد التشريع الوطني مفهوم العائلة)، علماً انه لا يحق للمرأة اية تعويضات عائلية الا عندما تقوم، عملياً، بالاهتمام باولادها وزوجها العاجز او المتوقف عن العمل.

بينما الاتفاقية رقم ٧/١٩٧٧ العائدة لضمان الصحة في العمل (٨)، فقد نصت في المادة الاولى على ضرورة تضمين التشريعات العربية تأمين طوارئ العمل والامراض المهنية.. الا ان المادة الثالثة، كما التوصية رقم ١/١٩٧٧ تنص على الوقاية من هذه المخاطر المهنية.

ان اخر اتفاقية تم تبنيها لغاية الآن، تحت الرقم ١٦/١٩٨٣، المتعلقة بالخدمات الاجتماعية العمالية (٩) وهي تنص فقط، في المادة ٢٥، على امكانية مؤسسات التأمينات الاجتماعية ان تشترك في تطوير مستوى الخدمات الاجتماعية لصالح مختلف الفئات للعمال.

ملاحظة: نلاحظ، بأنه، ومنذ عشر سنوات ونيف، توقفت نشاط منظمة

العمل الدولية عن اصدار اية توصيات او اتفاقيات جديدة.

● المبحث الثاني: فيما يتعلق بالنشاطات العملية.

اعدت منظمة العمل الدولية، لغاية عام ١٩٩٢، سبع مؤتمرات مناقشة عربية (colloques) في موضوع التأمينات الاجتماعية (اولها عام ١٩٧٥) حيث ضمت خبراء ومحاضرين، ووضعت دراسات وابحاثاً تم نشرها، وهي تستهدف المساعدة في تطوير مستوى التأمينات الاجتماعية وغيرها من المواضيع المتخصصة.

- منذ العام ١٩٨٠ تم انشاء المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، مركزه الخرطوم.

- رغم تقديم المساعدة الفنية من قبل المنظمة ، فان التوصيات الاصلاحية ظلت غير مطبقة على الغالب ، لتفضيل الدول العربية للجوء، مباشرةً ، الى منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (AISS) في هذا الاطار.

● المبحث الثالث: المستوى الادنى لمعايير التأمين الاجتماعي.

من بين الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن منظمة العمل العربية، نستطيع ان نذكر اثنتين تتعلقان، بناحية خاصة، بالتأمين الاجتماعي؛ الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ المتعلقة بالحد الادنى، والاتفاقية رقم ١٩٨١/١٤ العائدة ل"حق العامل العربي بالتأمينات الاجتماعية عند تنقله في احدى الدول العربية".

المطلب الاول: الحد الادنى للتأمين الاجتماعي.

(شكلت هذه الاتفاقية تقدماً ملموساً على صعيد الحماية الاجتماعية

العربية).

إنما ست دول فقط صدقت على الاتفاقية رقم ٧١/٣ استناداً للمادة ٦٢ من الاتفاقية (السودان، سوريا، العراق، فلسطين، الجماهيرية الليبية، مصر).. والتقارير المفروض تقديمها، دورياً، للمدير العام لمكتب العمل العربي (BAT) حول تطبيق هذه الاتفاقية لم يحصل (اختيار فرعين من اصل ثمانية فروع).. وهذا ما يفسر عدم اجتماع لجنة الخبراء، المؤلفة من سبع اعضاء، إلا نادراً، لدراسة التقارير البسيطة مما يجعل المراقبة هشة في هذا الاطار.

المطلب الثاني: اتساع محدود في ميدان التطبيق.

تنص المادة الرابعة من الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ بان الاجراء العاملين فقط يستفيدون من احكامها.. مما يستبعد الفئات الاخرى من الاجراء، كالاجراء المستقلين، الحرفيين، المهن الحرة واصحاب العمل انفسهم .. ورغم النص على الشمولية تدريجياً (المادة ٦) فان التطبيق العملي لم يتطور لهذه الناحية.

كذلك فان الاتفاقية لا تعني، كذلك، الاشخاص التالية اوضاعهم: الاجراء غير الخاضعين لقانون العمل (القطاعات غير المنظمة) (secteurs non structurés) ، والاجراء العاملين في المؤسسات الصغيرة (اقل من ٥ اجراء)، عمال المنزل، افراد عائلة اصحاب العمل، عمال البحر، الاجراء الظرفيين، الموسمييين والمؤقتين، العاملين في البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية.

مع التذكير بان الاتفاقية رقم ٧١/٣ تفرض على الدول العربية اختيار فرعين فقط للتأمين الاجتماعي من بين الفروع الثمانية المعروضة في الاتفاقية (طوارئ العمل والامراض المهنية، المرض، الامومة، العجز، الشيخوخة، الوفاة، البطالة والتقديمات العائلية)، وتترك للتشريعات المحلية الوطنية تحديد القواعد العائدة

لشروط منح الحق، ادارة الحماية، قيمة التقديمات وطرق منحها، مع اعطاء بعض الاحكام الاساسية في هذا الاطار، وذلك استناداً لما يلي:

المطلب الثالث: حماية المرض والامومة.

شروط منحها: بالتاكيد يعود للتشريع الوطني تحديد شروط منح التقديمات العائدة لتأمين المرض والامومة.

الا ان المادة /١٥/ من الاتفاقية رقم ٧١/٣ تنص على ضرورة منح التقديمات المتوجبة اعتباراً من اليوم الرابع لحصول المرض والعجز المؤقت عن العمل.

وفيما يتعلق بالامومة، فان المدة المطلوبة لمنح التقديمات ينبغي الا تتعدى ستة اشهر (١٧/م).

المطلب الرابع: تقديمات عينية ونقدية.

وتتضمن، من جهة، العناية الطبية (لغاية الشفاء، او اثناء منح التقديمات النقدية، او لغاية الوفاة)... ومن جهة ثانية، فان الحد الادنى للتعويض هو ٤٥٪ من اجر المضمون.. ومدة منح التقديمات النقدية ينبغي الا تقل عن ١٣ اسبوعاً او ٣ اشهر لكل حالة مرضية.. بينما هناك مدة دنيا (ست اسابيع) لما قبل وما بعد الولادة.. علماً انه يمكن تعدي فترة الـ ١٣ اسبوعاً في حالات الامراض الطويلة والمزمنة ضمن شروط خاصة بالدولة العضو المصدقة على الاتفاقية.

المطلب الخامس: حماية العجز، الشيخوخة والوفاة.

- العودة للتشريع الوطني: فيما يتعلق بشروط اعطاء الحق: تهتم الاتفاقية بالرجوع الى التشريع الوطني.. على ان يعين هذا التشريع نسبة العجز المؤدي للحق بالمعاش، فترات التأمين او النشاط المطلوب، ووعاء

الاشتراكات. وهذا ما يفرض ايضاً بالنسبة للشيخوخة؛ بالاضافة الى تحديد سن التقاعد... مع تحديد معايير خاصة بالنسبة للمستحقين بعد وفاة المعيل.

وتترك الاتفاقية للتشريع المحلي مهام تحديد نسبة الاشتراك الذي سيسدده المضمون من اجل التمويل.

- يجب الأ تقل قيمة كل من انواع المعاشات الثلاثة المذكورة اعلاه، عن ٤٠٪ من اجر المؤمن عليه.. مع تعيين حد ادنى للمعاش يحدد، محلياً، والأخذ بعين الاعتبار القدرة الشرائية او مستوى الحياة في البلد. ومن الممكن تعليق التقديمات او تخفيضها في حال عودة المؤمن عليه الى العمل المأجور؛ وكذلك يمكن تخفيض معاش العجز اذا كان العجز الدائم جزئياً.. وفي حال عدم توفر شروط معاش الشيخوخة، يستعاض عنه بتعويض يُمنح عند الاقتضاء.

- للتشريع المحلي ان يقرر اعادة النظر بالمعاش عند حصره بشخص واحد مستفيد فقط، ولهذا التشريع ان يحدد اصحاب الحق بعد وفاة المضمون او المحال للمعاش ضمن شروط يجب توفرها في المستفيدين، (كان لا تتزوج الارملة ثانية او لا تقوم بأي عمل مأجور - او ان لا يتعدى الولد سنأ محددة إلا اذا كان يكمل درسه او عاجزاً، او لا تتزوج البنات او الاخوات اللواتي على عاتق المتوفى، او لا تقوم بعمل مأجور - ويمكن استعادة المعاش بعد الطلاق او الترمل ثانية).

المطلب السادس: حماية المخاطر المهنية.

أوصت الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ الدول العربية بحماية الأجراء تجاه المخاطر الناتجة عن طوارئ العمل او الامراض المهنية، وحتى البطالة.

الوجه الاول: بالنسبة للحماية تجاه طوارئ العمل والامراض

المهنية:

يعود للتشريع الداخلي تحديد مفهوم طارئ العمل، وإعداد لائحة مفتوحة للامراض المهنية. (يجب أن تتضمن هذه اللائحة خمسة عشر مرضاً من اصل مهني على الاقل من بين الثلاثين مرضاً الواردة على اللائحة المرفقة بالاتفاقية رقم ٧١/٣).

كما يتوجب على القانون الوطني النص على التدابير الملائمة والهادفة الى تبسيط اصول التصريح عن هذه المخاطر للسلطات والاشخاص (طبيب المؤسسة مثلاً) المختصين..

وفيما يتعلق بالتقديمات المتوجبة، من المفروض ان تتضمن، ايضاً، العناية الطبية (الممنوحة حتى شفاء المتضرر او وفاته)، والتقديمات النقدية، وكذلك خدمات إعادة التأهيل الوظيفي والمهني.

وبناحية خاصة، وفيما يتعلق بمنح التقديمات النقدية، يمكننا التمييز بين:

١- دفع التعويض خلال العجز المؤقت عن العمل: وهنا ينبغي ألا يقل التعويض عن ٥٠٪ من الاجر.. (علماً ان هذه التقديمات تُمنح في نفس فترة تقديم العناية الطبية).

٢- اعطاء دخل في حال العجز الدائم.. ويُعطى هذا الدخل للمؤمن عليه، أو لاصحاب الحق من بعده عند وفاته. وهنا يمكن ان يُعطى دفعة واحدة (دخل - رأس مال) عندما تكون نسبة العجز عن العمل اقل من ٤٠٪، او منح دخل (معاش) شهري تبلغ قيمته على الاقل ٥٠٪ من الاجر، في حال العجز الدائم الذي تزيد نسبته عن النسبة المحددة في التشريع الداخلي (او اكثر من ٤٠٪ المحددة اعلاه).

٣- في حال وفاة المؤمن عليه، يُعطى اصحاب الحق (الارملة والايتام) معاشاً لا تقل قيمته عن ٤٠٪ من الاجر الذي كان يتقاضاه الضحية اثناء الحادث او المرض المهني.

٤- في حال وفاة المحال على المعاش نتيجة الحادث المهني، تحيل الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ للتشريع الوطني.

الوجه الثاني: بالنسبة للحماية تجاه البطالة:

يعود للتشريع المحلي عبء تحديد فترات التأمين، حالات التوقف عن العمل لاسباب خارجة عن ارادة الاجير، قدرة هذا الاخير على القيام بعمل، رغبته في إيجاد عمل مناسب، واخيراً عدم وجود رفض من قبله للعمل المعروض.

ينبغي ألا تقل التقديمات عن ٤٠٪ من الاجر.. على ان تُدفع بعد اسبوع، على الاكثر، من تاريخ بدء الحق.

- يمكن ان تتحدد مدة إعطاء التقديمات ب:

- ١٣ اسبوعاً او ثلاثة اشهر للاجراء الذين سددوا اشتراكاتهم خلال سنة قبل البطالة.

- مدة اطول تحسب استناداً لفترات التأمين.

المطلب السابع: حماية العائلة.

الحماية المحدودة للاولاد: اشارت الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ بان التقديمات العائلية تتضمن تعويضات (قد لا تكون دورية، وتدفع لكل مؤمن عليه عمل فترة محددة) وتقديمات عينية (طعام، لباس، مسكن.. الخ..).

تعطى التقديرات النقدية لغاية بلوغ سن الثالثة عشرة، إلا اذا كان الاولاد يتابعون دراستهم (لم يُذكر التعليم العالي) او كانوا عاجزين عن العمل.

ملاحظات:

- في الاحكام العامة للاتفاقية رقم ٧١/٣ (المواد من - ٥٣ الى ٥٥)، تدعو الاتفاقية تشريعات الدول الاعضاء الى تحديد طريقة حساب الاجر المعتمد *saiaire de référence* ، والقواعد الدنيا المعتمدة في المنازعات، واستبعاد الربح كهدف لانظمة التأمينات الاجتماعية الوطنية، اخضاع هذه المؤسسات للدراسات الاكتوارية الدورية، لتتمكن من تلبية موجباتها تجاه المؤمن عليهم.

- تفرض المادة السادسة من هذه الوثيقة المساواة في التعامل بين الاجراء المهاجرين العرب واجراء الدولة التي تستخدمهم، على غرار الاتفاقيات رقم ١٩٦٧/١ (معايير العمل) ورقم ١٩٦٧/٢ ورقم ١٩٧٥/٤ المتعلقة بتنقل الأيدي العاملة العربية في المنطقة، علماً ان التطبيق العملي يُظهر ميلاً لعقد الاتفاقيات الثنائية التي توصي بها المادة السابعة من الاتفاقية رقم ١٩٨١/١٤.

● المبحث الرابع: التطبيقات العملية.

بمراجعتنا التطبيقات العملية للاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل العربية، وخاصة الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣ (الحد الأدنى للتأمينات الاجتماعية)، والاتفاقية رقم ١٩٨١/١٤ (المتعلقة بالضمان الاجتماعي للاجراء العرب المهاجرين) يتبين لنا ما يلي:

المطلب الاول: تفاوت في مستويات الحماية العربية.

اشار تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية حول التأمينات الاجتماعية

ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٠) بان دراسة انظمة التأمينات الاجتماعية العربية يسمح باستنتاج ما يلي:

اولاً: بعض الدول لا تملك حالياً أي نظام للتأمينات الاجتماعية.

ثانياً: بعض الدول الاخرى اختارت بعض فروع التأمين.

ثالثاً: فئة ثالثة، وهي اقلية، تبنت انظمة تتضمن غالبية الفروع للحماية.

وقد يتبين، بشكل واضح الملاحظات التالية:

رابعاً: على صعيد الاشخاص الخاضعين للحماية الاجتماعي (ميدان

التطبيق):

إن غالبية الدول العربية تتوجه لحماية الاجراء العاملين في التجارة والصناعة والخدمات (المهن الحرة)^(١١)، بينما نرى قطر، اليمن، الامارات العربية لا زالت تتلمس طريقها الى انظمة التأمينات الاجتماعية الملائمة.. في وقت يستفيد رعاياها من السياسات الصحية والاجتماعية العامة (الاسعاف العام)، ويعمل قسم من المنتجين منهم في الوظائف العامة، ويقتصر عمل الاجراء في التجارة والصناعة على المهاجرين من اسيا ومن باقي الدول العربية الذين يعانون من نقص الحماية الاجتماعية.

خامساً: على صعيد التقديرات:

يتبين، عامّة، بان الدول العربية التي اختارت نظام التأمينات الاجتماعية، قد انتارت طوارئ العمل والامراض المهنية والمعاشات (الشيخوخة، العجز والوفاة).. وهذا ما نراه كذلك في بعض امارات الخليج كالسعودية والكويت.. في الدول الاخرى، خاصةً في دول المغرب العربي ولبنان وبنسبة اقل في سوريا والاردن،

يوجد فرعُ للحماية اثناء المرض والامومة(١٢) والتعويضات العائلية(١٣).

بالنسبة لمصر، مثلاً، كبلد عربي كثير السكان، اختار المسؤولون تأمين البطالة بدلاً من التقديمات العائلية.

في كل الاحوال، كل هذه الانظمة لا تعطي سوى التقديمات التكميلية.. بينما التقديمات غير التكميلية، خاصة على شكل الخدمات الاجتماعية والعناية الطبية، فإنها تُمنح عند الاقتضاء، من قبل السياسات الصحية والاجتماعية العامة (يراجع الهامش السابق).. وكذلك فان التعاضد الاجتماعي، والانظمة التكميلية للتقاعد، هي غير متطورة في الشرق الاوسط، حتى في بعض دول المغرب العربي.

المطلب الثاني: تنوع المشاكل المتعلقة.

من المشاكل والتحديات التي لا تزال تعترض تطور الحماية الاجتماعية لدى الدول العربية نوجز النقاط التالية:(١٤)

أولاً: عدم وجود الوعي الكافي للمظاهر الايجابية البعيدة المدى لأنظمة التأمينات الاجتماعية، سواء من جهة المستفيدين او الممولين؛ وهذا ما يتطلب دراسات متطورة وتعزيزاً للاعلام.

ثانياً: نزاع الصلاحيات بين كلٍ من المؤسسات المنفذة، والوزارات المختصة بالصيانة في ما يتعلق بالادارة والمراقبة.. مما يوجب دعفاً للتنسيق بين الاجهزة المذكورة، من جهة، وبين انظمة التأمينات الاجتماعية وباقي انظمة الحماية والتعاون الاجتماعي.

ثالثاً: عدم المشاركة الفعلية والفعالة للأجراء واصحاب عملهم، بواسطة الهيئات الممثلة لهم بنوع خاص، في التخطيط ووضع السياسة العامة للتأمينات

الاجتماعية، وكذلك في مناسبة تنفيذ القرارات المتخذة في هذا الاطار.

وهذا مما يوجب تعزيز الحوار البناء، والتوفيق بين ضرورة التدخل الرسمي والمراقبة من اجل المحافظة على المصلحة العامة والغاية الاساسية من التأمينات الاجتماعية من جهة، واحترام سلطة ممثلي الفعاليات في مجلس الادارة بعيداً عن الهيمنة ومُصادرة القرار من جهة ثانية.

رابعاً: الافتقار لمعاهد الاعداد المهني وتطوير اوضاع المستخدمين المكلفين بإدارة أنظمة التأمينات الاجتماعية.

خامساً: غياب الدراسات المعمّقة المتعلقة بمختلف فروع التأمينات والضمانات الاجتماعية، و فقر المعلومات والخبرات الدولية والعربية الخاصة التي تسمح بقيام علاقة بين الواقع والتطبيق من جهة، والنظريات من جهة ثانية.

سادساً: ضعف الهيكليات الادارية للانظمة القائمة، مما يخلق صعوبات جمة على صعيد جباية الاشتراكات وإعطاء التقديمات.

سابعاً: ندرة الكوادر العليا والوسطى لدى المستخدمين المكلفين بتنفيذ برامج التأمينات الاجتماعية؛ إضافة الى هجرة الخبراء والاشخاص المميزين الى الخارج او الى القطاع الخاص.

ثامناً: تضخّم في النصوص التشريعية والنظامية، دون اي تنسيق فيما بينها، مما يخلق ازدواجية وتكراراً في هذه النصوص، ويشكل صعوبة في التطبيق إن على صعيد المسؤولين او المستفيدين، ويمنع من امكانية متابعة تطور النصوص الدولية في هذا المجال.

تاسعاً: معارضة كبيرة بين المخططين الاقتصاديين من جهة والقيمين على

ادارة التأمينات الاجتماعية من جهة ثانية؛ وتبدو هذه المعارضة في كل توجه لتوسيع ميدان التطبيق او منح تقديمات جديدة، وبالتالي فرض اشتراكات إضافية؛ مما يوجب تنسيقاً وتكاملاً بين تخطيط التأمين الاجتماعي والتطور الاقتصادي والاجتماعي للبلد.

عاشراً: ضعف التنسيق والتكامل بين الانظمة العربية للتأمينات الاجتماعية مما ينعكس تبايناً فاضحاً على صعيد المصطلحات الفنية والعلمية والبرامج المشتركة للعمل.

الفصل السابع

اضواء على نظام المعاشات في سويسرا (٢٦ مقاطعة - ١٠٤ صناديق مقاصّة)

في الثالث من ديسمبر ١٩٧٢ أقر الشعب السويسري والكانتونات المادة/٣٤ المعدلة من الدستور الفدرالي السويسري الذي كرس ثلاثة اعمدة او دعائم Trois piliers للضمان الاجتماعي (١).

يتكون العمود او الركن الاول من نظام التأمين الاجتماعي (٢) الذي يعطي معاشات اساسية محددة، فيغطي الحاجات الاساسية ويستند على تضامن الجميع مع الجميع (بما فيهم السلطات العامة)؛ ويتكون الركن الثاني من نظام المؤسسات الالزامي (٣) حيث تُبذل، في اطاره، معاشات تكميلية، من اجل الوصول الى نسبة بديلة مُرضية عن المدخول السابق (التعاون المهني الالزامي من اجل الإبقاء على مستوى العيش السابق)؛ بينما يتكون الركن الثالث (٤) من الادخار الاختياري بما فيه انظمة التقاعد المدعومة ضرائبياً من اجل العمال المستقلين وباقى الاجراء غير المشمولين بانظمة المؤسسات.

أولاً: حسب الركن الأول.

يُمنح المضمون معاشاً أدنى موحداً *pension uniforme minimale* استناداً لمؤشر أساسي (عام ١٩٩٠ ارتفع المؤشر إلى ٨٠٠ فرنك سويسري شهرياً)، ويمثل ما يقارب ٢٠٪ من معدل المداخل؛ إضافة إلى معاش متناسب مع المداخل يساوي ٢٠٪ من المداخل شرط ألا يزيد عن ضعفي الأساس السنوي (أي ٤٠٪ من معدل المداخل)..

وهكذا يُجري نظام المعاشات السويسري إعادة لتوزيع مداخل الأجراء ذوي المداخل الضعيفة.. ويمكن أن يصل، نظرياً، إلى نسبة حلول تزيد عن ١٠٠٪ للأجراء الذين يتقاضون أقل من ٢٥٪ من معدل المداخل، وتصل إلى ٤٠٪ بالنسبة لذوي المداخل الوسطى و ٢٠٪ للأجراء الذين يتقاضون ضعف المعدل المذكور.

وهكذا تظهر لنا قناعة ووعي لدى المسؤولين السويسريين قوامها بأن قوة المجموعة تُقاس برخاء أضعف عنصر من أعضائها.. فالاتحاد السويسري يتميز بالدولة التي يتأمن فيها الفرد بالحد الأدنى من المساواة في الحظوظ والأمن الفعلي من أجل تفتح شخصيته والتمتع بالحرية المضمونة.. والسلم الاجتماعي الذي نراه في سويسرا منذ أكثر من نصف قرن هو ثمرة هذا الاجماع..

يتسبب لنا، في هذا الاطار^(٥) تأمين للشيوخوخة واصحاب الحق (AVS)، تأمين العجز(AI) وتأمين لخسارة الكسب (APG).

تأمين الشيوخوخة واصحاب الحق (AVS):

تم العمل بهذا التأمين منذ اول كانون الثاني ١٩٤٨^(٦)، وهو تأمين شعبي إلزامي لكل افراد الشعب.. فهو يُطبق على كل شخص طبيعي (physique) له محل اقامة شرعي او يمارس نشاطاً مكسباً في سويسرا^(٧)، ويستند، بذلك، على

التضامن الشامل بين الأجيال، والجنسين، والاديان.. الخ..(٧)

يتوجب لاستحقاق هذا المعاش اشتراك سنة على الاقل، ولا توجد أية تعويضات، انما معاشات مخفضة عند عدم اكمال سنوات الاشتراك المطلوبة؛ مع اضافة شهرية في حال ضرورة الاستعانة بشخص ثالث؛ ويُصار إلى تسوية المعاشات استناداً إلى تطور كل من الاسعار والاستهلاك من جهة، والأجور من جهة ثانية (مبدئياً تجري إعادة التقويم كل سنتين).

تأمين العجز (AI)^(٨).

أدخل التأمين الالزامي للعجز منذ عام ١٩٦٠^(٩) .. استناداً لذلك لكل شخص يمارس نشاطاً مهنياً أو يقيم في سويسرا الحق بالتأمين ضد العجز^(١٠).. يرتبط هذا التأمين بتأمين الشيوخوخة واصحاب الحق في مسائل الادارة والتمويل؛ ويقوم بإعادة التأهيل لتحقيق عودة العاجز إلى الحياة الاقتصادية والاجتماعية (علماً أن تقديم العلاج تابع لمسؤولية تأمين المرض وطوارئ العمل).

يعطي هذا التأمين معاش العجز، بنفس نسبة معاش الشيوخوخة، في حال بلوغ نسبة العجز عن ممارسة النشاط المهني ثلثي (٣/٢) القدرة على الاقل.. علماً أنه يتم إكمال تأمين العجز، كباقي فروع التأمينات الاجتماعية، بأنظمة المساعدة والاسعاف على صعيد المقاطعات.

التقديمات التكميلية (الحد الأدنى الضروري للعيش)

(AVS+AI):

استناداً للقانون تاريخ ١٩/٣/١٩٦٥ والمعمول به اعتباراً من ١/١/١٩٦٦، يُعطى كل من يستحق معاش الشيوخوخة واصحاب الحق، او معاش العجز، حداً أدنى من المدخول الضروري لتأمين الحاجات الضرورية.. تُدفع هذه التقديمات

تدفع الاشتراكات من قبل صاحب العمل الذي يقطع نصفها، اي ٥.٠٥٪ من اجر الاجير. ويضاف اليها، طبعاً، اشتراك تأمين البطالة، والتعويضات العائلية للمزارعين (نظام فدرالي)^(١٢) وعلى صاحب العمل، اضافةً على ذلك، دفع المساهمة في المصاريف الادارية لصندوق المقاصة الذي ينتمي اليه.

ملاحظة: الاشتراكات عن طريق الطوابيع: على كل صاحب عمل، مبدئياً، ان يصرح، بشكل دوري، لصندوق مقاصة (AVS) عن قيمة الاجور النقدية او العينية المنوحة لاجرائه والعاملين لديه؛ في المقابل، يمكن لصاحب العمل ان يسدد الاشتراكات بواسطة طوابيع APG/AI/AVS عن الاجراء العاملين بصورة عابرة *passagèrement*، او بصورة متتابعة، إنما لمدة قصيرة، وخاصةً عن العاملين في المنزل (غسالة، خادمة منزل،...).. وتباع هذه الطوابيع بواسطة مكاتب البريد.. فيلصق صاحب العمل الطابع (١٠.١٠٪ + ٠.٢٪) مصاريف ادارية اي ما مجموعه ١٠.٣٠٪) في دفتر يستلمه الاجير من وكالة المحلة التابع اليها منزله *l'agence communale de son domicile*.

اما بالنسبة للمستقلين فتبلغ نسبة الاشتراكات، اضافة على ما يدفعه كصاحب عمل من المساهمة في المصاريف الادارية لصندوق المقاصة التابع له ما يلي:

٧.٨٪ لاشتراكات تأمين الشيخوخة واصحاب الحق AVS.

١.٢٪ لاشتراكات تأمين العجز AI.

٠.٥٪ لاشتراكات فقدان الكسب APG^(١٣).

اي ما مجموعه ٩.٥٪ على مجموع الدخل المحدد استناداً الى تصاريح الضريبة المباشرة؛ وفيما يتعلق بالاشخاص الذين لا يمارسون اي نشاط مكسب،

التكميلية من قبل المقاطعات التي تستلم مساعدات مقابلة من الاتحاد.. وذلك من اجل تكملة المعاش غير الكافي فعلياً والذي لا تريد الدولة الفدرالية تحمل نتائجه مباشرةً.

ورغم تمويل هذه التقديمات من قبل السلطات العامة، وليس عن طريق الاشتراكات فإنها تشكل حقاً وليس اسعافاً... وهي تُمنح للحائزين على الجنسية السويسرية او المقيمين فيها، بصورة مستمرة، مدة خمسة عشر سنة.

كيف يتم تمويل الركن الاول، ركن التأمين الاجتماعي، للفروع APG-AI-AVS.

يهما ان نشير اولاً الى ان دفع الاشتراكات من قبل الاشخاص الذين يمارسون نشاطاً مكسباً^(١١) يتم اعتباراً من الاول من كانون الثاني الذي يلي عامهم السابع عشر؛ اما الاشخاص الذين لا يمارسون اي نشاط مهني فإنهم لا يدفعون الاشتراكات الا اعتباراً من الاول من كانون الثاني الذي يلي عامهم العشرين (المقيمون في سويسرا الذين يعيشون من ثروتهم، والطلاب والعاطلون عن العمل) يتوقف دفع الاشتراك، مبدئياً، اعتباراً من العام ٦٢ مكتملة للنساء والخامسة والستين للرجال..

ان الاشتراكات نسبتها مناصفة بين صاحب العمل والاجير وقيمتها: (بدون حد اقصى للاشتراك).

٨.٤٪ بالنسبة لاشتراك الشيخوخة واصحاب الحق AVS.

١.٢٪ بالنسبة لاشتراك تأمين العجز AI.

٠.٥٪ بالنسبة لاشتراك تأمين خسارة الاجر APG.

فانهم لا يعفون، بل يقومون بدفع الاشتراكات، ضمن نظام خاص بهم، وحسب مداخيلهم (١٤).

هذا علماً ان هناك مساهمة في المصاريف الادارية التي يتكبدها صندوق المقاصة AVS ، تُزاد على الاشتراكات، وهي على عاتق اصحاب العمل، المستقلين، والاشخاص الذين لا يمارسون اي نشاط مهني.

اضافة الى الاشتراكات المذكورة اعلاه، فان الدولة تساهم في التمويل، فتسد ٢٠٪ من المعاشات (١٥)؛ والمعاشات الاجتماعية، التي كانت سابقاً مقومة حسب الاسعار، اصبحت منذ العام ١٩٨٠ تُقوّم كل سنتين، او عندما يزداد المؤشر العام بنسبة تزيد عن ٨٪ وذلك حسب المعدل الحسابي Moyenne arithmétique لمؤشر الاجور ومؤشر اسعار الاستهلاك معاً.

يهما ان نشير، اخيراً، في هذا الاطار بأنه لا يوجد حد اقصى للاشتراكات، والمرأة المتاهلة غير العاملة لا تسدد اية اشتراكات (١٦)، والتمويل يتم عن طريق نظام التوزيع، اي ان الموارد المستلمة (اشتراكات، مساعدات، فوائد...) تُستعمل مباشرة في تمويل المصاريف (المعاشات وباقي التقديرات)، وذلك على اساس موازنة وسطية تنظم لمدة عشر سنوات، وعن طريق انشاء صناديق مقاصة: (يدقق المجلس الفدرالي، دورياً، في التوازن المالي للتأمين، ويخضع، نتيجة لهذا التدقيق، لتقييم اللجنة الفدرالية لتأمين الشيخوخة والعجز والوفاء... ولللمجلس اقتراح تعديل القانون لاعادة التوازن عند الحاجة).

ثانياً: اما الركن الثاني.

وهو يستند الى انظمة معاش المؤسسات الالزامية les régimes des entreprises منذ العام ١٩٨٥ تطبيقاً لقانون ١٩٧٢، ويتألف من برنامج الزامي

للمؤسسات، تُمنح في اطاره معاشات تكميلية للوصول الى نسبة افضل من الكسب السابق للخطر الاجتماعي، وهو، بذلك، يسمح للاشخاص المسنين، والعاجزين، والمعالين بعد وفاة المضمون، بالبقاء، بشكل مناسب، على مستوى الحياة السابقة... مع الملاحظة هنا بأن نص عام ١٩٨٥ الذي اعطى المفعول لتصويت الشعب عام ١٩٧٢، لم يُدخل جديداً الا بالنسبة للمؤسسات الصغيرة التي تلجأ عادة الى شركات التأمين التجارية لتأمين التزاماتها، بينما المؤسسات الوسطى والكبيرة فانها كانت، منذ زمن بعيد، تؤمن لاجرائها مثل هذه الضمانة.

ويتم تمويل تقديرات هذا الركن بواسطة اشتراكات اصحاب العمل واجرائهم دون اي تدخل او مساهمة من قبل الدولة، وذلك حسب نظام الرسملة، حيث تصدر المعاشات عن رأسمال يتجمع طوال مدة النشاط المأجور، وتتراوح نسبة الاشتراكات بين ٧٪ و ١٨٪ حسب قيمة الاجر السنوي، السن او الجنس؛ من اجل تأمين انظمة المعاشات المهنية)، على اصحاب العمل إما انشاء كيان خاص مستقل لها (غالباً على شكل مؤسسات، او تسليم التأمين وادارته لمؤسسات مالية (شركات تأمين، مصارف تجارية مثلاً...).

ان هذه الانظمة، بأخذها بالاجر الاخير، تعزز وضع ذوي الرواتب العليا على حساب ذوي الاجور المتباطئة في ارتفاعها، وتقوي مركز المستثمرين في المؤسسة خلافاً للذين تضطروهم ظروفهم لترك العمل مبكراً.

ثالثاً: الركن الثالث لنظام المعاشات السويسري.

وهو يتكون من الادخار الاختياري الذي يأخذ شكل ودائع مصرفية dépôts bancaires، وثائق تأمين polices d'assurance، وبعض الاموال النقدية او الحقيقية مثل السكن وغيرها؛ وتظهر اهمية هذا النظام، بصورة خاصة، بالنسبة

لتقاعد الاشخاص من العمال المستقلين او الذين لا تشملهم انظمة المؤسسات..

ان اشتراكات هذا الركن الاختياري، كاشتراكات الانظمة الالزامية للمؤسسات، يمكن حسمها من الضريبة.

اضواء على صندوق المقاصة لتأمين الشيخوخة واصحاب الحق
fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et
survivants.

بما ان تمويل تأمين الشيخوخة واصحاب الحق مستند الى نظام توزيع المصاريف système de repartition des dépenses، مع وجود مال للاحتياط fonds des réserve ، أنشئ صندوق مقاصة خُوّل ادارة الاحتياطات المتراكمة... ومن اجل تشكيل الرأسمال هذا (الاحتياطي)، فان كل موارد تأمين الشيخوخة واصحاب الحق، بما فيها المساهمات العامة، تقيّد في الحساب الدائن sont créditées ، بينما تقيّد كل المصاريف في الحساب المدين sont débitées من صندوق المقاصة، بالمقابل، فان تأمين العجز، كونه ممولاً بنظام التوزيع الصافي، فان المال العائد له في صندوق المقاصة للشيخوخة واصحاب الحق، غايةً فقط، إمتصاص التقلبات السنوية للنتائج الحسابية.

إن اموال (الاصول) صندوق المقاصة (les actifs) لتأمين الشيخوخة واصحاب الحق، يصار الى توظيفها استناداً لقواعد تؤمّن سلامة التوظيفات، وبشكل يؤمّن الفائدة المناسبة (ملاحظة: تشكل هذه التوظيفات حوالي عشر الاشتراكات التي تمت جبايتها اي حوالي نصف بالمئة من مجموع الاجور الخاضعة للاشتراكات).

الحدود الدنيا والعليا للاحتياطي.

لا يكون صندوق المقاصة فعلاً الا اذا لم تقلّ موجوداته عن حدود مرسومة؛ علماً ان القانون يعين لهذا الاحتياطي حداً اقصى (خُمس المصاريف السنوية)...

ان المراقبة الدورية للوضع المالي للتأمين تسمح اما بتخفيض مساهمات الدولة وزيادة التقديمت، او إعادة النظر في نسبة الاشتراكات.

تقديمت تأمين الشيخوخة واصحاب الحق.

ملاحظة: ان جباية الاشتراكات ودفع التقديمت لتأمين الـ APG/AI/ AVS يعود كل منها الى صناديق المقاصة المنشأة من قبل الجمعيات (Associations)، المقاطعات (cantons) والاتحاد (confédération)، وعلى المكتب الفدرالي للتأمينات الاجتماعية (١٧). l'office fédéral des ass. soc. (OFAS) ان يمارس مراقبة surveillance تطبيق تشريع الـ APG/AI/ AVS.

اولاً: المعاشات العادية: rentes ordinaires de vieillesse
et de survivants.

- للرعايا السويسريين، والمعاليين من بعدهم، الحق في المعاشات العادية rentes ordinaires في حال تسديدهم الاشتراكات لتأمين المعاشات السويسري ass. pensions suisse خلال سنة على الاقل (١٨) ... ويمنح المعاش الكامل للمضمون (وللمعاليين عند الاقتضاء) الذي يكون ، عند وقوع الخطر الاجتماعي (سن او وفاة) ، قد سدد فترة كاملة من الاشتراكات بالنسبة لفترة فئة السن التابع لها.. وإلا يصار الى منح المعاش الجزئي rente partielle.

معاشات وتقديرات اصحاب الحق بعد وفاة المُعال rentes et prestations de survivants

- **للزوجة**، التي لم تبلغ ٦٢ عاماً، ولها ولد او اكثر (من دمها او متبني) على عاتقها، الحق بمعاش الارملة (يعتبر الاولاد المتبنون، واللقطاء كالأولاد الشرعيين)؛ وكذلك الزوجة بدون اولاد، التي بلغت ٤٥ عاماً عند وفاة الزوج، الحق بمعاش الارملة شرط وجود فترة زواج لا تقل عن خمس سنوات. (قيمة معاش الارملة ٨٠٪ من معاش الشيخوخة البسيط العائد لمعدل الدخل السنوي المعتمد)..

ينتهي الحق بمعاش الارملة عند اعادة الزواج، بالحصول على الحق بالمعاش البسيط للشيخوخة، بوفاة الارملة، او عند توفر حق الارملة بمعاش العجز.

ملاحظة: للارملة التي لا يحق لها التذرع بمعاش الارملة، الحق بتعويض وحيد allocation unique (يتراوح بين ضعفي، وخمسة اضعاف القيمة السنوية لمعاش الارملة، حسب سن الارملة ومدة الزواج).

- **للأولاد**، عند وفاة الاب او الام الحق بمعاش اليتيم البسيط rente d'orphelin simple ويعطى هذا الحق، كذلك، للأولاد الطبيعيين، المتبنين، واللقطاء... (شرط الاعالة). قيمة معاش اليتيم البسيط ٤٠٪ من معاش الشيخوخة البسيط الموازي لمعدل الدخل السنوي المعتمد.

ملاحظة: عند وفاة الام والاب، يُمنح المعاش المزدوج لليتيم (٦٠٪ من المعاش البسيط للشيخوخة).

يتوقف الحق بمعاش الايتام باكتمال ١٨ عاماً، بزواج اليتيم او وفاته، ويستمر لغاية ٢٥ عاماً مكتملة، عند اكمال التدريب او الدراسة، او عند استحقاق معاش العجز.

- **للأجانب**، وأصحاب الحق من بعدهم، الحق بالمعاشات العادية طالما يحتفظون بمحل اقامتهم في سويسرا وشرط تسديد عشر سنوات كاملة على الاقل (مع التحفظ لاحكام الاتفاقيات الدولية)، وإلا يصار الى تسديد الاشتراكات المدفوعة فقط.

١- معاشات الشيخوخة.

المعاش البسيط: مبدئياً، يُمنح المعاش البسيط للشيخوخة rente simple de vieillesse للمرأة البالغة ٦٢ عاماً (١٩) مكتملة، وللرجل البالغ ٦٥ عاماً كاملة، في حال عدم توفر الحق بالمعاش المزدوج (rente de vieillesse pour couple). وينتهي الحق بالمعاش البسيط بوفاة المستفيد منه او بفتح الحق بمعاش الشيخوخة المزدوج.

معاش الشيخوخة المزدوج: حسب المفاهيم العامة للقانون السويسري فان العائلة le ménage (رجل وامرأة متزوجان) تشكل وحدة قانونية.. هذا المفهوم لوحدة الزوجين أُعيد تبنيته في تأمين الشيخوخة والوفاء، وهو يترجم بمنح معاش الشيخوخة للزوجين للرجال المتزوجين الذين اتموا عامهم الخامس والستين، وتبلغ زوجاتهم ٦٢ عاماً على الاقل او عاجزة بنسبة ٥٠٪ على الاقل... ويُمثل معاش الزوجين ١٥٠٪ من المعاش البسيط للشيخوخة الموازي لمعدل الدخل السنوي المحدد (مع احكام الانتقالية) ... وهو يحدد على اساس معدل الدخل السنوي المعتمد لمعاش العجز البسيط العائد للزوج، ويضاف اليه عند الاقتضاء المداخل المحددة لزوجته.. وينتهي المعاش المزدوج في حال وفاة احد الزوجين، او الطلاق، او العجز.

حساب المعاشات: (AVS)(٢٠).

بناحية عامة، لا يمكن حساب معاش الشيخوخة والوفاء إلا بعد وقوع الحدث المؤمن عليه (السنن او الوفاة).. اي، فقط، عندما تعرف اسس حساب المعاش بشكل صحيح.

المعاش العادي *rente ordinaire* : (يتراوح بين ٢٠٪ و ٤٠٪).

- يُمنح المعاش العادي للمؤمن عليهم الذين سددوا الاشتراكات خلال سنة كاملة على الاقل (وكذلك لاصحاب الحق بعد وفاة المعيل).

تُحسب قيمة المعاش العادي على اساس المدة المتممة من الاشتراكات. من جهة، ومعدل الدخل السنوي المحدد (المعتمد: *Déterminant*) .. ان اساس حساب هذا المعاش *bases de calcul* هي، اذن، التالية:

● المداخل المسجلة في الحسابات الفردية للمؤمن عليه، والتي سدد الاشتراكات على اساسها (٢١) (بالنسبة للاشخاص دون نشاط مهني، تحول الاشتراكات المدفوعة لصالح الـ AVS الى مداخل).

● مدة الاشتراكات التي تتطابق مع المداخل.

ملاحظة: ان شهادة التأمين، لكل مؤمن عليه، تحدد اسماء صناديق المقاصة التي أمسكت حساباً فردياً منظماً لحساب المضمون.. وفي حالات المعاش، فان صندوق المقاصة AVS المختص يطلب، بمساعدة المركز الرئيسي للمقاصة *la centrale de compensation* ، تجميع كل الحسابات الفردية للمضمون.. وعندها فقط يملك صندوق المقاصة القواعد الاساسية للحساب* .

- تُمنح المعاشات العادية على شكل:

● **معاشات كاملة، وتُعطى للمضمون الذي له فترة اشتراكات كاملة، وكذلك الأرامل والأيتام (وتُعتبر الفترة كاملة عندما يسد المضمون الاشتراكات منذ عام ١٩٤٨ او منذ بداية كانون الثاني من السنة التي تلي إتمام سنته العشرين، ولغاية تشوئ حقه بالمعاش، خلال نفس عدد السنوات للمضمونين من فئة عمره)(٢٢).**

● **معاشات جزئية، للمضمون الذي له مدة اشتراكات غير كاملة، وكذلك لأرملته ولأولاده.**

من اجل حساب مدة الاشتراكات، تؤخذ بعين الاعتبار الفترات التي انقطع فيها المضمون، مؤقتاً، عن دفع الاشتراكات (مثلاً، بسبب المرض، الاعداد المهني.. الخ..). فالمضمون، خلال هذه الفترات، استمر في الحفاظ على صفته كمضمون، وسدد، كل سنة مدنية، على الاقل الاشتراكات الأدنى.. وفي حساب معاش الشيخوخة للمرأة، تُحسب، كسنوات اشتراك، سنوات الزواج او الترمك التي كانت فيها المرأة مُعفاة من دفع الاشتراكات.

ملاحظة: يصار الى تقويم الاجور والمداخل السنوية المتراكمة استناداً لتطور معدل الاجور والاسعار (٢٣) .. ان مجموع المداخل التي تم حسابها وإعادة تقويمها، يصار الى قسمتها على عدد السنوات والاشهر التي سدد المضمون الاشتراكات خلالها، والنتيجة من هذه العملية تعتبر معدل الدخل السنوي المعتمد.

ثانياً: المعاشات غير العادية *rentes extraordinaires*.

لكل الرعايا السويسريين المقيمين في سويسرا، والذين لا يحق لهم المعاش العادي، او يكون معاشهم العادي اقل من المعاش الغير عادي، الحق في هذا المعاش الاستثنائي (غير العادي).. ولهذا المعاش قيمة محددة شهرياً وبحدّها

الاقصى.

طلب المعاش.

- توزع نماذج طلب المعاش، مجاناً، من قبل صناديق المقاصة ووكالاتها leurs agences .

- يجب ان يقدم الطلب من قبل:

● المضمون الذي سدد الاشتراكات، وكذلك اصحاب الحق من بعده (الى صندوق المقاصة AVS الذي حصل الاشتراكات في آخر مكان عمل فيه المضمون قبل فتح الحق بالمعاش (للمضمون، طلب عنوان صندوق المقاصة من صاحب عمله).

● المضمون الذي لم يسدد الاشتراكات (الى صناديق مقاصة المقاطعات AVS او الى وكالاتها).

ملاحظة: اعادة النظر لتأمين الشيخوخة واصحاب الحق.

دخلت اول مرحلة في اعادة النظر في ١/١/١٩٩٣، فقد أُدخل القرار الفدرالي arrêté تاريخ ١٩/٦/١٩٩٢ (المتعلق بتطوير تقديرات تأمين الشيخوخة واصحاب الحق AVS وتأمين العجز AI والتمويل الخاص بها). عدة تغييرات في ال AVS وال AI: فهناك صيغة جديدة لحساب المعاش البسيط rente simple والتعويض للعجز المتوسط، ومعاش الزوجين rente de couple، واعتباراً من ١/١/١٩٩٤ هناك منح سنوية bonifications annuelles للمهام الدراسية ستطبق في حساب المعاش البسيط للنساء المطلقات.

فالنساء المطلقات الحائزات على معاش شيخوخة يستطعن، عن كل سنة

مارسن فيها السلطة العائلية على ولد اقل من ١٦ عاماً، او تحملن مسؤولية حراسة هكذا ولد، ان يستفدن من منحة bonification موازية لثلاثة اضعاف القيمة السنوية للحد الأدنى لمعاش الشيخوخة. ان هذه المنحة او المكافاة التي تؤدي الى ارتفاع في متوسط المدخول السنوي لا تُمنح الا اذا تم حساب المعاش على اساس مداخيل المرأة نفسها.

وبما ان اعادة النظر العاشرة في ال AVS لن تُنفذ الا منذ ١/١/١٩٩٧ فقد قررت الغرف في ٧/١٠/١٩٩٤ التمديد للقرار ١٩/٦/١٩٩٢ لغاية ١٩٩٦ ضمناً. ان القانون الجديد (الذي يستهدف تحقيق المساواة في المداخيل والتعامل بين النساء والرجال في تأمين الشيخوخة واصحاب الحق، وملاءمة بنية هذا التأمين مع الحقيقة الاجتماعية العائلية والدمغرافية التي حصلت في السنوات العشر الاخيرة) جسّد الانتقال من النظام الحالي لمعاش الزوجين rente de couple الى نظام المعاش الفردي، لذلك ادخل نموذج قسمة المداخيل العائدة للزوجين مع ادخال المكافآت للمهام الدراسية bonifications pour taches éducatives.

وقد أُدخل القانون الجديد معاش الارامل للرجال المتزوجين الذين لهم ولد او اكثر اقل من ١٨ عاماً عند وفاة زوجتهم، وقد نص القانون المذكور على رفع تدريجي لحق المرأة في معاش الشيخوخة من ٦٢ الى ٦٤ عاماً. (قانون ١٠/١٩٩٤ المنفذ اعتباراً من ١/١/١٩٩٧: AISS: Tendances enss. 8/95 p/19).

الفصل الثامن

اوضاع انظمة المعاشات في الدول النامية(١) - مع الإشارة الى بعض الدول المتقدمة

تمهيد:

تتميز دول العالم الثالث، عامةً، بخاصية مشتركة: انخفاض مستوى نمو الضمان الاجتماعي قياساً على الدول الصناعية: فحماية المسنين، والعجزة واصحاب الحق بعد وفاة المعيل كذلك، كانت تتم، منذ آلاف السنين، عن طريق التضامن العائلي والمساعدة التلقائية *l'aide spontanée* .. في هذا الاطار؛ وعندما ابتدأ العمل المدني *l'emploi urbain* وضعفت الروابط التقليدية العائلية، كان لا بد من بروز انظمة اكثر رسوخاً، تركز على العقد الاجتماعي الطويل المدى، الذي يحل مكان الروابط الاجتماعية العائلية؛ احد اطراف هذا العقد هم السكان المنتجون، والطرف الآخر الاشخاص المسنون.

في بداية القرن العشرين، برزت الانظمة التأسيسية الكبيرة لحماية الاشخاص المسنين والعجزة، في الدول الصناعية، بتأثير من النظام الذي طالعنا به بسمارك(٢) .. ثم منذ منتصف القرن، تطورت هذه الانظمة نحو المفهوم الموسع

بموجب سندات الخزينة bons du trésor.

يوجد نظامان منتشران في دول العالم الثالث: اتخذت غالبية هذه الدول نموذج modèle التأمينات الاجتماعية ذات التقديمات المحددة.. بينما تبني البعض الآخر الصندوق الوطني للتعاون caisse nationale de prévoyance باشتراكات محددة؛ وهناك صورة أخرى une variante عن هذا النموذج الاخير، هو نظام الادخار الالزامي الذي يعطي تقاعداً لمدى الحياة؛ هذا اضافة الى الانظمة الخاصة التكميلية وانظمة المعاشات في الوظيفة العامة.

المطلب الاول: نموذج للتأمينات الاجتماعية: le modèle des assurances sociales .

في هذا النظام، ان نسبة الاشتراكات تحدد قياساً على المداخل التي قد تكون ذات حد اقصى، وكذلك ترتبط التقديمات، عادةً، بالمداخل السابقة، وبمدة دفع الاشتراكات، وتُعطى بشكل دفعات دورية خلال فترة الخطر كلها؛ والاشخاص الذين لا يسدون الا فترة قصيرة يصار الى مساعدتهم، استناداً الى صيغة حساب اكثر مناسبةً، او بفضل وجود نسبة دنيا من المعاش. وتطبق هذه الامتيازات، خاصةً، للاشخاص المصابين بعجز، او في حالات الوفاة المبكرة، او للاشخاص الذين ينتسبون للنظام في سن متقدمة، ويتقاسم مصاريف النظام، عامةً، الاجراء واصحاب العمل (مع تقديم مساعدة من الدولة في بعض الاحيان).

حسب هذا النظام، لا تُخصَّصُ الاشتراكات في حسابات فردية.. والحق بالاستفادة من التقديمات هو لاحق لتسديد الاشتراكات، دون ان تكون هناك بالضرورة، مساواة بين قيمة الاشتراكات وقيمة التقديمات الخاصة بكل منتسب؛ ذلك ان هذا النظام يفترض، ضمناً، المقاصة في الاعباء، والمشاركة في الموارد (اي

للضمان الاجتماعي المذكور من قبل بيفردج^(٣).. حيث اضحت اليوم قريبةً من الشمولية. (لكل فرد الحق في الحماية الاجتماعية مهما كانت مدة الاشتراك او العمل، وتُمنح التقديمات استناداً للحاجة اكثر من الحقوق المكتسبة).

خلافاً لذلك، ما عدا بعض الاستثناءات، فان الانظمة العامة للضمان والتأمين الاجتماعي في العالم الثالث هي حديثة، لم تنشأ إلا بعد الحرب العالمية الثانية، بعد الاستقلال.. وتستثني هذه الانظمة نسبة مهمة من السكان رغم حاجتها للحماية كباقي الفئات؛ وادارة هذه الانظمة لا تخلو من العيوب، وتقتصر عن التقديمات مع محدودية ميدان التطبيق.. وذلك رغم النصوص الدولية (الاعلان العالمي لحقوق الانسان سنة ١٩٤٨، مبادئ اعلان فيلادلفيا سنة ١٩٤٤، ومنظمة العمل الدولية التي تخطت المبادئ لتصل الى الاتفاقيات والتوصيات التي تُعدُّ حافزاً stimulant واطاراً ضرورياً لإنشاء وتوسيع تلك الانظمة^(٤)).

● المبحث الاول: هيكلية انظمة المعاشات.

ان قاعدة الحماية تجاه مخاطر الشيخوخة والعجز والوفاة، هي، بالضرورة، نظام عام. وان الاحكام التي تنظمها مذكورة في قانون او انظمة للتطبيق، فهي تنص، بناحية خاصة، على حقوق وموجبات الاشخاص والمؤسسات المعنية بالنظام، وكذلك نسبة الاشتراكات التي ينبغي استيفاءها، والتقديمات المتوجب منحها.

ان النظام العام هو الزامي للفئات الخاضعة.. تتم ادارته من قبل الدولة، او بمؤسسة مستقلة ذات طابع عام، تقوم السلطات العامة بمراقبتها بواسطة مجلس ادارة يمثل في داخله ممثلون عن الاشخاص والمؤسسات صاحبة العلاقة؛ وتضمن الحكومة ملاءة النظام.. بصورة ضمنية او صريحة في نص التشريع؛ ونظراً للدور السائد الذي تمارسه الدولة في تنظيم والية تنفيذ النظام، توظف الفوائض المالية

التوزيع) ضمن جيل معين.. ويمكن توسيع هذا المبدأ بشكل يضم عنصر إعادة التوزيع بين عدة اجيال(٥).

عملياً، تتبع غالبية دول العالم الثالث نموذج الرسملة الجزئية - la capitalisation partielle؛ وكل طريقة مستندة الى الرسملة تؤدي، ضرورةً، الى توفير احتياطي مالي، يسمح، عند استثماره، بإحداث مداخيل تُضخم حجم الاشتراكات المجمعة.

هناك طريقة مختلفة عن الرسملة الجزئية هي طريقة العلاوة المقسطة système des primes échelonnées التي تسمح بتجميع اموال احتياطية غير متناقصة.. هنا يحدد الاشتراك الحالي بنسبة اكبر من النسبة المحددة في نظام التوزيع régime de répartition.

ففي نظام للمعاش مُنشأ حديثاً، تبدأ التقديرات، كجزء من المداخيل المؤمنة، في مستوى ضعيف نسبياً، لترتفع تدريجياً ليصل النظام الى الثبات خلال عدة عقود، وكذلك الامر فيما يتعلق بالاشتراكات. (هذا في نظام التوزيع).

وعلى انظمة التأمينات الاجتماعية ان تكون محط تقييم اكتوبري خلال فترات (بين ثلاث وخمس سنوات) للتمكن من اقتراح التسويات les ajustements الملائمة في نسبة الاشتراكات.

المطلب الثاني: نموذج الصندوق الوطني للاحتياط للطوارئ(٦) le modèle de la caisse nationale de prévoyance.

هذا النظام هو نظام اشتراكات محددة، وتقديرات ناتجة عن قيمة الاشتراكات المتراكمة والفوائد المقابلة.. تحسب الاشتراكات، بصورة مستقلة، لكل مضمون؛ وتُدرج المبالغ المجمعة، وكذلك الفوائد التي تتأتى عنها، في حساب

افرادي.. ويسدد رصيد الحساب، كقيمة اجمالية، للمضمون، او عند الاقتضاء، الى ورثته (في حال وقوع الشيخوخة، العجز او الوفاة)؛ وللمضمون ان يختار تحويل هذه القيمة الى معاش مدى الحياة.

عادةً، يتقاسم الاشتراكات كل من صاحب العمل والاجير، ولا توجد اية مساعدة من الدولة. علماً ان انظمة الرسملة الاجمالية (cap. intégrale) تؤدي الى تجميع احتياطات ملموسة.

تسمح بعض انظمة الاحتياط للطوارئ بالتقاعد المبكر retraite anticipée، او تمنح سلفات على رصيد الحسابات، وذلك لغايات خاصة، كإكتساب منزل، او تمويل دراسات ولد، او دفع اقساط تأمين.

ان النظام الالزامي لإدخار المعاش مدى الحياة Épargne-rente viagère. هو نسخة معدلة من الصندوق الوطني للادخار.. فالمبالغ المتراكمة على الحساب الفردي تحوّل، حكماً، الى معاش مُفهرس rente indexée لا يمكن ان يكون اقل من حد ادنى معين؛ وتُمنح تقديرات العجز والوفاة في اطار انظمة تأمينات خاصة. (في الحالة الخاصة في تشيلي، تسدد الاشتراكات من قبل الاجراء فقط.. إنما تضمن الدولة للاجراء حداً معيناً من المعاش. ومع اننا بصدد نظام شرعي، فالادارة هي لهيئات خاصة برعاية الدولة التي تمنحها بعض الضمانات؛ وكذلك تكفل الدولة الموجبات الناتجة عن العمل السابق للانتساب).

المقارنة بين النموذجين.

من الناحية الاجتماعية: يقدم نموذج التأمينات الاجتماعية منافع مهمة قياساً على نموذج صندوق الاحتياط والطوارئ.. ورغم ان هذا الاخير قد يؤمن

بعض الامتيازات الاقتصادية إنما، كما سنرى فيما بعد، فانه لا يتناسب مع بعض الالتزامات الاساسية لمنظمة العمل الدولية، وإن حاول نموذج التقاعد الذي يُعطي معاشاً مدى الحياة تصحيح بعض نواقص الصندوق الوطني للاحتياط والطوارئ، فإنه يضع عراقيل أخرى.

يحقق نموذج التأمينات الاجتماعية المزايا التالية:

- دفع تقديرات دورية تؤمن الحماية طيلة فترة الخطر الاجتماعي.
- بفضل المقاصة في الاعباء والاشتراكات في الموارد، يمنح تقديرات تُناسب الحاجات الاجتماعية للمستفيدين أكثر من تناسبها مع الاشتراكات الفردية.
- يحمي المضمونين تجاه المخاطر المرتبطة بالتضخم والتوظيف.
- يمنح اختيار الطرق الاكتوارية في التمويل الآلية الى التلاؤم مع الاوضاع والمتطلبات الوطنية.

بينما هناك من ينتقد هذا النموذج للاعتبارات التالية:

- مع المشاركة Mise en commun في الموارد تتضاءل قوة العلاقة مع النظام القائم لان الاشتراكات لا تحوّل الى حسابات فردية.
- وبما ان العلاقة بين التقديرات الفردية والاشتراكات المنوحة ليست متناسبة، نلاحظ ميلاً من قبل المضمونين للتهرب من موجب الاشتراك، او عدم التصريح عن مجموع المداخل الخاضعة للاشتراكات.
- اضافة على ذلك، فان الالتزامات التي تأخذها الدولة على عاتقها هي مهمة وقد تؤثر انظمة التوزيع على الادخار الوطني الاجمالي.

بينما تتلخص مزايا النظام الوطني للاحتياط بشفافية ووضوح كبيرين، التزام ضئيل من قبل السلطات العامة، والتأثير الايجابي على الادخار الوطني.

انما، في الواقع، يبدو هذا النظام، بالمقابل مُثقلًا بمساوئ عديدة، فهو يمنح مبلغاً كراسمال يمكن ان يُصرف بدون دراية ويُغرق المضمون في الفقر وهو في نهاية ايامه؛ عوضاً عن ان منح القيمة كراسمال لا يتناسب مع احكام اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي لا تتوجه الا الى الدفعات الدورية؛ وكذلك فالتقديرات لا تأخذ بعين الاعتبار الحاجات الاجتماعية للمستفيدين (فالمضمون عليه تحمل مخاطر التضخم والاستثمار)، ونسبة الاشتراكات يجب ان توضع بمستوى مرتفع نسبياً منذ البداية لتأمين التقديرات الكافية.. وقد تصل نسبة الاحتياطي حداً كبيراً يفوق قدرة استيعاب الاقتصاد؛ وكذلك، فان التقاعد المبكر، الذي يُسمح به غالباً، يمكن ان يؤدي الى إضعاف الحماية تجاه المخاطر الطويلة الامد.

ومع ان الخطة الالزامية للتقاعد المبنية على الادخار والتي تعطي معاشاً مدى الحياة *rente viagère* تشكل تطوراً قياساً على نموذج صندوق الاحتياط (لأنها تمنح معاشاً بدلاً من القيمة المقطوعة، وتربط التقديرات بالحاجات الاجتماعية للمضمون عن طريق منح الحد الأدنى للمعاش *pension minimale*، ووضع المضمون، جزئياً، بمنأى عن المخاطر المرتبطة بالتضخم والاستثمار)، الا انها لا تضمن نسبة الحلول محل الدخل (المعاش كنسبة من الدخل الاخير)، وتثقل تعهدات السلطات العامة... استناداً لذلك، تتوجه دول عديدة للتخلي عن صندوق الاحتياط لتحويله الى نظام تأمين تقاعدي (سريلانكا، نيجيريا، تانزانيا مثلاً) وإن بخطى بطيئة.

المطلب الثالث: نموذج النظام الخاص للمعاشات: le modèle du système privé de pensions

تأتي الانظمة الخاصة للمعاشات، عادةً، تُضاف الى الانظمة العامة وتمنح تقديرات تكميلية. قد تكون هذه الانظمة الخاصة، احياناً، كصيغة بديلة (إذ يستطيع المنتسبون اليها الاختيار وعدم الانتساب للنظام العام).

قد تركز الانظمة الخاصة اما الى التقديرات المحددة، او الى الاشتراكات المحددة.. وان تأثيراتها مماثلة، على الاجمال، لتأثيرات نموذج التأمينات الاجتماعية او نموذج الصندوق الوطني للاحتياط.. وقد يتأثر تحرك اليد العاملة سلباً نتيجة نصوص متعلقة بمدى التدرج (stage) وحرية الانتقال التي تقترض فترة طويلة من الانتساب قبل فتح الحق بالتقديرات، او تقلص الحقوق المكتسبة عند استبدال العمل.

نلاحظ، عامةً، بأن الانظمة الخاصة مُرسّمة.. وبينما يتبين ان الرسملة الكاملة للانظمة ذات الاشتراكات المعيّنة هي عمل سهل نسبياً، يتضح ان الانظمة ذات التقديرات المحددة تتطلب تقديرات اکتوارية حول الموجبات المستقبلية، والحقوق المكتسبة وتعرض للشك.

ان الاموال الاحتياطية المتراكمة تخلق امكانيات جديدة للاستثمار، وتعزز وتسهّل تطوير السوق الوطني للرساميل.. علماً ان الصناديق الخاصة لا تضمن السلامة تجاه التضخم ما لم تضمن الدولة ذلك.

ان انشاء نظام خاص للمعاشات عائد لاصحاب العمل، الاجراء، او للثنتين معاً.. وتجلب هذه الانظمة الايدي العاملة، وتساعد على استقرارها في المؤسسة، نسبياً، وغالباً ما يُدرج ذلك في عقد العمل.. إلا ان هذه الانظمة لا تزال غير متطورة

بشكل ملحوظ في دول العالم الثالث.

المطلب الرابع: انظمة المعاشات في الوظيفة العامة: les régimes des pensions de la fonction publique

يستفيد موظفو دول العالم الثالث، عادةً، من انظمة خاصة للتقاعد.. وتشكل جزءاً كامناً في نظامهم.. وتمول هذه الانظمة، عامةً، عن طريق التوزيع، بواسطة موازنة الدولة، وقد يُقطع، احياناً، جزءٌ من الراتب كمساهمة من الموظف، لتغطية كافة التقديرات جزئياً.

بناحية عامة، يُعفى الموظفون من الاشتراك في النظام العام للضمان الاجتماعي؛ بينما نرى بعض فئات من العاملين في الادارة les agents de l'administration تخضع، احياناً، للنظام العام.

● المبحث الثاني: معاشات التقاعد: تجارب من الدول النامية: (٧) مقارنة مع بعض الدول المتقدمة).

المطلب الاول: اساس وتطور الانظمة العامة régimes publics

مع فروقات فيما بينها، فان غالبية البلدان النامية انشأت انظمة للحماية تجاه المخاطر البعيدة الامد التي يشكل النظام العام فيها العنصر الاساسي.

كانت اميركا اللاتينية الاولى التي وضعت مثل هذه الانظمة، والبعض منها انشيء منذ العقد الثاني من هذا القرن (الارجنتين، البرازيل، كوبا، الاوروغواي)؛ بينما لم تبدأ الحماية الاجتماعية في آسيا وافريقيا الا بعد الحرب العالمية الثانية بعد استقلال بعض الدول.

نقلت غالبية دول العالم الثالث نظامها العام عن نموذج التأمينات

المطلب الثالث: الأجر المعتمد لحساب المعاشات.

نتيجة تطور الحالة الصحية، وإطالة عمر المسنين، وتقليص عدد المنتجين، وانعكاس كل ذلك على التوازن المالي لبعض الانظمة الاجتماعية، من المستحسن ألا يُبنى المعاش على اساس راتب الشهر الاخير السابق للاستحقاق، وانما على اساس متوسط اجور السنة الاخيرة او الخمس سنوات الاخيرة، هذا مع تحفظنا لضرورة تقويم الاجور بشكل لا يسمح بالتباعد الكبير بين الاجور او الاشهر او السنوات السابقة.

وعلى سبيل الاستئناس، ومع قناعتنا بأن لكل بلد ظروفه وواقعه، نشير الى تطوير التطبيق لهذه الناحية في كل من ايطاليا (نتيجة العجز الكبير في نظام المعاشات حيث تبين، في الثمانينات وبداية التسعينات، ان مصاريف المعاشات تطورت من ١ الى ٤.٣ بينما الموارد العائدة من الاشتراكات تطورت من ١ الى ٣.٤.. هذا النقص في الموارد تم تسديده من موازنة الدولة.. وقد بقيت إجراءات المعالجة محدودة، فعدّد مسددي الاشتراكات سيقترّب من عدد مستفيدي المعاشات.. من هنا فكر المسؤولون بتمديد فترة مرجع حساب الأجر المعتمد للمعاشات، يجعل هذا الأجر محسوباً على اساس معدل العشر سنوات الاخيرة بدلاً من الخمس سنوات الاخيرة) والمانيا (حيث توجّهت انظمة المعاشات، في العقدين الاخيرين، نحو التلاؤم مع التطورات الاجتماعية، السكانية، والاقتصادية؛ من هنا فقد تمّ تعديل حساب المعاشات وذلك في القانون تاريخ ١٨/١٢/١٩٨٤ الذي وُضع موضع التنفيذ في بداية عام ١٩٩٢.. وقد سمح القانون الجديد، بناءً على طلب المستفيد، بدفع معاش جزئي يتراوح بين ٢/٢، ٢/١ او الثلث من المعاش الكامل... على ان يُسمح للمستفيد من المعاش من متابعة ممارسة نشاط مهني لقاء اجور لا تتعدى سقفاً محدداً) (١٠).

الاجتماعية، وبعضها (خاصةً التي كانت تحت الادارة البريطانية) تبنّى نموذج صناديق الاحتياط؛ وقد تحول عددٌ من الصناديق الوطنية الى انظمة للتأمينات الاجتماعية (كما في غانا)؛ بينما، بالمقابل، نرى بأن التطور قد سار في اتجاه معاكس في تشيلي، حيث تحوّل النظام الشرعي للتقاعد الى نظام الادخار الالزامي الذي يعطي الحق بمعاش مدى الحياة (ان النظام الجديد للمعاش في تشيلي منذ عام ١٩٨١ هو نظام ادخار تقاعدي الزامي حل محل نظام المعاشات غير المليء الذي كان يعمل حسب التوزيع؛ في اطار هذا النظام، كل الاجراء يسدودون ١٠٪ من مداخيلهم لغاية بلوغهم السن العادية للتقاعد - ٦٥ للرجل و ٦٠ للمرأة).. لا يسدد صاحب العمل أية اشتراكات، فهو يقتطع اشتراكات الاجراء ويحولها للشركات التي تدير الحسابات.. وعند بلوغ التقاعد، على الاجراء اما شراء معاش مدى الحياة لدى شركة تأمين، او الحصول على دفعات على حسابه.. يستند هذا النظام اذن على الاشتراكات المحددة المرتكزة على حسابات الرسملة الفردية وتتعلق المعاشات بالاشتراكات المدفوعة ومردود التوظيف (٨).

المطلب الثاني: ميدان التطبيق.

لا تغطي الانظمة العامة في دول العالم الثالث سوى مجموعة صغيرة من السكان.. فقد اقتصرت الحماية، عند انشاء هذه الانظمة، على السكان الاجراء في المدن (نظراً لأفضلية الحاجة والحماية لهؤلاء، والسهولة التي يمكن فيها إدارة نظامهم).. ويُسْتثنى، مرحلياً وفي البداية عادةً، العاملون لأنفسهم والعاملون الزراعيون (٩).. وهكذا تقتصر الحماية الاجتماعية على الطبقات الاجتماعية المميّزة نسبياً، بينما المحتاجون فعلاً من باقي المواطنين (concitoyens) (défavorisés)، وهم الاكثر عدداً، معرّضون، دون حماية، للمخاطر الاجتماعية، خاصةً في حالات الشيخوخة والعجز والوفاء.

المطلب الرابع: سن التقاعد.

ان سن التقاعد المفترض في الانظمة العامة في الدول النامية يتعين، عامّة، بستين (٦٠) عاماً او اقل، ويُخفّض السن للمرأة (٥٥ عاماً مثلاً)؛ من هنا، مع التحفظ للواقع الذي تعيشه البلاد، من المستحسن توحيد السن بين كل من المرأة والرجل، والعمل على رفع سن الشيخوخة، اذا كان ممكناً وعلى ضوء تطور الاجراءات الصحية والاحصاءات اللازمة، حفاظاً على دعم عدد المنتجين في السوق، ما لم تكن نسبة البطالة تُوجب إجراءً مغايراً؛ وعلى الدول النامية الاستئناس بوضع الدول المتقدمة في هذا الاطار؛ فوضع البطالة في الكثير من الدول الصناعية أدى الى تخفيض سن الاحالة على المعاش.. والتشريع اصبح اكثر مرونة، ونتج عنه تخفيض ملموس للسن النموذجية للمتقاعد؛ فالتقاعد المسبق *retraite anticipée* يستهدف زيادة امكانيات استخدام العاطلين عن العمل من الشبان.. إنما، كما تبين، واقعيّاً، في الدول الصناعية، فان العدد المرتفع للتقاعد المسبق يشكل عبئاً مالياً ثقيلاً جداً بالنسبة للانظمة العامة للتقاعد، مما يؤدي الى زيادة المصاريف وتقليص الاشتراكات.

وكتطبيقات عملية نذكر الحالات التالية ليصار الى الاستئارة بتجاربها مع مراعاة الاوضاع الذاتية وقد حاولت الدول في الامثلة ادناه اتباع ما يتناسب مع ظروفها الموضوعية إن بتخفيض السن او زيادتها او بإتباع اجراءات اخرى:

في بلجيكا: سمح قانون ١٩٨٢ للاجراء من الرجال الحصول على معاش تقاعدي في سن الستين دون تخفيض لقيمة هذا المعاش، شرط ان يستبدل صاحب العمل الاجير المتقاعد بأجير شاب.

في الدانمرك: يُقدّم الحق بمعاشات التقاعد من قبل نظام يمنح تقديرات

شاملة ذات قيمة مقطوعة (Régime nat. des pensions de vieillesse). ومن قبل نظام آخر يمنح تقديرات مرتبطة بالمداخيل (Institut de pensions complémentaires)، علماً ان السن العادية للتقاعد هي نفسها في كلتي التقديرات (٦٧ عاماً للجنسين)^(١١) وهذا ما نراه في السويد ايضاً، انما السن العادية للتقاعد ٦٥ عاماً^(١٢).

في المانيا: هناك إضافات كبيرة في نسبة معاشات التقاعد تُمنح قبل السن العادية (٦٥ عاماً)^(١١).

في فرنسا: ان الميزة العامة الراجحة في فرنسا هي في منح تقديرات التقاعد قبل السن العادية (٦٥ عاماً)؛ إذ قبل عام ١٩٨٣، كانت معاشات التقاعد الممنوحة بين سن ٦٠ و٦٥ تتناقص بنسبة ٥٪ عن كل سنة سابقة للخامسة والستين، أتى قانون ١٩٨٣ فغيّر بشكل واضح هذا الوضع، عندما نصّ على إقتصار منح المعاش الكامل قبل عام ٦٥ على الاجراء الذين سددوا، على الاقل، ٣٧.٥ سنة.. وقد هدف هذا القانون، الذي خفّض السن العادية للتقاعد الى ٦٠ عاماً الانتهاء من الفروقات بين الاجراء، وفتح المجال امام عمل الشباب.

كذلك، فان النظام الفرنسي يمنح إمكانية التقاعد المسبق لريبات العائلة اللواتي يُربّين، على الأقل، ثلاثة اولاد لتقاضي المعاش الكامل (à taux plein) في سن الستين شرط تسديد اشتراكات نشاط مهني مدة ٣٠ عاماً^(١١).

إضافةً على ذلك، فقد أتبع، في فرنسا اجراءات عديدة لتسهيل المرور من الحياة العملية الى التقاعد، وإمكانيات إستعادة النشاط العملي بعد منح المعاش^(١٣)؛

- إن الدستور الفرنسي يضمن حق العمل.. فكل متقاعد له الحق في

الاشتراكات وقيمة الاجور التي سُدَّت الاشتراكات عنها... ولهم، ايضاً، ان يستفيدوا من نظام المؤسسة (Régime d'entre prise (contracting out).

● المبحث الثالث: تطور تطبيق نظام المعاشات في بعض الدول العربية.

نورد فيما يلي بعض اوجه التطور في بعض الدول العربية.

المطلب الاول: المغرب.

أ- في الشيخوخة.

نظام الشيوخوخة والعجز والوفاة هو الزامي (حسب القوانين ١٩٥٩-١٩٧٢ و١٩٨١) ويشمل اجراء الزراعة والغابات، انما منذ اول تموز ١٩٨٨، انشأ الصندوق الوطني للتقاعد والتأمينات CNRA Caisse nationale de retraite et caisse de prévoyance نظام صندوق التعاون والادخار Régime complémentaire de retraite (١٤).

- يتصف هذا النظام بالاختيارية للاجراء في القطاعات العامة والخاصة كافة؛

- ينتسب المضمون الى النظام المذكور بموجب اتفاقية تُعقد بين المؤسسة التي يعمل فيها، ومؤسسة التقاعد والتأمينات.

- يؤمّن هذا النظام تقديرات تكميلية للشيوخوخة والعجز والوفاة، ويُمَوَّل عن طريق اشتراكات المضمونين الذين يحدون وضعهم ضمن شريحة (بين حد ادنى وحد اقصى مقطوع):

استعادة النشاط العملي، انما مع صاحب عمل جديد، فيسدد الاشتراكات مثل باقي الاجراء، انما لن يكون لهذه الاشتراكات اية تأثيرات مستقبلية على التقاعد.

- منذ عام ١٩٧٠، ظهرت عدة صيغ للتقاعد المبكر formules de préretraite مع إيقاف إمكانية الدمج مع النشاط المهني، وذلك لتشجيع المسنين على ترك العمل واستبدالهم بالشبان العاطلين عن العمل.

- هناك صيغة واحدة تسمح بالدمج: التقاعد المبكر والنشاط المأجور؛ فللمضمون البالغ ٥٥ عاماً، على الاقل، ان يعمل بدوام جزئي في حدود قصوى مرسومة.

- تلعب الانظمة التكميلية les régimes complémentaires دوراً هاماً في مجموعة نصوص انظمة التقاعد، وهناك جمعيتان deux associations تجمع كل هذه الانظمة:

أ- احداها لغير المناصب العليا: l'Association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO)

ب - والثانية لاصحاب المناصب والاجور العليا (les cadres) AGIRC. إن هذه الانظمة التكميلية هي إلزامية، وتقديراتها مرتبطة بالاشتراكات المدفوعة.

في انكلترا: رغم ان المعاش الاساسي (pension de base) هو موحد، فإن الاشتراكات، منذ عام ١٩٧٥، هي متناسبة مع المداخيل.

إضافة الى المعاش الاساسي p. de base المذكور اعلاه، للاجراء ان يستفيدوا من معاش يمنحه نظام الدولة (states earnings-related) (SERPS) وهو نظام تقاعدي بمشاركة الاطراف المنتجة، حيث المعاش يتأثر بمدة

- يتألف المعاش من نقاط، وعدد النقاط التي تؤخذ بعين الاعتبار عند حساب التقديرات، يتم الحصول عليها بقسمة قيمة الاشتراكات على القيمة المحددة لاكتساب النقطة.

- إن السن الطبيعية للتقاعد التكميلي هي ٦٠ عاماً، إنما يمكن طلب المعاش المسبق منذ الخامسة والخمسين، أو تأجيل المعاش الى سن ٦٥ عاماً لزيادة قيمة المعاش. علماً أنه عند إنتهاء النشاط المهني قبل سن الرابعة والخمسين، يستطيع المضمون طلب تسديد الاشتراكات التي سددها فقط.

- تحدد قيمة المعاش حسب عدد النقاط المكتسبة مصححة.. على ان يحصل المضمون، اذا كانت نقاطه اقل من ١٠٠ نقطة، على دفعة واحدة تمثل قيمة النقاط المكتسبة.

ب - في العجز (١٤).

لكي يؤخذ العجز من قبل النظام، يتوجب ان يكون نهائياً كاملاً ناتجاً عن مرض او حادث لاحق للانتساب الى النظام (نسبة العجز ٦٧٪ على الاقل).

- عند حصول العجز، وتحققه من قبل النظام، للمضمون ان يطلب اما تسديد الاشتراكات (عند بلوغه اقل من ٤٠ عاماً) او دفع المعاش المسبق (بين ٤٠ والسن المحددة للمعاش).

ج - في الوفاة (١٥).

في حال الوفاة، للايتام حق الاستفادة من معاش جماعي موحد يساوي ٥٠٪ من حقوق المتوفى. ويتوقف هذا الحق عند بلوغ اليتيم ٢١ عاماً.

وعند حصول الوفاة قبل تصفية المعاش يستفيد الزوج الباقي على قيد الحياة

على ٥٠٪ من حقوق المضمون عند وفاته، اما في حال حصول الوفاة بعد تصفية المعاش يحصل الزوج على ٥٠٪ من الحقوق المكتسبة شرط ان يكون الزواج معقوداً قبل سنتين على الأقل من تصفية المعاش.

ملاحظة: ان المعاشات لم تعرف اية نسبة لإعادة التقييم منذ عام ١٩٧٣.. وقد تمت العودة الخجولة الى اعادة تصحيح المعاشات منذ ١/١/١٩٩٢؛ علماً ان نظام الضمان الاجتماعي قد شمل الحرفيين، مع تطور للتمويل (١٥).

المطلب الثاني: اليمن (١٦).

في اطار القانون الذي أقر في ٤/١٠/١٩٩١ خفض عدد سنوات الاشتراك في النظام لاستحقاق المعاش كاملاً الى ٣٥ عاماً (في الماضي ٤٠ عاماً) لتشجيع عمل الشبان.

المطلب الثالث: الجزائر (١٦).

يشمل التشريع العاملين المستقلين مع الاجراء العاديين (قانون ١١/٨٣ لسنة ١٩٨٣ العائد للتأمين الاجتماعي، م/٣ و٤؛ وقانون ١٢/٨٣ المتعلق بالتقاعد م/٤؛ والمرسوم رقم ٣٣/٨٥ لسنة ١٩٨٥ المحدد لائحة العاملين المشابهين للاجراء فيما يختص بالضمان الاجتماعي للاشخاص الذين يمارسون نشاطاً مهنياً غير مأجور؛ وقد تم تقديم معاشات وتعويضات التقاعد، معاشات العجز، ومعاشات طوارئ العمل والامراض المهنية، لأول مرة بالقرار تاريخ ١/٦/١٩٩١؛ ثم بالقرار ١٥/١/١٩٩٢ (قانون ٩١/٦ و٩٢/١). نسبة المعاش هي ٢٠٪ من متوسط العشر سنوات السابقة لسن منح الحق بالمعاش (المرسوم ٩٠/١٤٥٥ تاريخ ١٠/٩/٩٠). ويشمل التشريع كذلك الموظفين، العاملين في المناجم وسكك الحديد وشركات الغاز وعمال البحر، مع وجود نظام خاص للقوى المسلحة.

المطلب الرابع: البحرين (١٦).

اعتباراً من ١٩٨٨/١١/١ يمكن للأشخاص، الذين يفقدون الحق بالخضوع الى نظام الشيخوخة والعجز والوفاء، الانتساب اختيارياً شرط تسديد خمس سنوات اشتراك على الأقل.

المطلب الخامس: الكويت (١٦).

منذ عام ١٩٨٧، شمل نظام المعاشات الكويتيين العاملين في الخارج، وتم تبسيط قواعد دمج الاجر مع معاش التقاعد، وذلك لفتح المجال، امام متقاعدي القطاع العام للعمل في القطاع الخاص.

المطلب السادس: الاردن (١٦).

منذ عام ١٩٨٧، أصبح النظام يُطبَّق في الاردن على المؤسسات التي تستخدم خمس اجراء ام اكثر، وكذلك على الاردنيين العاملين في بعثات دبلوماسية او منظمات دولية، مع اعطاء حق الانتساب الاختياري منذ ٨٧/٦ للعاملين في الخارج.

- بناءً على توصية لجنة مدراء مؤسسة الضمان الاجتماعي المستندة على خسارة القدرة الشرائية للدينار الاردني نتيجة زيادة الاسعار، وعملاً بالمادة ٦٣ من قانون الضمان الاجتماعي (٨٧/٣٠) قرر مجلس الوزراء زيادة الحد الأدنى للمعاش ٣٠٪ (من ٣٠ الى ٤٠ ديناراً منذ ٩٠/٣/١) (١٧).

المطلب السابع: تونس (١٦).

حقق قانون ٢٧ حزيران ١٩٨٨ عدة تغييرات لنظام التقاعد في القطاع العام، وخاصة فيما يتعلق بسن التقاعد.

- حدد القانون المذكور سن التقاعد بالستين عاماً مُغنياً الاحكام السابقة التي حددت سن الخامسة والستين لتقاعد بعض فئات كبار الموظفين، كالقضاة واساتذة الجامعة وكبار الموظفين في الادارة، واصبح من الآن وصاعداً ممكناً حساب سنوات الدراسة اللاحقة للسنة الرابعة بعد البكالوريا من اجل تحديد المعاش، على ان يبقى من الممكن مخالفة هذا النص، وتمديد السن لغاية ٦٥ لبعض الموظفين، وذلك بمرسوم خاص لهذه الناحية.

- إن دمج المعاش مع دخل العمل ممنوع.

- يحق للمرأة المتفرغة لمنزلها وتربي ثلاثة اولاد اقل من عشرين عاماً؛ أو لها ولدٌ مُعاق، ان تطلب، في اي سن، الاستفادة من التقاعد بصورة نسبية شرط توفر مدة تدرَج stage لمدة ١٥ عاماً.

- اجاز القانون التقاعد التلقائي la retraite d'office للحد من البطالة. وهنا يتقاضى المحال على التقاعد التلقائي معاشاً متناسباً مع مدة خدمته مضافاً اليه منحة سنوية لا تتعدى ٢٠٪ من قيمة الراتب المخصص لحساب المعاش.

اضافة على ذلك، فالمرسوم رقم ٩٠/١٤٥٥ تاريخ ١٠ سبتمبر ١٩٩٠، قد اجري تعديلات عديدة للنظام التونسي لمعاشات غير الزراعيين، وذلك في نقاط ثلاثة.

- وعاء او مطرح حساب المعاشات: حيث اصبح مطرح حساب المعاشات مؤلفاً من معدل الاجور الخاضعة للاشتراكات، والتي حصل عليها المضمون خلال العشر سنوات السابقة لسن إعطاء الحق بالمعاش.

- استبدال فترات الاشتراكات: ضمن شروط محددة يُحافظ على الحد الأدنى الضروري للمعاش.

العمل ٧٥٪.

هذا، وقد حدد قانون ٩١/٢٥ تاريخ ١٦/١٠/١٩٩١ التعديلات على المعاش الاساسي المعمول به منذ عام ١٩٨٥، فأصبح لكل رجل عند بلوغه ٦٥ عاماً، وكل امرأة اعتباراً من سن الستين عاماً، الحق بالمعاش الاساسي، ولو كانت له موارد اخرى للعيش (قانون ١٩٩١/٤/٢٠ المعمول به في ١٩٩١/٦) Tendances en s.s.-AISS. 6/92 p/4

● المبحث الثالث: (ملحق).

التطورات الاساسية في انظمة التأمينات والضمانات الاجتماعية في الدول العربية على صعيد الشيخوخة والعجز والوفاة (٢٢).

فيما يتعلق بالاجر المعتمد لحساب المعاشات.

تونس: استناداً للمرسوم رقم ٩٠/١٤٥٥ تاريخ ١٠/٩/١٩٩٠ اصبح مطرح حساب المعاش هو معدل العشر سنوات السابقة لسن فتح الحق بالمعاش وليس خمس سنوات كما كان معمولاً به سابقاً.

فيما يتعلق بوقف التقديمات.

وقف التقديمات عند سجن المضمون.

استناداً لقانون الضمان الاجتماعي في السعودية (رقم م/٢٢ تاريخ ١٣٨٩/٩/٦ هـ ١٩٦٩/١١/١٥م) لا توقف التقديمات في حال الشيخوخة والعجز الا عند تخطي السجن مدة محددة قانوناً (م/٥٠).

- الإبقاء على معاش اصحاب الحق: في حال إعادة زواج الزوج

الباقي على الحياة، وذلك بعد سن الخامسة والخمسين.. وفي حال حصول إعادة الزواج قبل سن ٥٥، فإن المعاش يُطلق فقط، ويعود الى السريان مجدداً بعد الطلاق او وفاة الزوج الجديد (١٨).

- انشاء صندوق التضامن الوطني (١٩). وذلك خارج اطار

مؤسسات الاسعاف الاجتماعي والضمان الاجتماعي (بناءً على القانون ٩٢/١٢٢ المتعلق بقانون الموازنة والمال للعام ١٩٩٣ بتشعب مهام هذا الصندوق وكذلك مصادر تمويله: فهو يتوجه للفئات الاجتماعية الاكثر حرماناً في المناطق الزراعية والمدنية المستثنيتين من نظام الاسعاف والضمان الاجتماعي.. والتمويل ينشأ من الداخل (هيئات المواطنين والمؤسسات والتنظيمات) ومن الدول في الخارج (حيث التضامن الوطني) (٢٠).

- زيادة التكلفة في نظام تقاعد الموظفين: (قانون ٩٤/٦ المنفذ منذ

١٩٤/٧/١): ١٪ على عاتق المضمون و ٢٪ على عاتق صاحب العمل (٢١).

المطلب الثامن: الجماهيرية الليبية.

استناداً للقانون رقم ١٩٩١/١، حصلت تغييرات هامة على صعيد تمويل الضمان الاجتماعي بصورة عامة (سابقاً: ٤٠٪ على الدولة - ٢٥٪ على الاجراء - ٣٥٪ اصحاب العمل: حالياً: وبالنسبة لاجراء الادارة والتعاونيات والمؤسسات العامة، فقد تحددت حصة الدولة بـ ٥٪، وحصة الاجراء ٢٥٪ واصحاب العمل ٧٠٪؛ وفيما يتعلق بالاجراء المستقلين، يدفع المضمون ٩٥٪ من الاشتراكات اضافة الى حصة الدولة: ٥٪، مع الملاحظة بأن الاشخاص العاملين لدى الشركات الاجنبية لا يحصلون على أية مساعدة من الدولة.. فيدفع الاجير ٢٥٪، واصحاب

وقف التقديرات عند مغادرة البلاد.

ان كلاً من مصر والمغرب لا توقف المعاش في هذه الحالة، والجزائر تُعلّق ذلك على إبرام اتفاقية المعاملة بالمثل (قانون ٨٣/١٢) (٢٣).

مدى استمرارية معاش الشيخوخة وامكانية دمجها مع المعاشات الأخرى.

ان غالبية التشريعات العربية تنقص قيمة التقديرات عند الاستشفاء للمؤمنين، وتفرض بعض التشريعات حداً اقصى لمجموع التقديرات عند وجود عدة معاشات، او تُلغى او تُنقص قيمة احدى هذه التقديرات عند تخطيها حداً معيناً، وغالبية التشريعات تسمح باختيار قيمة التقديرات الاعلى، والقليل من الدول العربية او دول العالم الثالث تقبل بالجمع دون حد، انما لا يجوز، مبدئياً، الجمع بين الدخل والعمل، ولا يُطبق هذا المبدأ على الاعمال الطرفية والمؤقتة (المادتان ١٥٤ و ١٥٦ من القانون الليبي - قانون ٨٠/١٣ تاريخ ٨/٥/٨٠، قانون الضمان الاجتماعي).

وفي تونس، استناداً لقانون ٩٠/١٤٥٥ تاريخ ٩٠/٩/١٠، هناك حق بالابقاء على المعاش في حال اعادة الزواج بعد وفاة الزوج المضمون، بينما كان التشريع السابق يُلغي الحق بالمعاش نهائياً في حال اعادة الزواج.. وهكذا، واستناداً للنص الجديد، اصبح للزوج الباقي على قيد الحياة، الحق بالاحتفاظ بالمعاش كاملاً اذا تزوج في عمر لاحق لسن الخامسة والخمسين.. اما اذا حصل الزواج قبل هذه السن يتوقف المعاش فقط ولا يُلغى، فيعود مجدداً عند وفاة الزوج الجديد او الطلاق دون ان يكون هناك حق بالمعاش من الزواج الجديد.

فيما يتعلق بتطور قيمة المعاشات المبنية على الاجر الاساسي.

في مصر: حصل تطورٌ ملموسٌ على المعاشات المبنية على الاجور الاساسية (salaires de base) وذلك اعتباراً من اول تموز ١٩٩٣ (٢٤).

وقد رفعت الحكومة المصرية المعاش الاساسي عشرة في المئة اعتباراً من الاول من تموز ١٩٩٤.. فعلى اثر هذه الزيادة والاضافات السنوية التي حصلت منذ عام ١٩٨٧، التي كانت بين ١٠ و ٢٠٪، اصبح الحد الادنى الشهري المدفوع للمستفيدين لا يقل عن اربعين جنيهاً مصرياً. (قانون ١٩٩٤/٢٠٤ تاريخ ٩٤/٦ المعمول به منذ تموز ١٩٩٤) Tendances en s.s. 1/95 p/1.

فيما يتعلق بالتقاعد المسبق: Régime de retraite anticipée.

في الجزائر: تم إنشاء نظام للتقاعد المسبق ليغطي اجراء القطاعات الاقتصادية التي تمر في الازمة والصعوبات الاقتصادية، ويستفيد من هذا النظام الاجراء الذين يخسرون عملهم نتيجة تخفيض او توقف نشاط صاحب العمل وذلك ضمن الشروط التالية:

- ١- بلوغ الاجير ٥٠ عاماً (٤٥ عاماً للاجيرة) وإكمال عشرين عاماً من العمل (أو الفترات المشابهة) منها عشر سنوات اشتراكات وثلاث سنوات متوالية سابقة لنهاية علاقة العمل، وعدم الاستفادة من أي دخل ناتج عن أي نشاط.
- ٢- على صاحب العمل ان يكون مسدداً كافة الاشتراكات (A jour) وان يسدد مساهمة فتح حق لكل اجير قيمتها ١٣ شهراً من الدخل (اذا كان عدد سنوات الاستباق يقل عن ٥ سنوات) و١٩ شهراً (اذا كان العدد مساوياً او يزيد عن ٨ سنوات).

الفصل التاسع

المشاكل التي تعترض نظام المعاشات

● المبحث الاول: في دول العالم الثالث.

المطلب الاول: عدم اهتمام المسؤولين.

لغاية الوقت الحالي، لا تحوز المسائل المتعلقة بالشيخوخة الاهتمام الاساسي لدى غالبية المسؤولين في دول العالم الثالث.. ويعود ذلك الى اربعة اسباب رئيسية:

اولاً: ان المجتمعات ما قبل الصناعية هي مجتمعات ذات الغالبية الزراعية، حيث ان اوضاع المسنين الاقتصادية والاجتماعية ضعيفة بناحية عامة، قياساً على الاشخاص الاكثر شباباً؛ اذ ان العائلة تجابه الحاجات الخاصة بالشيخوخة، والقسم الكبير من السكان يبقى خارج اطار النشاط الاقتصادي المأجور:

ثانياً: يشكل الاشخاص المسنون في هذه الدول نسبة ضئيلة، نسبياً، من مجموع السكان (نظراً لضعف الحظ بالحياة والنسبة المتصاعدة من السكان).

٢- يحسب معاش التقاعد المسبق كمعاش التقاعد تماماً إنما قيمته تقل ٨٪ عن كل سنة إستباق.. يصار الى إعادة النظر بهذه القيمة كل ١٢ شهراً على ألا تقل عن ٧٥٪ من الاجر الوطني الأدنى المضمون *salaire national minimum garanti (SNMG)*، وتُزاد القيمة بنسبة ١٢.٥٪ من الـ *SNMG* لصالح الزوجة المعالة.

٤- يمول النظام باشتراك قيمته ٨.٥٪ (٠.٥٪ الاجير، ٠.٥٪ صاحب العمل، ٠.٥٪ على عاتق الاعمال الاجتماعية *les œuvres sociales*) (٢٥).

المطلب الثاني: محدودية ميدان التطبيق، عدم مساواة، ونقص في التمويل.

- في السنوات الاخيرة، تعرضت أنظمة التأمين الاجتماعي في العديد من دول العالم الثالث^(١) الى هجمات عنيفة؛ حملت في مجملها على الطريقة التي تعمل بها هذه الانظمة، خاصةً فيما يعود لمشاكل التغطية، والملاحة والعدالة، والعجز المالي والاداري..

ويستمر الجدل، حالياً، وفي اكثرية البلدان، من اجل تحديد مَنْ سيستفيد من الحماية الاجتماعية، والى أي مدى ستتسع هذه الحماية، وكيف سيصار الى توزيعها؟ وكيف سيصار الى تحصينها تجاه التضخم، ومدى تأثيرها على آلية التطور نفسها؟

وما هو دور الشركات التعااضدية التي تعمل حالياً، في بلدان عديدة، تحت إمره (super vision)، او مراقبة وزير دولة او عضو منظم (Organe de régulation)؟

ففي العالم، اليوم، يوجد عددٌ كبير من الشركات التعااضدية^(٢)، وشركات التأمين العاملة حسب مبدأ تعاوضدي، وعدد متعاظم من الهيئات الزراعية التعااضدية.

لقد أظهرت الاستطلاعات في دول العالم الثالث، بان الكثير من هذه الدول تعرف شيخوخةً اسرع مما تشهد في الدول الصناعية، وإن عدد الأشخاص المسنين المحتاجين للدعم الاقتصادي هو كبير جداً اكثر مما تتصوره، في وقت تشهد فيه مشاريع حماية المسنين منازعات عديدة.. أو يشوب تطبيق هذه المشاريع مشاكل كبيرة اهمها يعود الى محدودية ميدان التطبيق، والادارة السيئة، وعدم

الثالث: ان اولويات الحكومات، في موضوع التنمية، تنصب على المصاريف الاستثمارية الآيلة الى تطوير الطاقة الانتاجية le potentiel productif.

رابعاً: يُعتبر الأشخاص المسنون، ولو عن خطأ، كعقبة في طريق النمو لانهم يجابهون التغيير ويشكلون رأسماً بشرياً اقل ملاحة..

وكالغرب الصناعي، فمعاشات التأمين الاجتماعي في الدول النامية، أعقبت معاشات العسكريين والموظفين المدنيين العاملين لدى السلطات العامة، وقد تبنت، اليوم، دول عديدة في العالم الثالث، أنظمة لمعاشات التأمين الاجتماعي متأثرة بعوامل كثيرة، منها ما يعود الى تقليد العالم المتقدم، ومنها ما يستهدف معالجة عدم الاستقرار الاقتصادي المتعاظم المؤثر على المسنين نتيجة التصنيع، وتقلبات الاسواق العالمية.

ان ما يسمى التقاعد "la retraite" يمكن ان يكون حدثاً سعيداً في الحياة، او، على العكس، فترة يجب تهيئها.. وهذا يعود، غالباً، الى درجة الحرية التي يختار، خلالها، المضمون، تاريخ الإحالة على التقاعد... كما يعود الى وضعه الاقتصادي خلال فترة التقاعد.. وكل فرد يأمل في تحضير تقاعده، اقتصادياً، سيجد نفسه إزاء عدد من المشاكل الاساسية: فهو لا يعلم، بالتأكيد تاريخ موته، او موت زوجته؛ ولا يعلم بالتأكيد مداخيل تقاعده (وخاصةً راتبه)، لأن إمكانية العمل قد تتغير.. وقد يصادفها مرضٌ أو عجزٌ، أو إنقطاع للمرأة من اجل التفرغ لتربية الاولاد؛ ولا يعلم بالتحديد الحاجات الاساسية للشيخوخة، ولا يستطيع تحديد نسبة التضخم بسهولة. من هنا فان التخطيط للتقاعد الفردي مهمة صعبة جداً.. بينما تسهل المهمة كلما كان عدد المتقاعدين كبيراً.. فيصار الى تحديد كلفة التحضير للتقاعد استناداً لمعدل الامل بالحياة Espérance de vie moyenne.

البلدان: (المعاشات الخاصة، المعاشات المهنية، البرامج الاضافية، التقاعد الخاص، برامج المجتمع او المؤسسة، الانظمة التكميلية، او برامج التقديرات للاجراء...) وكذلك تختلف اصول العمل بها، وألية عملها، ودفع التقديرات للمستفيدين منها..

ففي الولايات المتحدة الاميركية وكندا مثلاً، فان انظمة المؤسسات تتم ادارتها من شركات التأمين ضمن نظام خاص لعملها (انظمة مبنية على اساس الرسملة capitalisation) ...

إن من ميزات انظمة معاشات المؤسسات أنها تُعتبر وسيلة فعّالة لزيادة الإيدار الوطني، وتعزيز الاستثمار، وبذلك دفع النمو الاقتصادي؛ وربما اعتبرت هذه الانظمة بديلاً يُبعد عن مشاكل التمويل والتوزيع العادل في انظمة المعاشات العامة؛ علماً أن هذه الانظمة تساعد على الابقاء على الاجراء (وخاصةً اصحاب المناصب العليا) وتدعم، بصفتها معاشات مبنية على الرسملة، عملية الادخار..

إنما يبقى ان نبدي بعض الملاحظات إزاء هذه الانظمة، منها ما يتعلق بميدان التطبيق (حيث ان هذه الانظمة، بصفتها غير عائدة لقرار الدولة، لا تشمل كل الاجراء، فيبقى عدد كبير منهم خارج اطارها؛ ولا تعطي التقديرات الكافية للحماية) ومنها ما يعود الى الحقوق المكتسبة وامكانيات الانتقال في سوق العمل (ففي غياب المعايير المحددة من قبل الدولة، فان اصحاب العمل يفتشون عن نظامهم الذي يخدم مصالحهم ومصالح اجرائهم، دون الاخذ بعين الاعتبار امكانية الانتقال بين المؤسسات وما يستتبع ذلك من تهديد لمصالح وحقوق الاجراء؛ وهذا ما يحد من حركة العمل في السوق ويجعل التقديرات غير كافية). ومنها ما يختص باصحاب الحق بعد الوفاة وضرورة المحافظة على معاشات كافية لهم، عوضاً عن مشاكل تتعلق بالتمويل، وعدم الاعلام الكافي لاقتناع الاجراء بهذه المعاشات، وخاصةً ما يعود الى

المساواة إزاء التقديرات، وضياح القيمة الحقيقية لهذه التقديرات بسبب التضخم، وعدم كفاية التمويل، والإعلام.. والوعي.. الخ.. مما يوجب ان يكون الانتساب للنظام إلزامياً، وان تكون التقديرات مرتبطة بالدخل، او بمدة العمل (ومكتملة، عند الاقتضاء، بتقديرات ذات نسبة موحدة، أكثر شمولية)، واشتركاكات مقطوعة من اصحاب العمل والاجراء، يُضاف إليها، غالباً، موارد ضريبية ناتجة عن الميزانية العامة للدولة، على ان تؤمن هذه التقديرات حاجات الحد الأدنى "besoins de revenu minimum" في فترة التقاعد، وتسدد، كحق مكتسب، بصورة دورية.

المطلب الثالث: نُدرّة المعاشات التكميلية.

علماً بأنه يتوجب على كل تجديد لدور التأمين الاجتماعي ان يأخذ بالحسبان النتائج الحاصلة سابقاً^(٣) (دور العائلة، والاسعاف العام^(٤))، ومعاشات المؤسسة، وانظمة الادخار الطوعي والالزامي).

فيما يتعلق بمعاشات المؤسسة pensions d'entreprise ، فقد كانت، في دول العالم الثالث، وحتى عهد حديث، تغطّي الموظفين، القوى المسلحة، وبعض اجراء الشركات الكبيرة في القطاع الخاص؛

بينما نرى هذه المعاشات، عامةً ام خاصة، متوفرة في الدول الصناعية؛ وقد بدت اهميتها تتعاضم في العقدين الماضيين.. إذ تخطت مستوى إفادة القوى المسلحة والموظفين المدنيين، لتصل الى غالبية العاملين في القطاع الخاص؛ ففي بعض الدول (خاصةً في كندا، الولايات المتحدة، هولندا وسويسرا) اصبحت المعاشات الخاصة تشكل جزءاً أساسياً من مداخيل التقاعد؛ وفي بعضها الآخر (استراليا، اليابان)، فإن المداخيل المقدّمة من هذه البرامج لا زالت ضئيلة، إنما تنمو بسرعة... علماً ان تسميات معاشات المؤسسة في القطاع الخاص تختلف حسب

التضخم الذي لا تستطيع أنظمة معاشات المؤسسات حماية الاجراء تجاهه، وتجاه التآكل في قدرة المسنين الشرائية الذي يحدثه...

كل هذه الملاحظات دفعت بعض الدول للتحرك والنص على أحكام ومعايير الزامية في موضوع المعاشات، (كتخفيض عدد سنوات الاستخدام المطلوبة لاكتساب الحقوق)، خاصة في انشاء اجهزة مراقبة وتنظيم للحد من اساءة الاستعمال، او بالنص على احكام عامة تضمن حداً من التقديرات للاجراء (في حال التضخم او الغاء النظام).

المطلب الرابع: إلزامية المعاشات.

ان الطابع الالزامي للمعاشات يتم تبريره من الناحيتين الغيرية والذاتية. فإزاء التأمين الاختياري، إما ان يتعرض المضمون للضغوطات المالية فيقبل به، او يُفضل المعالجة الأنيبة والقصيرة الأجل، ولن تكون للتأمين الاختياري اية قاعدة صلبة، خاصة في ظل الازمات.

وإذا تبين وجود شخص يعي المخاطر التي ستعرضه، ويسعى لتأمين نفسه تجاهها.. فهناك أشخاص كثيرون غيره لا يعون مثل هذه المخاطر، أو لا يملكون الإمكانيات لمجابتها.. كذلك، ففي نظام إختياري، سوّمن البعض على أنفسهم بينما يستنكف الآخرون عن ذلك، - أي يسدد البعض رسوماً أو اشتراكات يشعرون بعدها بالاستقرار والحماية اللازمة، بينما يبقى الآخرون بمنأى عن التكليف، وكذلك بعيدين عن الحماية الضرورية المحافظة على الكرامة الإنسانية. - فالتأمين، إذن، ضروري أن يكون الزامياً، وذلك من نظرة منطلقة من المصلحة الذاتية لكل فرد في المجتمع: وكذلك، إذا كان المجتمع غيرياً، يسد فيه أصحاب الامكانيات كل ما يمكنهم من أجل مساعدة المحتاجين، فمن الأولى أن يكون هناك نظام متماسك

ينطلق من مبدأ اعادة توزيع المداخيل وإحلال التضامن الوطني، فيتم تمويل نظام الحماية الالزامي في الضمان الاجتماعي بشكل يراعى فيه وضع ذوي الدخل المحدود والمؤسسات الحرفية والصغيرة، والقطاعات الانتاجية الضعيفة، وهذا ما سيزيد القوى المنتجة إتساعاً، ويدعم القدرة الشرائية ويحافظ على سلامة النظام.. مع أن غالبية الدول إتبع نظام المعاشات الالزامي (ومنها الولايات المتحدة الأميركية) فهناك بعض الدول في العالم التي تتبع نظام معاش الشيوخ، تترك مجالاً واسعاً للحماية الاختيارية: ففي اليابان والمملكة المتحدة، على الاجراء الانتساب لنظام أساسي للتأمين الاجتماعي: Programme de base d'ass. soc. يمنحهم تقديرات بنسبة موحدة، إنما يستطيع أصحاب العمل (وكذلك الاجراء المستقلون) أن يقرروا عدم الانتساب لنظام المعاشات الوطني المتناسب مع المداخيل في المستوى الثاني من الحماية إذا أمن صاحب العمل (أو الأجير) حماية مماثلة بالطرق الخاصة...

كذلك، بلدان كثيرة على غرار الولايات المتحدة الأميركية، تتبنى برامج للمعاشات العامة متخصصة ببعض الفئات من الاجراء (خاصة مستخدمي الادارة العامة)، والكثير منها يستثنى فئات عديدة (كالاجراء المزارعين أو الاجراء المستقلين، أو اجراء المؤسسات الصغيرة).. وبعض البلدان⁽⁵⁾ لديها أنظمة للحماية الإختيارية، إنما هذه النصوص غير الالزامية تحدد ببعض الفئات المحدودة من الاجراء.

المطلب الخامس: العراقيل السياسية.

في دول العالم الثالث، تلعب العراقيل ذات الطابع السياسي دوراً مهماً، مماثلاً للمسائل ذات الطابع الاقتصادي، وذلك في كل وقت تثار فيه قضايا انشاء أنظمة للضمان الاجتماعي أو العمل على اصلاحها.

وقد يصار في الدرجة الأولى، الى انشاء تقديمات أساسية، Prestations de base. تشمل كل السكان، على أن تستكمل في الدرجة الثانية، بتقديمات إضافية.

ولعل من المفيد، فيما يتعلق بتقديمات الشيخوخة، أن نمنع العدد المتزايد للاختيار في موضوع التقاعد المسبق، ونرفع السن العادية للتقاعد، وتحديد سن موحدة للنساء والرجال على السواء؛ هذا إضافة الى حماية المعاشات تجاه التضخم.

المطلب السابع: التنظيم الإداري.

إن أنظمة التأمين الاجتماعي تعاني في بلدان العالم الثالث من مشاكل جديّة على الصعيد الإداري، في المؤسسات العامة، كما في المؤسسات الخاصة.. إضافة الى عدم كفاية النوعية والإعداد. وارتفاع المصاريف الإدارية إذ تتعدى أحياناً ١٨ ٪ من المصاريف العامة للنظام (المكسيك مثلاً)، والإمتناع عن تسديد الاشتراكات، إن من قبل المؤسسات الخاصة أو المؤسسات والإدارات العامة (وربما عاد ذلك الى ضعف العقوبات المادية وضعف أو إنعدام العقوبات المدنية أو الجزائية أو المعنوية خاصة.)، وعدم استثمار أو توظيف المدخّرات (غالباً في سندات الخزينة فقط)، ووجود الاحتيال والرشوة.

المطلب الثامن: المنافسة والتخصّصية.

نتيجة للمشاكل الإدارية في أنظمة الضمان الاجتماعي عامة وأنظمة المعاشات خاصة، هل تكون المنافسة بدلاً عن التخطيط المركزي؛ وهل يؤثر التنافس (la concurrence) في خلق تنظيم أفضل ووعي تمويلي لدى أجهزة الضمان الاجتماعي، مما سيجعل القطاعات العامة والخاصة تطور مزاياها لتلعب دورها

. والتساؤل المستمر دوماً هو: أية تقديمات، ولبن؟ ما هي ميزات وخصائص النظام الواجب دراسته؟ هل النظام الزامي أم اختياري؟ ينبغي بادئ ذي بدء أن تكون التقديمات ممكنة المثال، بمستوى كافٍ، عادلة ومفهومة من المستفيدين.

المطلب السادس: وضع القطاع الزراعي.

- في غالبية الدول النامية، لم يكن ممكناً تغطية عدد مهم من الاجراء في القطاع الزراعي (حيث تعيش غالبية السكان)، وذلك بسبب مشكلتين اساسيتين:

أولاً: إن شمول الحماية الاجتماعية للقطاعات الزراعية يخلق مشاكل لوجستية (Logistiques) تقنية وادارية (مشاكل التسجيل، ومشاكل الاتصال مع المنتسبين للنظام وفرض احترام الموجبات، ومسك السجلات، ومشاكل تقدير الاجور والمداخيل في الميادين الزراعية، وتوزيع التقديمات) الخ..

ثانياً: هناك مشاكل مالية، من المحتمل أن تكون أكثر صعوبة لناحية الحل؛ فالسكان الزراعيون، بمداخيلهم الضعيفة، يجدون صعوبة في المساهمة في تمويل الانظمة العامة، ولا يمكن فرض اشتراكات على هذه الفئة من السكان بالاستناد الى مداخيل المدينة.. ومن الأفضل التفكير في حماية هذه الفئة ضمن نظام خاص، أو ضمن فرع تابع للنظام العام إنما بموازنة ملحقة تمويل، إضافة الى اشتراكات العاملين في الزراعة، بمساهمة خزينة الدولة، وتحويلات إجتماعية من النظام العام، إضافة الى الرسوم المتخصّصة؛ فالمطلوب حماية السكان الزراعيين، والفقراء خاصة، بموجب برامج متخصّصة وأكثر ملاءمة لوضعهم. على أن نُولي هذا القطاع انتباهاً خاصاً يؤمّن العناية الطبية الأولية والوقائية والحماية تجاه العجز، والانتباه للمساعدة الاجتماعية للأرامل والاشخاص المسنين، وتدعيم دور العائلة أيضاً في هذا الإطار...

نستنتج من المعلومات التي تمّ تفصيلها أعلاه ما يلي:

بناحية اجمالية، ومع وجود بعض الاستثناءات، فقد إعتري إنشاء الأنظمة العامة للضمان الاجتماعي في الدول النامية الكثير من العيوب وذلك رغم محدودية التطبيق؛ ويمكن تلخيص أهم النواقص بما يلي:

- محدودية ميدان التطبيق، وبقاء طبقات واسعة من السكان دون أية حماية، خاصةً تجاه احتمالات المخاطر البعيدة الأجل.

- نواقص عديدة في تنفيذ الموجبات؛ فالاشتراكات، غالباً، أقل مما يُنتظر منها؛ إذ أن أصحاب العمل (بمن فيهم الدولة أو المتواطنين معها SES connivences) لا تسدّد الاشتراكات المتوجبة، أو لا تصرح عن قيمة المداخل التي بني عليها حساب الاشتراكات بالكامل.

- إن الاستثمارات غالباً ما تكون سلبية.

- تميل المصاريف الإدارية لإمتصاص نسبة كبيرة من الدخل لأسباب عديدة (عدم فعالية الإدارة، البيروقراطية الروتينية..).

- نقصان وندرة التحويلات من قبل الموازنة العامة لمساعدة الضمان الاجتماعي عامة، والمعاشات ذات النسبة الموحدة.

- العجز الإداري، وعدم فعالية الطرق المحاسبية في معالجة طلبات التقديمات مما يؤخر الدفع أو يجعل الدفع ناقصاً وغير كامل، أو الابتعاد عن دفع المعاشات.

إن الاقتراح الأكثر انتشاراً لإدخال المنافسة يقضي بـ "حَصْصَة" (Privatisation) النشاطات التي تديرها الدولة... والهدف من المرور من إدارة عامة الى ادارة خاصة هو الوصول الى تقوية الفعالية التنظيمية، وتطوير نوعية المنتجات أو الخدمات المقدّمة..

برأينا، أن "الْحَصْصَة" أو "التخصّصية" لا تضمن المنافسة؛ والمنافسة، في حال توفرها، لا تضمن النزاهة؛ ذلك لأن المنافسة الفعلية تضعف، بشكل ملموس، في الكثير من القطاعات، نتيجة نمو، وهيمنة الشركات الكبرى.. مما يجعلنا نتخوف من إستمرار الاحتكار؛ وبانتقاله من الاحتكار العام الى الاحتكار الخاص.. عوضاً عن أن هناك "أخطاءً" مزمنة في القطاع الخاص كما في القطاع العام؛ وقد أظهر التطبيق أن انعدام النزاهة قد يكون في المؤسسات الخاصة أخطر من المؤسسات العامة (احتياالات مسؤولي المصارف وشركات التأمين وشركات المعاشات الخاصة، مما يؤدي لافلاسها..).

من هنا، فإن الدول الصناعية التي إتبعت، بشكل كبير، أنظمة ومعاشات المؤسسات، ومع ابتعادها عن المعلومات الخاطئة، الاحتياالات، سوء الإستعمال، الإدارة السيئة.. الخ... فإن هناك مراقبة رسمية عليها من قبل الدولة من خلال أجهزة كبرى للمتابعة والمراقبة.

المطلب التاسع: المشاكل الاقتصادية.

وخاصة ما يتعلق منها بتأثير منح المعاشات على الإذخار الفردي وتكوين الرأسمال من جهة، وعلى عرض العمل من جهة ثانية.

- بسبب التضخم، انخفاض التقييمات وجعل قيمتها زهيدة.

- عدم التقييم الاكتواري لأموال نظام التأمينات الاجتماعية بشكل منهجي، مما يؤدي إلى انخفاض الاشتراكات.

- لم تستطع الأنظمة المطبقة (تأمينات اجتماعية، صناديق الاحتياط) إعطاء التقييمات المنتظرة، ولم تستفد من الحماية الاجتماعية طبقات عديدة محتاجة، وذلك بسبب إنعدام الإلتزام السياسي في تعزيز التضامن، والإبقاء على محدودية ميدان التطبيق؛ كل ذلك يظهر أهمية الإصلاح لتطوير الفعالية الوظيفية للأنظمة القائمة حالياً نحو الوجهة التالية:

- ينبغي تطوير المعاشات، مهما تنوعت أنظمتها، ذلك لأن مستوى التقييمات هو منخفض جداً (حتى بالنسبة للذين يعملون في قطاعات متطورة إقتصادياً)، قياساً على المدخيل السابقة.

- عدة فئات بقيت خارج الحماية، أو تحصل على تقييمات منخفضة لا يمكن أن تتخطى عتبة الفقر؛ وفي حال وجودها، فالتقييمات تخلو من الفهرسة، أي إعادة التقييم.

- إدارياً، ومن أجل الوصول إلى الغاية المتوخاة، ينبغي أن تتضمن أنظمة المعاشات ثلاثة أركان على الأقل: ركن أساسي etage de base يعطي الحد الأدنى من التقييمات بنسبة موحدة، ركن الزامي موضوع تحت المسؤولية الإدارية للسلطات العامة ويعطي تقييمات محددة (أي التأمين الاجتماعي)؛ ركن تكميلي اختياري، بادارة خاصة gestion privée وياشتركاكات محددة.

هذا بناحية عامة.. إنما ينبغي الإشارة إلى أن اختيار أية صيغة من الصيغ مع الهيكلية العائدة له، يتعلق بموارد البلد وتوفر الجهاز الإداري البشري وكوادر

الإدارة المختصة...

علماء أن اصلاح هيكليات أو بئى أنظمة المعاشات يبدو أقل أهمية من تطوير الفعالية الناتجة عنها.

وتعليقاً على الصيغة الثلاثية المذكورة أعلاه، نشير إلى أن اختيار صيغة معينة ينبغي أن يتلاءم مع الوضع الخاص لكل بلد.. إنما ينبغي أن يكون كل تغيير مقبولاً سياسياً ومؤمناً التمويل، ومقبولاً من الرأي العام... ومن الضروري وجود بعض التنازلات في هذا الإطار، إنما دون أن تُعرض الغايات الأساسية للخطر؛ (أي الفعالية، مستوى التقييمات، نسبة الاشتراكات، التضامن الاجتماعي، والتضامن بين الأجيال).

إن وضع نظام تعددي Pluraliste يتطلب من الدولة أن تضطلع بمجموعة من المسؤوليات: مسؤولية التقييمات الممنوحة من عدة أركان (étages) من نظام المعاشات ومسؤولية المراقبة والمتابعة لنظامية باقي الأركان..

من أجل هذه الغاية يتوجب إنشاء جهاز مركزي مستقل عن الصناديق العامة والخاصة للمعاشات وكذلك عن السلطات العامة... يضطلع هذا الجهاز بمسؤولية التخطيط، التنظيم والمراقبة على مجموع أنظمة المعاشات؛ على أن يكون على رأس هذا الجهاز لجنة إدارية ثلاثية مخولة الاستقلالية التامة.

اضافة على ذلك، ورغم الدراسة النظرية المذكورة أعلاه، لا يوجد مشروع موجه يمكن تطبيقه في كل البلدان بالاستقلال عن الظروف والشروط الحالية.. فربما كان المرور من نظام صناديق الاحتياط إلى النظام المتعدد الأركان غير ناجح.. فانظمة التأمين الاجتماعي قد تكون دون شك، مفضلة في المرحلة الأولى.

المطلب الحادي عشر: في التنظيم الإداري.

يتوجب قبل كل شيء تحديد غايات الإدارة، تحديد المسؤوليات والتعهد بتحقيق هذه الأهداف.. من هنا ينبغي القيام بعدد كبير من التغييرات.. إن على صعيد سياسات العاملين (Personnel) في أجهزة الضمان الاجتماعي، سياسات التوظيف، برامج الإعداد، المكنته، ارادة ملاحقة أصحاب العمل والمؤسسات المتخلفة défailants، وضوح المحاسبية، وحماية حقوق المضمونين؛ إنما هناك أفضليات ينبغي أن تنص على ما يلي:

- تطوير الإدارة المالية، خاصة فيما يتعلق باستثمار أموال المعاشات.

- التقويم الاكتواري المنهجي والدوري للأنظمة.

- الضبط الأفضل والمتابع والمنهجي للمصاريف الإدارية وكلفة المستخدمين.

- تطوير التقنيات في المكنته وتطبيقها على المحاسبية.

- المتابعة الفعالة لأصحاب العمل والاجراء الذين لا يسدودن اشتراكاتهم، وإنشاء مصالح قانونية قادرة على اعطاء فعالية لتسديد الاشتراكات.

- إعمال مناهج الإعداد والتطوير للمستخدمين.

- تنظيم العلاقات الحسنة بين المكاتب الاقليمية والمحلية من جهة، والمركز

الرئيسي لمؤسسة الضمان الاجتماعي من جهة ثانية.

- تطوير العلاقات مع المنتسبين والجمهور عامةً، بتوضيح عملية الإدارة،

وإعلام المضمونين بشكل دقيق عن حقوقهم وموجباتهم.

- خلق مصالح للتحليل، والتخطيط والتقدير prévision ، قريبة من

الإدارة، وقادرة على إعطاء الآراء وتأمين التنسيق الأفضل بين الإدارة والسياسة العامة للسلطات العامة، وتنظيم علاقات مهمة مع وزراء المال، العمل والشؤون الاجتماعية.. مع ضرورة خلق نوع من التوازن بين حاجات المضمونين وقدرة الإدارة على التجاوب معها.

كل هذه المقترحات تساعد في ضبط الوضع الإداري مما ينعكس على ضبط المصاريف الإدارية والهدر الحاصل عن طريق التهرب والغش واساءة الاستعمال من جهة، ويساعد في تسهيل حصول أصحاب المعاشات على حقوقهم من جهة ثانية.

المطلب الثاني عشر: في ضرورة توفر التحليل والدراسات

الاكتوارية.

إن اتباع التحليل العميق هو ضروري ليس فقط عند البدء بنظام المعاشات فحسب، وإنما بشكل انتظامي، طيلة تطبيقه..

يجب إذن، أن يشار في صلب مشروع قانون المعاشات الى ضرورة الاتباع الالزامي للتقييم الدوري للمعاش وإعادة النظر في نسبة الاشتراكات، تحقيقاً للتوازن المالي من جهة، ولتحسين التقديمات من جهة ثانية.

فالتحليل الاكتواري يهدف الى تزويد صاحب القرار (décideur) بالعناصر الضرورية لاتخاذ قراره على ضوء الاهداف الاجتماعية المحددة، وضرورة تأمين التوازن المالي في المجالين القصير والطويل:

ملاحظة: ولذلك فإن الدراسات الاكتوارية تقدم توصيات مرتكزة على المبادئ التي حددها المشترع في إطار قانون الضمان الاجتماعي.. فهي تنطلق إذن

من إرادة المشتري، وتوصي بصورة لاحقة *recommande à postériori* بما يلي:

- مستوى المداخليل (ونسبة الاشتراك المتمثل بنسبة مئوية مقدرة من المصاريف بالنسبة للأجور)
- نسبة عليا من الاحتياطات المقدرة.

- تعطي هذه الدراسات فرضيات ديمغرافية، اقتصادية، مالية وتأخذ بعين الاعتبار التطور المحتمل للاستخدام.. وتقدم لأصحاب القرار المعلومات الكافية لاتخاذ القرار المناسب.. فنسبة الاشتراك، التي تتطور مع الزمن، لا تتحدد، عموماً، في التشريع وإنما يترك ذلك لمرسوم تطبيقي سيؤخذ على ضوء فرضيات التحليل الاكتواري.

- هذا علماً أن الاتفاقيات الدولية، وخاصة منها الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨، تتجه نحو الاعتبارات الاحصائية *critères statistiques* من أجل تحديد ميدان التطبيق.. وتتوجه هذه الاتفاقيات الى الحكومات لحثها على تأمين إحصائيات عن الأشخاص الذين تشملهم الحماية.

المطلب الثالث عشر: في ضرورة معرفة تأثير العوامل الديمغرافية على مشروع الضمان الاجتماعي (خاصة لجهة المعاشات).

١- عموميات: (معدل الخصوبة، معدل الوفيات، معدل الهجرة).

يؤثر التكوين الديمغرافي لمجتمع من المجتمعات، بشكل واضح، على أي مشروع للضمان الاجتماعي والتقديمات التي يتضمنها، سواء من حيث نوع المشروع أو الكلفة الخاصة به.

عند بداية التفكير بإنشاء ضمان اجتماعي، أو فرع له، أو تطوير أو صناعة

القائمة، يسعى العاملون على تخطيط مشروع للضمان الاجتماعي للحصول، مسبقاً، على البيانات الديمغرافية النابعة من واقع الاحصاءات السكانية، وتعداد السكان؛ فالبيانات السكانية، كباقي المعطيات الموضوعية المتعلقة بالاقتصاد والإجتمع والسياسة، تؤثر بشكل واضح في هذا الإطار. وهي تتعلق بما يلي:

١ - التوزيع العمري للسكان (هرم الأعمار).

ب - نسبة وعدد المواليد ومعدلات الخصوبة، ونسبة المتأهلين في فئات الأعمار المختلفة.

ج - نسبة الوفيات حسب السن.

د - عدد المهاجرين، بحسب الجنس، والسن، والقدرة على الكسب.

هـ - بيانات عن القوة العاملة، وتوزيعها حسب القطاعات، والسن، والجنس، والجنسية.

د - بيانات عن اصابات العمل والامراض المهنية بحسب المهنة السن، الجنس، الخ..

ملاحظات: يدرس كل ذلك خلال سنوات محددة..

من كل هذه البيانات نستطيع دراسة وحساب احتمالات الحياة والوفاة والقوى العاملة، التي تساعد في حساب كلفة مشروع الضمان الاجتماعي، والتنبؤ بحجم الإيرادات والمصروفات، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن الأحياء يتناقصون بالوفاة فقط، بينما يتناقص عدد المؤمن عليهم بالوفاة، وكذلك بالعجز، واصابات العمل، والتقاعد، والاستقالة والهجرة.. مما يؤدي الى تقليص القوى المنتجة، ويؤثر في النفقات.. وهذا ما يتطلب إعداد دراسات اكنوارية واحصائيات تتضمن جداول

عند التخطيط لمشروع معاشات في بلد ما، علينا أن نأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

● إن كلفة المعاشات تزداد سنة فسنة نتيجة لتراكم عدد المحالين على المعاش من جهة، وزيادة مدة الاشتراك (Stage) في التأمين من جهة ثانية؛ وهذا ما يؤدي الى زيادة نفقات المشروع.

● إن أي تأثير في معدلات الوفيات أو زيادة الولادات سيؤثر سلباً أم إيجاباً في قوة سوق العمل الانتاجية، واحتمالات الحياة وبالتالي في واردات المشروع... **فبالنسبة لمعاشات الشيخوخة**، للبيانات الديمغرافية تأثير على تحديد سن الاحالة على المعاش، أو السن القانونية للتقاعد، فيحدد السن هذا بشكل منخفض عند احتمال معدل وفيات عال، ويكون مرتفعاً عند احتمال معدل وفيات منخفض واحتمالات حياة أطول.

والأفضل في هذا الإطار التخطيط لمدة عشر أو ١٥ سنة، فنضع بيانات احصائية تتضمن مصاريف تأمين الشيخوخة، (عدد المحالين على المعاشات سنوياً، الكلفة المقدرة لكل سنة والملاحظات) (٦) ومداخل ضمان الشيخوخة (فنورد التقديرات السنوية عن عدد القوى المنتجة، متوسط الأجور، احتمالات زيادة القوى المنتجة) ونسبة الاشتراكات الواجب فرضها.

قيمة المصاريف المقدرة + مصاريف التقديمات العائلية والصحية + مصاريف إدارية + احتياطي قيمة المداخل المقدرة.

مع الاشارة في هذا الإطار الى إمكانية زيادة المداخل المقدرة، عن طريق مساهمة الدولة من جهة، ومساهمة المضمون من جهة ثانية.

وبالنسبة لمعاش العجز: واضافةً على ما ذكر بالنسبة لمعاش

هرم الأعمار			
اولاً: جداول احذية التناقص (بالوفاة)			
العدد	النسبة على عدد السكان	نسبة الوفيات	ملاحظات
عدد السكان			
منصفرالى ٢٠ عاماً			
٢١ - ٦٠ عاماً			
فوق ٦٠ عاماً			
نسبة الولادات			

ثانياً: جداول تعددية التناقص				
القطاعات الانتاجية				
العدد الاجمالي	الزراعة	التجارة	الصناعة	عدد المضمونين
عدد السكان الاجمالي	العدد النسبة	العدد النسبة	العدد النسبة	احتمال الوفاة
				احتمال العجز
				احتمال اصابات العمل
				التقاعد
				الاستقالة
				الطالة
				الهجرة
				ملاحظات

(٢) تأثير المعطيات السكانية على المعاشات:

١ - في المعاشات (معاشات الشيخوخة، والعجز والوفاة)

الشيخوخة أعلاه، تشير الى أن احتمالات العجز تزداد بازدياد معدلات السن، وبالتالي، سيزداد العجز مع ارتفاع السن مما يؤثر في ازدياد المصاريف المحتملة لمشروع تأمين العجز.

وفيما يتعلق بمعاش أصحاب الحق بعد وفاة المؤمن عليه:

ندرس احتمال ونسبة الوفيات .. فعند وجود احتمال الوفاة في سن متقدمة، يصر الى تحديد سن استعادة اصحاب الحق المعالين حسب حد أقصى متطور (٢٥ عاماً مثلاً).. وإلا يصر الى تخفيض هذه السن، (يتعلق هذا بصورة خاصة بدراسة وضع سوق العمل والقوى المنتجة فيه).

ب - في حالات العجز المؤقت، والتأمين الصحي والبطالة.

- رغم العلاقة الضيقة مع العوامل الديمغرافية وتحديد السن، يبقى أن تشير الى احتمال المرض والاصابة لدى الطاعنين في السن أكثر من الشبان.

- إذا كان عدد السكان قد بلغ الحد الأقصى، يصر الى الاهتمام بالتأمين الصحي للمسنين أكثر من الأطفال، وفي حال العكس، يتم الاهتمام بالأمومة والأطفال من أجل زيادة عدد السكان.

- تكون معدلات البطالة، عادة، عالية لدى الطاعنين في السن، لذلك فإن تكلفة البطالة تميل الى الازدياد مع الاعمار الكبيرة.

المطلب الرابع عشر: ضرورة التوجه الي دولة الرعاية. "L'État providence"

في الأساس، كانت مؤسسات الإسعاف العام (المساعدة الاجتماعية) تهتم بالمسنين الذين كانوا، على الغالب، عجزاً، indigents وغير قادرين على تأمين

حاجاتهم الخاصة، ومن الصعب عليهم الحصول على المساعدة الكافية من أولادهم.. وكانت دولة الرعاية، المتميزة بالمساعدة الاجتماعية والإسعاف العام، تمنح تقديرات ذات مستوى ضعيف يوازي الحد الأدنى الغذائي. وبعد الحرب العالمية الثانية، ابتدأت أنظمة المعاشات Régimes de pensions publics بالتطور... وفي هذه المرحلة برزت دولة الرعاية المتمثلة بالضمان الاجتماعي، وكانت تستند الى مبدئين اساسيين من التوزيع العام: الشمولية والخلو محل الأجر... فالشمولية فرضت توجهاً نحو الفقراء مع امتداد دولة الرعاية لتشمل الاجراء أصحاب الأجر المرتفعة الذين ينتمون الى "الطبقة الوسطى"... بينما الخلو محل الأجر فكان يعني أن تصبح التقديرات، من الآن فصاعداً، كافية، ليس فقط للحماية من الفقر، إنما لتأمين "ضمانة الدخل" sécurité du revenu : أي للإبقاء على استمرارية مستوى العيش بين السنوات السابقة والسنوات اللاحقة لتقاعد الأيدي العاملة التي اعتادت على مستوى عيش معين.

إن تطوير توجهات الدولة لهذه الناحية استكمل بمعايير دولية انبثقت لتؤثر وتقود توجهات السياسيين في مختلف البلدان؛ ففي العام ١٩٤٤، مثلاً، حث إعلان فيلادلفيا منظمة العمل الدولية للعمل على تعزيز اجراءات الضمان الاجتماعي الآيلة الى تأمين دخل أساسي لكل الأشخاص المحتاجين لتلك الحماية وللعناية الطبية الكاملة(٧).. وفي السنوات اللاحقة تبنت منظمة العمل الدولية اتفاقيات وتوصيات عديدة هادفة لتوجيه وقيادة البلدان الى أعداد سياساتها الاجتماعية.

● المبحث الثاني: في الدول المتقدمة.

"إن امّة او مجتمعاً لا يفتش عن فهم ماضيه، لا يكون، واقعياً، مهتماً بمسقبله" (٨). ان اي اصلاح للضمان الاجتماعي، وضمنناً اصلاح أنظمة المعاشات والحد من أعباء التمويل فيها ينبغي أن ينطلق من فهم الماضي وظروفه.

إن بين المشاكل التي تعترض أنظمة الضمان الاجتماعي والمعاشات خاصة في دول العالم الثالث تتمثل بما يلي:

أ - إعادة النظر في الضمان الاجتماعي في المجتمعات المعاصرة:

- إن أعباء تمويل الضمان الاجتماعي في الكلفة الاجمالية للسلع والخدمات، وبصورة عامة، نسبة الدخل القومي العام المخصصة للمصاريف الاجتماعية، كل ذلك أصبح سبباً في قلق بلدان عديدة.(٩)

ب - مشكلة "التبعية" إزاء تقديمات الضمان الاجتماعي، ومدى تأثير الحد الأدنى للتقديمات على الرغبة في العمل (والحث عليه) ودخول سوق العمل. (هل أن إعطاء الحق بالتقديمات الأساسية يبعد التفكير عن العمل التبعية للمأجور؟..)

ج - مشكلة تطوير الوضع الإداري وخاصة في علاقته مع المستفيدين. والتفتيش عن احترام معدل أفضل بين الكلفة والانتاجية (الفعالية).

التوجهات الإصلاحية.

إن إعادة النظر للأحكام الحالية للضمان الاجتماعي قد ازدادت في السنوات الأخيرة، وتتوجه نحو ما يلي:

أولاً: توضيح دور مؤسسات الضمان الاجتماعي المستقبلي لجهة التضامن بين مختلف الأجيال، وبين الأشخاص الأصحاء والمرضى، والأشخاص ذوي الوضع الاقتصادي السليم والأشخاص غير المحظوظين.

ثانياً: الأخذ بعين الاعتبار التطورات المهمة على صعيد شيخوخة السكان، زيادة عدد النساء العاملات، الهجرة الكبيرة، و بروز بُنيات عائلية جديدة.

ثالثاً: يجب أن تتوجه سياسات الضمان الاجتماعي نحو تقديم الحماية الاجتماعية الشاملة للعدد الأكبر الممكن من المضمونين... ولن تكون هذه الشمولية فعالة إلا إذا كانت الزامية.

رابعاً: ينبغي تقسيم المسؤوليات بين الدولة والمستفيدين ومبادرات القطاع الخاص والادخار الفردي.

خامساً: يبقى أن دور الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (AISS) هو في تكوين اطار مفيد لتبادل الأفكار والآراء حول المشاكل الحالية والتوجهات المستقبلية للضمان الاجتماعي بين مختلف الإداريين وذوي القرار في شؤون الضمان الاجتماعي؛ والمساهمة على الصعيد الدولي في الدفاع عن تعزيز وتطوير الضمان الاجتماعي في العالم كافة.

هذا بناحية عامة، أما على صعيد اصلاح معاشات الشيخوخة، العجز والوفاء، فإن الدول الصناعية تهتم بالمادة المعمّقة بأنظمة المعاشات بهدف تخفيف تعهد الدولة في هذا الإطار، وأن تشدد وتؤكد (Mettre l'accent) على المسؤولية الفردية.. فالحكومات تعتبر، حالياً، أنه يتوجب على الأنظمة العامة Régimes publics أن تمنح مستوى أدنى من الحماية الاجتماعية الصلبة، على أن تكون هناك حماية تكميلية تقدمها الأنظمة الخاصة أو الأنظمة المهنية.

أولاً: الأنظمة التكميلية الخاصة:

كما ذكرنا أعلاه، ابتدأت الحكومات في إعادة النظر في المساهمة الخاصة للدولة، والأفراد من أجل تكوين دخل الأشخاص المسنين (تقديمات تكميلية للتخفيف، على المدى البعيد، من أهمية مساهمة الدولة.. نظام مهني للتقاعد يصار الى تبني إجراءات رسمية لتشجيعه..).

الاشتراكات المدفوعة خلال العشر سنوات الأخيرة بدلاً من خمسة)، وفي فرنسا على أساس الخمس وعشرين سنة الفضلى وليس العشر سنوات (les 25 meilleures années).

ثانياً: تمديد سن التقاعد:

إضافة إلى ما ذكرناه سابقاً عن سن التقاعد، نشير إلى أن هناك ميولاً لرفع سن التقاعد (السويد، هولندا، إيطاليا، المملكة المتحدة، فنلندا، وفرنسا).. وفي ألمانيا (في القانون الموضوع موضع التنفيذ في ١/١٩٩٢ تم النص على أنه اعتباراً من العام ٢٠٠١ فإن السن العادية للتقاعد للرجال والنساء سترتفع تدريجياً حتى سن الخامسة والستين). وفي نيوزيلندا (حسب القانون تاريخ ٩٢/٤ فان السن العادية للتقاعد ستصل إلى الخامسة والستين عام ٢٠٠١).

وقد أصدرت محكمة العدل الأوروبية (jugement sur le cas Barber) Cour européenne de justice (١٠) قراراً يتوجب عدم التفرقة بين الرجال والنساء في أنظمة التقاعد المهنية، بما في ذلك أساس السن.

١ - تمديد السن والمدة الدنيا.

لجأت بلدان أخرى إلى التأثير، بصورة غير مباشرة، على سن التقاعد، عن طريق تمديد الفترة الدنيا للتأمين الاجتماعي التي تعطي الحق بالمعاش. مثلاً اليونان (٤٥٠٠ يوماً اعتباراً من ١/١/١٩٩٤)، فرنسا (اقترح الكتاب الأبيض عام ١٩٩١ زيادة الفترة الدنيا لاستحقاق المعاش خمس سنوات).

٢ - اجراءات أخرى للحد من التكاليف.

في غالبية البلدان الصناعية فإن المعاشات مفهرسة. indexed إما على أساس الأسعار، أو على أساس الأجور، أو على الأساسين معاً...

ففي ألمانيا (تستعمل المداخل الاجمالية لتصحيح المعاشات) وفي إيطاليا (هناك اقتراح يستهدف حساب المعاشات، من الآن فصاعداً، على أساس

الفصل العاشر

طرق اصلاح انظمة المعاشات

(المقترحات التطويرية)

عموميات.

تستهدف دول عديدة الإصلاح الجذري لأنظمة المعاشات القائمة فيها، وذلك بعد تعرّض هذه الأنظمة الى عراقيل بلغت حد الأزمات أحياناً.. ففي أوروبا، مثلاً، فإن الأنظمة العامة Régime publics للمعاشات في ايطاليا، واليونان تمر بأزمة مالية، وأن هذه البلدان أصبحت ضحية التجزئة الكبيرة التي أصابت أنظمتها الخاصة وشبه الخاصة. (١)

من خلال الاطلاع على معظم الأنظمة المعاشية في العالم نستنتج النقاط الثلاثة التالية: (١)

١ - لا يوجد أي نظام كامل، سواء استند الى الرسمة أم لا، سواء كان خاصاً أم عاماً، سواء كانت التقديرات أم الاشتراكات محددة.. فلا يخلو أي نظام من مشاكل ناتجة عن الخطر الاخلاقي، كلفة النظام والاحتيايل، غير ذلك من العوامل.

٢ - تتطلب كل أنظمة المعاشات إدارة حسنة لتعمل بصواب، وتأمل ببلوغ أهدافها.

٣ - إن غالبية الأنظمة المتعلقة بالمعاشات لا تعرف حقيقة حاضرها.. بينما عليها تقصّي كل العناصر المتعلّقة بالمستقبل (الاتجاهات الديمغرافية، مستوى العمل.. الخ..)

● المبحث الأول: الأركان الثلاثة الإلزامية للشيخوخة.

إن إصلاح نظام للمعاشات يقضي أن يكون نظاماً ذا عدة أركان، إثنان منها الزامي والآخر اختياري. (٢) (régime à plusieurs piliers).

إن إدخال أركان الزامية يرتكز على ضرورة تأمين دعم للمتقاعدين التي كانت مداخلهم ضعيفة. ومهما كان المبدأ الذي يبرر الاشتراك الإلزامي، ينبغي الإشارة الي مسؤولية السلطات العامة التي عليها أن تسهر على حسن سير الأركان الإلزامية وعدالتها وتحقيق أهدافها المالية والاجتماعية... غير أن للسلطات العامة، أيضاً، مهمة تنظيم réglementer ومراقبة الأركان الاختيارية وتعزيزها مع أن دورها، في حال الأركان الإلزامية، يبدو أكثر أهمية.

الركن الأول: يمثل الركن الأول نظاماً للمعاشات المحددة، وهو مستوحى من الركن الأول في سويسرا. فهو يرتكز على مبادئ التضامن (بعبارة أخرى، هو يعمل على قاعدة التوزيع)، والنسبية، والفهرسة؛ وهو يستند كالنظام السويسري الي قسمين: الحد الأدنى للمعاش الموحد Pension minimale uniforme شرط العمل عدد السنوات المطلوبة، ومعاش متناسب مع الموارد (إضافة الي معاش ناتج عن الاسعاف العام يمكن أن يساوي نصف المعاش الأدنى ويخضع لمراقبة صارمة contrôle strict للمداخل، ويُمنح للأشخاص المسنين ذوي

المداخل غير الكافية).

يتضمن القسم الأول، إذن، معاشاً أدنى محدداً بالاستقلال عن الأجر.. وهو يُمنح، شرط النشاط المهني خلال فترة معينة (أربعين سنة مثلاً)، ويمكن أن يساوي ١٥ أو ٢٠ ٪ من معدل المداخل.

أما القسم الثاني من الركن الأول فيكون متناسباً مع الأجر؛ ويمكن أن يشكل ١٥ أو ٢٠ ٪ من معدل الأجر الصافية.

يصار الي إعادة تقويم عنصريّ المعاش اعلاه إما قياساً على الأسعار أو الأجر.. ولعل الحل السويسري، الذي يقضي باستعمال المعاش الحسابي للعنصرين، هو تسوية فضلي، خاصة في البلدان التي لا تتبع فيها الأجر ميلاً ثابتاً نحو الارتفاع.

إن نسبة اشتراكات الركن الأول تتعلق بالتركيبة الديمغرافية للسكان المنتجين.. ولعل نسبة تتراوح بين ٥ و ١٠ ٪ لا تناسب غالبية البلدان كذلك فإن اشتراكاً معقولاً من السلطات العامة سيكون ملائماً.

الركن الثاني: يمثّل الركن الثاني نظام اشتراكات محددة مع حسابات فردية مرسمة.. وهو يرتكز على مبادئ الإدارة الخاصة والاختيار الفردي، البساطة والوضوح، الضمانة والكسب، التنظيم الصارم والمراقبة الفعالة، والعمل العقلاني.

يتوجه هذا الركن لدفع معاش يمثل بين ٣٠ و ٤٠ ٪ من معدل مجموع الأجر (أو أجز السنته الأخيرة).. ويبدو أن نسبة اشتراكات بين ١٠ و ١٥ ٪ تبدو كافية. ومن أجل تجنب كلفة الاستثمار، يكلف جهاز مركزي (مؤسسة عامة أو جهاز تقسمه الجمعيات الخاصة المخوكة الاشتراك في إدارة استثمارات صندوق التقاعد) ليمسك

أو وفاة معيل العائلة.

- منح مدخول ليحل محل خسارة الكسب الناتجة عن التقاعد الاختياري أو اللإ إرادي.

- فهرسة هذا المدخول، فيؤخذ بعين الاعتبار التضخم؛ والارتفاع العام لمستوى العيش.

- تعزيز المناخ الملائم لإنشاء الأنظمة الاختيارية للتأمين التكميلي للتقاعد.

ولعل الأفضل إنشاء عدة أركان للحماية في هذه الحالة.

١ - ركن أساسي يؤمن، على مستوى الكفاف niveau de subsistance إما تقديرات شاملة بنسبة موحدة (٣)، أو تقديرات خاضعة لشرط الموارد، وممولة عن طريق التوزيع بفضل المداخل الضرائبية.

٢ - ركن يمنح تقديرات بنسبة محددة (٤)، مموّلة، بصورة اساسية، بالاشتراكات الالزامية وتعمل على أساس الرسملة الجزئية. cap.partielle

٣ - ركن يمنح معاشات تكميلية إختيارية.. ويرتكز هذا الركن على المبادرة الفردية أو الجماعية، ويعمل على أساس الرسملة الشاملة. cap. intégrale.

إن هذه الهيكلية، ذات الأركان أو الطوابق الثلاثة، تستجيب لكل الأهداف الكبرى لأنظمة الحماية... فالركن الرئيسي، (رقم ٢) الذي ينص على اشتراكات الزامية وتقديرات ذات مستوى معين، يُلزم كل القادرين على دفع الاشتراك على ذلك، ويلتزم، بالمقابل، بتأمين مستوى ملائم ليحل محل الدخل، وذلك بشكل دفعة دورية، مفهرسة؛ وللأشخاص الذين لا يستطيعون الاستفادة من هذا الركن الوسطي، لأي سبب كان، أن يحصلوا على وسائل عيشهم من الركن الأساسي

المحاسبة، يحصل الاشتراكات ويعطي التقديرات.. فيكون دورها بذلك، شبيهاً بدور غرفة المقاصة في الميدان المصرفي...

يقوم باستثمارات صناديق التقاعد شركات خاصة منظمة كلياً ومراقبة.

الأركان الإختيارية: les piliers Facultatifs.

إضافة على الأركان الالزامية، من الممكن إنشاء أنظمة اختيارية للمعاشات.. يمكن أن تنشأ هذه الأنظمة من قبل أصحاب العمل، أو من قبل الأشخاص الراغبين في الاستفادة من نسبة حلول أعلى من النسب المقررة في الأركان الالزامية... ويتوجب أن تستفيد الأنظمة الاختيارية من نفس الميزات الضرائبية المقررة للأنظمة الالزامية (حسم الاشتراكات، واعفاء مداخل الاستثمارات). ورغم كونها اختيارية، ينبغي تنظيم أنظمة المعاشات المنوحة من قبل أصحاب العمل لحماية مصالح الاجراء، وتأمين عدم التمايز، وحماية مصالح المستهلكين.

● المبحث الثاني: الهيكلية الملائمة لدول العالم الثالث.

تسأل الكثيرون حول نموذج هيكلية الضمان الاجتماعي الأكثر ملاءمة للبلدان النامية، وهل أن الهيكلية الحالية بحاجة الى إصلاح... وهذا التساؤل كان نتيجة اخفاق الأنظمة العامة (سواء التأمينات الاجتماعية منها، أم صناديق الاحتياط الوطنية)، وغياب الأنظمة الخاصة الفعالة... فهل أن تغيير الهيكلية يسمح برفع المستوى، وتوسيع غطاء الحماية الاجتماعية للمتقاعدين والأشخاص المسنين؟

إن المناقشة تدور حول الأهداف الأساسية التي يتوجب على النظام الوطني للحماية الاجتماعية الاضطلاع بها.. ومن بين هذه الأهداف تبرز النقاط التالية:

- حماية كل طبقات السكان ضد الفقر في الشيخوخة، والعجز عن العمل،

(رقم ١) الممول من قبل الأموال العامة fonds publics .. (إن هذا الركن الأول، بالتحديد، هو شبه مفقود في البلدان النامية، في وقت ينبغي اعطاء أولية تامة لانشائه)، إنما إنشاء وتطور هذا الركن ناتج، دون شك، عن حالة الاقتصاد.. ونظراً لحدودية الوعاء الضريبي في هذه الدول، وحدها التقديمات الخاضعة لشرط الموارد يمكن تأمينها في الوقت الحاضر dans l'immédiat.

وكما كان مستوى التقديمات في الركن الثاني منخفضاً، كلما إتسع المكان للركن الثالث الذي يؤمن معاشاً تكميلياً rente complémentaire يعطى عادة للراغبين في زيادة تقاعدهم... إنما من المحتمل أن تنحصر الاستفادة من المعاش التكميلي بأصحاب الوظائف العالية أكثر من الأجراء الأقل أجراً، الظرفيين، المناوبة أو في العمل الجزئي.

تتم إدارة النظامين الأولين من قبل الدولة، نظراً لطبيعتها، والضمانات المالية التي تمنحها السلطات العامة لها.. بينما يدير النظام الثالث القطاع الخاص إنما بإشراف الدولة أحياناً، وهذا ما يكسبه جدية وفعالية ويعطيه الضمانة خاصة لجهة استمراريته.

إن الركن الثاني، كونه الزامياً وذا تقديمات محددة، يتطابق مع نموذج التأمينات الاجتماعية المعمول بها في غالبية البلدان.. إنما ينبغي أن يتوسع في تطبيقه ليشمل كل الأشخاص الحاصلين على أجر نظامي من نشاط اقتصادي، بمن فيهم الموظفين.. وينبغي أن تتوحد التقديمات لمنع الخلل في عرض اليد العاملة... ويمكن للإصلاح أن يتضمن إجراءات، منها رفع سن التقاعد، تقليص امكانيات التقاعد المبكر، تخفيض النسب المفرطة في الحلول محل الدخل، فهرسة وتطوير الحماية، مع ضرورة تطابق الانظمة مع أحكام الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ الصادرة عن منظمة العمل

الدولية والمتعلقة بالمعايير الدنيا من الضمان الاجتماعي، (وفي حدود الممكن بالمعايير المتطورة للاتفاقية رقم ١٢٨/٦٧ المتعلقة بالعجز، الشيخوخة، والوفاة). يتحصل مما ذكرنا أعلاه بأن الصناديق الوطنية للاحتياط (التي تمنح شكلاً محدوداً من الحماية دون الوصول الى الأهداف الرئيسية للنظام العام للحماية الاجتماعية) ينبغي أن تُستبدل بأنظمة المعاشات المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

إزاء الفراغ المعترف به، لا بد من التفتيش عن الهيكليات الحالة de remplacement المجهزة تماماً لتقوم بالدور الملقى على عاتقها.. وإذا كانت بعض البلدان، حيث الصناديق الوطنية للاحتياط، تدرس امكانية المرور الى نظام التأمينات الاجتماعية، بعضها الآخر يتطلع، على عكس ذلك، الى تبني نموذج الرسملة الإجمالية، لإشتراقات محددة، وتكون الادارة في هذه الحالة، تابعة للقطاع الخاص أكثر منه للسلطات العامة....

إن اختيار النظام الخاص ذي التكاليف المحددة Contributions déterminées يعني أن المضمونين يتخلون عن كل تضامن بين الأجيال، مع ما يتبع ذلك من خطر عدم كفاية السوق المالية من إعطاء مورد كاف، وعدم حماية المعاشات تجاه التضخم.

لعل المسألة الأولى تتمثل بأهمية الاشتراكات والتقديمات المرتقبة للركن الثاني المشار اليه أعلاه، في بداية هذه الدراسة.. فالتمويل عن طريق التوزيع يسمح بفرض اشتراكات أقل في البداية، وهذا ما لا نراه في نموذج التأمينات الاجتماعية الممول عن طريق الرسملة الكاملة أو الجزئية، أو في النموذج ذي الاشتراكات المحددة الذي يديره القطاع الخاص..

يبدو من الضروري في دول العالم الثالث، النص على مستويات ضعيفة

الاشتراكات عند الانطلاق، وذلك للسماح بإنشاء نظام عام للمعاشات؛ وينبغي، بالتأكيد، أن نُعوّل على احترام الموجبات، وحسب الإدارة، وضمانات الدولة.. ومن ناحية أخرى، فإن إمكانية إنشاء النظام ذي الاشتراكات المحددة (في نطاق الأنظمة الخاصة) تتعلق بنسبة البديل الذي يمنحه النظام العام.. فنسبة الحلول أو الإبدال المنخفضة (٥٠٪ من الأجر مثلاً) تساعد في حث المستفيدين على إنشاء ادخار عن طريق تمويل نظام تكميلي.

أما المسألة الثانية فتتعلق بالطريقة التي ينطلق منها النظام الوسطي^(٥) (المخصّص بصورة رئيسية، للأجراء العاملين بشكل منتظم) مع النظام الأساسي^(٦) ذي النسبة الموحدة للدفاع ضد الفقر، والمخصّص، عامة، للفقراء، وللعائلة ذات المداخل المنخفضة، فإذا كان تمويل النظام الأساسي سيتم كلياً عن طريق الضرائب، فإن تمويل الركن أو الطابق الثاني سيتم ذاتياً (عن طريق الإشتراكات). إنما عجز النظام الضريبي، وضعف وعاء الضريبة يلزم، بصورة غير نادرة، النظام الوسطي لدعم النظام الأساسي، وغالباً ما يتم ذلك عن طريق إعطائه الضمانة بمعاش الحد الأدنى، (P. minimale) وهذا الإجراء يتطلب تضامناً بين الأجيال الاجتماعية وفئات المداخل، وكذلك تضامناً بين الأجيال كلها) وهنا يقتضي على الدولة أن تخصص موارد معينة لمؤسسة الضمان الاجتماعي.

دور الدولة.

إن كل تغيير في بنية أو هيكلية نظام المعاشات يستدعي، مسبقاً فصلاً وتقييماً لدور الدولة؛ فإزاء كل المتغيرات الممكنة، تتحمل الدولة المسؤوليات الثقيلة والتي لا يمكن تجنبها.. فهي تتقبل المخاطر الناتجة عن ذلك، خاصة لجهة الانعكاسات المالية على ميزانيتها والأعباء التي يمكن تحميلها للنظام الضريبي؛ كما تضطلع بمهام تنظيم ومراقبة النظام، والسهر على حسن تطبيقه... وإذا حصل

أي تغيير، ستكون الدولة، دون شك، المسؤولة عن تحمّل أعباء الانتقال (يكون ذلك، مثلاً عند الانتقال من نظام للتوزيع أو للرسملة الجزئية الى نظام للرسملة الكاملة cap. intégarle حيث يتوجب على المنتسبين أن يمولوا مرتين: مرة لتمويل التقديرات للجيل الحالي من المتقاعدين، ومرة ثانية لتأمين الادخار الذي سيمول تقاعدهم الخاص في حينه).. كما يتوجب على الدولة تحمّل مخاطر التضخم بشكل معقول، وذلك بصفتها المسؤولة عن إدارة الأنظمة العامة، والقادرة على وضع ضوابط لعمليات التضخم، والمعتبرة الضمانة الأخيرة التي تؤمّن الحد الأدنى من الدخل للفقراء وأفراد العائلة ذوي الدخل المنخفض.

على الدولة، بادئ ذي بدء، أن تؤمّن حسن إدارة الأنظمة التي تمنح التقديرات التي تُسأل عنها مباشرة، وتسهّل إنشاء الأنظمة التكميلية بالنص على قواعد تفصيلية تسهر على تطبيقها، وتضع المعايير التي تحدد شروط إنتقال الحق Dévolution والإنتقال الحر من صندوق الى آخر بشكل لا يحدّ من تحرك اليد العاملة المنتسبة، وتجري التفتيش الدوري على الحسابات للتأكد من صحة التمويل، وتحدد الأنظمة لتعيين نماذج التوظيف المسموح بها والحدود الواجب احترامها في هذا الإطار، من أجل ضمان ومردودية وتنوع التوظيف، خاصة في القطاع الخاص لتسهيل تطور وإنماء سوق الرساميل، وتأمين الضمانات (على شكل إعادة التأمين) من أجل حماية حقوق المضمونين في حال عدم ملاءة الصندوق، وأخيراً يمكن للدولة أن تشجع خلق صناديق خاصة بمنحها مزايا ضرائبية متمثلة باعفاء اشتراكات أصحاب العمل والمنتسبين ومداخل توظيف الاحتياط، من كل ضريبة.

وبما أن هيكلية أنظمة التقاعد هي جماعية pluraliste، والدولة تلعب دوراً مهماً في منح التقديرات، لذلك من المفيد بشكل كبير أن توزع الأعمال النظامية بين

الاشتراكات، وقوامها ما يلي:

١ - **التحسب للآزمات الاقتصادية الدولية:** عن طريق توظيف الأموال الفائضة في الضمان الاجتماعي حفاظاً على قيمتها، وعلى دعم المضمون في ظروفه الصعبة.

٢ - **استيراد الدواء:** من أجل استمرارية التقديمات الصحية للمحاليين على المعاش، يجب تأمين القطاع الصحي، وخلق المنافسة بين القطاعين العام والخاص في هذا الإطار (طبيباً واستشفائياً). والقيام بخطوة أساسية لتطوير استيراد الدواء، إما مباشرة، أو عن طريق المكتب الوطني للدواء، تخفيفاً عن المضمونين ومؤسسة الضمان الاجتماعي المعتبرة المستهلك الأكبر للدواء... مع زيادة مساهمة الدولة الى ٥٠٪ من التقديمات الصحية للنظام، والعمل والنص على كفالة عجزه.

٣ - **تأمين قطاع تعاوني:** انتاجي استهلاكي لدعم القدرة الشرائية للمحال على المعاش، على أن يساهم المضمونون كافةً بصورة الزامية، في هذه التعاونيات، عن طريق اضافة نسبة على اشتراكاتهم، خلال انتاجهم في سوق العمل، لصالح هذه التعاونيات التي يستفيدون منها بصورة مخفضة بموجب بطاقات خاصة.. وذلك تحت اشراف لجنة تعاونية خاصة مشكّلة من قبل مجلس الادارة للضمان الاجتماعي.

٤ - **تأمين قطاع تعاوني للمواصلات:** لتحقيق راحة المحال على المعاش، على أن يمول هذا القطاع عن طريق رسم متخصص يضاف على سعر المحروقات وعلى رسوم تأمين وتسجيل السيارات.

٥ - **رعاية الشيوخة والمحالين على المعاش كافة:** وذلك في دور

الدولة، الأجهزة الوطنية للضمان الاجتماعي، وهيئات القطاع الخاص المخوكة ادارة الانظمة التكميلية في حال وجودها.. انما وجود عدة منافذ volets يتطلب تنسيقاً، تخطيطاً، وتنظيماً ليعمل مجموع النظام بشكل مناسب.. والمفيد، من أجل هذه الغاية، يكون بمنح عملية المراقبة لسلطة واحدة، من الأفضل أن تكون، متميزة عن باقي الأجهزة المختصة التي تتمثل فيها الفئات المستفيدة (أصحاب العمل، المضمونين، الدولة).. أي أن تنشأ لجان ثلاثية مستقلة منظمة شرعاً، تحوّل ممارسة الرقابة على مختلف الهيئات المضطلة بالحماية الاجتماعية، وذلك من أجل الحد من الخلل في الإدارة والتحقق من بلوغ الأهداف المرسومة.

إن إنشاء مثل هذه اللجان ضرورة ماسة في الإدارة المالية.. والاستقلال المالي في اطار أنظمة الضمان الاجتماعي، يجب تقويته؛ وعلى سياسة التوظيف أن تتوخى تأمين الملاة المالية للصناديق، والحصول على المردود الأفضل للاحتياجات الموظفة، مع التحفّظ للإمكانات التوظيفية للدولة... وضرورة المراقبة والتبصر.

● **المبحث الثالث: تأمين أرضية صالحة لحسن واستمرارية تطبيق ضمان التقاعد والحماية الاجتماعية.** (٧)

إن نقاط الخلاف على مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية بين أصحاب العلاقة (إدارة الضمان، ممثلي أصحاب العمل، ممثلي الإجراء) سيساعد الحوار على تخفيفها وإنزالتها؛ إنما المسألة الأساسية لا تنحصر في هذا الإطار؛ فضمن التقاعد والحماية الاجتماعية لا يمكن، منفرداً، أن يحقق تأمين شيخوخة مستقرة مهما كانت إمكانياته؛ وإذا أردنا تحقيق هذا الاستقرار علينا استكمال هذا الضمان بخطوات تكميلية مهمة.. فإن أي تنظيم ناجح للشيخوخة ينبغي أن يستند الى أرضية يتوجب تأمينها قبل بدء العمل بأي تنفيذ لمشروع المعاشات.. وهدف هذه الأرضية دعم القدرة الشرائية للمحال على الشيخوخة، والحد من زيادة نسبة

مخصصة لذلك، أو الرعاية الشخصية في المنزل. ويتم تمويل هذه الرعاية عن طريق مخصصات سنوية في كل من موازنات الدولة وموازنات المؤسسات العامة الاجتماعية ومؤسسات الضمان الاجتماعي نفسها بالإضافة الى نسبة رمزية متخصصة من اشتراكات المضمونين ومن إيرادات الحفلات والمعارض والمهرجانات واليانصيب على اختلاف أنواعها.

٦ - إنشاء وتشجيع الأنظمة التكميلية (الإلزامية) عن طريق

النص عليها في الأنظمة الداخلية للمؤسسات وفي عقود العمل الجماعية وذلك لدعم القدرة الشرائية للمحال على المعاش.

تمول هذه الأنظمة عن طريق اشتراكات أصحاب العمل والاجراء أثناء عملية الانتاج في سوق العمل أو عن طريق الموازنة العامة للدولة أو بصورة مختلطة (عن طريق الاشتراكات ومساعدات الخزانة العامة).

٧ - تأمين دفع المعاشات: دون أي أرهاق أو هدر وقت أو مصاريف

مقابلة. وذلك عن طريق مراكز البريد أو المصارف أو عن طريق لجان جواله تخصص لهذا الغرض بالنسبة للإقامات البعيدة عن مراكز البريد أو المصارف... المهم هو في عدم حصر الدفع في المراكز التأمينية، وإلا نكون قد ساهمنا في زيادة المصاريف الإدارية وإرهاق المحال على المعاش.

٨ - سلامة الجهاز البشري المنقذ: وهذا هو الأهم بنظرنا، إذ يتوجب،

في هذا الإطار توفر النزاهة والدقة لدى العنصر البشري الذي سيخول إعداد المعاشات بالإضافة الى ضرورة توفير المكننة، إذ أن ضمان التقاعد والحماية الاجتماعية هو من أهم فروع الضمان الاجتماعي، ذلك لأن جميع المضمونين أو أسرهم ينتفعون به، بينما قد لا يفيدون من فروع الضمان الاجتماعي الأخرى فقد لا

يتعرض المضمون لحادث عمل أو مرض مهني (فلا ينتفع من ضمان اصابات العمل)، أو للتعتل طوال فترة عمله (فلا يفيد من ضمان البطالة)، أو لمرض عادي (فلا يستفيد من مزايا الضمان الصحي).

سابعاً: اضافة الى ما ذكر أعلاه، هناك نقاط أساسية يجب أن لا يغفلها المشتري عند دراسة و اقرار مشروع التقاعد والحماية الاجتماعية، وأهمها ما يلي:

١ - من الأفضل أن يصار الى إدارة النظام الجديد للمعاشات، بعد اقراره من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في نطاق فرع مستقل؛ إذ أن الهدف هو دمج جميع فروع الضمان الاجتماعي في اطار القانون وتحديد وحدتها الإدارية والفنية داخل صندوق وطني واحد للضمان الاجتماعي منشأ بموجب المادة الأولى من هذا القانون.

٢ - من أجل نشوء الحق بالمعاش، ينبغي أخذ جميع فترات العمل التي قضاها المضمون في ظل أحكام تعويض نهاية الخدمة بعين الاعتبار، ليتسنى للمضمونين المتقدمين في السن اثبات تدرجهم المطلوب لاستحقاق المعاش.

٣ - من الأفضل تحديد تاريخ البدء باعطاء تقديرات النظام الجديد في نهاية فترة زمنية (سنة مثلاً) من تاريخ بدء العمل بمشروع التقاعد والحماية الاجتماعية لكي يتاح تكوين الأجهزة المؤهلة للعمل، وإعداد المستخدمين.

٤ - ينبغي النص، صراحة، على اعطاء تعويض اضافي للعاجز المضطر للاستعانة بشخص ثالث أو إعادة تأهيل العجز للاضطلاع بالعمل الجزئي، أو توفير معاشات ذات ابعاد اجتماعية وكافية للاستمرار بالعيش.

٥ - انهاء للجدل القائم حول الزامية أو اختيارية نظام التقاعد والحماية

الاجتماعية، والحصول على معاش دوري أو الابقاء على مبدأ الادخار الفردي الالزامي والتعويض المقبل نورد المقترحات التالية:

أ - يمكن النص على حرية اختيار النظام الجديد لفئات المضمونين الذي تخطوا سنوات اشتراكات معينة فقط دون غيرهم.

ب - يمكن النص على جواز استبدال حقوق صاحب المعاش وفق ما يلي:

- يحدد الرأسمال المستبدل طبقاً لجدول خاص يعين نسبة المعاش المستبدل وسنواته (٥٠ أو ١٥ سنة) على أن يؤخذ بعين الاعتبار في هذه النسبة سن طالب الاستبدال وحالته الصحية (أي بعد كشف طبي).

- تحدد نسبة الحد الأقصى المستبدل من المعاش (في حدود ثلث قيمة المعاش (مثلاً) شرط ألا يقل القسم المتبقي من المعاش، بعد الاستبدال عن الحد الأدنى الرسمي للأجور.

- لا يجوز الاستبدال لأكثر من مرة واحدة دورياً.

- يعتبر الاستبدال قائماً اعتباراً من تاريخ تقدير الرأسمال المستبدل، ويقتطع قسط الاستبدال، مقدماً من المعاش، مع فرض رسم مقطوع يدفعه المضمون عند كل طلب استبدال.

- يعتبر الاستبدال بمثابة قرض يسترده صندوق الضمان على أقساط شهرية تُقَطَّع من قيمة المعاش، مع الاختلاف عن القرض في أن الاستبدال ينتهي بوفاة المضمون ولا يجوز اقتطاع الاستبدال من تركته.

ونتساءل أخيراً:

إذا كان الصندوق في لبنان حالياً، عاجزاً عن احلال التوازن المالي في فرع

ضمان المرض والأمومة للفئات المنتجة في سوق العمل والتي تساهم في دفع الاشتراكات، فكيف سيجابه تعاظم المصاريف الصحية للمتقاعدين الذين تخلوا عن الانتاج وتركوا سوق العمل ولم تعد تسدد منهم أو لحسابهم أية اشتراكات؟ الحل سيكون في استيراد الدواء مباشرة من الصندوق أو بواسطة المكتب الوطني للدواء، ادارة مستشفيات على غرار مستشفى البترون من قبل الصندوق، زيادة نسبة مساهمة الدولة في تكاليف العناية الطبية لفئة المتقاعدين لتصل لحدود ٥٠٪ من التقديمات الصحية، كفاءة الدولة لعجز النظام الجديد، وتأمين موارد دورية ثابتة للمشروع الجديد لا تتأثر بظروف ومزاجية صاحب العمل والظروف الأمنية كالرسوم على أقساط تسجيل وتأمين السيارات وعلى الكحول والدخان، واليانصيب والحفلات وتذاكر السفر، إضافة الى فرض الاشتراكات على الاجراء وكافة المضمونين دون التقييد بالحد الأقصى للدخل بالنسبة لحصة الأجير المضمون.

إن هذه الدراسة، بما تقدمه من عودة الى المبادئ الدولية، تستهدف التذكير بأن لكل دولة الحق في التوجه الى مكتب العمل الدولي في جنيف للحصول على المساعدة الفنية في ميدان الضمان الاجتماعي، عموماً، وضمان الشيخوخة خصوصاً. هذه المساعدة توفر إمكاناً كبيراً لتطوير الأوضاع القائمة وتأمين الحماية اللازمة، وستهيئ للوصول الى توقيع الإتفاقات الدولية والدخول في رحاب المجتمع الدولي.

● المبحث الرابع: نسبة الحلول: (الاستبدال) Taux de remplacement.

تعني "نسبة الحلول" النسبة المئوية من المداخل السابقة حسب سنوات الاشتراك في النظام. وتحدد هذه المداخل على أساس متوسط أجر الثلاث أو الخمس سنوات السابقة مثلاً، وبينما نرى هذه النسبة متواضعة في بعض البلدان

الافريقية (بين ٤٠ و ٦٠٪) نرى في الكويت مثلاً أن هذه النسبة تصل الى ٩٥٪).

ورغم النص على تقويم المعاشات، فإن هذا التقويم يجري، عملياً، حسب مقتضيات الظروف، مما يؤدي الى تخفيض كثيف لهذه المعاشات.

أما عن توظيف الاحتياطي، والفوائض عند الاقتضاء، فيتم عن طريق اعتمادات مصرفية، وخاصة عن طريق سندات الخزينة.. وغالباً ما تتدخل السلطات العامة في سياسة التوظيف، وتعتبرها وسيلة سهلة *un moyen commode* لتمويل دين عام.. وبعض البلدان في أميركا اللاتينية توجهت الى التوظيف في البنى التحتية للصحة أو مساكن المضمونين... الخ.. وبناحية عامة فإن التوظيف في دول العالم الثالث له سلبيات عديدة.

● المبحث الخامس: الإدارة:

في دول عديدة في العالم الثالث، عجزت الحكومات عن الوفاء بالتزاماتها المالية، وحتى استنكفت عن تسديد الاشتراكات عن موظفيها التابعين للنظام؛ وهناك عيب كبير في مسك الحسابات، خاصة بالنسبة لتصاريح الاشتراكات الفردية الضرورية في الوقت نفسه، لأنظمة التأمينات الاجتماعية، وللصناديق الوطنية للتعاون والادخار.. فضلاً عن ذلك فإن نسبة المصاريف الادارية عالية جداً قياساً على الدولة الصناعية.. وقد يكون هناك سوء استعمال (*utilisation abusive*) (*des fonds* للاموال، مما يؤدي الى مردود ضعيف للتوظيف والاستثمار.

هوامش الباب الثالث

هوامش الباب الثالث الفصل الأول

(١) من أجل مزيد من التفاصيل يراجع: Conférence int. du T "protection de la vieillesse par la s.s." 76 session 1989. BIT. Genève (183 pages).

Convention N° 3/1919. (٢)

Conv. N° 12/1921 et conv. N° 17/1925 (acc. du T). (٣)

Conv. N° 18/1925 et conv. N° 42/1934 (maladies professionnelles). (٤)

Conv. N° 24 (industrie) 1927 et conv. N° 25/1927 (agriculture) (assurance - maladie) (٥)

Conv. N° 37/1933 (industrie) et N° 38/1933 (agriculture) (ass. invalidité) (٦)

Conv. N° 39/1933 (industrie) et N° 40/1933 (agriculture) ass. décès. (٧)

Conv. N° 44/1934: ass. chômage. (٨)

(٩) إن بداية تطبيق الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ منذ ٢٧ أبريل ١٩٥٥

(١٠) إن تاريخ بداية تطبيق الاتفاقية رقم ١٢٨/٦٧ يعود إلى الأول من تشرين الثاني

١٩٦٩

Stage. (١١)

Directives N° 79/7/CEE du 19/ dec. 1978 et N° 86/378/CEE du 24/7/86. (١٢)

(١٣) الاتفاقية رقم ١٩٧١/٣

(١٤) إن التجربة تثبت بأن غالبية الأنظمة مبنية على مبدأ التأمين الإجتماعي، حيث

الاستفادة من التقديمات مسددة على فترات الاشتراك أو العمل بعيداً عن كل مقياس للحاجة أو

الوارد، وعلى الدخل السابق للمستفيد؛ ورغم أن غالبية الدول لم تطبق كل الفروع، فإنها تتبنى نظاماً للشيخوخة.

"protection de la vieillesse par la sécurité sociale" op. cité PP (١٥)
15-22.

(١٦) وذلك لحماية أصحاب المداخل المتواضعة .

(١٧) اي بالنسبة لتقديرات الشيخوخة، مراعاة احكام القسم /V/ من الاتفاقية رقم ١٠٢ والقسم /III/ من الاتفاقية رقم ١٢٨ وكذلك كل الاحكام ذات الصفة العامة في كل من الاتفاقيتين.

(١٨) في المغرب مثلاً، لا يستفيد من تقديرات الضمان الإجتماعي سوى الذين يساهمون مالياً في هذا الضمان ومن هم على عاتقهم ضمن شروط خاصة، وفي تونس، وإن كان القانون ينص على حماية واسعة، فإن نسبة الأشخاص المضمونين، فعلياً، لم تبلغ النسبة المحددة في الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨.

(١٩) المادة السابعة من قانون الضمان الإجتماعي: "يشتمل الضمان الإجتماعي على الفروع التالية:

أ - ضمان المرض والأمومة.

ب - ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية.

ج - نظام التعويضات العائلية.

د - نظام تعويض نهاية الخدمة.. وينفذ على ثلاث مراحل...

(٢٠) مع العلم أن تعويض نهاية الخدمة المذكور هو انتقالي الخصائص، مرحلي الاهداف، تهادي سوء الاستعمال في ممارسات تعويض الصرف في ظل قانون العمل.. والمرحلية ليست غاية بذاتها، بل قصدت لما سواها، تطويراً للماضي، وتمهيداً للمستقبل نحو نظام جديد.. ولكنها باتت كالوقت الذي أصبح دائماً، وتخلقت عن تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، لذلك، فإن تعويض نهاية الخدمة لم يخرج عن كونه صورة جديدة عن الوجه العادي لتعويض الصرف.

(٢١) قانون الضمان الإجتماعي.

(٢٢) فئات سانقي السيارات العمومية، وبنائي الجرائد، والحرفيين، وسائر فئات الأشخاص اللبنانيين غير المذكورين في هذه المادة (٩/م) معدلة بقانون ٧٥/١٦ الذين تتبين ضرورة خضوعهم منذ المرحلة الأولى لبعض أو جميع فروع الضمان الإجتماعي.

(٢٣) فاستناداً للفقرة الأولى من المادة الثانية من الاتفاقية رقم ٢٥٣، يطبق تأمين

للشيخوخة الإلزامي على العمال والمستخدمين والمتدربين في المؤسسات الصناعية والتجارية، للهن الحرة، والعمال في المنزل؛ كما تضمنت الاتفاقية ٣٦ في الفقرة الأولى من المادة الثانية حكماً مشايبة متعلقة بالعمال في الزراعة.

(٣٤) المادة/٢٧ من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة/١٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

- لم تحدد أية اتفاقية من الاتفاقيتين ١٠٢ و١٢٨ مفهوم السكان المنتجين.. واستناداً للتوصيات الدولية حول احصائيات العمل، تتضمن هذه اللفظة الأشخاص العاملين والعاطلين عن العمل.

(٣٥) بينما تتناول الفقرة/٢ من التوصية رقم ١٣١ الشمول التدريجي لتقديرات للشيخوخة للأشخاص العاملين بصورة ظرفية.

(٣٦) م/٢٧ - ج من الاتفاقية رقم ١٠٢. م/١٦ - ج١ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

(٣٧) يراجع التفصيل في: "protection de la vieillesse par la sec. soc." op. cité PP. 24 - 25.

(٣٨) الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من الاتفاقية رقم ١٢٨.

(٣٩) الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية رقم ١٠٢.

(٤٠) في غالبية العظمى للدول الصناعية، يطبق نظام الضمان الإجتماعي، حالياً، على القفل على مجموع الأجراء.. والعديد من هذه الدول أدخلت الأجراء المستقلين في ميدان الحماية.. فضلاً عن أن للشمولية قد تمت في البلدان التي تبنت الأنظمة الشاملة régimes universels المطبقة على السكان المقيمين.

(٤١) لم تحدد الاتفاقيات مفهوم "السكان المنتجين"، إنما استناداً للتوصيات الدولية حول احصائيات العمل، تتضمن هذه اللفظة الأشخاص العاملين والعاطلين عن العمل.

(٤٢) حددت الاتفاقيات معنى "المقيم" بالشخص المقيم بصورة معتادة habituellement على أرض العضو، مما يستبعد الأشخاص الموجودين بصورة "ظرفية" أو مؤقتة.. أي المهاجرين التقيمين، بصورة شرعية، في بلد الاغتراب.

(٤٣) م/٢٧ - ٢. الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢.

(٤٤) م/١٦ - ١. من الاتفاقية رقم ١٢٨/٦٨.

(٤٥) م/٢٧ ب/ (١٠٢/٥٢).

(٤٦) الفقرة ٥ - ب من الاتفاقية رقم ١٢٨.

(٤٧) م/٢٧ - ج (الاتفاقية ١٠٢/٥٢).

(٣٨) الفقرة ١ - ج من المادة ١٦ (٦٧/١٢٨).

(٣٩) نظراً لأوضاع بعض الدول الضعيفة اقتصادياً، وكي لا تبدو النصوص قاسية، سمحت المعايير الدولية مؤقتاً، بمخالفة المعايير الدولية ونصوصها العامة، على أن توسع الدول المذكورة ميدانها تبعاً، عندما تسمح الأوضاع بذلك؛ علماً أن هذه الدول أن ترسل تقارير دورية إلى المنظمة الدولية تشرح فيها أوضاعها والوضع الذي الت إليه.

(٤٠) ثلاث دول تدرعت، عند تصديق الاتفاقية، بالاستفادة من المخالفات المؤقتة المنصوص عنها في الفقرة الثانية من المادة/١٦، حيث يتوجب أن يشكل الأجراء المشمولون بالحماية، بمجموعهم، ٢٥٪ على الأقل من مجموع الأجراء، وكذلك بالاستثناء المؤقت لأجراء القطاع الزراعي عملاً بالمادة ٣٨ من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ (بوليفيا، الاكوادور، فنزويلا).

(٤١) هناك بعض الدول مقصّرة في بلوغ نسبة الخاضعين للضمان الاجتماعي المحددة في الاتفاقيتين رقم ١٠٢ و ١٢٨ (ففي المغرب تقتصر الحماية على المكلفين مالياً، وفي تونس ومع وجود نص قانوني على ميدان تطبيق واسع، إلا أنه، عملياً؛ لا يخضع سوى نسبة ضئيلة من السكان، وقد تقتصر حماية الشيخوخة في عدد من البلدان على موظفي الدولة فقط).

(٤٢) مثلاً: بوليفيا (قانون الضمان الاجتماعي للعام ١٩٥٦ - م/٦؛ العراق (المادة ٢/٥ من القانون رقم ١٩٧١/٣٩ المتعلق بمعاشات الأجراء وبالضمان الاجتماعي). السنغال (المرسوم رقم ٤٥٥ - ٧٥ للعام ١٩٧٥ - م/٥).

(٤٣) مثلاً: العراق (المرسوم رقم ٥٩٩ للعام ١٩٧٨) والأردن (تقرير الحكومة)؛ الباكستان (قانون ١٩٧٦ في تقديرات الشيخوخة للمستخدمين - م. ١٠٤ - i) - "protection de la vieillesse" op. cité: P29.

(٤٤) مثلاً بوليفيا (قانون الضمان الاجتماعي للعام ١٩٥٦ - م/٢٥٣)، كولومبيا (المادة الأولى من الاتفاق رقم ١٩٦٦/٢٢٤).

(٤٥) كالأردن (تقرير الحكومة) واليمن (قانون التأمينات الاجتماعية للعام ١٩٨٧ - م/٤٧).

(٤٦) كالعراق (المادة ٢/٣ من القانون رقم ١٩٧١/٣٩ المتعلق بمعاشات العاملين وبالضمان الاجتماعي) - وفنزويلا (قانون التأمين الاجتماعي - م/١٣).

(٤٧) كالعراق (م/٢ من قانون ١٩٧١/٣٩)، ونيكاراغوا (م/٦ ج من قانون الضمان الاجتماعي للعام ١٩٨٢).

(٤٨) مثلاً: كولومبيا (الاتفاق رقم ١٩٦٦/٢٢٤ - م/١٣) وفنزويلا (قانون التأمينات

الاجتماعية م/٣ ج) واليمن (قانون التأمينات الاجتماعية م/٤٧).

(٤٩) مثلاً: كولومبيا (الاتفاق رقم ١٩٦٦/٢٢٤ - م/٢٠٣)، العراق (م/٣ من القانون

رقم ١٩٧١/٣٩) وفنزويلا (قانون التأمين الاجتماعي م/٣ - ب).

(٥٠) مثلاً: العراق (م/٣ من قانون ١٩٧١/٣٩) - باناما (المرسوم الاشتراعي رقم

١٤/١٩٥٤ - م/٤ د).

(٥١) مثلاً: كولومبيا (قانون ١٩٨٨/١١) - بوليفيا - نيكاراغوا - السعودية (القرار رقم

١٣/١٩٧٥ الصادر عن وزير العمل والشؤون الاجتماعية).

(٥٢) كالجزائر (قانون ٨٣ - المتعلق بالتأمين الاجتماعي - م/٤٣؛ وقانون ٨٢ - ١٢ المتعلق

بالتقاعد م/٤ عام ٨٣، والمرسوم رقم ٨٥ - ٢٣ للعام ١٩٨٥ الذي حدد لائحة العاملين المشابهين

للأجراء في إطار الضمان الاجتماعي)، وليبيا (م/٣١ من قانون ١٣/٨٠)، وتونس (المرسوم ١٣٥٩

و ١٣٦٠ عام ٨٢).

(٥٣) كما في الجزائر - قبرص - الولايات المتحدة - اللكسمبورغ - ليبيا، بريطانيا.

(٥٤) بلجيكا - تركيا - إيطاليا - ألمانيا - النمسا - فرنسا (حيث يرتكز تأمين معاش غير

الأجراء على الحرفيين، الصناعيين والتجار، المهن الحرة، المستثمرين الزراعيين).

(٥٥) أشار القانون الألائي للعام ١٨٨٩، المتعلق بتأمين الشيخوخة الإلزامي، إلى منح

المعاشات، دون إثبات العجز، اعتباراً من سن السبعين عاماً. لذلك، فالاتفاقية رقم ٣٥ المتعلقة

بتأمين الشيخوخة (الصناعة.. الخ) للعام ١٩٣٣ نصت بأنه يحق لأجراء المؤسسات الصناعية

والتجارية، المهن الحرة، والعاملين في المنزل والخدم، الحصول على معاشات الشيخوخة، على

الأقل، اعتباراً من بلوغ سن الخامسة والستين، بناحية عامة؛ ونصت الاتفاقية رقم ١٩٣٢/٣٦

المتعلقة بتأمين الشيخوخة (في الزراعة) على إعطاء نفس التقديمات لصالح أجراء الزراعة.

(٥٦) التوصية رقم ١٦٢ المتعلقة بالأجراء المسنين (خاصة القسم IV) للعام ١٩٨٠.

(٥٧) هذه الأسباب هي اقتصادية، اجتماعية، سكانية خاصة، مدعومة ومبررة

بالاحصائيات مما يساعد أجهزة الرقابة على التأكد من زيادة الأمل في الحياة ونسبة نشاط

المسنين (م/١٥ - ٢ من الاتفاقية رقم ١٢٨).

(٥٨) إن نسبة المسنين (أكثر من ستين عاماً) قياساً على المنتجين الشباب (بين ٢٠ و ٥٩

عاماً) سيرتفع من ٢٢.٥ ٪ عام ١٩٩٠ إلى ٢٢.٧ ٪ عام ٢٠٢٠ أي بزيادة ١٠.٧ ٪. ولن يكون المنتجون

أكثر من ٤٨ ٪ قياساً على مجموع السكان (مع انخفاض ١٠ ٪).

- تتضمن التشريعات المحلية، غالباً، لائحة بالأعمال المرهقة وغير الصحية، على أن تكون

فترة التدرج متناقصة قياساً على صعوبة أو خطورة العمل صحياً... ويتم تخفيض السن في هذه

الحالة (الجزائر، السعودية، ليبيا، لبنان على سبيل المثال).

(op.cité) p. 50-51).

(٦٤) بلجيكا، (القرار الملكي ١٩٨٢/٩٥)، اسبانيا، إيطاليا، Protection de la vieillesse p/5.

(٧٠) إن السياسة المتبعة في فرنسا وبعض الدول المتقدمة وبعض الدول النامية في

السبعينيات من أجل استخدام الشباب دون عمل، بحلولهم مكان الأشخاص المسنين المدعومين

التقاعد المبكر... partir en préretraite... تم التخلي عنها في بداية الثمانينات (Rev. in T.

die ss 4/90)، فتأمين الشيخوخة ينبغي أن يواجه التطلعات المضرة، خاصة بسبب العوامل

الديمقراطية (شيخوخة معمرة وزيادة عدد المستفيدين) والاجتماعية الاقتصادية (زيادة البطالة،

التقاعد المبكر، مخاطر الإبقاء على القوة الشرائية والتوازن المالي، الأزمة الاقتصادية والتضخم)،

والعوامل الإدارية والمالية (صعوبات الجباية في دول العالم الثالث خاصة، التي تمنع شمولية

النظام، وتقوم المعاشات حسب الكلفة الحقيقية للمعيشة)... من هنا يتوجب تحضير الدراسات

الاكراهية الدورية من أجل السهر على التوازن المالي للأنظمة خلال فترة طويلة، كافية، وفي كل

الاحيان سابقة لكل تغيير في التقديرات، أو نسبة الاشتراكات والضرائب المخصصة لتغطية

التقديرات... من هنا أهمية دور الدولة في هذا الميدان من السياسة الاجتماعية الذي يبدو أكثر

أهمية من أي مكان آخر لأنه يقتضي في هذه الحالة التنبؤ لمستقبل بعيد، وتوزيع الأعباء بين

مختلف الأجيال بشكل عادل.

(٧١) مثلاً: الجزائر، استراليا، النمسا، بلجيكا، بوليفيا، البرازيل، الصين، كولومبيا،

كوستاريكا، كوبا، اليونان، العراق، ايطاليا، مدغشكر، موريتانيا، باناما، البيرو، بولونيا،

البرتغال، اللبانيا، انكلترا، سويسرا، تركيا، الأوروغواي.

(٧٣) للدانمرك - وبعض الدول تحدد سن الشيخوخة بالستين عاماً للجنسين كالسعودية،

سوريا، مصر، المغرب وفي الكويت للمرأة أن تتقاعد بعد خمسة عشر عاماً على عملها دون

تخفيض في معاشها (د.عامر عبد الملك، التأمينات الاجتماعية في الدول العربية).

(٧٣) اليابان اعتباراً من اصلاح العام ١٩٨٥ - بعض البلدان تحدد سن ٥٥ عاماً للمرأة

(الأردن، البحرين، تونس، الجزائر، السودان، العراق، موريتانيا، اليمن).

(٧٤) بلجيكا، سويسرا.

(٧٥) مثلاً: الجزائر (قانون ١٩٨٢/١٢ م/٨، بلغاريا قانون ١٩٥٧ م/٤..

(٧٦) مثلاً: الجزائر (قانون ٨٢/١٢ م/٢٠)، بلجيكا..

(٧٧) نيكاراغوا م/٥٥ من قانون الضمان الاجتماعي.

(٥٩) البلدان المتبعة ٦٥ عاماً (الأرقام بين هلالين هي للمرأة) نذكر منها: استراليا (٦٠)،

النمسا (٦٠)، بلجيكا (٦٠)، البرازيل (٦٠)، كندا، تشيلي (٦٠)، قبرص، اسبانيا، فنلندا، اليونان

(٦٠)، الجماهيرية الليبية (٦٠) اليابان، اللكسمبورغ، هولندا، بولونيا (٦٠)، البرتغال (٦٣)، اللاتيا

(٦٠)، انكلترا (٦٠) السويد، سويسرا (٦٢).

(٦٠) من البلدان المتبعة سن الستين عاماً للشيخوخة (الأرقام بين هلالين للعراة) نذكر:

الجزائر (٥٥) السعودية، الأرجنتين (٥٥)، كولومبيا (٥٥)، كوبا (٥٥) مصر، فرنسا، غويانا،

العراق (٥٥)، ايطاليا (٥٥)، اليابان (٥٦)، الأردن (٥٥) مدغشكر (٥٥) المغرب، موريتانيا (٥٥)

نيكاراغوا، النيجر، نيوزيلنده، باناما (٥٥) البيرو (٥٥) الفلبين، قطر، تونس، أوروغواي (٥٥)

فنزويلا (٥٥) اليمن (٥٥)، يوغوسلافيا (٥٥). في مالطا السن هي ٦١ عاماً (٦٠).

(٦١) من بين البلدان التي حددت سن الشيخوخة ٥٥ عاماً (الأرقام بين هلالين للمرأة)

نذكر: بوليفيا (٥٠)، الكونغو، ساحل العاج، روندا، السنغال، سنغافورة، تشاد، توغو، تركيا (٥٠)

وفي كوستاريكا السن ٥٧ (٥٥).

(٦٢) فقد تحددت سن المعاش بـ ٦٧ عاماً في كل من الدانمرك، ايسلندا، النرويج..

(٦٣) مثلاً في الأرجنتين (بالنسبة للعاملين المستقلين تحددت السن بـ ٦٥ عاماً عوضاً عن

٦٠ للرجال، و٦٠ عاماً بدلاً من ٥٥ للنساء)، البرازيل (تحددت سن النساء في القطاع الزراعي بـ

٦٥ عاماً بدلاً من ٦٠).

(٦٤) مثلاً: البرازيل (بعد ٣٠ سنة من العمل)، توغو (٥٥ عاماً أو ٣٠ سنة من الخدمة

الفعلية)، تركيا (بعد ٢٥ عاماً من التأمين للرجل و٢٠ عاماً للمرأة).

(٦٥) مثلاً الجزائر (قانون ٨٢/١٢ المتعلق بالتقاعد؛ والمرسوم رقم ٨٥/٣١ الذي يحدد

لائحة هذه الأعمال، والسنخفضة)، الأرجنتين (المرسوم ٦٨/٤٢٥٧ الذي يحدد نظاماً خاصاً

للأعمال غير الصحية).

(٦٦) مثلاً فرنسا (المواد 351-22, R. 351-21, L351-8, L.351-7).

(٦٧) ينتج هذا النوع من التقاعد عن التفاوض الجماعي collective الذي يسمح مع

عقد العمل الجماعية، بتقديم بدل عن المداخل لكل شخص بلغ سنأ معينة، ويتوقف نهائياً، أو

جزئياً عن العمل المهني.. وذلك لغاية بلوغ هذا الشخص سن الشيخوخة، فيصرف عنها معاش

الشيخوخة.

(٦٨) مثلاً ألمانيا، (النمسا، بوليفيا، البرتغال).. protection de la vieillesse

a- à une personne ayant accompli, avant éventualité selon des règles prescrites, un stage de 15 années de cotisation ou d'emploi.

b- Lorsqu'en principe toutes les personnes actives sont protégées, à une personne protégée qui a accompli un stage prescrit de cotisation et au nom de laquelle a été versée, au cours de la période active de sa vie, la moitié du nombre moyen annuel de cotisations prescrit auquel se réfère l'alinéa (b) du paragraphe 1 du présent article.

(٨٩) (استناداً للمادة ١/١) من الاتفاقية رقم ١٢٨ أن التقديرات التكميلية تعني

التقديرات التي يتعلق منحها بالمشاركة المالية المباشرة للأشخاص المضمونين أو أصحاب عملهم، أو بشرط التدرج المهني stage professionnel.

(٩٠) إن مسألة حفظ الحقوق قيد الاكتساب، عند تنقل الإقامة من بلد إلى آخر، نظمتها

المادتان ٧ و٨ من الاتفاقية رقم ١١٨/١٩٦٢ المتعلقة بالمساواة في التعامل (الضمان الاجتماعي) وكذلك في القسم III من الاتفاقية رقم ١٥٧/١٩٨٢ المتعلقة بحفظ الحقوق في موضوع الضمان الاجتماعي.

(٩٠*) مثلاً: اليونان، المغرب تركيا.

(٩١) استراليا (يفرض قانون الضمان الاجتماعي للعام ١٩٤٧ في المادة/٢٥ منه، فترة

عشر سنوات من الإقامة غير المنقطعة، أو فترات عديدة تصل، على الأقل إلى عشر سنوات، بينها فترة خمس سنوات على الأقل من الإقامة غير المنقطعة)، كندا (حسب قانون ضمان الشيخوخة في المادة الثالثة، يتوجب، مبدئياً عشر سنوات إقامة) - الدانمرك (قانون المعاشات الاجتماعية للعام ١٩٨٤ - في المادة/٤: ٣ سنوات إقامة)، نيوزيلندا (قانون الضمان الاجتماعي ١٩٨٤ م/١٤: عشر سنوات إقامة منها سبع سنوات خلال العشر سنوات الأخيرة).

(٩٢) بلجيكا (القرار الملكي ١٩٦٧/٥٠)، كندا.

(٩٣) فنلندا (شهر عمل)، فرنسا (فصل من التأمين)، السنغال (سنة اشتراك

للمواطنين).

(٩٤) العربية السعودية (١٢٠ شهراً من التأمين بينها ٣٦ شهراً خلال الخمس سنوات

السابقة لتاريخ الطلب، أو ما مجموعه ١٨٠ شهراً من التأمين)، الأرجنتين (عشر سنوات خدمة

بينها ٥ سنوات على الأقل خلال العشر سنوات السابقة مباشرة لتوقف العمل)، مصر (١٢٠

شهراً)، الكويت (١٥ سنة اشتراك)، لكسمبورغ (١٢٠ شهراً من التأمين)، المغرب (٢٢٤٠ يوم

تأمين)، لمزيد من التفاصيل يراجع: "protection de la vieillesse par la sécurité sociale" pp/57 - 58.

(٩٥) مثلاً: العراق (٢٠ سنة عمل مضمون)، بولونيا (عشرون سنة للرجال و١٥ سنة

(٧٨) اسبانيا.

(٧٩) مثلاً النمسا، بلجيكا، اليونان (قانون ١٩٧٨/٨٢٥: معاش في سن ٦٢ للرجل و٧٧

للرأة في حال توفر ١٠٠٠٠ يوم عمل واشتراك بينها ١٠٠٠ يوم على الأقل خلال العشر سنوات الأخيرة، كذلك في سن ٥٨ للرجل والمرأة على السواء في حال توفر ١٠٠٠٠ يوم عمل واشتراك (journées de T. cotisées).

(٨٠) البرازيل، تركيا، p. 52. protection de la vieillesse.

(٨١) وهذا ما تبنته النروج بتقديمها البراهين الديمغرافية (زيادة الأمل في الحياة)،

والمعلقة بالعمل (نسبة كبيرة من نشاط الأشخاص المسنين) المبنية على الإحصائيات. وكذلك فالكويت حددت سن الشيخوخة بين ٦٥ وسبعين عاماً،

(٨٢) كما في كندا، فرنسا، أيرلندا، النروج والسويد مثلاً.

(٨٣) كالولايات المتحدة حيث سيرتفع سن الشيخوخة ليصل إلى ٦٦ عاماً قبل عام ٢٠٠٩

و٦٧ عاماً قبل عام ٢٠٢٧ (استناداً لقرار الكونغرس الأميركي عام ١٩٨٣) وحديثاً حذت ألمانيا حذو الولايات المتحدة برفع سن التقاعد تدريجياً بمعدل ثلاثة أشهر في العام، بحيث تصبح سن التقاعد ٦٥ عاماً سنة ٢٠٠٥م.

(٨٤) قانون الضمان الاجتماعي.

(٨٥) يقصد بالمواثيق الدولية، الاتفاقيات والتوصيات الدولية.

(٨٦) حددت الفقرة/١٧ من التوصية رقم ١٣١ هذه الفترة بعشر سنوات.

(٨٧) Étude d'ensemble de la commission d'experts sur la norme

minimum de la sécurité sociale/paragraphe 90. 1961. BIT Genève.

(٨٨) **article 29 de la convention 102: (1) la prestation**

mentionnée à l'article 28 doit, dans l'éventualité couverte, être garantie au moins:

a- à une personne protégée ayant accompli avant éventualité, selon des règles prescrites, un stage qui peut consister soit en 30 années de cotisations ou d'emploi, soit en 20 années de residence.

b- lorsqu'en principe toutes les personnes actives sont protégées, à une personne protégée qui a accompli un stage prescrit de cotisation, et au nom de la quelle ont été versées, au cours de la période active de sa vie des cotisations dont le nombre moyen annuel atteint un chiffre prescrit.

(2) lorsque l'attribution de la prestation mentionnée au paragraphe 1 est subordonnée à l'accomplissement d'une période minimum de cotisation ou d'emploi, une prestation réduite doit être garantie au moins:

Tableau (Annexe à la partie V): paiements periodiques aux bénéficiaires- types: convention: 128			
Partie	Eventualité	Bénéficiaire - Type	Pourcentage
II	Invalidité	Homme ayant une épouse et 2 enfants	50
III	vieillesse	Homme ayant une épouse d'age à pension	45
IV	décès du soutien de famille	veuve ayant 2 enfants	45

(١١١) المادة ٢٩ (الفقرات ٤.٣-١) من الاتفاقية رقم ١٠٢، والمادة ١٨ (الفقرات ٤.٣-١) من

الاتفاقية رقم ١٢٨.

(١١٢) الفقرة ١٨ والفقرة ٢٥ من التوصية رقم ١٣١.

(١١٣+١١٤) حددت المواد ٢٨ من الاتفاقية رقم ١٠٢ و١٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨ بأن

تقديمات الشيخوخة تحدد استناداً للصبيغ أ و ب أعلاه، عندما تشمل الحماية فئات الأجراء، أو فئات من السكان المنتجين؛ واستناداً للصبيغ ج، عندما تتناول الحماية جميع المقيمين أو المقيمين الذين لا تخفى مواردهم، اثناء وقوع الخطر، حدوداً مرسومة؛ فإذا كان ميدان التطبيق في بلد ما يتناول كل النصوص الواردة في الاتفاقيات الدولية المذكورة أعلاه، يكون، عندها، ممكناً، اللجوء في حساب التقديمات، الى احدى الصبيغ الثلاثة المذكورة أعلاه استناداً الى طريقة حساب التقديمات المتبعة في نظام البلد.

(١١٥) لمزيد من التفاصيل، يراجع المادة ٦٥ من الاتفاقية رقم ١٠٢ (الفقرات ٤ - ٦ - ٨ - ٩)، والمادة ٢٦ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

(١١٦) يراجع من أجل تحديد العامل المذكور العادي وتحديد اجره المادة ٦٦ من الاتفاقية

رقم ١٠٢ (الفقرات من ٤ الى ٧) والمادة ٢٧ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

(١١٧) الفقرة ١ - ١ من المادة ٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢ - والفقرة ١ - ١ من المادة ١٨ من

الاتفاقية رقم ١٢٨.

(٩٦) مثلاً: الكامبيرون، الكونغو، الغابون، النيجر، توغو..

(٩٧) مثلاً: كوستاريكا، يوغوسلافيا.

(٩٨) كالجناز، بلجيكا، فرنسا، اللكسمبورغ، المغرب، السعودية، النمسا، النرويج.

اسبانيا، فنلندة، السويد .

(٩٩) كالجناز، المانيا، النمسا، بلجيكا، فرنسا، اسبانيا، كوبا، السويد.

(١٠٠) مثلاً المانيا، فرنسا، واللكسمبورغ، انكلترا، السويد...

(١٠١) مثلاً: الكامبيرون، كوبا.

(١٠٢) مثلاً: كوبا، العراق، رواندا.

(١٠٣) مثلاً: بلجيكا.

(١٠٤) مثلاً: الأرجنتين، مصر، فنلندة، فرنسا (D173.1 art. L.173-1)، مالي،

رومانيا، لمزيد من التفاصيل يراجع: "protection de la vieillesse par la s.s" pp.60 et s.

(١٠٥) ساحل العاج مثلاً (قرار رقم ٣٣/DPS/TAS للعام ١٩٦٠ المادة ٢٠).

(١٠٦) Réunion régionale européenne sur la prise en comptes des revenus d'activités et d'autres ressources pour la détermination du droit aux pensions. (Revue int. de s.s. 4/90 pp 508 et s.)

(١٠٧) قانون الضمان الإجتماعي.

(١٠٨) Conférence internationale du travail: " protection de la vieillesse par la sécurité sociale" op. cité. pp. 69 ets.

(١٠٩)

Tableau annexe à la partie XI de la convention 102: paiements periodiques aux bénéficiaires- types			
Partie	Eventualité	Bénéficiaire - Type	Pourcentage
V	vieillesse	Homme ayant une épouse d'age à pension	40%

article 1 F de la conv. 128

article 1C de la convention 102/52: "le terme" épouse" désigne une épouse qui est à la charge de son mari"

(١١٨) الفقرة ١ - ب من المادة/٢٩ من الاتفاقية رقم ١٠٢ - والفقرة ١ - ب من المادة/١٨ من الاتفاقية رقم ١٢٨.

Article 29 de la conv./102 et article 18 de la conv. (١١٩) 128

"3 - les dispositions du paragraphe 1 du présent article seront considérées comme satisfaites lorsqu'une prestation calculée conformément à la partie XI mais selon un pourcentage inférieur de 10 unités à celui qui est indiqué dans le tableau annexe à la dite partie pour le bénéficiaire type, est au moins garantie à toute personne protégée qui a accompli, selon des règles prescrites, soit 10 années de cotisations ou d'emploi, soit 5 années de résidence.

4 - une réduction proportionnelle du pourcentage indiqué dans le tableau annexé à la partie XI pour être opérée lorsque le stage pour la prestation qui correspond au pourcentage réduit est supérieur à 10 ans de cotisation ou d'emploi, mais inférieur à 30 ans de cotisations ou d'emploi. lorsque le dit stage est supérieur à 15 ans, une prestation réduite sera attribuée conformément au paragraphe 2 du présent article."

(١٢٠) كما في الجزائر (قانون ٨٢/١٢ المتعلق بالتقاعد: م/١٢)، السعودية (م/١٨ من قانون التأمين الإجتماعي).

وفرنسا (code de sécurité sociale, art L 351 - 1 et art R. 351-27 et 29)، المغرب (ظهير ١٧٢-١-١٨٤). للعام ١٩٧٢ المتعلق بنظام الضمان الإجتماعي المواد ٥٥ و٥٦).

(١٢١) مثلاً في الجزائر (نسبة التأمين Le taux d'accumulation هي ٥٪ سنوياً)، العربية السعودية (النسبة هي ٢٪ لكل سنة)، النمسا (النسبة هي ٩٪ سنوياً للسنوات الثلاثين الأولى.. ثم ١٠٪ للخمسة عشرة سنة التالية)، الأردن (النسبة السنوية ٢٪)، ليبيا (قانون الضمان الإجتماعي ١٩٨٠، م/١٤ النسبة هي ٥٪ للعشرين سنة الأولى للعمل، ثم ٢٪ بعد ذلك).

(١٢٢) مثلاً، في Bénin (الأمر التشريعي عام ١٩٧٣، الذي نص على انشاء وتنظيم الضمان الإجتماعي أعطى، في المادة/٣٣ منه، معاشاً يساوي ٢٠٪ من متوسط الأجر الشهري، مع اضافة ٢٪ عن كل سنة بعد ١٨٠ شهراً)، بوليفيا (المادة/٣٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٧٥/١٣٢٢١٤ المتعلق باصلاح النظام البوليفي للضمان الإجتماعي، نصت على تحديد المعاش بـ ٣٠٪ من معدل الأجر الشهري، مع اضافة ٢٪ عن كل ١٢ شهر اشتراك بعد ١٨٠ شهراً)، المغرب (المادتان ٥٥ و٥٦ من ظهير ٨٤٧٢-١ لسنة ١٩٧٢ المتعلق بنظام الضمان الإجتماعي حددتا

المعاش بـ ٥٠٪ من معدل الأجر، يضاف الى ذلك ١٪ عن كل فترة ٢١٦ يوماً بعد ال ٢٢٤٠ يوماً)...

(١٢٣) مثلاً: بلجيكا (استناداً للمادة/١٠ من القرار الملكي رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٥ المتعلق بمعاش التقاعد والمستحقين بعد وفاة الأجراء، ٦٠٪ من الأجر المعتمد × عدد سنوات العمل

يساوي المعاش:

عدد السنوات الكائنة بين عام العشرين للمضمون والسن العادية للمعاش
وفرنسا (استناداً للمواد L.351-1 و L.351-8 و R.351-27 من قانون الضمان
الإجتماعي يبلغ المعاش الكامل $\frac{100}{100}$ au taux plein
٥٠٪ من الأجر المعتمد × عدد فصول التأمين:

١٥٠ (أو ٣٧٠ سنة)

كذلك فإن المعاش الكامل يتأمن للمضمونين البالغين ٦٥ عاماً، أو الأقل من هذا السن إذا اثبتوا وجود ١٥٠ فصلاً من التأمين والفترات المشابهة.

(١٢٤) مثلاً بولونيا: (حسب تقرير الحكومة المقدم للخبراء الدوليين عام ١٩٨٩، تبلغ نسبة المعاش ٨٠٪ من معدل الأجر لغاية قيمة محددة، وتصبح ٥٥٪ على الرصيد الباقي مع زيادة اضافية عن كل سنة تزيد عن العشرين عاماً).

(١٢٥) مثلاً: اللكسمبورغ (حسب م/٢١٤ من قانون ١٩٨٧ المتعلق بتأمين المعاشات في حال الشيخوخة والعجز وأصحاب الحق، تحسب القيمة السنوية للمعاش على أساس قيمة مقطوعة Forfaitaire يضاف إليها ٦٪ من المداخيل وخلال فترة العمل).

سويسرا (حسب المادة ٢٤/٥ من القانون الفدرالي لتأمين الشيخوخة والوفاء للعام ١٩٤٦، فإن المعاش الكامل الشهري البسيط للشيخوخة يتألف من قيمة ثابتة تساوي ٤/٥ القيمة الدنيا للمعاش إضافة الى قيمة متغيرة تساوي ٦٠/٨ من معدل الدخل السنوي المحدد). (١٢٦) مثلاً: ساحل العاج (قانون التعاون الإجتماعي code de prévoyance sociale م/١٦٤).. السنغال (التنظيم الداخلي رقم ١ المتعلق بالنظام العام للتقاعد).

(١٢٧) مثلاً: فرنسا.

(١٢٨) مثلاً: السويد (قانون التأمين العام ١٩٦٢، العنوان IV، القسم ١١).

(١٢٩) مثلاً: المكسيك (قانون الضمان الإجتماعي للعام ١٩٧٣ م/١٦٧) و-Trinité,

tobago (قانون التأمينات الإجتماعية م/٥٤).

(١٣٠) مثلاً: بلجيكا (م/٢٩ من القرار الملكي رقم ١٩٦٧/٥٠ المتعلق بمعاش الأجراء) وسويسرا (م/٣٠ من القانون الفدرالي لتأمين الشيخوخة وأصحاب الحق للعام ١٩٤٦).

(١٣١) مثلاً: الجزائر (م/١٣ من قانون ١٩٨٢/١٢ المتعلق بالتقاعد: معدل الأجر الشهري للسنة الأخيرة السابقة للعمل بالتقاعد، أو للثلاث السنوات الأخيرة أيهما أفضل) - السعودية (م/٢٨ من قانون التأمين الإجتماعي: معدل أجر الإربع وعشرين شهراً الأخيرة للتأمين)، اسبانيا (م/٢ من قانون الاجراءات الطارئة من أجل تحديث حماية الضمان الإجتماعي للعام ١٩٨٥: يبنى معاش الشيخوخة على أساس ال ٩٦ شهراً الأخيرة)، المغرب (م/٥٥ من ظهير ١٩٧٢/١ المتعلق بالضمان الإجتماعي: معدل الأجر هو ٢٦/١ أو ٦٠/١ من الأجر المسدد عنها اشتراكات خلال الثلاث أو الخمس سنوات الأخيرة السابقة للشهر المدني الأخير قبل سن القبول على المعاش حسب منفعة المضمون).

(١٣٢) مثلاً: في الجزائر كما ذكر اعلاه وفرنسا (المادة 29-351 R من قانون الضمان الإجتماعي: معدل الأجر المعتمد لحساب الاشتراكات خلال أفضل عشر سنوات).

(١٣٣) مثلاً: يوغوسلافيا (م/٢٤ من قانون ١٩٨٢ المتعلق بالحقوق الأساسية في المعاشات: يحسب معدل الدخل على أساس أفضل عشر سنوات متتابعة).

(١٣٤) مثلاً: الأرجنتين (م/٤٥ من قانون ١٩٦٨/١٨٠٢٧: يحسب المعاش على أساس معدل الأجر الشهري لأفضل ثلاث سنوات خلال العشر سنوات الأخيرة) - البرتغال (م/٨٠ من المرسوم رقم ٢٦٦/٤٥ للعام ١٩٦٣: يحسب الأجر الأساسي على أساس أفضل خمس سنوات خلال العشر سنوات الأخيرة).

(١٣٥) المكسيك مثلاً (المادة/٢٣ من قانون التأمين الإجتماعي للعام ١٩٧٣) ولبنان (م/٦٨ معدلة).

(١٣٦) المكسيك (يراجع (١) اعلاه) والباكستان (م) ٢ ب من قانون ١٩٧٦ المتعلق بتقديرات الشيخوخة للأجراء) وتركيا (م/٧٨ من القانون رقم ١٩٦٤/٥٠٦ المتعلق بالتأمين الإجتماعي).

"protection de la vieillesse par la s.s." op. cité P. 139

"la protection de la vieillesse par la sécurité sociale" op. cité (١٣٨) pp 87-89.

(١٣٩) القسم V من الاتفاقية رقم ١٠٢/٥٢ المتعلق بتأمين الشيخوخة.

(١٤٠) القسم III من الاتفاقية رقم ١٢٨/٦٧ المتعلق بتأمين الشيخوخة.

(١٤١) مثلاً: الصين، مالي، برتغال، رواندا، توغو.

(١٤٢) مثلاً: بلغاريا (المادة/١٠ من القانون ١٩٥٧ المتعلق بالمعاشات) وبولونيا (تقرير

الحكومة للجنة الدولية).

(١٤٣) مثلاً (بارباد (المادة/٣٢ من النظام المتعلق بتقديمات التأمين الوطني والضمان

الإجتماعي) بيليزيا BÉLIZE (المادة/٢٧ من القانون رقم ١٩٨٠/٨٠) Bénin (المادة/٥٢ من الأمر التشريعي رقم ٣/٧٣ لسنة ١٩٧٣ المتعلقة بإنشاء وتنظيم مكتب الضمان الإجتماعي office Béninois de s.s) الكاميرون (م/٢٣ من قانون ١٩٦٩ لـ ١٨ لسنة ١٩٦٩ الذي أنشأ نظام تأمين معاشات الشيخوخة والعجز والوفاة) غراناذا (م/٣٢ و ٥١ من النظام المتعلق بتقديمات التأمين الوطني). مدغشقر (م/٢٧ من قانون العون الإجتماعي) رواندا (م/٥٣ من المرسوم الاشتراعي سنة ١٩٧٤ المتعلق بإنشاء الضمان الإجتماعي) توغو (م/٨٦ من قانون الضمان الإجتماعي).

(١٤٤) مثلاً كندا (م/٣ من قانون ضمان الشيخوخة) وايسلندا (م/١١ من قانون التأمين

الإجتماعي للعام ١٩٧١)، النروج (م/٧ من قانون التأمين الوطني للعام ١٩٦٦ - الباب ٧).

(١٤٥) الدانمرك (م/١٩ من قانون المعاشات الإجتماعي لسنة ١٩٨٤).

(١٤٦) مثلاً بلغاريا (م/١٠ من قانون المعاشات الوطنية للعام ١٩٥٧) كويا (م/٧٨ و ٧٩ من

قانون الضمان الإجتماعي للعام ١٩٧٩)، ومصر (تقرير الحكومة المقدم للخبراء) المكسيك (م/١٦٨ من قانون الضمان الإجتماعي عام ١٩٧٣) الأردن (تقرير الحكومة)، والبرتغال (م/٤ من القرار رقم ١٩٨٧/٩٠٢ للعام ١٩٨٧) ..

(١٤٧) كالجزائر (م/١٦ من قانون ١٩٨٢/١٢ المتعلق بالتقاعد) وليبيا (م/١٤ - ب من قانون

الضمان الإجتماعي للعام ١٩٨٠).

(١٤٨) مثلاً قبرص حيث اشارت الحكومة الى عدم انخفاض تقديرات الشيخوخة، في

كافة الحالات، عن ٥٠٪ من التقديرات الأساسية الكاملة.

(١٤٩) مثلاً: الجزائر (قانون ١٩٨٢/١٢ المتعلق بالتقاعد: م/١٧)، السعودية (م/٣٨ - ٣٠ من

قانون التأمين الإجتماعي: زيادات لصالح الأشخاص المعالين)، بلجيكا (م/١٠ من القرار الملكي رقم ١٩٦٧/٥٠ المتعلق بمعاش التقاعد والوفاة للأجراء)، قبرص (الملحق الرابع، القسم الثالث من قانون التأمين الإجتماعي لسنة ١٩٨٠: زيادة عن الأشخاص المعالين)، فرنسا (م/٢٣٠١ من قانون الضمان الإجتماعي).

العربية السعودية مثلاً: (protection de la vieillesse par la s.s. op. cité. p. 132).
(١٦٧) تبرز الأحكام الخاصة بالأجراء الأجانب في عدد من الاتفاقيات المتعلقة بالضمان
الإجتماعي كالاتفاقية رقم ١٠٢ و رقم ١٩٢٥/١٩ (المساواة في التعامل في طوارئ العمل)، و رقم
١٩٦٢/١١٨ (المساواة في التعامل في الضمان الإجتماعي) التي شهدت دراسة شاملة من لجنة
الخبراء عام ١٩٧٧، و رقم ٩٧ (حول الأجراء المهاجرين) عام ١٩٤٩، و رقم ١٤٣ (حول الأجراء
المهاجرين للعام ١٩٧٥: أحكام تكميلية).

conf. int. du T. "la norme minimum de la sec.soc. 1961 P./ (١٦٨)
68.

(١٦٩) مثلاً سويسرا (يعطي التشريع الفدرالي المساواة في التعامل على صعيد
الانتساب استناداً للمادة الأولى، الفقرة الأولى من القانون الفدرالي المتعلق بتأمين الشيخوخة
وأصحاب الحق بعد الوفاة الصادر عام ١٩٤٦، إنما على صعيد منح التقديرات، فلا تمنح
المعاشات العادية rentes ordinaires للأجانب إلا بعد تسديد عشر سنوات من الاشتراكات،
مع الأخذ بالاعتبار الاتفاقيات الدولية المخالفة. sous réserve de conventions int.
contraires. عملاً بالمادة ١٨.. فضلاً عن ذلك، فإنه ليس للأجانب، مبدئياً، الحق في
المعاشات غير العادية rentes extraordinaires حسب المادة ٤٢). - تركيا.. (لا يحق
للأجانب سوى الانتساب الاختياري وذلك فقط لتأمين العجز والشيخوخة والوفاة: قانون
الضمان الإجتماعي رقم ٥٠٦/١٩٦٤).

(١٧٠) مثلاً السعودية (فالأجراء الأجانب مستثنون من قانون الضمان الإجتماعي حسب
الفقرة ١ من المادة ٥) ومصر (لا يستفيد الأجانب على صعيد الشيخوخة إلا إذا كانوا نتيجة عقد
لمدة سنة وهناك معاملة بالمثل مع بلدهم ومصر، مع عدم الإخلال بالاتفاقيات الدولية: م/٢ من
قانون التأمين الإجتماعي عام ١٩٧٥) والإمارات العربية (حيث لا يستفيد الأجانب من تقديرات
الشيخوخة)، الكويت (يطبق قانون التأمين الإجتماعي للعام ١٩٧٦ على الكويتيين فقط).

(١٧١) مثلاً: الأرجنتين، قبرص، مصر، المغرب، هولندا، السنغال..

(١٧٢) مثلاً: أيرلندا (م) ١٢٩ من قانون الرخاء الإجتماعي عام ١٩٨١) الباكستان (قانون

تقديرات شيخوخة الأجراء م/٢٧).

(١٧٣) مثلاً: الجزائر (م) ٥٢ من قانون ٨٣/١٢ العائد للتقاعد، بلغارياً (م) ٢١ من قرار

مجلس الوزراء رقم ٢ تاريخ ١١٥-١٩٥٨.. فرنسا (قانون الضمان الإجتماعي 7-311-1.س)،

المكسيك (م) ١٢٦ من قانون الضمان الإجتماعي ١٩٧٣).

(١٥٠) مثلاً: السعودية (مذكور أعلاه)، استراليا (م) ٣٢٣ من قانون الضمان الإجتماعي

عام ١٩٤٧، قبرص (مذكور أعلاه).

(١٥١) كالأعمال تحت الأرض T. souterrains، وغير الصحية، أو في الأماكن المرتفعة

الحرارة، والخدمات الصحية services de santé، البريد، سكك الحديد والمناجم والعمل في
البحر.. الخ..

(١٥٢) كما يحصل، عادةً، في النمسا، بلجيكا، البرازيل، الولايات المتحدة، فرنسا،

اللكسمبورغ، مدغشقر، بريطانيا، سويسرا..

(١٥٣) هذا فيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٠٢، أما عملاً بالفقرة ٢٢ من التوصية رقم ١٢٨،

فقد تم الاتباع بشكل نادر للمستوى المحدد فيها: ٥٥% من الأجر المعتمد بالنسبة للأشخاص
الذين حققوا ٢٠ سنة اشتراك أو عمل، أو ١٥ سنة إقامة.

(١٥٤) مثلاً: ألمانيا الفدرالية، الأرجنتين، استراليا، النمسا، بوليفيا، البرازيل، بلغاريا،

كندا، قبرص، الدانمرك، اسبانيا، الولايات المتحدة الأميركية، فرنسا، هنغاريا، ايطاليا، اليابان،
نيوزيلندا، هولندا، بولونيا، انكلترا، سويسرا..

(١٥٥) وقد يصار الى تحديد طريقة التقويم في القانون ويترك تنفيذه الى اصدار قوانين

خاصة سنوياً. (كما في ألمانيا).

(١٥٦) مثلاً: استراليا، بلجيكا، كندا، اسبانيا، الولايات المتحدة، ايطاليا، اللكسمبورغ..

(١٥٧) مثلاً: الأرجنتين، بلغاريا، قبرص، فرنسا..

(١٥٨) مثلاً: البرازيل، تونس، هولندا..

(١٥٩) كما في سويسرا التي تنص على إعادة التقويم قياساً على تطور الأجور

والأسعار.

(١٦٠) مثلاً: النمسا، ألمانيا، كندا، قبرص..

(١٦١) مثلاً: استراليا، الدانمرك، فنلندا، فرنسا، ايطاليا، نيوزيلندا.

(١٦٢) مثلاً: المغرب، المكسيك، باناما، الفيليبين، البرتغال، فنزويلا..

(١٦٣) مثلاً: باناما (على الأقل كل ٥ سنوات: المرسوم الاشتراعي رقم ٥٤/١٤).

(١٦٤) مثلاً: المغرب (ظهير رقم ٧٢.١ - ١٨٤ للعام ١٩٧٢ المتعلق بالضمان الإجتماعي.

م/٦٨).

"protection de la vieillesse par la s.s." op. cité. p/103 (١٦٥)

(١٦٦) هناك بعض الدول التي لا تتضمن تشريعاتها أي نص لإعادة التقويم (المملكة

الفصل الثاني

(١) اي الاتفاقية ١٠٢/٥٢.

Conférence internationale du travail: "la norme minimum de la s.s" BIT` genève. 1961 p/215.

(٢) افغانستان، سيلان، الهند، اندونيسيا، ليبيريا، ماليزيا، الباكستان، تايلاند، تونس، فنزويلا، فينتنام (مع التحقق، الى انه، منذ عام ١٩٦١، كانت هناك، في العديد من هذه البلدان، تقديمات عجز في حال طوارئ العمل والأمراض المهنية).

"la norme minimum de la ss" op. cité pp 215-221 (٤)

الفصل الثالث

(١) اولاد المضمون الشرعيون والمتبنون، وذلك حتى بلوغهم سن السادسة عشرة مكتملة، وإذا كان الأولاد غير قادرين على تأمين معيشتهم، أما بسبب تكريسهم كامل وقتهم لدروسهم، وأما بسبب اصابتهم قبل سن السادسة عشرة بعاهاات جسدية أو عقلية تحدث عجزاً دائماً، فيستفيدون من الضمان حتى سن الخامسة والعشرين مكتملة (كل ذلك شرط توفر الإعالة)، وكذلك الأولاد المعالون أصحاب العاهات وعن كل فتاة عازبة حتى سن الخامسة والعشرين.

(٢) السعودية، البحرين، الكويت

(٣) الكويت

(٤) مصر

(٥) سوريا

(٦) السودان

(٧) البحرين

(٨) العراق

(٩) البحرين، مصر

(١٠) السودان

(١١) الكويت، السودان، مصر

(١٧٤) مثلاً الدانمرك (في بعض الحالات: م/٤٦ من قانون المعاشات الإجتماعية عام ١٩٨٤)، نيوزيلنده (في حال الاستشفاء فترة محددة، تخفض التقديرات قياساً على ظروف المستفيد المالية م/٧٥ من قانون الضمان الإجتماعي للعام ١٩٦٤).

(١٧٥) مثلاً: السعودية (م/٥٠ من قانون الضمان الإجتماعي، وذلك عندما تتخطى مدة الحبس فترة معينة)، استراليا (م/١٦٧ من قانون الضمان الإجتماعي للعام ١٩٤٧)، بلجيكا (م/٧٠ من القرار الملكي عام ١٩٦٧ المتعلق بالنظام العام للشيخوخة والتقاعد وأصحاب الحق).. فنلنده (م/٤٢ من قانون المعاشات ١٩٥٦)..

(١٧٦) مثلاً: فرنسا (م/ 9-371.L من قانون الضمان الإجتماعي، وم/١٤٢ من قانون العائلة والمساعدة الإجتماعية).

(١٧٧) مثلاً: بلغاريا (م/٤٧ من قانون المعاشات عام ١٩٥٧) اللكسمبورغ (م/٢٢٧ من قانون تأمين المعاش في حال الشيخوخة والعجز والوفاء للعام ١٩٨٧) المكسيك (م/١٢٤ من قانون الضمان الإجتماعي عام ١٩٧٣).

(١٧٨) مثلاً: المغرب (م/٦٥ من الظهير المتعلق بالقانون رقم ١٨٤.٧٢.١ للعام ١٩٧٢ العائد لنظام الضمان الإجتماعي)..

(١٧٩) مثلاً: العراق (م/٧٠ - ١ من قانون ١٩٧١/٣٩ المتعلق بمعاشات الاجراء في الضمان الإجتماعي)، ليبيا (م/١٥٣ من التنظيم المتعلق بمعاشات الضمان الإجتماعي للعام ١٩٨١)، باكستان (م/٢٨ من قانون معاشات الشيخوخة للاجراء عام ١٩٧٦).

(١٨٠) الكاميرون (م/١٩ من قانون ٧.٨٤ للعام ١٩٨٤).

(١٨١) مثلاً: ساحل العاج (م/١٦٤ من قانون المعونة الإجتماعية prévoyance sociale). العراق (م/٦٥ من قانون معاشات الاجراء في قانون الضمان الإجتماعي للعام ١٩٧١)..

(١٨٢) مثلاً السعودية (م/٣٨ من قانون التأمين الاجتماعي)، اسبانيا (م/١٥٣ و ١٥٦ من القانون العام للضمان الإجتماعي عام ١٩٧٤) فنلنده (م/٤ من قانون معاشات الاجراء عام ١٩٦٤).

(١٨٣) مثلاً: النمسا (م/٩٤ من القانون العام للتأمين الاجتماعي)، الولايات المتحدة، / تقرير الحكومة: لا يوجد أي تخفيض بالنسبة للمسنين من المستفيدين فوق ٧٠ عاماً).
la convention 102 (article 69), la convention 128 (article 32). (١٨٤)

التأمينات الإجتماعية، خدمات صحية عامة، وأنظمة تعاقدية، وكذلك شركات تأمين خاصة التي تنص على صيغ خاصة في هذا الإطار، دون أن ننسى أيضاً المؤسسات الدينية (مثلاً: في الجزائر، مصر، سوريا، تونس، لبنان، الأردن والعربية السعودية).

(١٢) لمزيد من التفاصيل عن أوضاع التأمينات الإجتماعية في الدول العربية يراجع: د. عامر عيد الملك. "التأمينات الإجتماعية في الدول العربية - نظريات، تطبيقات، مقترحات" دار العلم للملايين. بيروت. تشرين الثاني ١٩٩٠.

prof. Abdellah Boudohrain "la protection sociale arabe; (١٤) carences et défis".
-seminaire international du droit comparé du travail, relations professionnelles et de la sécurité sociale, session 1993- casablanca. pp.21 et s.

"rapport du directeur général du BAT sur: les assurances sociale et son rôle dans le développement économique et sociale", op. cit. pp. 29 et s.s.

الفصل السابع

(١) A savoir, l'assurance d'Etat, la prévoyance professionnelle, et la prévoyance individuelle .
(٢) régime d'assurance sociale
(٣) plan d'entreprises obligatoires, (prévoyance obligatoire pour les travailleurs salariés, et facultative pour les T. indép.)
(٤) l'épargne volontaire. استناداً لطوابق الحماية الثلاثة، يستطيع الأشخاص المسنون، العجزة، وأصحاب الحق المحافظة على مستوى العيش الذي اعتادوا عليه.

Jean François Charles "la sécurité sociale en suisse: traits essentiels et problèmes actuels" L'Assemblée générale de l'AISS tenue à Genève du 3 au 13 octobre 1983".

(٦) منذ عام ١٩٤٨، أعيد النظر بالقانون الفدرالي تسع مرات.
(٧) ويطبق كذلك على الرعايا السويسريين العاملين في المهجر لحساب رب عمل في سويسرا يسدد عنهم الاشتراك

الفصل السادس

prof. Abdellah Boudahrain "la protection sociale arabe: (١) carences et défis" seminaire int. du droit comparé du travail, Relations professionnelles et de la sécurité sociale. session 1993.

(٢) إن نظام الحماية عن طريق الزكاة هو مكمل لأنظمة التأمينات الإجتماعية الحالية، وذلك باعطائها، بناحية خاصة، تقديمات غير تكلفية prestations non contributives وتساهم في تحقيق المفهوم التوزيعي للضمان الإجتماعي.

(٣) نذكر في هذا الإطار التسع الدول العربية التالية: الأردن، السودان، سوريا، العراق، فلسطين، لبنان، الجماهيرية الليبية، مصر والمغرب.

(٤) تم تبني هذه الاتفاقية في أول دورة للمؤتمر العربي للعمل (CAT) في مارس ١٩٧٦.

(٥) لغاية مارس ١٩٩٢، فقد بلغ عدد المصدقين على الاتفاقية رقم ٦٧/٢ ست دول: الأردن، السودان، سوريا، فلسطين، الجماهيرية الليبية، مصر.

(٦) صدقت هذه الاتفاقية سبعة دول عربية: الأردن، سوريا، الصومال، العراق، فلسطين، مصر واليمن.

(٧) صدقت هذه الاتفاقية العراق، فلسطين واليمن.
(٨) تم التصديق على هذه الاتفاقية في مارس ١٩٩٢ من قبل ٤ دول عربية: تونس، سوريا،

العراق، فلسطين.

prof. Abdellah boudahrain: "la protection sociale arabe" (٩) op. cité. p4. وقد تم تصديق هذه الاتفاقية (لغاية مارس ١٩٩٢) من قبل العراق، فلسطين،

ومصر.

(١٠) تقرير المدير العام لمنظمة العمل العربية المقدم في الدورة التاسعة عشرة لمؤتمر

العمل العربي (طرابلس - ليبيا) في نيسان ١٩٩٢ - ص ٢٩ وما يليها (يراجع: **prof. Abdellah Boudahrain-casablanca:** "la protection sociale arabe" op. cité P. 18 et s.

(١١) كما في لبنان، الأردن، سوريا، مصر، الجزائر، المغرب، موريتانيا وتونس.
(١٢) بعض البلدان العربية، تملك، خاصة على صعيد العناية بالصحة، إضافة إلى أنظمة

(٢٢) بالنسبة للمضمون الذي أكمل فترة اشتراكه، ولأصحاب الحق من بعده، فيلن

للعايش الكامل العادي يصل، حسب معدل الدخل، إلى القيمة التالية:

فرنك/ شهرياً	فرنك/ شهرياً	المعاش البسيط للشيخوخة
المعدل الأدنى	المعدل الأعلى	
١٨٨٠	٩٤٠	Rente simple de vieillesse
٢٨٢٠	١٤٦٠	Rente de vieillesse pour couple
١٥٠٤	٧٥٢	Rente de veuve
٧٥٢	٣٧٦	Rente simple d'orphelin
١١٢٨	٥٦٤	Rente d'orphelin double

le certificat d'ass. de chaque assuré indique les noms des (*) caisses de compensation AVS qui ont tenu un compte individuel établi au nom de l'assuré. dans les cas de rente, la caisse de compensation AVS compétente demande, avec la collaboration de la centrale de compensation, le Rassemblement de tous les comptes individuels de l'assuré. c'est à ce moment seulement que la caisse de compensation AVS dispose des principales bases de calcul.

(٢٣) يناحية عامة على المجلس الفدرالي أن يلائم المعاشات العادية كل سنتين. مع تطور الأجور والأسعار، على أن يصار إلى إعادة التقويم، قبل مرور السنتين، عندما يعطي مؤشر أسعار السلع، في سنة واحدة، ارتفاعاً يزيد عن ٨٪ .. ويمكن كذلك تأخير التقويم إذا بقي ارتفاع المؤشر أقل من ٥٪ خلال فترة سنتين.

الفصل الثامن

Subramaniam N. IYER: "la réforme des régimes de (١) pensions dans les pays en développement" Revue internationale du travail. vol. 132 1993 n° 2.

ملاحظة: سيتناول موضوع الإصلاح المطروح أعلاه دول العالم الثالث انطلاقاً من أصغرهما (saint-kitts 40000 hab) إلى الأكثر اتساعاً (الصين أكثر من مليار نسمة): وفي

(٨) يخضع تنظيم هذا القانون، جزئياً، للقانون الفدرالي لتأمين الشيخوخة وأصحاب

الحق.

(٩) منذ الأول من كانون الثاني عام ١٩٦٠.

(١٠) ملاحظة: يطبق على تأمين AI، عن طريق القياس (par analogie)، عدة أحكام

من تأمين AVS، خاصة فيما يتعلق بالخضوع للتأمين، الزامية الاشتراك، نوع وقيمة المعاشات، والإدارة.. الخ.

(١١) كل الأجراء الزراعيين وغير الزراعيين، بمن فيهم المتقديين، التقديريين، الخدم، العاملین

في المنزل، أفراد عائلة المستثمر والعمال المستقلين (في الحرف، للتجارة، للصناعة، للمستثمرين الزراعيين، المهن الحرة).

(١٢) إن عام ١٩٥٢ هو تاريخ بدء العمل بالقانون الفدرالي الذي حدد نظام التعويضات

العائلية للأجراء الزراعيين والمزارعين في الجبل؛ وقد تمّ منذ للعام ١٩٦٢ بتوسيع نظام التعويضات العائلية للمزارعين الصغار في السهل.

(١٣) منذ العام ١٩٦٢، تم تطبيق نظام التعويضات في حال فقدان الكسب.

INFO (centre dinformation)- cotisations AVS/AI/APG (١٤)

N° 201 - centre dinformation AVS. édition 1992 caisse de compensation genevoise- genève- suisse.

Dimitri vittas "Chilip our suisse: la voie vers une réforme (١٥)

des pensions" les implications des politiques d'ajustement structurel pour la sécurité sociale" AISS. Genève - suisse, Études et recherches N° 34. 1993 pp.5-157.

- تشير إلى أن مساهمة الاتحاد في المصاريف العادية للمعاشات تمولّ باقتطاعات

تفرض على التبغ والمشروبات الروحية، والباقي من الاتحاد نفسه.

(١٦) بينما تُحسب، من أجل فترة استحقاق المعاش، هذه الفترة كفترة عمل.

(١٧) 3003 Berne

(١٨) وبذلك مهما كان محل إقامتهم.

(١٩) رفعت سن استحقاق المعاش للمرأة اعتباراً من ١/١/١٩٩٢ فأصبحت ٦٤ عاماً بدلاً

من ٦٢ عاماً . Ibis (international Benefits "information service. USA. june . 1993 p/2.

(٢٠) ابتداء العمل بتأمين الشيخوخة وأصحاب الحق منذ أول كانون الثاني ١٩٤٨.

Revenu annuel moyen déterminant. (٢١)

(٩) بينما نرى في الدول المتقدمة توجهها وتطبيقاً لحماية السكان بأكملهم من الشيخوخة والعجز والوفاة والتقديمات الخاصة بها، بمن فيهم العاملين في الزراعة ففي ألمانيا مثلاً (يراجع: Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) 12/94) حيث تترجم الإصلاح الاجتماعي الزراعي بإعادة نظر عميقة في التشريع الخاص بتأمين الشيخوخة للزراعيين، إذ حل محل قانون المساعدة للزراعيين المسنين قانون جديد في تأمين الشيخوخة للمستثمرين الزراعيين وتلخص أحكام القانون الجديد بما يلي: أصبحت الزراعة بالأفضلية خاضعة للتأمين ولتسديد الاشتراك وتحصل على حقا بمعايير الشيخوخة أو العجز.. الاشتراك يقل ٢٠٪ عن الاشتراك الإلزامي للشيخوخة، كذلك أعيد النظر في الدفعات التكميلية لتتلائم بصورة أكبر مع الظروف العائلية؛ يبدأ العمل بهذا الإصلاح منذ ١/٨/١٩٩٥ (AISS) tendances en ss. N° 8/1995 p/9.

c'est la retraite progressive (١٠)

Martini: B. Tracy et Paul Adams: "Age auquel les (١١) pensions de retraite sont octroyées" Rev. int. de sec. soc. 2/89 pp 492 et s.

(١٢) تتبع السويد نظام معاشات أركانها ثلاثة: التأمين الاجتماعي (الذي يتضمن التقديمات الأساسية للمعاش حيث يستفيد كل أفراد الشعب إنما بمستوى محدد من الدخل)، تقديمات تكميلية (تغطي كل أفراد الشعب أيضاً إنما تأخذ بعين الاعتبار المداخل المكتسبة خلال سنوات العمل) وتكمل هذه التقديمات بتأمينات جماعية (degroupe) (مستندة إلى الاتفاقيات المعقودة بين الأطراف الاجتماعية) مع إمكانية التأمينات الفردية المنتشرة بكثافة في السويد (Rev. int. de ss. 4/90 p. 511).

Marie France laroque: (directeur de la C.N.A.V) Rev. int (١٣) de ss. 4/90/p/513.

Résumés des développements intervenus dans les principales (١٤) branches de s.s. (Rev. int. de s.s. Genève 3/89 pp 297-298.

Décret n° 2/93-1 adopté le 29 avril 1993-et décret n° 2/91-718 (١٥) adopté le 3/2/93 (entrée en vigueur le 1/3/93).

Résumé des développements.. op. cité pp. 288-384 loi en (١٦) vigueur depuis 1/1/84 loi de 1983).

tendances en ss. 6/92 p/18. (١٧)

البلاد الأكثر فقراً (موزامبيق حيث الدخل الوطني غير الصافي للفرد أقل من ٨٠ دولاراً) إلى الأكثر غنى (دول الإمارات العربية حيث الدخل الوطني الإجمالي للفرد يصل إلى ١٩٨٦٠ دولاراً) "Banque mondiale: rapport sur le développement dans le monde. 1992 (Washington. 1992). les chiffres cités correspondent à l'année 1990.

(٢) إن أول نظام مهم للتأمينات الاجتماعية أسسته الحكومة الألمانية بتوجيه بسمارك (بين ١٨٨٢ و١٨٨٩)؛ وكانت الأنظمة آنذاك مقتصرة على بعض الحرف، وفتح الحق كان متعلقاً بالقيام بعمل وتسديد اشتراكات مدفوعة من المضمونين (مساهمة الدولة كانت غائبة أو محصورة جداً).

le rapport "social insurance and allied services" (Londres (٣) 1942): solidarité et contribution accrue de l'Etat au financement.

A. Otting: "les normes int. du T. ossature de la s.s." Rev. (٤) int. du T. n° 2/93.

(٥) في الأنظمة بالتوزيع، يتم تحصيل الأموال قياساً على حاجات تمويل المصاريف؛ في الأنظمة بالرسمة، تُحصّل الأموال مسبقاً. وفيما خص نظام الرسمة الشاملة، ونظراً لفوائد التوظيف، تكون الأموال الاحتياطية كافية لتغطية الكلفة الإجمالية للمعاشات.

(٦) عند الانتقال من نظام للاحتياط إلى نظام للمعاشات ينبغي إتباع أمرين مهمين: إشراك المضمونين بشكل حثيث في الإعداد الرجعي réconstitution rétroactive لحسابهم الفردي، وضمان أن الأموال المجمعة لن تستعمل لغايات أخرى.

Subramaniam N. Iyer: "la réforme des régimes des (٧) pensions dans les pays en développement".

(٨) للنظام التشغيلي ميزاته الخاصة، ورغم ضمانته وتنظيمه من السلطات العامة، فإن إدارته خاصة تقوم بها شركات إدارة المعاشات المخولة بذلك AFP، وصناديق التقاعد مختلفة عن شركات الإدارة.. وللمضمون الحق في نقل حساباته من AFP إلى أخرى، وهذا ما يخلق المنافسة فيما بين هذه الشركات ويجعلها تحسن إدارتها وفعاليتها.. وبما أن النظام التشغيلي هو نظام اشتراكات محددة، فهو يبدو ذا ركن واحد à pilier unique دون أية إعادة توزيع مقصودة.. فيما خلا إعادة التوزيع المستنتجة من استعداد الدولة لتقديم حد أدنى للمعاش للأجراء الذين سددوا عشرين سنة على الأقل، وكفالة المعاشات في حال إفلاس أو تقصير شركات الـ AFP (Administrados de fondos de pensiones) وكذلك ضمان قيمة التقاعد مدى الحياة المعقود مع شركات التأمين.

(٤) "إن برنامجاً لا يهتم إلا بالفقراء، سينتهي بأن يصبح برنامجاً فقيراً" COHEN W. j et Friedman, M (1972) social security: universal or selective? Rational Debate seminars, American Enterprise institute, Washington, D.C.

(٥) ألمانيا، غانا، الكويت، ليبيريا، أوغندا، البيرو، زامبيا.

- لمزيد من التفاصيل حول التأمين الاجتماعي، يراجع الفصل المتعلق بطرق اصلاح المعاشات.

(٦) مع الأخذ بعين الاعتبار إمكانية صرف تقديرات عائلية وصحية للمحال على المعاش.

(٧) Déclaration de philadelphie 1944/ (section III (F))

(٨) "Rapport du directeur général de l'AISS" Revue internationale

de sécurité sociale 4/92 pp 7-77. (١٩٩٠). (٩٢.٩٠)

(٩) تختلف أهمية اقتطاعات الدولة قياساً على الدخل الوطني الإجمالي (الضغط

الضريبي)، إن البلدان التي يرتفع فيها الضغط الضرائبي هي بلدان شمالي أوروبا (٦٥٪ في

السويد)، وتتبعها دول أوروبا الغربية، كإيطاليا، النمسا، وفرنسا (حوالي ٤٠٪).. وبين الدول حيث

الضغط هو الأقل تبرز سويسرا (٨.٢١٪)، الولايات المتحدة (٢٠٪) واليابان (٦.٢٠٪) وبلدان أقل

نمواً مثل اليونان (٢٣٪) وإسبانيا (٤.٢٤٪).. علماً أن فرنسا تكسر ٩.٨٪ من الثروة الوطنية على

مصاريف الصحة، وتأتي فرنسا في المرتبة الثانية بعد الولايات المتحدة

systems de protection sociale en Europe: Rev. int. de

ss. 1/93 p 159-162.

Rapport du secretaire général de l'AI ss. op. cité (١٠.)

الفصل العاشر

Dimitri Vittas "Chilipour suisse: la voie vers une réforme (١)

des pensions" Etudes et Recherches-N° 34. AISS. P. 134.

Dimitri Vittas "Chilipour suisse: la voie vers une réforme (٢)

des pensions" op. cité. pp 150 et s.

Taux uniforme (٣)

Taux déterminé (٤)

"la tunisie s'attaque aux racines de la pauvreté rurale (١٨)

(Regards sur l'Afrique - supplément au Bulletin d'informations
OIT n° 2/1991 p/2- "Résumé des développements..." op. cité. p 288 -
384.

fonds de solidarité nationale (١٩)

Tendances en s.s-AISS- 8/ ١٩٩٣ من عام ١٩٩٣- 8/ ١٩٩٣
93 p/5.

loi n° 94-71 du 27/6/94- (tendances en s.s - AISS - Avril 95 (٢١)
p/2).

(٢٢) لمزيد من التفاصيل يراجع: د. عامر عبد الملك. التأمينات الاجتماعية في الدول

العربية. دار العلم للملايين - بيروت ١١/١٩٩٠.

Revue internationale de sécurité sociale 4/90 p/121 (٢٣)

Tendances en sécurité sociale - AISS-geneve N°5 4/94 (٢٤)
p1.

Décret législatif n° 94 - 10, Date de La loi: Mai 1994, entrée (٢٥)
en vigueur en 1994 (tendances en s.s. Nov. 95. p/2).

الفصل التاسع

James H. SCHULZ (EU) "soutien économique à la vieillesse: le rôle de l'assurance sociale dans les pays en développement"

- les implications des politiques d'ajustement structurel pour la
sécurité sociale - Etudes et recherches - AISS - geneve. N° 34. 1993.
pp 17-95.

(٢) توجد هذه الشركات حالياً في بلدان عديدة، كالجزائر، ساحل العاج، الهند، ماليزيا،

نيجيريا، الفلبين، السنغال، سنغافورة، تانزانيا، وزانير.

(٣) يوجد في العديد من الدول ما يسمى بنظام المعاشات على مستويات ثلاثة:

أ - الأنظمة الأساسية الإلزامية،

ب - الأنظمة التكميلية خاصة ذات الطابع المهني،

ج - عدة أنظمة للادخار الفردي.

Régime Médian (٥)

Régime de base (٦)

(٧) بالنسبة للضمان الإجتماعي في لبنان خاصة، وبإتي الدول التي تستهدف انشاء نظم

للشيخوخة بصورة عامة.

Réforme des pensions et croissance économique: commentaire critique sur les propositions de la Banque mondiale

Tableau 2. Composition du portefeuille des caisses de retraite au Chili

Année	Obligations d'Etat et bons du Trésor (%)	Dépôts bancaires et obligations (%)	Garanties hypothécaires (%)	Obligations et créances d'entreprises (%)	Actions ordinaires (%)	Total des fonds en millions de dollars (équivalent)	Total des fonds exprimé en % du PIB
1981	28	62	9	1	0	219	0,9
1983	44	3	51	2	0	1 223	6,4
1985	43	23	36	2	0	2 228	10,9
1987	42	28	21	3	6	3 570	15,5
1988	35	30	21	6	8	4 370	16,5
1989	42	21	18	9	10	5 388	19,7
1990	44	17	16	11	11	7 316	26,5
1991	38	12	13	13	24	10 078	34,4
1992 (juin)	37	10	13	12	28	11 922	38,1
2000 ^a							49-54
2010 ^a							77-87
2020 ^a							88-109

^a Projection.

Source: Uihoff (1993)

Tableau 1. Pourcentage de personnes âgées dans la population, par groupes d'âge, 1970-2025

Pays	1970			1990			2010			2025		
	65+	75+	80+	65+	75+	80+	65+	75+	80+	65+	75+	80+
Australie	8,3	3,0	1,4	11,2	4,4	2,2	13,4	6,1	3,6	18,8	8,4	4,6
Canada	7,9	3,0	1,5	11,5	4,8	2,4	14,3	6,8	4,1	20,7	9,2	5,2
Etats-Unis	9,8	3,7	1,8	12,5	5,3	2,8	13,3	6,2	3,8	18,7	8,0	4,3
France	12,9	4,7	2,3	14,6	7,1	4,1	17,2	9,1	5,6	22,6	11,1	6,3
Japon	7,1	2,1	0,9	11,8	4,8	2,4	21,3	10,0	5,7	26,7	15,2	9,3
Suède	13,7	4,9	2,3	18,0	8,2	4,4	19,6	9,2	5,9	23,7	12,6	7,5

Tableau 2. Taux de participation des femmes à la vie active, par groupes d'âge, six pays, années sélectionnées

Pays	Année	Groupe d'âge			
		45-49	50-55	55-59	60-64
Australie	1986	58,2	46,4	30,9	13,6
Canada	1986	67,1	57,9	44,7	27,5
Etats-Unis	1991	75,4	67,8	55,7	35,1
France	1990	71,8	63,2	46,8	16,7
Japon	1989	70,7	64,2	52,2	39,2
Suède	1985	87,5	83,1	72,5	45,6

الباب الرابع

التعويضات والتقديمات العائلية في ضوء المعايير الدولية والتطبيقات العملية

les allocations et les prestations
familiales à la lueur
des normes internationales et de
la pratique

Réforme des pensions et croissance économique: commentaire critique sur les propositions de la Banque mondiale

	1983		1982	
	Milliards de dollars E-U	% du PIB	Milliards de dollars E-U	% du PIB
Europe/Moyen-Orient/Afrique				
Côte d'Ivoire	0,3	4,4	0,3	nd
Egypte	1,1	3,0	2,6	6,2
Grèce	1,0	2,9	9,5	12,0
Iran, Rép. islamique d'	nd	nd	1,2	0,1
Jordanie	2,7	56,7	3,4	73,9
Kenya	nd	nd	0,6	7,5
Maurice	nd	nd	0,4	13,2
Maroc	0,3	2,1	1,9	6,6
Nigéria	3,0	3,7	1,2	4,5
Portugal	0,1	0,5	9,2	10,9
Tunisie	nd	nd	0,05	0,3
Turquie	1,0	2,0	9,9	8,9
Zimbabwe	0,3	4,8	0,6	8,2
Principaux pays industrialisés				
Canada	141,0	42,8	243,0	42,7
France	38,1	7,2	350,9	26,5
Allemagne	82,6	12,6	348,1	17,9
Italie	21,0	5,0	115,3	9,4
Japon	565,2	47,6	2309,0	65,4
Royaume-Uni	225,4	48,9	838,6	79,8
Etats-Unis	1898,1	55,7	4757,9	78,8

nd - Données non disponibles.
- Capitalisations inférieures à 10 millions de dollars des Etats-Unis.
Source: chiffres basés sur la banque de données sur les nouveaux marchés et les statistiques financières internationales de l'International Finance Corporation.
Ces chiffres correspondent à la fin de la période considérée.

الفصل الأول

تأثيرات التعويضات العائلية على المعطيات الموضوعية

● المبحث الأول: تطور مفهوم التصدي للأعباء العائلية.

تشغل التعويضات العائلية عنصراً أساسياً في الأنظمة العصرية للضمانات الاجتماعية، وذلك نتيجة عوامل اجتماعية (رفع مستوى حياة العائلة)، سكانية (تأثيرات واضحة في التعامل مع عدد ومستوى العائلة والأولاد)، واقتصادية (دعم القدرة الشرائية للعائلة عامة أو الضعيفة اقتصادياً بناحية خاصة..).

تعطى التعويضات العائلية كدخل مكمل، وقد ابتدأت أهميتها تتضاعف منذ عشية الحرب العالمية الثانية (١).

كانت هذه التعويضات تعتبر مكملة (٢) للأجر، ومنحصرة، بالتالي بالاجراء، وتسدد من قبل أصحاب العمل إما مباشرة مع الأجر، أو بواسطة صناديق مقاصة تُدار من قبلهم، وذلك على أساس أجر موحد أقل غالباً من الحد الأدنى للأجور، وكانت مرتبطة، بالتالي، بالأجور. من عيوب هذا المفهوم حصره بالاجراء فقط،

والعاملين منهم دون غيرهم، فيحرم منها كل من يتعرض لخسارة الأجر نتيجة العجز عن العمل، وكذلك فإن إرتباط دفعها بأصحاب المؤسسات يجعلها عرضة للتجاذب، ويخلق منافسة بينها وبين الأجر.

من هنا تطور هذا المفهوم مع الزمن ليتوسع تطبيق التعويضات العائلية لتشمل كل شخص مأجور أو غير مأجور وذلك بهدف تأمين عناية الولد.. وقد تكرر ذلك في فرنسا بقرار مهم للغرف المجتمعة لمحكمة التمييز تاريخ ١٩٤٨/٢/١١ التي أكدت بأن التعويضات العائلية، كونها غير مخصصة للأجر وإنما لكل شخص بهدف تأمين الرعاية الفعلية للأولاد، لا تعتبر مكافئاً للأجر (٣).

وهكذا لم تعد التعويضات العائلية معتبرة مكافئة للعمل المأجور، بل مساعدة مقدّمة للعائلة لصالح الأولاد، شرط ممارسة نشاط مهني، أو إثبات عدم التمكن من ممارسة هذا العمل؛ ولا بد لنا في هذا الإطار من إبداء الملاحظات التالية:

أولاً: يتعلق نظام التعويضات العائلية، بناحية عامة، بتكوين المجموعة العائلية: ففي بلدان كثيرة تُمنح هذه التعويضات ابتداءً من الولد الأول (٤)، ونادراً فهي لا تقدم إلا ابتداءً من الولد الثاني (٥) أو الثالث (٦) أو الرابع (٧) حيث يتبين من هذه البلدان عدم الاهتمام بتقديم مساعدة خاصة للعائلات ذات الولد الواحد.

ثانياً: تحدّد جميع أنظمة التعويضات العائلية حداً أقصى لسن استحقاق التعويضات العائلية (١٦ عاماً على الغالب)، على أن تستمر هذه التعويضات في حال إكمال الدراسة أو وجود العاهات.

ثالثاً: يتعلق تحديد المستفيدين من التعويضات العائلية بالمفهوم الذي استوحى منه المشترع: ففي الأنظمة المستندة على تقويم وسائل عيش العائلات المحتاجة، تخصص التعويضات العائلية للعائلات المحتاجة.. وفي الأنظمة التي

تتبنى فكرة دعم الواقع السكاني تتناول هذه التعويضات تغطية السكان بأكملهم، وفي الأنظمة التي تتبنى فكرة الأجر المكمل، تنحصر عندها هذه التعويضات بالأجراء، حيث يفرض العمل اياماً محددة في الشهر لاستحقاقها.

رابعاً: بالإضافة الى ذلك، يظهر تحديد نسبة التعويضات العائلية مدى أهمية الاعتبارات السكانية: فبعض البلدان تعطي عن كل ولد قيمة ثابتة وموحّدة، بغض النظر عن عدد الأولاد؛ وبعضها يقدّم تعويضات تصاعديّة، توخياً لزيادة عدد السكان، والبعض الآخر يكفي بنسبة تنازلية من أجل الحد من الزيادة السكانية، وهذا ما حصل في لبنان، حيث كانت تُعطى هذه التعويضات عن خمسة أولاد بصورة تنازلية وذلك لغاية تاريخ ١٩٨٠/١/٨، فأصبحت هذه التعويضات تمنح بصورة متساوية عن الأولاد المستفيدين (٨).

خامساً: وعادةً، تدفع التعويضات العائلية نقداً، وتكون بذلك، إما على شكل قيمة ثابتة، أو نسبة محددة من راتب معين (٩)؛ وتقابلها التقديرات العينية، حيث توزّع بعض الدول، مجاناً أو بسعر منخفض، الحليب والفيتامينات ووجبات الطعام للأطفال في المدارس (١٠).

● المبحث الثاني: تأثيرات التعويضات العائلية على الواقع السكاني.

حلول الحماية الاجتماعية محل الحماية العائلية، والمساهمة في رفع مستوى الولادات.

مع الضمان الاجتماعي، تتوسع آفاق العيش للذين كانوا منغلقيين في مجتمعات محدودة: (إعطاء الحرية بتأمين حماية خارج العائلة متمثلة بقانون وطني شامل)، ويتم الانتقال من إطار التضامن العائلي الى التضامن الاجتماعي، ويتحول المضمون من العشيرة والقبيلة والارتباط الديني والعائلي الى الارتباط الوطني.

● المبحث الثالث: تأثير التعويضات العائلية على حجم العائلة.

إن إحداث نظام للتعويضات العائلية يؤثر بالتأكيد على الولادات؛ إنما هذا التأثير ليس مباشراً وألياً، إذ يبقى دور فاعل للتقاليد في هذا الشأن.

وبنتيجة هذه التعويضات سيكون هناك تحوير لإرادة رفض الأولاد(١٢)، مما يؤثر نوعياً وكمياً على الواقع السكاني، سواء بلغت الولادات حدها الأقصى أو كانت دون الحد الطبيعي.

المطلب الأول: في حال توصل الولادات في بلد معين الى حدها الأقصى (١٣).

تساهم التعويضات العائلية، بالضرورة، في رفع مستوى الحياة الاجتماعي والثقافي، مما يخلق وعياً وتعقلاً لدى الأفراد، ويساهم في خفض الولادات.

المطلب الثاني: في حال كون الولادات في بلد ما دون الحد الطبيعي.

وإن كان من غير المؤكد أن تؤثر التقديرات العائلية في زيادة الولادات بصورة آلية، إلا أنه من المحتمل بشكل كبير أنها ستساهم في خلق الجو العام الملائم للعائلة، علماً أن هذه المساهمة ستكون أضعف كلما ابتدأت أنظمة حماية الشيخوخة تزداد أهمية في بلد ما.

وخلافاً للدول المتقدمة، فإن بلدان العالم الثالث هي بلدان فتية حيث نسبة كبيرة من الفتيان يقابلها انخفاض في مستوى نسبة المسنين:

٤٠ الى ٤٨ ٪ بالغون adultes.

فأسباب عديدة، سكانية بنوع خاص، ابتدأ التطور نحو توسيع نطاق تطبيق الحماية الاجتماعية لتشمل، في بعض الحالات، كافة أفراد الشعب؛ ففي لبنان مثلاً لم يتوصل التشريع اللبناني، وضمناً قانون الضمان الاجتماعي، لإلغاء الحماية العائلية التقليدية تجاه نتائج المخاطر الاجتماعية؛ وذلك بسبب ضيق رقعة الأرض وعدم كفاية الأجور، رغم قوانين ومراسيم غلاءات المعيشة المتعاقبة منذ بداية الأربعينات، مما أبقى على الترابط بين الريف، حيث الأرض والإرتباطات العائلية الطبيعية، والمدينة حيث تركّز النشاط العملي غير الزراعي والغلاء وعدم لحاق الأجور به؛ فالقروي يلحق العمل في المدينة طلباً للضمانة، إنما لا ينقطع عن حياة الريف ليكمل معه استمرار عيشه.

هذا بالإضافة الى تقصير الضمانات الحالية عن تأمين استقرار شيخوخة الأجير خاصة، واللبناني عامة؛ فلا قانون العمل ولا قانون الضمان الاجتماعي حسب النصوص الحالية قادران على رفع هذا الغبن، حيث اقتصر على مبالغ إجمالية تحسب على أساس سنوات الخدمة، وتُعطى دفعة واحدة ضمن واقع التضخم المالي الذي يفقدها قيمتها، وضمن مخاطر تدمير هذه المبالغ في زمن تضاعلت فيه اهتمامات الأجهزة الرسمية الأخرى بشيخوخة اللبناني عموماً، مما أبقى على الحاجة للحماية العائلية.

وقد عانت فرنسا، من انخفاض الولادات منذ زمن بعيد، إذ أن الشعب الفرنسي ابتدأ منذ عام ١٩٣٥ بالتناقص بدل التزايد، فصدر قانون العائلة(١١) بالإضافة الى جهود حثيثة بذلت على الصعيد الاجتماعي والصحي وأدت الى خطوات عملية منظمة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث توصل نظام الضمان الاجتماعي الفرنسي الى تعميم التعويضات العائلية وعدم إخضاع تقديرات ما قبل الولادة وتقديرات الأمومة لشرط ممارسة أي نشاط مهني.

تظهر هذه النسبة المشاكل الجدية التي تتعرض لها غالبية هذه البلدان على صعيد توزيع الأعمار بين السكان، فعندما يكون القسم الأكبر من السكان من الأولاد المعالين الذين يمتصون القسم الأكبر من الدخل القومي من أجل إعانتهم وإعدادهم المدرسي، فإن الادخار الضروري لتمويل باقي الأجهزة البشرية سيكون محدوداً في النهاية، مما يحرم دول العالم الثالث من المرونة الضرورية لكل اقتصاد متوازن في عملية توزيع الموارد (١٤).

ضمن هذا الواقع، فإن أهمية المساعدة العائلية تتمثل في منح التعويضات، والتقديمات العائلية للأهل المسؤولين، فعلياً، عن إعالة أولادهم، على أن يرافق ذلك توجيه مستمر، ومراقبة لاستعمالها من أجل مصلحة الأولاد.

ففي فرنسا يتبين، قانوناً وفقهاً، بأن غاية التقديمات العائلية هي الولد نفسه، والاعتناء به، بدلالة أنها لا تُعطى بشكل مطبق للأب، بل للمستحق الذي يقوم، فعلياً بهذه العناية .. وللقاضي المختص le juge des enfants الحق في تعيين وصي مكلف باستلام كل أو بعض التقديمات العائلية لاستعمالها في مصلحة الولد نفسه، إذا تبين أن هذا الأخير يعيش في ظروف معيشية أو سكنية أو صحية غير ملائمة، أو إذا تبين عدم استعمال التقديمات في مصلحته، وعملياً سيكون الوصي، في هذه الحالة، شخصاً معنوياً: جمعية حماية الطفولة، أو جمعية عائلية مثلاً، وقد ابتدأت دول في العالم الثالث تنحو هذا الاتجاه (تونس، موريتانيا....) ونشير، في هذا الإطار، الى أن موازاة زيادة عدد الأولاد مع زيادة التعويضات العائلية ليس عملية آلية إنما تتأثر بمدى ضمان الشيخوخة من جهة، والاستقرار

الأمني الداخلي والدولي، والاستقرار النفسي إزاء مستقبل الولد التربوي والسكني من جهة ثانية، بالإضافة الى التصورات الذاتية والمعتقدات الخاصة.

● المبحث الرابع: تأثيرات التعويضات العائلية على الواقع الاقتصادي.

المطلب الأول: تأثير تقديمات الضمان الاجتماعي على عرض اليد العاملة.

بواسطة تقديمات الضمان الصحي، وتأمين العجز، والتعويضات والتقديمات العائلية. الممنوحة من أجهزة الضمان الاجتماعي، تتوفر فرص العمل لعدد كبير من الأشخاص، مما يدفع الى سوق العمل قوة إنتاجية متعافية.

المطلب الثاني: تأثير التعويضات العائلية على حجم عرض اليد العاملة: (تأثير سلبي مؤقتاً).

إن التعويضات العائلية، بإطالتها لفترة الدراسة من جهة، واستمرار منحها للعاجزين من جهة ثانية، يمكن أن تؤثر، سلباً على حجم اليد العاملة.

ففي بلدان عديدة من المجموعة الأوروبية (فرنسا وبلجيكا بناحية خاصة) تتبدل التعويضات العائلية حسب الأعمار، إنما يستمر منحها مدة أطول للذين يتابعون دراساتهم؛ مما يؤكد إرادة مساعدة العائلة التي تضطر لمضاعفة جهودها من أجل تعليم أولادها. وفي فرنسا، تمنح تعويضات عديدة من قبل الضمان الاجتماعي من شأنها تقليص القدرة الانتاجية، مؤقتاً في سوق العمل، كتعويضات ما قبل الولادة وتعويضات ما بعد الولادة، وتعويض المعاش الوحيد، والأم المتفرغة لمنزلها.. الخ..

وهذا ما تتبعه بعض دول العالم الثالث، ومنها بعض الدول العربية

الفصل الثاني

التقديمات العائلية حسب المعايير الدولية

استناداً للمادة/٣٩ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ (الحد الأدنى للضمان الاجتماعي) الصادرة عن منظمة العمل الدولية، يتوجب على كل عضو مطبق لقسم التقديمات العائلية الوارد في الاتفاقية المذكورة أن يؤمّن للأشخاص المشمولين بالحماية منح التقديمات للعائلات استناداً للمواد ٤٠ إلى ٥٢ منها، والمتمثلة بتغطية عبء الأولاد.

في تقرير للجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ لجهة التقديمات العائلية تبين أن الوضع، بتاريخ التقرير (١) (عام ١٩٦١)، كان على الشكل التالي:

- ثمانية من البلدان من التي صدّقت الاتفاقية قبلت الموجبات الناتجة عنها لجهة التقديمات العائلية وهي: ألمانيا الفدرالية وبلجيكا، اليونان، ايسلنده، ايطاليا، النروج، المملكة المتحدة، والسويد..

- بينما التقارير الواردة من باقي البلدان اظهرت وجود اجراءات في هذا الميدان في غالبية الأحيان، إنما أشارت بعض هذه البلدان الى وجود بعض

كالجماهيرية العربية الليبية، موريتانيا، المغرب، تونس، لبنان والجزائر. فيصير الى تعويضات عائلية تستمر طيلة فترة الدراسة أو العجز، مما يؤخر عمل الأولاد الذين يستفيدون من هذه التعويضات، ويحرم، بصورة مؤقتة، سوق العمل من استقبالهم، مما يزيد في عبء القوى المنتجة في سوق العمل الإنتاجي، كون هذه القوى المنتجة، سوف تتحمل أعباء إضافية.. فهي تسدد، منفردة، اشتراكات، سيستفيد منها، إضافة اليهم، كل من هو خارج سوق العمل، من فتیان يتابعون الدراسة، وفتیان عاجزين عن العمل، وفتيات لا تسمح لهن التقاليد الموروثة بالعمل، وشيوخ أنهموا مدة خدمتهم ليستريحوا ويستفيدوا من تقديمات الضمان الاجتماعي.

المطلب الثالث: التأثير الإيجابي لمنح التعويضات العائلية.

هذا التأثير السلبي المؤقت للتعويضات العائلية التي تمنحها مؤسسات التأمينات الاجتماعية للمستفيدين من أحكام القوانين المرعية الإجراء، تقابله مساهمة ايجابية في عرض اليد العاملة، إذ تساهم هذه التعويضات (والتقديمات المقابلة) في رفع نوعية الشعب المنتج، وإعطاء المجال للعناصر الفتية كي تنهيا، بصورة أكبر للإنتاج، مما سيحقق المقاصة بين التأثير السلبي المؤقت، والإنتاج المتزايد المتوخى من منح هذه التعويضات.

وبناحية خاصة، فإن منح تقديمات الفتاة العازبة، والأم المتفرغة للتربية المنزلية، يساعد، مع بعض التحفظات بالنسبة للفتاة العازبة، في إنشاء جيل ناشط منتج؛ علماً أن النقص الأهم في اليد العاملة عامة، والنسائية خاصة هو عدم الكفاءة(١٥).

- أو فئات محددة من السكان المنتجين تشكل مجموعها ٢٠٪ على الأقل من مجموع المقيمين.

- أو كل المقيمين الذين لا تتعدى مواردهم، حدوداً مرسومة.

- أو، عند تقديم تصريح لتطبيق المادة ٣/ المتضمنة إمكانية المخالفة المؤقتة،

فئات محددة من الأجراء تشكل مجموعها ٥٠٪ على الأقل من مجموع الأجراء العاملين في المؤسسات الصناعية التي تستخدم عشرين أجراءً على الأقل.

وقد بيّنت التقارير، منذ عام ١٩٦١، بأن هذه الحماية تمتد لكل الأشخاص العاملين الناشطين (actifs)، في فرنسا (تمّ تطور الأمر ليصل اليوم الى الغالبية الكبرى من السكان)، وغالبية الأجراء في اليونان، البرتغال، المغرب، وتونس.. بينما في سويسرا، فإن التقديمات العائلية لم يتم النص عليها إلا لصالح العاملين المزارعين، وفلاحي الجبال (٤٪ من المقيمين فقط) (٣) وكذلك فإن الحماية تمتد لمجموع المقيمين (دون أن تتحدد بالأشخاص الذين لا تتخطى واردتهم حدوداً مرسومة) في ألمانيا، استراليا، كندا، فنلندا، إيرلندا، النرويج، نيوزيلندا والمملكة المتحدة، السويد، وروسيا مثلاً؛ بينما نرى في الولايات المتحدة الأميركية تشريعات إسعاف ومعونات الولايات تنص على تعويضات لصالح الأولاد المعوزين démunis وبدون موارد وبدون أب أو أم.. وقد تمنح بعض الولايات، إضافة على ذلك، وجبات غذائية بسعر مخفض لأولاد المدارس. (*)

● المبحث الثالث: مستوى التقديمات.

استناداً للمادة ٤٢/ من الاتفاقية ٥٢/١٠٢، ينبغي أن تتضمن التقديمات للعائلة، إما دفعات دورية، أو العناية بالولد ومنحه الغذاء، اللباس، السكن، الإقامة في الاجازات والعطل، أو المعونة المنزلية، أو مزيجاً من التقديمات النقدية والعينية..

الاجراءات المحدودة (البرازيل فيما خص الموظفين، والمسنين بالنسبة لأصحاب المعاشات)، في حين تبين أن عدداً من البلدان الأخرى لم تعط معلومات كافية في هذا الإطار، أو إشارات الى عدم النص على مثل هذه التقديمات لديها (٢).

● المبحث الأول: تعريف حماية التقديمات العائلية.

استناداً للمادة ٤٠/ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢، إن هذه الحماية تتوجه نحو "عبء الأولاد كما هو منصوص عليه في التشريعات المحلية"؛ وعملاً بالمادة الأولى من الاتفاقية فإن تحديد عبارة "ولد" تعني الولد تحت السن التي تنتهي فيها الدراسة الإلزامية، أو الولد أقل من خمسة عشر عاماً كما هو محدد في التشريع الوطني. لذلك ينبغي، من أجل حسن تطبيق هذه المادة، أن يصار الى تحديد صحيح منطقي لتاريخ انتهاء السن الإلزامية للتعليم.. على أن يصار الى زيادة سن الاستفادة من هذه التقديمات عند متابعة الدراسة.

إن المادة ٤٠/ من الاتفاقية المذكورة أعلاه تترك للتشريع الوطني مهمة تحديد عدد الأولاد الذين يستفيدون من هذه التقديمات؛ ففي غالبية البلدان تتوجب التعويضات العائلية إعتباراً من الولد الأول وعن كل ولد.. بينما تدفع في بلدان أخرى، إعتباراً من الولد الثاني (اسبانيا، النرويج، انكلترا..) أو من الولد الثالث (إيرلندا) أو عند وجود أربعة أولاد (فنلندا، روسيا..) وهي تدفع لغاية ولدين فقط في اليونان، ولسته أولاد في المغرب، ولأربعة أولاد في تونس مثلاً.

● المبحث الثاني: ميدان التطبيق.

حددت المادة ٤١/ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ بأنه يتوجب للأشخاص المشمولين بالحماية أن يتضمنوا: - إما فئات محددة من الأجراء تشكل مجموعها ٥٠٪ على الأقل من مجموع الأجراء.

(عاماً سنة من الإقامة).. ويفرض هذا التدرج في فنلنده على الأجانب فقط، وكذلك في النروج. وبعض البلدان تفرض ستة أشهر تدرج (المغرب وتوغو مثلاً)، وأخيراً، فإن المادة /٤٥ حددت بأن التقديمات ينبغي أن تكون دفعات دورية، وأن يستمر منحها طيلة مدة الخطر المتمثل بالاعباء العائلية كما ذكرنا أعلاه.

وقد حددت المادة/٤٤ بأن القيمة الإجمالية للتقديمات الممنوحة، عملاً بالمادة /٤٢ للأشخاص المشمولين بالحماية، يجب أن تشمل:

- إما ٢٪ من أجر أجير عادي ذكر بالغ، محدد حسب القواعد الموضوعة في المادة/٦٦ مضرورية بالعدد الإجمالي للأولاد لكل الأشخاص المشمولين بالحماية.
- أو ١٠٪ من الأجر أعلاه مضرورياً بالعدد الإجمالي لأولاد كل المقيمين.

أظهرت التطبيقات العملية منذ عام ١٩٦١ (تاريخ تقرير الخبراء الشامل) بأن التقديمات تتضمن، في غالبية الحالات، دفعات دورية يعاد تقويمها مع تطور غلاء المعيشة والأسعار (ألمانيا الفدرالية، النمسا، بلجيكا، كندا، فنلنده، فرنسا، إيطاليا، المغرب، النروج، نيوزيلنده، المملكة المتحدة، السويد، تونس... مثلاً) (٤).. بينما تبين في الولايات المتحدة الأميركية، بأن القيمة الإجمالية للتقديمات النقدية والعينية لا تشكل سوى ٥٪ من أجر الأجير العادي المذكور في الاتفاقية مضرورياً بالعدد الإجمالي لأولاد جميع المقيمين.

● المبحث الرابع: شروط منح التقديمات.

سمحت المادة/٤٢ من الاتفاقية رقم ٥٢/١٠٢ أن يعلق الحق بالتقديمات على إتمام فترة تدرج قوامها إما ثلاثة أشهر من الاشتراك أو الاستخدام، أو سنة من الإقامة.

بينما يبيّن التطبيق العملي، منذ تاريخ التقرير الشامل الأول حول الاتفاقية عام ١٩٦١، بأن دولاً عديدة لم تفرض أي تدرج للحصول على هذه التقديمات (ألمانيا الفدرالية، النمسا، بلجيكا، فرنسا، إيطاليا، البرتغال، السويد، تونس، أوكرانيا، روسيا، مثلاً)؛ بينما لم يتم النص على أي تدرج في كندا أو نيوزيلنده إلا في حالات محددة، خاصة بالنسبة للأولاد المولودين خارج إقليم الدولة وبالنسبة للأجانب

الفصل الثالث

نظام التعويضات العائلية حسب قانون الضمان الاجتماعي في لبنان

● المبحث الأول: الخاضعون لفرع التعويضات العائلية.

خُصص، مع صدور المرسوم ٢٩٥٧ تاريخ ٢٠/١٠/١٩٦٥، صندوق للتعويضات العائلية لمنح الأجراء المتأهلين، ضمن شروط محددة، تعويضاً عائلياً تحدد قيمته وطريقة دفعه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية وإنهاء مجلس الإدارة.

الجديد في هذا الصندوق هو في حله محل صاحب العمل في دفع التعويض العائلي عن طريق المقاصة، وفي قِطْعِهِ العلاقة بين دفع التعويضات العائلية وصاحب العمل أو الحالة المالية للمؤسسة، خلافاً لما كان معمولاً به في ظل المرسوم الاشتراعي ET ٢٩ تاريخ ١٢/٥/١٩٤٣، (نظام التعويضات العائلية في ظل قانون العمل). مما ساعد على إبعاد القلق عن الأجير إزاء حقه بالتعويضات العائلية، وعن صاحب العمل تجاه موجباته بدفعها (المادة ٢/٤٨ من قانون الضمان الاجتماعي) وسيساعد مبدئياً على الاستقرار الاجتماعي للفئات

الزوجات المتبعة لدى بعض الطوائف، وزيادة النسل.

الوجه الأول: في زواج الأجيعة:

نصت المادة ٥٠ من قانون الضمان الاجتماعي على أنه لكل أجيعة خاضعة لنظام تعويض نهاية الخدمة، إما بصورة إلزامية أو اختيارية، الحق بتعويض نهاية الخدمة كاملاً شرط أن تكون قد تزوجت وتركت عملها خلال الاثني عشر شهراً التي تلي تاريخ زواجها. وتمشياً مع غاية المساهمة في تركيز العائلة وتفرغ الأجيعة المتأهلة لمنزلها، توسع الاجتهاد فأعطى الحق بقبض كامل تعويض نهاية الخدمة المستحق للأجيعة حتى ولو تركت العمل قبل الزواج إنما بسببه، مشيراً إلى أنه لا يجوز التوقف عند النص الحرفي في المادة ١/٥٠. د من قانون الضمان الاجتماعي بل يجب النفاذ الى الفكرة التي قصدها الشارع، ويقتضي لاستيعاب الموضوع الرجوع الى التشريعات والأنظمة والعادات التي كان معمولاً بها قبل وضع نظام الضمان الاجتماعي، والتي لم تزل سارية على غير المنتسبين الى الضمان، وهذه الأنظمة كانت تعطي الحق بالتعويض للأجيعة التي تترك عملها بسبب الزواج سواء حصل الترك قبل الزواج أم بعده (م.ع.ت بيروت رقم ٩٦٠ تاريخ ٧٠/٨/١١ ص ٧١/٢٠٦م العدل ١٩٧٦ ص ٤٧٩).

الوجه الثاني: في تعدد الزوجات:

تعامل المشتري مع هذه الواقعة ضمن توجه إنساني بناحية عامة، دون إظهار تأييده لتكريسها أو إعلان مناهضتها محترماً بذلك الديانة التي أقرتها.

فالمضمون يستفيد عن أولاده كافة من تقديرات ضمان المرض وإن كانوا عدة زوجات، بينما تستفيد الزوجة الشرعية الأولى من تقديرات المرض والأمومة فقط: وفي حال وفاة المستفيد من معاش العجز عند الإصابة ببطاري عمل أو مرض

العمالية، إذ لم يعد هناك من ذريعة لصاحب العمل في إقصاء الأجير المتأهل، وأصبح الاشتراك متوجباً عن جميع الأجراء مهما كان وضعهم العائلي (المادة الأولى من نظام التعويضات العائلية تاريخ ٦٥/٣/١٨). وقد راعى صندوق التعويضات العائلية وضع المؤسسات الحرفية فأعطى أجراءها نفس التعويضات الممنوحة لأجراء المؤسسات الأخرى بينما خفّض اشتراكات أصحاب العمل فيها مساهمة في التضامن المهني والوطني. (المرسوم ٦٥/٢٩٥١، المرسوم ٦٧/٧٥٩٨ والرسوم ٨٠/٣٥٦٠ والرسوم رقم ٨٥/٢٢٢٥: تحديد اشتراك التعويضات العائلية).

المطلب الأول: مستحقو التعويضات العائلية والمسفيدون منها.

تمنح التعويضات العائلية للأجراء المتأهلين العاملين في قطاعي التجارة والصناعة والخدمات، ولأفراد عائلاتهم، ولأشخاص آخرين تم تحديدهم على وجه الحصر في المادة التاسعة من قانون الضمان الاجتماعي والتعديلات التي طرأت عليها. وبناحية خاصة تمنح التعويضات العائلية الى مستحقي ضمان المرض والأمومة أو طارئ العمل وللعاجزين عن العمل وفقاً للمادة ٣٥ من قانون الضمان الاجتماعي إذا زادت درجة العجز عن ٥٠٪ (٤٦/م) كما تعطى هذه التعويضات للأهل بالتبني أو للأوصياء عندما يكون هؤلاء كالوالد والوالدة متمتعين بالشروط المنصوص عنها قانوناً (٤٧/م) وذلك عن كل ولد معال ولغاية خمسة أولاد ضمن شروط خاصة وعن كل ولد ذمي عاهة دون تحديد السن (٤٦/س).

المطلب الثاني: الضمان الاجتماعي وتنظيم الأوضاع العائلية.

تعامل المشتري اللبناني، في قانون الضمان الاجتماعي بمرونة تامة مع الوضع العائلي، وخاصة فيما يتعلق بموضوع زواج الأجيعة، وواقعة تعدد

مهني، تتقاسم الزوجات الشرعيات الحق المتوجب لهن؛ وعملاً بمضمون النصوص المرعية الإجراء، لا سيما المواد ١٤ و١٦ و٤٦ من قانون الضمان الإجتماعي، فإن المضمون لا يستفيد الا عن زوجته الأولى من التقديرات العائلية والصحية في حال توفر شروط الاستفادة لدى أكثر من زوجة شرعية لديه، أما إذا لم تتوفر شروط الاستفادة لدى الزوجة الأولى فالحق الشرعي ينتقل حتماً الى الزوجة الثانية إذا توفرت فيها الشروط القانونية والفعلية للاستفادة.

المطلب الثالث: ماذا عن استفادة الأجانب من التعويضات العائلية؟

من المألوف أن تدفع التعويضات العائلية للأجانب، إنما غالبية التشريعات تفرض أن يكون المستفيدون مقيمين في البلد الذي يمنحها، وهذا ما نراه في قانون الضمان الإجتماعي في لبنان حيث تمنح التعويضات العائلية للأجانب فقط (المتأهلين منهم) في حال إثبات خدمة فعلية وبدوام كامل على الأقل مدة نصف شهر الاستحقاق (٤٦/م) أما بالنسبة لاستفادة الأجانب، فيتوجب عدا عن الإقامة الفعلية (والحصول على إجازة عمل) أن يكون هناك تعامل بالمثل بين لبنان وبلد الأجير الأجنبي (٩/م).

● المبحث الثاني: تقديرات فرع التعويضات العائلية في قانون الضمان الإجتماعي اللبناني.

بالاستناد الى قانون الضمان الإجتماعي (المواد ٤٥ الى ٤٨) ونظام فرع التعويضات العائلية (نظام رقم ٦٥/١٠)، والمراسيم التي حددت مقدار هذه التعويضات، وشروط تاريخ بدء تطبيقها على المضمونين، والاشتراك المفروض تسديده لصندوق هذا الفرع، يتبين لنا أن الأجير المضمون المتأهل يستفيد من تعويضات عائلية شهرية تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء وذلك لقاء

اشتراكات يدفعها صاحب العمل.

تقتصر، إذن، تقديرات فرع التعويضات العائلية في لبنان على مبالغ دورية (شهرية) تدفع للمضمون المسؤول عن العائلة ضمن شروط محددة تستهدف دعم قدرة المتأهل المادية في مواجهة أعباء إعالة من هم على عاتقه والمحددين حصراً في القانون، ونأمل أن يصار الى تعديل قيمة هذه التعويضات بالموازنة مع تطور غلاء المعيشة، وإلى متابعة الأمر بدقة ويفترات متلاحقة، وتحديد أسس واضحة لحسابها.

بالإضافة الى ذلك، فإن التعويضات العائلية التي يقدمها الضمان الإجتماعي في لبنان، وإن أصبحت تشكل نسبة معقولة من دخل المعيل، تبقى عاجزة عن مواجهة الأعباء العائلية، ويبقى لإنماء الأسرة بالذات دور ينبغي تحقيقه لرفع مستوى معيشة العائلة والعناية بسلامة تكوينها والمساهمة في توجيه أفرادها، فقط أظهرت تجربة تطبيق فرع التعويضات العائلية أن التقديرات الوحيدة التي يؤمنها هذا الفرع لم تعد تتلاءم مع الغايات التي أوجبت إنشائه، ولا بد للصندوق أن يضع الحلول لذلك ضمن إطار السياسة الاجتماعية العامة التي تنتهجها الدولة، وذلك تحقيقاً للتضامن الوطني.

● المبحث الثالث: قيمة التعويضات العائلية.

المطلب الأول: نظرياً.

كان السائد لدى المشتري والمسؤولين اللبنانيين التوجه نحو الحد من عدد الولادات. لإعادة التوازن في النمو السكاني، من هنا كانت التعويضات العائلية المنصوص عنها في قانون الضمان الاجتماعي تحدد بموجب مراسيم صادرة عن مجلس الوزراء بصورة تنازلية مع ازدياد عدد الأولاد (اعتباراً من المرسوم رقم ٢٩٥٠

تاريخ ٢٠/١٠/١٩٦٥).

ثم أصبح التعويض العائلي متساوياً للأولاد الخمسة واعتباراً من الولد الأول، وذلك استناداً إلى مبلغ مقطوع (المرسوم ٢٢٢٥ تاريخ ١٤/١/١٩٨٥ المعمول به منذ ١/١/١٩٨٥)، ثم استناداً لقيمة محددة من الحد الأدنى للأجور (٤٪ عن كل ولد لغاية خمسة أولاد و١٤٪ عن الزوجة اعتباراً من ١/١١/١٩٨٧ - ثم ١١٪ عن كل ولد لغاية خمسة أولاد و٢٠٪ عن الزوجة اعتباراً من أول آذار ١٩٩٢).

المطلب الثاني: عملياً كيف يصار إلى تسديد قيمة التعويضات

العائلية للمستحقين؟

أشارت النصوص القانونية والنظامية إلى التصريح عن الأجير المتأهل المستحق لقيمة التعويضات العائلية، وإلى المستندات الضرورية للإفادة منها مذكّرة بأن هذه التعويضات متوجبة، مبدئياً ومنذ ١/١١/٦٥ تاريخ بدء العمل بفرع التعويضات العائلية، على الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

المطلب الثالث: والآن نتساءل عن الجهة التي تسدد عملياً هذه

التعويضات.

حسب المادة ٢/٤٨ من قانون الضمان الإجتماعي، تدفع التعويضات العائلية شهرياً للأجراء مستحقي التعويض من قبل رب العمل لحساب الصندوق.

إنما حفاظاً على حقوق الأجراء، ونتيجة للشكوى المتتابعة من قبلهم، قام مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بإقرار المادة ١٣ مكرر من نظام التعويضات العائلية، وشرع الصندوق ابتداءً من ١/٨/٦٦ بدفع التعويضات العائلية مباشرة إلى حساب الأجراء المستحقين في المؤسسات الحرفية والصغيرة (أقل من عشرة أجراء)، وذلك لغاية ١٦/٦/٨٠ حيث قرر مجلس الإدارة مجدداً

تعليق العمل بالمادة ١٣ (١) مكرر فعاد الأجير يتقاضى قيمة التعويضات العائلية التي يستحقها من قبل رب عمله الذي يحاسب بها صندوق الضمان عند كل دفع للإشتراكات المتوجبة.

يرفّق رب العمل مع جدول الاشتراكات الشهري جدولاً بالتعويضات العائلية (النموذج رقم 195 CNSS) المدفوعة من قبله للمضمونين المتأهلين المستحقين لهذه التعويضات، ويحسم قيمتها من مجموع الاشتراكات المتوجبة، ويسدد الرصيد لصندوق الضمان.

ملاحظات:

- عدم إعطاء الحق بأكثر من تعويض عائلي واحد للولد الواحد.

- فإذا توفرت الشروط المطلوبة للاستفادة من التعويضات العائلية في الوالد والوالدة فإن هذه التعويضات تدفع للوالد فقط حتى ولو اشتركت الوالدة في إعالة أولادها مع والدهم.

- كذلك لا يجوز إعطاء التعويضات العائلية مرتين عن الأولاد أنفسهم، إذا ما توفرت في مستحق هذه التعويضات الشروط القانونية إزاءهم في أكثر من صفة:

فالمقاعد الذي يتقاضى من الدولة تعويضات عائلية لا يتقاضى أي تعويضات في هذا الشأن من صندوق الضمان الاجتماعي إذا سجل فيه بصفة أجير.

وكذلك فالسائق العمومي أو بائع الجرائد لا يستطيعان قبض أكثر من تعويض عائلي واحد إذا ما قاما بعمل مأجور يخولهما التسجيل بهذه الصفة.

في هذه الأحوال نفتش عن النشاط الأساسي والدخل الأساسي فنقرر صفة

استحقاق التعويضات العائلية على أساس العمل الذي يكرس له المضمون أكثرية نشاطه ويحصل منه على مورد رزقه الأساسي.

الفصل الرابع

أضواء على التعويضات والتقديمات العائلية في أنظمة التأمينات الإجتماعية في الدول العربية

● المبحث الأول: تونس.

عملاً بالقانون لسنة ١٩٤٤ وقانون ١٩٦٠ تاريخ ١٤/١٢/١٩٦٠ المعدل
بالقانون ٦٣/٢٦ وقانون ٨٠/٣٤ (نظام المنافع العائلية) يتناول النظام التأميني
التونسي المنح العائلية وتقديمات أخرى كما سنفصل أدناه.

المطلب الأول: ميدان التطبيق (المستحقون والمستفيدون).

تستحق المنح العائلية الفئات التالية:

- الشغالون الأجراء العاملون في المؤسسات المحددة في فصل خاص من
قانون التأمينات الإجتماعية.

- وكذلك يستفيد من الصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية التي تدير
نظم التأمينات الاجتماعية في القطاع العام الأعوان والعملة المنتمون للقطاع
الحكومي في الدولة والجماعات العمومية الحكومية والمؤسسات العمومية.

١ - الأب أو الأم من أجل أولادهما أو من أجل أولاد أحدهما من قران سابق.

٢ - المتبني. ٣ - الكفيل. ٤ - كل حاضن للطفل بمقتضى قانون الأحوال الشخصية.

ويستفيد مبدئياً الأبناء التونسيون فقط بشرط الإعالة والإقامة، وابتداءً من الطفل الأول الشرعي أو المتبني أو المحضون لغاية الأربعة أولاد الأولين. وكذلك الأخوة اليتامى من الأب والأم وأبناء الأخ والأخت والأحفاد المحضونون بعد فقدان والديهم.

سن الاستحقاق: لغاية الرابعة عشرة مبدئياً، وتمدد لغاية السادسة عشرة عند إكمال الدراسة في مدرسة ابتدائية، وعشرين سنة في مدرسة ثانوية أو عليا وثمانية عشرة سنة في حال التدريب (٢١ عاماً بالنسبة للصندوق القومي والحبيطة الاجتماعية للقطاع الحكومي) ودون تحديد السن للأطفال العجزة والمعاقين ما لم يكونوا في كفالة منظمة أخرى، ولغاية العشرين سنة للفتاة العازبة.

المطلب الثاني: قيمة المنح العائلية.

يُحسب مقدار المنح العائلية على قاعدة أجرة الثلاثة أشهر للأجر المنتفع به، والتي قبضها الأجير فعلاً، ويحدد مقدار المنحة العائلية على أساس نسبة مئوية من الأجر الإجمالي للعامل عن كل ٣ أشهر محددة بأجر قياسي (١٨٪ للطفل الأول ثم بصورة تنازلية، ١٦٪ للطفل الثاني، ١٤٪ للطفل الثالث، ١٢٪ للطفل الرابع، مع حد أقصى شهري عن أربعة أولاد).

- تُدفع هذه المنح من قبل الصندوق القومي، مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر وذلك خلال الخمسة والأربعين يوماً، تلي نهاية المدة المستحق عنها تلك المنح.

المطلب الثالث: شروط منح التعويضات العائلية.

- تدفع المنح العائلية عن المستفيد (شرط الإقامة في تونس) إلا في حال إكمال الدراسة في الخارج، وفي هذه الحالة يتوجب شرط المعاملة بالمثل بالنسبة لاستفادة الأجنبي. وتبقى المنح العائلية مستمرة في حالة وفاة الأجير بسبب إصابة عمل أو مرض مهني وللعامل العاجز بنفس السبب.

- وتستمر هذه المنح طيلة مرض المضمون وأثناء التقاعد.

- وتستمر طيلة مهلة وضع المضمونة أو خلال سنة من انقطاعها عن

العمل إذا تفرغت لتربية طفلها.

- إذا توفي المضمون في حادث الشغل أو المرض المهني فيستحق عندها المنح من يحتضنهم.

- وتستمر المنح خلال الثلاثة أشهر من التوقف الاضطراري.

المطلب الرابع: تقديمات أخرى.

وخلاصة لهذه التقديمات نورد ما يلي:

١ - الزيادة عن الأجر الواحد.

١ - الشروط.

- وجود أطفال في كفالة المؤمن عليه الذي تتوفر فيه شروط استحقاق المنح العائلية.

- عدم قيام الزوج بأي نشاط عملي.

منحة الأجر الوحيد هي مقطوعة وتعطى ابتداءً من الطفل الأول وتتناسب حسب عدد الأولاد، وتستمر طيلة الثلاثة أشهر اللاحقة للتوقف الاضطراري عن العمل، وتدفع دورياً وتسمى كذلك منحة المرأة المتفرغة للمنزل femme au foyer. وتعطى كذلك للمتقاعد والأرمل والمطلق.

ب - التمويل.

يتم تمويل هذه المنحة بصورة اجمالية من قبل أصحاب العمل، أما بالنسبة للمتقاعدين وأراملهم، فتدفع التكاليف من الصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية على أساس اشتراكات ثنائية من أصحاب العمل والمضمونين.

٢ - المنح بعنوان الراحة التي يتمتع بها العملة الصغار.

(تعديل بالقانون رقم ١٩٨١/٥) حيث يقوم الصندوق القومي بارجاع الإجازة الإضافية التي يقدمها المؤجر للعملة الصغار الشبان في القطاعات غير الفلاحية.

٣ - جراية القرين الباقي على قيد الحياة.

يقدمها الصندوق القومي للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

٤ - جراية الأيتام (لغاية ٢١ سنة).

يتم تمويل هذه الجرايات في القطاع الحكومي باشتراكات ثنائية.

٥ - غرامة الوفاة (في القطاع العام).

وهي رأسمال عند الوفاة.

● المبحث الثاني: الجزائر.

بحسب قانون ١٩٤١ وقانون ١٩٦٢ وإصلاح الضمان الاجتماعي بالقانون الصادر في يناير ١٩٨٤. أقر المشرع الجزائري منحاً عانية تعطى حسبما يلي:

المطلب الأول: ميدان التطبيق (المستحقون والمستفيدون).

أ - يستحق المنح العائلية.

كل عامل، مهما كانت جنسيته أو جنسه، يقوم بأي عمل كان في إحدى الهيئات المستخدمة مهما كان مبلغ الراتب وطبيعته، وبصرف النظر عن نوع العقد الذي يرتبط به. العمال المؤقتون والعرضيون وعمال المنازل.

ضمن شروط:

أ - الإقامة في الجزائر وممارسة النشاط فيها باستثناء الموفدين الى الخارج والعمال المشتغلين في بلد تربطه بالجزائر اتفاقية حول الضمان الاجتماعي.

ب - ألا تقل أجرة العامل الشهرية عن أجرة محددة وإلا بلغت المنحة العائلية ٢٥٪ من هذه الأجرة.

ملاحظة.

يستفيد كذلك من المنحة العائلية الأجير في العطلة المدفوعة الأجر، والمرضى، والولادة، والعجز والتقاعد والخدمة الوطنية.

تدفع المنح العائلية شهرياً إما عن طريق الصندوق أو بواسطة صاحب العمل.

ب - الاستفادة.

المستفيدون هم: - الذين يعيّلهم المضمون:

- أطفال الانحدار المباشر (أي الطفل الناجم عن زواج أو اقتران سابق، أو حفيد أو طفل معترف به).

- أطفال الانحدار المتوازي (الأخ، الأخت) أو أبناؤهما المكفولون أي الذين توفي أبواهم أو العاجزون كلياً عن العمل.

- الأحفاد واليتامى المكفولون من شخص آخر أو مؤسسة بقرار قضائي، وأطفال المعتقلين.

- الأطفال المتبنون.

المطلب الثاني: قيمة المنح العائلية.

- تبلغ قيمة المنح العائلية كقيمة محدّدة للطفل الواحد ابتداءً من الطفل الأول ودون أي تقيّد بعدد الأولاد.

ملاحظة.

قبل توحيد أنظمة الضمان الاجتماعي كان معدل الاشتراكات يختلف من قطاع لآخر، ومنذ الإصلاح العام ابتداءً من فاتح يناير ١٩٨٤ أصبحت الأداءات العائلية تموّل عن طريق اشتراكات موحّدة من أجرة المنصب للعامل دون حد أقصى وتدفع من صاحب العمل، والإدارات العمومية تكفل مباشرة دفع المنح العائلية.

المطلب الثالث: شروط المنح العائلية.

شروط الاستفادة من المنح العائلية.

- تدفع المنح العائلية لغاية سن السابعة عشرة، ولغاية الثامنة عشرة عند التزام الطفل بعقد مهني، و٢١ عاماً عند استمرار الدراسة أو بقاء البنت في مساعدة أم الأسرة في البيت، ودون تحديد سن بالنسبة للمعاق والعاجز.

المطلب الرابع: تقديمات أخرى.

يعطي القانون تقديمات عائلية أخرى حسب ما يلي:

١ - منحة الدراسة لكل طفل بلغ ست سنوات.

٢ - أنظمة خاصة تعطي ما يلي:

أ - منحة الأجر الوحيد في حال عدم ممارسة زوج العامل لأي نشاط مأجور.

ب - صيغة زيادة المنح العائلية.

ج - خدمات اجتماعية وعائلية ذات طابع اجتماعي (مساعدات ميدان قضاء العطل كإنجاز المراكز العائلية والمخيمات ومراكز الراحة والاستجمام، أو عن طريق النشاطات الخاصة لصالح الطفولة والشبيبة من خلال حدائق الأطفال والحضانات والمؤسسات المخصصة لاستقبال أطفال المعاقين).

● المبحث الثالث: الجماهيرية اللببية.

استناداً إلى قانون ٨٠/١٣ تقرر منح التعويضات العائلية ضمن التفاصيل

التالية:

المطلب الأول: ميدان التطبيق: (المستحقون والمستفيدون).

أ - يستحق العلاوة العائلية جميع المؤمن عليهم من عمال وموظفين، أصحاب عمل، شركاء، عمال مستقلين؛ كما تقدم العلاوة العائلية لأصحاب المعاشات الأساسية وغيرها من المعاشات، وذلك فيما عدا معاش العجز الجزئي الناشئ عن إصابة عمل.

ب - يستفيد من العلاوة العائلية الزوج والزوجة، والأبناء الذكور الى سن الثامنة عشرة، والبنات غير المتزوجات وتنظم اللوائح شروط وقواعد استحقاق وصرف العلاوة العائلية.

المطلب الثاني: قيمة التعويضات العائلية.

تعطى علاوة العائلة كاملة، وتصرف شهرياً، وقيمتها: ٤ دنانير عن زوجة واحدة، وديناران عن كل ولد دون أي حد لعدد الأولاد، إنما ضمن الشروط المذكورة أعلاه.

المطلب الثالث: تقديمات أخرى.

هذا بالإضافة الى تقديمات أخرى تتمثل برعاية الطفولة في دور الحضانة ودور الرعاية ورياض الأطفال، ورعاية الجانحات والأحداث المنحرفين في دور متخصصة لتربية الأحداث وتوجيه المرأة، وتقديم المساعدات العينية في حالات الكوارث.

● المبحث الرابع: المغرب.

استناداً الى ظهير ٢٢/٤/١٩٤٢، وقانون ٣١/١٢/١٩٥٩، والأمر عدد ٥٤٦ تاريخ ١٥/٦/٧٧ (قطاع الصيد البحري) وقانون رقم ١٧٢١٨٤ تاريخ ٢٧/٧/٨٢

(نظام التعويضات العائلية).. نورد المعلومات التالية عن التقديمات العائلية في قانون التأمينات الاجتماعية في المغرب.

المطلب الأول: ميدان التطبيق (المستحقون والمستفيدون).

أ - يستحق التعويضات العائلية الاجراء في القطاع الصناعي والتجاري والخدمات الحرة والصيد البحري، بينما أعطى المشتري للمجلس الإداري في الصندوق صلاحية تقدير التاريخ الملأئ لشمول مستخدمي القطاع الفلاحي والغابوي ومشتقاتها.

ب - المؤمن عليه المقيم في المغرب والذي يثبت قضاء ١٠٨ أيام متصلة أو غير متصلة من الاشتراك خلال ستة أشهر مدنية من التسجيل، مع تقاضي أجر لا يقل عن حد معين قانوناً.

ج - تعطى التعويضات العائلية للزوج، وللمعهد عليه بالحضانة في حال الطلاق أو هجران الفراش، وكذلك لأرملة الأجير المؤمن عليه والمستفيد من راتب الشيوخوخة أو العجز الدائم، والأجير المتوقف بسبب عجز صحي أو حادث عمل والأجيرة عند الوضع.

د - ويستفيد من التعويضات العائلية كل ولد متكفل به، مقيم في المغرب (يستثنى شرط الإقامة بمرسوم في ظروف خاصة) وذلك لغاية ستة أولاد على الأكثر، فيما خص الأولاد المصرح بهم في الحالة المدنية؛ وإذا لم يصرح عنهم في الحالة المدنية فإن التعويضات العائلية لا تؤدي إلا عن أربعة أولاد فقط.

هـ - يعتبر ولداً معالاً الولد الشرعي المنحدر من زواج سابق لأحد الزوجين، والولد الشرعي المنحدر من صلب الزوجية، والولد الشرعي للزوج المتوفى من قبل انحلال الزواج، والولد المتبنى أو المعترف به، والولد اليتيم من الأب والأم الذي

يتكفل به المؤمن عليه.

بصورة مقطوعة من أول طفل لغاية ستة أطفال (بصورة مقطوعة وسنوية).

المطلب الثاني: قيمة التعويضات العائلية.

- تعطى التعويضات العائلية بشكل مقطوع موحد عن كل ولد مُعَال.
- تدفع التعويضات العائلية من قبل أصحاب العمل لحساب الصندوق تحت طائلة المسؤولية.

المطلب الثالث: شروط منح التعويضات العائلية.

تمنح التعويضات العائلية ابتداءً من الولد الأول ولغاية ستة أولاد ضمن الشروط التالية:

- إلى حدود ١٢ سنة وتمدد إلى ١٨ سنة (عند تلقي تكوين مهني) و ٢١ سنة (عند متابعة الدراسة أو العجز أو العاهة).

- تعطى التعويضات العائلية لسنة كاملة للعمال الموسمين والصيادين البحريين إذا أثبت المؤمن عليه أنه تقاضى أجراً سنوياً محدداً خلال السنة المنصرمة. (١)

المطلب الرابع: تقديمات أخرى.

وتتمثل هذه التقديمات بما يلي:

- إعانة صحية عائلية، بالإضافة إلى الإعانات الطبية والمساعدات الاجتماعية التي تقدم للمؤمن عليهم ولأولادهم سواء من خلال المستشفيات ومراكز العلاج أو من قبل دور الحضانه ومراكز الاستجمام. وهدفها مساعدة المستفيدين على تحمل المصاريف الطبية والعلاجية والفحوصات التي يتلقونها؛ وقد حددت هذه الإعانة

● المبحث الخامس: موريتانيا.

استناداً للقانون ٣٩/٣٦ تاريخ ١١/١١/٦٢، والقانون رقم ٦٧.٣٩ لسنة ١٩٦٧ وقانون الضمان الإجتماعي رقم ١٩٧٨/١، نورد المعلومات التالية عن تقديمات التعويضات العائلية في موريتانيا:

المطلب الأول: ميدان التطبيق - والتقديمات.

تشمل التعويضات العائلية: منحة الولادة، المنحة العائلية، غرامة الحمل اليومية - المساعدات المادية التي تدفع إلى الأم والرضيع.

١ - منحة الولادة: تستحقها كل امرأة أجنبية أو زوجة عامل أجير، وذلك خلال التسعة أشهر السابقة للولادة، ويتوقف الانتفاع بهذه المنحة على وجود مراقبة طبية وعند تسجيل الطفل بدفاتر الحالة المدنية وذلك عن الأولاد الثلاثة الأوائل.

٢ - المنحة العائلية: ملاحظة هامة - تدفع التعويضات أو المنح العائلية مبدئياً للام؛ وفي جهات معينة، تدفع مؤقتاً إلى الأب، ويستفيد من المنحة العائلية العمال الخاضعون لنظام الضمان الاجتماعي الذي لهم طفل أو أكثر في رعايتهم (الأب أو الأم أو من يكفل الأولاد فعلياً ويقوم بحضانتهم) شرط توفر ١٨ يوم عمل (١٢٠ ساعة) على الأقل شهرياً وقبض أجر مساو على الأقل للحد الأدنى للأجور.

٣ - غرامات الحمل اليومية: تعطى لكل امرأة أجنبية بحالة الحمل شرط أن تشتترك خلال ١٢ شهراً قبل تاريخ الحمل وأن تعمل ٥٤ يوماً أو ٣٦٠

ساعة على الأقل بأجر كامل خلال الثلاثة أشهر السابقة للتوقف.

١ - يستفيد من منحة الولادة الأولاد الثلاثة الأول من الزواج الأول للمنتفع، أو من زواجه اللاحق إذا توفي القرين الأول.

٢ - يستفيد من المنحة العائلية الأولاد ابتداءً من الولد الأول ولغاية ثلاثة أولاد. سواء كانوا شرعيين أم معترفاً بهم أم موصى عليهم أو أيتاماً.

٣ - يستفيد من المساعدات المادية الأمهات والرضع لتحسين الحالة الصحية والغذائية للأمهات والرضع بقرار من وزير الشغل بناء على اقتراح مجلس إدارة صندوق الضمان الذي يحدد شروط الاستفادة من هذه المساعدات.

المطلب الثاني: قيمة التعويضات العائلية.

- تحدد قيمة التعويضات العائلية بأمر بناءً على اقتراح وزير الشغل، وتجري التصفية بحسب عدد الأولاد في اليوم الأول لكل شهر وتدفع على الأكثر كل ثلاثة أشهر: ويمكن أن يعهد إلى صاحب العمل بدفع التعويضات العائلية لحساب الصندوق. وتعطى غرامات/ الحمل لمدة ١٤ أسبوعاً (٦ أسابيع قبل تاريخ الولادة و٨ أسابيع بعدها) وتساوي نصف الأجرة اليومية المتوسطة.

المطلب الثالث: شروط الاستفادة.

إن شروط الاستفادة من المنحة العائلية هي الإعالة؛ وتعطى لغاية سن الأربعة عشر عاماً ولغاية الحادية والعشرين عند إكمال الدراسة أو التدريب والتلمذة الصناعية، وللبنت العزباء والعجوز.

المطلب الرابع: تقديرات.

هذا بالإضافة إلى غرامة الحمل اليومية والمساعدات المادية التي تدفع إلى

الأم والرضيع.

● المبحث السادس: التعويضات والتقديمات العائلية في الدول العربية (خلاصة وتعليق).

تمهيد .

إن تغطية الأعباء العائلية من قبل صناديق الضمان الاجتماعي لم تتحقق إلا لدى عدد ضئيل من الدول العربية.. فنلاحظ مثلاً أن القانون المصري ، رغم تقدمه في ميدان الحماية الاجتماعية، لم يأخذ بهذا الفرع من فروع الضمان الاجتماعي شأنه بذلك شأن العديد من التشريعات الاجتماعية في العالم العربي كالسودان والعراق والكويت وسوريا التي لم تلحظ في نصوصها أية حماية تجاه الأعباء العائلية، كما أن البعض الآخر من هذه التشريعات، كالسعودية والبحرين مثلاً قد أدرجت الأعباء العائلية، في سياق فروع الضمان الملحوظة قانوناً، إنما تم ربط توسيع ميدان الحماية الاجتماعية من جهة، وتطبيق الفروع من جهة ثانية، بمراحل زمنية ستطبق تباهاً.

وهكذا استأخرت قوانين الضمانات الاجتماعية في كل من السعودية (المادة الأولى) والبحرين (المادة الأولى) والأردن (المادة ٣/ب) تطبيق فرع الأعباء (المنح) العائلية وعلقت على صدور قرار من مجلس الوزراء يحدد تاريخ وكيفية التطبيق، والفئات المشمولة بحماية هذا الفرع.

استناداً لما جاء أعلاه، ومع قناعتنا التامة بضرورة إستناد التشريع الاجتماعي، والمتعلق منه بالتعويضات والتقديمات العائلية، إلى المعطيات والظروف الموضوعية في كل قطر من الأقطار العربية، إلا أننا نرى أن يصار إلى تسليط

المطلب الثاني: أوجه التقارب.

الوجه الأول: في استقلالية فرع الإعانات العائلية:

إن الأنظمة المطبقة لنظام الإعانات العائلية هي بلدان المغرب العربي وموريتانيا ولبنان، وقد جعلت هذه الأنظمة من الإعانات العائلية فرعاً خاصاً من فروع الضمانات الإجتماعية، وإن كانت في بعض أحكامها استندت الى تشريع مستقل عن الضمان الإجتماعي كما هو ظاهر في الجماهيرية الليبية.. وفي كل الأحوال، فقد اعتمدت هذه الإعانات المزايا النقدية والعينية، الفردية والجماعية في هذا الإطار.

الوجه الثاني: في شرط الإقامة:

تتفق أنظمة الضمان الإجتماعي على أن يكون المؤمن عليهم، والمستفيدون من الإعانات العائلية مقيمين في القطر الذي يعطيه هذه المزايا، ويصار الى تنظيم وتفصيل ذلك، والاستثناءات أحياناً، بنصوص لاحقة خاصة بكل بلد: ففي المغرب يصدر مرسوم بتحديد الحالات المعتبرة استثناءً على شرط الإقامة بالإضافة الى عقد اتفاقيات دولية تنظم ذلك، وفي الجزائر يستثنى أيضاً من شرط الإقامة العمال الموفدون، أو بموجب اتفاقيات ثنائية في هذا الصدد.

الوجه الثالث: في تحديد المستحقين:

مبدئياً يستحق الإعانات العائلية من يقوم فعلياً بإعانة الولد، من هنا حددت معظم الأنظمة المذكورة أعلاه مستحقي الإعانات العائلية بالأب والأم عن الأولاد الشرعيين أو المتبنيين، أو الزوجة عن الأطفال المتبنيين، أو اليتامى من الأب والأم المتكفل بهم أو المعهود بهم بموجب حكم قضائي.

الضوء على مدى مساهمة نذة التعويضات والتقديمات العائلية في إحلال التضامن الوطني الذي هو أساس للسلم الإجتماعي في بلد معين، أملين أن تكون المبادئ والخطوات العملية التطبيقية في بلدان أخرى، كما سنعرضها تفصيلاً فيما يلي، قادرة على أن تكون حجارة مصقولة يمكن الاستفادة بما يتناسب منها مع البناء الاجتماعي العائلي الملائم لكل بلد عربي.

المطلب الأول: الحماية العائلية ومدى مساهمتها في إحلال التضامن

الوطني .

الوجه الأول: تتميز التقديمات العائلية في أنظمة الضمانات الاجتماعية

بميزات خاصة:

فبالإضافة الى الاهتمام الإنساني بمساعدة أشخاص دون حماية (استحقاق التعويض العائلي للعاجزين بموجب طارئ عمل أو مرض مهني أو عادي، وعن الولد العاجز والفتاة العزباء) يبرز التفكير الوطني بحماية إجتماعية شاملة من خلال إمداد سوق العمل بعناصر ذات كفاءة (استمرار التعويضات العائلية لغاية الخامسة والعشرين لاستكمال دراسة الأولاد المعالين مثلاً).

ونشير هنا إلى أنه كي تحقق التقديمات العائلية التطلعات

المقصودة من وراء منحها، ينبغي أن تسمح بالتعويض عن كلفة الولد الحقيقية، وأن يصار الى إعادة تقويمها سنوياً للمحافظة على دعمها للقدر الشرائية للمستحق لها.

الوجه الثاني: بالنسبة لأنظمة الضمانات الاجتماعية في العالم العربي

نشير الى ما يلي (٢):

الوجه الخامس: في تحديد السن القصوى للاستفادة:

أ - في موريتانيا تصرف الإعانة العائلية عن الولد لغاية سن الرابعة عشرة، وتستمر الى ٢١ عاماً بالنسبة للأولاد الذين يتمنون على حرفة، أو يقومون بمتابعة الدراسة في معاهد التعليم، أو العاجزين كلياً عن العمل.

وفي الجزائر تصرف هذه الإعانة لغاية سن السابعة عشرة وتمدد الى الثامنة عشرة في حالة التدريب المهني، وللحادية والعشرين إذا كان الولد يتابع الدراسة.

وفي المغرب تستمر هذه الإعانة لغاية الثانية عشرة من عمر المستفيد ثم تمتد الى ١٨ عاماً في حالة التكوين المهني، والحادية والعشرين في حالة متابعة التعليم أو الإصابة بعاهة دائمة.

في تونس تدرج السن تبعاً للحالة الدراسية: لغاية الرابعة عشرة مبدئياً وتمدد لغاية السادسة عشرة عند إكمال الدراسة الابتدائية، والعشرين سنة عند متابعة الدراسة الثانوية أو العليا أو الفنية (لغاية ١٨ سنة عند التدريب)، وفي حال كون الأولاد عاجزين أو مصابين بداء عضال.

ب - وتتوجه أنظمة الإعانات العائلية في الدول العربية الى استمرار صرف هذه الإعانات الدورية في البنت العزباء التي تقوم مقام الأم في رعاية شؤون الأسرة.

الوجه السادس: شروط استحقاق الإعانات العائلية:

أ - بعض نظم الضمانات للإعانات العائلية وضعت شروطاً لاستحقاق هذه الإعانات ينبغي توفرها في المضمون (المؤمن عليه) سواء لجهة مدة الاشتراك في التأمين أو الأجر الذي يتقاضاه.

ففي المغرب اشترط تقاضي المؤمن عليه أجراً شهرياً لا يقل عن ٨٠ درهماً،

بالإضافة الى ذلك تقررت هذه المنحة لأطفال الإنحدار المتوازي، (كالاخ والاخت) المكفولين الذين توفي أبائهم أو كانوا عاجزين كلياً عن العمل (الجزائر)، وكذلك فإن معظم أنظمة الإعانات العائلية تقرر استحقاقها للعامل العاجز خلال مدة العجز المؤقت، أو طوال مدة العجز المستديم (أكثر من ٤٠٪) بسبب إصابات العمل أو المرض المهني، أو خلال الفترات المعتبرة فترات تعليق يسدها صندوق الضمان الإجتماعي بسبب المرض والولادة، وكذلك يستحق هذه الإعانات أصحاب المعاشات المقررة في حالات الشيخوخة والعجز وحوادث العمل (بلدان المغرب العربي ولبنان حسب مشروع التقاعد والحماية الإجتماعية الذي هو قيد التداول حالياً) وكذلك المعالون بعد وفاة المضمون (شروط الولادة خلال ٢٠٠ يوماً من تاريخ الوفاة. مثلاً..).

مع الملاحظة بأن المبدأ أن يستحق التعويضات، أو التقديرات العائلية الأب باعتباره، طبيعياً، مسؤولاً عن العائلة، وينتقل الاستحقاق، ضمن شروط خاصة، إلى الأم. بينما نرى في موريتانيا بأن المنحة العائلية تدفع، مبدئياً للام.

الوجه الرابع: في تحديد المستفيدين:

غالبية أنظمة الضمان الإجتماعي العربية المطبقة لمبدأ الإعانات العائلية تحدد عدد المستفيدين: (للثلاثة أولاد الأول من الزوج الأول أو من زواجه اللاحق كما في موريتانيا، أو للأربعة أطفال الأولين كما في تونس، وللخمسة أولاد لكل رب عائلة كما في لبنان، وللستة أولاد المصرح بهم كما في المغرب)، بينما أطلقت النظم الأخرى عدد الأولاد المستفيدين من الأداءات العائلية دون حد، ففي الجزائر تمنح الأداءات العائلية عن كافة الأطفال الذين يعيشون بكفالة العامل، على حسابه، وبصفة دائمة دون التقيد بعدد معين.

وأن يشترك في النظام التأميني مدة ١٠٨ أيام متصلة أو غير متصلة خلال الستة أشهر المدنية من التسجيل.

وفي الجزائر اشترط، لاستحقاق المنحة العائلية الكاملة، ألا يقل الأجر الشهري عن أجر شهري معتمد وفي حال نقصان الأجر الشهري عن هذه القيمة تخفض المنحة العائلية الى ٢٥٪ من الأجر، وفي موريتانيا يتوجب ألا يقل أجر المضمون عن الحد الأدنى للأجر المشترك بين سائر المهن لاستحقاق التعويضات العائلية، وفي لبنان يتوجب القيام بالخدمة الفعلية، وبدوام كامل، على الأقل مدة نصف شهر الاستحقاق، أي الشهر الذي تتوجب عنه التعويضات.

ب - بينما لم تضع أنظمة أخرى أية شروط لاستحقاق الإعانات العائلية إلا في حالات الوفاة لسبب غير عائل لحوادث العمل (كما في النظام التونسي).

الوجه السابع: تحديد قيمة الإعانات العائلية:

في موريتانيا: ترك أمر تقدير هذه الإعانات أو التعويضات العائلية لقرار من وزير الشغل.

في المغرب حددّ التعويض العائلي بمقدار مقطوع عن كل ولد وترك أمر تقدير المنحة العائلية الموحدة الى مرسوم خاص.

في الجزائر تحددت المنحة العائلية بقيمة مقطوعة تدفع شهرياً عن الطفل الواحد.

وفي الجماهيرية الليبية حددت العلاوة العائلية بمبلغ شهري عن كل ولد.

وفي لبنان تم تحديد قيمة التعويضات العائلية الشهرية بنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور (١١٪ من الحد الأدنى الرسمي للأجور عن كل ولد و ٢٠٪ عن الزوجة)

وذلك اعتباراً من ١٩٩٢/٣/١ بعد أن تدرّجت هذه القيمة لتكون تنازلية منذ ١٩٧٩/١١/١ ولغاية نهاية سنة ١٩٧٩ لتصبح بصورة متساوية للخمسة أولاد الأول اعتباراً من ١٩٨٠/١/١، ويتم حسابها على اساس نسبة من الحد الأدنى للأجور (حالياً ٧٥٪ من الحد الأدنى عن الزوجة وخمسة أولاد).

ومما لا شك فيه، بأن هذا التحديد لقيمة التعويضات العائلية، يتأثر باعتبارات اجتماعية، أخصّها ديمغرافية، إضافة الى الاعتبارات الاقتصادية من خلال دعم القوة الشرائية للمضمون المتاهل المسؤول عن عائلة..

المطلب الثالث: أوجه التباين.

الوجه الأول: في تسميات الإعانة العائلية:

اختلفت البلدان المطبقة لنظام الإعانة العائلية في التسميات والمصطلحات المقررة لهذه الحماية، فهي تسمى المنح العائلية (تونس) والتعويضات العائلية (لبنان والمغرب) والاداءات العائلية حيث أحد فروعها المنحة العائلية (الجزائر) والعلّوة العائلية (ليبيا).

الوجه الثاني: في تعدد أشكال الإعانات العائلية:

تطورت أنواع المنح والتعويضات العائلية في أنظمة الضمانات الإجتماعية العربية المطبقة للحماية العائلية، إنما تفاوت هذا التطور بين قطر وآخر.

ففي تونس تشمل الإعانات العائلية المنح العائلية، والمنح بعنوان الراحة من أجل ازدياد مولود؛ والمنح بعنوان الراحة التي يتمتع بها العملة الصغار، وجراية القرين الباقي على قيد الحياة، وجراية الأيتام وقرامة الوفاة، ونظام الحبيطة الإجتماعية (في القطاع العام).

وفي موريتانيا، فالتعويضات العائلية تشمل منحة الولادة والمنحة العائلية وغرامة الحمل اليومية، والمساعدات المادية التي تدفع إلى الأم والرضيع.

في الجزائر، تشمل أنظمة الأداءات العائلية أداءات فردية كالمنحة العائلية ومنحة الدراسة، ومزايا أخرى للقطاع العام وخدمات إجتماعية وعائلية ذات طابع إجتماعي.

وفي الجماهيرية الليبية يتوضح لنا في هذا الإطار رعاية الطفولة في دور الحضانة ودور الرعاية ورياض الأطفال، وتقديم المساعدات العينية في حالات الكوارث، ورعاية الجانحات والأحداث المنحرفين في دور متخصصة لتربية الأحداث وتوجيه المرأة.

وفي المغرب تشمل التعويضات العائلية، والتعويضات عن الأولاد، والإعانات الصحية العائلية والإعانات الطبية والمساعدات الإجتماعية التي تقدم للمؤمن عليهم وأسرهم بموجب نظام الضمان الإجتماعي.

أما في لبنان، فتقتصر التعويضات العائلية على دفعات شهرية دورية تطورت من قيمة مقطوعة الى نسبة من الحد الأدنى للأجور تساوي في حدها الأقصى حالياً ٧٥٪ من الحد الأدنى الرسمي للأجور، وهي تعطى بدون تحديد زمني عن الولد العاجز، وتعطى للزوجة الأرملة، والمطلقة وغير ذلك ضمن شروط خاصة.

ففي ظل عدم استقرار العالم الذي نعيشه، تبرز العائلة كإطار طبيعي للإستقرار؛ ومن الضروري على المشتري العربي الاستئناس بخطى نظيره الفرنسي في إجراءات عديدة قام بها، لا تعتبر إجراءات محض فرنسية، إنما إجتماعية عامة تنطبق على كافة الظروف؛ ومن هذه الإجراءات:

تشكيل لجنة وزارية للعائلة، هذا ما تم في فرنسا بموجب المرسوم ٧٩ - ٦٦٨ تاريخ ١٩٧٩/٨/٦، حيث أنشئت هذه اللجنة المخولة بتحديد سياسة الحكومة تجاه العائلة وتؤمن تنسيق كافة الجهود التي تبذلها الوزارات في هذا الحقل^(٣). (وهذا ما تم في تونس عندما تم بعث وزارة العائلة والنهوض بالمرأة في أواخر عام ١٩٨٢). ففي فرنسا، أصدرت هذه اللجنة في شهر نوفمبر ١٩٧٩، برئاسة الوزير الأول، قراراً يتضمن برنامج عمل أعطى تطورات كبيرة على صعيد التشريع الإجتماعي للعائلة وتمحور حول زيادة دعم العائلة وتقوية النظام الإجتماعي للأمم في العائلة.

كما يتوجب في إطار دعم العائلة تطوير نسبة التقديرات العائلية بالنسبة للدخل الوطني، وتنوع التقديرات العائلية حسب أوضاع العائلات، واستخدام الفائض المالي لصندوق أو فرع التعويضات أو التقديرات العائلية لهذا الغرض، تحقيقاً للتضامن الوطني، واعتبار هذه التقديرات حقاً لكل محتاج في المجتمع، كمثل إعطاء تعويض القريب المنفرد (Parent isolé) وغير ذلك من التعويضات التي تجسد الحق الأساسي في الضمانة المادية المعترف به في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

وقد خطت فرنسا خطوة مهمة على هذا الصعيد في البرنامج العملي لصالح العائلة، هذا البرنامج الذي، وإن كان معبراً عن نية المسؤولين الفرنسيين في وقف التدهور السكاني والانخفاض البشري الذي تعاني منه فرنسا، إنما يهدف، في قسم كبير منه، إلى دعم العائلة، خلية المجتمع الأساسية، وتأمين حق أساسي بالحد الأدنى الضروري للعيش الكريم الذي يتوافق مع الشريعة الإسلامية، ومع السلم الإجتماعي الذي يقوم عليه ويستمر الاستقرار السياسي والاقتصادي بدعم القدرة الشرائية.

المطلب الرابع: بعض جوانب البرنامج العائلي لصالح العائلة.

الوجه الأول: لكافة العائلات:

- تطوّر مضمون القدرة الشرائية للتقديرات العائلية.

- تسهيلات من أجل سكن العائلات.

- دعم التقديرات العائلية للمتدربين واستمرارها لغاية العشرين عاماً.

الوجه الثاني: تطوير نظام الأم في العائلة:

- شمول الأمهات بتسهيلات الحصول على التعليم العالي والتدريب

المهني في سن الثلاثينات مثلاً.

- توسيع إمكانية العمل بدوام جزئي.

- توسيع الانتساب المجاني للأمهات لتأمين الشيخوخة.

- تطوير إجازات الأمومة.

- تعويضات ما قبل وما بعد الولادة.

- تعويض الأم المتفرغة للمنزل (Femme au foyer).

الوجه الثالث: حالات خاصة:

أولاً: دعم التخفيضات في وسائل النقل العام للعائلات والأولاد القصر.

- تعويض الترميل (Veuvage - assurance) : وهو عبارة عن تعويض

شهري يعطى للأرملة ريثما يصار الى تأمين الإعداد المهني، وإيجاد العمل المناسب لها، ويموّل هذا التأمين باشتراك خاص على عاتق الإجراء بنسبة ٠.١٪ من الراتب

المحدد ضمن حد أقصى (Salaire Plafonné)؛ وهذا ما يساهم في تحقيق التضامن الوطني، إذ يدعم الإجراء في سوق العمل فئة اجتماعية تكون محتاجة إلى هذا الدعم.

ثانياً: تعويض الأجر الوحيد (allocation de salaire unique) وهو تعويض يُعطى ابتداءً من الولد الأول، وتختلف نسبته حسب عدد الأولاد، وينحصر بالأجراء دون باقي العاملين.

بعد استعراض تقديرات الضمان الاجتماعي العائلية؛ نتساءل في تطلعاتنا المستقبلية إلى النظام الأفضل لهذه التقديرات، عن الأسس التي ينبغي أن يستند إليها هذا النظام، وهل ستأخذ هذه الأسس بعين الاعتبار مداخيل العائلات أم حجمها (Taille).

ينتقد بعض الفقهاء نظام المساعدات المتطورة مع تطور المدخول العائلي لارتكازه من جهة على مقارنة مستوى عيش الأزواج مع أو بدون أولاد، إنما هذه المقارنة لا تستند على ميزة موضوعية وعلمية بل هي في أكثر الأحيان ذاتية، ولاعتباره التمايز الحاصل في المداخيل شرعياً ومستمراً من جهة ثانية ودعمه بصورة أكبر أولاد العائلات ذات الدخل المرتفع من جهة ثالثة، فالتقديرات العائلية مبدئياً ينبغي أن تمتنع بعيداً عن اعتبارات مداخيل العائلة.

أما فيما يتعلق باستناد التقديرات العائلية إلى حجم العائلة يصار الى التساؤل عن كيفية توزيع المساعدات بين العائلات المتعددة (Nombreuses)، و العائلات ذات الولد الواحد والولدين من جهة ومدى ضرورة دعم الزوجين من جهة ثانية. فبالنسبة لتوزيع المساعدات بين العائلات يبدو انطلاقاً من العدالة الاجتماعية والتوازن السكاني بأن الأولاد، مهما كان عددهم (ولد أو ولدان أو ثلاثة) ومهما

كانت أعمارهم، الحق كالأخرين بالتقديمات العائلية وبنوع خاص بتعويض الرعاية (التعويض العائلي) الذي يتطور بتطور عمر الولد. أما بالنسبة لمساعدة الزوجين في حال وجود أو عدم وجود أولاد (عن طريق التخفيض الضرائبي مثلاً) فقد اقترح بعض الفقهاء إلغائها على أن تحصل زيادة مقابلة للعائلات التي ترعى أولاداً، إذ سيكون مقابل ذلك تحويل هام من الموارد لصالح الأولاد، إنما في حال إقرار مبدأ إلغاء التخفيض الضريبي المذكور أعلاه يجب أن يطبق بصورة تدريجية وعلى مراحل تأخذ بعين الاعتبار الحقوق المكتسبة خاصة للزوجين المسنين ذوي الدخل المتواضع أو المتوسط حيث تستمر هذه الحقوق المكتسبة أو يعوض عن إلغائها.

الفصل الخامس الوضع العائلي والحماية العائلية في الدول الصناعية

تمهيد .

السؤال الكبير الذي يطرح نفسه يتخلص بما يلي: كيف يمكن توجيه الحماية الاجتماعية لتجابه، من جهة، المشاكل المتعلقة بزيادة الأعباء الاجتماعية الناتجة عن شيخوخة السكان وتمزق العائلة، ومن جهة ثانية، مشاكل الفقر وعدم المساواة الناتجين عن التطور الاجتماعي والدمغرافي؛ أخذين بعين الاعتبار مبادئ عدم التمييز، الوقاية والوجود الذاتي، مع تجنب التأثير السلبي للحماية الاجتماعية على التصرفات الاجتماعية الديمغرافية للأفراد والعائلات؟^(١).

في الواقع، توجد صلة ترابط بين أشكال ووظائف العائلة والنظام الاجتماعي، السياسي، والثقافي التي تتواجد فيه؛ وتأمين الحماية العائلية والاجتماعية المطلوبة لن تكون نتاج الضمان الاجتماعي فقط.

فإذا حاولنا تفسير التغييرات الأساسية التي أثرت على العائلة خلال السنوات الأخيرة، خاصة في البلدان الصناعية لتبين لنا وجود ميول كبيرة نحو

تخفيض الزيجات والنسب المتزايدة من الهجر والطلاق، تخفيض حجم الوحدات العائلية، تغيير الأدوار الإجتماعية للعائلة وخاصة بروز أشكال عائلية جديدة كالعائلات ذات القريب الواحد (familles monoparentales)، الزيجات من جنس واحد (Menages homosexuels)....

أن هذا التطور يعود الى عوامل عديدة خارجة عن إطار العائلة نفسها، فهو ثمرة التصنيع الذي فصل، تدريجياً، مكان العمل عن محل الإقامة، ونتيجة الإنخفاض المرافق للإنتاج الزراعي الذي سبب النزوح القروي وشجع حركة المدن، إضافة الى الوسائل الجديدة لإدخال النساء في الحياة الاجتماعية وخاصة في سوق العمل، إضافة الى التطور التقني لجهة الحد من الخصوصية، وضعف المعتقدات الدينية، وغلبة الاستقلالية والرخاء والتفتح الفردي..

إن انعكسات هذه المتغيرات في البنى العائلية تخطت إطار الحياة العائلية نفسها لتؤثر بعمق على أنظمة الحماية الاجتماعية التي ابتدأت، منذ أكثر من عقدين من الزمن، في تلبية الحاجات الجديدة، كالحماية في حالات الأمومة، والإجازات العائلية congés parentaux، ودفع النفقات الغذائية والتعويضات للعائلة ذات المعيل المنفرد familles monoparentales مثلاً؛ إضافة الى أن الحماية العائلية الصحية والتربوية والغذائية، بعد أن كانت من مهام العائلة أصبحت، بشكل كبير، من مهام مؤسسات الضمان الاجتماعي، وقد أخذ دور الأب في العائلة حجماً عادياً بعدما أُعطي للمرأة الحقوق الخاصة فيما يتعلق بحماية الضمان الاجتماعي للعائلة.

من هنا كان على الضمان الاجتماعي التجاوب مع التغيرات الحاصلة في النموذج العائلي التقليدي، والأشكال العائلية الجديدة: العائلات ذات القريب الواحد، العلاقات الحرة أو بدون أولاد، العائلات حيث الطلاق أو الهجر.. فكان لا

بد من إيجاد الأحكام المتعلقة بالحماية الخاصة للأولاد وإعادة توزيع المسؤوليات العائلية، والتدقيق في كيفية مجابهة التباين الحاصل بين العائلات ذات الدخل المزدوج، والعائلات ذات القريب والدخل الواحد، والعائلات المتعددة.. كل ذلك فرض وضع عدة أنظمة للضمان الاجتماعي لهذه الحاجات، خاصة لجهة مجابهة الخطر الأكبر وهو خطر البطالة والوضع القلق للإستخدام.

● المبحث الأول: الوضع العائلي في بلدان المجموعة الأوروبية .

المطلب الأول: تنوع النماذج العائلية.

إن غالبية التشريعات الإجتماعية في الدول الإثني عشر الأعضاء في المجموعة الأوروبية تم إصدارها في عصر غلب فيه نموذج المجموعة العائلية القائمة على الزواج مع وجود ولد أو أكثر (٢)؛ بينما تميز عقد الستينات بمنح جديد في تاريخ العائلات.. حيث ابتدأت، في مجموعة الدول الصناعية، تغيرات متميزة بصورة خاصة بانخفاض ملموس وسريع في الولادات ونقص في الزيجات، وازدياد مهم في عدد حوادث الهجر والطلاق، مضاعفة الزيجات الواقعية، وتزايد عدد الأولاد المولودين خارج الزواج، وكذلك عدد العائلات ذات المورد أو المسؤول المنفرد (٣).

المطلب الثاني: الاجراءات المتخذة.

وقد قاد هذا الواقع التشريعات القائمة لاتخاذ الأحكام الآيلة الى مجابهة هذه الأوضاع.. من هنا عدلت دول عديدة قوانينها الخاصة بإنشاء علاقة أفراد العائلة ببعضها.. وأخذت تفتش عن ملاءمة القانون المدني والتشريع الاجتماعي للوصول الى حماية حقوق الأشخاص المطلقين وأولادهم، وإهتمت بالوضع المالي، الصعب غالباً، للنساء الوحيدات المسؤولات عن الأولاد الذين على عاتقهن.

كذلك، في دول منظمة التعاون والإتماء الاقتصادي، (organisation de coopération et de développement économiques OCDE).

فإن عدد الأولاد الذين يعيشون في عائلات يُسأل عنها قريب وحيد (عادةً الأم...) هو في تزايد مستمر.. وبناحية عامة، فإن هذه العائلات هي ضعيفة اقتصادياً، وتعيش، على الغالب، على نفقة تقديمات الإسعاف العام لدى الدولة..(٤).

إن المسؤولية المنفردة عن العائلة ليست ظاهرة جديدة، إنما اصابتها تطور مفاجيء وسريع خلال العقدين الأخيرين سواء في أسبابها، تركيبها واتساعها..

فبينما كان في السابق، انفصال الزوجين والولادات خارج الزواج في ندرة واضحة، والعائلات ذات مسؤولية القريب الواحد ناتجة على الغالب من الموت المسبق لأحد الزوجين.. نرى اليوم تزايداً في الانفصال والطلاق مصحوباً بضعف نسبة الزواج أو إعادة الزواج، مما جعل العائلات المنفردة (Familles monoparentales) في ازدياد ملحوظ، يرافقه تكاثر عدد الأولاد خارج الزواج(٤).

المطلب الثالث: الإتجاهات.

إستنتج الخبراء في دول المجموعة الأوروبية، الإتجاهات التالية:

- إن عدد الزيجات الفعلية في تصاعد مستمر (٥) .. رغم أن التقديرات غير دقيقة في هذا الإطار، إلا أن الميل العام لهذه الواقعة في ازدياد واضح؛ فمساكنة الأشخاص غير المرتبطين بعقد زواج لم تعد مسألة هامشية وعابرة، بل أصبحت، اليوم، تشكل واقعاً إجتماعياً ينبغي أن يؤخذ بعين الإعتبار.

- إن مفهوم الحياة الزوجية أصبح أكثر اتساعاً، إذ شمل حقائق عديدة؛ فبالاضالة الى الزوجين الشبابين المتفقين على الزواج، أصبح هذا المفهوم يشمل الشخصين المسنين حيث أحدهما على الأقل، كان متزوجاً سابقاً.

- إذا كان من العسير احصاء الزيجات الواقعية، فإن تقدير عدد العائلات المنفردة (Familles monoparentales) ، أي العائلات المؤلفة من قريب واحد (الأم، أو الأب)، مع ولده أو أولاده ليس بذات الصعوبة(٦).

هذا وإن وضع العائلات المنفردة (ذات القريب الواحد) لا يقتصر على دول المجموعة الأوروبية فقط بل يتعداه أيضاً الى منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، (organisation de coopération et de développement économiques OCDE) حيث نرى تعاضم عدد الأولاد الذين يعيشون في عائلات لا يوجد على رأسها سوى قريب واحد (عادةً الأم) .. ويقاعدة عامة، فإن هذه العائلات هي ضعيفة اقتصادياً، إذ بينما نرى بعضها يعيش، مؤقتاً، في صعوبات جدية، نرى بعضها الآخر يمضي سنوات عديدة من الحرمان مما يجعلهم بحاجة الى تقديمات الدولة (٧)..

رغم أن وضع القريب المنفرد الذي يهتم بالعائلة ليس وضعاً جديداً، إلا أنه تطور بشكل سريع ومفاجيء خلال العقود الأخيرة إن من ناحية أسبابه، تركيبته، أو إتساعه.. وبينما كان سببه الرئيسي يعود الى الموت السابق لأوانه (prématuré لأحد الزوجين، فإنه أصبح عائداً، حالياً، الى أمور عديدة أخرى منها الطلاق، الانفصال، وانخفاض نسبة الزواج وإعادة الزواج.. وهذا ما يؤثر في الوضع الديمغرافي، كما في الوضع الاجتماعي والاقتصادي بصورة عامة.

● المبحث الثاني: التشريعات الإجتماعية في الدول الأوروبية:

ليس هدفنا من الحديث عن التشريعات الاجتماعية في الدول الأوروبية أن ننشر دراسة عن التشريع الاجتماعي في كل من البلدان ذات العلاقة، إنما اظهار التقارب والمشاكل المشتركة التي ستعرض أوروبا الغد، على صعيد التقديمات العائلية.

فنحن نستنتج من المعطيات المتوفرة بأن عدداً من الأحكام والنصوص التي توخت تطوير مصير العائلات، التي تعاني من صعوبات في هذا الإطار، قد عرفت اتساعاً وشمولية، خاصة على صعيد زيادة التقديمات الإجتماعية للشخص المعزول الذي يعيش منفرداً (Personne isolée) (٨) (تقديمات عائلية، تعويضات البطالة، الحد الأدنى الإجتماعي...) .. كما أن هناك خمس مواقف مبدئية إرتسمت لدى غالبية الدول الأوروبية، خلاصتها ما يلي:

١ - يجب أن تنصب الأولويات نحو مصلحة الولد.. وهنا ينبغي التذكير بأن وجود الأب والأم مع استقرار علاقتهما العاطفية من الشروط الأساسية لتفتح شخصية الولد وتأمين استقراره، وعلى المجتمع حماية هذا التوجه.

٢ - إن التمسك بالزواج كعنصر مهم للتعايش ينطلق من إرادة تحقيق المشروع العائلي بصورة مشتركة.. وهو ينعكس على حقوق ومصالح الزوجين، وبالتالي الأولاد.. إذ أنه، في حال الانفصال فإن حماية حقوق الزوجين، ستكون بشكل أفضل مع وجود عقد رسمي للزواج.

٣ - في إطار الحماية الإجتماعية، ينبغي ألا يكون الولد ضحية النظام القانوني لوالديه.. من هنا ينبغي العمل على إقرار المساواة في حظوظ الاستفادة من التقديمات: ذلك لأن حق الولد في التعويضات العائلية يجب أن يؤمن للجميع

بالاستقلال عن شكل الزواج أو الوضع الاجتماعي والمهني ومستوى المداخل لدى الأهل.

٤ - يتوجب على التقديمات العائلية أن تغطي كلفة الولد مقدرة حسب سنه، والمستوى العام للعيش.. فالمطلوب التعويض عن عبء، وليس منح إعانة للعائلات لمجابهة صعوباتها.

٥ - إن هدف الضمان الإجتماعي هو تغطية المخاطر والأعباء لجميع المضمونين؛ على أن تتم إعادة توزيع المداخل عن طريق عدالة الاقتطاع الضريبي وعلى المداخل.

استناداً لما جاء أعلاه من توجهات وتطبيقات، نستنتج بأن الشمولية، كمبدأ أساسي، ينبغي أن تُستكمل بأشكال، مساعدات تكميلية وموجهة لصالح فئات من المخاطر؛ ويتم ذلك ليس فقط عن طريق الإسعاف Assistance ، إنما أيضاً بإضافات suppléments تأتي لتضاف على تقديمات الضمان الإجتماعي، كإجراءات الخاصة لصالح أفراد العائلات من مدخول واحد، والعائلات ذات القريب الوحيد المنتج، والأقرباء المعزولين.. الخ..

تقليدياً، تعودنا، عند حديثنا عن الضمان الإجتماعي، أن نشير الى التقديمات النقدية الممنوحة من الأنظمة.. بينما هناك ضرورة أن نتبنى تحديداً أوسع للضمان الإجتماعي يتضمن، ليس فقط التحويلات النقدية، بل كذلك الاجراءات المتعلقة بالتخفيض الضريبي، منح الدراسة، الإجازات العائلية، السلع والخدمات الجماعية، تنظيم وقت العمل.. الخ.. فالمشاكل المعقدة لا يمكن حلها فقط عن طريق الضمان الإجتماعي بحد ذاته؛ وبناحية خاصة، وفيما يتعلق بتحمل الأعباء المرتبطة بعناية الأولاد والأشخاص المسنّنين، فإن فكرة تطوير سياسة الخدمات والتجهيزات

الفصل السادس التقديرات العائلية في فرنسا

تمهيد.

- إن اعتبارات عديدة أملت تطوير التعويضات ثم التقديرات العائلية في فرنسا، فاهتمام العائلة، وهموم الولادات خاصة، التي ابتدأت تبرز منذ عام ١٩٢٨، أوجت المرسوم الاشتراعي تاريخ ٢٩ تموز ١٩٢٩ المسمى بقانون العائلة والذي كرس الفصل بين مفهوم التعويضات العائلية والأجر الإضافي le sur salaire ..

وكذلك فإن انخفاض الولادات، والعائلات المتعددة أدى إلى اصلاحات جديدة: قانون Pelletier تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، وقانون Dufoix تاريخ ٤/١/١٩٨٥، وقانون Barzach تاريخ ٢٦/١٢/١٩٨٦ .. الخ ..

وفي ظل عدم استقرار العالم الذي نعيشه تبرز العائلة كإطار طبيعي للإستقرار وهذا ما توعت اليه فرنسا فأنشئت بموجب المرسوم ٧٩ - ٦٦٨ تاريخ ٦/٨/١٩٨٩ لجنة وزارية للعائلة مخولة بتحديد سياسة الحكومة تجاه العائلة وتؤمن تنسيق كافة الجهود التي تبذلها الوزارات في هذا الحقل (١).

للحماية، والمساعدة للمنزل، وإجازة القريب، تبدو مهمة لأنها تردّ على مختلف الحاجات المتعلقة مباشرة بضمان الوجود... فهي تسمح بمساعدة العائلات لتوفّق بين حاجات العمل المأجور والمسؤوليات العائلية؛ فقد تبين أن العائلات تفضّل إمكانية الرجوع إلى خدمات محددة مستندة إلى الحق المكتسب أكثر من التخفيضات الضريبية أو الدفعات النقدية المهدة بالخروج عن هدفها عن طريق إفادة الأكثر غنى فتّح المجال للاحتيالات.

فالتحدي يقضي بإيجاد توازن حقيقي بين مختلف الإجراءات الاجتماعية لصالح أفراد العائلة الهادفة لتقديم العناية لأفراد هم على الغالب من النساء... فالمطلوب تحقيق تنسيق أفضل أو حتى تداخل، بين تدخلات نظام الضمان الاجتماعي من جهة، والنظام الضريبي والسلع والخدمات العامة من جهة ثانية.

وبالنسبة للعائلات التي يُعيلها فرد واحد Familles monoparentales، ينبغي اتّباع سياسة موجّهة، غايتها تأمين دخل بمستوى معقول ومناسب، وينفس الوقت متوازن مع إجراءات الوقاية، أي مع الحضّ للعودة إلى العمل المأجور، إعادة الزواج وعدم الحضّ على الطلاق.

● المبحث الأول: العائلات المتعددة.

في فرنسا إن العائلات المتعددة هي نادرة جداً:

ففي العام ١٩٨٢ (٢)، تبين أن هناك ٢٢٪ من العائلات تحتوي على ثلاثة أولاد أو أكثر.. بينها ٣٪ من العائلات ذوات الخمسة أولاد (٢).. وبالنسبة لهذه الأخيرة، فإن ثلثي هذه العائلات تنتمي إلى وسط عمالي وأكثر من الثلث فهي من العائلات المهاجرة إلى فرنسا.

هذا علماً أن التقديرات العائلية تعتبر تكملة أساسية un appoint indispensable لإعالة الكثير من الأولاد.. فمنذ الولد الثالث، تبلغ هذه التقديرات ثلث الدخل قبل الضريبة.. وترتفع إلى ٤١٪ من دخل العائلات المتعددة جداً Très nombreuses للأجراء المتخصصين.. ونوع التقديرات الأكثر أهمية هي التعويضات العائلية ومساعدة المسكن (تشكل مساعدة المسكن Aide du logement ٢٠٪ من التقديرات العائلية؛ و٧٧٪ من العائلات العمالية التي لديها أربعة أولاد، على الأقل، تستفيد منها، حيث تبلغ هذه التقديرات ٧٠٪ من الإيجار، و٤٦٪ من تسديد القروض).

يضاف إلى ما ذكر أعلاه تخفيض في ضريبة الدخل لصالح الزوجين اللذين لديهما أولاد، وهذا ما يعتبر مساعدة مالية لهما. (٣)

● المبحث الثاني: الحد الأدنى من الدخل والسياسة العائلية في فرنسا.

من الواضح أن التقديرات العائلية أصبحت تشكل، في بعض البلدان رأس حربة fer de lance لسياسات الصراع ضد الفقر وللجهود الرامية لتعزيز إنخراط وإعادة الإنخراط للمباعدين عن التطور الاقتصادي..

من هنا أطلق الصندوق الوطني للتعويضات العائلية CNAF في فرنسا، في حزيران ١٩٨٩، دعوةً لبحث واسع حول مسألة الدخل الأدنى لإعادة الانخراط (RMI) وحول السياسة العائلية (٤).

● المبحث الثالث: تداخل وتعقيد السياسة العائلية في فرنسا.

لدى بعض البلدان سياسات عائلية مؤكدة وواضحة، بينما نرى بلداناً أخرى ترفض أو لا تستعمل هذه الفئة.. وغالبيتها، تعرف، مع ذلك، وفي إطار السياسات الاجتماعية الوطنية، إجراءات مؤثرة على رخاء العائلات.

والسياسة العائلية، في فرنسا، معروفة بأنها متكاملة، أي تغطي ميداناً متشعباً ومعقداً. ويمكننا أن نميز في هذا الإطار ست فئات يمنحها الضمان الاجتماعي إضافةً إلى الدولة والهيئات المحلية:

١ - التقديرات الاجتماعية بكل ما للكلمة من معنى، وهي تقديرات نقدية تؤثر بشكل واضح في العائلات، أو بشكل كامن فيها (التعويضات العائلية، التعويضات للعائلات التي يُسأل عنها شخص واحد... والتعويضات لسكن العائلات، وتعويضات الأمومة، وتعويضات لحراسة الأولاد الصغار، والعمل الاجتماعي العائلي للصندوق الوطني للتعويضات العائلية... الخ..).

٢ - باقي التقديرات الاجتماعية النقدية التي تُدرج في فئة التدخل من أجل التضامن (المساعدة الاجتماعية والدخل الأدنى للانخراط).

٣ - التقديرات أو الحسومات الضرائبية (حسومات لرعاية الولد...).

٤ - التقديرات والخدمات العينية، وتتضمن، بصورة أساسية، تقديم الخدمات المخصصة للعائلات (خدمات اجتماعية محلية، حدائق الأطفال، أفساط خاصة في

(المدرسة...).

٥ - التقديمات النقدية والعينية التي تختص بالصحة وتتوجه لأفراد العائلة غير المستفيدين من حقوق خاصة بهم.

٦ - وأخيراً، كل التخفيضات المتنوعة في أسعار استهلاك السلع والخدمات (كتخفيض تعرفه النقل المشترك مثلاً...).

تستهدف هذه التقديمات، التشريعية أو النظامية أو الاتفاقية بين أطراف القانون الخاص، خلق جو ملائم للعائلة (كالخطة الفرنسية للعام ١٩٨٩ - ١٩٩٢):
وتصحيح أثر الأعباء والمصاعب التي تعترض العائلات في التعليم وعناية الأولاد، وكذلك في السكن وأوقات الفراغ (les loisirs) (الاجازات، المدفوعة أم لا، بسبب الأمومة قبل وبعد الولادة، والاجازات لتربية الأولاد، أو الإهتمام بهم عند مرضهم أو باقي الأسباب، دوام مرن أو مخفض للعائلات، إمكانية وقف العمل مع حق الرجوع للعمل...).
وضمن هذا الإطار يمكننا وضع عملية انشاء الدخل الأدنى للإنخراط (RMI) منذ نهاية عام ١٩٨٨، الذي تسدده صناديق التعويضات العائلية، إنما يمول من موازنة الدولة.. وهو مخصص للأفراد، للزوجين، وللعائلات الأكثر فقراً لسد الثغرات combler les trous في الحماية العائلية.

● المبحث الرابع: الحد الأدنى لدخل الإنخراط والسياسة العائلية.

يصنّف الحد الأدنى لدخل الإنخراط RMI ضمن تقديمات التضامن، التي تهم فئات عديدة. ومنها العائلات.. لذلك لا يعتبر هذا الدخل تقديمات عائلية بالمعنى الضيق لأن المستفيدين منه هم الأقلية في العائلات (١٩٠,٠٠٠ عائلة مستفيدة، أي ما مجموعه ٤٥٠,٠٠٠ حائزاً لل RMI من أصل ٧,٥ ملايين مستفيدين من صندوق التعويضات العائلية CAF) إلا أن منح هذا الحد الأدنى RMI يتم عن

طريق صناديق التعويضات العائلية ويدخل بالتالي، ضمن مهام ال CAF المتشعبة.. أما تمويله فلا يتم من قبل الضمان الإجتماعي بل من قبل الدولة.. ونظراً للشروط الخاصة لمنحه، يعتبر هذا الحد الأدنى للدخل (RMI) مشروطاً واحتياطياً.. وهو مكمل للدخل العائلي ويتشابه مع المساعدة الاجتماعية أو المعاونة الاجتماعية.

إضافة على ذلك، هناك تقديمات أخرى لعبت وتستمر في أن تلعب دوراً متشابهاً، كتعويض القريب المعزول (API) الذي يمنح، مؤقتاً، لبعض المستفيدين Allocataires (النساء على الغالب) الذين يعيشون في وضع عزلة مع ولد أو أكثر.

من هنا يبدو منطقياً إعتبار، الحد الأدنى لدخل الإنخراط، جزئياً، كعنصر من السياسة العائلية؛ وبما أن غايته الأساسية الحد من الفقر والعمل على إنخراط المستبعدين، فهو يتأتى عن منطق أشمل للسياسة الاجتماعية؛ ولا تخفى آثاره على الحد الأدنى الرسمي للأجر وعلى خلق وسائل العمل، وعلى إعادة أشخاص كانوا منسحبين، الى الحياة الاجتماعية والاقتصادية. ولا يخفى، في هذا الإطار، المدى المهم للعمل الاجتماعي لصناديق التعويضات العائلية الذي تتحدد سياساته من قبل مجالس إدارة صناديق التعويضات العائلية وذلك في إطار الأولويات الوطنية.

● المبحث الخامس: التقديمات العائلية les prestations Familiales.

تعتبر تقديمات عائلية كل التقديمات الموزعة من قبل صناديق التعويضات العائلية؛ هذا علماً أن ثلاثة أرباع مصاريف هذه الصناديق تتعلق بتوزيع التقديمات العائلية والمزايا المرتبطة بها، بينما الربع الأخير يعود الى توزيع تقديمات اجتماعية

LES TEXTES
Ordonnance n° 96.51 du 24.01.96
(JO du 25.01.96) relative aux
mesures urgentes tendant au
rétablissement de l'équilibre
financier de la Sécurité sociale.

Des mesures d'urgence ont été arrêtées pour le rééquilibrage financier du régime général de Sécurité sociale

Celles - ci seront mises en oeuvre en 1996 et 1997, pour résorber le déficit estimé en 1995 à 64 milliards de francs.

- Mesures concernant la branche famille**
- Gel des allocations familiales en 1996. La revalorisation applicable en 1997 ne tiendra pas compte de la hausse des prix de 1996.
 - Gel en 1996 du plafond de ressources applicable à certaines prestations familiales (APJE, complément familial, allocation de rentrée scolaire) puis indexation, à partir de 1997, sur les prix (et non plus sur les salaires).
 - Mise sous conditions de ressources de l'allocation pour jeune enfant à partir du 1er janvier 1996.

ليست لها الطابع العائلي، وتمول من قبل المجموعة الوطنية التي تستفيد بها، وتتضمن:

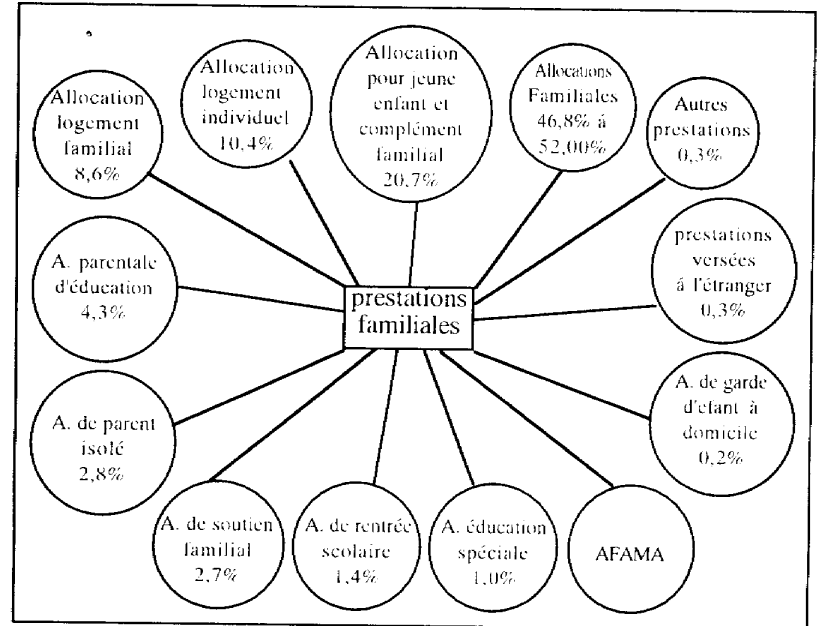
- تعويض الراشدين العاجزين: تقديرات تديرها صناديق التعويضات العائلية لصالح الدولة.

- الحد الأدنى للانخراط (RMI) بتقديرات تديرها نفس الصناديق لصالح الدولة.

- تعويضات السكن الإجتماعية: صناديق السكن الوطنية.

- القسم غير العائلي من تعويض السكن.

المطلب الاول: نسبة التقديرات العائلية الممنوحة عام ١٩٩١ (٥).



عادة، تمنح التقديرات كل الفترة التي تكون فيها شروط منح الحق متوفرة... ويتم دفعها من قبل صندوق التعويضات العائلية في مكان الإقامة العادية للعائلة مع التحفظ لبعض الاستثناءات (1 - 514 R). ويمر الزمن عليها خلال سنتين من استحقاقها، وكذلك يمر الزمن على المدفوع وغير المستحق من الضمان خلال سنتين، ما لم تكن هناك اجراءات احتيالية أو تصريح خاطئ (1 - 553 L).. وفي حال دفع غير المستحق يستوفي الصندوق من اقتطاع نسبة في حدود 20 ٪ (L. 553 - 2) مع مراعاة الأوضاع الصعبة للمضمون، ما لم تكن هناك اجراءات احتيالية من قبله.

إن المبدأ العام يقضي بعدم التنازل وعدم الحجز بالنسبة للتقديرات العائلية إلا في حال تحصيل التقديرات الناتجة عن مناورات احتيالية أو تصريح خاطئ، (4 - 553 L) (V).

المطلب الثالث: قيمة التقديرات العائلية (أول تموز 1992).
Montant des prestations familiales (19 juillet 1992)*.

المطلب الرابع: التقديرات (القيمة الشهرية اعتباراً من 1/1/1993 - اعادة التقويم بنسبة 2٪).

Prestations familiales: Montants mensuels à compter du 1^o janvier 1993 (révalorisation: 2%).**

إن سياسة التقديرات العائلية تنحصر فقط بهدف زيادة النسل، إنما تتوجه أساساً الى تحقيق الطمأنينة في الخلية الاجتماعية الأولى، وانعكاس ذلك على الصالح العام واستقرار المجتمع بكامله؛ فغاية التقديرات العائلية إعادة التوازن بين العازبين وأصحاب العائلات ذوي الدخل المتساوي (1 - 651 art.); وكذلك فمع التقديرات العائلية المستندة الى شرط الموارد برزت أهمية خاصة لفكرة إعادة التوزيع العامودي للمداخل لصالح العائلات الأكثر تواضعاً Les foyers les plus modestes.

كذلك فإن التقديرات تتوجب للشخص الذي يتحمل عبء الولد (م/٥١٢ - ١٠ وم/٥١٣ - ١)، وتوجب المادة 1-512 L- أن يقيم الأولاد بصورة منتظمة في فرنسا ما لم تكن هناك استثناءات محدودة واتفاقيات دولية ترعى هذا الوضع.

وبالنسبة للأجانب تتوجب الإقامة المنتظمة séjour régulier

المطلب الثاني: حساب التقديرات:

إن غالبية التقديرات العائلية يتم حسابها استناداً الى أساس شهري معتمد base mensuelle de référence يحدد بمرسوم؛ وقد استعيض عن عبارة الأجر المعتمد (salaire de référence) بعبارة الأسس الشهرية للحساب Bases mensuelles de calcul (٦) وهذه الأسس تتغير استناداً للأسعار، أو للدخل الوطني غير الصافي، أو الحد الأدنى للأجور.

تطور الاساس الشهري			
التاريخ	قياساً على الاسعار	قياساً على الدخل الوطني للشخص PIB	قياساً على الحد الأدنى SMIC
تموز 1977	100	100	100
تموز 1991	96,5	79,6	73,3

** : (٪) - إعادة التقييم بنسبة ٢٠٠٢ - القيمة الشهرية اعتباراً من ١/١/١٩٩٣ - (القيمة العائلية)

Allocations base de calcul 201404F	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants	6 enfants	Chaque enfant en plus	Majoration pour âge de (3)	
								10 à 15 ans	+ de 15 ans
(I)									
I - Allocations familiales (AF) (1)	---	644	1470	2296	3122	3948	826	181	322
II - Allocation pour jeune enfant (AJE) :	925	925	925	925	925	925	---	---	---
* Plafond de ressources (pour versement (2) des 4 mois aux 3 ans de l'enfant (2) ménage avec un seul revenu ... ménage avec deux revenus ...	99374 131527	119249 151202	143099 175052	166949 198902	190799 222752	214649 246602	23860 23850	---	---
III - Complément familial (1)									
* Montant ...	---	---	839	839	839	839	---	---	---
* Plafond de ressources (revenu net imposable en 91 (2) ménage avec un seul revenu ... ménage avec deux revenus ...	---	---	143099 175052	166949 198902	190799 222752	214649 246602	23850 23850	---	---
IV - Allocation d'éducation spéciale (par enfant handicapé) (2)	644	---	---	---	---	---	644	---	---
- Complément 1 ^{er} catégorie ...	483	---	---	---	---	---	483	---	---
- Complément 2 ^e catégorie ...	1450	---	---	---	---	---	1450	---	---
- Complément 3 ^e catégorie ...	5159	---	---	---	---	---	5159	---	---
V - Allocation de soutien familial (1)									
a - Orphelin de père et de mère et assimilé	604	1208	1812	2416	3020	3624	604	---	---
b - Orphelin de père et de mère et assimilé	453	906	1359	1812	2265	2718	453	---	---
VI - Allocation de parent isolé (3) (1) (revenu minimum mensuel garanti)	4028	5035	6042	7049	8056	9063	1017	---	---
VII - Allocation parentale d'éducation (APE) :									
* Cessation totale d'activité (2)	---	---	2871	2871	2871	2871	---	---	---
* Reprise d'activité à mi-temps ...	---	---	1436	1436	1436	1436	---	---	---
VIII - Allocation de rentrée scolaire (3)	403	806	1209	1612	2015	2418	---	---	---
(II)									
IX - Majoration de l'aide à la famille pour l'embauche d'une assistante maternelle agréée :									
- Enfant jusqu'à 3 ans ...	519	1038	1557	---	---	---	519	---	---
- Enfant de 3 à 6 ans ...	312	624	936	---	---	---	312	---	---
X - Prime de déménagement (montant maximal)	---	---	4834	5237	5640	6043	403	---	---

(1) A l'exception de l'aîné des familles de moins de 3 enfants.

(2) Plafond de ressources pour la période 1^{er} juillet 1992 au 30 juin 1993 (revenus de 1991).

(3) Femme enceinte sans enfant à charge: 3021 F par mois.

I - Trois sortes des prestations familiales:

- 1- prestations familiales (prestations générales d'entretien).
- 2- prestations familiales (prestations liées à la naissance).
- 3- prestations familiales (prestation à affectation spéciale).

II - l'aide aux familles.

* قيمة التقديرات العائلية (أول تموز ١٩٩٢)		
Allocations	pourcentages de la base mensuelle de calcul 1974,55 F.F.	Montant (en francs)
Allocation pour jeune enfant	45,95%	907 par mois
Allocations Familiales		
- 1 ^{er} enfant	-----	-----
- 2 ^e enfant	32,00%	632 par mois
- 3 ^e enfant (41%)	73,00%	1441 par mois
- 4 ^e enfant (41%)	114,00%	2251 par mois
- pour chaque enfant au - delà du 4 ^e (1)	41,00%	810 par mois
- Majorations (2)		
• pour enfant de 10 à 15 ans	9,00%	178 par mois
• pour enfant de plus de 15 ans....	16,00%	316 par mois
complément familial (3)	41,65%	822 par mois
Allocation d'éducation spéciale		
- complément		
• 1 ^{er} catégorie.....	24,00%	474 par mois
• 2 ^e catégorie.....	72,00%	1422 par mois
• 3 ^e catégorie (4)	-----	5159 par mois
Allocation de soutien familial		
- totale.....	30,00%	592 par mois
- partielle.....	22,50%	444 par mois
Allocation de parent isolé (montant de revenu garanti):		
- pour le parent...	150%	2962 par mois
- majoration par enfant	50%	987 par mois
Allocation parentale d'éducation		
- plein taux....	142,57%	2815 par mois
- mi - taux....		1408 par mois
Allocation de rentrée scolaire (5)	20,00%	395 par an.
- forfait pour enfant		

1- l'incidence des arrondis en fonction du nombre d'enfants peut faire varier le montant.

2- A l'exception de l'aîné de familles de moins de 3 enfants.

3- pour les familles ayant moins 3 enfants de plus de 3 ans.

4- Montant égal à celui de la majoration pour tierce personne.

5- rentrée scolaire 92-93.

* J. J. Dupeyron: Dr. de la sécurité sociale. D. 1993 p/491.

● المبحث السادس: أعباء العائلة.

تبلغ قيمة هذه التعويضات ٣٢٪ من الأساس المذكور أعلاه للولدين الأولين و٤١٪ للولد الثالث ولكل ولد لاحق.. وتزداد هذه التعويضات بنسبة ٩٪ للأولاد بعد عشر سنوات و١٦٪ بعد ١٥ عاماً.

ب - **Complément familial المكمل العائلي**: ويمنح لكل عائلة شرط عدم تخطي نسبة من الموارد ورعاية ٢ أولاد على الأقل - وهو يوازي ٤١.٦٥٪ من الأساس المعتمد (art L. 522-1).

ج - **Allocation de soutien familial تعويض الدعم العائلي**، ويعطى للأيتام، أو المشكوك في بنوتهم أو الذين تخلى أهلهم عنهم أو في حال عدم قدرة الأهل على رعايتهم.. ويعطى هذا التعويض للأهل أم للشخص الثالث الذي يقوم فعلياً وبصورة دائمة برعاية الولد، وقيمته ٣٠٪ من حساب الأساس. (art. L. 523 et s).

د - **Allocation parent isolé تعويض القريب المعزول**، وهو القريب المتروك، المفصول، غير المتزوج (أو الحامل المعزولة) ويقوم بعناية ولد على الأقل.. ويبلغ هذا التعويض ١٥٠٪ من الحساب المعتمد مع اضافة ٥٠٪ عن كل ولد. ويمنح لمدة ١٢ شهراً أو لغاية بلوغ أصغر ولد الثالثة من عمره (créée par la loi du 9/7/76 - V. Loi Dorlhac du 6/7/90).

٢ - ونمیز بين ثلاثة تقديمت مرتبطة بالولادة.

١ - **Allocation du jeune enfant** التعويض للطفل اعتباراً من الشهر الرابع للحمل لغاية بلوغ الولد ثلاثة أشهر، ويمكن أن تُمدد مدة التعويض حتى السنة الثالثة ضمن شروط الموارد وغيرها، ويبلغ التعويض ٩٥.٤٥٪ من الأساس المعتمد (أنشيء هذا التعويض بقانون Du foix في ٤ كانون الثاني ١٩٨٥).

نظراً لانخفاض مستوى الولادات وللطابع الديمغرافي المساوي الذي تعاني منه أوروبا بناحية عامة، اتجهت فرنسا نحو اعتماد تقديمت عائلية تتبين لنا أهميتها من خلال مرجعين أساسيين: النظام العام الشرعي من جهة ومساعدة العائلات من جهة ثانية.

أولاً: فالنظام العام يعطي مجموعة من التقديمت العائلية يمكن توزيعها في فئات ثلاثة:

- تقديمت عامة للعناية.

- تقديمت متعلقة بالولادة.

- تقديمت ذات توجه خاص.

مع الملاحظة بأن التعويضات العائلية تمنح عن كل ولد مقيم في فرنسا وذلك لغاية انتهاء التعليم الإلزامي (١٦ عاماً)، أو لغاية سن العشرين عاماً في حال إكمال الدراسة، أو التدريب أو عدم القدرة على العمل... ويعتبر بمثابة الولد الذي يتابع دراسته إبنة أو أخت المضمون أو زوجته التي تعيش معه تحت سقف واحد لتتهم برعاية ودراسة الأولاد على عاتق المضمون.. وتحسب التقديمت العائلية على أساس قيمة محددة شهرياً تتعدل مرتين في السنة استناداً لتطور مؤشر الأسعار.

١ - هناك أربعة أنواع من تقديمت الرعاية.

١ - **Allocations familiales التعويضات العائلية**، وهي تشكل حوالي ٥٢٪ من إجمالي التقديمت العائلية وتمنح اعتباراً من الولد الثاني... (code séc. soc. livre V titre II).

الفصل السابع التعويضات العائلية في سويسرا

إن أول تشريع فدرالي للتعويضات العائلية تم تطبيقه في سويسرا، يعود إلى العام ١٩٥٢ (ويتعلق بالزراعيين فقط)... بينما كانت القوانين المحلية قد طبقت، منذ عام ١٩٤٣ وما بعده، التعويضات العائلية تبعاً في كل الكنتونات Cantons.. وهكذا يتبين أن التشريع السويسري، فيما يتعلق بالتعويضات العائلية، هو تشريع محصور، مبدئياً، بالمزارعين، ضمن أنظمة متعلقة بالعمل والاستخدام. (١)

● المبحث الأول: ميدان وشروط التطبيق.

المطلب الأول: في النظام الفدرالي.

يشمل النظام الاجراء في الزراعة، وصغار المستثمرين الزراعيين الذين لهم ولد أو أكثر (تعويضات عائلية) أو متاهلين (تعويض زواج، allocation de menage).

المطلب الثاني: في أنظمة الولايات.

قد تشمل هذه الأنظمة الاجراء غير الزراعيين الذين لهم ولد أو أكثر، أو قد

ب - التعويض العائلي للتربية: Allocation parentale d'éducation (٨) ويمنح لرب العائلة الذي لا يمارس أي نشاط مهني، ويستمر لغاية بلوغ الولد الثالثة من عمره وتبلغ قيمته ٥٧.١٤٢٪ من الأساس المعتمد.

ج - تعويض حراسة الولد Allocation de garde d'enfant (٩) في المنزل وتمنح للأهل أو الذي يقوم فعلياً بعمل الحراسة.

٣ - ومن التعويضات ذات التوجه الخاص، نذكر خاصةً تعويض الدخول للمدرسة في سن الدراسة من ٦ إلى ١٦ عاماً. وهي تشكل ٢٠٪ من الأساس المعتمد عن كل ولد وتدفع في بداية العام الدراسي بعد تحقيق يتناول المداخل.

ثانياً: أما المساعدة الاجتماعية للعائلات l'aide sociale aux Familles فهي تمنح لرب العائلة الذي لديه ولدان على الأقل على عاتقه والذي لا يملك القدرة الكافية لتربية أولاده؛ وتعطى بعد تحقيق معمم حول المداخل.

- هذا إضافة إلى تعويض التربية الخاصة (art L. 541 - 1 et s.)، l'allocation d'éducation spéciale وذلك للولد المصاب بعجز دائم يصل إلى ٨٠٪ أو يتراوح بين ٥٠ و ٨٠٪ ضمن شروط خاصة.

- وتعويض الراشدين المصابين بعاهات (livre VIII code séc.soc.)، l'allocation aux adultes handicapés .

- ومساعدات السكن les aides au logement (L. 542 -1 à L.542-9)

- وتعويض العودة للمدرسة Allocation de Rentrée scolaire (Art. L. 543-1)

تشمل بعض الاجراء المستقلين، بمن فيهم المستثمرين الزراعيين.

فينتسب أصحاب العمل، عادة، الى صناديق التعويضات العائلية، ويمكن أن يؤمنوا، في بعض الولايات، دفع هذه التعويضات.

كذلك، هناك أنظمة خاصة للتعويضات العائلية للموظفين.

يعتبر مستفيداً من التعويضات العائلية، في النظام الفدرالي، كل ولد لغاية السادسة عشرة من عمره (عشرين سنة للعاجز، و٢٥ سنة عند إكمال الدراسة)؛ بينما يستفيد في غالبية أنظمة الكنتونات عن كل ولد لغاية سن السادسة عشرة (١٨ أو ٢٠ سنة للعاجز، و٢٥ سنة عند إكمال الدراسة).. ومن أجل استفادة المستثمرين الزراعيين ينبغي أن لا يتعدى الدخل حداً معيناً (١).

● المبحث الثاني : التقديمات.

إن التعويضات العائلية في النظام الفدرالي أو أنظمة الولايات هي عبارة عن قيمة مقطوعة شهرية تتميز بصورة أكبر لدى المناطق الجبلية، ويصار الى زيادتها اعتباراً من الولد الثالث، إضافة الى تسديد تعويض زواج لكل أجير متأهل.

● المبحث الثالث: التنظيم الإداري.

أولاً: على صعيد النظام الفدرالي.

يتم تحصيل الاشتراكات ودفع التعويضات بواسطة صناديق تأمين الشيوخ وأصحاب الحق AVS في الدول الأعضاء، تحت المراقبة العامة للمكتب الفدرالي للتأمينات الإجتماعية. L'office Fédéral des ass. soc.

ثانياً: على صعيد أنظمة الكونتونات.

تتم الإدارة بواسطة صناديق عديدة للتعويضات العائلية الرسمية أو الخاصة

وذلك تحت إشراف الحكومات في الولايات.

يقوم أصحاب العمل، عادة، بتسديد التعويضات العائلية مع الأجر، فتُحسَم من الاشتراكات المتوجبة، ويُسَوَّى الرصيد مع الصندوق المختص.

● المبحث الرابع: مصادر التمويل.

كما رأينا أعلاه، يطبق نظام التعويضات العائلية، مبدئياً، على الأجراء الزراعيين، وصغار المزارعين.

لا يشترك الأجراء في تمويل التعويضات العائلية.

أما عن حصة صاحب العمل، فهي تختلف في النشاطات الزراعية (قيمة اشتراك صاحب العمل ٢٪ من الأجر في النظام الفدرالي)، عنها في النشاطات غير الزراعية (حيث يتراوح الاشتراك بين ١,٢٪ الى ٢,٥٪ من الأجر حسب المقاطعة والصندوق وذلك في أنظمة المقاطعات).

الفصل الثامن

مقترحات تطويرية لنظام التعويضات العائلية في لبنان

فيما يتعلق بتوجّه حماية الضمان الاجتماعي نحو دعم العائلة، نورد المقترحات التالية المختصة بالحماية العائلية في الضمان الاجتماعي في لبنان:

● المبحث الأول.

ينبغي مساعدة التعويضات والإعانات العائلية على دعم القدرة الشرائية للعائلة وإيجاد نوع من التوازن بين قدرة العازب الشرائية للعائلة وإيجاد نوع من التوازن بين قدرة العازب الشرائية وقدرة العائلة المائلة، وبالتالي بين قدرة العائلات بدون أو مع وجود أولاد.

● المبحث الثاني.

العمل على تحويل فرع التعويضات العائلية وانتقاله الى فرع للتقديمات العائلية يتضمن كحد أدنى تقديم المزايا التالية:

المطلب الأول: التعويضات العائلية.

وهي التعويضات المعهودة المتمثلة بدفعات شهرية دورية تعطى للمتأهل عن زوجته الشرعية الأولى وعن أولاده الشرعيين والمتبنين والموصى عليهم لغاية الخمسة أولاد ضمن شروط متعلقة بالاعالة والسن. ويتوجب أن تغطي التعويضات العائلية كلفة الولد. مقدرة حسب سنه والمستوى العام للعيش، فالمطلوب النعويض عن هذا العبء وليس إعانة العائلة لمجابهة مصاعبها، من هنا نفضل أن تكون التعويضات العائلية نسبة مئوية من أجر معتمد عن كل ولد، على أن تلحق هذه النسبة إضافات حسب السن (بين ١٠ و١٥ عاماً، وبعد ١٥ عاماً مثلاً).. (١)

المطلب الثاني: تقديرات عائلية تتوجه بناحية خاصة الى ما يلي.

اضطلاع اللجنة المالية بالمهام المنصوص عليها في المادة /٦٤ من قانون الضمان الاجتماعي والمتمثلة بمهمة تأمين قروض بواسطة الصندوق مباشرة عندما تكون الغاية منها تأمين المساكن لفئات المضمونين لدى أحد أو جميع فروع الضمان الاجتماعي، ولموظفي القطاع العام ما عدا العسكريين ورجال قوى الأمن الداخلي والأمن العام، وفقاً لشروط ولنظام يوضع خصيصاً لهذه الغاية؛ على أن يساهم فرع التقديرات العائلية بتحمل جزء من الفوائد المفروضة على القروض السكنية المذكورة والخاصة بالمضمونين منهم.. فيكون صندوق التقديرات العائلية، بذلك، مساهماً في تخفيف مصاريف القروض المتوجهة لدعم سكن عائلات المضمونين (قروض مباشرة للمضمونين وموظفي القطاع العام، على أن تخفض فائدة هذه القروض بدعم من الصندوق).

المطلب الثالث:

مساعدة العائلات التي توجه أولادها نحو التدريب والإعداد المهنيين، وذلك ضمن برنامج رسمي يدرس سوق العمل وحاجياته وتغذية الطلب على هذا السوق

كماً ونوعاً (لناحية الكفاءة)، وذلك بمنح مساعدات مدرسية للإعداد والتدريب؛ فيساعد الضمان الاجتماعي بذلك في رفع المستوى التقني للقوى العاملة مما يساهم في رفع مستوى الإنتاج.

المطلب الرابع:

دعم التخفيضات في وسائل النقل العام للعائلات والأولاد والقصر، وذلك عن طريق تأمين نقل خاص بالضمان الاجتماعي بالتنسيق مع النقل العام، أو بمنح تعويضات نقل من قبل صندوق التقديرات العائلية، على أن يصار الى دراسة الكلفة الحقيقية والموارد اللازمة لتغطية هذه الكلفة التي يمكن أن تكون رسماً إضافياً على سعر صفيحة البنزين يُحوّل إلى تمويل هذه التقديرات، إضافة الى التقديرات العينية المذكورة أعلاه يمكن التوجه الى تأمين أو دعم مدارس الحضنة.

المطلب الخامس:

إن مدة مرور الزمن على التعويضات أو التقديرات العائلية المدفوعة دون وجه حق هي مبدئياً سنتان من تاريخ علم الصندوق (الضمان الاجتماعي) بها، ما لم تكن هناك اجراءات احتيالية أو تصريح خاطيء (تكتنفه نوايا غير حسنة)، فلا تخضع عندها للتقادم...

ومن أجل استرداد المدفوع بدون حق ينبغي عدم تخطي نسبة الاستقطاع نسبة محددة (٢٠٪ مثلاً) من قيمة هذه التعويضات أو التقديرات العائلية، ما لم يكن هناك مناورات احتيالية أدت الى هذا الدفع، كما جاء أعلاه.

- كذلك يقضي المبدأ العام بعدم التنازل أو الحجز أو المقاصة، فيما يعود للتقديرات العائلية كافة، إلا في حال إعادة تحصيل غير المتوجب سواء الناتج عن خطأ أو عن احتيال.

هوامش الباب الرابع

هوامش الباب الرابع الفصل الأول

Paul Durand: "la politique contemporaine de la s.s." paris (١)
1953.Lib. Dalloz. pp 226 ets.

A. (Rouast) et P. Durand: "précis, droit du travail" 4° éd. 1951 (٢)
N° 292, p. 365.

Ch. réunies: 11/2/48. J.C.P 1948, II, 4234 Dr. sol. 1948 p. (٣)
183.

(٤) مثلاً: استراليا، النمسا، بلجيكا، كندا، ايطاليا، اللكسمبورغ، نيوزيلنده، هولنده،
بولونيا، السويد، تشيكوسلوفاكيا.

(٥) مثلاً: فرنسا، النروج، انكلترا.

(٦) مثلاً: ايرلندا

(٧) مثلاً: روسيا، ايسلندا.

P. Durand: "la politique contemporaine de la s.s." المرجع العام:
op. cité. pp 232-233.

(٨) المرسوم رقم ٢٣٨٥ تاريخ ٨/٨/١٩٨٠ المعدل بالمرسوم رقم ٤٢٥٢ تاريخ ١٦/١٠/٨٧
والمعمول به ابتداءً من ١/١١/١٩٨٧.

Salaire de base (٩)

(١٠) لا تغطي هذه التعويضات جميع مصاريف الأولاد، لأنها لا تهدف للحلول محل
موجب رب العائلة في هذا الموضوع، وتقابلها عادة التقديرات الخاصة الهادفة الى تغطية بعض
المصاريف (مصاريف المسكن مثلاً) أو المصاريف العينية.

- وفي عدد كبير من التشريعات، تخصص التعويضات للعائلية لرعاية وتعليم الأولاد، فإذا

الفصل الثالث

(١) يستثنى من تطبيق المادة ١٢ مكرر: مستخدمو المؤسسات العامة، عمال الأقران، عمال قطاع البحر.

الفصل الرابع

(١) استناداً للمرسوم رقم ٩١٢ - ٥١ تاريخ ٢٠ شباط ١٩٩١ ازدادت النسبة الشهرية للتعويض من ٥٤ درهماً إلى ٨٠ درهماً للثلاثة أولاد فقط ثم ٣٦ درهماً للأولاد بعد ذلك... ومعدل النسبة الشهرية لكل ولد ارتفعت من ٤٩.٥٠ درهماً إلى ٧٠ درهماً (بزيادة ٤٠٪). يعمل بهذا القانون اعتباراً من ١/١/٩١ (Tandances en s.s. 6/92. p/5).

(٢) سيف الدين هيتو: "نظم التعويضات العائلية في التأمينات الإجتماعية في أقطار المغرب العربي". مجموعة الإعانات العائلية في نظم التأمينات الإجتماعية المركز العربي للتأمينات الإجتماعية - الخرطوم - ١٩٨٥ ص ٨٨ - ٩٠.

(٣) Monique pelletier: la politique Familiale. Dr. soc 1980 1/81 p 98 ets.

الفصل الخامس

(١) Béa cantillon: "Remarques finales" Études et recherches N° 29 1992 AISS. p 241.

(٢) Anne-Marie Buyess "Modèles familiaux et législations sociales dans les pays de la CEE: Étude comparative" - Etudes et recherches N° 29 - AISS- 1992 pp 97 ets.

(٣) Familles monoparentales (c.a.d. enfants vivant avec un seul parent).

(٤) ففي استراليا، مثلاً فإن الغالبية العظمى للأقرباء المعزولين تحصل من الحكومة

خرجت عن غايتها فإن بعض البلدان تلغيها (كما في كندا)، أو تحولها إلى الشخص الطبيعي أو المعنوي المخصص بحماية التقديرات العائلية (القانون الفرنسي تاريخ ١٩٤٦/٥/٢٢).

(١١) Code de Famille. إن نشر هذا القانون من قبل الرئيس Daladier في خطاب وجهه في ١٩٣٩/٦/٤ حيث جاء فيه: "إن بلداً مقفراً لا يمكن أن يكون بلداً حراً.. إن سياسة فرنسية مبنية على الاهتمامات الديمغرافية لا يمكن أن تتناول طبقة واحدة من الشعب...".

(١٢) A. Sauvy: "La sécurité sociale et la démographie" conférence européenne sur la s.s. BX 1962.p.7

(١٣) أي أن الشعب لم يعرف أية سياسة للحد من الولادة.

G. Perrin: "La sécurité sociale et les problèmes des pays en voie de développement", Revue Française du travail. oct-déc. 1965. p.5.

(١٤) "Rapport de la situation sociale dans le monde" Newyork. 1967. NV.

(١٥) "les incidences économiques de la sécurité sociale" enquête de l'institut national d'études démographiques. 1963. France p. 236.

الفصل الثاني

(١) "la norme minimum de la sécurité sociale" conf. int. du T. Genève 1961.

(٢) .. مثلاً: أفغانستان، الامارات العربية المتحدة، سيلان، الهند، اندونيسيا، العراق...

(٣) "Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations Familiales."

(*) "La norme minimum de la ss" Rapport de la commission

d'experts. 1961. BIT. Genève. p/ 207-208.

العائلية ان إمتدت في سويسرا لفلأحي السهول أيضاً.

(٤) La norme minimum de la ss. 1961 (op cité) p/208.

(٣) هناك شكل جديد للعائلات المتعددة وهي العائلات التي أعيد تكوينها (Familles recomposées). حيث الأولاد من الزوجين من زيجات سابقة.

Suzanne Thave "la Famille nombreuse est-elle une mutante?" Etudes et recherches N°29. AISS. 1992. pp 113 et s.

Jean Claude Barbier: (CNAF-France) "Revenu minimum (٤) d'insertion et politique Familiale en France" Etudes et recherches N° 29 AISS. 92. pp 219 ets.

J.J. Dupeyroux "Droit de la s.s." 12 édition 1993. Dalloz (٥) l'article L. 511" p 468 - 469.

(٦) وذلك بموجب الأمر التشريعي ١٩٦٧/٨/٢١.

(٧) loi du 5 janvier 198٤

(٨) Art. L. 572-1 ets

(٩) Art. L. 842-1

الفصل السابع

AISS "Régimes de sécurité dans le monde - 1987 (sélection (١) des pays d'expression Française).

الفصل الثامن

(١) إضافة إلى اعتبار كلاً من الولد الشرعي والمتبني والموصى عليه مستفيداً من

التعويضات العائلية، ينبغي النص، صراحة، على إفادة الولد المحضون، ليستحق هذه التعويضات كل حاضن للطفل بمقتضى قانون الأحوال الشخصية.

المركزية (الكومونلث) على معاش القريب المعزول.. وهذا المعاش يدفع، كباقي المعاشات وتقديمات الضمان الإجتماعي، تحت شرط الموارد، ويتم تمويل كل ذلك بالموارد العمومية للحكومة المركزية.

- **Elizabeth Duskin** "les Familles monoparentales défavorisées: le problème relève T-il de la structure familiale?" Etudes et recherches N°29. AISS. 1992. pp 123 ets.

- **David stanton et Andrew Herscovitch** "la s.s. et les Familles monoparentales en Australie. Etudes et recherches. N° 29. AISS. 92. pp 171 ets.

(٥) إن نسبة العائلات الواقعية (دون زواج رسمي) تصل إلى ٢.٥٪ في بلجيكا، و٢٢٪ في الدانمرك، و١٠٪ في فرنسا و٤.٥٪ في إيطاليا، و٥.٦٪ في هولندا و٤٪ في انكلترا .

Anne-Marie Buyesse "Modèles Familiaux et le gislations sociales) dans les pays de la CEE-op cité. p 97 ets).

(٦) إن عدد هذه العائلات يبلغ في بلجيكا (٢٥٠٠٠٠)، أي ١.٧٪ من مجموع العائلات،

٨٠٪ من النساء) وفي فرنسا (٤٠.٨٨٧.٤٠ عائلة، أي ٦.٢٪ من مجموع العائلات، ٨٥٪ من النساء)،

وفي إيطاليا (١٠.٢٢٠.٠٠٠ أي ٦.٥٪ من مجموع العائلات تتشكل من ٨٠٪ من النساء) "Modèles Familiaux..." op. cité p. 110.

Elizabeth Duskin "le Familles monoparentales défavorisées: le problème relève - T-il de la structure familiale? et la solution de la s.s." Etudes et recherches N° 29 AISS. 1992 p 123-133.

(٨) في ألمانيا الفدرالية، حالياً، واحد من تسعة أولاد تقريباً (١.٢٥٩ مليون ولداً) يعيش

في عائلة معزولة (مسؤولة الأم على الغالب)، ويستفيد الزوج الباقي على قيد الحياة من معاش أصحاب الحق بعد الوفاة الذي يبلغ ٦٠٪ من الحق الذي كان يعطى للمتوفى.. ويتوقف هذا المعاش عند إعادة الزواج.

Eva-Maria Hohnerlein "les prestations de soutien de revenu en RFA et en Italie" Etudes et Recherches N° 29 1992 p 135 et s.

الفصل السادس

Monique pelletier: "la politique Familiale." Dr. soc 1980 1/ (١) 81 pp 98 ets.

(٢) عام ١٩٨٢ هو عام اخر احصاء...