



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

Impact factor is 1.892

المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية

مجلة عربية محكمة وفقاً لتصنيف قاعدة البيانات

EBSCO

العدد الرابع والثلاثون / كانون الأول 2025

نشأة الضمان الاجتماعي في لبنان

إعداد الباحثة:

هلا محمود دياب

الجامعة اللبنانية / معهد الدراسات العليا / إختصاص علم اجتماع العمل

2025

الملخص

يتناول هذا البحث نشأة نظام الضمان الاجتماعي في لبنان بوصفه أحد أهم آليات الحماية الاجتماعية التي ظهرت مع توسع الدولة الحديثة وارتفاع الحاجة إلى تأمين الاستقرار المهني والصحي للعمال. ويستعرض الدراسة الأنظمة التقليدية السابقة التي شكّلت إطاراً أولياً للحماية، مثل التعاضد العائلي والصناديق الطائفية والمهنية، وما شابها من محدودية وغياب للفعالية. كما يقدم البحث قراءة تحليلية لقانون الضمان الاجتماعي الصادر عام 1963، مبرزاً الفروع الرئيسية التي يقوم عليها النظام، وآليات تمويله، ووظائفه في توفير الرعاية الصحية وتعويض نهاية الخدمة والتقديمات العائلية. ويعرض البحث لمحة مركزة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ودوره التنظيمي والإداري، مع إبراز خصائص النظام اللبناني القائمة على الإلزامية والطابع التضامني والتمويل الثلاثي. وتخلص الدراسة إلى أن الضمان الاجتماعي يشكّل ركيزة أساسية للأمان الاجتماعي، رغم التحديات البنوية والمالية التي تواجه استدامته.



Abstract

The study examines the historical emergence of Lebanon's social security system as a pivotal mechanism for ensuring socioeconomic protection within a rapidly modernizing state. It reviews pre-existing protection arrangements—including familial solidarity networks, professional and sectarian funds—and highlights their structural limitations in meeting the needs of a growing labor force. The paper further analyzes the Social Security Law of 1963, outlining the main branches of the system, its financial architecture, and its role in providing healthcare coverage, end-of-service indemnities, and family benefits. Additionally, it offers an overview of the National Social Security Fund (NSSF) and its administrative and regulatory functions. The study underscores the defining features of the Lebanese system, particularly its mandatory nature, tripartite financing, and solidarity-based structure. It concludes that, despite persistent financial and governance challenges, social security remains a fundamental pillar of social stability in Lebanon.

-المبحث الأول : أنظمة الحماية السابقة المرافقة للضمان الإجتماعي

أولاً : أنظمة الحماية السابقة للضمان الاجتماعي

ا - أنظمة المساعدة الإجتماعية، وأذكر منها وزارة الصحة.

ب أنظمة التدارك الاجتماعي، وأذكر منها نظام التقاعد والصرف من الخدمة.

ت الضمان الإجتماعي، ويقصد به الضمان الذي تقوم به شركات الضمان التجارية.

ثانياً : التشريعات العمالية وهي تتناول مراحل التشريع الاجتماعي في لبنان



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

ولعل من أهم نظم الحماية الاجتماعية التي سبقت ورافقت ظهور قانون الضمان الاجتماعي تلك المتعلقة بالطبقة العاملة. وقد رأيت أن أشير إلى هذه التشريعات العمالية بحسب تسلسلها الزمني.

مر التشريع الاجتماعي في لبنان بمرحلتين المرحلة الأولى هي مرحلة التشريع العثماني، ثم المرحلة الثانية هي التشريع اللبناني إبان الإنتداب وبعده خلال الإستقلال.

ففي المرحلة الأولى مرحلة التشريع العثماني أعلن التشريع العثماني مبدأ حرية التعاقد دون تقييد العقود بمراسيم إحتفالية وإعمال العقد بمجرد إبرامه وأخذ بالمسؤولية المبنية على الخطأ الشخصي والمسؤولية المبنية على المخاطر كما أن المشتري العثماني لم يغفل التشريع النقابي. فأصدر عددا من القوانين تطبق على الجمعيات المهنية وعلى الجمعيات العامة في أنحاء الدولة كافة، وذلك لجهة تنظيم عملية إنتخاب النقابة ورئيسها (النقيب)، وكذلك صلاحياتها التي تشمل تنظيم المهنة.

أما في المرحلة الثانية مرحلة التشريع اللبناني¹، فتضمنت مرحلتين : مرحلة أيام الإنتداب ومرحلة أيام الإستقلال

من أبرز القوانين التي برزت أيام الإنتداب هي:

1- قانون الموجبات والعقود (عقد الإستخدام، الصادر بتاريخ ٢٩ آذار ١٩٣٢) المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١١ نيسان (١٩٣٢)، والذي بدأ العمل به إعتباراً من 11 تشرين الأول ١٩٣٤. ولقد عرف هذا القانون عقد العمل بإسم عقد إجارة الخدمة أو عقد الاستخدام فنظم عقد العمل الفردي، وكرس مبدأ الحرية التعاقدية الذي كان آنذاك سائداً (المادة (١٦٦))، ومبدأ سلطان الإرادة في تنظيم علاقات العمل من دون تدخل السلطة العامة (المواد (١٢٢، ١٢٣، ١٢٤)).

٢ - كما عدلت المادة ٦٥٦ منه التي أقرت حق العامل بتعويض الصرف من الخدمة المرسوم الإشتراعي رقم ١٢٥ تاريخ ١٥ كانون الأول ١٩٤١ (الخاص بإصدار قوانين تحديد حد أدنى للأجور)².

3- المرسوم الإشتراعي رقم تاريخ ١٢ أيار سنة ١٩٤٣، (الخاص بالتعويضات العائلية).

1 - د. القيسي عصام يوسف، قانون العمل اللبناني، الطبعة الثالثة، ١٩٩٧، ص ٢٩ و د. جان شرو. التشريعات الاجتماعية في لبنان، قوانين العمل والضمان الاجتماعي ١٩٨٢، ص ٣١-٣٠-٣٦...
2 - الغي المرسوم رقم ١٢٥ بالمرسوم الإشتراعي رقم ٢٩ تاريخ ١٢ أيار ١٩٤٣.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

4- المرسوم الاشتراعي رقم ٢٥ تاريخ : أيار ١٩٤٣⁽³⁾ ، الخاص بطواري العمل والمعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٣٦ تاريخ ١١/٩/١٩٨٣ الذي لا يزال لهذا حتى الآن يسبب عدم تطبيق فرع طواريء العمل والأمراض المهنية المنصوص عليه في قانون الضمان الاجتماعي.

من أبرز القوانين التي برزت أيام الاستقلال هي:

- 1- قانون العمل الصادر في ٢٣ أيلول سنة ١٩٤٦ ، المؤلف من ١٤ مادة مع ملحقين⁽⁴⁾، والذي حقق مزيداً من الحماية الاجتماعية للأجراء الخاضعين لحكمة من خلال تنظيم عقد الاستخدام وإفادة الأجراء من إجازات معينة ودفع تعويض الصرف⁽⁵⁾.....
- 2- قانون الضمان الاجتماعي الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ٢٦ أيلول ١٩٦٣ ، فإن مرحلة جديدة متميزة راح يشهدها المجتمع اللبناني وهذا القانون هو موضوع بحثي في هذا الكتاب، وما حديثي عنه هنا إلا للفصل بينه وبين قانون العمل.
- 3- قانون عقود العمل الجماعية والوساطة والتحكيم المنفذ بالمرسوم رقم ١٧٣٨٦ تاريخ ٢ أيلول ١٩٦٤ والذي جاء لسد الثغرة في التشريع الاجتماعي اللبناني⁽⁶⁾، وهو يحتوي على ١٨ مادة موزعة على ثلاثة أبواب⁽⁷⁾.
- 4- تعيين أصحاب الحق القاضي بتعويض الصرف من الخدمة، بموجب القانون رقم ٨٤٩٦ تاريخ ٢ آب ١٩٧٣ ، وهم ليسوا الورثة، بل أصحاب الحقوق المحفوظة قانوناً.
- 5- المرسوم الاشتراعي رقم ٧٠ تاريخ ٢٥ حزيران ١٩٧٧ والمتضمن إجازة إبرام إحدى وعشرين إتفاقية دولية للعمل، فأثبت لبنان استحقاقه عضوية الأسرة الدولية وقدرته على استيعاب التطور المتزايد لتشريعات العمل الدولية.

3 - وقد عدل هذا القانون فيما بعد بقوانين ٣٠ ايلول ١٩٤٤ ، ١٢ ايار ١٩٤٥ و ١٧ أيار ١٩٦١.

4 - د. القيسي عصام مرجع سبق ذكره ود الأعرور فادي ، محاضرات في التشريع الاجتماعي، ١٩٩٩ ، ص ٢٥ - ٢٦ و د. شرو جان

5 - د. شرو عصام و د. شرو جان مرجع سبق ذكره.

6 - د. شرو عصام و د. شرو جان مرجع سبق ذكره.

7 - د. شرو جان مرجع نفسه.



ثالثا : أنظمة الحماية المرافقة للضمان الاجتماعي

إلى جانب الضمان الاجتماعي، تقوم قانونية للحماية الاجتماعية، خاصة ببعض الفئات المهنية التي لم يشملها نظام الضمان الاجتماعي، وهي مرافقة له(8).

تذكر من هذه الأنظمة:

أ-تعاونية موظفي الدولة:

أنشئت بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٤٢٧٣ تاريخ ٢٩/٧/١٩٦٣ وهي مؤسسة عامة تخضع الوصاية مجلس مجلس الخدمة المدنية وينتسب إليها بضرورة إلزامية الموظفون الدائمون والمؤقتون في جميع الإدارات العامة والجامعة اللبنانية باستثناء الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.

ب صندوق التعويضات العائلية لأفراد الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة

أنشئ بالقانون الصادر بتاريخ ٢٧/٣/١٩٥١ المعدل بقانون ٢/٤/١٩٦٤ وهو يتمتع بالشخصية المدنية والإستقلال المالي والإداري ويخضع له أفراد الهيئة التعليمية في المعاهد الخاصة المنظمة بالقانون الصادر ١٥/٦/١٩٥٦ . يقصد بأفراد الهيئة التعليمية سواء كان داخلا أو غير داخل في الملاك.

يتحمل هذا الصندوق كامل تعويضات الصرف من الخدمة أو جزءاً منها، المستحقة للأفراد الهيئة التعليمية اللبنانيين في الملاك أو المنتسبين إلى معاهد مجانية بحسب الحالات المحددة في قانون إنشائه.

ت- صندوق ضمان أصحاب الصحف الصحافيين

انشأته نقابة الصحافة اللبنانية لأعضائها بموجب القانون رقم ٢٣/٨٢ تاريخ ٣/٨/١٩٨٢ فقد أنشئ لدى أعضاء الصحافة اللبنانية صندوق ضمان اجتماعي لأعضائها أصحاب الصحف يدعى صندوق ضمان أصحاب الصحف الصحافيين" يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري ويعتبر من أشخاص الحق الخاص.

8 - لمزيد من التفاصيل حول هذه الأنظمة يرجى العودة إلى القوانين التي صدرت بموجبها.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

تقديمات الصندوق:

- ١ - ضمان صحي إستشفاء - أمراض مهنية أمومة طوارئ عمل.
- ٢ - مساعدة الأسرة في حال وفاة العضو.
- ٣- معاش تقاعدي للعضو أو لأصحاب الحق من بعده.

ث- صندوق تعاضد القضاة

أنشء بموجب القرار رقم ٦٦/١ ق الصادر عن وزير العدل بتاريخ ٤/٣/١٩٨٢، ثم أعيد تنظيمه بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ٢٩/٧/١ ١٩٨٣ سندا لأحكام المرسوم الإشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ٩/٥/١٩٧٧ المتعلق بصناديق التعاضد"، وكان جمعية من جمعيات الأشخاص، ثم أعيد تنظيمه بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ٢٩/٧/١٩٨٣ فأخذت له موارد خاصة من إشتراكات المنتسبين - ومساهمة الدولة ورسوم.

ينتسب إلى هذا الصندوق جميع القضاة العدليين والإداريين العاملين منهم والمتقاعدين.

تقديمات الصندوق يؤمن صندوق تعاضد القضاة للمنتسبين إليه وعائلاتهم:

- ١ - مساعدات طبية، ٢ - مساعدات إجتماعية، ٣ - مساعدات تعليمية، ٤ - مساعدات ثقافية، ٥- مساعدات سكنية
- ٦ - مساعدات طوارئ إستثنائية يقررها مجلس الإدارة.

ج- صندوق تعاضد أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية

انشء بموجب القانون رقم ٣٢١ تاريخ ٢٤/٣/١٩٩٤ ويتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري. وصدر نظامه الأساسي بموجب المرسوم رقم ٨٢٢٩ تاريخ ٢/٤/١٩٩٦

يعتبر منتسبا إلى الصندوق جميع أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الداخلين في الملاك والمتقاعدين المتفرغين والمتقاعدين يستفيد من خدمات هذا الصندوق المنتسبين إليه وعائلاتهم ومن هم في عهدتهم وفقا لنظام المنافع والخدمات وتتكون واردات الصندوق من :

بدلات إشتراك المنتسبين التي يحددها مجلس إدارة الصندوق.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية Arab Journal for Humanities and Social Sciences

مساهمة مالية سنوية ترصد في موازنة الجامعة لصالح الصندوق.

المساعدات والمنح والهيئات والوصايا التي يقرر مجلس الجامعة قبولها.

يؤمن الصندوق للمنتسبين إليه ولعائلاتهم المنافع والخدمات المنصوص عليها في النظام الخاص بذلك لم يصدر هذا النظام بعد.

رابعا : أنظمة حماية أخرى

بالإضافة إلى أنظمة الحماية المرافقة للضمان الاجتماعي والتي ورد ذكرها، توجد أنظمة أخرى منها:

المؤسسات التي تعنى بالتقديمات الصحية والاجتماعية في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة، بالنسبة للأفراد الذين هم في الخدمة وللمتعاقدين والأفراد عائلاتهم فضلا عن المعونات الصحية التي تقدمها وزارة الصحة العامة للأشخاص غير المستفيدين من أنظم حماية معينة وذلك تحت ما يعرف باسم "الإسعاف العام."

تلعب المعونات الصحية اليوم دورا أساسيا في الحماية الصحية يكاد يوازي دور الضمان الاجتماعي في هم المجال خاصة بعد أن الغت الدولة شرط تقديم شهادة فقر الحال وبعد أن أصبجالاستشفاء غير محصور في المستشفيات الحكومية، بل يمكن أن يتم في المستشفيات الخاصة على نفقة وزارة الصحة العامة على أن يسهم المريض بنسبة معينة من تكاليف المعالجة تعادل تقريبا نسبة إسهام المضمون الاجتماعي.

المبحث الثاني : نظام الضمان الاجتماعي

لاحظت أن نظم الحماية للضمان الاجتماعي هي نظم خاصة بحالات معينة أو بفئات معينة على إدارتها هيئات خاصة بكل منها، وتعمل باستقلالية الواحدة عن الأخرى دون أي تنسيق بينها، ولذلك لم يكن بمقدورها أن تحقق الأمان الاجتماعي أو الإقتصادي، بمعناه الشامل... من هذا الواقع ولدت الحاجة إلى الضمان الاجتماعي، بإعتباره نظاماً للحماية الشاملة من المخاطر الاجتماعية التي تهدد الإنسان بالحاجة، وتسلبه الراحة والأمان.

كانت المادة ٥٤٥ من قانون العمل قد أنت، وللمرة الأولى في تاريخ التشريع الاجتماعي في لبنان على ذكر عبارة إلى أن يسن قانون للضمان الاجتماعي. أي أن المشترع اللبناني لم يكن غافلا عن هذا الموضوع، ولكن



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

الظروف الاقتصادية والاجتماعية في حقبة الأربعينات التاريخ الذي وضع فيه قانون العمل، لم تكن تسمح بوضع قانون اجتماعي متطور من هذا النوع.

ذلك أن الإقتصاد اللبناني لم يكن باستطاعته تحمل الأعباء المالية الإضافية التي سيحتاجها تطبيق هذا القانون، كذلك إن عقلية أرباب العمل ونوعية العلاقات التي كانت قائمة ما بين الأطراف المعنية لم تكن قد تهيأت بالشكل المطلوب حتى تدعم وتلزم وضع تشريع بالنظام الخاص للضمان الاجتماعي.

ولقد تهيأت هذه الظروف ولاسيما الاقتصادية منها، في حقبة الخمسينات وسمحت بالتفكير جدياً بوضع قانون للضمان الاجتماعي والإعداد له منذ العام ١٩٥٠.

ذلك أن حقبة الخمسينات تعتبر العهد الذهبي بالنسبة لفعالية النظام الإقتصادي، ولكن هذا النظام، وبالرغم من أنه زاد في الدخل القومي ككل، عمق في الوقت ذاته الهوة القائمة ما بين الأغنياء والفقراء ... والردم هذه الهوة نوعاً ما مع الحفاظ على مقومات هذا النظام، كان لا بد من التفكير بإتخاذ إجراء معين لمداواة هذه المشكلة، من جملة هذه الإجراءات وعلى الصعيد الاجتماعي، كان لا بد من التفكير في وضع قانون للضمان الاجتماعي .

وبالفعل، وفي ١٩٥٦، عهدت الدولة إلى أحد خبراء مكتب العمل الدولي السيد "دوبرنك" التحضير لوضع مشروع تمهيدي النظام الضمان الاجتماعي في لبنان⁽⁹⁾، فقام المذكور بالمهمة الموكولة إليه.

ولكن هذا المشروع لم يتحول إلى قانون نافذ المفعول، نتيجة للأحداث السياسية التي أخذت ترسم في الأفق ابتداء من سنة ١٩٥٧، وأدت إلى اندلاع الأحداث التي عصفت بالبلاد في سنة ١٩٥٨، والتي كانت الأمور الاقتصادية والاجتماعية ولو جزئياً من جملة أسبابها.

وبعد أن أنتهت أزمة سنة ١٩٥٨، وجاء العهد الشهابي، أخذ هذا الأخير بالعمل على إصلاح أجهزة الدولة اللبنانية وبنائها على أسس علمية حديثة وخلق المؤسسات الضرورية لذلك.

وفي العام ١٩٥٩، أعيد النظر في المشروع الذي تضمنت أسبابه الموجبة في نطاق الإصلاح الإداري، فيما تضمنت أن العنصر الإداري المحرك هو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المكلف بدفع العطاءات وجباية

9- د. القيسي، عصام، قانون العمل اللبناني، الطبعة الثالثة، 1997، ص30.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

الإشترابات (10) ، وذلك من قبل لجنة العمل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، ومن قبل لجنة الدراسات على مشروع ١٩٥٩ ، في مجمله، وعينت لجنة صياغة، فكان الإصلاح الإداري الشهير سنة ١٩٥٩ الذي تناول المؤسسات السياسية والإدارية للدولة اللبنانية، ولكن العهد الشهابي لم ينس الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي. وبطبيعة الحال، إن الضمان الاجتماعي كان لا بد من أن يكون من جملة الحلول المداواة الوضع القائم.

بالإضافة إلى كونه مظهراً من مظاهر تطور مفهوم الدولة بحد ذاتها، وإنتقالها من المفهوم الفردي إلى المفهوم الجماعي فالقوانين ذات الطابع الفردي لم يعد بإمكانها حماية الفرد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية التي تعترضه من حين لآخر في مسيرة حياته ولاسيما إنماء المؤسسة التي كان يرى فيها العطف والحماية ويلتجئ إليها عند الأزمات، ألا وهي العائلة، أخذت بالتفكك والإنهيار، وحلت محلها العائلة المؤلفة من الزوج والزوجة والأولاد في الحياة المدنية، لذلك كان لا بد من أن يحل المجتمع محل العائلة، ويأخذ عنها العبء الذي كانت تقوم به عند الملمات التي كانت تعترض أحد أفراد العائلة .

وما يميز الضمان الاجتماعي، هو أن العلاقة القائمة فيه لم تعد تلك العلاقة القائمة بين العامل ورب العمل، وإنما بين العامل ومؤسسة ذات صفة جماعية هي مؤسسة الضمان الاجتماعي.

وفي نهاية هذه السلسلة من المقومات التي وقفت في وجه ولادة قانون الضمان الاجتماعي أحيل مشروع قانون نظام الضمان الاجتماعي إلى مجلس النواب بصفة المعجل بالمرسوم رقم ٩٥٢٨ تاريخ ١٦/١٤/١٩٦٣ .

ولكن بعد مرور ثلاث عشرة سنة من البحث والتدقيق من العام ١٩٥٠ حتى العام ١٩٦٣ (11) ولد الضمان الاجتماعي في لبنان ولادة شرعية، مع إصدار رئيس الجمهورية فؤاد شهاب مرسوماً وضع قانون الاجتماعي موضع التطبيق وذلك بموجب القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ٢٦ ايلول ١٩٦٣ ، على أن يبدأ العمل به بعد ١٨ شهراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية (12).

10 - المرجع نفسه

11 - Durand (paul) <la politique contemporaine de securite social >paris <dalloz> 1953 p157

!<note 2

12 - الجمال مصطفى وعبد الرحمن حمدي، مرجع سبق ذكره



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

ويحتوي قانون الضمان الاجتماعي على ٨٧ مادة، موزعة على ثلاثة كتب⁽¹³⁾،

- الكتاب الأول من المادة 1 إلى المادة (١٢) ويتناول التنظيم الإداري وميدان تطبيق الضمان الاجتماعي في بايين

- الكتاب الثاني (من المادة ١٣ إلى المادة (٦٣)) ويتناول التقديرات في خمسة أبواب، تعالج تباعاً: ضمان المرض والأمومة، ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية، التعويضات العائلية وتعويض نهاية الخدمة، أحكام مشتركة لمختلف الفروع.

- الكتاب الثالث (من المادة ٦٤ إلى المادة (٨٧)) ويتناول الأحكام وحل الخلافات في بايين.

وتتولى إدارة هذا النظام ومختلف فروعه هيئة واحدة أنشئت لهذه الغاية، هي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي" وهو مؤسسة ذات طابع اجتماعي وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وفقاً لما ورد في المادة 1 من قانون الضمان الاجتماعي.

كان يشتمل القانون المذكور سابقاً على أربعة فروع:

- الفرع الأول: فرع ضمان المرض والأمومة.

- الفرع الثاني: فرع ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية (لم يطبق بعد).

- الفرع الثالث: فرع التقديرات العائلية والتعليمية. عدلت تسمية هذا الفرع بموجب القانون رقم ١٥٥/٩٢ تاريخ ٢٢/٧/١٩٩٢، وكانت التسمية الأساسية السابقة "فرع التعويضات العائلية).

- الفرع الرابع: فرع تعويض نهاية الخدمة.

وسوف يطبق هذا النظام على مراحل ثلاث، بحيث يتم تعيين التاريخ الذي يبدأ فيه تنفيذ كل فرع من الفروع، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل وإنهاء مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، للتوصل إلى جعل هذه الفروع تشمل بإكتمالها، ببعض أو بمجمل فروع كافة اللبنانيين.

13 - د. الأعور فادي، مرجع سبق ذكره.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

وهكذا يكون المشتري قد خرج بالحماية الاجتماعية من أطرها الفردية أو القنوية إلى رحاب الحماية الشاملة التي تطال كل اللبنانيين، مطبقاً بذلك أهم مبادئ السياسة العامة للضمان الاجتماعي بمفهومه الحديث⁽¹⁴⁾.
من هنا أهمية الحاجة إلى ولادة الضمان الاجتماعي باعتباره الحماية الشاملة من المخاطر الاجتماعية التي تهدد الإنسان بالحاجة وتسليه الراحة والأمان.

ولقد جرى حتى الآن تنفيذ ثلاثة فروع على مراحل ثلاثة، وهي:

- فرع تعويض نهاية الخدمة بدأ تنفيذه اعتباراً من ١/٥/١٩٦٥، بموجب المرسوم رقم ١٥١٩ تاريخ ٢٤/٤/١٩٦٥.
- فرع التقديرات العائلية والتعليمية، أو ما عرف سابقاً فرع التعويضات العائلية، بدأ تنفيذه اعتباراً من ١/١١/١٩٦٥، بموجب المرسوم رقم ٢٠/١٠/١٩٦٥.
- فرع ضمان المرض والأمومة، حيث بدأ تطبيق العناية الطبية وتعويض نفقات الدفن اعتباراً من ١/١١/١٩٧٠، بموجب المرسوم رقم ١٤٠٣٥ تاريخ ١٦/٣/١٩٧٠. ولم تطبق بعد تعويضات المرض والأمومة وعلاج طب الأسنان.

ويلاحظ أن المشتري قد ألغى بقدر ما يطبق نظام الضمان الاجتماعي كلياً أو جزئياً على المستفيدين منه، جميع أحكام القوانين المتعلقة بالتعويضات العائلية وبالتقديرات المعطاة في حالات المرض والأمومة وطوارئ العمل والأمراض المهنية، وكذلك الأحكام المتعلقة بتعويض الصرف من الخدمة بالنسبة للمضونين الإلزاميين والاختياريين في نظام تعويض نهاية الخدمة.

ومؤدى ذلك أن تستمر نافذة المفعول جميع أحكام القوانين المتعلقة بالتعويضات العائلية وبتقديرات المرض والأمومة وطوارئ العمل والأمراض المهنية، وبتعويض الصرف من الخدمة بكل ما يفرض عن التعويضات أو التقديرات التي يقدمها نظام الضمان الاجتماعي للمستفيدين منه.

وعلى هذا، إذا كانت القوانين أو النظم الخاصة المتعلقة بالتعويضات العائلية، أو بتقديرات المرض والأمومة وطوارئ العمل والأمراض المهنية، أو بتعويض الصرف من الخدمة، تؤمن للمضون تعويضات أو تقديرات

14 - ناجي شوفاني، مرجع سبق ذكره.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

تزيد عن تلك التي يقدمها الضمان الاجتماعي للمستفيدين، فإن تلك التعويضات أو التقديمات تعتبر ملغاة في حدود تعويضات وتقديمات الضمان.

أما ما يزيد عنها، فيبقى حقا للمضمون يتعين على رب العمل أن يؤديه إليه.

المبحث الثالث: لمحة عامة عن الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي

تضمن الضمان الاجتماعي النصوص القانونية التي ترعى إنشاء الصندوق وطبيعته القانونية وتركيبته الإدارية وعدد مكاتبه التي تبلغ ٣٥ مكتبا بين مكتب إقليمي ومحلي ومراسلة وعدد مستخدميه البالغ في العام ٢٠٠٩ حوالي ١٣٠٩ مستخدماً.

يعتبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أهم وأكبر المؤسسات الضامنة في لبنان حيث يبلغ عدد المؤسسات المسجلة فيه حوالي ٥٣ ألف مؤسسة وهو يوفر التقديمات لحوالي ٥٢٠ ألف مضمون وحوالي ١٢٥,٠٠٠ مستفيداً.

تظهر أهمية هذا المرفق من خلال حجم التقديمات التي يوفرها للمضمونين في فروع الثلاث العاملة (ضمان المرض والأمومة التقديمات العائلية تعويض نهاية الخدمة حيث بلغ مجموع التقديمات في الفروع للعام ٢٠٠٧ والتي قيمتها ١١٦ مليار ل.ل. موزعة كما يلي:

جدول رقم 1

٥١٣ مليار ل.ل.	تقديمات فرع ضمان المرض والأمومة
٢٢٤ مليار ل.ل.	تقديمات فرع التقديمات العائلية
١٧٩ مليار ل.ل.	تقديمات فرع نهاية الخدمة
٩١٦ مليار ل.ل.	المجموع

يضاف إليها الموازنة الإدارية للصندوق التي تقارب ال ١٠٠ مليار البلد.

وبالتالي فإن إجمالي الإنفاق السنوي يتخطى ال ١٠٠٠ مليار البلد



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

ينجز الصندوق سنويا أكثر من ٢٥٠ ألف معاملة إستشفاء وحوالي 5 مليون إستمارة طبية وحوالي ٣٠ ألف براءة ذمة وحوالي ١٦ ألف تعويض نهاية خدمة إضافة إلى أكثر من ٢٠٠ ألف عائلة تستفيد من التقديمات العائلية⁽¹⁵⁾.

أولاً: واقع الموارد البشرية والصعوبات التي يعاني منها الصندوق

يعاني الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نقصاً هائلاً في الموارد البشرية والذي سوف يزداد مستقبلاً. كما يتبين من مراجعة وضعية الملاك الدائم في الصندوق. التالي:

إن النقص في عديد مستخدمي الصندوق هو في تزايد مضطرد كما هو مبين في الجدول

عدد المستخدمين المنتهية خدمتهم خلال الأعوام (١٩٩٨) - (٢٠٠٢) و (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧)

والذي تنتهي خدمتهم خلال الأعوام (٢٠٠٨) - (٢٠١٣)

جدول رقم ٢:

الأعوام السبب	2002-1998	2007-2003	2013-2008
بلوغ السن	54	184	407
وفاة	18	27	-
أسباب مختلفة	14	19	-
مجموع	86	194	407
متوسط سنوي	16 مستخدماً	39 مستخدماً	68 مستخدماً

15 -مجلة الضمان الاجتماعي العدد رقم 86 - ١٠ - ايلول ٢٠٠٩ ص ٢١ و ٢٢ و ٢٣.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

ثانيا معوقات وصعوبات إضافية

يعاني الصندوق من ارتفاع في متوسط أعمار العاملين فيه حيث بلغ ٥١ سنة ومن الطبيعي عدم تأقلم بعض المستخدمين مع تكنولوجيا المعلومات التي أصبح الصندوق يعتمد عليها في تنفيذ أعماله النقص في الكفاءات والخبرات والإختصاصات في مجال المعلوماتية في الوقت الذي ينتقل عمل الصندوق من العمل اليدوي إلى العمل الممكن مما جعل الصندوق يتعاقد مع شركة متخصصة (ids) لوضع البرامج والإشراف على التنفيذ.

النقص في عدد متخصصي مديرية العلاقات العامة بحيث يقتصر عديدها على مديريةية العلاقات العامة (فئة أولى) ورئيس دائرة (فئة ثالثة) ومحررة (فئة خامسة) ومعاونة محاسب (فئة سادسة في الوقت الذي يتطلب أداء هذه المديرية أكثر فعالية عناصر بشرية إضافية متخصصة في حقل العلاقات العامة والتواصل والإعلام. النقص في عدد مستخدمي مديريةية الإعداد والتدريب بحيث يقتصر على مدير الإعداد والتدريب (فئة أولى) وكاتبة (فئة سادسة حيث يتطلب أداءها عدداً من المستخدمين المتخصصين في هذا المجالي

إن هجرة الأدمغة التي طالت لبنان بشكل عام طالت أيضاً الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي بحيث ترك العمل عددا من المستخدمين المتخصصين في مجال المعلوماتية وذلك للعمل في الخارج بسبب عروض مالية مغرية.

إن معظم الوظائف القيادية في الصندوق مشغولة حالياً بالوكالة سواء في معظم الملاك الإداري أو في ملاك التفقيش والمراقبة من قبل رؤساء دائرة أو مفتشين وإن هذا الإشغال بالوكالة يتجدد سنويا بحيث تحول من إجراء مؤقت إلى إجراء دائم ولا يخفى ما ينطوي عليه الأمر من إنعكاسات سلبية على الوضع الإداري العام بالإضافة إلى نقل مشكلة النقص في فئة ما إلى الفئة الأدنى منها.

في العام ٢٠٠٤ صدر عن مجلس الوزراء القرار (٢) تاريخ ١٥/٢/٢٠٠٤ القاضي بالطلب إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والشركات المختلطة وسائر الشركات والمؤسسات التي تمتلك الدولة أو المؤسسات العامة أسهما فيها رفع جميع حالات التعيين والتعاقد لديها إلى مجلس الوزراء قبل مباشرة عمل المعنيين بها



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

أعقبه صدور قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤ وتضمن في المادة ٥٤ منه يتم التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة باستثناء مصرف لبنان بموجب مباراة يجربها مجلس الخدمة وفقا للشروط للتعين أو الإستخدام في كل منها.

وبذلك أصبح كل تعيين أو تعاقد في ملاك الصندوق يتطلب الموافقة المسبقة من مجلس الوزراء ومن ثم إجراء المباريات عن طريق مجلس الخدمة المدنية.

إن هذه الإجراءات تعتبر خروجاً على ما نصت عليه المادة الأولى المسبقة من قانون الضمان الاجتماعي من تمتع الصندوق بالإستقلال المالي والإداري وعدم خضوعه لمراقبة مجلس الخدمة المدنية أو المراقبة التقني المركزي وساهم هذا الأمر في التأخير بملء المراكز في ملاك الصندوق نظراً للتعقيدات الإدارية الجديدة المفروضة.

ثالثاً: الإنجازات المحققة على صعيد الموارد البشرية والحلول المقترحة.

بالرغم من الصعوبات التي يعاني منها الصندوق على الموارد البشرية. فقد تمكنا وبفضل الجهود التي بذلت على جميع المستويات من تحقيق عدد كبير من الإنجازات المهمة التي ساهمت في تسير عجلة الصندوق وتطويره وأهمها مكتبة مكاتب الصندوق وربطها بالمركز الرئيسي وإننا نعتبر هذا الإنجاز نقلة نوعية من الماضي باتجاه العصرية والحداثة في تاريخ مؤسسة الضمان الاجتماعي.

أما أهم الخطوات التي تحققت على صعيد الموارد البشرية إعتباراً من أول العام ٢٠٠٢ فهي:

- ترفيع ٢٢١ مستخدماً من الفئة السادسة إلى الفئة الخامسة تعيين ٥٦ معاون محاسب.
- تعيين ٢٤ مفتش مؤسسات تعيين ٣٢ طبيب مراقب - إستحداث مديرية الإعداد والتدريب وإجراء دورات إعدادية وتدريبية للمستخدمين إجراء دورات تدريبية لدى وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في العام ٢٠٠٥ شملت تدريب ٣٤٥ مستخدماً في المعلوماتية و ٣١ مستخدماً في علم الإدارة إجراء مباراة عن طريق مجلس الخدمة المدنية لتعيين أربعة صيادلة أعلنت نتائجها بتاريخ ٢/٢/٢٠٠٩ وتم حالياً الإجراءات الإدارية لتعيينهم والتحاقهم بالعمل إجراء مباراة عن طريق مجلس الخدمة المدنية لتعيين أربعة محرري قضايا (فئة ٣), أعلنت نتائجها بتاريخ ٢٢/٤/٢٠٠٩ وتجري حالياً الإجراءات اللازمة لتعيينهم إجراء مباراة عن طريق مجلس الخدمة المدنية لتعيين ٨٣ مفتش مؤسسات أعلنت



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

نتائجها بتاريخ ٣/٤/٢٠٠٩ وتتم حاليا الإجراءات الإدارية لتعيينهم على دفعتين, الدفعة الأولى ٤٢ مفتشا والدفعة الثانية ٤١ مفتشا).

الحلول المطلوبة:

أما أهم الحلول التي تسعى لتحقيقها على صعيد الموارد البشرية فهي:

1. إقرار نظام للحوافز يسمح للمتقدمين في السن والمرضى من تقديم استقالاتهم وترك العمل إفساحاً في المجال للمؤسسة باستبدالهم بعناصر شابة تحمل شهادات علمية متخصصة تواكب التطور الحاصل في مجال المعلوماتية.
2. إقرار سلسلة رتب ورواتب جديدة تراعى فيها الكفاءات العلمية والشهادات المتخصصة من جهة وعدم إرهاق الموازنة الإدارية للصندوق بنفقات عالية.
3. العودة بالصندوق إلى الاستقلالية الإدارية والمالية التي يتمتع بها وتحريره من أحكام المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤ بحيث يتمكن من إجراء المباريات والامتحانات بصورة سريعة من أجل ضخ دم جديد في المؤسسة ومواجهة العمل المتزايد من جراء إزدياد عدد المضمونين لاسيما قد برهن عن حسن أدائه في إجراء مباريات نزيهة بتعيين ١٣٦ معاوناً محاسباً و ٢٤ مفتشاً و ٣٢ طبيبياً مراقباً.
4. إجراء مباريات محصورة للتعيين في الوظائف القيادية فئة أولى وفئة ثانية بعد أن بانّت بمعظمها مشغولة بالوكالة.
5. إجراء مباريات مفتوحة لملء المراكز الشاغرة في ملاك المكننة, وفي الوظائف الفئة السادسة (معاون محاسب) وهي الفئة التي يعتمد عليها في أعمال مكاتب الصندوق.
6. تفعيل دور كل من مديرية العلاقات العامة ومديرية الإعداد والتدريب وذلك بتعيين مستخدمين من ذوي الاختصاص وإحاقهم بهاتين المديرتين كي تتمكنوا من تأدية المهام المطلوبة منها على أكمل وجه.
7. إجراء دورات إعداد وتدريب للمستخدمين لاسيما العاملين منهم في حقل المكننة وذلك من أجل مواكبة التطور الحاصل في مجال تكنولوجيا المعلومات.
8. إشراك المستخدمين في حلقات وندوات وورش عمل لنشر الثقافة بين المستخدمين وتنمية الشعور لديهم بالمسؤولية وحثهم على الولاء للمؤسسة والتفاني في خدمة أصحاب العمل والمضمونين.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

فمن خلال هذا العرض أردنا تسليط الضوء على النقص الكبير في الموارد البشرية الذي يعاني منه الصندوق والذي بات يشكل خطراً حقيقياً على إستمرارية عمل المؤسسة وإيصال التقديرات والخدمات إلى المضمونين وأصحاب العمل خاصة مع إزدياد شكاوى المضمونين والمؤسسات والمستشفيات من التأخير في إنجاز معاملاتهم.

وكذلك محاولة مقارنة هذا الواقع الغريب في لبنان حيث أنه من ناحية هناك أعداد كبيرة من الشبان المتخرجين سنوياً من حملة الإجازات والإختصاصات وهجرة أدمغة وارتفاع في معدلات البطالة والتي وصلت إلى حوالي ٩,٢% وفقاً لتقرير الأوضاع المعيشية للأسر اللبنانية للعام ٢٠٠٧ والصادر عن إدارة الإحصاء المركزي، ومن ناحية أخرى هناك مؤسسات عامة كالصندوق وإدارات عامة تشكو من نقص فادح في الموارد البشرية .

وبذلك تؤكد على ضرورة إعادة الإستقلالية للصندوق ليتمكن من تأمين الموارد البشرية التي يحتاج إليها بالسرعة الممكنة ولحين الوصول إلى ذلك الطلب من مجلس الوزراء الموافقة على رقد الصندوق بالعناصر البشرية الضرورية لتأمين استمرارية عمل المؤسسة وتكليف مجلس الخدمة المدنية بإنجازها بأسرع فرصة ممكنة. وتعاقب على إدارة مجلس الصندوق عدة مجالس إدارة منذ سنة ١٩٦٤ وهي على الشكل التالي:

جدول رقم 3:

برئاسة السيد جان أبو جودة	١٩٦٦ – ١٩٦٤
برئاسة السيد نجيب صالحه	١٩٧١ – ١٩٦٦
برئاسة السيد جو كيروز	١٩٧١ - ١٩٧٥
برئاسة السيد جو كيروز	١٩٧٥ – ١٩٧٩
برئاسة السيد جو كيروز	١٩٧٩ – ١٩٨٣
برئاسة السيد جورج خديج	١٩٨٣ – ١٩٨٨
برئاسة السيد طنوس فغالي	١٩٨٨ – ١٩٩٢
برئاسة د. هيام ملاط لجنة مؤقتة	١٩٩٣ – ١٩٩٩
برئاسة د. موريس أبو ناصر	٢٠٠٦ – ١٩٩٩
برئاسة د. طوبيا زخيا.	٢٠٠٦-.....



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

رابعاً: بعض أفكار المدير العام ومجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي¹⁶:

إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي أنشئ سنة ١٩٦٣ هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري هدفه الحماية الاجتماعية وغايته شمول جميع اللبنانيين وتحسين شروط الحياة والعمل في كل لبنان بعد مرور أكثر من ٤٢ عاماً على نشأة مؤسسة الضمان الاجتماعي في لبنان وبالرغم من المشاكل والصعوبات التي تعرضت لها طوال فترة الحرب الأهلية، تمكنت هذه المؤسسة من تأدية دورها الريادي في الرعاية الاجتماعية واستمرت في توفير الخدمات للمضمونين وأصحاب العمل وكذلك وبفضل الجهود التي بذلت على كافة المستويات، تمكنت أيضاً من تحقيق عدد كبير من الإنجازات المهمة التي ساعدت في تسيير أعماله وتطوير أدائه وأهمها تنفيذ المرحلة الأولى من المخطط التوجيهي العام الأنظمة المعلومات، حيث عمت المكننة مكاتب الصندوق وجرى ربطها بالمركز الرئيسي وإننا نعتبر هذا الإنجاز نقلة نوعية من الماضي باتجاه العصرية والحداثة في تاريخ مؤسسة الضمان الاجتماعي ومنذ ثلاث سنوات تقريباً بدأ المكتب بخطوات عملية أكثر تفاعلاً وإجابة المصلحة الصندوق وجمهور المضمونين وذلك من خلال خطته الجديدة في استكمال إنهاء العجز المتراكم في جميع الأنشطة الإدارية التي يقوم بها المكتب.

إن عدد معاملات السائقين العموميين والمضمونين الإختياريين توازي جميع الفئات الأخرى اجراء، مدرسين، أطباء، مختير، طلاب...) وهذا ما حدا بنا إلى الإعلان قبل ثلاثة أشهر عن البدء بإعتماد استقبال الفئات الأولى خلال النصف الأول من كل شهر والفئات التالية خلال النصف الثاني من الشهر الأول عينه وعليه، فقد أصبحت مع هذه التجربة نستقبل نصف عدد المضمونين على مدى أيام الشهر وأصبح معها تعامل المستخدمين أسهل مع نوعية معاملات متشابهة كما سهلت فرز المعاملات في وحدة المحاسبة وصناديق التقديرات وترتيبها تبعاً لقاتهم، وتحديد قيمة المعاملات وتشابكها وضياعها بسبب كثافتها وتأميناً لدقة الإحصاءات في المكتب.

بالرغم من الصعوبات يمكن تلخيص أنشطة المكتب الإدارية وحجم الإنتاج في جميع الوحدات التي يعانها في موقعه وبنائه وتدني طاقته البشرية إلى حد لم يعرفه من قبل فهو يعمل بطاقة / ٤٧ / مستخدماً ليس أكثر من خلال هذه الجدولة المرفقة للفترة الواقعة بين كانون الثاني ٢٠٠٧ ونهاية شهر تموز ٢٠٠٧.

16 - - أجريت المقابلة مع المدير العام للضمان الاجتماعي في لبنان د. محمد كركي في العام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

إن مؤسسة الضمان الإجتماعي كسائر المؤسسات في لبنان بحاجة إلى عملية تطوير إن في بناتها أو في أدائها وخاصة بعد أن ناهز عدد المضمونين تقريباً / ٤٩٥٠٠٠ / مضموناً وبعد إزدياد الحاجة إلى توسيع رقعة التقديمات الصحية والاجتماعية وشموليتها.

إن عملية تطوير المؤسسة وعصرنتها تستوجب الوقوف أمام التحديات التي يواجهها الصندوق ووضع الأهداف والمشاريع الإصلاحية والعمل على تحقيقها وأهمها:

- تطوير المؤسسة وعصرنتها بغية تأدية التقديمات بشكل حضاري ولائق تأمين التوازن المالي في فرعي ضمان المرض والأمومة والتقديمات العائلية توسيع تقديمات الضمان الاجتماعي ضم شرائح جديدة وصولاً إلى ضمان جميع اللبنانيين .

غير أن النزف الحاد في الموارد البشرية وعدم رقد الصندوق بها بات يشكل مرحلياً التحدي الأهم أمام المؤسسة كونه أصبح عائقاً حقيقياً أمام تطوير عملها واستمراريتها.

إن هذه الزيادة المطردة في الشغور تدعونا إلى دق ناقوس الخطر والعمل بشتى الوسائل على رقد الصندوق بالموارد البشرية الضرورية كي يتمكن من الاستمرار في تأدية خدماته إلى أصحاب العمل والمضمونيين.

وفي هذا الإطار تطالب بعودة الصندوق إلى الاستقلالية الإدارية والمالية التي يتمتع بها من أحكام المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤ التي أخضعته إلى مجلس الخدمة المدنية وبات أي توظيف فيه يحتاج إلى موافقة مسبقة من مجلس الوزراء بحيث يتمكن من إجراء المباريات والإمتحانات ذاتياً بصورة سريعة من أجل ضخ دم جديد في المؤسسة ومواجهة العمل المتزايد من جراء إزدياد عدد المضمونين، وأكرر بأن ما حققه الصندوق، وعلى أهميته، لا يخفى وجود صعوبات ومعوقات عديدة تعترض المؤسسة، وتعيق تحقيق أهدافها وتشكل في بعض الأحيان خطراً على استمرارها وعلى نظام الحماية الاجتماعية بكافة مكوناته.

ومن أهم هذه الصعوبات :

- إختلال التوازن المالي وذلك في فرعي ضمان المرض والأمومة والتقديمات العائلية.
- تقييد الإستقلال الإداري والمالي الذي أنشئت عليهما مؤسسة الضمان الاجتماعي بسلسلة من القوانين والاجتهادات التي حدثت من تنفيذ أهدافها ومن استخدام الموارد البشرية اللازمة لها.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

- إختلال التوازن المالي في قسم الضمان الصحي الإختياري الناجم عن عدم مراعاة مبدأ التكافل والتضامن الاجتماعي منذ وضعه موضع التنفيذ، والذي بات يشكل خطراً حقيقياً على المضمونين بسبب إمتناع معظم المستشفيات عن معالجتهم.

فكما نعلم أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فهو ينفرد بين مختلف إدارات الدولة ومؤسساتها الرسمية بميزة لا نظير لها في طبيعة عمله أو في تركيبته الهيكلية. وما يزيد هذه القرامة عليه أولاً أن يعنى النظر في سبب ولادة هذا الصرح والأساس الذي قامت عليه دعائمة الا وهو فلسفة "التكافل" أو "التضامن" الإقتصادي العالمية والتي تعتبر أولاً وأخيراً عقداً اجتماعياً بين الدولة ومواطنيها من جهة وبين الأجيال الشابة والمسنة من جهة أخرى حيث يدعم القوي الضعيف والغني الفقير لتنظيم هذه الجهود كلها في حلقة تكافلية هدفها إنتاج محصلة صحية اجتماعية يجد فيها المستفيد مكاناً آمناً ولاتقاً لشيخوخته ولصحته وصحة عائلته إذا هددها المرض.

لذلك فإن هذه الفلسفة هي فلسفة إنسانية بإمتياز تتباهى المجتمعات المتقدمة بإعتمادها وتتسابق في إغنائها وتطويرها ضمن إمكانياتها المختلفة من دولة إلى أخرى، وبما أن كل سياسة اجتماعية تحتاج إلى واسطة للتنفيذ والتطبيق فإن "واسطة العقد" في هذه المسيرة هي الصندوق الوطني للضمان الإقتصادي فهو بمثابة "المحفظة" التي تصب فيها أموال المشاركين من دولة وأصحاب عمل وعمال لتشكل العصب الذي لا بد منه لإتاحة الفرصة للعنصر البشري من مجلس الإدارة والمدير العام حتى أسفل الهرم العمل على إيصال المستفيد إلى حقه وبمعنى آخر إيصال الرسالة إلى هدفها وما الموظف إلا حامل من حملة هذه الرسالة بمعنى أو بأخر وهذا هو قدر كل من أختار هذه المهنة لذلك فإن إنجاز معاملة المواطن بالقانون يجب أن ترافقها البسمة بسعة على الوجه، وتكاثر الملفات يجب أن يرافقه الصبر الجميل. وأما جهل المواطن بالقانون فيجب أن يقابل بسعة الصدر والرؤية لأن بين كل ملف هناك مريض ينتظر، وبين كل مستند و مستند هناك صاحب حاجة يتململ، ورغم أن صاحب الحاجة أرفع" فهو إنسان والموظف إنسان، ولا يجوز أن يكون بينهما إلا الإنسانية عنواناً.

من هنا فإن الصندوق يعتبر من أهم وأكبر المؤسسات الضامنة وإن حركة الإصلاح هي حركة دائمة نحو الأفضل حتى في ظل الأداء الجيد والمتناسق ولكن الصعوبة تكمن في عدم وجود رؤية وطنية جامعة حول دور مستقبل الضمان ومشروع التقاعد والحماية الاجتماعية ومجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

فلم يستند المشروع إلى مبدأ العدالة الاجتماعية والاستقرار الإجتماعي ولم ينص على ضمانة الدولة الكاملة له مما يعارض دورها في الحفاظ على حقوق الإنسان.

إن إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تظهر أن المشروع يسوده ضباب ويزيد من مخاوف العمال ولا يحفزهم على الإنخراط في النظام المقترح المشروع غير مستكمل المعالم بالنسبة لأصحاب العمل والعمال إن قضايا الضمان ليست من الأمور التي من الممكن التفرد بالقرار فيها وتستلزم النقاش بين القوى الحية في المجتمع.

هكذا نفهم دور الصندوق وهكذا نريده وتعمل دون كلل لتفعيله وبما أن اليد لا تستطيع أن تصفق وحدها فعلى من يطلب منه حسن الأداء أن يمد بيده العون لا أن يكتفي بالنقد والتجريح.

جدول رقم 4:

يستفيد من تقديمات ضمان المرض والأمومة في مكتب طرابلس الأقليمي لعام ٢٠٠٧

أجراء عاديون - ٢٠٧٤٧ سائقون ٧٣٧٢ الطلاب الجامعيون ٧٦٣٤	
المختارون ١٠٩ - الأطباء المقبولون ٦١١	
المضمونون الإختياريون ١٠٨١ - أفران ٧٣ بانعو الصحف 1	
المجموع	٣٥٧١٢
عدد المؤسسات الشهرية ٢١٦ - عدد المؤسسات الفصلية ٢٦٩٦	
المجموع	٢٩١٢ مؤسسة

المقبوضات من ١/٢٠٠٧ إلى ٧/٢٠٠٧ - ٧٢٢,٤٤٨,٨٧٨ ل.ل

المدفوعات من ١/٢٠٠٧ إلى ٧/٢٠٠٧ - ٢٦٨,٠٥٧,١١,٠٢٣ ل.ل

بلغت السلفة من ١/٢٠٠٧ لغاية ٧/٢٠٠٧ - ١١,٠٨٩,١٧٧٨٦٨ ليل



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

جدول رقم 5:

عدد معاملات الضمان الصحي خلال الأشهر السبعة الأولى من سنة ٢٠٠٧.

المعاملات المنجزة	المعاملات الواردة	
78168	87168	الفوري
37594	37594	المؤسسات
115762 معاملات منجزة		المجموع
9424 واردة منجزة		عدد الموافقات
11294 معاملة منجزة (عدد المستشفيات)		عدد معاملات الإستشفاء
728 واردة منجزة		عدد معاملات براءة الذمة
	9098 جدول	عدد جداول التعويضات العائلية
	6320 تسليم جدول	

جدول رقم 6:

عدد التحقيقات الاجتماعية عن الوالدين

عدد التحقيقات الاجتماعية لأولاد المضمونة	وارد	إيجابي	سلبي
	وارد	إيجابي	
	124	124	
تحقيقات بلوغ السن	وارد	جميعها منجزة	

تسديد الإشتراكات

وتجدر الإشارة إلى أن العجز في ميزان المدفوعات في المكتب يعود إلى كثرة المؤسسات التي تسدد إشتراكاتها خارجه في حين أن مضموني هذه المؤسسات يستفيدون من المؤسسات الكبرى - مصارف وبنوك - سبينس -



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

أنابيب المستقبل - ماكدونالدز - kfc - كيبكو - جمعية المشاريع - مؤسسة الحريري الخيرية - خدمات وإنماء -
أجراء الدولة).

كما يوجد أجراء كثر يقيمون في طرابلس ومؤسساتهم خارج نطاق المكتب الجغرافي واعتماد الحد الأدنى
للأجور أثناء تسوية وضعهم مع الصندوق وأيضاً إلى كلفة فاتورة السائق العمومي والإختياري والطالب
الجامعي والمختار قياساً إلى قيمة إشتراكات هذه الفئات

المبحث الرابع: خصائص الضمان الإجتماعي

لم يستحدث نظام الضمان الاجتماعي في لبنان حماية جديدة للأجراء سوى العناية الطبية في حالتي المرض
والأمومة.

فالتعويضات العائلية كانت محدثة بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢٩ تاريخ ١٩٤٣/٥/١٢ وتعويض نهاية الخدمة
كان محدثاً في قانون العمل.

أما الحمایات الأخرى فهي لا تزال خارج نطاق الضمان الاجتماعي كتعويض المرض والأمومة أي البديل
اليومي الذي يعطى للأجير العاجز مؤقتاً عن العمل بسبب مرض أو أمومة إذ لا تزال تلك الحماية مطبقة في
قانون العمل حيث يحتفظ الأجير بأجره الأساسي في أثناء الإجازة المرضية أو في أثناء إجازة الأمومة أو
كالحماية من طوارئ العمل حيث لا تزال أحكام قانون طوارئ العمل هي النافذة.

ومع أن القوانين الاجتماعية تتطور باستمرار مع تطور حاجات المجتمع فإن نظام الضمان الاجتماعي
لم يتصدى للحاجات المستجدة في المجتمع اللبناني ولم يطرأ عليه إصلاح يذكر. فهو لم يطبق حتى الآن الحماية
المتعلقة بالعجز الشيخوخة البطالة، وطوارئ العمل والأمراض المهنية والوفاة، وتعويض المرض، وتعويض
الأمومة. وما طبق منها جاء مجتزئاً لا يؤمن الغاية المرجوة منه

وسنشرح باختصار ميزات وخصائص هذا النظام، والتي تتجلى بال:

أولاً : الضمان الاجتماعي نظام شامل

طمح القانون أن يشمل جميع اللبنانيين في نهاية المرحلة الثالثة، لكن حقيقة الواقع أنه لم يطبق كما يجب
ولا يزال يقتصر على العاملين في نشاطات مهنية معينة



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

ثانياً : الضمان الاجتماعي نظام الزامي

حيث تجد المشترع قد أضفى الصفة الإلزامية على أحكام الضمان، إن بالنسبة لأصحاب العمل أم بالنسبة للمضمونين (العمال)، بحيث لا يسمح لأي منهم بالخروج عليه، أو البقاء خارج نطاقه

ثالثاً : الضمان الاجتماعي مرتبط بالنظام العام

حيث أن قواعده قواعد أمر لا يجوز الإتفاق على ما يخالفها¹⁷، وإلا اعتبرت باطلة، وهذا ما ذهب إليه صراحة القضاء اللبناني¹⁸، والقضاء الفرنسي¹⁹.

ويترتب على هذه الخاصية عدم جواز التفرع عن التقديمات النقدية التي يوفرها أو الحجز عليها، إلا لتنفيذ موجبات شرعية (المادة ٥٧) من قانون الضمان، لذا يستخدم الضمان الاجتماعي كاداة توجيهية في يد الدولة لتحقيق الصالح العام، لذا فهو نظام قانوني.

رابعاً : إستقلالية الضمان الاجتماعي

حيث يتمتع بإدارة ذاتية موحدة، من خلال مؤسسة مستقلة واحدة أطلق عليها اسم "الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي"، ذات قاعدة ثلاثية التمثيل أصحاب العمل المضمونون مع مشاركة الدولة، وذلك تيسيراً للعمل واقتصاداً في النفقات والأخذ بالإدارة الموحدة لا يعني المركزية بل إن المشترع أجاز للصندوق إنشاء مكاتب إقليمية ومحلية في مختلف المناطق اللبنانية، وهو لا يخضع لرقابة أجهزة الدولة المركزية من مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي وهو لا يخضع الوصاية وزارة المال ورقابتها كما هو مقرر بالنسبة للمؤسسات العامة الأخرى

يضاف إلى ذلك أن قانون الضمان الاجتماعي منح مجلس إدارة الصندوق سلطة تنظيمية في مجال تطبيق قانون الضمان الاجتماعي، مما جعل صلاحيات سلطات الوصاية ضيقة ومحصورة بالمصادقة على بعض مقررات مجلس الإدارة أو بالإجازة المسبقة لبعض أعمال الصندوق.

17 - الباشا محمد فاروق، مرجع سبق ذكره

18 - قرار مجلس العمل التحكيمي في بيروت، رقم ١٨٩، تاريخ ٣٠/٢/١٩٧٢، مجموعة غائم وبشير ص 11

19 - مرجع سابق.



خامساً : تمويل الضمان عن طريق الإشتراكات المهنية

حيث إختار المشرع اللبناني الإشتراكات المهنية طريقاً لتمويل الضمان الاجتماعي وتتحدد هذه الإشتراكات بنسبة مئوية من دخل الأجير الخاضع للحسومات، ويتحملها أرباب العمل وحدهم في حالات معينة، وبمشاركة الأجراء والدولة في حالات أخرى، وتكون مشاركة الدولة بقدر ما تسمح قدرتها الإقتصادية.

سادساً : الضمان الاجتماعي ركن أساسي في مسار الإنماء المتوازن

نصت عليه وأقرته وثيقة الوفاق الوطني عام ١٩٨٩ ، وكرسه الدستور اللبناني ضمن أحكامه الأساسية وذلك بموجب التعديل الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩١. ويتجلى هذا الأمر من خلال مساهمته الفاعلة في تطوير الإنسان اللبناني من وجهة وحمائته ضد الأخطار من وجهة أخرى وحيث يمكن القول في هذا المجال بأن الإنماء المتوازن وكما عناه الدستور ونص عليه هو أحادي الهدف، وهدفه بطبيعة الحال الإنسان، وهو متعدد الوجوه والمسائل في التنفيذ، كما يتجلى ذلك. ويظهر على كافة الصعد الثقافية والإجتماعية والاقتصادية²⁰.

الخاتمة

يُظهر البحث أنّ نشأة الضمان الاجتماعي في لبنان جاءت استجابةً لحاجات إجتماعية واقتصادية ملحة فرضها تطوّر الدولة الحديثة واتّساع سوق العمل. وقد مثّل قانون 1963 خطوة تأسيسية في بناء منظومة حماية متكاملة تستند إلى مبادئ التضامن والتمويل الثلاثي والإلزامية، رغم ما يواجهه النظام من تحديات في الحوكمة والاستدامة المالية. ويؤكد تحليل البنى السابقة للضمان الاجتماعي محدودية قدرتها على توفير حماية شاملة، الأمر الذي عزّز الحاجة إلى نظام موحد يُدار مؤسسياً عبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

20 - الجمال مصطفى و عبدالرحمن حمدي، مرجع سبق ذكره.



النتائج

1. تبين أنّ الضمان الاجتماعي شكّل نقلة نوعية مقارنة بأنظمة الحماية التقليدية التي اتصفت بالتشتت وضعف الفاعلية.
2. أثبتت الدراسة أنّ قانون الضمان الاجتماعي وضع إطارًا قانونيًا وإداريًا قادرًا على توفير التقديمات الصحية والاجتماعية الأساسية للعاملين.
3. أظهرت النتائج أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يمثل حجر الزاوية في إدارة النظام، لكنه يعاني من ضغوط مالية وإدارية متراكمة.
4. يتسم النظام اللبناني بخصائص متميزة أبرزها الإلزامية والطابع التضامني والتمويل الثلاثي، لكنها تواجه تحديات تتطلب إصلاحات بنيوية.
5. كشفت الدراسة أنّ الاستدامة المالية تُعدّ أبرز التحديات التي تهدد قدرة النظام على الاستمرار في تأدية مهامه.

التوصيات

1. تعزيز الحوكمة والشفافية داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عبر تطوير آليات الرقابة والمساءلة.
2. إقرار إصلاحات مالية تضمن استدامة التمويل، ومنها تحسين جباية الاشتراكات وتوسيع قاعدة المشمولين.
3. تطوير البنية الرقمية للصندوق لاعتماد أنظمة معلومات متقدمة تسهّل تقديم الخدمات وتحدّ من الهدر.
4. توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل فئات غير مشمولة حاليًا، ولا سيما أصحاب المهن الحرّة والقطاع غير النظامي.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

5. تحديث التشريعات بما ينسجم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، وبما يضمن مرونة أكبر في إدارة التقديرات.

6. تعزيز الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص لتحسين جودة الخدمات الصحية وضمان استمراريتها.





المصادر والمراجع

قوانين وأنظمة:

1. تعاميم الضمان الاجتماعي التعميم الأساسية رقم ١٨٩ ١٥/١٩ ١٤٦٩,٧٥, ١٦/١٣٨٤,١٤٦٩,٧٥, ٢٦٥/٧٥, ٢٤٢, ٢٣٣٦, ١٦, ١٣, ٢٢٠, ٧٣٥٢, ٣٢٠.)
2. قانون المطبوعات الصادر بتاريخ ١٤ أيلول ١٩٦٢, والمعدل بالمرسوم الإشتراعي رقم ١٠٤ تاريخ ٣٠/٩/١٩٧٧.
3. قانون تنظيم قوى الأمن الداخلي, رقم ١٧/٩٠, تاريخ ٢٠/٩/١٩٩٠.
4. قانون رقم ١٠/١٩ الصادر بتاريخ ١٤/٥/١٩٦٩, المنشور في العدد ٤٢ من الجريدة الرسمية في ٢٦/٥/١٩٦٩.
5. قانون رقم ١٦/٧٥ الصادر بتاريخ ١١/٤/١٩٧٥, المنشور في العدد ٣٧ من الجريدة الرسمية في ٨/٥/١٩٧٥.
6. قانون الضمان الاجتماعي نشر في تاريخ ٣٠/٩/١٩٦٣, ملحق العدد ٧٨.
7. قانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٥/٥/٢٠٠٠.
8. قانون رقم ١٦/٧٥ الصادر بتاريخ ١١/٤/١٩٧٥ والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٧ تاريخ ١٩٧٠.
9. قانون تنظيم التعليم العالي الصادر بتاريخ ٢٦ كانون الأول ١٩٦١ والمنشور رسميا في العدد ٥ من الجريدة الرسمية الصادر في ٢٧ كانون الأول ١٩٦١.

ثانياً - بحوث ودراسات:

1. الأعرور، فادي، محاضرات في التشريع الاجتماعي، العام 198.
2. الباشا محمد فاروق، التأمينات الاجتماعية ونظامها في المملكة العربية السعودية العام ١٤٠٨ - ١٩٨٨ م.
3. الجمال مصطفى وحمدى عبد الرحمن التأمينات الاجتماعية.
4. القيسي عصام يوسف، قانون العمل اللبناني، الطبعة الثالثة، العام ١٩٩٧.
5. شرو، جان، التشريعات الاجتماعية في لبنان - قوانين العمل والضمان الاجتماعي العام ١٩٨٢.



المجلة العربية للعلوم الإنسانية والاجتماعية
Arab Journal for Humanities and Social Sciences

6. شوفاني مخايل ناجي، قانون الضمان الاجتماعي والمستفيدون من الضمان الاجتماعي، الجزء الأول، مركزه بيروت.

7. قرار مجلس العمل التحكيمي في بيروت، رقم ١٨٩ تاريخ ٢٩/٢/١٩٧٢، مجموعة غائم وبشير.

8. مقابلات مباشرة : السيد علي فرحاني المسؤول في مكتب الضمان بطرابلس عام ٢٠١٠

9. المدير العام للضمان الاجتماعي في لبنان د. محمد كركي في العام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩

10. المذكرات الإعلامية المذكرة الإعلامية رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٦/٥/١٩٩٢

