

## الفصل التمهيدي

### الوظيفة العمومية وأنظمة الحماية الاجتماعية

بدأت فكرة الفصل التمهيدي كون موضوع البحث يدور حول قطاع التقاعد وهذا القطاع ذو مفاهيم متعددة وينتفع منه فئات متعددة ومتنوعة وبما أن قطاع التقاعد في فلسطين ينصب على قطاع الموظفين بشكل أساس تم تناول الموظف والوظيفة العمومية بشكل مختصر.

وتناول المعنى المعنوي والمعنى الشكلي والمعنى المادي أو الوظيفي كونها تصيب العمل على وجه الدوام والاستقرار في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستعمال المباشر.

ولاختلاف إنشاء الوظيفة العمومية من دولة إلى أخرى كون بعض الدول ينهج آثار الوظائف العمومية من خلال البرلمان كونها تحتاج لاعتمادات مالية كبيرة وتعتبر الوظائف جزءاً من نفقات الدولة التي تعرض في الميزانية العامة للدولة في كل عام ومن الدول يكتفي بإنشائها عن طريق مجلس الوزراء إضافة إلى أن هناك أنظمة خاصة ببعض الفئات مثل شاغلي المناصب العليا والقضاء. وعلى كل يبقى قانون الخدمة المدنية النظام العام الذي يحكم موظفي الدولة أما الموظف الذي يمثل أهمية بالغة في المجتمع لما يقوم به من أعمال في كافة الجوانب الإدارية والاقتصادية وله فاعلية في الضغط على نظام الحكم وأداة هامة للنهوض بالتنمية. ولم تضع القوانين تعريفاً جامعاً للموظف كونه يخضع لعدة مؤثرات ومعطيات ويتأثر بتطور معايير تطبيق القانون الإداري ومن أهم عناصر تعريف الموظف تكمن في عمله بصفة دائمة بمرفق عام ومعين من سلطة مختصة، وستتناول علاقة الموظف بالدولة التي تعتبر علاقة نظامية وبالطبع أنيط بالموظف واجبات وله حقوق وامتيازات وكما أن لكل بداية نهاية فإن الموظف بعد مدة خدمة محددة يصل إلى انتهاء خدماته أو لأسباب أخرى كالاستقالة أو الإقالة أو العجز أو الوفاة لكل منها حقوق خاصة وفق الأنظمة التقاعدية.

كون التقاعد مرتبط بانتهاء الوظيفة أو نتاج خدمة أضيفت إلى استحقاق تقاعد كان من المهم عرض مفهوم التقاعد ومفهوم الضمان الاجتماعي كونها جزءاً من التشريعات الاجتماعية ذات الأساس الديني والاجتماعي وهذه التشريعات تمتاز بارتباطها بالمجتمع وتهدف إلى تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص دون تمييز بين أفراد المجتمع، ووجد التقاعد كون الإنسان يصبح أقل قدرة على العطاء يترك المجال لغيره من الجيل الجديد، وفقاً لأحكام القانون ولكن التقاعد ينحصر بالموظفين العموميين أما الضمان الاجتماعي الذي يعتبر نظاماً مركباً كونه قانوني واقتصادي واجتماعي وذات مظلة أوسع ويشمل فئات متعددة من المجتمع وخاصة الطبقة العاملة ويقوم بتخفيف الفوارق بين الطبقات الاجتماعية وإعادة توزيعها توزيعاً عادلاً وميزت أخرى من أهمها تأمين دخل بديل للإنسان العامل عندما ينقطع دخله بسبب المرض أو الإصابة أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة أو البطالة، وستتناول في هذا الفصل الوظيفة العمومية والموظف العام في المبحث الأول، والتقاعد والضمان الاجتماعي في المبحث الثاني.



# البحث الأول

## أساسيات في الوظيفة العمومية

ينظر لموضوع الوظيفة العامة بعين الاهتمام الخاص من قبل المشرع والفقهاء نظراً لأهمية المهام التي تقوم بها الإدارة في ظل أي دولة قانونية معاصرة ولحدثة بناء دولة فلسطين وتأسيس مؤسسات الدولة القانونية المعاصرة، وحرصاً من المشرع كما هو معروف لأي دولة أن تقوم بالمهام والمسؤوليات الخاصة بها تجاه مواطنيها لأجل توفير التنمية والرفاهية، كونها تمارس نشاطها المرفقي بواسطة موظفيها أو عمالها المدنيين وبذلك يكون الموظفون أداة الدولة لتحقيق أهدافها<sup>2</sup>، من خلال خدمة الجمهور بواسطة موظفيها، فالموظف العام هو أداة الدولة لتحقيق أهدافها وتسيير مرفقها على الوجه السليم ومن هنا برزت أهمية تنظيم الوظيفة العامة تنظيمًا سليماً ودفع الإطار القانوني الشامل لهذا المحور الهام من محاور القانون الإداري<sup>3</sup>.

وكي تقوم الدولة والجماعات المحلية بوظائفها تحتاج لمن يعبر عن إرادتها ويمارس سلطتها وينفذ مشروعاتها ومن ثم كانت الحاجة إلى تنظيم يباشر هذه الأنشطة عن طريق أجهزة العناصر الضرورية اللازمة لقيام الدولة والجماعات المحلية بالنشاط الإداري وقد اهتمت الدولة في الموظفين العموميين ووضعت لهم نظم وقواعد تكفل معالجة أمورهم مما ترتب على ذلك وجود نظام الوظيفة العمومية تمارس الدولة بواسطتها سلطاتها في مواجهة الجمهور<sup>4</sup>.

وستتناول في هذا المبحث موضوع الوظيفة العامة من جوانبها المختلفة من خلال عرض مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العام في مطلب أول وحقوق وواجبات الموظفين وانتهاء خدماتهم في مطلب ثانٍ.

### المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العام

للنظر في الوظيفة العمومية لابد من الإشارة إلى مفهومها وفلسفتها في كل من الدول الأوروبية والأمريكية إضافة إلى فلسفتها في الدول النامية.

وتعدد التعريفات وتنوعها بالنسبة للوظيفة العمومية من دولة لأخرى لدرجة أنه لا يوجد تعريف دقيق للوظيفة العمومية إلا أنه يمكن القول أن الوظيفة العمومية هي كيان قائم في إدارة الدولة ويتألف من

---

<sup>2</sup> دكتور سليمان طماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة السادسة، 1991م، ص 634.

<sup>3</sup> محمد الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2012، ص 21.

<sup>4</sup> بوعلام السنوبي، قانون الوظيفة العمومية، مطبعة دار النشر المغربية، 2010م ص 3.

مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة<sup>5</sup>.  
وعليه سوف يتم تناول هذا المطلب موزعاً على ثلاث فقرات وفق الآتي:  
الفقرة الأولى: مفهوم الوظيفة العمومية. الفقرة الثانية: تعريف الموظف العام. الفقرة الثالثة: علاقة الموظف العام بالإدارة.

### الفقرة الأولى: مفهوم الوظيفة العمومية

إن لمفهوم الوظيفة العمومية والذي عرف تطوراً مثالياً تبعاً لمسيرة المهام التي تولتها الوظيفة العمومية عبر التاريخ ثلاثة معانٍ أساسية تتمثل في كل من المعنى المعنوي والمعنى الشكلي والمعنى المادي أو الوظيفي:  
المعنى العضوي: ويقصد به مجموعة من الأشخاص العاملين في الإدارة رغم اختلاف وضعيتهم وأصنافهم وبهذا تكون الوظيفة العمومية ما هي إلا جهاز إداري ينكب على إدارة قانون شؤون الموظفين الخاضعين لأحكام قانون الشغل والعمل وبذلك تكون وفقاً لما عبر عنه "كلادن" كيان قديم على صعيد الدولة بتكليف بإدارة الأشخاص لا لإدارة الأشياء<sup>6</sup>.

أما المعنى الشكلي فإنه يعتمد على النظام القانوني الضيق على جميع مستخدمي الدولة والذي يميز بين من يعمل ويخضع للقانون العام ويقابله من يخضع للقانون الخاص، وبهذا يكون هذا التمييز معقداً في مضمونه تبعاً لاختلاف أنظمتها القانونية.

وأخيراً المعنى المادي أو الوظيفي والذي يختص في ممارسة أنشطة مصالح الإدارة بهدف تحقيق المصلحة العامة وذلك بصفة مستمرة وبما أن هذه الأنشطة عرفت تطوراً موازياً للمصالح الإدارية التابعة للدولة أطلق المختصين في علم الاقتصاد على جهاز الوظيفة العمومية بقطاع الخدمات وهذا المفهوم لا يحدد مفهوم الوظيفة العمومية في الوظائف الدائمة للدولة ولم يعد مستساغاً ويتضح بتأين مفاهيم الوظيفة العمومية وللنظام السياسي من سلطة في تحديد منظور الوظيفة العمومية فإن المهتمين بعلم الإدارة يميلون إلى مسايرة رأي الأستاذ كمال الجرمي الذي عرف الوظيفة العمومية من حيث طبيعتها وكيانها القانوني فأكد أنها نصيب من العمل على وجه الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستعمال المباشر<sup>7</sup>.

### الفقرة الثانية: تعريف الموظف العام

يعد تعريف الموظف العمومي من الأمور النسبية التي تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام الاقتصادي

<sup>5</sup> حميد أبولاس، تدبير المواد البشرية، نموذج الإدارة الجماعية، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005م، ص 61.

<sup>6</sup> رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية على درب التحديث، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 2003، ص 15.

<sup>7</sup> نفس المرجع، ص 11.

والسياسي والاجتماعي السائد في الدولة وينسجم تعريف الموظف مع خصوصية التشريع والغاية منه.<sup>8</sup> وبما أن العنصر البشري في قطاع الوظيفة العمومية يمثل مكانة بارزة في المجتمع بمفهومه الواسع وذلك لما أصبح يقوم به من أعمال في الجانب الإداري والاقتصادي والسياسي ما جعله قوة ضاغطة على نظام الحكم وأداة فاعلة للنهوض بالتنمية.

وُقد عرف مجال التوظيف في المرافق العامة في مجال الدول توسعا هاما وذلك يعود إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وديموغرافية أدت إلى تضخم عدد العاملين في قطاع الوزارات العمومية.<sup>9</sup>

وبهذا أصبح من المتعارف عليه في اغلب القوانين والأنظمة المقارنة لم تضع تعريفا جامعاً مانعاً للموظف العام حتى أن تعريف الموظف العام يخضع لعدة مؤثرات ومعطيات.<sup>10</sup>

وبهذا أبرزت إشكالية تعريف الموظف العمومي التي تتمثل في وجود محاولات متعددة لتحديد العناصر الأساسية التي يجب أن تتوفر في هذا التعريف علماً أن هذه المحاولات تتأثر بمختلف العوامل والتطورات التي عرفها تحديد مفهوم القانون الإداري ومجالات تطبيقه ولهذا نجد تعريف الموظف العمومي يتأثر بتطور معايير تطبيق القانون الإداري.

وقد لعب الفقه والقضاء دوراً أساسياً في تحديد تعريف الموظف العمومي وبأني المشرع ليتبنى هذا التعريف ويحدد شكل أكثر دقة لبعض جوانبه وهذا يستدعي معرفة العناصر الأساسية في تعريف الموظف والنتائج المترتبة عليها.

### أولاً: العناصر الأساسية في تعريف الموظف

وبهذا نجد عناصر أساسية لا بد من نبرزها في تحديد تعريف الموظف العمومي، وعليه سوف يتم عرض العناصر الأساسية في تعريف الموظف والنتائج المترتبة على ذلك.

1. العناصر الأساسية في تعريف الموظف العمومي<sup>11</sup> في حقيقة الأمر أن هناك شروطاً أساسية لا بد من توفرها فيمن يعتبر موظفاً عمومياً ومتى انتفى أي شرط من هذه الشروط أصبح فاقداً لهذه الصفة ومتى توفرت هذه الشروط أصبحت له هذه الصفة فان الوظيفة العامة هي التي تحدد له الواجبات والالتزامات التي يجب عليه القيام بها على أحسن وجه مكن مقابل حصوله على حقوقه.<sup>12</sup>

ويلتقي معظم الفقهاء بجانب القضاء حول عناصر ثلاثة أساسية تستمد قوتها في تحديد مدلول الموظف العمومي ويجب توفرها في الموظف العمومي وهي:

1- القيام بالعمل بصفة دائمة.

<sup>8</sup> محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص 38.

<sup>9</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 25.

<sup>10</sup> نفس المرجع، ص 27.

<sup>11</sup> عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، دار تونقال للنشر، 2006، ص 10-12.

<sup>12</sup> وليد سعود القاضي، ترقية الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2012، ص 26.

2- العمل بمرفق عام معين.

3- التعيين من سلطة مختصة.

وقد ظهر تعريف الموظف العمومي في كل من التشريعي الفرنسي والمصري والأردني والمغربي والفلسطيني. أما في فرنسا فقد تبين أن الرأي الراجح رغم اختلاف المدارس من قبل الفقهاء حيث نجد أنصار معيار السلطة المرفق العام كأساس لتطبيقها القانون الإداري فإن الفقه الفرنسي يعرف الموظف العمومي بأنه "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

وقد تبادله الفقيه الفرنسي WALWE الموظف العمومي بأنه كل شخص يعمل في خدمة سلطة ويساهم بشكل اعتيادي في تسيير مرفق عام يدار إدارة مباشرة، أما الاجتهاد القضائي بفرنسا يعتبر أن الموظف العمومي هو المعهود إليه بوظيفة دائمة في إطار مرفق عمومي<sup>13</sup>.

وفي مصر استقر الفقه على تعريف الموظف العمومي أو المستخدم أو العامل في الوظيفة العمومية بأنه "الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة، أما المحكمة الإدارية عرفت الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق وأكدت المحكمة الإدارية بذلك واعتبار الشخص موظفاً عموماً يتعين مراعاة قيام العناصر الآتية:

1- أن يساهم في العمل وفق مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر.

2- أن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً.

3- أن تشغل وظيفة دائمة أن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرفية.<sup>14</sup>

ثانياً: النتائج المترتبة على العناصر الأساسية في تعريف الموظف

يعتبر تعيين الشخص بعد توفر شروط الموظف السالفة الذكر وتوفرها يصبح موظفاً عموماً، إلا أن التعيين يتطلب شروط سنتحدث عنها تباعاً.

تحديد السلطة المختصة بالتعيين وكيفية التعيين في الوظيفة العمومية الشروط الواجب توافرها في المشرع لشغل الوظيفة وسنتحدث عنها تباعاً.

تحديد السلطة المختصة في التعيين: يجب أن تتوفر في من يترشح لإحدى وظائف الدولة شروط معينة تكلف إدارة العمل على أفضل وجه<sup>15</sup>. وتوفر ذلك في التشريع الفلسطيني إذا لا يعين على إحدى وظائف الخدمة المدنية إلا من توافرت فيه شروط شغل الوظيفة، ويحظر الجمع بين وظيفتين.

يعين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي.

يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة الأولى بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على

<sup>13</sup> نفس المرجع، ص 47 وما بعدها.

<sup>14</sup> عبد القادر باينه، الموظفون العموميون بالمغرب، مرجع سابق، ص 15-18.

<sup>15</sup> مليكة الصوخ، القانون الإداري، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، 2006، ص 386.

تنصيب من مجلس الوزراء.

- 1- يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة الأولى (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنصيب من مجلس الوزراء.
- 2- يعين موظفو الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنصيب رئيس الدائرة الحكومية المختص<sup>16</sup>.

#### أ- الشروط الواجب توفرها في المرشح:

يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:

- 1- فلسطينياً أو عربياً.
- 2- قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره وتثبتت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد يقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.
- 3- خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.
- 4- متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخللة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.

#### ب- كيفية التعيين في الوظيفة العمومية:

- تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها من صحيفتين يوميتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويُشعر الديوان بذلك في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات.
- 1- يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساوى تقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.
  - 2- يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.
  - 3- يجب الانتهاء من عملية التعيين للشواغر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة

<sup>16</sup> المواد رقم 14-17 من قانون الخدمة المدنية.

### الفقرة الثالثة: علاقة الموظف العام بالإدارة

لا يمكن للدولة القيام بأداء رسالتها إلا عن طريق شخص آدمي يكون المعبر عن إرادتها وهذا الشخص الأدمي هو الموظف العام والإدارة في جميع الأحوال لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام الذي يمثلها.<sup>18</sup> إن تحديد علاقة الموظف بالإدارة لها اثر بالغ الأهمية بالنسبة لحقوق الموظف المتمثلة في المزايا المادية كحقه في الراتب والمزايا المعنوية كالرتبة والنسبة للالتزامات والواجبات وتحدد هذه العلاقة أهمية في تحديد القانون الواجب التطبيق حال حدوث أي منازعات إضافة إلى تحديد جهة القضاء، وقد تعددت النظريات لوصف هذه العلاقة، وبما أن فكرة علاقة الموظف علاقة تعاقدية من وجهة نظر. واعتبار العلاقة علاقة نظامية من وجهة نظر أخرى.<sup>19</sup> وعليه سوف يتم تقسيم هذه الفقرة إلى:

#### أولاً: اعتبار العلاقة رابطة تعاقدية

كان للنظام السياسي في فرنسا أثره التاريخي البالغ على مفهوم الوظيفة العامة حيث كانت الوظائف تباع وتشترى وتورث فكانت تتوارث من الآباء إلى الأبناء بمعنى أن الوظيفة تقوم على الفكرة المالية ويجوز فيها التوارث أو البيع ومع النشأة الأولى للوظائف العامة في التاريخ الفرنسي القديم ظهرت فكرة أن الوظيفة تكليف والزم ولا يحق للشخص قبول الوظيفة أو رفضها وإنما تفرض عليه حتى لو تعارضت على مصالحه وهذا يعني أن الوظيفة عمل لا يختلف عن غيره من الأعمال ولم تمتع بأية امتيازات تذكر.<sup>20</sup> وبما أن الرأي السائد قبل القرن العشرين أن العلاقة أو الرابطة التي تربط الموظف بالإدارة هي رابطة تعاقدية ذلك عن طريق أهمية للطرفين للموظف والإدارة ونظراً للالتزامات وحقوق كل منهما، إلا أن هذا التكيف مرتطور حيث أن الرأي السائد أواخر القرن التاسع عشر إن العلاقة هي رابطة تعاقدية في نطاق القانون الخاص لكن في بداية القرن العشرين بدأ الاتجاه العام نحو تكييف العلاقة بأنها رابطة تعاقدية بالفعل ولكن في نطاق القانون العام.<sup>21</sup> ولأجل توضيح ذلك نعرض كل من النظرية التعاقدية في القانون الخاص والنظرية التعاقدية في القانون العام وفق الآتي:

#### - الرابطة التعاقدية في نظام القانون الخاص:

<sup>17</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري، للمزيد في القانون المغربي حول الموضوع، القانون الإداري، ص 386 وما بعدها، المشرع الأردني 38 وما بعدها، المشرع المصري، د.نبيلة كامل، ص 113 وما بعدها.

<sup>18</sup> أنور سلطان، مصادر الالتزام في القانون الأردني، منشورات الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، 1987، ص 311.

<sup>19</sup> مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مرجع سابق، الرباط، 1994، ص 114.

<sup>20</sup> وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص 56.

<sup>21</sup> عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب، مرجع سابق، ص 34.

في إطار القانون الخاص تعد هذه النظرية من أقدم النظريات في تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العمومية والتي تقوم على أساس أن الرابطة التي تربط الموظف بالإدارة هي رابطة تعاقدية في إطار القانون الخاص لوجود تبادل بين إدارتين ويتوافق الإدارتين يتم التعاقد وهذا ما يجري به العمل في عقود القانون الخاص عموماً<sup>22</sup>.

وبما أنه يشترط توافق إدارتين لانعقاد العقد وهاتين الإدارتين تتمثلا في إرادة الموظف وإرادة الإدارة وحيث يصدر أيجاب من جانب الموظف مقترناً بقبول من جانب الإدارة وليتم العقد ويترتب على ذلك أن العقد هو الذي يحدد حقوق طرفيه من ناحية والتزاماتهم المتبادلة من ناحية أخرى وفق لهذه النظرية<sup>23</sup>.

وهذا يكون الموظف في رابطة تعاقدية مع الإدارة بواسطة عقد وكالة عندما يرتبط بها قانونياً والقيام بتصرفات قانونية كاتخاذ قرارات إدارية أو إبرام عقود إدارية ويكون من جهة أخرى في رابطة تعاقدية بواسطة عقد أو عقد أجاره أشخاص عندما تكون الوظيفة المسندة إليه هي القيام بأعمال مادية<sup>24</sup>.

غير هذا الاتجاه الذي يضع الموظف في مركز تعاقدية لم يكتب له البقاء بعد تطور القانون الإداري واستقرار أحكامه وبعد ظهور نظرية المرافق العامة التابعة لدولة والتي سوف نتناولها في فصل لاحق لما تضمنته هذه من نظام قانوني يؤمن إدارتها ويضمن حسن سيرها بانتظام وباضطراد<sup>25</sup>.

وبما أن قواعد القانون الإداري أصبحت مستقلة بذاتها وتمتيزة عن قواعد وأحكام القانون المدني ولاحتواء نظرية المرافق العامة على العديد من المبادئ مثل مبدأ ضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير ونتيجة لذلك اتضح عدم صلاحية النظرية التعاقدية لتعارضها مع المركز الحقيقي للموظف من ناحية وتعارضها مع حاجات المرافق العامة من ناحية أخرى ما أظهر العيوب التي تعتبرها وبذلك وصفت بأنها نظرية سطحية وغير قابلة للتطبيق<sup>26</sup>.

#### - اعتبار العلاقة التعاقدية في نظام القانون العام:

إن القول بالنظرية التعاقدية بشقها سواء تلك التي تكيف العلاقة بين الموظف والدولة على أنها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام القانون الخاص أو تلك تراها علاقة تعاقدية تخضع لأحكام وقواعد القانون العام أفضى إلى هجرها وعدم التسليم بها حيث وجهت لها الانتقادات الفقهية الكثيرة على التفصيل السابق بيانه ولما كانت تلك النظرية تعد عقيدة يصطدم بها مبدأ ضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وتؤدي إلى عدم الاعتراف بحق الإدارة في تعديل المركز القانوني للموظف كلما كان ذلك ضروريا ومتماشيا مع متطلبات المصلحة العامة، اتجه الفقه صوب النظرية التنظيمية أو اللائحية لوحدها صالحة لمعالجة النقص

<sup>22</sup> مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مرجع سابق، ص 118-119.

<sup>23</sup> وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص 57.

<sup>24</sup> عبد القادر باينة، الموظفون العموميون في المغرب مرجع سابق، ص 34-36.

<sup>25</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 55.

<sup>26</sup> وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص 59.

والقصور الذي اعترى النظرية السابقة، ففكرة الموظف العام يوجد في مركز قانوني موضوعي لا مركز شخصي ذاتي لم تعد فكرة عامة فقط بل أصبحت مبدأ مسلماً به.<sup>27</sup>

وبما أن الموظف يخضع لأحكام الوظيفة العمومية بما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات مستمدة مباشرة من نصوص القوانين والمراسيم والقرارات المنظمة لها وهو ما يعني أن الموظف في مركز تنظيمي. وأن قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً خاصاً حيث يكون هذا المركز موجوداً وسابقاً على قرار التعيين.

فالقانون حين ينشئ الوظيفة ينشئ معها مركز من يشغلها في المستقبل، وهو حين يحدد ما يرتبط بها من المزايا والتكاليف فإنه لا يقصد شخص الموظف أو مصلحته بل مصلحة المرفق العام. ومن هنا ثبت أن قرار التعيين ليس إلا عملاً شرطياً يتضمن إسناد الوظيفة إلى شخص معين وإصباح مركزها التنظيمي عليه. وأن أي تصرف منه يتناقض مع مصلحة هذا المرفق يعرضه للجزء التأديبي.<sup>28</sup>

ويتربط على ذلك آثار يمكن إجمالها في الآتي:

1. لا يمكن للموظف اعتباراً على أنه في مركز قانوني أن يناقش شروط توظيفه وحقوقه وواجباته كونها مقررة مسبقاً بصفة انفرادية ومقننة في تشريعات وأنظمة.

2. يجوز للإدارة المشغلة أن تغير المركز القانوني للموظف في أي وقت شاءت دون ما يدعى بالحقوق المكتسبة مع الاحتفاظ بحق التعويض جراء الضرر. وذلك لأن المنصب الذي يشغله ينشأ أو يلغى أو يعدل حسب الضرورة.

3. يحق للإدارة اتخاذ إجراءات تأديبية ضد موظفيها حال الإخلال بالالتزامات وفق النظام التأديبي المعمول به.

4. يجب على الإدارة أن تحمي موظفيها من كل سوء يمكن أن يتعرضوا له أثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية.<sup>29</sup>

وهذا لا يعني أن الموظف لا يتمتع بحقوق في علاقته مع الإدارة بل تضمن الوظيفة الشرعية والنظامية له كافة الحقوق المادية والقانونية والمعنوية فلا بد من اتخاذ مصلحة كل من المرفق العام والموظف والوقت الذي يتم فيه هذا الفصل ويجب على الإدارة أن تراعي طلبات الموظفين وحالتهم العائلية قدر الإمكان.

وأن هذا الرأي الذي يجمع بين حق الموظف ويحافظ على المرفق العام وينظم العلاقة بين الإدارة والموظف وهذا من أجل الحفاظ على الحق لأطراف العلاقة، ولأجل ذلك استقر الرأي لدى القضاء العادي والإداري على أن "الوظائف تنشأ القوانين فتحدد حقوقها وواجباتها بصرف النظر عن شأغلها وما قبول الموظف إلا مجرد خضوع لأحكام الوظيفة بحقوقها وواجباتها" وفي المغرب نص المشرع المغربي أن "الموظف في

<sup>27</sup> نفس المرجع، ص 12-66.

<sup>28</sup> مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي، مرجع سابق، ص 120 - 123.

<sup>29</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 57.

حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة وقد اقر المجلس الأعلى هذا الرأي إذ أكد في قراره بتاريخ 20 فبراير 1976 على أن "الموظف العمومي يوجد في وضعية قانونية وتنظيمية قابلة للتغيير في كل وقت".<sup>30</sup>

### المطلب الثاني: حقوق وواجبات الموظفين وتأديبهم

استكمالا لما تم توضيحه حول العلاقة التي تربط الموظف بالدولة إذ انه عند التحاق الموظف بوظيفته بعلاقة تنظيمية بينه وبين الإدارة يؤدي ذلك إلى خضوعه إلى مجموعة من القواعد القانونية وتوضيح أهم التزاماته باعتباره ممثلا للدولة وقائما على تحقيق المصلحة العامة وحالة إخلاله بذلك يتعرض للجزاء التأديبي،<sup>31</sup> وكون الوظيفة العمومية خدمة تناط بشاغلها واجبات يتحملها الموظف ويلتزم بها مقابل حقوق وامتيازات تكفلها له الوظيفة.<sup>32</sup> وعليه سوف نتناول الحقوق والواجبات للموظف العام ومن ثم التأديب بما يشمل سلطة التأديب ومحو العقوبات.

### الفقرة الأولى: تحديد حقوق الموظف

#### أولاً: حقوق الموظفين

تنحصر أهم حقوق الموظفين العموميين في فئتين أساسيتين وهما الحقوق المالية والحقوق الوظيفية وستتناول في هذا الجانب الحقوق والمالية والترقية كونهما ذات آثارا هاما في موضوع البحث وفق الأتي:

#### 1-الحقوق المالية:

الحق في الراتب: يقصد بالراتب كحق للموظف العام ذلك المقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف بصفة دورية ومنتظمة لقاء ما يقوم به من أعمال أثناء خدمته في الوظيفة العامة، وقد ورد تعريف الراتب في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 وللوائح المنظمة له وذلك في الباب الأول منه بأنه "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات أو البدلات من أي نوع كانت"<sup>33</sup>، وقد ورد تعريف الراتب في التشريع المغربي على أنه "المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولة شهريا وبصفة منتظمة منذ بدء التحاقه بخدماتها وحتى انتهاء علاقته بها، وذلك في مقابل تفرغه للعمل لديها طول تلك الفترة".

ومرتب الموظف تحدده القوانين والمراسيم بصفة عامة وموضوعية وبأخذ بعين الاعتبار مزيا مادية

<sup>30</sup> عبد القادر بانية، الموظفون العموميون، مرجع سابق، ص 38.

<sup>31</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 399.

<sup>32</sup> د. خالد سمارة الزغبى، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة، 1993، ص 204.

<sup>33</sup> المادة 1، قانون الخدمة المدنية 4، سنة 1998.

وإدارية تتناسب مع مركز لائق بالوظيفة.<sup>34</sup>

أما المشرع الأردني فقد عرّف الراتب الأساسي على أنه "الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت"،<sup>35</sup> وقد قسم المشرع الفلسطيني الموظفين إلى فئات خمسة.<sup>61</sup>

وفيما عدا الفئة الخاصة تقسم الفئات الوظيفية إلى عدد من الدرجات تغطي مدة الخدمة الوظيفية للموظف تاريخ التحاقه وحتى انتهائها وفقاً لما هو وارد في الجدول الملحق بالقانون.<sup>36</sup>

أما مسألة الراتب كغيرها من مسائل الوظيفة العامة ينظر إليها في إطار العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة والحق في التدخل في الراتب الغير حال أجله لأنه حق مكتسب ولا يجوز المساس به.<sup>37</sup>

والراتب حق لا يخضع للحجز إلا وفق حدود تصل إلى الربع ولا يجوز تجاوزه، ويضاف للموظف إضافة إلى راتبه مجموعة من العلاوات تم تحديدها بموجب قانون الخدمة الفلسطيني وكذلك المغربي.<sup>38</sup>

وهناك بعض الاستقطاعات والمزايأ الأخرى أما العلاوات تتمثل في الراتب الإجمالي حيث يضاف إلى الراتب الأساسي علاوات كعلاوة الاختصاص.

## 2- الحقوق الوظيفية:

تتمثل الحقوق الوظيفية فيما يأتي:

### 1- الإجازات:

2- للموظف الحق في الحصول على إجازات بمختلف أنواعها بموجب أحكام القانون سواء كان التشريع المغربي أو التشريع الفلسطيني.

أما قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وتعديلاته واللوائح المنظمة له فان الإجازات تتلخص في الآتي:  
لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون ووفقاً للضوابط والإجراءات التي تضعها الدائرة الحكومية التابع لها.

وتكون الإجازات المستحقة للموظف على النحو الآتي:

الإجازة السنوية، الإجازة العارضة، الإجازة المرضية، الإجازة الدراسية، الإجازة دون راتب، إجازة الأمومة

<sup>34</sup> مليكة الصروح، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 399.

<sup>35</sup> المادة 35 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959، والذي صدر عن الحسين الأول ملك المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ 1959/10/25، والذي سرى مفعوله بتاريخ 1959/10/01.

<sup>36</sup> المادة رقم 15 قانون الخدمة المدنية 4، سنة 1998.

<sup>37</sup> محمد خلايلة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 91.

<sup>38</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 201 وما بعدها، عبد القادر باينة، المرجع السابق، ص 327 وما بعدها، محمد خلايلة، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

### الترقية:

تعتبر الترقية في السلم الإداري من أهم الوسائل الضرورية واللازمة التي يمكن للإدارة من خلالها أن تهض وتتطور، فالمجتمعات على اختلافها تدرك بأن الكفاءة المهنية للموظفين من العناصر اللازمة والهامة لتقدم الإدارة، فالترقية بما تتضمنه من مزايا معنوية ومادية تعتبر حافزاً مباشراً للموظفين تشجعهم على النمو بكفاءتهم وإتقان أعمالهم كما أنها تعتبر من أهم الدعامات التي تقوم عليها الوظيفة العامة فهي ذات معنى معنوياً ومعنى مادياً.<sup>41</sup>

ومما لا شك فيه أن الترقية تهدف إلى إشباع حاجات الموظف في إثبات ذاته في العمل الوظيفي فهي تنطوي على معاني التقدير والتكريم للموظف فتدفعه إلى أن يكون عنصراً فاعلاً في الجهاز الإداري ناهيك عن أنها تحمل في طياتها أهداف سامية وأهمية كبرى فتمثل في تحقيق مصلحة الصالح العام من جهة والموظف من جهة أخرى، كما أنها تعمل على احتفاظ الجهاز الإداري بالكفاءات العقلية والعلمية الموجودة.<sup>42</sup> وقد عرف المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الترقية بأنها "منح الموظف درجة أعلى من المتوقع" وكذلك تناول كل من المشرع المغربي وكذلك المشرع الأردني.<sup>43</sup>

وقد حدد المشرع الفلسطيني عدة قيود للترقية وأليات خاصة بها وفق الآتي:

لا تتم الترقية إلا على درجة شاغرة في الموازنة المعتمدة شريطة قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء على الدرجة المشار إليها في الجدول الملحق بالقانون. يشترط للترقية على الدرجات داخل الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة ويتم اعتماد الترقية من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص. تعطى الأولوية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بينهم. يشترط للترقية على الدرجات داخل باقي الفئات حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات.

تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدائرة الحكومية المختصة بقرار من رئيس الدائرة المختصة. وتعطى الأولوية في الترقيات للأقدمية والأداء مع البدء بالنسبة المخصصة للترقية بالأقدمية وذلك وفقاً للنسب التالية:- الدرجة أقدمية أداء من إلى السادسة الخامسة

<sup>39</sup> المادة 79، 78 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>41</sup> وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص 86.

<sup>42</sup> عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

<sup>43</sup> وليد سعود القاضي، مرجع سابق، ص 82.

80%20% الخامسة الرابعة 60%40% الرابعة الثالثة 50%50% الثالثة الثانية 40%60% الثانية الأولى  
20%80% .

- تتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامسة بالأقدمية من بين المستوفين لشروط الترقية. ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختص بناء على توصية اللجنة المختصة.
- تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى للموظفين المستوفين لشروط الترقية بتنسيب من رئيس الدائرة وبقرار من مجلس الوزراء. وتعطى الأولوية للترقية بالاختيار لمن حصل على تقدير ممتاز طويلة سنوات الخدمة في هذه الدرجة، وعند التساوي في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين.
- 1- يصدر قرار الترقية من الجهة المختصة بالتعيين، وتعتبر الترقية نافذةً من تاريخ صدور القرار بها.
  - 2- يستحق الموظف من تاريخ الترقية أول مربوط الدرجة الجديدة أو علاوة من علاوات هذه الدرجة مضافة إلى راتبه الأصلي أهما أكبر.
  - 3- إذا قُدمت بحق موظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزئية فلا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته.
  - 4- إذا تقرر عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه أو تمت تبرئته من التهمة الموجهة إليه ينظر في ترقيته من تاريخ استحقاقها.

### ثانياً: واجبات الموظفين العموميين

إذا كان من حق الموظف العمومي أن يحصل على مختلف الحقوق التي اشرنا إليها فإن القاعدة المسلم بها أن كل حق يقابله واجب فثم مجموعة من الواجبات ينبغي للموظف القيام بها حفاظاً على المصلحة العامة ورعاية حقوق المواطنين المتعاملين معه وضماناً لاستمرار حسن سير المرفق العام<sup>44</sup>.

وقد وزع المشرع الفلسطيني الواجبات التي على الموظف الالتزام بها على واجبات ايجابية لا بد من القيام بها وواجبات سلبية لا بد له من الامتناع عن القيام بها وتمثل في الآتي:

#### 1- الواجبات الايجابية:

على الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يأتي: ترتيب الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح. وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يأتي:

أ- تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

ب- أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد.

<sup>44</sup> ملكة الصروح، القانون الإداري، مرجع سابق، المرجع 432.

ت- احترام مواعيد العمل.

ث- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.

ج- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كلُّ مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

ح- أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء<sup>45</sup>.

## 2- الواجبات السلبية:

يحظر على الموظف ما يأتي:

- مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين.

- الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها.

- استغلال وظيفته وصلاحياته فيما لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

- أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً.

- أن يفشي أيأ من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة.

- الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة.

- شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة<sup>46</sup>.

وقد قام المشرع المغربي بتحديد واجبات الوظيفة كما كفل حقوق الموظفين على أساس المساواة والعدالة بين جميع الموظفين في نطاق النظام الوظيفي الذي يخضعون إليه وتتلخص الواجبات فيما يأتي:

- الاسترشاد بالمصلحة العامة.

- تطبيق القوانين والأنظمة النافذة.

<sup>45</sup> المادة 66 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>46</sup> نفس المرجع المادة 67.

- الخضوع للسلطة الرئاسية.
- التحمل الشخصي لمسؤولية الوظيفة.
- تأدية أعمال الوظيفة بدقة وإخلاص<sup>47</sup>.

أما المشرع الأردني فقد أشار إلى نظام الخدمة المدنية الأردني في المادتين 67، 68 منه إلى بعض منها إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية وتنحصر في الواجبات الإيجابية وتمثل في:

- 1- أداء العمل بدقة وإتقان.
  - 2- التحلي بالخلق والتصرف بأدب.
  - 3- طاعة الرؤساء وتنفيذ أوامريهم.
  - 4- المحافظة على الأموال العامة.
- أما الواجبات السلبية وتمثل في:
- 1- عدم إفشاء أسرار الوظيفة.
  - 2- عدم استغلال نفوذ الوظيفة.
  - 3- عدم الاشتغال بالتجارة<sup>48</sup>.

### ثالثاً: تأديب الموظف العام:

البشر عرضة لارتكاب الأخطاء أثناء وبمناسبة قيامه بأعباء الوظيفة العمومية وبعد الإخلال بواجبات الوظيفة خطأً من شأنه إثارة المسؤولية التأديبية للموظف.<sup>49</sup>

إن كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، أو النصوص التنظيمية أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمل وظيفته.

والنظام التأديبي يعد جزءاً من نظام قانون الوظيفة العمومية.

ويتحدد مفهوم السلطة التأديبي بالجهة المختصة بالتأديب، وهي تختلف باختلاف الأنظمة، وتبعاً للهدف الذي تسعى إلى تحقيقه، هل المصلحة العامة للجهاز الإداري أو مصلحة الموظف أو محاولة إقامة التوازن بين المصلحتين<sup>50</sup>؟

وإذا ما ثبت ارتكاب الموظف لمخالفة القوانين واللوائح أو التعليمات السارية والمعمول بها أو ظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة ولم يحدد الأمر الذي يميز الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية المحددة بنصوص واضحة سلفاً حيث لا جريمة إلا بنص، ولهذا فإن عدم حصر الجرائم التأديبية بشكل محدد يعطي

<sup>47</sup> بوعلام السنوبي، مرجع سابق، ص 226.

<sup>48</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 108 وما بعدها.

<sup>49</sup> امعيوة خديجة، القاضي الإداري وحماية الحقوق والحريات بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2004-2005، ص 76.

<sup>50</sup> مليكة الصروخ، النظام القانوني للموظف العمومي المغربي، مرجع سابق، ص 285.

السلطة المختصة بالتأديب تقديراً ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يعد جريمة تأديبية. وقد تناول المشرع الفلسطيني موضوع تأديب الموظف جوانب ثلاث: العقوبات التأديبية، والسلطة المختصة بالتأديب، والعقوبات التأديبية.

## (1) العقوبات التأديبية:

حصر المشرع الفلسطيني للعقوبات التأديبية:

- التنبيه أو لفت النظر.
- الإنذار.
- الخصم من المرتب بما لا يزيد عن راتب خمسة عشر يوماً.
- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.
- الحرمان من الترقية وفق ما عرضنا له في الباب السابق.
- الوقف عن العمل مدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف الراتب.
- تخفيض الدرجة.
- الإنذار بالفصل.
- الإحالة إلى المعاش.
- الفصل من الخدمة.<sup>83</sup>

أما المشرع المغربي فقد حدد تلك العقوبات:

إن كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، أو النصوص التنظيمية أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته.<sup>51</sup> والنظام التأديبي يعد جزءاً من نظام قانون الوظيفة العمومية أما المشرع الأردني فقد حدد العقوبات وسلطة تأديبها.<sup>52</sup>

سلطة التأديب:

حرصاً على حماية الموظف تم تحديد سلطة التأديب بحيث:

- 1 - تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف.
- 2 - فيما عدا عقوبة التنبيه أولفت النظر لا يجوز توقيع عقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة للتحقيق معه وسماع أقواله، ويتم إثبات ذلك بالتسجيل في محضر خاص، ويكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً.

<sup>51</sup> نفس المرجع، ص 285.

<sup>83</sup> المادة 68 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>52</sup> محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص 117.

لا توقع على موظفي الفئة الثانية إلا إحدى العقوبات التأديبية الآتية:

1- اللوم.

2 - الإحالة إلى المعاش.

3 - الفصل من الخدمة.

أ - تكون إحالة موظفي الفئة الأولى للتحقيق على المخالفات التأديبية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها.

ب - تتولى التحقيق لجنة يشكلها مجلس الوزراء من موظفين لا تقل درجاتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق.

ج - ترفع اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بشأنها وفقاً لأحكام هذا القانون.<sup>53</sup> إذا نسب للموظف ما من شأنه توقيفه أو احتجازه أو التحقيق معه في شأن يخرج عن نطاق وظيفته فعلى الجهة القائمة على هذا الإجراء إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف فوراً للنظر في شأنه وفقاً لأحكام القانون.

#### محو العقوبات التأديبية:

حرمياً على الموظف وحقوقه وحسن سيره في الخدمة وتشجيعه للأداء الأفضل أوجد المشرع محو.

1 - تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء المدد الآتية:

أ - ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب - سنة في حالة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها.

ج - سنتان بالنسبة إلى العقوبات الأخرى فيما عدا عقوبتي الفصل والإحالة إلى المعاش بحكم أو قرار تأديبي.

2 - بالنسبة لغير شاغلي الوظائف العليا يتم المحو في الحالات المذكورة في الفقرة (1) بقرار من اللجنة المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون إذا تبين لها أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضياً وذلك من واقع تقارير كفاية أدائه السنوية وملف خدمته وما يبيده رؤساؤه عنه. يترتب على محو العقوبة التأديبية اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل، ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها، وترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها، وما يتعلق بها من ملف خدمة الموظف.

#### الفقرة الثانية: انتهاء خدمة الوظيفة

تنقضي رابطة الوظيفة وفق طرق متعددة تختلف في أسلوها وفي النتائج والآثار المترتبة عليها.<sup>54</sup> وقد

<sup>53</sup> المواد 69-71 من قانون الخدمة المدنية.

تتضمن القانون الأسس التي يمكن بناء عليها إنهاء خدمة الموظف.<sup>55</sup> ووفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطينية تنتهي خدمة الموظف للأسباب الآتية:

بلوغ السن القانونية، عدم اللياقة الصحية، الاستقالة وفقد الوظيفة، الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة، الحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأمانة، الوفاة.<sup>56</sup> وستحدث عن إنهاء الخدمة لأسباب تعود إلى الموظف، وإنهاء الخدمة لأسباب تعود للقانون، والإحالة على التقاعد.

### أولاً: انتهاء الخدمة لأسباب تعود إلى الموظف

نظم المشرع الأسباب التي تميز الفصل من الخدمة لأسباب ترجع أصلاً إلى الموظف ورسم ضوابطها وإجراءاتها والضمانات المقررة لصالح الموظف اتجاه الإدارة.<sup>57</sup>

#### 1- الاستقالة:

هي حق للموظف العام في ترك خدمته في المرفق العام بصفة نهائية وفق الإجراءات المنصوص عليها في القانون، وبما أن الاستقالة تعتبر حقاً للموظف بان ضرورات سير المرفق العام لأجل الاستفادة من خدماته دون توقف وعليه فإن المشرع اخضع الاستقالة لإجراءات معينة.<sup>58</sup>

أ - للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته بطلب خطي إلى رئيس الدائرة الحكومية التابع لها.  
ب- يبت رئيس الدائرة الحكومية المذكور في طلب الاستقالة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها إليه.

ت- تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يتم البت فيها خلال المدة المشار إليها في الفقرة (ب) أعلاه.  
ث- لا تقبل استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد انتهائه بغير إحدى عقوبات الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

ج- يستمر الموظف في عمله إلى أن يبلغ كتابياً بقرار قبول الاستقالة أو انقضاء الموعد المنصوص عليه في الفقرة (ب) من هذه المادة.<sup>59</sup>

ويتضح من ذلك أن الاستقالة عملية قانونية تتفاعل فيها إرادتان إرادة الموظف وإرادة الإدارة وهناك ثمة فرق بين من يطلب الاستقالة بتصرف فردي يصدر عن الموظف ولا ينتهي وحده العلاقة الوظيفية وفيما يتعلق بالطبيعة القانونية للاستقالة فهناك من يرى أنها حق للموظف يقابل حق في العمل وهي منبثقة عن

<sup>54</sup> محمد يحيى، المغرب الإداري، مطبعة اسبارطيل، طنجة، الطبعة الرابعة مع المستجدات، 2012م، ص414.

<sup>55</sup> بوعلام سنوني، مرجع سابق، ص289.

<sup>56</sup> المادة 105 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>57</sup> بوعلام السنوني، مرجع سابق، ص291.

<sup>58</sup> عدنان عمرو، مرجع سابق، ص73.

<sup>59</sup> المادة 108 من قانون الخدمة المدنية.

فكرة أن شغل الوظيفة العامة والاستمرار بها يخضع في الأصل لحرية الموظف واختياره غير أن الاستقالة برغبة الموظف العام يمكن أن يكون لها أثر سلبي على سير المرفق العام الذي يعمل فيه الموظف وعلى مصالح المواطنين المستفيدين من خدمات هذا المرفق خاصة إذا كان طلب الاستقالة في وقت غير مناسب لا تكون فيه الإدارة قد استعدت لأشغال الفراغ الذي سيتركه الموظف المستقيل.<sup>60</sup>

وبناء عليه قام المشرع الفلسطيني بالحفاظ على حقوق كل من الموظف وسير المرفق العام في إلزام رئيس الدائرة الحكومية البت في طلب الاستقالة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ تقديمها إليه.<sup>61</sup> وبالمقابل ألزم الموظف الاستمرار في عمله إلى أن يبلغ خطيا بقرار قبول الاستقالة وانقضاء الموعد المنصوص عليه. ولم يتطرق المشرع الفلسطيني إلى أي نص يوضح حالة الموظف رفض الإدارة والاستقالة وترك الأمر دون حل في حين أن قوانين التقاعد السارية نظمت حقوق كل منها على حدة وسوف نعرض ذلك لاحقا بالتفصيل إلا أن المشرع الأردني ترك الحق للإدارة أن ترفض استقالة الموظف العام من كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك ومتى تصرفت الإدارة وفقا لهذه المصلحة ولم تتعسف في استخدام سلطتها وفي نفس الوقت وأزن بين مصلحة الموظف من جهة وضمن حسن سير العمل في المرفق بانتظام حال رفض الإدارة بإعطاء الفرصة اللجوء إلى القضاء للطعن بقرار الإدارة برفض استقالته وفحص مشروعيتها هذا القرار.<sup>62</sup>

في حين أعطى المشرع المغربي الحق لكل موظف في تقديم استقالته واشترط أن تكون صريحة ولا يترتب عليها نتائج إلا إذا قبلت من طرف الجهات المختصة التي يجب أن تصدرها في شهر واحد ابتداء من التاريخ الذي تسلمت فيه طلب الاستقالة ويجري العمل بالاستقالة ابتداء من التاريخ الذي تحدده السلطة المذكورة فإن توقف الموظف عن أداء عمله قبل التاريخ المحدد من طرف السلطة التي يرجع لها النظر في قبول الاستقالة يمكن أن تصدر في حقه عقوبة تأديبية.<sup>63</sup>

وفي أي حال من الأحوال حال استقالة الموظف بأي طريق كانت سواء بموافقة إدارته أو عدمها فإن حقوقه عن فترة خدمته كفلتها قوانين التقاعد السارية وفق القانون الذي يخضع إليه الموظف عند انتهاء الرابطة بينه وبين الإدارة بالاستقالة.

## 2- فقد الوظيفة:

يقدم المرفق العام خدمة للجمهور بواسطة موظفيه وإدارة المرفق العام متابعة موظفيها ولا بد التوازن بين الحقوق والواجبات كما ذكر سابقا ولأجل تقديم خدمة المرفق العام للجمهور على أكمل وجه لا بد للموظف أن يلتزم بواجباته كاملا وعلى رأسها الالتزام بالادوام وعدم الغياب. حدد المشرع الفلسطيني حال تغيب الموظف عن العمل بفقد وظيفته إذا تغيب عن عمله دون إذن مدة تزيد عن خمسة عشر يوماً متصلة

<sup>60</sup> محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص 154.

<sup>61</sup> المادة 168 ف2 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>62</sup> محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص 156.

<sup>63</sup> محمد يحيى، مرجع سابق، ص 415.

ولم يقدم عذراً مقبولاً، وإذا تغيب عن عمله بغير إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة وتعتبر خدمته منهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكتمال هذه المدة شريطة أن يكون قدم له إنذار خطي بعد خمسة عشر يوماً<sup>64</sup>، إلا أن المشرع أعطى في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة للإدارة في تقدير الضرر إن كان مقبولاً أو غير مقبول إلا أنه حسم الأمر في اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته إذا ما تغيب عن عمله أي الأجلين المحددين بموجب النصوص.

### 3- طلب الإحالة إلى التقاعد:

ورد العديد من النصوص في قوانين التقاعد السارية الحق للموظف طلب التقاعد وفق الشروط من أهمها توفر خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد وكذلك ورد نص يعطي الحق الذي أكمل فترة تزيد عن ثلاثين عام خدمة مقبولة للتقاعد أن يحيل نفسه بنفسه للتقاعد<sup>65</sup> وقد منح أيضاً للموظف الحق في تقديم طلب الإحالة على التقاعد المبكر وفق شروط ورد في قوانين التقاعد السارية المتبعة وهذه من المواضيع الهامة التي سوف نتناولها في فصل لاحق.

### ثانياً: إنهاء رابطة العلاقة بقوة القانون

1- بلوغ السن القانونية: من الضرورة بمكان تحديد سن معينة ببلوغها يترك الموظف الخدمة تحقيقاً لمصلحته بإعفائه من جهد الوظيفة وللمصلحة العامة.<sup>66</sup>

والتقاعد هو الأسلوب الطبيعي لإنهاء الرابطة الوظيفية إذا بلغ الموظف السن المحدد بموجب أحكام القانون لإحالاته على التقاعد<sup>67</sup> وقد حدد المشرع الفلسطيني انتهاء خدمة الموظف إذا أكمل الستين من عمره<sup>68</sup> إضافة إلى تحديد عقوبات الإحالة إلى المعاش والعزل. وقد ضمن بذلك حقوق نهاية الخدمة بموجب أحكام قوانين التقاعد السارية، وقد اتفق كل من المشرع الأردني والمغربي في تحديد سن التقاعد عند إكمال الموظف ستين عاماً من عمره.

2- الحكم على الموظف بحكم نهائي من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة:<sup>69</sup>

وقد حدد المشرع الفلسطيني ذلك بموجب النص الواضح والذي اشترط في الحكم الشروط الآتية:

أ- أن يكون حكماً نهائياً.

ب- أن تكون محكمة فلسطينية مختصة.

ت- أن يكون الحكم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، هي تلك الجريمة التي تكون سمعة فاعلها

<sup>64</sup> المادة 109 من القانون الخدمة المدنية.

<sup>65</sup> المواد 13 و15 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959.

<sup>66</sup> محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص162.

<sup>67</sup> محمد يحيى، مرجع سابق، ص414.

<sup>68</sup> المادة 106 من القانون الخدمة المدنية.

<sup>69</sup> نفس المرجع المواد 67-70 و105.

وتهدد مكانته وترجع إلى ضعف في خلق مرتكبها وانحراف في طبيعه. وقد أكد القضاء الإداري هذا المعنى للجرائم المخلة بالشرف في أكثر من مناسبة وقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر أن الجرائم المخلة بالشرف لم يتم تحديدها في القانون أو في سواه تحديدا مانعا جامعا كما هو الشأن بالنسبة للجنايات من المتفق عليه أنه يمكن تعريف هذه الجرائم بأنها تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع والشخص الذي انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلا لتولي المناصب العامة التي تقتضي في من يتبوأها أن يكون متحليا بالأمانة والنزهة وشروط استقامة الخلق<sup>70</sup>.

وإن إنهاء الخدمة كأثر لحكم جنائي بحيث لم تعد لها محل بقوة القانون إلا في حالة الحكم على الموظف بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف والأمانة وما عدا ذلك بطل مطلقا على قرار يصدر من الجهة المختصة وإنهاء الخدمة بحكم جنائي يعني أن تحديد ما بعد الجرائم ماسا بالشرف والأمانة بطل عملا قضائيا الفصل فيما يعتبر من الجرائم الماسة بالشرف وما بعده كذلك.<sup>71</sup>

3- عدم اللياقة الصحية: بالرجوع إلى شروط تعيين الموظف احتوت شروطا صحية لتعيينه بموجب صدور تقرير عن مرجع طبي مختص يحدد توفر اللياقة الصحية وخلوه من أي إعاقات تمنعه من القيام بمهام الوظيفة التي سيعين بها.<sup>72</sup>

علماً أن الشروط الصحية تختلف باختلاف الوظائف والأعمال التي يقوم بها الموظف.<sup>73</sup> ونظرا لحق الإدارة في حسن سير إدارة المرفق والعمل على تقديم الخدمة للجمهور المستفيد من هذه الخدمة وعدم القدرة الواضحة والمعززة بموجب تقارير صادرة عن مرجع طبي مختص فان من واقع الأمور أن ننهي خدمات الموظف وضمان حقوقه، وقد ضمن المشرع الفلسطيني في قوانين التقاعد السارية حقوق العجز الصحي بنصوص واضحة وصريحة والتي سوف يتناولها فيما بعد بالتفصيل. وقد تناول المشرع المغربي وأعطى للدولة الحق في فصل الموظف العام من الخدمة إذا اتضح عدم لياقته صحيا للاستمرار في القيام بواجباته.<sup>74</sup>

4- العزل من الخدمة: بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية يتم العزل من الخدمة بقرار إداري في حالات وردت وتمثل في الآتي:

- أ- إذا قدم عن الموظف ثلاث تقارير متتالية بدرجة ضعيف.<sup>75</sup>  
ب- حالة إلغاء الوظيفة أو المرفق لمتطلبات المصلحة العامة وفقا لمبادئ القانون الإداري.<sup>76</sup>

<sup>70</sup> محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص 53.

<sup>71</sup> نبيلة كامل، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 1996، ص 635.

<sup>72</sup> المادة 24 ف3 قانون الخدمة المدنية.

<sup>73</sup> بوعلام سنومي، مرجع سابق، ص 293.

<sup>74</sup> نفس المرجع، ص 291.

<sup>75</sup> المادة 42 من قانون الخدمة المدنية.

ت- حالة ارتكاب الموظف جريمة تأديبية تستوجب العزل.<sup>77</sup>

ث- حال عدم امتياز الموظف فترة التجربة وامتيازته بذلك قبل أسبوعين من انتهائها مع إشعار ديوان الموظفين العام بذلك.<sup>78</sup>

5- الإحالة على التقاعد: وفقاً لأحكام قوانين التقاعد السارية فقد تناسب آليات الإحالة على التقاعد من قانون لآخر إلا أن جميع القوانين تنسجم وأحكام قانون الخدمة المدنية بإحالة الموظف على التقاعد عند الستين من العمر، وقد حدد قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1954 إحالة الموظف على التقاعد في الحالات التالية:

أ- إذا أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد ويحق له إحالة نفسه على التقاعد بناء على رغبته الخطية التي يتقدم بها للإدارة.

ب- إذا حصل الموظف على موافقة مجلس الوزراء وكان لديه خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد.

ت- إذا أكمل الموظف أربعين عاماً خدمة فعلية مقبولة للتقاعد.<sup>79</sup>

أما قانون التأمين والمعاشات فقد حدد حالات الإحالة على التقاعد بالحالات الآتية:

(1) موافقة مجلس الوزراء بعد توفر خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد ويطلب خطياً.

(2) استقالة الموظف بعد عشرين سنة خدمة مقبولة لغايات التقاعد.

(3) طلب التقاعد المبكر.<sup>80</sup>

أما قانون التقاعد العام فقد ورد في نصوصه الحالات الآتية:

1. موافقة مجلس الوزراء بعد خمسة عشر عاماً مقبولة لغايات التقاعد.

2. طلب الموظف إحالته على التقاعد بطلب من هيئة التقاعد الفلسطينية.

3. التقاعد المبكر.<sup>81</sup>

أما حول تقاعد القضاة فقد تميز ببلوغ 65 عاماً.

6- الوفاة:

تعتبر الوفاة من الأمور المسلم بها في إنهاء الرابطة الوظيفية وهي متفق عليها في كافة التشريعات والتي

اختلفت التشريعات في تقدير حقوق الورثة من بعد الوفاة وفقاً للظروف التشريعية في كل بلد، وسوف

<sup>76</sup> عدنان عمرو، مرجع سابق، ص75.

<sup>77</sup> المواد 68-70 من قانون الخدمة المدنية.

<sup>78</sup> نفس المرجع المواد 30-86.

<sup>79</sup> المواد 12-13-15 من قانون التقاعد المدني رقم 34 لسنة 1959.

<sup>80</sup> المواد 11-14 قانون التأمين والمعاشات رقم 8 لسنة 1964، الصادر بتاريخ 18/7/1964 بمدينة غزة والذي سرى مفعوله اعتباراً

من أول تموز سنة 1964.

<sup>81</sup> المادة 117 من قانون التقاعد العام رقم 7 لسنة 2005 الصادر بتاريخ 26/4/2005 بمدينة رام الله والذي سرى مفعوله اعتباراً

من 2006/09/01.

نتناول ذلك في فصل لاحق.<sup>82</sup>

وهذه الحالات بمجملها سوف نتحدث عنها في الفصل التالي بالتفصيل. وقد تناول ذلك المشرع المغربي وحدد إحالة الموظف على التقاعد بلوغ 60 سنة بالنسبة لجميع المستخدمين في السلك المدني ما عدا أساتذة التعليم العالي حيث تقرر سن 65 سنة لإحالتهم على التقاعد قد يتحقق وفق شروط معينة:

1- إذا أمضى الموظف 21 سنة خدمة.

2- إذا عمل مدة 30 سنة خدمة.

وحال عدم كفاءة الموظف المهنية والذي لا يمكن إدارته في أسلاك الإدارة يمكن إحالته على التقاعد حتى قبل 21 سنة من الخدمة.<sup>83</sup>

وكذلك المشرع الأردني فإنه ينسجم وفق قانون التقاعد المدني كونه نفس القانون الساري علما أنه عدل عدة مرات على نفس القانون الساري في فلسطين/المحافظات الجنوبية.

---

<sup>82</sup> ملاحظة للمزيد عن أسباب نهاية الخدمة في التشريع المغربي انظر السنوي 289 وما بعد.

- للمزيد من أسباب نهاية الخدمة في التشريع الأردني محمد الخلايلة ص 154 وما بعدها.

<sup>83</sup> محمد يحيى، مرجع سابق، ص 415.

- للمزيد حول أسباب لنهاية الخدمة وفق التشريع المغربي انظر بوعلام السنوي، مرجع سابق، ص 284 وما بعدهما.

- للمزيد حول أسباب نهاية الخدمة وفق التشريع الأردني انظر محمد الخلايلة، مرجع سابق، ص 154 وما بعدها.

## المبحث الثاني

### أساسيات في أنظمة الحماية الاجتماعية

إن أشد ما يشغل بال الإنسان العاقل هو المستقبل والغد، والحاجة إلى الأمان التي تدفع الإنسان لأن يعمل لحياته ومستقبله كما لو كان يعيش أبداً.  
وأول النظم التي تؤمن الإنسان هو نظام الأسرة، ويظهر ذلك جلياً حتى الآن في ظل المجتمعات الزراعية والحرفية.

والحاجة الشديدة للأمان في المجتمع العمالي أدت إلى ظهور نوع من أنواع التأمين بين أفراد المهنة يسمى بالتأمين التبادلي فكان كل شخص يدفع مبلغاً من المال إلى الجمعية التبادلية التي ينضم إليها ومقابل ذلك تؤمنه ضد بعض المخاطر وفي حدود قدرتها المالية ولكن الانضمام إلى التبادليات كان يحتاج إلى القدرة المالية للعامل وهو ما كان يتوافر بسهولة، كما أن ازدياد عدد العمال وتجمعهم في أماكن متقاربة جعل منهم قوة لا يستهان بها، وظهر في بادئ الأمر ما يسمى بالمسؤولية الجامعية والتي تتمثل في حماية العامل ضد إصابات العمل دون التقيد بالقواعد التقليدية للمسؤولية المدنية.

ومن هنا كانت البداية الحقيقية لظهور فكرة التشريعات الاجتماعية أي توفير الضمان الاجتماعي.<sup>84</sup>  
التأمينات الاجتماعية: هي نوع من التكافل القانوني العام الذي يهدف إلى رعاية العاملين بالدولة، ومواجهة المخاطر الصحية والشخصية التي يتعرضون لها، وقد تكون عائقاً لاستمرارهم في العمل، فيكون دخل العاملين في التأمينات هو بديل للأجر الذي يتعيشون منه، فالعامل قد يتعرض للإصابة أثناء العمل، كما قد يصاب بأمراض بسبب مزاولته المهنة، أو يتعرض للبطالة، أو الأمراض غير المهنية، أو العجز عن العمل، أو الشيخوخة أو الوفاة، وعندئذ يعجز عن القيام بالعمل فلا يجد ما يتقوت به هو ومن يعيلهم، وهنا تكفل له التأمينات الاجتماعية الحد الأدنى للحياة الكريمة.

وقد أصبح التأمين الاجتماعي في وقتنا الحاضر قيمة إنسانية تجاوزت الأفكار الاشتراكية وغيرها، وظهرت اتجاهات دولية جديدة تدعو إلى تعميمه، بعد أن مست الحاجة إليه لتأمين مستقبل الناس في وقت كاد القلق أن يفتك بالجميع على ما تضمه الأيام لهم، فلم يعد مطلباً لطبقة معينة أو فكر محدد.<sup>85</sup>  
وكان وجود المخاطر يعد جزءاً لا يتجزأ من حياة الإنسان على ظهر البسيطة، والخطر قد يكون مصدره الطبيعة وقد يأتي من أنشطة الإنسان اليومية لكسب قوته ومعيشته. وتلك المخاطر سواء في الماضي أو في

<sup>84</sup> حسام الدين كامل الأهواني، أصول قانون التأمين الاجتماعي، 1981 م، ص 3-7.

<sup>85</sup> د.عبد الله مبروك النجار، الأسس التشريعية للتأمينات الاجتماعية دار النهضة العربية الطبعة الأولى، 2009-2010م، ص 7-9.

الحاضر- كانت دائما أن يدبر الوسائل اللازمة لتأمين نفسه ضد تلك المخاطر سواء بتوقيها أو الحد من آثارها. والخطر بشكل عام هو كل ما يتعرض له الإنسان في حياته اليومية من حوادث مسببة له نقصا في دخله أو زيادة في أعبائه، ومجرد احتمال وقوع هذه الحوادث بشكل في ذاته خطرا يقلق الفرد ويدفعه إلى التوقي منه.

والضمان الاجتماعي نظام متطور يتأثر بالظروف والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تحيط به وأن أي تطور أو تعديل في هذه الأوضاع ينعكس على أحكام النظام.<sup>86</sup>

وكان لعدم توفير الأمن الاقتصادي للفقراء الكادحين في نظم الحماية السابقة اتجه التفكير للبحث عن نظم أخرى تستطيع تحقيق الأمن الذي عجزت عنه فكانت التأمينات الاجتماعية وهي عبارة عن مجموعة من النظم يقوم كل منها على تأمين أشخاص معينين من خطر معين مقابل اشتراك بدفعة المستفيد أو يدفع لحسابه في موعد معين.<sup>87</sup>

وبما أن الإنسان يسعى دائما إلى الأمن، فهو يطلب الأمن في معاشه ورزقه كما يطلبه لحمايته من خوف أو أخطار تهدده، فالأمن مطلب فطري، كما أن السعي في طلب الرزق هو سلوك فطري بدوره، وكلاهما عمل ناتج عن نضوج فكري للإنسان.

وكلمة التأمين بقدر ما توحى لدى الواقفين عليه من اطمئنان، تثير الفزع لدى بعض المشككين في معارضته لمشينة الله وقضائه وقدره.

فبدأ هذا الإنسان في الاعتماد على عقله وفكره في استنباط شتى الوسائل التي تحقق له تلك الحماية من الأخطار التي أحاطت به وبالمجتمع من كل جانب.

ولذلك حاولت المجتمعات الإنسانية مواجهة ما تتعرض له من مخاطر للخروج منها سالمة وبأقل الخسائر الممكنة عند حصولها.<sup>88</sup>

بإدارة المجتمعات الإنسانية التطور مفهوم التنمية الاجتماعية لديها أيامنا منها بأن نظام الرعاية الاجتماعية تشبع حاجات الإنسان إلى العيش متكيفا مع غيره من الأفراد بالرجوع إلى النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية والأخلاقية وغيرها، فكل نظام اجتماعي يقدم على أساس إشباع حاجة من الحاجات الأساسية للإنسان.<sup>89</sup>

وبما أن وجود المخاطر يعد جزءا لا يتجزأ من حياة الإنسان على ظهر البسيطة، والخطر قد يكون مصدره الطبيعة وقد يأتي من أنشطة الإنسان اليومية لكسب قوته ومعيشته. وتلك المخاطر سواء في الماضي أو في الحاضر- كانت دائما أن يدبر الوسائل اللازمة لتأمين نفسه ضد تلك المخاطر سواء بتوقيها أو الحد من

<sup>86</sup> حسين حمدان، أحكام الضمان الاجتماعي، الدار الجامعية، بيروت، 1990م، ص7.

<sup>87</sup> نفس المرجع، ص44.

<sup>88</sup> رمضان أبو السعود، أصول الضمان، الدار الجامعية، بيروت، 1992م، ص6-13.

<sup>89</sup> سمير كامل محمد، التنمية الاجتماعية مفهومات أساسية رؤية واقعية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص9-25.

آثارها.

والخطر بشكل عام هو كل ما يتعرض له الإنسان في حياته اليومية من حوادث مسببة له نقصا في دخله أو زيادة في أعبائه، ومجرد احتمال وقوع هذه الحوادث بشكل في ذاته خطرا يقلق الفرد ويدفعه إلى التوقي منه<sup>90</sup>.

وعليه سوف يتم تناول قانون التأمين الاجتماعي من حيث مفهوم القانون وماهية المخاطر الاجتماعية وما نص القانون تطوره ومكانته في التشريعات الاجتماعية.

### المطلب الأول: التأمينات الاجتماعية

يمكن تعريف القانون الاجتماعي بأنه "مجموع القواعد القانونية المطلعة على العلاقات الفردية والجماعية الناشئة بين المؤجرين الخصوصيين من جهة ومن يشتغلون تحت سلطتهم من جهة أخرى بسبب الشغل وكذلك القواعد التي تحكم الضمان الاجتماعي"<sup>91</sup>.

وتتعدد المخاطر الاجتماعية التي يهدف التأمين الاجتماعي إلى العمل على توقفها وهذه المخاطر تكمن في تعريف الخطر بأنه كل ما يتعرض له الإنسان في حياته اليومية من حوادث مسببة له تقصدا في وقلة أو زيادة في أعباء ومجرد احتمال وقوع هذه الحوادث يعتبر خطرا يجب التوخي منه ووقوع الأخطار وتعدد أسبابها إلا أن قانون التأمينات الاجتماعية يتعرض للخطر الذي يتعرض له الإنسان بفرده بوصفه كائنا اجتماعيا مثل خطر الموت أو العجز أو المرض والإصابة، وبالرجوع إلى نظم التأمين الاجتماعي في البلاد المختلفة فإن الأخطار الاجتماعية هي المرض، الأمومة، العجز، الشيخوخة، وإصابة العمل (أمراض المهنة وحوادث العمل) والوفاة لحماية الورثة من الأعباء العائلية والبطالة وقد تكون الأخطار تؤدي إلى نقص في الدخل أو انعدامه وقد تكون مهنية يتعرض لها العامل وقد تكون فسيولوجية يتعرض لها الإنسان بصفته كائنا حيا وتشارك هذه المخاطر في المساس بالمركز الاقتصادي للأفراد<sup>92</sup>.

### الفقرة الأولى: أسس التشريعات الاجتماعية وخصائصها

ارتبطت أسس التشريعات الاجتماعية بأهدافها بذلك فان هناك ثلاثة أسس للتشريع الاجتماعي:

#### أولاً: الأساس الديني

تعتبر الأديان السماوية مصدرا أساسيا للتشريعات الاجتماعية بما تدعو إليه من تراحم بين الناس ومساعدة الضعفاء وإعطاء كل ذي حق حقه والابتعاد عن ظلم الإنسان لأخيه الإنسان والابتعاد عن المساوئ

<sup>90</sup> د. محمد حسين منصور، التأمينات الاجتماعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996، ص 11.

<sup>91</sup> موسى عبود، دروس في القانون الاجتماعي، المركز الثقافي العربي، الطبعة الثالثة، 2004، ص 10.

<sup>92</sup> محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 12-14.

والشروط الاجتماعية، والمساواة بين الناس في الحقوق والواجبات.

ومثال لذلك ما حث عليه تعاليم الدين الإسلامي على التعاون بين الناس، قال تعالى: {وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ} <sup>93</sup> وكما حث على العمل وذلك في قوله تعالى: {وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ}، <sup>94</sup> كما أمرتنا الشريعة الإسلامية بإعطاء الأجير حقه. <sup>95</sup>

### ثانياً: الأساس الاجتماعي

وتحقيقاً لمبدأ التضامن الاجتماعي عملت أن الدولة على تنظيم الروابط بين الأفراد وتحقيق الرفاهية لهم حفاظاً على كيان المجتمع من الانهيار وحث روح التعاون بين جميع الأفراد من أجل المصلحة العامة وبذلك كان الأساس الاجتماعي مصدراً آخرًا للتشريعات الاجتماعية.

- أساس العدالة الاجتماعية:

العدالة الاجتماعية أن يتمثل في المساواة بين أفراد الجماعة الواحدة من الحقوق والواجبات، وهي تفرض على الدولة أن توفر الحياة الكريمة للأفراد واحتياجاتهم والتي نصت على أن لكل فرد أن يعيش في المستوى اللائق المقبول من المعيشة بحيث يتوفر له ولأسرته جميع احتياجاتهم اللازمة لحفظ كيان أسرته من مأكل وملبس ومسكن ورعاية طبية وخدمات اجتماعية والتأمين في حالة المرض والإصابة والعجز والشيخوخة والوفاة، ذلك <sup>96</sup>.

- خصائص قانون التأمين الاجتماعي:

قانون التأمين الاجتماعي يهدف إلى إقامة العدل الاجتماعي بين الأفراد فهو أداة توجيهية في يد الدولة لتحقيق النفع العام، هذا النفع يرتكز على الاهتمام بالإنسان في ذاته ومحاولة إنقاذه من العوز والحاجة. وأياً كان الأمر فإن التطور القانوني للتأمين الاجتماعي قد أدى إلى وجود حق بكل معنى الكلمة للشخص في الأمان الاجتماعي، بل وتعد اعترفت بذلك صراحة الدساتير والاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية المختلفة فلم يعد من قبيل الإحسان أو الصدقة بل أصبح حقاً ثابتاً لا يمكن العدول عنه. ومن أهم خصائص قانون التأمين الاجتماعي:

1- ارتباط قانون التأمين الاجتماعي بالمجتمع:

فقد ولد هذا القانون نتيجة التناقضات المستمرة بين الطبقة العمالية والطبقة الرأسمالية وكره فعل للتفاوت الصارخ بين الطبقتين في مستوى المعيشة وما كانت تعانيه الطبقة العمالية من ظلم وسوء الأحوال على الصعيد الاجتماعي.

وقد أدى هذا الارتباط إلى عدة نتائج أهمها:

<sup>93</sup> سورة المائدة، الآية 2.

<sup>94</sup> سورة الأنفال، الآية 12.

<sup>95</sup> سماح سالم، التشريعات الاجتماعية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، الطبعة الأولى، 2012، ص 26.

<sup>96</sup> نفس المرجع، ص 27.

- سرعة تطور تشريعات التأمين الاجتماعي وتلاحق صدورها حتى تواكب ظروف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية.

- إن ارتباط أهداف هذا القانون بتصميم الواقع الاجتماعي أدى إلى أن التشريعات الاجتماعية لا تقف قانون التأمين الاجتماعي أداة للتنمية:

حيث يقوم أصحاب الأعمال بالمساهمة في تحمل نفقات التأمين الاجتماعي الذي يعد مكسبا هاما للعمال. ويؤدي هذا بدوره إلى خلق نوع من التضامن بين العامل وصاحب العمل ما يزيد من مناخ الثقة والاستقرار بين الطرفين.

رفع مستوى الرعاية الصحية ومستوى دخل الأفراد يلعب دورا هاما في تحسين المستوى الاجتماعي.<sup>97</sup> أما على الجانب الاقتصادي فإنه مما لا شك فيه أن العوامل السابقة والخاصة باستقرار الأحوال الاجتماعية للطبقات الكادحة وخاصة العمالية سينعكس بدوره الإنتاج والتنمية الاقتصادية.

#### 2- الطبيعة الأمرة لتشريعات التأمين الاجتماعي:

من الطبيعي إزاء حيوية قواعد التأمين الاجتماعي وتعلقها بالنفع العام. فهي ترتبط بحماية الطبقات الضعيفة في المجتمع وتحقيق عدالة التوزيع فيه ومن ثم فإن الأهداف التي تصبو إليها تعد من صميم الخطة والسياسة العامة للدولة، فلا بد وأن تكتسب تلك التشريعات الصفة الأمرة مما لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها في عقد العمل يخالف قواعد التأمين الاجتماعي فإنه يعتبر باطلا.

#### الطابع العالمي لتشريعات التأمين الاجتماعي:

إلا أن النظرة إلى التأمين الاجتماعي قد اتسعت لتعتبر؛ مطلباً إنسانياً يجب تحقيقه كافة، فقد أصبح حقاً من حقوق الإنسان يجب الاعتراف بها وحمايتها.

- عند حد وضع الإطار العام للعلاقات التأمينية أو مجرد وضع القواعد والمبادئ العامة.

ومن أهم هذه الإعلانات ميثاق الأطلنطي وميثاق منظمة العمل الدولية وكذلك ميثاق الأمم المتحدة. وقد كان للإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي وافقت عليه الجمعية العمومية للأمم المتحدة في 10 ديسمبر سنة 1948، أهمية خاصة في هذا المجال حيث يعتبر الضمان الاجتماعي حقاً للإنسان تلتزم كل دولة بتوفيره لمواطنيها في حدود إمكانياتها. وهو ينص في المادة 22 منه على أن "كل شخص باعتباره عضواً في المجتمع له حق في الضمان الاجتماعي، وله الحق في الحصول على إشباع لحاجاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي لا غنى عنها لكرامته، وللتطور الحر لشخصيته، وذلك بفضل الجهود الوطني والتعاون الدولي مع مراعاة ظروف كل دولة ومصادرها" وتنص المادة 25 على أن "لكل شخص الحق في مستوى معيشي كاف لتأمين صحته وحاجته المادية وصحته وحاجات أسرته وخاصة تلك المتعلقة بالمأكل والملبس والسكن والخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في الأمان في حالة البطالة والمرض والعجز

<sup>97</sup> حسين منصور، التأمينات الاجتماعية، مرجع سابق، ص: 22-24.

والترمل أو في الحالات الأخرى التي يفقد فيها وسائل العيش نتيجة لظروف خارجه عن إرادته" وتنص المادة على أن: "كل شخص له الحق في العمل وفي الحماية ضد البطالة"، وأشارت المادة 24 له حق الإنسان في الراحة وفي وقت الفراغ والإجازات الدورية المدفوعة.<sup>98</sup>

وقد جاءت الاتفاقية 102 لمنظمة العمل الدولية لتضع حدا أدنى لمبادئ الضمان الاجتماعي ويجب على الدولة الموقعة على الاتفاقية أن تتبعها في سياسها الداخلية. وقد حددت الاتفاقية تسعة مخاطر تلتزم كل دولة بتأمين مواطنيها ضدها وهي علاج المرض، نقص الدخل بسبب المرض، البطالة، الشيخوخة، حوادث العمل، وأمراض المهنة والأمومة والعجز والوفاة والأعباء العائلية. وإذا اختارت إحدى الدول ثلاثة من هذه المخاطر لتؤمنها بالنسبة لأفراد شعبها فيجب أن تركز على المخاطر الآتية: "البطالة، والشيخوخة، وحوادث العمل، وأمراض المهنة، والعجز والوفاة."<sup>99</sup>

## الفقرة الثانية: أهمية التشريعات الاجتماعية وأهدافها

### أولاً: أهمية التشريعات الاجتماعية

للقانون الاجتماعي أهمية خاصة سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي وأيضاً على المستوى الثقافي.<sup>100</sup>

#### 1- الأهمية السياسية:

إن استصدار التشريعات الاجتماعية بالغ الأهمية بالأمر السياسي السائدة في الدولة والتي من أهمها الاستقلال والسيادة ونتيجة لذلك فإن كلما كانت الدولة تتمتع باستقلال وريادة سياسية ساعدها ذلك في إصدار تشريعات اجتماعية ملائمة تساهم في تعزيز الطبقات التي سبقت في إصدار تشريعات اجتماعية ملائمة تساهم في تعزيز الطبقات التي سنت من أجلها هذه التشريعات وتكون كذلك الدولة قادرة على حماية ورعاية أفرادها وتطوير التشريعات الاجتماعية بما يلاءم ظروفها وظروف أفرادها.<sup>101</sup>

تتجلى الأهمية السياسية في كثير من المظاهر أهمها:

1. إن الشغل حق المواطنين.

2. إن التنظيم النقابي للأجير يشكل قوة اجتماعية وسياسية مهمة وتجلت في:

أ. صلة القانون الاجتماعي في الوثيقة في الميدان الاقتصادي.

ب. برزت ظاهرة الشغل تطرح عدة مشاكل اقتصادية اجتماعية تحاول الدولة إيجاد التدابير لحلها بما

<sup>98</sup> نفس المرجع، ص 26.

<sup>99</sup> نفس المرجع، ص 26.

<sup>100</sup> عبد الكريم غالي، في القانون الاجتماعي المغربي، منشورات دار القلم، الرباط، الطبعة الرابعة، 2010، ص 11.

<sup>101</sup> سماح سالم، مرجع سابق ص 30.

يعرف بالسياسة الاقتصادية والتوجيهية والحماية التي من أهم مظاهرها إيجاد حد أدنى للأجور والزيادة في الأجور.

والزيادة في الأجور لها أثر بالغ في تطور الاقتصاد الوطني ويرفع القوة الشرائية بالاهتمام بكل أفراد المجتمع بزيادة استهلاك السلع ما يساهم في الزيادة في الإنتاج وبالتالي إيجاد ميادين عمل ما يؤدي إلى التخفيف من حدة البطالة.<sup>102</sup>

## 2- الأهمية الاقتصادية:

تتأثر التشريعات الاجتماعية كثيراً بالحالة الاقتصادية السائدة داخل الدولة، فكلما زادت حدة الأزمات الاقتصادية وتفشت البطالة وتدهور مستوى المعيشة كانت هذه المشكلات عوامل دفع للأخذ بالتشريعات الاجتماعية كذلك نمط الإنتاج يؤثر بدوره على الاهتمام بالتشريعات الاجتماعية فالدول الصناعية يحتم اقتصادها الأخذ بالتشريعات الاجتماعية لتنظيم العلاقات القائمة بين العمال وأصحاب الأعمال نظراً لتعدد الدولة ومنعاً لانتشار الظلم وتحقيقاً للعدالة أما الدولة ذات النمط الزراعي نجدها لا تهتم كثيراً بالتشريعات الاجتماعية حيث تحكمها قواعد أخرى مثل العرف والعادات والتقاليد.

## 3- الأهمية الاجتماعية<sup>103</sup>:

سبق أن عرفنا التشريعات الاجتماعية بأنها مجموعة القواعد القانونية التي تستهدف المحافظة على النظام الاجتماعي وتوفير أسباب الحماية للطبقات المحرومة وعلى ذلك وصفت التشريعات التي تخدم تلك الفئات بأنها اجتماعية نظراً للدور الذي تؤديه في حماية هذه الطبقات وإزالة المشكلات، ولقد لعبت التشريعات الاجتماعية دوراً كبيراً في تنظيم الأمور الاجتماعية كذلك فإن إفرزات الحياة الاجتماعية تعتبر أحد المصادر الأساسية التي تدفع إلى الأخذ بالتشريعات الاجتماعية ومن الجوانب الاجتماعية التي تساهم التشريعات في تنظيمها علاقات العمل والحقوق الإنسانية خاصة، التي تخص فئات المستضعفين من النساء والأطفال والشيوخ.

الواقع أن الشغل الإنساني لم يعد مجرد سلعة فتدخل الدول في المجال التنظيمي للشغل واتخاذ تدابير خاصة لحماية الأجراء وخاصة المرأة والقصر.<sup>104</sup>

## 4- الأهمية الثقافية:

إن معرفة القانون الاجتماعي تمكن عند عدم الاقتصاد على التغطية القانونية من مواجهة المشاكل الأساسية لمجتمع معين أو حضارة معينة ومنهم ما قد يطرأ عليها من تغيير.<sup>105</sup>

<sup>102</sup> عبد الكرم غالي، مرجع سابق، ص 11.

<sup>103</sup> سماح سالم، مرجع سابق، ص 30-31.

<sup>104</sup> عبد الكرم غالي، مرجع سابق ص 11.

<sup>105</sup> نفس المرجع، ص 12.

## ثانياً: أهداف التشريعات الاجتماعية

- تسعى التشريعات الاجتماعية إلى تحقيق أهداف متعددة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والنفسية... الخ سواء على مستوى الفرد أو الأسرة أو المجتمع وأهم هذه الأهداف ما يأتي:
1. تحديد الحقوق والواجبات والالتزامات وضوابط العمل ومحدداته وقيوده وأثاره سواء ما يتعلق بالعامل أو صاحب العمل من خلال تنظيم العمل والراحة. والإجازات والأجور والجزاءات وعلاقات العمل وغيرها.
  2. كفاءة مصالح الطبقة العاملة والعمل على تحسين مستوياتها الاقتصادية وأحوالها المعيشية مع توسيع دائرة الضمان الاجتماعية بما يتيح مواجهة المخاطر وتعويض الأعباء وتقليلها مع مواجهة مشكلات العمل والعمالين.
  3. تحقيق التعاون الاجتماعي بين أفراد المجتمع ومؤسساته وتحقيقاً للاستقرار والتوازن الاجتماعي وامن المجتمع.
  4. تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص دون تمييز بين أفراد المجتمع.
  5. تحسين مستوى المعيشة لأفراد المجتمع بوجه عام ولفئات الضعيفة بوجه خاص كالأطفال والنساء والشيوخ.
  6. تحقيق الأمن والأمان للمجتمع من خلال توفير الراحة النفسية لشريحة كبيرة من المجتمع وهي شريحة العمال الذي يقي المجتمع من الفتن والتدمير ويساهم في دفع عملية الإنتاج وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية.
  7. مواجهة المشكلات والأمراض الاجتماعية ورفع المستوى الصحي والثقافي والأخلاقي والترفيهي للمواطن.
  8. الاستخدام الأمثل للطاقت البشرية والإمكانات المادية من خلال احترام حقوق الإنسان وإحداث التكافؤ بين شقي المجتمع الرجل والمرأة.
  9. إذابة الفوارق بين الطبقات وإحداث التوازن التام بين طبقة العمال وأصحاب العمل.<sup>106</sup>

**الفقرة الثالثة: وسائل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها التشريعات الاجتماعية والنتائج المترتبة على الأخذ بها.**

### أولاً: وسائل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها التشريعات الاجتماعية

1. خلق الفرص المتساوية بين المواطنين في المجتمع سواء فرص العمل أو الرعاية بجميع أنواعها.
2. تطوير التشريعات مرحلياً للنظر في تعديل النصوص التي تعيق تحقيق أقصى قدر ممكن من الرعاية لجميع فئات سكان المجتمع.

<sup>106</sup> سماح سالم، مرجع سابق، ص: 32-33.

3. توسيع قاعدة نطاق التشريعات الاجتماعية لتشمل أكبر قدر ممكن من سكان المجتمع.
4. دعم أنشطة الرعاية الاجتماعية للمجتمع بصفة عامة وإعطاء أولوية الأنشطة الرعاية التي تخص فئات الضعفاء من سكان المجتمع.
5. الاهتمام بعملية العدالة في توزيع الأجور بين العمال بقطاعاتهم المختلفة ومتابعة حصولهم على حقوقهم ومشاركهم في الإرباح بما لهم من حق في الناتج القومي للدولة.
6. وضع وسائل الإنتاج في نطاق الملكية العامة وذلك من خلال جعل المصانع والشركات وكافة وسائل الإنتاج التي تساهم في اقتصاد الدولة مملوكة لها حتى تستطيع بما لها من سلطة وسيادة أن تنظم سير العمل.
7. الاهتمام بالأسرة كقوة أساسية في المجتمع من خلال توفير الخدمات المختلفة التي تقدم للأسرة ومنها خدمات تنظيم الأسرة، خدمات الصحة الإنجابية ومشروعات الأسر المنتجة، محو الأمية والاهتمام بإصدار التشريعات اللازمة لحمايتها والعمل على تطويرها.<sup>107</sup>

### ثانياً: النتائج المترتبة على الأخذ بالتشريعات الاجتماعية

1. ساهمت التشريعات الاجتماعية كأداة هامة في القضاء على الظلم الاجتماعي والأمراض الاجتماعية المختلفة.
2. حققت التشريعات الاجتماعية أهدافا مرغوبة للمجتمع خاصة فيما يتعلق بأداء النظام الاقتصادي.
3. ساهمت التشريعات الاجتماعية في رواج السوق الاقتصادي حيث أنها أعطت للعامل الحق في وقت فراغ يمكنه من استثماره كيفما شاء ومنها تمتع العامل بالسلع المنتجة وزيادة القوة الشرائية.
4. أحالت دون إجهاد العامل وإرهاقه وبالتالي زيادة طاقته الإنتاجية.
5. أتاحت الفرصة للعمال للتمتع بالمرزيا الحضارية والثقافية والاستفادة منها.
6. أصبحت التشريعات الاجتماعية هي الضمان الرئيس لكرامة الإنسان واحترام أدميته لما تتضمنه من التأكيد على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي تحيطه بمظاهر الرعاية والاحترام بواسطة المجتمع.
7. ساهمت التشريعات الاجتماعية في تحقيق الأمن الاجتماعي لشعور أفراد المجتمع بالعدالة والمساواة.<sup>108</sup>

ويتضح أن التأمين الاجتماعي مشروعا تتولاه الدولة وبالتالي يتمتع بكافة الضمانات التي تكفل له البقاء والحماية ويمكن القول بأنه من أهم الأنظمة التي تؤدي إلى ضمانات الأمن الاجتماعي للأشخاص الذين يخضعون له ومما يوجه لنظام التأمين الاجتماعي من انتقاد أنه في الغالب مقصورة على العمال دون سواهم ولا يعني ذلك لجميع العمال دائما طبق على فئات دون الآخر إلى أن أصبحت التأمينات الاجتماعية نظاما

<sup>107</sup> نفس المرجع، ص: 34.

<sup>108</sup> نفس المرجع، ص: 34-35.

مطبقة على جميع الأفراد بصرف النظر عن أوضاعهم الاقتصادية وعن طريقة كسبهم للعيش ويمكن القول أن التأمينات الاجتماعية أصبحت بحق الأداة المهمة لتحقيق الأمن الاجتماعي في المجتمع الحديث.<sup>109</sup> ولاقتصار تغطية التأمينات الاجتماعية على فئة دون فئة أخرى إضافة إلى العمال من نفس الفئة لا يوجد شمولية في تغطيتهم ومن هنا جاء فكرة أو التقاعد والضمان الاجتماعي وسوف نتناولهما في المطلب الثاني.

### المطلب الثاني: مفهوم التقاعد والضمان الاجتماعي

نظرا لاعتماد سياسة التقاعد في الأنظمة السارية في فلسطين سواء كان المتوارث منها أو الحديث بقيت تحت عنوان تقاعد ولم يطرأ عليها ما يرتقي بها إلى مستوى ضمان اجتماعي أسوة بالدول المجاورة والتي تقدمت بعض الشيء وانتقلت من فكرة التقاعد إلى فكرة الضمان كونها الأوسع والأشمل وتوفر الحماية لقطاعات المجتمع المختلفة، أما التقاعد فينحصر في النظام الساري للفئة التي تخضع لأحكامه وساهم تشتت الشعب الفلسطيني وعدم توحيده وكذلك عدم رعاية من قبل جهات الاختصاص للعمل على جمع شمله ورغم أنه استمر في قوانين قديمة ما طرأ عليها من تعديلات لا يلي العرض الأسى وهو الحماية الاجتماعية، ولأهمية هذه المصطلحات ولدورها في هذا البحث كونها تعتبر من المفاهيم التي تقوم عليها الدراسة في مرحلة عرض الواقع وصولا إلى مرحلة آفاق الإصلاح، وسنتناول هذا المطلب موزع على فقرتين: الأولى التقاعد، والثانية الضمان الاجتماعي.

### الفقرة الأولى: التقاعد

أصبح موضوع التقاعد من المواضيع التي تطرح داخل الساحتين الوطنية والدولية وذلك يرجع إلى الإشكالات التي أصبح يطرحها هذا النظام لأنه صار يعيش مجموعة التوترات بين تحقيق أهدافه الاجتماعية وبين المحدودية المالية التي لا يمكن تجاهلها حيث كان لها دورا كبيرا في جلب اهتمام الحكومات وغيرها من الخبراء الاقتصاديين بقصد السيطرة عليها.<sup>110</sup>

وعرف العصر الحديث ازدهارا صناعيا باهرا نتجت عنه نتائج عدة منها ظهور طبقة عمالية ذات مطالب مشتركة ومركز عمالي بشري وتأسيس نقابات إضافة إلى ظهور مخاطر للعمل كالمرض والحوادث والشيخوخة وهذا ساعد في عدة مكاسب من بينها فكرة التقاعد لأجل تخفيف معضلات العمل، ويشارك فيه الأجير والمؤسسة أو الإدارة في القطاع الحكومي وظهور فكرة التقاعد في فرنسا بشكل نظامي أدى الأمر في فرنسا مع

<sup>109</sup> علي الحوات، الضمان ودوره الاقتصادي والاجتماعي، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، الطبعة الأولى، 1990، ص 51-55.

<sup>110</sup> محمد حنين، نظام التقاعد المطبق على موظفي الدول وأعاون الجماعات المحلية، الهلال العربية للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى، 1992، ص 3.

أواخر القرن الـ18 وفق قانون صدر في هذا المجال عام 1772 وفي إنكلترا أول قانون صدر للتقاعد عام 1776.<sup>111</sup>

وبما أن موضوع التقاعد صار يؤرق فئات المجتمع عامة ويشغل بال أجيال عديدة فهو أحد أهم القضايا التي أصبحت في السنوات الأخيرة تتأثر باهتمام ليس فقط الموظفين والعاملين المدنيين والعسكريين بل أيضا الفرقاء الاجتماعيين والاقتصاديين لما له من انعكاسات مباشرة على مستقبل الأجيال المتعاقبة سواء منها التي أحيلت على التقاعد وكذلك تلك التي سيأتي دورها مستقبلا.<sup>112</sup>

ورغم اختلاف المنظور الذي ينظر إليه لتعريف التقاعد إلا أن نظام التقاعد أصبح يعرف بأنه نظام الاحتياط الاجتماعي يوصى إلى حماية المنخرط من مخاطر الشيخوخة والعجز عن طريق صرف معاشات أو إيرادات عمرية لفائدة المستفيدين حسب شروط تحددها القوانين المحدثه لأنظمة التقاعد.<sup>113</sup>

وأن هذه المعاشات والإيرادات تتركز في احتسابها على الأجور والرواتب علما أنه ليس هناك اتفاق مطلق على الحقوق المتعلقة بما يدفع للموظفين والعاملين في القطاعين العام والخاص في الدول العربية وبيان مفهوم الأجر والرواتب يتباين الأسس أو الفلسفات السياسية والاقتصادية التي تعتمد عليها الدول ومفهوم الأجر في الأنظمة الرأسمالية أنها كلفة يتحملها المشروع وتؤثر على حجم الأرباح، ونظرية حد الكفاف تقوم على تحديد الأجر بمقدار الحد الأدنى للمعيشة دون زيادة أو نقصان ترتفع الأجور أو تنخفض أما نظرية تناسب الأجر مع الإنتاجية والتي ترجع هذه النظرية إلى ما قام به وأفر بديك تايلر وتقوم على إعطاء أجزور للعاملين تناسب مع ما يقومون به من جهد إضافة إلى نظرية مخصص الأجزور وهي تنطلق من العلاقة ما بين المبالغ المخصصة لدفعها على شكل أجزور ورواتب وبين عدد العاملين المطلوب تشغيلها لإدارة ذلك إلى العمل على أن يستلموا أجزور تضمن لهم عيش كريم ويتناسب مع ما يقومون به من جهد وعمل.<sup>114</sup>

## أولاً: مبررات التقاعد ودافعه

### 1- المبررات:

يصبح الإنسان اقل قدرة على العطاء وبذل الجهد كلما تقدم به العمر ويكون من المصلحة أن يترك مكانه لأفراد آخرين أكثر استعدادا لتحمل أعباء الوظيفة وذلك عند بلوغه سن التقاعد وعند بلوغ السن القانوني تنتهي الخدمة بأحكام القانون ولا يجوز التمديد لأكثر من سن التقاعد حيث أجاز المشرع للسلطة المختصة أن تصدر قرارا بإحالة الموظف إلى المعاش رغبة منه في تخليص الجهاز الإداري من العمال.<sup>115</sup>

<sup>111</sup> إدريس قاسمي وخالد المير، التقاعد سلسلة التكوين الإداري، دار الاعتصام، الدار البيضاء، 1996، ص.8.

<sup>112</sup> محمد حنين، مرجع سابق، ص 7.

<sup>113</sup> نفس المرجع، ص.58.

<sup>114</sup> نجم العزاوي وعباس جواد، الوظائف الإستراتيجية في إدارة الموارد البشرية، مطبعة اليازري، 2010، ص.531-533.

<sup>115</sup> زاهي بن علي، التقييم المالي والإداري والقانوني لتطبيق قانون التقاعد في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة القدس، 2007، ص.31، للمزيد انظر كامله ص 304-310.

أبرز مبررات التقاعد والضمان الاجتماعي تغطية النفقات العامة كما في العجز والمرضى بالإضافة إلى التعويض عن فقدان القدرة عن توفر الدخل.

## 2- الدوافع:

تقسم إلى ثلاث أقسام:

أ- اقتصادية: وتهدف إلى تقليص أعباء الدولة الاقتصادية من خلال تجنب التكاليف الباهظة التي تخلفها المشاكل الاجتماعية التي تنتج عن الفقر والحرمان وتساهم أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي في رفع مستوى المعيشة وتعزيز القدرة الشرائية للمنتفعين وبذلك يتم تقليص الادخار الفردي وتوسيع الاستثمارات الرأسمالية وتوسيع دائرة الاستخدام.

ب- سياسية: تهدف إلى تحسين ظروف العمل وحماية العاملين من المخاطر الناجمة من محاربة عملهم وحمايتهم من الحرمان وتحريم تشغيل الأطفال وتحديد ساعات العمل ومن الراحة الأسبوعية كما ضمان اجتماعي ملزم لأصحاب العمل ويقوم على حماية العمال من البطالة والتقاعد والعجز والمرض وذلك بعد ضعف الطبقة العاملة حيث تعاملت الحكومات مع الضغوطات للمحافظة على أنظمة تعتمد على توجهات الناخبين.

ت- معايير رقمية: ساهمت هذه الدوافع في تقرير التوعية نحو انتشار أنظمة التقاعد وضمان اجتماعي وذلك من خلال التركيز على مفهوم المواطنة وإعادة تعريف دور الدولة ومسؤولياتها تجاه أفراد المجتمع من منطلق العلاقة الاجتماعية إنهاء الاستقلال الطبقي وتقليص التمايز الاجتماعية<sup>116</sup>.

### 3: الأهداف الأساسية لأنظمة التقاعد ما يأتي:

(1) الهدف الرئيسي لخطة التقاعد هو: توفير دخل مستمر خلال سنوات التقاعد المشترك، ويتطلب تحقيق هذا الهدف معرفة دقيقة لتحديد طول فترة التقاعد، وعدد سنوات الخدمة وتكمن المخاطرة في موت المشترك مبكراً أو البقاء على قيد الحياة لفترة طويلة.

(2) الهدف الثاني لخطة التقاعد هو: توفير مبالغ كافية لتغطية التزامات التقاعد، ويتطلب تحقيق هذا الهدف معرفة مستوى الدخل في المستقبل.

(3) الهدف الثالث لخطة التقاعد هو: المحافظة على أو تحديد القوة الشرائية للدخل للتقاعد خلال فترة التقاعد ويتطلب تحقيق هذا الهدف معرفة دقيقة بمستوى الأسعار في المستقبل.

(4) الهدف الرابع والأخير لخطة التقاعد هو: المحافظة على مستوى اقتصادي واجتماعي نسبي للمتقاعد بالمقارنة مع المجتمع الذي يعيش فيه، ويتطلب تحقيق هذا الهدف معرفة دقيقة برغبات المجتمع في المستقبل.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> نفس المرجع، ص 32.33.

<sup>117</sup> نفس المرجع، ص 8-10.

## ثانياً: أنواع خطط التقاعد وتمويلها

1- أنواع خطط التقاعد:

إن أساليب إعادة أنظمة التقاعد تختلف من نظام إلى آخر حسب طبيعة كل نظام والأهداف المرجوة منه وضعية القطاعات الموجه إليها ويمكن حصر هذه الأساليب فيما يأتي:

1- تحمل ميزانية الدولة لنفقات المعاشات:

إما بكيفية جزئية إذا كان المستفيدون يؤدون واجبات الانخراط وإما بكيفية شمولية إذ كان المنخرطون يتمكنون من أداء واجبات الاشتراك وهي عبارة عن مبالغ تودع في ميزانية الدولة وتعتبر جزءاً منها ويدار هذا النظام بالحاققة بإحدى مصالح الدولة وغالباً ما تكون وزارة المالية.

2- إحداث مؤسسة عمومية على شكل صندوق لتقاعد يتمتع باستقلال مالي وإداري وتتوقف استثماراتها بتحقيق التوازن المالي بين مداخيل المؤسسة ونفقاتها.

3- بواسطة هيئة خاصة من قبل جمعيات راجل تأمين نظام تقاعد وغالباً ما يكون تكميلي. وكان ما يطبق في فلسطين وفق البند (1) قبل تعديل قانون التقاعد العام.

أما على الصعيد العالمي فإن أنظمة التقاعد تدار على ثلاث أنواع تختلف من نظام إلى آخر وهي:

أ- النظام التوزيعي: ويقوم على أساس تضامن الأجيال حيث تتحمل الفئات الشبابية نفقات الفئات المسنة وتعتبر بمثابة إعادة توزيع المداخل الفردية على مدار الحياة بين الفئات النشيطة والفئات المتقاعدة ويتوقف توازن هذا النظام على ضرورة زيادة عدد النشيطين على عدد المتقاعدين ويتطلب التوازن الزيادة في التوظيف السنوي وغالباً ما تدخل الدولة عند حالات العجز لأجل ضمان التوازن.

ب - النظام الاستثماري: ويقوم على أساس فتح حساب لكل مشترك وتودع فيه واجبات الانخراط والاشتراكات وتضاف لها الفوائد المترتبة عن الاستثمارات مجموع الودائع وتوزع الفوائد على المشتركين كل حسب ما يجمع في حسابه من ودائع وبذلك تحول جميع اشتراكات المشترك أن مدخرات وترتبط أهميتها بمدة الأداء ونسبة الفوائد وعدد المنخرطين.

- النظام المختلط بين التوزيع والاستثماري: ويقوم على أساس الجمع بين الامتيازات التي يضمنها كل نظام.<sup>118</sup>

ويمكن تعريف خطة التقاعد بأنها هيئة مستقلة تعمل على استلام مساهمات التقاعد من المشغل وتعمل على إدارتها واستثمارها كما تتحمل مسؤولية تأدية منافع التقاعد للمشاركين عند استحقاقهم التقاعد.

وهناك عدة أنواع من خطة التقاعد منها ما يعرف بنظام المساهمات المحددة، حيث يتم تحديد حجم المساهمات لكل من العاملين وجهة التشغيل بموجب هذا النظام، ولكن بدون تحديد حجم المنافع التي

<sup>118</sup> محمد حنين، نظام التغطية الاجتماعية في قطاع الوظيفة العمومية، منشورة بمجلة الشؤون الإدارية، ص 9.

سيحصل عليها المتقاعد وتقوم هيئة التقاعد بإدارة هذه المساهمات ويتحمل المشترك مخاطر خسارة تلك الأصول، وتتنحصر مسؤولية المشغل في تقديم المساهمات المطلوبة منها. وبموجب هذه الخطة يقوم المشغل بإظهار أية التزامات في جانب الخصوم في الميزانية كمصروف مستحق، وذلك عندما تكون المساهمات المدفوعة أقل من المطلوبة حسب الخطة، أما إذا كانت المساهمات المدفوعة أكبر من المطلوبة فأنها تظهر في جانب الأصول كأصل مدفوع مقدما.<sup>119</sup> وستناول خطط التقاعد بالمنافع المحددة ومخاطرها.

#### 1- خطط التقاعد بمنافع محددة:

بموجب هذا النوع من خطط التقاعد فإن أرباح استثمارات أصول التقاعد أو مخاطر خسارة تلك الأصول يتحملها المشغل حيث يقوم المشغل بدفع المساهمات المطلوبة منه وتكون أصول التقاعد الموجودة لدى مؤسسة التقاعد للمشغل، وعليه فإن المشغل يدفع الفرق بين أرباح السنة الحالية والمساهمات المطلوبة منه للسنة الحالية على اعتبار أن الأرباح هي من حق المشغل، أما في حال وجود خسارة فإن المشغل يلتزم بدفع المساهمات المطلوبة منه للسنة الحالية بالإضافة إلى مبلغ الخسارة، ويمتاز هذا النوع من خطط التقاعد بأنه محاط في بيئة من عدم التأكد إلا أن مخاطر خسارة استثمار أصول التقاعد لا تنتقل إلى المشتركين بل يتحملها المشغل.<sup>120</sup>

#### - نظام المنافع المحددة:

في هذا النظام: معادلة احتساب المنافع محددة بالتفاصيل، وبالتالي يتم تحديد الاشتراكات اللازمة لتمويل المنافع كما هو مطلوب. نظام الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة هو (نظام المنافع المحددة) كما انه النظام السائد في اغلب دول شرق ووسط أوروبا، وأروبا الغربية والاتحاد السوفيتي. الاشتراكات لهذا النظام تكون نسبيا مع العائدات وتكون مشتركة بين الموظف وصاحب العمل، وأحيانا يكون هناك سقف المنافع عادة تعود للعائدات السابقة للموظف وفترة العمل. الدفع للمستفيد أو لورثته يبدأ من تقاعده أو عجزه أو وفاته وعندها يأخذ دفعات دورية بشكل شهري.

الاشتراكات غير مخصصه بشكل حسابات فردية ولا ترتبط بشكل مباشر مع المنافع التي يتم استلامها، وبعض هذه البرامج (PAYGO) والذي يعني أن المنافع الحالية تدفع من الاشتراكات الحالية.

تكون هذه البرامج إما مموله بالكامل أو مموله بشكل جزئي:

- مموله بالكامل: المنافع للجيل الحالي من الموظفين يتم تمويلها من الاشتراكات والفائدة المتراكمة واشتراكات الموظفين خلال فترة عملهم.

- تمويل جزئي: مثل نظام الضمان الاجتماعي يمول المنافع الحالية من العائدات المتراكمة ومساهمات

<sup>119</sup> KIESO, Donald & Others, "intermediate accounting", Tenth Edition, John Wiley Sons, 2001, pp 1121 – 1127.

<sup>120</sup> DYCKMAN & OTHERS, 1995, "intermediate accounting", third edition, volume II, MCGRAW-HILL, pp 954-972.

ب- تمويل خطة المنافع المحددة:

- 1- يجب على كل المساهمات العامة أن تساوي قيمة الفوائد التي يحصل عليها مشتركو خطة كل سنة.
  - 2- قيمة الأصول في صندوق المعاشات التقاعدية يجب أن تساوي الالتزامات من الخطة ومن المهم أن يؤخذ بالحسبان أن الالتزامات ليست سوى تقديرات ضمن الإطار القانوني للتمويل الكامل.
- وهناك نوعان من الأشياء التي قد تؤدي إلى وجود أصول صناديق المعاشات التقاعدية غير كافية لتغطية التزامات الخطة في مواجهة الإفلاس.

1- تجربة الخطة ممكن أن تخرج عما هو متوقع من قبل الخبير الاكتواري بطريقة تخلق عجز غير متوقع للأصول مقارنة بالالتزامات.

2- عند نقطة معينة من الزمن، إعادة دراسة فوائد الخطة ووضع خطة جديدة تقوم على السنوات السابقة من الخدمة التي لم يتم تسديد الاشتراكات عنها مسبقاً.<sup>122</sup>

- نظام المساهمات المحددة:

في هذا النظام تكون نسبة الاشتراكات محددة والمنافع يتم تحديدها من خلال الاشتراكات وعائداتها المتراكمة، وتكون الاشتراكات بحسابات محددة نيابة عن الأفراد. وهذه المساهمات تخصص من الحكومة كما الضريبة على الموظفين وصاحب العمل وتدخر بحسابات نيابة عن الأفراد. والمساهمات يمكن أن تكون طوعية من الأشخاص، وهذه الاشتراكات تنمو لأنها لا تخضع للتقاعد طالما هي في الحسابات قبل التقاعد أو العجز أو الوفاة عند التقاعد تستخدم الاشتراكات وعائداتها المتراكمة لتدفع بشكل مبلغ مقطوع للموظف.<sup>123</sup>

المخاطر والمنافع لأنواع التقاعد:

من خلال نظام المساهمات المحددة هو نظام أكثر وضوح وشفافية للموظفين لأنه لا يحمل مخاطر الاستثمار كما هو الحال في نظام المنافع، ومع ذلك وبالرغم من وجود مخاطر ولدت مع الموظفين، الأعضاء في نظام المنافع المحددة لا تبقي وحدها المخاطر المفروضة، ولكن يتحمل مخاطر إضافية وهي مخاطر محددة من قبل صاحب العمل، والتكلفة المرتبطة بالاعتماد على وعود أصحاب العمل.

الهيئات هي بالضرورة تنطوي على بعض المخاطر المتأصلة وهذه تحدد من المقدر على منح وعود على تقاعد المنافع المحددة، لأنه يستدعي تكاليف وقوانين معقدة، وتنظيم التأمين للمساعدة على تقليل المخاطرة المفروضة.

لعقبة الكبيرة التي تواجه الإصلاح ارتباطه القوي بنظام التقاعد المحددة من قبل السياسيين والممثلين للعمال بشكل كبير، وذلك لأن أصحاب العمل ضمن نظام المنافع المحددة كانوا يعدون بمعاشات جسيمة

<sup>121</sup> BONNERJEE, A, overview of pension reform design issues, p: 115.

<sup>122</sup> BALDWIN Bob.. Financing defined benefit pension plans, Canadian labour congress, paper 2, 2004, p:178.

<sup>123</sup> BONNERJE, op.cit, p: 120.

وكذلك معدلات المساهمة في نظام المنافع المحددة أعلى بكثير لما هو الحال للخطة الحالية المحددة.<sup>124</sup> ومن خلال دراسة أخرى:

هدفت لمعرفة قرار الهيئة التدريسية في الجامعات بخصوص الانضمام لنظام المساهمات المحددة أو المنافع المحددة تلخصت نتيجة الدراسة كالآتي:

الاختيار بين نظام المنافع المحددة ونظام المساهمات المحددة قرار مهم جدا.

من ناحية: نظام المنافع المحددة تقلل من المخاطر التي يواجهها الموظف ويوفر إمكانية للتنبؤ بمستوى المنافع.

من ناحية أخرى نظام المساهمات المحددة يكون مرغوب فيها للموظفين الذين يرغبون بالتنقل من عمل لآخر.

الموظفين المتقدمين في السن يعتبرون نظام المنافع المحددة جذاب أكثر بسبب الزيادة في الاعتقاد بأن خطة المنافع المحددة أفضل من خطة المساهمات المحددة.

أيضا الشخص الذي يتم تعيينه بالعمل في سن متقدم يكون لديه رغبة أقل في التنقل في العمل من الشباب، كذلك النساء يفضلن خطة المنافع المحددة أكثر من الرجال في حال أن المعاش التقاعدي يزداد نتيجة لزيادة العمر المتوقع.

الموظفون الجدد الذين هم كبار في السن أو نساؤهم أكثر احتمالية للاشتراك بخطة المنافع المحددة بالإضافة لذلك يوجد انخفاض للتوجه نحو خطة المنافع المحددة.

معظم المؤسسات العامة تعرض لأعضاء الهيئة التدريسية الحق في الاختيار بين خطة المنافع المحددة والمساهمات المحددة، الرئيس الأكاديمي جنبا إلى جنب مع المشتركين يقرر أن العديد من أعضاء الهيئة التدريسية يرغبون في اختبار خطة التقاعد، وعندما يعطون الخيار، الكلية الساحقة تختار خطة المساهمة المحددة تقريبا كل الجامعات الخاصة تطرح خطة المساهمات المحددة فقط.

المسؤولون في هذه الجامعات تقيم المنفعة لكل من النوعين وتختار خطة المساهمات المحددة.<sup>125</sup>

وتبين أيضا أن صاحب العمل يختار الخطة بناء على ما يراه مناسب لما يريد تحقيقه، في هذه المقالة يوجد عدد من الاختلافات بين الخطتين وفي النهاية سيتم اختيار واحدة من الخطتين التي تتناسب مع ثقافة الشركة.

خطة التقاعد هي جزء مهم من ثقافة الأمريكيان، لأن عدد الناس الذين يتقاعدون ويغيبون في الضمان الاجتماعي يزداد بسرعة بالمقارنة مع عدد الموظفين أو العاملين الذين يلتحقون بسوق العمل، هذا سبب

---

<sup>124</sup> Robert WATSON . A review of the risks, GSTs and benefit of defined contribution and defined benefit scheme. Journal of financial regulation and compliance vol.16, 2008, pp 230-238

<sup>125</sup> Robert L, CLARK , Linda S.GHENT and Ann A Mcdemed. 2006, pension plan choice among university faculty, southern economic journal 3 pp 560-577

تقليل في منافع الضمان الاجتماعي والوصول إلى سن التقاعد العامل كما يحدده الكونغرس. خطة التقاعد تقدم المساعدة للمتقاعدين بتحسين دخلهم وفي هذه النظرية تسمح للشخص أن يتقاعد من دون أن يملك كافة معايير الاستحقاق الاجتماعي.<sup>126</sup>

### ثالثاً: النماذج التقليدية لأنظمة التقاعد

أربع طرف مفيدة لتطبيق برامج التقاعد مقسمة على المعايير الآتية:

1. المساهمات المحددة والمنافع المحددة.

2. الممولة وغير الممولة.

بعض الدول فيها أكثر من نظام يطبق على نفس الشخص في نفس الوقت، معظم الدول تتحول من نظام لآخر أو تدمج بينهما.

(1) برامج ممولة بالكامل: تبعا لهذا النوع ممكن المساهمة في ضمان اجتماعي ممول ويستثمر هذه المساهمات في حساب خاص لكل منتفع وتدفع له عند التقاعد مع الأرباح أما على شكل رواتب شهرية أو دفعة واحدة وبالتالي فان هذا النظام عبارة عن المساهمات والأرباح.

(2) Pay – as – you – go PAYG.

ضمان اجتماعي لا يمتلك أية رأسمال وبدلا من ذلك فإنه يعتمد على مساهمات المشتركين الحاليين للجيل الحالي لدفع تقاعد المتقاعدين من الأجيال السابقة، وهو مثل الأنظمة الخاصة بالحكومات أو الشركات الخاصة وبالتالي يعتبر إعادة توزيع المساهمة وليس استثمار.

الجيل الحالي يدفع التقاعد للجيل السابق والجيل القادم سيدفع للجيل الحالي.

الأنموذجان السابقان يطبقان في إحدى هذه الثلاث طرق المعروفة:

1. DC، المساهمات المحددة: نظام يعتمد على عدد سنين المشاركة، كل مشترك يدفع نسبة ثابتة من راتبه ويتم استثمار هذه المساهمات وإضافة عائد الاستثمار على حساب المشترك، وعندما يتقاعد المساهمات، عوائد استثمار تغطي التقاعد للشخص أما براتب شهري أو سنوي أو أنه مبلغ مقطوع.

2. DB المنافع المحددة: هذا النظام يعتمد على راتب المشترك وليس على مجموع المساهمات ويمكن أن

يعتمد على الحكومة وفي حال حدوث أي عجز فان الحكومة تغطيه من الضرائب.<sup>127</sup>

3. NDC مساهمات محددة وهمية: National DC

هو نظام ابتكر مجددا في العام يشبه DC من ناحية الخطر ولكنه يختلف بأنه ليس ممولاً بشكل كامل ويمكن أن يدخل في نظام PAYG. ويعتبر هذا النظام تقليد لنظام DC وهو يعتمد على دفع جزء من الدخل القيمة الحالية له مع العمد المتوقع للمشارك قيمته المستقبلية عند تقاعد المشترك ولكن مع نسبة فائدة

<sup>126</sup> David STABB, Brian H Kleiner.2005. Effective Management Of Pension Plans. Management research neas, vol 28 pp 127-135.

<sup>127</sup> NAEL MUSA , private social security in Palestine , 2009, p: 3.

تحدد من الحكومة وليس من السوق.

4. The multi – pillar:

بعض الدول بدأت تتبعه منذ عام 1981 والذي يحوي ثلاث أنواع من الضمان الاجتماعي اثنان إجباري والثالث اختياري:

1- أول برنامج إجباري- تأمين:

يمول من الضرائب ويقوم بتغطية أي نقص يحدث في الضمان الاجتماعي لذلك يعتبر لهم لتخفيف الفقر ويقدم منح لمن ليس لديهم عمل.

2- ثاني برنامج إجباري ادخار:

يعمل قبل DC أي عكس DB ويعتمد على المساهمات للمشاركين أثناء عملهم.

3- ثالث برنامج اختياري:

فتح حساب خاص لكل مشترك في حالة أراد المشترك أن يزيد نسبة مساهمته ويأخذها حال احتياجها بعد التقاعد.

### الفقرة الثانية: الضمان الاجتماعي

يرتبط الضمان الاجتماعي غالبا بجهود تبذل لمعالجة حوادث مختلفة توصف بالأخطار الاجتماعية ومنها المخاطر الجنائية، أما للوقاية منها أو بالتصدي لها.

وقد سبق الضمان الاجتماعي مجموعة من الأنظمة التي سبق عرضها.<sup>128</sup>

وقد استعمل الإنسان وسائل مختلفة لمواجهة مخاطر الحياة وذلك تحت أسماء مختلفة منها التعاون الاجتماعي وذلك من خلال تقديم مساعدة من شخص أو جماعة إلى شخص آخر يوجد في حالة عوز ومنها التعاون الفردي والمقصود بها أن يقدم المعونة لأخر أو لأشخاص آخرين وهذا النوع من التضامن يكون بدوافع مختلفة، إلا أنه يؤخذ عليه أنه يتوقف على وجود أشخاص قادرين وذات نطاق ضيق وأنها ليست إجبارية إضافة إلى أنها منتظمة شيئا من الإهانة لكرامة الإنسان.

ومنها التعاون العائلي وهذه الأنشطة مرتبطة بالغريرة البشرية نفسها فالمعونة التي يقدمها الأب لأبنائه أو الأبناء لأبائهم وأعطى هذا النوع من التعاون صيغة قانونية يحصل منها حقوقا وواجبات كالتفقة على اختلاف أنواعها والإرث ومنها التعاون الجماعي وتقوم على تعاون فئات إلى أخرى أو ما يسمى بطوائف المهنية بتعاون كل فرد من أفراد الفئة بمبلغ معين يبرز ذلك في التبادل التجاري ويسمى بالتأمين التبادلي لأجل تعويض التاجر على ما يصيبه من أضرار.

<sup>128</sup> مصطفى مرجع، إشكالية تعميم التغطية الاجتماعية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص:45.

أما بالنسبة للتدراك الاجتماعي:

ويقصد به الوسائل القانونية التي تسمح لجماعة كبيرة من الناس أن تؤنّف منها صندوقاً مشتركاً لمواجهة بعض المخاطر التي يتعرض لها بعض الأعضاء المنتسبون لهذه الهيئة ويتخذ هذا النظام أشكالاً متعددة ويمكن أن يكون الخضوع له والمساهمة فيه إجبارية أو اختيارية.

وأهم هذه الأنظمة التي تدخل في تقاعد التدارك هي:

(1) نظام التعاضد: وتستمد هذه الجمعيات أصلها في البلدان الأوروبية من الطوائف الحرفية التي نشأت في الظروف الوسطى والتي كانت تقدم لأعضائها المساعدة عند الحاجة، علماً أن هذه التعاضديات لا تكفي لمواجهة المخاطر كونها اختيارية وُفئات المبالغ التي يساهم بها الأعضاء. ولا تشمل غالباً إلى المرض.

(2) نظام التقاعد ويقصد به تمكين الشخص الذي أدى خدمة ما مدة من الزمن من أن يتقاضى معاشات عند انقطاعه من الخدمة ومعاش التقاعد يستند على عنصرين أولهما الراتب وثانيهما يحدد السنوات التي قضها في الخدمة.

(3) نظام التأمين ضد حوادث الشغل (وهو ما يعرف بالتعويض من أمراض المهنة).

(4) التأمين الاجتماعي: وهو مقتبس من نظام التأمين التعاضدي والتأمين التجاري واختلف عنها بالميزت

الآتية:

أ- التأمين الاجتماعي تأسس من أجل الإجراء في التجارة والصناعة وُذلك فإن نظامه مرتبط بالشغل والأجر علماً أن التأمين التجاري يشمل جميع الميادين.

ب- التأمين الاجتماعي إلزامياً أما التجاري فهو اختياري.

ت- التأمين الاجتماعي يساهم فيه الأجراء والمؤجرين أما التاجر فالمستفيد فقط من يساهم.<sup>129</sup>

### أولاً: مفهوم الضمان الاجتماعي

إن ما يلاحظ عدم وجود تعريف قانوني دقيق لنظام الضمان الاجتماعي ولا يعود ذلك إلى حداثة قانون الضمان الاجتماعي كنظام للحماية الاجتماعية وإنما يعود إلى النصوص والوثائق المتعلقة بالضمان لم تضمن تعريفاً جامعاً ومانعاً للضمان الاجتماعي. ويمكن القول إن المقصود بالضمان الاجتماعي هو توظيف كل الوسائل المناسبة لمواجهة الأوقات التي تهدد استقرار الفرد في حياته وذلك بالأخص بسبب البطالة أو الشيخوخة، اعرف في مشروع بيفردج 1942 بأنه نظام للقضاء على الفاقة كونه يؤمن دخل معين يحل محل الكسب وذلك عندما ينقطع الكسب بسبب المرض والبطالة والإصابات والشيخوخة والموت وتغطية النفقات التي تنجم عن الزواج والولادة والوفاة.<sup>130</sup>

وعبارة الضمان الاجتماعي من حيث الجوهر بصورة عامة تأمين حماية أفراد من المخاطر المهنية وغير

<sup>129</sup> موسى عبود، مرجع سابق، ص 300-304.

<sup>130</sup> الحاج الكوري، قانون الضمان الاجتماعي دراسة تحليلية ومقارنة، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى، 2001م، ص 8-9.

الضمان في اللغة يعني الكفالة. يقال ضمن الشيء وضمن بالشيء كفله. والكافل هو الضامن والمنفق والمربي والعائل. وفي التنزيل العزيز: (وكفلها زكريا) أي جعل كفالتها له، وجعله ضامنا لها، فالضمان الاجتماعي بالمعنى اللغوي يعني الكفالة الاجتماعية، أي (الضمان والإنفاق والإعالة والتربية الاجتماعية، أو هي على العموم، قيام القادرين بسد حاجات المحتاجين وقضاء حوائجهم)<sup>132</sup>.  
أما في الاصطلاح، فتنازع الضمان الاجتماعي فكرتان:  
فكرة الهدف، وفكرة النظام.

فباعباره هدفاً، يتجاوز الضمان الاجتماعي فكرة "الضمان" بمعناه الغني، ليعبر عن التضامن بين أبناء الجماعة الواحدة في سعيهم للقضاء على الحاجة، وتحرير الفرد من الفاقة والعوز. وباعتباره نظاماً، يعبر الضمان الاجتماعي عن الوسيلة أو الوسائل الواجب اعتمادها لبلوغ هذا الهدف. فبينما يركز البعض في تعريفهم للضمان الاجتماعي على الهدف منه، وهو تحرير الإنسان من الحاجة، يركز البعض الآخر على الوسائل التي يعتمدها النظام لبلوغ هذا الهدف. ويحاول آخرون التوفيق بين هذين الاتجاهين، عن طريق الجمع بين الهدف والنظام في تعريف واحد  
وعلى هذا الأساس نرى تعريف الضمان الاجتماعي بأنه:

نظام تقرره الدولة، ويرمي إلى حماية الفئات الضعيفة التي يحددها القانون. وضمان أمنها المعيشي، في حالات المرض والأمومة وإصابات العمل والبطالة والعجز والشيخوخة والوفاة، بمنحها دخلاً يحل محل الدخل عندما ينقطع بسبب هذه الحالات، وتغطية الأعباء العائلية، والنفقات الاستثنائية التي تنجم عن المرض والإصابة والوفاة، مع العمل على إنهاء حالة انقطاع الكسب بالسرعة الممكنة. ويتم تمويل النظام عن طريق الاشتراكات أو الضرائب في الحدود والنسب التي يحددها القانون<sup>133</sup>.

### ثانياً: خصائص الضمان الاجتماعي

يتسم القانون الاجتماعي ببعض الميزات العامة لعل أهمها:

- قانون حديث.
- قانون يتطور باستمرار.
- قانون يميل إلى التدويل.
- قانون مختلط.
- قانون واقعي.

ويعتبر الضمان الاجتماعي نظاماً مركباً حيث إن مساهمة الضمان الاجتماعي في تحقيق العدالة

<sup>131</sup> عبد الكريم غالي، مرجع سابق ص22.

<sup>132</sup> القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص25.

<sup>133</sup> نفس المرجع، ص27.

الاجتماعية وتوفير دخل للفئات ذات الدخل المحدود جعلت منه نظاما اجتماعيا وفي دوره في توزيع الدخل بين الفئات ورفع مستوى الاستهلاك ما جعله نظاما اقتصاديا وقبل ذلك هو نظام قانوني وبهذا يصبح نظام قانوني واجتماعي واقتصادي.<sup>134</sup>

### الضمان الاجتماعي والمعونة المتبادلة:

يقصد بالمعونة المتبادلة ذلك التعويض الذي تمنحه الجمعية للعضو الذي يتعرض للخطر ويعرف هذا التعويض من مجموعة اشتراكات للأعضاء، وقد تم انتشار هذه الجمعيات في القرن التاسع عشر للتخفيف من وطأة الأخطار الاجتماعية، فقد أخفقت في حل مشكلات العمال وبالتالي عدم وقياتهم من المخاطر الاجتماعية فظهر الضمان الاجتماعي كبديل للحل ويتجنب مثل هذه المخاطر التي يقع في أي فرد وليس فقط الفئة العاملة.

ويتفق الضمان الاجتماعي مع نظام المعونة المتبادلة في أن كلا منهما قائم على أساس من التعاون والتضامن بين أعضائه، لمواجهة الأخطار التي تحيق بكل منهم.

إلا أنهما يختلفان في الأمور الآتية:

1. إن التأمين الاجتماعي نظام قانوني، أما المعونة المتبادلة، فنظام اتفاقي يقوم على توافق الأفراد على تبادل المعونة.<sup>135</sup>

2. إن التغطية التي يوفرها الضمان الاجتماع هي أوسع وأشمل من المعونة التي يوفرها نظام المعونة المتبادلة الذي لا يملك من وسائل التمويل سوى اشتراكات الأعضاء التي تتأثر حصيلتها بعدد المشتركين وبقدرتهم على دفع الاشتراكات.<sup>136</sup>

### ثالثاً: نشأة الضمان الاجتماعي وتطوره

يسعى الإنسان دائما إلى الأمن، فهو يطلب الأمن في معاشه ورزقه، فالأمن مطلب فطري، كما أن السعي في طلب الرزق هو سلوك فطري بدوره، وكلاهما عمل راشد لا يصدر إلا عن إنسان رشيد. فبدأ هذا الإنسان في الاعتماد على عقله وفكره في استنباط شتى الوسائل التي تحقق له تلك الحماية من الأخطار التي أحاطت به وبالمجتمع من كل جانب. ولذلك حاولت المجتمعات الإنسانية مواجهة ما تتعرض له من مخاطر للخروج منها بسلام وبأقل الخسائر الممكنة عند حصولها.

---

<sup>134</sup> الحاج الكوري، دور الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في التنمية الوطنية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الخاص، نوقشت بجامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 1994، ص 11.

<sup>135</sup> القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته، مرجع سابق، ص 42-43.

- انظر أيضا الحاج الكوري، مرجع سابق، ص 27-33.

- انظر محمد العروسي: "المختصر في الحماية الاجتماعية"، الطبعة الأولى، منشورات مختبر الأبحاث، سنة 2009، ص: 228-238.

<sup>136</sup> القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، مرجع سابق، ص 43.

وفكرة التأمين تقوم على العديد من العناصر الجوهرية، وحيث ترجع بعض هذه العناصر إلى نواحي قانونية وترجع الأخرى إلى عناصر فنية.

من الثابت أن الإنسان يتعرض للعديد من الأخطار التي إن حدثت تسببت عنها في النهاية خسارة مالية. ويسعى الإنسان من بدء الخليقة عن السبل والطرق التي تكفل له الأمن في حياته.<sup>137</sup>

الضمان الاجتماعي كنظام للحماية الاجتماعية والاقتصادية لم ينشأ بصورة عفوية، بل هو ثمرة لمجموعة من العوامل الإنسانية والاجتماعية والفكرية التي تتمثل في حاجة الإنسان إلى العيش بأمان، وفي التحولات الاجتماعية والاقتصادية التي أحدثتها الثورة الصناعية، ثم في المذاهب الفكرية التي أطلقتها تلك التحولات، وساعدت عليها مبادئ الثورة الفرنسية التي انطلقت عام 1978، كما يتبين مما يأتي:

### 1- حاجة الإنسان إلى العيش بأمان:

ربط بيفريدج النضال ضد الحاجة بسياسة التشغيل الكامل، ورأى- كما سنرى- أن سياسة الدولة يجب أن تنصب على تحقيق الأهداف الثلاثة الآتية:<sup>138</sup>

1- توفير العمل لكل قادر عليه وراغب فيه.

2- ضمان القدرة على العمل عن طريق الاهتمام بصحة العمال وقاية وعلاجاً.

3- ضمان أجر يكفي لمعيشة العامل، ومعيشة عائلته.

وكن العمل- وكما لاحظ بيفريدج- رهين بالقدرة عليه.

ثانياً- الثورة الصناعية والتحول الاجتماعي.

ثالثاً- المذاهب الفكرية.

### 2- الثورة الصناعية:

فقد ترتب على التحول إلى الصناعة تزايد وتنوع المخاطر التي يتعرض لها الإنسان وتركز هذه المخاطر الطبقة العاملة وبهذا أضيفت الدعامة الأساسية لأمن الإنسان وهي التضامن الاجتماعي وظهرت مشكلة الأمن الاقتصادي كمسألة جديدة، كما صارت لأول مرة مشكلة قانونية متميزة تحظى بعناية المشرع في الدول المختلفة ونجد حلها في نظام استخدمت هو نظام الضمان الاجتماعي.<sup>139</sup>

### 3- المذاهب الفكرية:

نظراً لعدم توفر الحق لأي تجمع مهني أن يتدخل للدفاع عن مصالح أفراده لأن من شأن ذلك التدخل للحد من حرية أصحاب العلاقة وفقدان العمال كل أوجه الحماية وعاشوا أحلك وأقصى ظروف المعيشة ولم تكن قواعد الحماية الفردية التي تقوم على المسؤولية المدنية توفر للعامل حماية حقيقية. والالتجاء إلى التأمين يتطلب نفقات لا يقدر عليها العامل وظل يتحمل مخاطر الإنتاج والتقدم الصناعي كاملة تبني الطبقة

<sup>137</sup> الدكتور رمضان أبو السعود، أصول الضمان، مرجع سابق، ص 6-13.

<sup>138</sup> القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته، مرجع سابق، ص 49-57.

<sup>139</sup> محمد حنين، مرجع سابق، ص 57.

الرأسمالية تستحوذ على الإنتاج كله وقد تضافرت جهود الباحثين والمفكرين في الكشف عن آلية التصنيع في ظل الرأسمالية القائمة على الفردية وحرية المبادرة من مظالم الطبقة العاملة وإهدار لمصلحة المجتمع الحقيقية وانتهجت هذه الجهود لاستظهار الأسس لنظام جديد يكفل معالجة التناقضات الناشئة عن التحول الصناعي وقد نجحت الطبقة العاملة في توحيد صفوفها للدفاع عن مصالحها والحد من هيمنة الطبقة الرأسمالية بعد الأخذ بنظام الانتخاب، وأخذت تتنازع المذهب الفردي من ناحية ولضغط الطبقة الاجتماعية عند أهمها المختلفة، وأيا كان الاختلاف بين التشريعات في هذا الصدد كنظام الضمان الاجتماعي يقوم على أساس فرض دعامي الأمن الاقتصادي وهما التضامن الاجتماعي وتجميع الثروة بقوة القانون، إلا أنه قد سبق الضمان الاجتماعي في التشريع ظهور نظم حماية فردية واجتماعية خاصة تشكل الأصول التاريخية للضمان الاجتماعي<sup>140</sup>.

### الأصول التاريخية للضمان الاجتماعية:

لعدم تعرض الإنسان في العصر البدائي لنفس المخاطر التي يتعرض لها اليوم كون الإنسان البدائي عاش فترة طويلة من الأمن في صراع مستمر مع الطبيعة من أجل تحقيق ايجابي في التخفيف من معاناة الأفراد وحمايتهم ولكن لم يكن هذا التعاقد منظما ولا شاملا.

ويعد الضمان الاجتماعي تطور تاريخي طويل إذ بدأ مع شعور الإنسان إلى الحاجة إلى الأمان الاقتصادي في مواجهة ما يتهدهده من مخاطر اجتماعية إلى أن تحملت الدولة مسؤوليتها اتجاه العمال والمواطنين على حد سواء لتحقيق مبتغ ضد العديد من المخاطر<sup>141</sup>.

وقد تدرج من تدرج المخاطر التي كانت تهدد هذا الأمن، وتطور بتطورها، وفق صيغا مختلفة حاكمها ظروف الزمان والمكان، الاجتماعية والاقتصادية والفلسفية، قبل أن يستقر في صيغته الراهنة ومفهومه الحديث.

ويمكن حصر المراحل التاريخية لنشأة وتطور مفهوم الضمان الاجتماعي بالاتي:

- 1- الأذخار.
- 2- المساعدة الاجتماعية.
- 3- المعونة المتبادلة.
- 4- الضمان (التأمين) الخاص.
- 5- نظام التقاعد والصراف من الخدمة.
- 6- المسؤولية المدنية عن طوارئ العمل.
- 7- التأمينات الاجتماعية.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> نفس المرجع، ص 55-62.

<sup>141</sup> الحاج الكوري، قانون الضمان الاجتماعي دراسة تحليلية ومقارنة، مرجع سابق، ص 111.

<sup>142</sup> محمد العروسي، مرجع سابق، ص 217.

## رابعاً: فلسفة الضمان الاجتماعي

يتميز الضمان الاجتماعي بفلسفة واضحة تقوم على تحقيق الأهداف الآتية:

- رعاية الفئات الكادحة.
  - المحافظة على القوى العاملة وتحريرها من الخوف.
  - تخفيف حدة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية وإعادة توزيعها توزيعاً عادلاً.
  - إحلال التضامن الاجتماعي محل الفردية في العلاقات الإنسانية
  - تأكيد فضيلة العمل وتنمية الأخلاق المهنية.
  - الارتفاع بالمستوى الصحي العام لأفراد المجتمع.
  - حماية المجتمع من الفساد والانحلال.
  - تأمين دخل بديل للإنسان العامل عندما ينقطع دخله بسبب المرض أو الإصابة أو العجز أو الشيخوخة أو الوفاة أو البطالة.
  - تغطية الأعباء العائلية والنفقات الاستثنائية التي تنجم عن المرض أو الإصابة أو الوفاة.
  - زيادة فرص العمل.
  - زيادة الإنتاجية ورفع مستوى الأجور.
  - تطوير وتنمية الاقتصاد القومي.
- ونعرض لهذه الأهداف في المباحث الآتية.<sup>143</sup>

وبما لا شك فيه أن لقانون اللورد بيفرج صدى واسعاً ليس في بريطانيا فحسب وإنما في جل دول العالم التي كانت تسعى إلى الأخذ بنظام الضمان الاجتماعي أو إلى تطوير النظام القائمة فيها نظراً لما ينطوي عليه بحق من أهمية بالغة للفرج بصورة عامة وتمثل في:

- توفير العمل لكل قادر عليه وراغب فيه لتحقيق التشغيل الكامل وإزالة البطالة.
- ضمان القدرة على العمل عن طريق الاهتمام بصحة العمال وقاية وعلاج.
- ضمان اجر يكفي لمعيشة العامل بما تكفله إضافة إلى ما تقدم كان نظام الضمان الاجتماعي مناراً- اهتمام عالي من خلال الميثاق الأطلنطي الموقع من الرئيسين روزفلت وتشروثل عام 1441 لما أكد أن يتمتع المواطنون بالحق في الضمان الاجتماعي من مخاطر الحياة. وأكدت ذلك منظمة العمل الدولية عام 1944 من خلال إعلان فيلادلفيا والذي أكد "محاربة العوز يجب أن تتم بكل قوة ونشاط وبواسطة التعاون الدولي المستمر والمتناسق والإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1998 في المادة 22 المؤكدة على الحق في الضمان الاجتماعي.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> القاضي حسين عبد اللطيف حمدان، الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته، مرجع سابق، ص 191+192

<sup>144</sup> سيدي عمر الإدريسي، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والانتقال الديمقراطي بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه،

## خامساً: إدارة الضمان الاجتماعي

في واقع الحال أن الضمان الاجتماعي بمفهومه وأهدافه وبتحقيق الغايات المرجوة منه لا بد أن يكون ذلك من خلال إدارة تتولى تنظيم نشاطه وتنفيذ مهامه.

وبالرجوع إلى مختلف الأنظمة تبين أن تداربأحد الأساليب الآتية:

1. الإدارة الذاتية.

2. الإدارة الحكومية.

3. الإدارة النقابية.

وسوف نتناول هذه الإدارات الثلاث كل واحدة على حدا بشيء من التوضيح وفق الآتي:

### 1- الإدارة الذاتية:

وتقوم على أساس الاعتراف لأصحاب المصلحة فيه وهم أصحاب العمل والدولة بحقهم المطلق في إدارته وقد تكون هذه الإدارة ثنائية يتولاها الأجراء وأصحاب العمل تحت مراقبة الدولة عن طريق الوصاية وقد تكون ثلاثية تتشارك بها الدولة والطبقة الثلاثية في إدارة الضمان الاجتماعي نادرة التطبيق في الدول الصناعية ولكنها واسعة الانتشار في الدول النامية تتمتع مؤسسة الضمان الاجتماعي بقدر واسع من الاستقلال المالي والإداري، وتعطي صفة المؤسسة العامة علما أن الإدارة الذاتية ليست مطلقة بل تخضع لرقابة ووصاية السلطة المركزية ولأجل تحقيق الأغراض التي قام النظام من اجلها وقد أخذت معظم الدول العربية بمبدأ الإدارة الموحدة وعمدت بهذه الإدارة إلى مؤسسة عامة تشرف عليها ويرسم سياستها مجلس إدارة يتكون من ممثلين عن الحكومة وأصحاب الأعمال والإجراء. أما المشرع الفرنسي فأخذ بمبدأ تعدد صناديق الضمان الاجتماعي ويتمتع باستقلال مالي وإداري مع إخضاعها للرقابة الإدارية. وقد تقوم إلى جانب الإدارة وتساعد في أداء مهمته بحاجة تحدد اختصاصاتها كل حسب الظروف التي أدت إلى تشكيلها.

### 2- الإدارة الحكومية:

وفقا لهذا النظام تقوم الدولة بإدارة نظام الضمان بصورة مباشرة بواسطة إدارتها المختصة بحيث تكون الهيئة الإدارية التي تتولى إدارة شؤون الضمان جزءا من الإدارة العامة للدولة، وبهذا تفقد المؤسسة الاستقلال الإداري والمالي. وهذا ما ورد في تقرير بيفريدج وأخذ بموجبه الضمان البريطاني وبموجبه تم توزيع أعباء الضمان. فوزارة الضمان الاجتماعي تقوم بإدارة خدمات ضمان المرض وإصابات العمل والتقديمات العائلية ووزارة الصحة تقوم بالإشراف على الصحة العامة ووزارة العمل تقوم بإعانات البطالة.

### 3- الإدارة النقبائية:

ويقصد بها تلك الإدارة التي تتولى في النقابات العمالية إدارة الضمان الاجتماعي. فالنقابات<sup>145</sup> في المجتمع الاشتراكي تتطلع بدور هام في مجال السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية للدولة وكان الاتحاد السوفيتي السابق لأخذ بأسلوب الإدارة النقبائية للضمان الاجتماعي.

وقد راعى الإسلام عجز الأفراد عن القيام بكثير من المصالح الخاصة أو العامة فأمر بالتعاون على وجه الخصوص ثم أقام كثيرا من أحكامه وأدابه على القاعدة التي ينتظم بها العمران وتخفف بها متاعب الحياة ومن ثم فإن التعاون في جوهره ما هو إلا نظام اقتصادي واجتماعي يسعى بالمرء لتحسين حالته المادية حتى يستطيع أن يرفع مستواه الاجتماعي بكل الوسائل التي يراها كفيلة في تحقيق هذه الغاية.<sup>146</sup>

إن مسألة الحماية الاجتماعية تحولت إلى مؤسسة حيث واصل الخلفاء الراشدون الاهتمام بالحماية الاجتماعية حيث لم يقبل أبو بكر تراجع بعض الأغنياء عن أداء الزكاة، وشدد عمر بن الخطاب على حقوق الفقراء وكان رضي الله عنه يتفقد أحوال الرعية ويحمل الزد بنفسه إلى الفقراء ويتكفل الأيتام والأرامل وكان يقرلهم عطايا من بيت مال المسلمين. أما قول علي رضي الله عنه إن الله سبحانه وتعالى فرض في أموال الأغنياء أقوات الفقراء فما جاع فقير إلا متع به غني أو ما متع منه غني والله تعالى سائلكم عن ذلك.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> محمد حنين، مرجع سابق، ص 210 – 216.

<sup>146</sup> علي الحوات، مرجع سابق ص 53.

<sup>147</sup> سيدي عمر الإدريسي، مرجع سابق، ص 36 – 37.

## خاتمة الفصل التمهيدي

استهدف هذا الفصل التمهيدي توضيح المفاهيم الخاصة في الوظيفة العمومية وبيان ما شاب مفاهيمه من اختلاف، واتضح من خلال الآراء المعروضة للوظيفة العمومية أنها تمثل عملاً يتسم بالدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستعمال المباشر وتبين أنها تنشأ عن طريق البرلمان وأن الموظف الذي يشغل الوظيفة العمومية كونه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة، ونظم علاقة الموظف بالوظيفة مع الحفاظ على حقوقه المادية والقانونية والمعنوية ومراعاة مصلحة كل من المرفق العام والموظف ويكون الموظف مرتبط بالوظيفة بوضعية قانونية وتنظيمية قابلة للتغيير كل وقت، وكون الموظف عليه واجبات تنسجم مع خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح الذي يجب عليه تأديته عملاً بالتزام بالعمل بناء على الجهة المختصة له في تحقيق المصلحة العامة على أن يحسن معاملة الجمهور ويقدم لهم معاملاتهم في الوقت المحدد وأن يكون ذلك من ضمن احترام موعد العمل والحفاظ على التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية ويلتزم بتعليمات رؤوسه في حدود القانون، وعليه أن يهتم بنفسه في بناء قدراته وتنمية كفاءته العلمية وأن يكون مبادراً في تحسين ظروف العمل ومساهما في رفع مستوى الأداء الإداري لمؤسسته، وعليه أن لا يستغل وظيفته في أي منفعة شخصية أو ذاتية ويحافظ على أسرار العمل. وبناءً على ما سلف وفقاً لما تبين من واجبات ملقاة على عاتقه نظمت التشريعات له حقوقاً تضمن له الاستمرارية في العمل والحياة والعيش بكرامة من خلال الراتب والترقية ومنحه الإجازات وفق محددات خاصة.

وتبين أنه حال تقصير الموظف تفرض عليه عقوبات ولكنها عقوبات تأديبية بموجب أحكام القانون بتدرج وقيود محددة وتبين من خلال الفصل إن أسباب نهاية الخدمة متنوعة وشاملة لكل من الاستقالة وبلوغ السن الحتمي للتقاعد والعجز والوفاء. بالتالي فإن الوظيفة العمومية والموظف تم التوصل أنهما منظمات وفيهما آراء متعددة ولكن منظمة وفق تشريعات خاصة.

وتبين أن الحماية موحدة في غايتها وأهدافها التي تتمثل في كفالة مصالح الطبقة العاملة وتحقيق التعاون الاجتماعي والمساواة والعدالة الاجتماعية لأجل تحسين مستوى المعيشة لأفراد المجتمع بوجه عام، وصولاً لتحقيق الأمن والأمان بعد مواجهة المشكلات والأمراض الاجتماعية برفض المستوى الصحي والثقافي للمواطنين، وكن الوصول إليها وإن تعددت التسميات سواء التأمين الاجتماعي أو التقاعد أو الضمان الاجتماعي فكل منها يعتبر سبيلاً من سبيل توفير الحماية الاجتماعية، وأنه كان بعض التسميات أشمل من الأخرى إذ تبين أن الضمان الاجتماعي هو مظلة واسعة ويقدم خدمات أشمل تطل فئات متنوعة تصل إلى مجالات متعددة كالرعاية الصحية والبطالة.