الضمان الاجتماعي في لبنان

Social Security for Lebanon
by Marwan Iskander. Dar al-Tali'ah, Beirut, 1962.

ان تشريعات الضمان الاجتماعي ، بمعناها الحديث، هي وليدة التطورات الاقتصادية – الاجتماعية التي نتجت عن الثورة الصناعية . فتنظيم الانتاج على نطاق واسع ، الذي تلا هذه الثورة ، شل نظام الصناعات اليدوية الصغيرة وفرق بالتالي بين العامل وبين ملكية وسائل الانتاج . وهذه التطورات في العلاقات الاقتصادية – الاجتماعية التي تلت الثورة الصناعية كان لا بد لها من ان تؤدي الى تطورات في النظريات الاقتصادية – الاجتماعية . فبعد ان كان مفهوم الحرية يقتصر على الحرية من الطغيان والتعسف وحرية الفكر والكلام والمعتقد ، اصبح بعد الثورة الصناعية يشتمل على مضامين ايجابية جديدة ، كالحرية من الفقر ومن العوز ومن الجهل ومن الخوف على المستقبل ، اذ اصبح من غير الممكن ممارسة الحريات التقليدية دون ضمان الحريات الايجابية الجديدة وتوفيرها . وكان نتيجة لهذه التطورات كذلك ان تغير مفهوم الدولة ، فلم يعد كافيا قيام الدولة بدورها التقليدي بأن تحفظ النظام وتقيم الامن وتوفر اسباب العدالة ، بل اصبح من واجباتها كذلك ضمان حد ادنى من المستوى المعيشي للمواطنين، وذلك بتوفير الخدمات الاجتماعية المجانية من ثقافة وصحة وسكن لجميع المواطنين على حد سواء ، وباعادة توزيع الثروات عن طريق النظام الضريبي ، وبتأمين حد ادنى من الدخل للعمال ، حد ثابت لا يتأثر بالمرض ولا بالاصابة ولا بالبطالة ، عن طريق الضمان الاجتماعي.

والبلاد العربية حديثة العهد بتشريعات الضمان الاجتماعي ، ولعل اول تشريع حقيقي في هذا الحقل هو قانون مصري (١٩٥٥) متعلق بانشاء صندوق للتأمين وآخر للادخار للعمال ، وقانون (١٩٥٨) متعلق بالتعويض عن اصابات العمل وامراض المهنة . ثم قانون (١٩٥٩) معروف بقانون التأمينات الاجتماعية الغى القانونين السابقين وطبق في الجمهورية العربية المتحدة باقليميها الشمالي والجنوبي . وهناك غير هذا التشريع قانون الضمان الاجتماعي العراقي (١٩٥٦) ، وقانون التأمين الاجتماعي الليبي (١٩٥٧) ، وهو قانون نموذجي وضع بمساعدة خبراء منظمة العمل الدولية .

ولا يزال لبنان يفتقر الى تشريع للضمان الاجتماعي . فمع ان القانونين المتعلقين بالعمل ، النافذين في لبنان ، وهما قانون العمل (١٩٤٦) والمرسوم الاشتراعي رقم ٢٥ المتعلق بطوارىء العمل ، قد منحا العمال بعض الحقوق والامتيازات خاصة لجهة الفصل التعسفي والاصابات الناتجة عن العمل ، الا انهما لم يضعا اي نظام للضمان الاجتماعي. ولسد هذا النقص في التشريع ، عهدت الحكومة اللبنانية الى احد خبراء مكتب العمل الدولي ، السيد دوبرناك ، لاعداد مشروع للضمان الاجتماعي، فأعده ثم اعيد النظر فيه عام ١٩٥٩ ضمن نطاق الاصلاح الاداري ، ولا يزال المشروع قيد الدرس. والدراسة التي نراجعها الآن تدور حول هذا المشروع . وهي قد اعدت في الاساس كأطروحة

لنيل شهادة الماجستير في الاقتصاد من جامعة بيروت الامريكية ، ومنحتها جمعية اصدقاء الكتاب جائزة احسن بحث اقتصادي صدر في لبنان عام ١٩٦٢ .

بعد ان يستعرض المؤلف طبيعة الضمان الاجتماعي وتطوره وما ينتج عنه من آثار اقتصادية ومالية ، وبعد ان يظهر علامات الاقتصاد اللبناني الفارقة ، يعقد فصلا يفصل فيه نصوص المشروع الجديد ويقيم مقابلة بين هذه النصوص ونصوص القوانين التي سبقته والتي ما زالت سارية المفعول .

ينص المشروع على انشاء مؤسسة عامة مستقلة جديدة تعمل تحت وصاية وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتخضع لمراقبة ديوان المحاسبة الادارية المؤخرة ، ويشمل اربعة فروع للضمان هي : ضمان المرض والامومة اولا ، وضمان طوارىء العمل والامراض المهنية ثانيا ، والتعويضات العائلية ثالثاً ، وتعويضات نهاية الخدمة رابعاً واخيراً .

وقد بين المؤلف ان المشروع الجديد لم يدخل سوى ضمان المرض والامومة كفرع جديد تماماً ، اذ ان باقي الفروع قد نصت عليها ونظمتها ، بشكل او بآخر ، قوانين العمل المعمول بها حاليا ، الا ان المشروع قد وسع نطاق تطبيقها ونظمها بشكل افضل . وفي اعتقادنا ان هذا التوسع ليس كبيراً كما يبدو للوهلة الاولى ، اذ هو ، في معظم الحالات ، تكريس لما توصل اليه اجتهاد مجالس العمل التحكيمية (وهي محاكم العمل) في لبنان . فاذا اخذنا التعويض عن طوارىء العمل كما ينص عليه قانون طوارىء العمل ، نجد ان الاجتهاد اللبناني قد وسع مجال تطبيقه في نواح ثلاث ، فهو قد وسعه اولا بالنسبة لقاعدة العمال المستفيدة منه ، فالاجتهاد اللبناني قد اعتبر ان الحادث الذي يصيب العمال في اية مؤسسة تستعمل فيها آلة تحركها قوة غير قوة الانسان او الحيوان يعتبر من طوارىء العمل . وهذا يجعل قانون طوارىء العمل منطبقا على كل العمال الصناعيين وبعض من العمال الزراعيين . وهو قد وسعه ثانيا بالنسبة لنوع الطوارىء من حيث مكان وزمان وقوعها . فلقد اعتبرت المحاكم ان الحوادث التي يتعرض لها العملة والمستخدمون اثناء نقلهم من منازلهم الى محل العمل من قبل صاحب المشروع او اثناء اعادتهم الى منازلهم بعد الانتهاء من العمل تعتبر من الطوارىء التي تصيب العملة بسبب العمل او بمناسبته ولذلك تستوجب التعويض . وهو قد وسعه ثالثاً بأن اعتبر امراض المهنة احيانا كطوارىء عمل تستوجب التعويض .

وهكذا نرى ان التوسع الذي عزاه المؤلف الى نصوص مشروع قانون الضمان الاجتماعي الجديد يضيق كثيراً اذا اخذنا بعين الاعتبار ما توصل اليه اجتهاد مجالس العمل التحكيمية في لبنان .

ويحلل المؤلف في الفصل الخامس والاخير من الكتاب نتائج المشروع بالنسبة الى الانتاج والى توزيع الدخل . فيستنتج ان ليس للمشروع من اثر عكسي على الانتاج ولا على حوافز الانتاج عند رجال الاعمال . اما بالنسبة للتوزيع فيبدي المؤلف شكوكا كبيرة في ان يؤدي المشروع الى توزيع للدخل لمصلحة الطبقة العاملة . فان هذه الطبقة ستتحمل ، فضلا عن مساهمتها في مؤسسة الضمان الاجتماعي ، جزءاً كبيراً من مساهمة ارباب العمل ، اذ يستطيع هؤلاء ان ينقلوا جزءاً من مساهمتهم الى الطبقة العاملة ؛ كما ستتحمل هذه الطبقة في النهاية عبء مساهمة الدولة ، اذ ان الدولة تستقي معظم مواردها من الضرائب التنازلية التي يقع عبؤها بالدرجة الاولى على كاهل الطبقات الفقيرة .

كتاب الاستاذ مروان اسكندر كتاب علمي جمع فيه المؤلف بساطة العرض الى جانب دقة التحليل وعمقه . ومما يزيد في اهمية الكتاب كونه التحليل الاول الشامل لمشروع الضمان الاجتماعي ونتائجه .

صلاح الدين الدباغ