مجلة جامعة صبراتة العلمية
Sabratha University Scientific Journal

مجلة علمية نصف سنوية محكمة متخصصة في العلوم الإنسانية تصدر عن جامعة صبراتة

نظام المعاش الأساسي في ليبيا: نشأته ومراحل تطوره – خصائصه وأهميته وأهدافه

Basic Pension in Libya: Establishment, Development, Characteristics, Importance and Objectives

د.طارق عبدالله التركي
محاضر، كلية التربية، جامعة الجفارة

رقم الايداع القانوني بدار الكتب الوطنية: 139-2017

العدد الرابع
ديسمبر 2018

نظام المعاش الأساسي في ليبيا
(نشأته ومراحل تطوره – خصائصه وأهميته وأهدافه)
Basic Pension in Libya: Establishment, Development, Characteristics, Importance and Objectives

طارق عبدالله التركي
محاضر، كلية التربية، جامعة الجفارة

ملخص الدراسة:

إن المعاش الأساسي في ليبيا نظام قانوني إنساني واجتماعي يقوم على تقديم المساعدات الاجتماعية العامة بمفهومها العصري الحديث للأفراد والأسر وإعانتهم على تخطي الصعوبات والعقبات التي تعرقل إشباع احتياجاتهم ورغباتهم الضرورية في الحياة، ويمكنهم من تحقيق المستوى المعيشي اللائق في المجتمع، وهذا يمثل نقلة نوعية في التحول من المساعدات الخيرية الأهلية للجمعيات إلى نظام المساعدات الاجتماعية العامة بتمويل وإشراف الدولة. يهدف هذا البحث إلى محاولة إلقاء الضوء حول نظام المعاش الأساسي في ليبيا وبيان أهميته الحيوية والتنموية في المجتمع باعتباره نظام المساعدات الاجتماعية العامة من خلال بيان نشأته وظهوره والتدرج التاريخي المرحلي لتطوره وخصائصه وسماته وأهميته وغاياته الإنسانية النبيلة. إن استشراف مستقبل نظام المعاش الأساسي يعتمد أساساً على تطويره ليواكب التغيرات والتطورات التي يشهدها المجتمع الليبي بما يحقق الأهداف والغايات المجتمعية والإنسانية النبيلة، ومبادئ التراحم والتكافل والتضامن الاجتماعي.

Abstract:

The basic pension in Libya is a human and social legal system based on providing general social assistance individuals and families in order to help them overcome the difficulties and obstacles that impede the fulfillment of their necessary needs and desires. This will enable them to achieve an adequate standard of living in society. This represents a fundamental change from community charitable assistance to the public social assistance system funded and supervised by the state. The aim of this research is to shed light on the basic pension system in Libya and to show its vital and developmental importance in society as a system of general social assistance. This involves tracing its origin and establishment and explaining its developmental gradual historical progression, characteristics, and noble purposes. The vision of the future of the basic pension system depends mainly on its development to cope with the changes and developments of Libyan society. This will ensure the achievement of its noble social and humanitarian goals and objectives, and the principles of compassion, and social solidarity.

مقدمة:

منذ أن تحقق لليبيا استقلالها في 24 ديسمبر 1951م، تدرجت البلاد في مراحل التطور وشهدت تحولات كبيرة في مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية والصحية والتعليمية بتفرعاتها المختلفة، وبدأت في بناء الأنساق المجتمعية المؤسسية القانونية والتنظيمية والإدارية والفنية في مختلف المجالات والقطاعات والتخصصات، وتأسيس المنظمات والمؤسسات العملية في جوانبها الرئيسية الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وذلك لتهيئة الظروف الملائمة لضمان حياة أفضل لأفراد المجتمع الليبي في ظل تشريعات وطنية تبين الحقوق والواجبات على أسس من المساواة والعدالة الاجتماعية، وبما يحقق رقي وتقدم ورفاه المجتمع.

ولاشك بأن التحول من الأعمال الخيرية وأعمال ونشاطات الجمعيات الأهلية إلى نظام المساعدات الاجتماعية العامة يعد نقلة نوعية في نمط الحماية الاجتماعية التي يكفلها المجتمع لأفراده، فبعد أن كانت جهود الجمعيات الخيرية الأهلية والمساعدات الاجتماعية التي تقدمها للمحتاجين في الأعياد والمواسم الدينية والمناسبات الاجتماعية المختلفة، أصبح نظام المعاش الأساسي في ليبيا بمفهومه الجديد حقًا مكتسبًا من الحقوق الاجتماعية المقررة قانونًا، وفق التشريعات التي صدرت بصورة متلاحقة لإقرار نظام المساعدات الاجتماعية العامة، وذلك بقصد توفير الحماية لأفراد وأسر المجتمع في حالات الشيخوخة والعجز الكلي عن العمل وعند فقد العائل للأرامل والأيتام ومن انقطعت بهم أو ضاقت عليهم سبل العيش، ومنحهم منفعة نقدية يكفلها المجتمع ولا تشترط أداء اشتراكات تقابلها من المستحقين، كما لا تشترط مزاولة العمل من أجل تأمينهم وحمايتهم بل يوفر النظام الحماية للأفراد من مخاطر الفقر والمرض والعوز والحاجة بما يحقق رعايتهم اجتماعيا واقتصاديا.

فبعد أن وجد المشرع الليبي قاعدة متينة تمثلت في الأعمال والنشاطات الخيرية الأهلية التي اعتمدت أساساً على جهود الأهالي في تقديم العون والمساعدة للمحتاجين من فئات المجتمع بتلقائية وبدوافع دينية وإنسانية واجتماعية، ثم تطور أسلوب العمل بتأسيس الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية التي كانت أساساً قوياً لنشأة نظام المعاش الأساسي كوسيلة لتقديم المساعدات الاجتماعية العامة، كما أظهر مدى التعاون والتنسيق بين الهيئات والمؤسسات الرسمية والأهلية، ومكونات المجتمع المختلفة من أجل الاهتمام بقضايا المجتمع والمتضمنة للجانب الاجتماعي لمواجهة المشكلات الاجتماعية في المجتمع" (حافظ، 2010). ولقد صدر قانون نظام المعاش الأساسي وهدفه الرئيسي ضمان الحد الأدنى من الدخل للفئات التي تتوافر فيها الشروط العامة لاستحقاق المساعدة باعتبارها أحد الحقوق الأساسية لكل فرد وأسرة في المجتمع الليبي.

وقد كان صدور هذا القانون نقلة نوعية من خلال التحول من الأعمال الخيرية الأهلية للجمعيات إلى نظام المساعدات الاجتماعية العامة (المعاش الأساسي)، وذلك لأجل ضمان حق الحصول على

المساعدة الاجتماعية المستحقة التي يكفلها المجتمع لأفراده، وفي هذه الدراسة محاولة لإلقاء الضوء حول نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي في ليبيا، والعوامل التي كانت وراء ظهور النظام ومراحل تطوره، وأهميته وأهدافه.

مشكلة الدراسة:

تتحدد مشكلة الدراسة في نقص الدراسات والبحوث العلمية اللازمة للتعرف على نشأة وظهور ومراحل تطور نظام المعاش الأساسي وبيان أهميته الحيوية والتنموية وأهدافه وغاياته المجتمعية الإنسانية النبيلة في المجتمع الليبي.

أهمية الدراسة:

تعتبر نظم الحماية الاجتماعية من أهم مجالات السياسة الاجتماعية، ومنها نظام المساعدات الاجتماعية العامة (المعاش الأساسي)، فهو محل اهتمام من كافة المجتمعات الإنسانية نتيجة لما يحققه من أهداف وغايات، وإلقاء الضوء حول نظام المعاش الأساسي بمثابة التنويه لأهميته ودوره الحيوي بين منظمات ومؤسسات المجتمع.

أهداف الدراسة:

تهدف هذا الدراسة إلى محاولة إلقاء الضوء حول نظام المعاش الأساسي في ليبيا، وبيان أهميته الحيوية والتنموية في المجتمع باعتباره نظام المساعدات الاجتماعية العامة، من خلال بيان نشأته وظهوره والتدرج التاريخي المرحلي لتطوره وخصائصه وسماته وأهميته وأهدافه وغاياته الإنسانية.

تساؤلات الدراسة:

تسعى الدراسة للإجابة على التساؤل الرئيسي المتمثل في التعرف على أهم مراحل نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي وتطورها، وبيان الأسس التي قام عليها وخصائصه وسماته وأهميته الحيوية والتنموية وأهدافه وغاياته الإنسانية في المجتمع الليبي.

حدود الدراسة:

طبقت الدراسة من خلال الاطلاع على مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي والسجلات والمواثيق واللوائح والقرارات ذات العلاقة بتطبيقات نظام المعاش الأساس في ليبيا.

منهج الدراسة :

اعتمدت الدراسة على المنهج التاريخي وذلك لرصد نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي من خلال دراسة وتحليل مراحل تطوره التاريخي والربط بين تلك المراحل المختلفة لتكوين فكرة عامة حول النظام.

أولًا: نشأة نظام المعاش الأساسي وظهوره.

إن نظام المعاش الأساسي المعروف لدينا اليوم في ليبيا لم يكن وليد اللحظة، بل تدرجت نشأته عبر مراحل في نطاق الجهود الوطنية الأهلية غير الرسمية في مجالات العمل الخيري والجمعيات الخيرية، تلتها بعد ذلك أن وضعت السياسات الاجتماعية العامة، في مجالات الخدمات والرعاية الاجتماعية، وذلك عبر مسيرة طويلة من تاريخ المجتمع الليبي.

الواقع أنه لم يكن في ليبيا نظام قانوني رسمي حكومي لتقديم الإعانات والمساعدات الاجتماعية العامة قبل فترة ستينيات وسبعينيات القرن العشرين، بل كان العمل الخيري الأهلي هو الأسلوب المتبع في المساعدة الاجتماعية بطريقة تلقائية اختيارية يقوم بتقديمها الموسرون والمتبرعون من أصحاب الأموال ويحصل عليها المحتاجين من الفقراء والمعوزين من الليبيين، لذلك وجدت أنماط وأساليب عديدة للأعمال الخيرية الأهلية لمساعدة المحتاجين في المجتمع الليبي منذ زمن بعيد، وقد رافقت الإنسان خلال مراحل تطوره الإنساني عبر الأزمنة الماضية، ومساهماته في بناء الحضارات الإنسانية المختلفة، ولأن ازدهار الأعمال والنشاطات الإنسانية والاجتماعية في مختلف نواحي الحياة في المجتمع، ترتبط بمظاهر وملامح الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، غير أن المجتمع الليبي واجه العديد من العقبات والتحديات والصعوبات الطبيعية البيئية والاقتصادية والاجتماعية والديموغرافية التي كان لها انعكاسات وآثار سلبية على الأنماط الحياتية والمعيشية والتطورات المجتمعية التي سادت خلال الحقب الزمنية المختلفة.

ومن جانب آخر، فإن ما تعرضت له ليبيا أثناء فترات الاستعمار من صنوف التمييز اللاعادل بين أبناء الوطن وأبناء الجاليات الأجنبية في الخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية، فضلاً عن سياسة الاستنزاف للموارد الطبيعية والمقدرات التي تنعم بها البلاد، والاستلاب والتهميش والتنكيل بالمواطنين وضياع حقوقهم الإنسانية والاجتماعية، وهذا بلا شك أثر بشكل مباشر في أساسات المجتمع الثقافية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتغيرت بذلك بعض ملامح النشاطات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية والمصادر الثقافية والشئون السياسية، وهذا لم يتوقف إلى أن تأسست المؤسسات والمنظمات الوطنية البديلة عنها.

شهدت ليبيا ما بعد الحرب العالمية الثانية نموا تدريجياً في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ففي المجال الاقتصادي بدأت تظهر بعض الأعمال والأنشطة الاقتصادية، وازدادت بذلك معدلات المبادلات التجارية لبعض السلع المحلية ومنتجات الحرف اليدوية، وفي المجال الاجتماعي تزايدت ملامح الاستقرار الاجتماعي لسكان المدن والقرى، ونمو وتحسن ترابط النسيج الاجتماعي وتزايد العلاقات الاجتماعية المتبادلة بين مكونات المجتمع الليبي.

فبعد أن تخلصت ليبيا من بقايا الاستعمار بجنسياته وتوجهاته ومآربه ومطامعه المختلفة، ونالت استقلالها، واكتسبت بذلك شخصيتها المستقلة التي تؤهلها للانضمام للمنظمات الدولية والإقليمية، بدأت

الجهود في تأسيس المؤسسات الوطنية الليبية السيادية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك للقيام بدورها الوطني في بناء أجهزة وإدارات ومكونات الدولة في مختلف المجالات والتخصصات.

لقد كان لتلك الجهود الوطنية التي قام بها الخبراء والفنيون المتخصصون من الليبيين في مجال أنظمة الحماية الاجتماعية بالتعاون مع الخبراء الدوليين في المنظمات الدولية في مجال تشريعات نُظم العمل والضمان الاجتماعي، وذلك بعد انضمام ليبيا لعضوية منظمة العمل الدولية في عام 1952م، (الياس، 1996) التي استفادت من الدراسات والأبحاث العلمية التي قامت بها وأشرفت عليها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، وكذلك الاستفادة من تجارب العديد من الدول في المسائل المتعلقة بتطبيقات نظم الحماية الاجتماعية كنظام التأمين الاجتماعي والتقاعد والضمان الاجتماعي.

والجدير بالذكر أن الاستراتيجية التي اتبعتها ليبيا في بداياتها الأولى لإرساء دعائم أنظمة الحماية الاجتماعية وتطبيقاتها القانونية والفنية اقترنت مع الحماسة الوطنية، ما بعد حصول البلاد على استقلالها، وبدأت عمليات الإحلال للمؤسسات الوطنية بدل المؤسسات غير الوطنية وإصدار التشريعات من القوانين واللوائح لتأسيس النظم الوطنية التي توفر سبل الحماية الاجتماعية للمواطنين الليبيين بعد أن كانت لفترات تقوم لحماية غير الوطنيين من المستوطنين والمقيمين من الجاليات الأجنبية.

وفي الوقت الذي شكلت فيه تلك الجهود من الأعمال والنشاطات الوطنية والدولية التأسيسية لنظم الحماية الاجتماعية قاعدة عريضة لنشأة نظام التأمين الاجتماعي رقم (53) لعام 1957م، الذي يختص بتسجيل وتأمين العمال في الشركات والمصانع وغيرها، وتقديم المنافع والمزايا والخدمات الصحية للمشتركين منهم في النظام مقابل دفع الاشتراكات المقررة، ونظام التقاعد رقم (58) لعام 1957م، والذي يختص بتسجيل وتأمين العاملين في مؤسسات وأجهزة الدولة، وتقديم المنافع والمزايا والخدمات الصحية للمشتركين منهم مقابل دفع الاشتراكات المقررة، حيث تأسست بعد ذلك الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية، وتقوم على تقديم المساعدات للمحتاجين في المجتمع من الفقراء وعديمي الدخل من غير القادرين على العمل، وقد شكلت كل هذه المحطات روافد مهمة لإقرار نظام المعاش الأساسي، حيث كانت المساعي لإدماج فئات وشرائح المجتمع غير المشمولة بأنظمة الحماية الاجتماعية المقررة، باعتبارها تختلف من عدة جوانب عن نظام المساعدة الاجتماعية الذي يقوم على شرط إثبات الحاجة والعوز والفقر، وعدم القدرة على العمل بسبب الشيخوخة أو العجز أو بسبب الوضع الاجتماعي في حالات الترمل أو اليتم أو الطلاق وغيرها من الحالات التي يحتاج فيها الفرد إلى مد يد العون والمساعدة من المجتمع، ولأنه أصبح من الضروري إقرار نظام للمساعدات الاجتماعية العامة يمول مباشرة من الميزانية العامة للدولة، وذلك لسد أوجه القصور في أنظمة الحماية التأمينية والتقاعدية والضمانية الاجتماعية المقررة، ولإيجاد نوع من المساواة والعدالة الاجتماعية في الخدمات الصحية والرعاية الاجتماعية التي يتلقاها أفراد المجتمع.

ونتيجة للتغيرات التي شهدتها ملامح الحياة الاقتصادية والاجتماعية والتطورات في النواحي الديموغرافية، ومنها انتقال السكان من المناطق الريفية والقروية للعيش في المناطق الحضرية في المدن لتمركز الخدمات المؤسساتية المتنوعة الصحية والاجتماعية وتوفر فرص العمل وغيرها، " وتغير بذلك المجتمع الليبي بدرجة كبيرة وتحول في غالبه إلى مجتمع حضري، وهذا التحول قد أدى إلى ضرورة إيجاد برامج ومؤسسات الرعاية الاجتماعية بمعناها العام وبمعناها التخصصي الضيق فهذه المؤسسات في الواقع استجابة لطبيعة المجتمع الحضري الذي بدأت معالمه تظهر واضحة في ليبيا " (الحوات، 1987) فقد تزايدت أعداد السكان في المدن وحاجتهم إلى الخدمات والرعاية الاجتماعية والصحية والحصول على المساعدات والإعانات النقدية والعينية للمحتاجين من المسنين والعجزة والأرامل والأيتام وغيرهم، وبما يمكنهم من إشباع احتياجاتهم الحياتية اليومية من المأكل والمشرب والملبس، ومساعدتهم في الحصول على متطلبات الحياة الحضرية كالمسكن والمركوب وغيرها.

مع كل هذه التطورات والأوضاع صار لزاماً أن يكون في ليبيا وسيلة توفر حماية اجتماعية للأفراد والأسر الذين لا تتوافر لهم فرص العمل وغير مؤمن عليهم بنظام التأمين الاجتماعي أو التقاعد، وذلك باستحداث نظام المعاش الأساسي، الذي تكفله الدولة وتتولى إدارته والإشراف على تطبيقاته القانونية والفنية، وأن تحدد فئات الاستحقاق وآليات صرف المساعدة ومتابعة توافر شروط استحقاقها. لقد اتخذت الدولة الليبية في فترات مختلفة ضمن سياساتها الاجتماعية العامة جملة من الإجراءات والقرارات التي تهدف من ورائها إلى رفع المعاناة عن الأفراد والأسر المتضررة في المجتمع، وبمراعاة للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي كانت سائدة في البلاد خلال تلك الفترات، حيث تقرر نظام المعاش الأساسي ومن خلاله ضمان الحد الأدنى من الدخل بهدف توفير الأمن والاستقرار وتأمين العيش لغير القادرين من الفقراء والمحتاجين والعاجزين ومساعدتهم في إشباع احتياجاتهم الحياتية.

وبذلك فإن نظام المعاش الأساسي يمثل حدثاً مهماً، ونقلة نوعية في منظومة الحماية الاجتماعية استهدف بها التحول من الأعمال الخيرية الأهلية للجمعيات إلى نظام المساعدات الاجتماعية العامة، وذلك لأجل ضمان حصول المحتاجين على المساعدة الاجتماعية المستحقة بكفالة من المجتمع، وذلك استنادًا على الأسس والمبادئ التي جاءت بها الشريعة الإسلامية، وتعكس ترابط النسيج الاجتماعي لمكونات المجتمع، وإرساء دعائم ثقافة مد يد العون والمساعدة المجتمعية للمحتاجين في المجتمع.

رغم كل ذلك فإن التركيبة الاجتماعية للمجتمع الليبي وما يتمتع به من خصائص وسمات مستمدة من موروثة الإنساني والثقافي والاجتماعي ومرجعيته الدينية في الدين الإسلامي الحنيف، والعادات والتقاليد والأعراف التي تشكلت في ظلها شخصية المواطن الليبي وتأثره بها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا وثقافياً، وانعكاس ذلك في طباعه وسلوكه الاجتماعي وعلاقاته الاجتماعية مع الآخرين، ورغباته الشخصية تجاه مختلف القضايا المجتمعية، وميوله نحو خصوصية نشاطاته الحياتية الأسرية والاجتماعية، وكذلك تجد أن

الأسرة الليبية لا تحبذ الإفصاح عن حاجتها للعون والمساعدة من الآخرين، وغالباً ما تحجم الأسر الفقيرة عن طلب المساعدة في حين تتولى الأسر الكبيرة والممتدة تقديم المساعدة لها ورعايتها عند حاجتها لذلك.

ويمكن أن نستخلص أهم المؤشرات من مراحل نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي، وذلك على النحو التالي: -

1- بدأت الجهود الوطنية في مجال الجمعيات الخيرية الأهلية في أواخر الأربعينيات في القرن العشرين، حيث تأسست الجمعية الخيرية الإسلامية.

2- تعتبر الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية، المرجعية والأساس في النواحي القانونية والفنية والإدارية والتنظيمية التي ساهمت في نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي.

3- اتسمت نشأة نظام المساعدات الاجتماعية العامة في ليبيا بأسلوب التدرج في الظهور من العمل الخيري الأهلي إلى نشاطات وأعمال الجمعيات الخيرية الأهلية، إلى نظام المعاش الأساسي.

4- يعد إقرار قانون المعاش الأساسي، نقطة تحول من أعمال ونشاطات الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية إلى نظام المعاش الأساسي.

5- شكلت أنظمة التأمين الاجتماعي، والتقاعد المدني العام، والتقاعد العسكري، روافد مهمة شجعت الدولة على تبني إقرار نظام المعاش الأساسي.

6- يمثل المعاش الأساسي المقرر نظام مساعدات اجتماعية عامة حيث يكفله ويتولى تمويله المجتمع، بقصد حماية الأفراد والأسر ورعايتهم عند الحاجة.

7- تزايد الحاجة بأن تتضمن السياسة الاجتماعية الشاملة في ليبيا نظم يسعى المجتمع من خلالها لتحقيق رفاهية المواطن، ومساعدته في التغلب على صعوبات الحياة.

8- التأثيرات الفكرية الدولية والرأي العام الدولي حول الحقوق الإنسانية والاجتماعية للأفراد في المجتمعات، والتزام الدول ومسؤوليتها لتوفير سبل الحماية والرعاية الاجتماعية.

من ذلك يمكن بيان العوامل والأسباب التي أدت إلى إقرار نظام المعاش الأساسي في ليبيا، ومن خلالها يمكننا تتبع مراحل التطور التدريجي لنشأته وظهوره، وكذلك الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي سادت في المجتمع الليبي في البدايات الأولى لنشأة نظام المعاش الأساسي كنظام للمساعدات الاجتماعية العامة.

ثانيًا: عوامل نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي.

اهتمت العديد من المنظمات والمؤسسات الرسمية والمدنية الأهلية بالنتائج التي توصلت لها الدراسات التي أجريت حول الظواهر الاجتماعية التي يعاني منها المجتمع كالفقر والتسول والإعاقة وارتباطها بتدني

مستويات المعيشة وتدنى مستوى الدخل والحاجة للمساعدة، وبيان العوامل والمسببات التي قد تنجم عنها تلك الظواهر، ووضع الحلول لها وسبل معالجتها، ولذلك ظهرت الحاجة إلى نظام وطني متكامل يتكفل المجتمع من خلاله بتوفير الحد الأدنى من الدخل للفئات والشرائح الفقيرة والمحتاجة، وبما يمكنها من إشباع احتياجاتها.

فبعد أن تزايدت الحاجة إلى نظام مساعدات اجتماعية في المجتمع الليبي لتوفير الحد الأدنى من الدخل لضمان الأمن والاستقرار والطمأنينة لفئات وشرائح المجتمع غير المشمولة بالحماية الاجتماعية بنظام التأمين الاجتماعي أو نظام التقاعد المدني في تلك الفترة، كان لزاماً تدخل الدولة وقيام المجتمع بدوره في إقرار نظام المعاش الأساسي لكفالة الأفراد والأسر ورعايتهم في حالات الشيخوخة والترمل واليتم والعجز وفقد العائل عند الطلاق أو السجن أو الحبس، وذلك بهدف رعايتهم اجتماعيا وضمان حصولهم على دخل يشبع احتياجاتهم الضرورية للحياة.

والملاحظ أن معظم الدراسات والأبحاث التي تناولت عوامل ومبررات إقرار نظم المساعدات الاجتماعية العامة، تتفق حول عوامل رئيسية يتمثل أهمها فيما يلي:-

أولاً: وجود شريحة كبيرة من المجتمع في حاجة إلى المساعدة لمواجهة متطلبات الحياة، لعدم توفر مصدر للدخل وعدم القدرة على العمل بسبب الشيخوخة أو العجز وغيرها.

ثانياً: عدم شمولية أو خضوع بعض فئات وشرائح المجتمع لنظم الحماية الاجتماعية الأخرى كالتأمين الاجتماعي أو نظام التقاعد أو الضمان الاجتماعي.

ثالثاً: يعد نظام المساعدات الاجتماعية العامة من الوسائل الأساسية المستخدمة ضمن السياسة الاجتماعية العامة لمعالجة القضايا والظواهر الاجتماعية السلبية في المجتمع.

رابعاً: رفع القدرة الشرائية وتحسين المستويات الحياتية والمعيشية لفئات وشرائح المجتمع من المحتاجين من الفقراء والمعوزين.

خامساً: ترسيخ مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية بين أبناء المجتمع الواحد.

أما في ليبيا فقد اعتمدت نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي على عوامل ومسببات كان لها الأثر المباشر، " فقد كان نظام البر والمساعدات الاجتماعية الذي يقدم مساعدات غير مجزية وغير دائمة لفئات قليلة من المحتاجين ولتبقى باقي الفئات بلا رعاية تواجه ظروف حياتية ومعيشية صعبة " (الهيأة العامة للضمان الاجتماعي، 1977) وقد ساهم ذلك في إقرار تقديم المساعدات الاجتماعية العامة للأفراد والأسر المحتاجة التي تتوافر فيها شروط حددها المُشرع الليبي قصد الوصول للفئات والشرائح المستهدفة في المجتمع، وساعدت الظروف والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية التي كان يعيشها المجتمع على إصدار قانون الضمان الاجتماعي الذي تتضمن إقرار نظام المعاش الأساسي.

ولبيان تلك العوامل يمكن استخلاص الآتي:-

1- استكمال البناء التدريجي للمنظومة الشاملة لنظام الضمان الاجتماعي، وسد الثغرات في نظم الحماية الاجتماعية السابقة – نظام التأمين الاجتماعي ونظام التقاعد المدني والتقاعد العسكري – بحيث تشمل التغطية الأفراد والفئات والشرائح الغير مشمولة بنظم الحماية والرعاية الاجتماعية المقررة.

2- تزايد حاجة المجتمع الليبي لإقرار نظام المعاش الأساسي بأن تقدم المساعدات الاجتماعية للفئات المحتاجة وتمول مباشرة من الإيرادات العامة للدولة وضمن ميزانيتها العامة سنويًا.

3- إرساء دعائم المبادئ الأساسية التي جاءت بها الشريعة الإسلامية لتحقيق التضامن والتكافل الاجتماعي للأفراد والأسر المحتاجة والفقيرة في المجتمع.

4- التزايد المستمر في أعداد الحالات المحتاجة للمساعدة الاجتماعية، ومن غير القادرين على مزاولة العمل والكسب من الشيوخ والعجزة والأرامل والأيتام وممن ضاقت بهم أو عليهم سُبل العيش من المطلقات والعائدين من المهجر، وكذلك لأسر المحجوزين والمسجونين احتياطياً والمفقودين والغائبين والمفرج عنهم بعد انقضاء العقوبة المحكومين بها.

5- ندرة توفر فرص العمل للقادرين على مزاولة العمل الخفيف والأعمال التي تتلاءم وقدراتهم الجسمية والبدنية في حالات العجز الجزئي والإعاقات المحدودة.

6- محدودية فرص التدريب والتأهيل وإعادة التأهيل للمحتاجين من فئات وشرائح المجتمع الغير قادرة على العمل، مع قلة المراكز التدريبية المتخصصة في تنمية الموارد البشرية.

7- انتشار ظاهرة التسول في عدد من المدن والقرى طلباً للمساعدة الاجتماعية ومد يد العون.

8- معاناة بعض فئات وشرائح المجتمع من الأوضاع والظروف والصعوبات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالحالة التعليمية والثقافية والآثار التي خلفتها وانعكاساتها على المجتمع.

9- عدم قدرة نظام الحماية الاجتماعية التقليدي المتمثل في الأسرة والعشيرة والقبيلة والمجتمع المحلي والجمعيات الأهلية في تغطية كافة الحالات لمتطلبات المحتاجين للمساعدة الاجتماعية.

10- منح الإعانة الإجمالية المقطوعة في الحالات التي لا تتوفر شروط استحقاق معاش التقاعد وتصرف لمرة واحدة في نهاية الخدمة، وذلك في أنظمة التأمين الاجتماعي والتقاعد المدني والتقاعد العسكري .

لقد أظهرت أدبيات الضمان الاجتماعي الليبي أن الدولة الليبية كانت لها مساعي حثيثة من أجل إقرار قانون ينظم الجهود المجتمعية في مجال المساعدات الاجتماعية، وفق أسس علمية وعملية لتنظيم وإدارة جمع الأموال والتبرعات والهبات والمساعدات وصرفها لأصحابها من المستحقين لها من المحتاجين، وبدعم وتمويل وإشراف ومتابعة من الدولة في إطار تأسيس نظام المساعدات الاجتماعية العامة، وسعياً منها لتحقيق الأمن والأمان والاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للأفراد والأسر المتضررة في المجتمع، والتخفيف

من معاناتهم في مواجهة ظروف الحياة، والرفع من مستوى قدراتهم المالية وتمكينهم من إشباع احتياجاتهم الضرورية للعيش بمستوى لائق، وإدماجهم مع المكونات الاجتماعية المختلفة في المجتمع. إلا أن تحقيق ذلك كان يواجهه العديد من الصعوبات والتحديات القانونية والفنية والإدارية والمالية تم التغلب عليها تدريجياً مع تأسيس النظام وبداية العمل به.

والمعروف أنه قبل صدور قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973 م، والمتضمن نظام المعاش الأساسي " كانت المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية قليلة وبسيطة تمنح شهوراً وتمنع شهوراً " (الهيأة العامة للضمان الاجتماعي،1977) وفي مواجهة ظروف حياتية ومعيشية اقتصادية واجتماعية صعبة.

لاشك بأن العوامل التي ذُكرت سلفاً كلها مجتمعة كان لها الدور المهم في نشأة نظام المعاش الأساسي، وأسهمت بشكل أو بآخر في اتجاه إقراره، وتحقق من خلالها تدخل الدولة المباشر في تطبيق نظام المساعدات الاجتماعية العامة من أجل خدمة شؤون شريحة واسعة في المجتمع تحتاج للعون والمساعدة.

ثالثًا: مراحل تطور نظام المعاش الأساسي.

إن تطور نظام المعاش الأساسي في ليبيا شهد مراحل أخذت أسلوب التدرج فبعد أن كانت الأعمال الخيرية الأهلية كنظام تقليدي آخذ في التطور المرحلي في تقديم المساعدات النقدية أو العينية في شكل مساعدات في المأكل والمشرب والملبس، تغيرت طرق وأساليب العمل الخيري بأن أصبحت مقننة ومنظمة حيث أنشئت الجمعيات الخيرية الأهلية، وتدريجيا تدخلت الدولة الليبية لدعم وتوسيع نشاط الجمعيات، وكان ذلك اللبنة الأولى لنشأة وظهور نظام المعاش الأساسي كمساعدات اجتماعية عامة تتولى الدولة الليبية عمليات تمويلها والإشراف على تنفيذها.

وإذا ما ركزنا على مراحل التطور التاريخي لنظام المعاش الأساسي كنظام للمساعدات الاجتماعية العامة، وظهور الأفكار الجديدة لتطوير نظم التأمين الاجتماعي والتقاعد المدني العام من خلال تطبيق نظام الضمان الاجتماعي الشامل باعتبار أن نظام المعاش الأساسي جزءاً منه.

ولبيان مراحل تطور نظام المعاش الأساسي يمكن تقسيمها إلى أربعة مراحل، وذلك على النحو الآتي:-

أ) المرحلة الأولى : وتمثل البدايات الأولى في تدخل الدولة الليبية للإشراف على أعمال ونشاطات الجمعية الوطنية للبر والمساعدات الاجتماعية، وتقديم الدعم المالي والفني للأعمال والنشاطات التي تقوم بها الجمعية والإعانات والمساعدات التي تقدمها للمحتاجين، فقد بدأت منذ أواخر الستينيات واستمرت فترة الدعم للجمعية حتى أوائل السبعينيات من القرن الماضي، وقد تخلل تلك المرحلة أعمال ونشاطات للجمعيات الخيرية الأهلية على نطاق واسع في البلاد، ليشمل نشاطها المدن الكبرى حيث أُنشئت فروعاً لها تتولى القيام بمهام الجمعية في جمع الأموال من المصادر المالية المعتمدة لديها، وحصر الحالات الإنسانية التي تحتاج إلى

مد يد العون والمساعدة، وبذلك استمرت الجمعية في نشاطاتها وأعمالها وتقديم المساعدات وخدمات الرعاية الاجتماعية للفئات المحددة من الفقراء والمحتاجين ومساعدتهم على تخطي محنتهم الحياتية والتخفيف من معاناتهم المعيشية إلى أن تم إقرار نظام المعاش الأساسي وصرف المساعدات الاجتماعية العامة المقررة قانونا لصالح الأفراد والأسر المستحقين لها في المجتمع.

ب) المرحلة الثانية: وتمثلت في صدور قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973م وتقرر بذلك نظام المعاش الأساسي، حيث بدأ منح المساعدات الاجتماعية العامة بإجراءات قانونية وتنظيمية وإدارية رسمية، وتطبيق فني وفق اللوائح التنفيذية للقانون، وأعيد بذلك تنظيم البيانات والملفات الخاصة بالمساعدات، بعد أن تقدم المستحقون لتلك المساعدات بطلبات جديدة لاستحقاق المعاش الأساسي، ومنها الحالات التي كانت تتقاضى المساعدات الاجتماعية التي تقدمها الجمعية الوطنية للبر والمساعدات، وقد نص القانون على إقرار استحقاق المعاش الأساسي لفئات وشرائح المجتمع من الشيوخ والعجزة والأرامل والأيتام، وذلك للحالات الغير مشمولة بنظم الحماية الاجتماعية المعمول بها في ليبيا في تلك الفترة من نظام التأمين الاجتماعي ونظام التقاعد المدني العام وتقاعد العسكريين.

يمكن القول: إن هذه المرحلة بدأت في أوائل سبعينيات القرن الماضي واستمرت حتى أوائل الثمانينيات، حيث صدر قانون الضمان الاجتماعي الشامل رقم (13) لعام 1980م، في تلك المرحلة وذلك لإدماج مجموعة من القوانين المتعلقة بنظم الحماية الاجتماعية المعمول بها في ليبيا آنذاك، بأن يشمل الضمان الاجتماعي نظام التأمين الاجتماعي ونظام التقاعد المدني العام ونظام التقاعد العسكري والبر والمساعدات الاجتماعية التي تقوم بها الجمعية الوطنية، وبذلك أدمجت الجمعية الوطنية للبر والمساعدات الاجتماعية بالإضافة للمؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعي والإدارة العامة لشئون التقاعد في الهيئة العامة للضمان الاجتماعي.

يعد حل الجمعية الوطنية للبر والمساعدات الاجتماعية أهم الإجراءات التنفيذية التي تم اتخاذها حتى يتسنى التحول إلى تطبيقات نظام المعاش الأساسي، وذلك بموجب النصوص القانونية التي جاء بها قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973م، حيث تأجل العمل بنظام الضمان الاجتماعي كنظام شامل، وتقرر استمرار تطبيق أحكام نظام التأمين الاجتماعي ونظام التقاعد، وذلك إلى أن تصدر قرارات بإلغائها عند سريان الأحكام المقابلة لها وفقا للنظام الضماني الجديد، في حين ألغي نظام المساعدات الخاص بالجمعية الوطنية للبر، في حين استمر صرف مساعدات الجمعية لمن كانت مقررة لهم إلى حين معاملتهم طبقا لأحكام نظام المعاش الأساسي الذي بدأ تنفيذه اعتباراً من الأول من شهر مارس 1974 م.

ومن خلال البيانات يتبين تطور عدد استحقاقات المعاشات الأساسية، وذلك بعد إقرار قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973م، كما هو موضح بالجدول رقم (1).

جدول رقم (1) عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي وقيم المبالغ المصروفة

السنوات	1974	1975	1976	1977
عدد المعاشات الأساسية	49280	58763	65705	67265
قيم المبالغ المصروفة	13.270.176	21.869.259	23.307.453	24.996.126

المصدر: الهيأة العامة للضمان الاجتماعي، 1977.

يأتي ذلك بعد إلغاء المساعدات النقدية التي كانت تقدمها الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية وتطبيق نظام المعاش الأساسي في الأول من شهر مارس لعام 1974م، وصولاً إلى شمولية النظام للفئات والشرائح التي كانت مشمولة بمساعدات الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية، وكذلك المستهدفة بالنظام الجديد وتتوافر فيها شروط استحقاق المعاش الأساسي المقرر، وقد استمر العمل به إلى أن صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لعام 1980م.

ج) **المرحلة الثالثة** : وشهدت صدور قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لعام 1980م، وبذلك أدمجت فعلياً وعملياً نظم التأمين الاجتماعي والتقاعد المدني العام ونظام المعاش الأساسي في نظام الضمان الاجتماعي الشامل، وأصبح بذلك الضمان الاجتماعي حق يكفله المجتمع على الوجه المبين بالقانون لجميع المواطنين وحماية للمقيمين من غير المواطنين، حيث نصت مواده على استحقاق المعاش الأساسي كحد أدنى يكفله نظام الضمان الاجتماعي لمن ليس له معاش آخر، بقصد حمايته ورعايته في حالات الشيخوخة والعجز والمرض وعند فقد العائل وانقطاع سبل العيش.

إن قانون الضمان الاجتماعي بشموليته لكل الأنظمة وضع من خلاله نسق وإطار واحد ينظم العمل التأميني والتقاعدي والضماني لأنظمة الحماية الاجتماعية في ليبيا، ولذلك تميز بوحدة التنظيم والإدارة والشمولية، وتولت إدارته الهيئة العامة للضمان الاجتماعي إلى أن أنشئ صندوق الضمان الاجتماعي، الذي تحولت له كافة الاختصاصات الإدارية والفنية لإدارة شئون الضمان الاجتماعي ومن ضمنها إدارة شئون المعاش الأساسي وتطبيقاته القانونية والفنية.

ويلاحظ أن قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لعام 1980م نص على استمرارية العمل بنظام المعاش الأساسي، وقد أظهرت البيانات الفعلية التطور الكمي المتزايد في أعداد المستحقين للمعاش الأساسي، وذلك كما هو موضح بالجدول رقم (2).

جدول رقم (2) عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي وقيم المبالغ المصروفة

السنوات	1982	1983
عدد المعاشات الأساسية	62049	52499
قيم المبالغ المصروفة	27.808.992	33.449.817

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، 2009.

د) **المرحلة الرابعة** : وتمثلت في إقرار نظام المعاش الأساسي بموجب القانون رقم (16) لعام 1985م، وقد بينت مواده كافة الإجراءات الإدارية والتنظيمية والتطبيقات القانونية والفنية لاستحقاق المعاش الأساسي، رافق ذلك أن صدرت اللائحة التنفيذية لهذا القانون بموجب قرار السلطة التنفيذية رقم (378) لعام 1994م.

رغم أن نظام المعاش الأساسي تطور تدريجياً عبر مراحل بداية من العمل الخيري الأهلي حيث تم تأسيس عدد من الجمعيات الخيرية الأهلية، والتي استمرت في تقديم المساعدات للمحتاجين إلى أن أُقر نظام المعاش الأساسي ضمن قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973م، وصدور قانون الضمان الاجتماعي رقم (13) لعام 1980م، والذي تميز بشمولية كافة أنظمة الحماية الاجتماعية المقررة ومنها نظام المعاش الأساسي، إلا أن صدور قانون المعاش الأساسي رقم (16) لعام 1985م، كنظام للمساعدات الاجتماعية العامة، كان بمثابة تتويج لتلك المراحل، ويلاحظ أن نظام المعاش الأساسي أعتمد في نشأته على قاعدة قانونية وفنية وتنظيمية وإدارية متينة تمثلت في الأساس الرسمي والقانوني والتنظيمي والفني والإداري الذي كانت تعمل به الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية، كما أن من أهم تطورات نظام المعاش الأساسي الجديد استجابته للتغيرات والتحولات التي شهدتها النظم الاقتصادية والاجتماعية في ليبيا ما أدى إلى زيادة وتنوع المتطلبات الحياتية والمعيشية للفرد والأسرة في المجتمع الليبي، وقد تطلب ذلك اعتماد النظام بصورة أكبر على دعم الخزانة العامة للدولة، إضافة إلى المصادر التمويلية من الاستقطاعات الشهرية الأخرى، كما أن نقل تبعية المعاش الأساسي من صندوق الضمان الاجتماعي إلى الهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي بعد إنشائها بموجب القانون رقم (20) لعام 2000 م، أكد استقلالية الميزانية السنوية لإيرادات ومصروفات نظام المعاش الأساسي. حيث يلاحظ مدى التوسع في شمولية فئات وشرائح استحقاق جديدة مما زاد في عدد حالات المنتفعين بالمساعدات التي يقدمها النظام، وقد أظهرت البيانات الفعلية التطور الملحوظ بعد تطبيق نظام المعاش الأساسي الجديد، كما هو موضح بالجداول(3)،(4)، (5).

جدول رقم (3)عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي وقيم المبالغ المصروفة

السنوات	1997	1998	1999	2002
عدد المعاشات الأساسية	96578	102628	103660	149844
قيم المبالغ المصروفة	74.381.591	75.825.805	88.235.755	157.881.355

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، 2009.

جدول رقم (4) عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي وقيم المبالغ المصروفة

السنوات	2005	2006	2007	2008
عدد المعاشات الأساسية	166521	172611	195936	203821
قيم المبالغ المصروفة	189.370.716	199.989.528	322.381.140	365.412.925

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، 2009.

ومن خلال تتبع الإحصائيات يلاحظ الزيادة في قيمة المبالغ المصروفة عن السنوات 2007م، 2008م، ويرجع ذلك إلى صدور قرارات برفع قيمة المعاش الأساسي في تلك الفترة.

جدول رقم (5) عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي عن شهر 12 لعام 2013م

البيان	2013 / 12
عدد المعاشات الأساسية	246335
قيمة المبالغ المصروفة	46.121.402

المصدر: الهيأة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي، 2013

ورغم التطور والتزايد الكمي الكبير في الأعداد والقّيم المصروفة، إلا أن هذا التطور في عدد المنتفعين بنظام المعاش الأساسي جاء بعد أن صدرت العديد من القرارات، لإضافة فئات وشرائح جديدة من المستحقين مما خلق صعوبات متنامية في عمليات التمويل، كما أن الهيأة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي الجهة المسؤولة على تطبيقات النظام ربما لم تكن مهيأة بالقدر الكافي لاستيعاب هذا العدد وتوفير الأموال اللازمة لتغطية المبالغ المالية لتلك المصروفات.

رابعًا: خصائص وسمات نظام المعاش الأساسي.

يتميز كل نظام من أنظمة الحماية الاجتماعية من التأمينات الاجتماعية والتقاعد المدني والتقاعد العسكري بخصائص وسمات يتصف بها عن غيره من النظم الأخرى، وذلك وفق الأسس والمبادئ والمنطلقات والأطر القانونية والتطبيقات الفنية التي يقوم عليها، والاستراتيجيات التي يعتمدها وآليات العمل التنفيذية التي يعمل بها، وفق النطاق العملي والشمولي الرسمي المقنن.

ونظام المعاش الأساسي بخصائصه وسماته التي تميزه عن تلك النظم، يمكن ذكر أهمها في الآتي:-

1- أنه يستمد مبادئه وفلسفته من الشريعة الإسلامية السمحة في إغاثة الملهوفين وكفالة اليتامى ورعاية المسنين وخدمة الفقراء والعناية بهم في المأكل والمشرب والملبس والمأوى، والحث على حماية ورعاية الفئات المتضررة والمحرومة.
2- أنه نظام تكافلي اجتماعي فهو يعتمد على تضامن وتكافل وتعاضد المجتمع وتماسك نسيجه ومكوناته الاجتماعية بمختلف مستوياتها من الفرد إلى الأسرة إلى القبيلة إلى العشيرة في المجتمع.
3- يقوم على مبادئ العدالة والمساواة الاجتماعية في الحقوق والواجبات الوطنية والاجتماعية بين أفراد المجتمع.
4- يوفر سُبل الحماية والرعاية الاجتماعية للأفراد والأسر المتضررة والمحتاجة اقتصاديا واجتماعيا في المجتمع.
5- يقوم على دعم وتمويل من الميزانية السنوية العامة للدولة، ولا يقوم على اشتراكات تستقطع من المستحقين المنتفعين بنظام المعاش الأساسي.

6- تتولى الجهات المختصة من الأجهزة الرسمية والقانونية في الدولة الإشراف على إدارة وتسيير نظام المعاش الأساسي، ومتابعة وتقييم كافة الأعمال والتطبيقات الفنية والإدارية والتنظيمية.

7- أنه يقوم على إصدار قانوني يبين الأسس القانونية والفنية والإدارية والتنظيمية، ويحدد المنافع والمزايا، وقيمة المساعدات والمنح النقدية والمزايا والإعفاءات والخدمات الاجتماعية التي يتمتع بها المنتفعين من الفئات والشرائح المشمولة بالنظام.

8- أنه يدعم روح الانتماء الاجتماعي والمواطنة، ويشجع على الترابط والتماسك الاجتماعي.

وعلى ذلك، " فالمعاش الأساسي كمساعدة نقدية يمنحها المجتمع للفقراء والمحتاجين ممن لا عمل ولا دخل مالي لهم، ويحقق من خلالها أن يوفر لهم الحصول على الحد الأدنى من الدخل الذي يكفله نظام الضمان الاجتماعي، ويمنح للأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة المقرر في القانون، والعاجزين كلياً عن العمل، ومن لا عائل لهم ممن لا يستحقون نوعا آخر من المعاشات، والأرامل والأيتام". (مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي، 1978)، ويؤكد هذه النظرة ما ورد بالمادة الأولى من قانون المعاش الأساسي رقم (16) لعام 1985م، " أن المعاش الأساسي منفعة نقدية يكفلها نظام الضمان الاجتماعي دون أداء اشتراكات تقابلها من المستحقين وذلك بالشروط والأوضاع المقررة بهذا القانون" (الضمان الاجتماعي، 1985) وبذلك أصبح المعاش الأساسي الذي يمنح للأفراد المحتاجين حقاً قانونياً ثابتاً لا هبة ولا منحة ولا عطية يكفي أصحابه مواجهة تكاليف الحياة ويغنيهم عن مذلة السؤال"(التير وآخرون، 1990).

خامسًا: أهمية نظام المعاش الأساسي.

لقد أصبح الاهتمام برعاية الفئات والشرائح المحتاجة في المجتمع من أهم الضرورات في المجتمعات الإنسانية الحديثة، والمؤشرات الفنية المعتمدة لقياس الرقي وتقدم وتحضر المجتمعات، من خلال توفير سبل الحماية والرعاية الاجتماعية والصحية الشاملة لأفراد المجتمع، وتأكيد مسؤولية الدولة في تحقيق رفاهية الإنسان، وتطبيق المساواة والعدالة الاجتماعية والتزامها بمبادئ احترام حقوق الإنسان، والتي يتمتع بها وينشدها أي مجتمع من المجتمعات. لذلك هناك من يرى " أن الحد الأدنى للدخل مهم وأساسي ويعتبر تحدي إلزامي لأي نظام ضماني جيد، كذلك المسئولية اتجاه المحتاجين والمحرومين، فإذا حُرم الناس من الدخل والسكن اللائق والمحيط المناسب والمشاركة الكاملة في حياتهم وحرموا فوق كل ذلك من الاحترام والاعتزاز بالذات فإنه يمكن القول بأنهم سُلبوا من الحياة الكريمة المناسبة. " (مكتب العمل الدولي، 1998)، ففي المجتمع الليبي تزايدت أهمية نظام المعاش الأساسي، باعتباره الوسيلة الأساسية المستخدمة في تقديم المساعدات الاجتماعية العامة وكفالة ورعاية الفئات والشرائح المحتاجة، وفق الأسس التنظيمية والإدارية والتطبيقات الفنية لعمليات إقرار وتقديم المساعدات للمستحقين لها في المجتمع، واستندت في أساسها على

التكافل والتعاضد والتضامن الاجتماعي التي جاءت به الشريعة الإسلامية، التي تؤكد على ضرورة كفالة المجتمع للأفراد والأسر عند تعرضهم للمخاطر الاجتماعية، باعتبار أن نظام المعاش الأساسي أحد الوسائل لمواجهة تلك المخاطر. من جانب أخر ينظر لأهمية نظام المعاش الأساسي المتمثلة في الأدوار الاجتماعية والاقتصادية والتنموية التي تخدم صالح المجتمع، باعتباره من الأساليب المتبعة في الوصول إلى الفئات والشرائح التي قرر المجتمع حمايتها ورعايتها اجتماعيا واقتصاديا وتقديم المساعدة لها، والعمل على إدماجها في حراك المجتمع، وذلك سعيا لتحقيق الغايات والمستهدفات المجتمعية الشاملة والمرجوة التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها ضمن سياساته الاجتماعية العامة.

فالأهمية الاجتماعية تتمثل في ضمان توفير الحماية والرعاية الاجتماعية للفرد والأسرة والمجتمع في ظل نظام رسمي وقانوني ونسق اجتماعي منظم يقوم على مبادئ إنسانية واجتماعية ودينية تدعم أسس العدالة والمساواة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، وبذلك يحقق النظام ترابط وتماسك المجتمع ويقوي النسيج الاجتماعي بين مكوناته الاجتماعية، ويدعم البرامج والمشاركات والنشاطات الاجتماعية المختلفة، ويدفع إلى الاندماج والتفاعل والحراك الاجتماعي بمشاركة كافة فئاته وشرائحه، دون تمييز بين أفراده في مجتمعاتهم المحلية بما يضمن تحقيق السلم والأمن والاستقرار الاجتماعي الذي ينشده المجتمع.

أما أهميته الاقتصادية تتمثل في ضمان تحقيق الأمن الاقتصادي الذي ينشده الفرد والأسرة والمجتمع، فهو يقوم على نظام تكافلي اجتماعي يؤمن حصول الفقراء والمحتاجين على مساعدات اجتماعية بالحد الأدنى للدخل الذي يمكنهم من إشباع احتياجاتهم الأساسية الحياتية الضرورية المتجددة، لذلك يعمل نظام المعاش الأساسي على تحقيق الدعم المالي المباشر ورفع مستوى القوة الشرائية للفئات المحتاجة ومد يد العون والمساعدة، بما يحقق الأمن والطمأنينة التي ينشدونها في مختلف مجالات الحياة، من خلال ما يعتمده من خدمات تضامنية توفر البحث في احتياجات أفراد المجتمع والعمل على تمكينهم من إشباعها.

وهذا يشير إلى ما يكتسيه النظام من الأهمية التنموية وتأثيراتها الشمولية على الحراك الاجتماعي والاقتصادي على نطاق واسع في المجتمع من خلال مجموعة الأدوار التنموية الإيجابية ودعم السياسات الاجتماعية العامة في مختلف المجالات الحيوية لخدمة شئون المجتمع، والمشاركة في تنفيذ المشروعات والخطط والبرامج والتحولات التنموية المختلفة، ومساهماته التمويلية باستخدام احتياطي أمواله في مجالات الاستثمار التنموي وفق الاستراتيجيات العامة التي يسعى من خلالها إلى تحقيق الصالح العام والنهوض بمستوى ونوعية الحياة للمجتمع.

ويلاحظ مما سبق أن المعاش الأساسي كنظام للمساعدات الاجتماعية العامة، حق عام يكفله المجتمع للفئات والشرائح التي لا تخضع لنظام ضماني أو تأميني آخر، فهو منفعة نقدية تستحق ويستمر صرفها متى توافرت شروط استحقاقها، وأهم تلك الشروط أثبات حاجة المستحق للمساعدة، وعدم وجود دخل أخر

وإذا وجد دخل بقيمة أقل يستكمل الفرق بقيمة المعاش الأساسي، فالنظام لا يشترط الاشتراك ومستحق دون أداء اشتراكات تقابله من المستحقين له.

وخلاصة القول: إن نظام المعاش الأساسي يساهم مساهمة فعالة في أمن وطمأنينة واستقرار وتماسك المجتمع اجتماعيا واقتصاديا، ويجعل المنافع والمزايا والخدمات الاجتماعية التي يقدمها لفئات وشرائح المجتمع الليبي، ويحقق ذلك من خلال الآتي:

أ- ضمان توفير دخل شهري ثابت ومستقر للأفراد والأسر المحتاجة في المجتمع، ويمكنهم من إشباع احتياجاتهم الحياتية والمعيشية الضرورية المتجددة باستمرار، ويساعدهم على الاندماج الاجتماعي مع مكونات المجتمع، ويهيئ لهم سبل العيش بمستوى لائق ويحفظ كرامتهم من الإهانة ويقيهم مذلة السؤال وطلب الحاجة.

ب- مزايا الإعفاءات من الأقساط والاستقطاعات والاشتراكات مقابل المنافع والخدمات التي يحصل عليها الأفراد والأسر من أجهزة الدولة والمؤسسات العامة في المجتمع، مقابل استهلاك التيار الكهربائي، واستهلاك المياه، واستخدام وسائل المواصلات والنقل العام، والإعفاء من أقساط التمليك للمساكن المملوكة للمجتمع.

ج- العمل ضمن الأدوات التنفيذية المستخدمة في تنفيذ السياسات التنموية العامة في مختلف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية، بما يدعم النسق العام للحياة المجتمعية، وتحقيق الرفاهية في المجتمع.

سادسًا: أهداف نظام المعاش الأساسي.

إن نظام المعاش الأساسي المعروف لدينا اليوم ليس غاية في حد ذاته وإنما هو وسيلة مهمة لتحقيق عدد من الغايات والأهداف الرئيسية الإنسانية السامية، التي يسعى لها المجتمع الليبي من خلال إقرار منفعة المعاش الأساسي وتقديم المساعدات الاجتماعية للفئات التي انقطعت بها سبل العيش، وعجزها عن توفير احتياجاتها من الفقراء والمحتاجين والدفع بهم وتأهيلهم من أجل الاعتماد على أنفسهم، فالمعاش الأساسي يعد إحدى الوسائل المستخدمة في تحقيق الأمن والضمان الاجتماعي والاقتصادي وتوفير الحماية والرعاية الاجتماعية للفئات المحرومة والمتضررة في المجتمع، ومنذ إقرار المعاش الأساسي نظام تضامني اجتماعي في ليبيا تجددت وتزايدت أهدافه الاجتماعية والاقتصادية والتنموية المتداخلة لتواكب المتطلبات المجتمعية في كل مرحلة وتعكس طبيعة الاحتياجات الأساسية في المجتمع، وتطلعاته المستقبلية لتحسين نوعية الحياة وتحقيق الرفاه الاجتماعي المنشود، فبعد أن تأسست الهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي وأدمج اختصاص التطبيقات العملية للمعاش الأساسي ضمن الاختصاصات التنفيذية باعتبارها الجهة المسئولة على تنظيم شئون التضامن الاجتماعي في الجوانب القانونية والفنية والإدارية والتنظيمية.

الأهداف الرئيسية لنظام المعاش الأساسي:

1- المحافظة على النسيج الاجتماعي والتركيبة الاجتماعية لمكونات المجتمع، ودعم الترابط والتماسك الاجتماعي بين مختلف فئات وشرائح المجتمع.
2- المساهمة في تحقيق مبادئ المساواة وإرساء العدالة الاجتماعية في الحقوق والواجبات وفق الأنساق المتبعة لتأمين حماية ورعاية أفراد المجتمع على حداً سواء.
3- تطبيق السياسات الاجتماعية العامة قي مجالات الخدمات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية وفق الأسس والمعايير والاستراتيجيات المعتمدة في المجتمع.
4- ضمان حصول فئات وشرائح المجتمع المحتاجة على الحد الأدنى من الدخل .
5- تمكين أفراد المجتمع من غير العاملين وغير المشتركين في نظام الضمان الاجتماعي، من العيش بمستوى لائق كريم .
6- كفالة المجتمع لفئات المسنين والعجزة والأرامل والأيتام ومن ضاقت بهم أو عليهم سبل العيش.
7- توفير سُبل الحماية والرعاية الاجتماعية من خلال ما يقدمه من المساعدات والخدمات الاجتماعية للمحتاجين والفقراء والمُعوزين وتمكينهم من إشباع احتياجاتهم الحياتية والمعيشية الضرورية اللازمة.
8- تأكيد مبادئ المواطنة والحقوق والعدالة الاجتماعية والمساواة بين أفراد المجتمع.

سابعاً: قيمة المنفعة النقدية المعاش الأساسي:

تعتبر قيمة المنفعة النقدية للمعاش الأساسي التي يحصل عليها المستحقون للمساعدات الاجتماعية هي المصدر الوحيد الذي يعتمد من خلالها على توفير المتطلبات الحياتية اليومية الضرورية، وإشباع احتياجاته التي يحتاجها للعيش بمستوى لائق في المجتمع، وأن استحقاق المعاش يقوم أساسًا على حاجة طالب المعاش للمساعدة، وانه ليس لديه دخل أو إيراد يعادل قيمة المعاش الأساسي، كما لا يجوز الجمع بينه وبين أي مرتب أو أجر أو معاش آخر، ما لم يكن المعاش تكميليًا لنصيب في معاش آخر، ولذلك يرتبط تحديد قيمة المنفعة ارتباطا مباشرا بين ما يحصل عليه المستحق للمعاش الأساسي وبين ما يحتاجه من الحاجات الضرورية من المأكل والمشرب والملبس، وكذلك ما يحتاجه من خدمات المواصلات والاتصالات وغيرها، ولذلك فإن كل تلك الحاجات والخدمات يجب أن تغطيها قيمة المنفعة النقدية للمعاش الأساسي.

هذا بلا شك مقرر وفق السياسة الاجتماعية العامة في المجتمع الليبي التي أقرت العمل بنظام المعاش الأساسي باعتباره وسيلة من وسائل تحقيق الرفاهية وتوفير الحماية والرعاية الاجتماعية لأفراد المجتمع من خلال ضمان الحصول على الحد الأدنى من الدخل شهرياً، كما تتم دراسة مدى ملاءمة قيمة المنفعة النقدية للمعاش الأساسي لإشباع الاحتياجات الضرورية لصاحب المعاش ومن يعولهم أو المستحقين عنه للمعاش،

ومدى الحاجة لتعديل قيمة المعاش بما يواكب التطورات المجتمعية الحياتية والمعيشية في المجتمع، ولذلك يلاحظ الاستمرار في زيادة قيمة المعاش الأساسي خلال فترات زمنية، وقد أظهرت البيانات الفعلية التدرج في عمليات رفع المعاش الأساسي، كما هو موضح بالجداول رقم (6).

جدول رقم (6) القوانين والقرارات الصادرة لتحديد ورفع قيمة المنفعة النقدية للمعاش الأساسي

ر.ت	قوانين وقرارات التعديل	قيمة المنفعة النقدية للمعاش الأساسي	بداية الصرف
(1)	قانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لعام 1973 م، الصادر بتاريخ 14 رمضان 1393هـ الموافق 10 أكتوبر 1973م	(30) دينار شهرياً، لكافة فئات الاستحقاق للمعاش الأساسي	1 مارس 1974م
(2)	قرار السلطة التنفيذية الصادر بتاريخ 24 رمضان 1398هـ الموافق 27 أغسطس 1978م	(40) دينار شهرياً، لكافة فئات الاستحقاق للمعاش الأساسي	1 يناير 1978م
(3)	قرار السلطة التنفيذية رقم (578) بتاريخ 29 ذي الحجة 1402هـ الموافق 16 أكتوبر 1982م	(50) دينار شهرياً، لكافة فئات الاستحقاق للمعاش الأساسي	1 يناير 1983م
(4)	قانون المعاش الأساسي رقم (16) لعام 1985م	(60) ديناراً للشخص الواحد (70) ديناراً لأسرة من شخصين (80) ديناراً لأسرة من ثلاثة أشخاص	1 يونيو 1984م
(5)	كتاب السلطة التنفيذية ذات الرقم (6998) الصادر بتاريخ 18 نوفمبر 2001م	(90) ديناراً للشخص الواحد (105) ديناراً لأسرة من شخصين (120) ديناراً لأسرة من ثلاثة أشخاص فأكثر	1 نوفمبر 2001م
(6)	قرار السلطة التنفيذية رقم (277) لعام 2006م الصادر بتاريخ 7ذي القعدة 1427هـ الموافق 29 يناير 2006م	(130) ديناراً للشخص الواحد (180) ديناراً لأسرة من شخصين (220) ديناراً لأسرة مكونة من ثلاثة أشخاص فأكثر	1 ديسمبر 2006م
(7)	قرار السلطة التنفيذية رقم (27) لعام 2011م الصادر بتاريخ 24 ربيع الأول 1432هـ الموافق 26 فبراير 2011م	(225) ديناراً للشخص الواحد (260) دينار لأسرة مكونة من شخصين (300) دينار لأسرة مكونة من ثلاثة أشخاص	1 مارس 2011م
(8)	قانون رقم (12) لعام2013م بتعديل قانون المعاش الأساسي رقم (16) لعام 1985م	(450) دينار شهرياً، لكافة فئات الاستحقاق للمعاش الأساسي	1 ابريل 2013م

المصدر: الجدول من إعداد وتصميم الباحث.

الخلاصة:

إن تطور نظام المعاش الأساسي يرتبط في المقام الأول بتطوير النصوص القانونية واللوائح التنفيذية والقرارات وتعليمات العمل، وهذا يتوقف على مواكبتها لما يشهده المجتمع الليبي من تحولات وتطورات لمختلف نواحي الحياة، وعلى اعتبار أن المعاش الأساسي منفعة نقدية يكفلها المجتمع ويمنحها لفئات المحتاجين من الذين انقطعت بهم سبل العيش، وذلك بهدف تأمينهم وحمايتهم من الفقر والعوز والحاجة، ومساعدتهم على إشباع احتياجاتهم الضرورية بضمان الحصول على الحد الأدنى من الدخل دون المساهمة بأية اشتراكات من قبل المنتفعين. ومن ناحية أخرى يتطلب ذلك أن يستتبعه تطوير للهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي الجهة المسئولة مباشرة على تطبيقات نظام المعاش الأساسي، وتوفير ما تحتاجه من دعم مؤسسات الدولة في مجابهة التحديات وتذليل الصعوبات التي تعيق سير العمل، وذلك بما يحقق أفضل النتائج المرجوة من عمليات التطوير.

النتائج والتوصيات:

أولاً: النتائج:

1- أن نظام المعاش الأساسي أخذ أسلوب التطور التدريجي بداية من العمل الخيري الأهلي تلى ذلك تأسس الجمعيات الخيرية الأهلية، إلى أن أقر المعاش الأساسي ضمن قانون الضمان الاجتماعي الشامل رقم (13) لعام 1980م، صدر بعدها قانون المعاش الأساسي رقم (16) لعام 1985م، كنظام للمساعدات الاجتماعية العامة .

2- تظهر الإحصائيات مدى تزيد أعداد المنتفعين بالمساعدات التي يقدمها نظام المعاش الأساسي للمستحقين لها من المسنين والعجزة والأرامل والأيتام ممن ضاقت بهم سُبل العيش وعدم حصولهم على الحد الأدنى من الدخل.

3- اعتمد نظام المعاش الأساسي في نشأته على قاعدة قانونية وإدارية وتنظيمية متينة تمثلت في الأساس الرسمي والقانوني والتنظيمي والفني والإداري الذي كانت تعمل من خلاله الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية.

4- أن أهم التطورات التي شهدها نظام المعاش الأساسي كانت استجابة للتغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية وفرضتها التحولات التي شهدتها المتطلبات الحياتية والمستويات المعيشية في المجتمع الليبي.

6- يوفر نظام المعاش الأساسي الحد الأدنى من الدخل الشهري للأفراد والأسر المحتاجة في المجتمع، بما يمكنهم من إشباع احتياجاتهم الحياتية والمعيشية، ويساعدهم على العيش بمستوى لائق ويحفظ كرامتهم.

5- اعتماد نظام المعاش الأساسي على دعم الخزانة العامة للدولة إضافة إلى مصادر التمويل الخاصة بالنظام وتمثل الإيرادات المالية الدورية من الاستقطاعات الشهرية.

6- نقلت تبعية المعاش الأساسي من صندوق الضمان الاجتماعي إلى الهيئة العامة لصندوق التضامن الاجتماعي بعد إنشائها بموجب القانون رقم (20) لعام 2000 م.

ثانياً: التوصيات:

1- إن التحولات التي تشهدها ليبيا في المرحلة الراهنة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، والجهود المبذولة في عمليات الإصلاح الإداري والمالي والمحاولات المستمرة كلها تهدف أساساً إلى تحقيق الرقي والتقدم الذي ينشده المجتمع الليبي، وهذا يتطلب العمل على مواكبة تلك التحولات والاستفادة منها في تطوير نظام المعاش الأساسي باعتباره من أهم وسائل السياسة الاجتماعية.

2- إن نظام المعاش الأساسي كان ولازال النظام الاجتماعي الذي يستهدف توفير الحماية الاجتماعية من خلال تقديم المساعدات الاجتماعية لتأمين العيش الكريم لفئات وشرائح المجتمع من المسنين والعجزة والأرامل والأيتام ومن ضاقت بهم سُبل العيش، الغير مشمولين بأي نظام من أنظمة الضمان الاجتماعي مما يستلزم معه إيجاد سُبل تشريعية توفر لنظام المعاش الأساسي دعماً مادياً ومعنوياً.

3- إن نشأة وظهور نظام المعاش الأساسي مرت بتحولات ونقلات نوعية أحدثت تطورات تتطلب إجراء تعديلات وإصلاحات في الأسس القانونية والأساليب الإدارية والفنية والتقنية لتسيير العمل بالمؤسسات التي تتولى تنفيذ المعاش الأساسي على نحواً أفضل، باعتباره من الوسائل المستخدمة في معالجة الظواهر السلبية والمشكلات الاجتماعية التي تواجه المجتمع.

4- تؤكد الدراسة أن عملية التحليل التاريخي لمراحل تطور نظام المعاش الأساسي في المجتمع الليبي وجود مجموعة من العوامل والظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية التي مهدت إلى وصول النظام إلى الصورة التي عليها اليوم. ويجب بيان تلك العوامل والأسباب التي كانت وراء هذا التحول والأثر الكبير الذي تركته الجهود الوطنية منذ حصول البلاد على استقلالها، وإظهار التغيرات والتطورات الاجتماعية والاقتصادية والتنموية التي شهدتها في تلك الفترات وانعكاس ذلك في مختلف نواحي الحياة.

5- إن التدرج المرحلي لتطور نظام المعاش الأساسي كجزء من نظام الضمان الاجتماعي الشامل، قد مر بعدة مراحل بداية من جهود الأهالي ونشاطاتهم وأعمالهم الخيرية التلقائية وتقديم يد العون والمساعدة للفقير المحتاج، وإنشاء جمعيات خيرية أهلية تعمل على جمع التبرعات والهبات والمساعدات بشكل مُنظم وتقديمها للمحتاجين، إلى أن أصبح نظام شمولي قانوني متكامل وهذا يؤكد ضرورة أن تتولى الدولة دعم وتمويل نظام المعاش الأساسي حتى يتمكن من أداء دوره الحيوي التنموي على الوجه المطلوب.

6- إجراء مراجعة شاملة لقانون المعاش الأساسي واللوائح والقرارات وتعليمات العمل المنفذة له من أجل التعرف على الثغرات القانونية والفنية من خلال التطبيقات العملية ووضع المعالجات الجذرية لها.

7- إن استشراف مستقبل نظام المعاش الأساسي يعتمد أساسا على تطويره ليواكب التغيرات والتطورات التي يشهدها المجتمع الليبي بما يحقق الأهداف والغايات المجتمعية والإنسانية النبيلة، ومبادئ التراحم والتكافل والتضامن الاجتماعي في المجتمع.

المراجع:

1- التير، مصطفى وآخرون (1990)، المسح الاجتماعي الشامل لحالات استحقاق المعاش الأساسي، صندوق الضمان الاجتماعي ، تقرير غير منشور.
2- الجهاز المركزي، الهيئة العامة للضمان الاجتماعي (1977)، الضمان الاجتماعي مظلة الأمان للشعب، منشورات إدارة العلاقات العامة بالجهاز المركزي، طرابلس، ليبيا.
3- حافظ، درية السيد (2010)، السياسة الاجتماعية ومتغيرات المجتمع المعاصر، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية.
4- الحوات، على (1987)، الرعاية الاجتماعية دراسات في المجتمع الليبي، منشورات جامعة طرابلس، طرابلس، ليبيا.
5- الدولي، مكتب العمل (1998)، تطور الضمان الاجتماعي نحو القرن الواحد والعشرين، صندوق الضمان الاجتماعي، طرابلس، ليبيا.
6- الشؤون الاجتماعية، وزارة (2009)، مسيرة العمل الاجتماعي، مركز المهاري للخدمات الإعلامية، طرابلس، ليبيا.
7- صندوق التضامن الاجتماعي، الهيأة العامة (2013)، التقرير السنوي عن إدارة المعاشات الأساسية، طرابلس، ليبيا.
8- الضمان الاجتماعي، الهيأة العامة (1977)، دليل المنجزات، المطبعة الحديثة، طرابلس، ليبيا.
9- الضمان الاجتماعي، صندوق (1985)، قانون المعاش الأساسي رقم 16 لعام 1985 وتعديلاته واللوائح والقرارات وتعليمات العمل الصادرة بمقتضاه، منشورات الشركة العامة للورق والطباعة طرابلس، ليبيا.
10-الضمان الاجتماعي، مجموعة التشريعات الجزء الأول(1978)، قانون الضمان الاجتماعي، منشورات إدارة الشئون الإدارية والعلاقات العامة، طرابلس، ليبيا.
11-الياس، يوسف (1996)، موقف الدول العربية من التصديق على اتفاقيات العمل الدولية، مكتب العمل العربي، مجلة العمل العربية، العدد 65 - 3/ 1996، القاهرة.