اسم المادة : قانون الضمان الاجتماعي

اسم التدريسي : م.م . وليد حسن حميد

عنوان المحاضرة :

مراحل تطور الضمان الاجتماعي

ان مراحل تطور الضمان الاجتماعي تبدأ بالادخار الفردي مروراً بجمعيات الإغاثة التعاونية وانتهاءً بالتأمين الاجتماعي .

أولاً : الادخار الفردي

ظهرت صناديق الادخار قبل منتصف القرن التاسع عشر في كثير من الدول الأوربية ، شجع تأسيسها حكومات تلك الدول وبتأييد من أصحاب رؤوس الأموال لإلقاء عبء الحماية من المخاطر الاجتماعية على العمال بدلاً من أصحاب العمل . ويعني الادخار الفردي بالنسبة للعامل نظراً لقلة أجره وازدياد نفقات عائلته ذات العدد الكبير عادةً ، التقتير في مواد الاستهلاك اليومي وتخصيص المبلغ المقتر لمخاطر مستقبلة ، وبالرغم من تشجيعات المشرع فإنه يعجز الادخار الفردي ــ كونه نادراً مايصل العامل الى توفير مبلغ من أجره ــ عن ان يشكل ضمانا عاماً وأكيداً لكافة المخاطر التي تصيب العمال .

هذا وان من يحتاجون لهذا الضمان هم من لايملكون احتياطيات من النقود وعليه وجب إيجاد وسيلة أخرى تقرر توزيع عبء أكثر من غيره . وعلاوة على ذلك فان النقود المدخرة (في حالة افتراضنا إمكانية العمال على التوفير)غالباً ماتفقد من قيمتها بسبب تضخم نقدي ينتج عنه انخفاض في قيمتها الشرائية وارتفاع أسعار الموارد استهلاكه ، فالادخار إذن وسيلة فردية وثانوية لا تفي بالغرض ولا تقدر على تامين العامل كلياً ضد المخاطر .

ثانياً : جمعيات الإغاثة التعاونية

التعاونيات هي اجتماع عدد من الأشخاص يتعرضون الى مخاطر متشابهة ويتفقون على دفع اشتراكات من النقود يخصص صندوقها لتعويض الأضرار التي تحل بهم .انه اتفاق فالانتماء الى الصندوق طوعيا وإداريا وليس إلزامياً إلا انه أسلوب جماعي تضامني

في مجابهة المخاطر كالتأمين الاجتماعي لتوزيعه عبء التعويض على أعضاء التعاونية عبر اشتراكاتهم في الصندوق . وتختلف جمعية الإغاثة التوعية عن التأمين الاجتماعي في أنها لاتتوخى الربح ٍ

ولقد انتشرت التعاونيات في انجلترا انتشاراً كبيراً ، وهي التي تولت ــ نظراً لأهميتها ــ إدارة التأمينات الاجتماعية ضد المرض بعد ان قرر المشرع الانجليزي في سنة ١٩١١ اعتبارها إلزامية حمايةً لأصحاب الأجور ، إما في فرنسا فقد اختلفت وضعها في البداية عن صاحبتها في انجلترا ، إذ لم تكن تلقى تلك الرعاية التشريعية ومارست أعمالها سرياً لمنع القانون كل تجمع مهني بين العمال . هذا وقد اخضع القانون الجنائي الفرنسي في المادة (٢٩١) منه تأسيس جمعية الإغاثة التطوعية الى إجازة إدارية مسبقة وتم الاعتراف فيها لأول مرة في عام ١٨٣٥ ، إلا ان توسع نشاطاتها وتطور دورها في دفع الحركة العمالية الفرنسية أدى الى فرض رقابة إدارية مشددة عليها بعد صدور قانون ١٥ تموز ١٨٥٠ ومرسوم ٢٦ آذار ١٨٥٢ .

ولم تتمتع جمعيات الإغاثة التعاونية بممارسة أعمالها بشيء من الحرية إلا في نهاية القرن التاسع عشر ، إذ صدر قانون ١ نيسان ١٨٩٨ ، وكان دور التعاونيات المهنية كبيراً حيث ارتبطت بوجودها نضالات العمال وقامت خلال مدة طويلة مقام النقابات يوم لم يكن لها وجود شرعي وطورت من الشعور بالتضامن عند العمال ومارست تثقيفهم في الوقاية من حوادث العمل وأمراض المهنة غير ان مجهوداتها لم تكن كافية لجعل العمال في مأمن من المخاطر الاجتماعية لقلة اشتراكاتهم (بسبب قلة أجورهم) صحبه بالطبع شحة في الإعانات المدفوعة . الأمر الذي اضطر هذه التعاونيات الى طلب مساعدات من السلطات العامة : كالإعفاءات الكمركية وطلب التجهيزات والتخفيف من الضرائب على معاملاتها . وظهر عجز جمعيات الإغاثة التعاونية في تأمين العمال على وجه الخصوص في حالات المرض طويل الأمد والشيخوخة ودفع العلاوات العائلية ومرتبات التقاعد للأطفال بعد موت معيلهم .

وبتطور التكنيك وانتشار المعامل الضخمة وتضخم أعداد العمال ارتفعت المخاطر الاجتماعية خطورة وزادت حدة وتوالت الأزمات الاقتصادية وتضاعفت شدتها رامية

عرض الشارع بآلاف العمال الى البطالة . ولم يعد في ظروف كهذه المجهود الفردي العمالي كالادخار العائلي أو التعاون بين الفئات كافياً لمداواة جروح عميقة كجوع البطون وانفتاح الأفواه وفتك الأمراض وعجز عن العمل فوجب إذن إلقاء جزء هام من عبا هذه المخاطر لا على العامل وحده وإنما على مشتر قوه عمله فابتدأ التأمين الالزامى في الظهور الى جانب التعاونيات العمالية إذ ليس هناك ما يمنع بقاء هذه الأخيرة للحصول على تغطية للمخاطر الاجتماعية أكثر شمولا بل ولاتزال باقية اليوم حتى بعد تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعي . المساعدة والعون : عندما تبين بتعقيد الحياة الاقتصادية والاجتماعية وازدياد مشاكلها ان التعاون بين أفراد العائلة الواحدة ودعوة الغير الى الإحسان والشفقة والرحمة بالفقراء والمعوزين قبل ظهور الأديان وبعدها لم يؤدي الى اجتثاث الحاجة وتجنب الغوائل طالما يبقى سببها قائما، بدأت جهول الدول الى تشجيع المبادرات الخاصة ، فطفقت واضعة أسس وقواعد التأمين الخاص على المخاطر ومنظمة إعطاء المعونات كلما قصرت جهود العمال عنها في تعاونياتهم منشأة مرافق عامة اجتماعية تقدم المساعدة والعون لمن هم في حاجة إليهما ، فظهرت في فرنسا بداية من نهاية القرن الماضى تشريعات تنظم المساعدات جمعت في تقنين عام في سنة ١٩٥٣ يقضي بتقديم المعونة الاجتماعية للمقعدين والحوامل والعوائل ان كان معيلها دعي لأداء الخدمة العسكرية وللطاعنين في السن وتقديم العلاج المجاني للفقراء المرضى . غير ان المعونة الاجتماعية ليست بضمان اجتماعي فتقديمها هو من باب عمل المعروف او الهبة او المنحة في حين يشكل الضمان الاجتماعي حقاً مكتسباً يحق للعامل الانتفاع منه والتمسك به . والمعونة الاجتماعية من الناحية الأخرى أساسها الحاجة من مخاوف المستقبل المجهولة .

وعلى أية حال فأن التضامن الاجتماعي هو الأساس الذي يرتكز عليه كل من نظام المعونة الاجتماعية وأنظمة الضمان الاجتماعي ، ويختفي الأول أو تقل نشاطاته بشمول الثاني كل الفئات التي لا يأتي مصدر عيشها ووجودها من شراء قوة عمل الخير ، إذ يصبح صعباً عليها التقبل بسهولة صدقات المعونة الاجتماعية .

ثالثاً : التأمين الاجتماعي

قبل صدور التشريعات المتعلقة بحماية فئات من العمال جزئياً وتغطيتها لمخاطر محدودة غير شاملة ، قامت بمهمة التأمين عليها بداية شركات التأمين الخاصة ، وهي شركات تجارية تتوخى الربح في معاملاتها . ولم يكن صاحب العمل ملزماً قانوناً بتأمين العمال ضد البطالة وسوق العمل مفتوحة حرة ينتقي منها المهرة من العمال ولا ضد المرض أو الشيخوخة أو العجز لنفس الأسباب . إلا ان بعضهم كان يلجأ الى تأمينهم ضد إصابات العمل الصادرة عن المحاكم في حالة استطاعة العامل (أو الورثة بعد الوفاة) إقامة الدليل على خطأ صاحب العمل وعلى وجود الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر على ضوء قواعد المسؤولية في القانون المدني .

وأدى اشتراط الإثبات هذا من الناحية العملية الى رفض التعويض من قبل المحاكم الى ٧٥% من إصابات العمل وأمراض المهنة لذا فقد كانت الأغلبية من أصحاب الأعمال لاتقدم على إجراء التأمين لارتفاع ثمنه لدى شركات التأمين واستفادة من موقف المحاكم المدنية في اشتراطها على العامل إثبات خطأ صاحب العمل ، لقد ابتدأت تشريعات التأمين الإلزامي بالظهور ، حيث نجد الطبقات البروليتاريا الأكثر تقدماً ، وحيث تحدث أزمات اقتصادية حادة وهزات اجتماعية عنيفة لتقدم بعدها الطبقات الحاكمة تراجعاً او تملقاً للطبقات العاملة على سن هذه التشريعات . فكان من نتائج الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت ألمانيا في سنة ١٨٧٦ وما صاحبها من اضطرابات في الأسواق المالية وغلق للمصانع وازدياد في البطالة وزخم في انتعاش الحركة النقابية ان اضطر بسمارك الى إصدار قوانين في سنوات ١٨٨٣ (تأمين المرض) ١٨٨٤ (تأمين إصابات العمل) ١٨٨٩ (تأمين العجز والشيخوخة تلتها تشريعات أخرى معدلة ومكملة لما سبق وفي ذات الوقت موسعة لقاعدة شمولها أخرها في تأمين البطالة . وكان مصدر تمويل الصناديق المؤسسة لهذا الغرض هو الضريبة .

وفي فرنسا بعد صدور تشريعات في الحماية لم تأخذ في التأمين الإلزامي الاجتماعي حتى صدر قانون ١٩٣٨ المعدل بقانون ١٩٤١ (تقاعد العمال المسنين) . وحتى ظهور الضمان الاجتماعي بعد الحرب العالمية الثانية لم يعر المشرع الفرنسي اهتمامه

لتأمين العمال ضد مخاطر البطالة (إذ اكتفى بالمعونة الاجتماعية سالفة الذكر أساسها كما قلنا الشفقة بالعمال) ولا الى تعويض الأعباء العائلية .

أما في انكلترا فقد حالت الطبيعة الانكليزية بالمحافظة ولفترة طويلة دون تدخل الدولة لحماية أصحاب الأجور من النتائج الوخيمة لتطور الصناعة الكبيرة خلال القرن التاسع عشر والإقدام على تشريع التأمين الإلزامي إلا اعتباراً من سنة ١٩١١ . واقتصرت الحماية بموجب هذا القانون على المرض والعجز والبطالة دون ان يعترض الى حماية العمال من إصابات العمل والشيخوخة ، وكانت العلاوات ضئيلة والنصوص متشددة في الشروط الواجب توافرها لمن يطالب بها .

ان السمة الغالبة على كل هذه التشريعات قبل ظهور أنظمة الضمان الاجتماعي هو معالجتها لهذه المخاطر (حتى لو افترضنا ان تغطيتها شاملة) كلا على حده ولم تعتبرها وحدة متماسكة مكملة بعضها البعض من ناحية وعدم إتباعها لسياسة عامة في الحماية كتحديدها لسياسة الأجور والصحة العامة والتشغيل أو سياسة إعادة توزيع الدخل أو سياسة مالية أو نقدية .