مجـــلـــة الحـــــق للعلوم الشرعية والقانونية
Al-haq Journal for Sharia and Legal Sciences
تصدر عن كلية القانون – جامعة بني وليد – ليبيا
Website: https://www.al-haqjournal.ly/index.php/alhaq/index
المجلد الثالث عشر ــ العدد الأول 2026 ــ الصفحات (458-472)
ISSN 3005 - 3919 معامل التأثير العربي 1.72 لسنة 2025 2.113 (ISI) لسنة 2025

Financial resources of the social security system in light of Law No. (13) of 1980

Saleh AlMabrouk Laour *
Judge, at the South Tripoli Primary Court, Tripoli, Libya.
mms405288@gmail.com

الموارد المالية للنظام الضماني في ضوء القانون رقم (13) لسنة 1980م

صالح المبروك لعور*
قاضي ، بمحكمة جنوب طرابلس الابتدائية، طرابلس، ليبيا.

Received: 06-02-2026	Accepted: 20-03-2026	Published: 28-03-2026
Copyright: © 2026 by the authors. This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

الملخص:
يتناول هذا البحث دراسة النظام القانوني لتمويل الضمان الاجتماعي في التشريع الليبي، مع التركيز على مصادر التمويل الاشتراكية وغير الاشتراكية، ومدى كفايتها لتحقيق الاستقرار المالي لمنظومة الضمان الاجتماعي. ويهدف البحث إلى بيان الطبيعة القانونية للاشتراكات الضمانية بوصفها التزاماً قانونياً مستقلاً، وتحليل دور الدولة في تمويل النظام من خلال المساهمات المالية والإعفاءات الضريبية وتغطية العجز المالي، فضلاً عن دراسة العوائد الاستثمارية والإيرادات الأخرى كمصادر داعمة للتمويل.
وقد اعتمد البحث على المنهج التحليلي من خلال دراسة النصوص التشريعية المنظمة للضمان الاجتماعي، ولاسيما قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980، إلى جانب المنهج المقارن من خلال الاستعانة ببعض التشريعات العربية والدراسات الفقهية الحديثة، بهدف الوقوف على أوجه القصور التشريعي وإبراز سبل تطوير منظومة التمويل الضماني.
وتوصل البحث إلى أن تعدد مصادر تمويل الضمان الاجتماعي يشكل ضمانة أساسية لاستمرارية النظام، إلا أن فعالية هذا التمويل تواجه عدة تحديات عملية، من أبرزها تعثر تحصيل الاشتراكات، وضعف الرقابة على بعض الفئات المهنية، والتقلبات الاقتصادية التي تؤثر في الموارد الاستثمارية. كما أكد البحث أهمية تعزيز الدور الرقابي للدولة وتطوير آليات الاستثمار الضماني بما يحقق الاستدامة المالية للنظام.
ويخلص البحث إلى ضرورة تبني سياسات تشريعية وإدارية متكاملة تهدف إلى تنويع مصادر التمويل، وتعزيز كفاءة تحصيل الاشتراكات، وتحقيق التوازن بين الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لنظام الضمان الاجتماعي.

الكلمات الدالة: الضمان الاجتماعي، التمويل الضماني، الاشتراكات الضمانية، الاستثمار الضماني، التشريع الليبي.

Abstract:
This research examines the legal framework for social security financing in Libyan legislation, focusing on socialist and non-socialist funding sources and their adequacy in achieving the financial stability of the social security system. The research aims to clarify the legal nature of social security contributions as an independent legal obligation and to analyze the state's role in financing the system through financial contributions, tax exemptions, and deficit coverage. It also examines investment returns and other revenues as supporting sources of funding.
The research employs an analytical approach by studying the legislative texts regulating social security, particularly Libyan Social Security Law No. (13) of 1980. It also utilizes a comparative approach by drawing on relevant Arab legislation and modern jurisprudential studies to identify legislative shortcomings and highlight ways to develop the social security financing system.
The research concludes that the diversification of social security financing sources constitutes a fundamental guarantee for the system's sustainability. However, the effectiveness of this financing faces several practical challenges, most notably difficulties in collecting contributions, weak oversight of certain professional groups, and economic fluctuations that affect investment resources. The research also emphasized the importance of strengthening the state's oversight role and developing social security investment mechanisms to ensure the system's financial sustainability.
The research concludes that it is necessary to adopt integrated legislative and administrative policies aimed at diversifying funding sources, enhancing the efficiency of contribution collection, and achieving a balance between the social and economic dimensions of the social security system.

Keywords: Social security, social security financing, social security contributions, social security investment, Libyan legislation.

المُقَدِّمَة:

يُعدّ صندوق الضمان الاجتماعي أحد أهم المؤسسات العامة ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الليبية، إذ لا يستهدف تحقيق الربح، وإنما ينهض بوظيفة إنسانية جوهرية تتمثل في تحقيق الأمن الاجتماعي وتوفير الحماية الاقتصادية لفئات واسعة من أفراد المجتمع. ويقوم نظام الضمان الاجتماعي على فكرة التضامن الاجتماعي، بما يضمن الحدّ من المخاطر التي قد يتعرض لها الفرد خلال مراحل حياته المختلفة، كحالات الشيخوخة، والعجز، والمرض، وإصابات العمل، وفقدان العائل، والترمل، واليتم، بما يكفل للمضمون مستوى معيشياً لائقاً واستقراراً اجتماعياً مقبولاً.(أمنينة، د.ت، ص. 16)

وقد شهد التشريع الليبي تطوراً ملحوظاً في تنظيم الضمان الاجتماعي بصدور القانون رقم (13) لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي، الذي جاء ليحل محل قانون سنة 1972م، متجاوزاً إياه من حيث الشمول والاتساع، إذ لم يعد نطاق الحماية الضمانية مقصوراً على فئة العمال فقط، بل امتد ليشمل جميع المواطنين والمقيمين، سواء كانوا يعملون لدى الغير، أو لحساب أنفسهم، أو ممن لا تربطهم علاقة عمل تقليدية، في تجسيد واضح لمفهوم الحماية الاجتماعية الشاملة.(الفيتوري، 2015، ص. 45)

وقد نصّ المشرّع في المادة (6) من القانون رقم (13) لسنة 1980م على إنشاء صندوق للضمان الاجتماعي، يتبع الجهة الإدارية المختصة، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، بما يمكنه من إدارة موارده المالية والإشراف على الخدمات الضمانية المختلفة. وتتحقق الحماية الاجتماعية من خلال إلزام جهات

العمل بتسجيل العاملين لديها في نظام الضمان الاجتماعي، ومنحهم أرقاماً وبطاقات ضمانية، مقابل تحصيل اشتراكات مالية تُستقطع دورياً من الأجور أو تُسدد بوسائل قانونية أخرى، على أن تُصرف المعاشات والمنافع الضمانية عند تحقق شروط الاستحقاق القانونية كبلوغ السن، أو العجز، أو الوفاة.(أبو الوفا، 2014، ص. 31)

ويُعدّ التمويل الركيزة الأساسية التي يقوم عليها نظام الضمان الاجتماعي، إذ لا يمكن لهذا النظام أن يؤدي وظائفه أو يحقق أهدافه دون توافر موارد مالية كافية ومستقرة. فالتمويل في مفهومه العام هو عملية توفير الموارد المالية اللازمة، في الوقت المناسب وبالقدر الكافي، لتغطية النفقات الإدارية والضمانية، مع ضرورة تحقيق التوازن بين الإيرادات والمصروفات، وتكوين احتياطات مالية تضمن استدامة النظام في مواجهة الأزمات الاقتصادية والديموغرافية المتغيرة. (عبيدات، 1998، ص. 148)

أهمية البحث

تنبع أهمية هذا البحث من الأهمية المتزايدة التي اكتسبها موضوع تمويل نظم الضمان الاجتماعي في الدراسات القانونية والاقتصادية المعاصرة، لاسيما في ظل ما يشهده العالم من أزمات اقتصادية متلاحقة، وتراجع في الموارد العامة، وارتفاع في أعداد المستفيدين من نظم الحماية الاجتماعية. ويواجه نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا تحديات حقيقية تتعلق بضعف كفاية الموارد المالية، وتعثر تحصيل الاشتراكات، وازدياد الأعباء المالية الملقاة على عاتق الصندوق، الأمر الذي يستوجب دراسة قانونية تحليلية معمقة لمصادر التمويل وآلياتها، وبيان مدى قدرتها على تغطية النفقات الضمانية وتحقيق الاستدامة المالية(السنهوري، 2004، ص. 736)

إشكالية البحث

- تتمحور إشكالية البحث حول التساؤلات الآتية:
- ما هي مصادر تمويل الضمان الاجتماعي وفقاً للقانون الليبي؟
- كيف يتم تمويل صندوق الضمان الاجتماعي؟
- ما مدى كفاية مصادر التمويل الحالية في تغطية نفقات الصندوق؟
- ما أسباب تعثر تحصيل الاشتراكات الضمانية؟
- ما العوامل الاقتصادية والقانونية التي تؤثر في موارد تمويل الضمان الاجتماعي؟

أهداف البحث

- يهدف هذا البحث إلى:

1. بيان الإطار القانوني لمصادر تمويل الضمان الاجتماعي في ليبيا.
2. تحليل مصادر التمويل القائمة، سواء القائمة على الاشتراكات أو غير القائمة عليها.
3. الوقوف على أبرز الإشكاليات العملية التي تواجه تمويل صندوق الضمان الاجتماعي.
4. اقتراح حلول وتوصيات قانونية من شأنها تعزيز كفاءة واستدامة التمويل الضماني.

خطة البحث

لدراسة هذا الموضوع، ووفقاً لأحكام القانون رقم (13) لسنة 1980م وتعديلاته، تم تقسيم البحث إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: مصادر تمويل الضمان الاجتماعي عن طريق الاشتراكات المدفوعة

المطلب الأول: مصادر الاشتراكات وطريقة تحصيلها

المطلب الثاني: إلزامية الاشتراك وتعثر تحصيله

المبحث الثاني: مصادر تمويل الضمان الاجتماعي بدون اشتراكات

المطلب الأول: المبالغ المخصصة من الخزانة العامة

المطلب الثاني: الأرباح والفوائد

المطلب الثالث: إيرادات أخرى

المبحث الأول: مصادر تمويل الضمان الاجتماعي عن طريق الاشتراكات المدفوعة

يُعد التمويل عن طريق الاشتراكات الضمانية الركيزة الأساسية التي يقوم عليها نظام الضمان الاجتماعي في التشريعات الحديثة، إذ يرتكز هذا النظام على مساهمة المضمونين في تمويل المنافع الضمانية قبل الانتفاع بها، وهو ما يعكس التطبيق العملي لمبدأ التضامن الاجتماعي الذي يشكل الأساس الفلسفي والقانوني لنظم الحماية الاجتماعية المعاصرة. ويقوم هذا المبدأ على توزيع المخاطر الاجتماعية بين أفراد المجتمع، بحيث يتحمل كل فرد نصيباً من عبء التمويل بما يتناسب مع قدرته الاقتصادية، مقابل تمتعه بالحماية الاجتماعية عند تحقق أحد الأخطار التي يستهدف النظام تغطيتها، مثل الشيخوخة أو العجز أو المرض أو إصابات العمل أو فقدان مصدر الدخل. (الزغبي، 2012، ص. 89)

ويُلاحظ أن فكرة الاشتراكات الضمانية تختلف في طبيعتها القانونية عن فكرة الأقساط التأمينية في التأمين التجاري، إذ لا تقوم على أساس المعادلة الحسابية الدقيقة بين الاشتراك والمنفعة، وإنما تقوم على أساس التكافل الاجتماعي، الذي يسمح بإعادة توزيع الموارد بين الفئات الاجتماعية المختلفة. فاشتراكات الفئات ذات الدخول المرتفعة تسهم في تمويل المنافع المقدمة للفئات الأقل دخلاً أو الأكثر تعرضاً للمخاطر الاجتماعية، الأمر الذي يحقق نوعاً من العدالة الاجتماعية ويعزز الاستقرار الاقتصادي داخل المجتمع. (الزغبي، 2012، ص. 91)

ويُعد التمويل القائم على الاشتراكات أكثر استقراراً واستدامة مقارنة بغيره من مصادر التمويل الأخرى، مثل التمويل القائم على الموارد العامة أو الضرائب، وذلك بسبب طبيعته الدورية المنتظمة، وارتباطه المباشر بمستوى النشاط الاقتصادي ومعدلات التشغيل. فكلما ارتفعت معدلات التشغيل وزادت الأجور، ارتفعت حصيلة الاشتراكات الضمانية، مما يؤدي إلى تعزيز القدرة المالية لصناديق الضمان الاجتماعي على الوفاء بالتزاماتها تجاه المضمونين.(السنهوري، ٢٠٠٤،ص٧٣٦)

وقد أكدت معظم التشريعات المقارنة على مركزية الاشتراكات الضمانية كمصدر رئيسي لتمويل نظم الحماية الاجتماعية، حيث تقوم هذه التشريعات بتوزيع عبء الاشتراك بين أطراف العلاقة الإنتاجية، وهم العامل وصاحب العمل، مع مساهمة الدولة في بعض الحالات، خاصة فيما يتعلق بتمويل بعض الفئات الاجتماعية أو تغطية العجز المالي الذي قد تواجهه صناديق الضمان الاجتماعي. ويهدف هذا التوزيع إلى تحقيق التوازن بين الاعتبارات الاجتماعية التي تستهدف حماية العامل، والاعتبارات الاقتصادية التي تراعي قدرة أصحاب العمل على تحمل الأعباء المالية للنظام الضماني.(الزغبي، ٢٠١٢،ص٨٩)

وفي إطار التشريع الليبي، تبنّى القانون رقم (13) لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي هذا الاتجاه، حيث جعل الاشتراكات الضمانية المصدر الأساسي لتمويل الصندوق، مع تنظيم دقيق للفئات الخاضعة للاشتراك،

وآليات تحصيل الاشتراكات، والضوابط القانونية التي تضمن انتظام تدفق الموارد المالية للنظام الضماني. ويعكس هذا التنظيم التشريعي إدراك المشرّع الليبي لأهمية تحقيق التوازن المالي للنظام الضماني، وضمان استمراريته في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة.(الفيتوري، ٢٠١٥،ص٤٥)

كما يهدف نظام الاشتراكات إلى تحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والمصروفات الضمانية من خلال الاعتماد على الدراسات الاكتوارية التي تُعد الأساس الفني لتحديد نسب الاشتراكات، بما يضمن كفاية الموارد المالية لتغطية المنافع الضمانية الحالية والمستقبلية، مع تكوين احتياطات مالية لمواجهة الأزمات الاقتصادية والتغيرات الديموغرافية التي قد تؤثر في استقرار النظام الضماني على المدى الطويل.(حسين، ٢٠١٧،ص١١٢)

ومن ثمّ، يمكن القول إن التمويل القائم على الاشتراكات لا يمثل مجرد وسيلة لتوفير الموارد المالية، بل يُعد آلية قانونية واقتصادية لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتعزيز الاستقرار الاقتصادي، وضمان استمرارية نظم الحماية الاجتماعية، وهو ما يفسر اعتماد غالبية التشريعات الحديثة عليه كمصدر رئيسي لتمويل نظم الضمان الاجتماعي.

المطلب الأول: مصادر الاشتراكات وطريقة تحصيلها

حرص المشرّع الليبي عند تنظيمه لنظام الضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم (13) لسنة 1980م على وضع إطار قانوني واضح لمصادر الاشتراكات الضمانية والفئات الخاضعة لها، باعتبار أن الاشتراكات تمثل المصدر الرئيسي لتمويل المنافع الضمانية. وقد نصت المادة (31) من القانون المذكور على تحديد الفئات التي تتمتع بالمنافع الضمانية، حيث شملت المشتركين في النظام، والشركاء في المنشآت الإنتاجية، والموظفين العموميين، والعاملين لحساب أنفسهم، إضافة إلى المستحقين من أفراد أسر هذه الفئات، وهو ما يعكس الاتجاه التشريعي نحو توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل مختلف الفئات المنتجة داخل المجتمع.(قانون الضمان الاجتماعي، ١٩٨٠،الماده٣١).

ويُلاحظ أن هذا التنظيم يعكس تطورًا ملحوظًا في السياسة التشريعية الليبية، حيث لم يعد نطاق الحماية الضمانية مقتصرًا على العمال المرتبطين بعلاقات عمل تقليدية، بل امتد ليشمل العاملين لحساب أنفسهم والشركاء في المشروعات الإنتاجية، وهو ما يتوافق مع الاتجاهات الحديثة في التشريعات المقارنة التي تسعى إلى توسيع نطاق التغطية الضمانية لتشمل الفئات العاملة خارج إطار الاقتصاد المنظم. ويهدف هذا التوسع إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق الاقتصادية بين فئات المجتمع، فضلًا عن تعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي من خلال توفير مظلة حماية شاملة لكافة الفئات المنتجة.(الزغبى،٢٠١٢،ص٩١) .

وقد اعتمد المشرّع الليبي في تحديد نسب الاشتراكات الضمانية على منهج فني يقوم على الدراسات الاكتوارية، حيث ترك تحديد هذه النسب للائحة التنفيذية التي تُعد بناءً على دراسات متخصصة تراعي التوازن المالي للنظام الضماني. وقد نصت لائحة التسجيل والاشتراكات والتفتيش الصادرة في 24 نوفمبر 1980م على مجموعة من الضوابط التي يجب مراعاتها عند تحديد قيمة الاشتراكات، من أهمها تحقيق التوازن بين الموارد المالية للصندوق والمنافع الضمانية التي يلتزم بتقديمها، وضمان كفاية التمويل اللازم لتغطية الالتزامات الحالية والمستقبلية، فضلًا عن تحقيق العدالة في توزيع عبء الاشتراك بين الفئات الخاضعة للنظام.(لائحة التسجيل والاشتراكات والتفتيش، 1980) .

ويُعد الاعتماد على الدراسات الاكتوارية من أهم الضمانات الفنية لاستقرار نظم الضمان الاجتماعي، إذ تسمح هذه الدراسات بتقدير حجم الالتزامات المستقبلية للنظام، وتحليل تأثير المتغيرات الاقتصادية والديموغرافية، مثل معدلات البطالة ومتوسط الأعمار ومتوسط الأجور، الأمر الذي يسهم في تحديد نسب اشتراكات تحقق التوازن المالي وتضمن استمرارية النظام الضماني على المدى الطويل.(ابوالوفا، ٢٠١٤،ص٦٧) .

أما من حيث آليات تحصيل الاشتراكات الضمانية، فقد وضع التشريع الليبي مجموعة من الوسائل القانونية والإدارية التي تكفل انتظام تدفق الموارد المالية للصندوق. حيث تلتزم جهات العمل باستقطاع نسبة الاشتراك المقررة من أجور العاملين لديها، مع إضافة نسبة مساهمة صاحب العمل، ثم توريد هذه الاشتراكات إلى صندوق الضمان الاجتماعي خلال المواعيد القانونية المحددة. ويعكس هذا التنظيم الطبيعة الإلزامية للاشتراك في النظام الضماني، باعتباره من قواعد النظام العام الاجتماعي التي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، لما تمثله من ضمان لحماية حقوق العاملين واستقرار النظام الضماني.(عبيدات،١٩٩٨،ص١٥٦) .

كما ألزم التشريع العاملين لحساب أنفسهم بسداد الاشتراكات الضمانية مباشرة إلى صندوق الضمان الاجتماعي وفق النسب المحددة قانونًا، وهو ما يؤكد حرص المشرّع على تحقيق شمولية الحماية الاجتماعية وعدم استبعاد أي فئة عاملة من مظلة الضمان الاجتماعي. ويُسهم هذا التنظيم في تعزيز الموارد المالية للصندوق، خاصة في ظل التوسع المتزايد في الأنشطة الاقتصادية الحرة التي تشكل جزءًا مهمًا من الاقتصاد الوطني.(الفيتوري، ٢٠١٥،ص٧٣) .

ولضمان فاعلية نظام تحصيل الاشتراكات، منح المشرّع الجهات المختصة سلطة التفتيش والرقابة على جهات العمل للتحقق من التزامها بتسجيل العاملين لديها وسداد الاشتراكات المستحقة، كما أقر مجموعة من الجزاءات القانونية التي تُفرض في حالة الامتناع عن التسجيل أو التأخير في سداد الاشتراكات، وذلك بهدف حماية الموارد المالية للصندوق وضمان استمرارية أدائه لوظائفه الاجتماعية. ويُعد هذا النظام الرقابي أحد أهم الضمانات القانونية التي تكفل استقرار النظام الضماني وتمنع التهرب من الالتزامات المالية المقررة قانونًا.(العنزي، ٢٠١٨،ص٢١٤) .

ومن خلال ما تقدم، يتضح أن المشرّع الليبي اعتمد على تنظيم تشريعي متكامل لمصادر الاشتراكات وآليات تحصيلها، يجمع بين الأسس القانونية والتنظيمية والفنية، بما يحقق التوازن بين متطلبات الحماية الاجتماعية ومتطلبات الاستقرار المالي للنظام الضماني.

المطلب الثاني: إلزامية الاشتراك وتعثر تحصيله

أولاً : إلزامية الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي

يُعد الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي من الالتزامات القانونية ذات الطبيعة الآمرة، إذ لم يجعله المشرّع الليبي اختيارياً، وإنما أوجبه على جميع الفئات التي تنطبق عليها أحكام قانون الضمان الاجتماعي. وقد نصت المادة (9) من القانون رقم (13) لسنة 1980م على إلزامية تسجيل المضمونين وأداء الاشتراكات الضمانية المستحقة عنهم، كما خوّلت اللوائح التنفيذية تحديد الجهة الملزمة بالإدلاء بالبيانات اللازمة لتسجيل المشتركين، وتحديد الجهة المسؤولة عن أداء الاشتراكات الضمانية في المواعيد المحددة قانوناً.(أمانة اللجنة الشعبية العامة للضمان الاجتماعي، ١٩٨٣،ص٨٠٢) .

وقد استقرت نظم الضمان الاجتماعي في مختلف التشريعات المقارنة على تحميل جهة العمل عبء الالتزام بأداء الاشتراكات الضمانية، بحيث تتحمل هذه الجهة سداد حصتها إلى جانب حصة العامل أو الموظف،

باعتبارها الطرف الأقوى في العلاقة الإنتاجية والأقدر على ضمان انتظام سداد الاشتراكات. ويهدف هذا التنظيم إلى حماية العامل من مخاطر التهرب من الاشتراك، وضمان استمرارية تدفق الموارد المالية إلى صناديق الضمان الاجتماعي.(المرجع نفسه،ص١٣٢)

ويكتسب التسجيل الضماني طابعاً إلزامياً بالنسبة لجميع فئات المضمونين المشتركين متى توافرت فيهم شروط الخضوع لأحكام القانون، ويشترط في ذلك توفر اللياقة الصحية اللازمة لمباشرة العمل أو النشاط الذي يزاوله المضمون. ويترتب على التسجيل الضماني اكتساب المضمون صفة المشترك في النظام الضماني، وما يرتبط بها من حقوق والتزامات قانونية، بما يضمن تمتعه بالحماية الاجتماعية عند تحقق المخاطر التي يغطيها النظام الضماني.(عبيدات،١٩٩٨،ص١٦٥) .

ولضمان عدم الإضرار بحقوق المضمونين، قرر المشرّع الليبي أن تقصير الجهة الملزمة بالتسجيل في أداء واجبها لا يترتب عليه ضياع حق المضمون أو المستحقين عنه في المنافع الضمانية. وفي هذه الحالة، يلتزم فرع صندوق الضمان الاجتماعي المختص باتخاذ إجراءات تسجيل المضمون من تلقاء نفسه وفق الفئة التي ينتمي إليها، مع قيد الاشتراكات المستحقة عليه، وهو ما يعكس الطبيعة الحمائية لنظام الضمان الاجتماعي واعتباره من قواعد النظام العام الاجتماعي التي تستهدف حماية الفئات الضعيفة في المجتمع.(الفيتوري، ٢٠١٥،ص٨١).

ومن الناحية القانونية، ثار جدل فقهي حول الطبيعة القانونية للاشتراكات الضمانية، حيث ذهب اتجاه إلى اعتبارها جزءاً مكملاً للأجر، استناداً إلى ارتباطها بعلاقة العمل، بينما ذهب اتجاه آخر إلى اعتبارها نوعاً من الضرائب أو الرسوم العامة. غير أن الرأي الراجح في الفقه القانوني يرى أن الاشتراكات الضمانية تمثل التزاماً قانونياً مستقلاً مصدره نص القانون مباشرة، وتتميز بطابع خاص يميزها عن الأجر والضريبة على حد سواء، إذ تهدف إلى تمويل نظام الحماية الاجتماعية وليس إلى تحقيق موارد مالية عامة للدولة.(منصور، ١٩٩٦،ص٧٩٩)

ثانياً : تعثر تحصيل الاشتراكات الضمانية

رغم الطابع الإلزامي للاشتراكات الضمانية، إلا أن التطبيق العملي لنظام الضمان الاجتماعي يكشف عن وجود العديد من الصعوبات التي تعترض تحصيل هذه الاشتراكات، وهو ما يشكل أحد أبرز التحديات التي تواجه استقرار النظام الضماني واستمراريته. وتتمثل هذه الصعوبات في عدة عوامل قانونية واقتصادية وإدارية تؤثر في قدرة الصندوق على تحصيل الاشتراكات المستحقة في مواعيدها القانونية.

ومن أهم أسباب تعثر تحصيل الاشتراكات انتشار الاقتصاد غير المنظم، الذي يضم فئات واسعة من العاملين خارج نطاق الرقابة الرسمية، مما يؤدي إلى صعوبة تسجيلهم في نظام الضمان الاجتماعي، وبالتالي حرمان الصندوق من مصدر مهم من مصادر التمويل. كما يسهم ضعف الوعي الضماني لدى بعض أصحاب العمل والعاملين في زيادة حالات التهرب من التسجيل أو الامتناع عن سداد الاشتراكات المستحقة(الزغبي، ٢٠١٢،ص١٤٣).

كما تلعب العوامل الاقتصادية دوراً مهماً في تعثر تحصيل الاشتراكات، خاصة في فترات الركود الاقتصادي أو انخفاض مستويات الإنتاج، حيث قد تواجه بعض المنشآت صعوبات مالية تدفعها إلى التأخر في سداد الاشتراكات الضمانية أو التهرب منها، وهو ما ينعكس سلباً على التوازن المالي للنظام الضماني وقدرته على الوفاء بالتزاماته تجاه المضمونين(ابوالوفا، ٢٠١٤،ص١١٨).

ومن الناحية الإدارية، قد يؤدي ضعف نظم الرقابة والتفتيش أو نقص الإمكانات الفنية والبشرية لدى الجهات المختصة إلى صعوبة متابعة التزام جهات العمل بسداد الاشتراكات الضمانية، الأمر الذي يستلزم تطوير آليات الرقابة وتحديث وسائل التحصيل بما يتماشى مع التطورات التقنية الحديثة، مثل اعتماد الأنظمة الإلكترونية في تسجيل المضمونين وتحصيل الاشتراكات الضمانية(حسين، ٢٠١٧،ص١٦٧).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرّع الليبي قد حاول مواجهة هذه الصعوبات من خلال إقرار مجموعة من الجزاءات القانونية التي تُفرض على جهات العمل المخالفة، مثل الغرامات المالية أو تحميلها مسؤولية الاشتراكات المستحقة، إضافة إلى منح الجهات المختصة سلطات التفتيش والرقابة على المنشآت للتحقق من التزامها بأحكام قانون الضمان الاجتماعي. ويُعد هذا التنظيم أحد الضمانات القانونية التي تهدف إلى الحد من ظاهرة التهرب الضماني وتعزيز الاستقرار المالي للنظام الضماني(العنزي، ٢٠١٨،ص٢٢٩).

ومن ثمّ، فإن معالجة مشكلة تعثر تحصيل الاشتراكات الضمانية تتطلب تبني سياسة تشريعية وإدارية متكاملة، تقوم على تعزيز الرقابة القانونية، ونشر الوعي الضماني، وتطوير وسائل التحصيل، بما يضمن تحقيق الاستدامة المالية لنظام الضمان الاجتماعي وقدرته على تحقيق أهدافه الاجتماعية

يُعد تحصيل الاشتراكات الضمانية الأساس الذي يقوم عليه نظام الضمان الاجتماعي، إذ يشكل المورد المالي الرئيسي الذي تعتمد عليه صناديق الضمان في الوفاء بالتزاماتها تجاه المؤمن عليهم والمستفيدين(قانون الضمان الاجتماعي،١٩٨٠،رقم١٣). ويستند هذا النظام إلى مبدأ التضامن الاجتماعي، الذي يقوم على مساهمة الفئات القادرة من المشتركين في تمويل المنافع التأمينية للفئات المستحقة. غير أن التطبيق العملي في ليبيا كشف عن وجود عدة معوقات أثرت في كفاءة تحصيل الاشتراكات الضمانية وأضعفت الاستقرار المالي للنظام، ومن أبرز هذه المعوقات ما يلي:(النعاس، ٢٠١٢،ص٦٥).

المعوقات التى تؤثر في كفاءة تحصيل الاشتراكات الضمانية :

أولاً: الانقسام المؤسسي والسياسي وأثره في كفاءة تحصيل الاشتراكات

شهدت الدولة الليبية خلال السنوات الماضية حالة من الانقسام السياسي والمؤسسي، انعكست آثارها على أداء المؤسسات العامة، ومن بينها الجهات المسؤولة عن إدارة منظومة الضمان الاجتماعي. فقد أدى تعدد مراكز السلطة التنفيذية والانقسام في بعض المؤسسات المالية، ومنها مصرف ليبيا المركزي، إلى اضطراب في آليات التحصيل المالي وضعف التنسيق بين الجهات الإدارية المختصة، الأمر الذي أسهم في تراجع معدلات تحصيل الاشتراكات الضمانية وأثر في انتظام تدفق الموارد المالية للصناديق التأمينية(منصور، ٢٠٠٦،ص٤٨).

ويُعد الاستقرار المؤسسي من المتطلبات الأساسية لنجاح نظم الضمان الاجتماعي، إذ تشير الدراسات المقارنة إلى أن ضعف الهياكل المؤسسية ينعكس بصورة مباشرة على كفاءة إدارة الموارد التأمينية واستدامتها.(منظمة العمل الدولية، ٢٠١٧،ص١٧).

ثانيًا: التهرب من الاشتراك في الضمان الاجتماعي، ولاسيما من قبل العاملين لحساب أنفسهم

ألزم المشرّع الليبي فئة العاملين لحساب أنفسهم بالخضوع لنظام الضمان الاجتماعي وسداد الاشتراكات المقررة قانونًا، باعتبارهم جزءًا من القوى المنتجة في المجتمع. غير أن الواقع العملي يكشف عن انتشار ظاهرة التهرب من الاشتراك في النظام الضماني لدى هذه الفئة، نتيجة ضعف الرقابة الإدارية وغياب الوعي التأميني بأهمية الاشتراك في الضمان الاجتماعي(البنك الدولي، ٢٠٢٠،ص٤٠).

ويؤدي هذا التهرب إلى آثار مزدوجة، إذ يحرم العامل من الحماية التأمينية مستقبلاً، كما يُضعف الموارد المالية للنظام الضماني، وهو ما يتعارض مع فلسفة الضمان الاجتماعي القائمة على التضامن بين الأجيال، التي تقوم على مبدأ مساهمة كل جيل في تمويل المنافع التأمينية للجيل المستفيد(الشواربي، ٢٠٠٥،ص٩١).

ثالثًا: تراجع النشاط الاقتصادي وتأثيره في قاعدة المشتركين

تأثر الاقتصاد الليبي خلال السنوات الأخيرة بالظروف الأمنية والسياسية، الأمر الذي أدى إلى توقف عدد كبير من الشركات والمؤسسات الإنتاجية عن العمل، إضافة إلى انسحاب عدد من الشركات الأجنبية العاملة في السوق الليبية. وقد انعكس ذلك على انخفاض عدد العمال الخاضعين لنظام الضمان الاجتماعي، وبالتالي تراجع حجم الاشتراكات الضمانية المحصلة.

وتؤكد الدراسات الاقتصادية أن اتساع قاعدة المشتركين يُعد من أهم عوامل استقرار نظم الضمان الاجتماعي، إذ يؤدي تقلص هذه القاعدة إلى اختلال التوازن المالي للنظام التأميني وزيادة الأعباء على الموارد المتاحة.

رابعًا: تعثر المشروعات الاستثمارية المرتبطة بمؤسسات الضمان الاجتماعي

تعتمد صناديق الضمان الاجتماعي في العديد من الدول على استثمار جزء من مواردها المالية لتعزيز استدامتها وضمان قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية. إلا أن تعثر تنفيذ بعض المشروعات الاستثمارية ومشروعات البنية التحتية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية وصندوق الضمان الاجتماعي وصندوق التضامن الاجتماعي أدى إلى تقليص العوائد الاستثمارية التي كان من الممكن أن تدعم الموارد المالية للنظام الضماني.

ويُعد الاستثمار التأميني أحد الركائز الأساسية لاستدامة نظم الضمان الاجتماعي، حيث يساهم في تنويع مصادر التمويل وتقليل الاعتماد على الاشتراكات وحدها(منظمة العمل العربية، ٢٠١٩،ص٧٣).

المبحث الثاني :مصادر تمويل الضمان الاجتماعي بدون اشتراكات

لم يقتصر تمويل نظم الضمان الاجتماعي الحديثة على الاشتراكات التي يؤديها المضمونون، بل اتجهت التشريعات المعاصرة إلى إشراك الدولة في تمويل هذه النظم، باعتبارها أحد أدوات السياسة الاجتماعية التي تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الحد الأدنى من الحماية المعيشية للأفراد. فقد درجت الدولة منذ القدم على تقديم بعض الإعانات والخدمات الاجتماعية للأفراد من الأموال العامة، غير أن التطور الذي شهده نظام التأمين الاجتماعي أدى إلى إقرار مساهمة الدولة بصورة أكثر تنظيماً واستقراراً، وذلك إدراكاً منها أن مساهمة الأفراد وحدها لا تكفي لتغطية النفقات المتزايدة لنظم الضمان الاجتماعي، الأمر الذي يفرض تدخل الدولة لدعم هذا النظام وضمان استمراريته المالية والإدارية(حميدان، ٢٠٠٩،ص٣٢٧).

ويُعد تدخل الدولة في تمويل الضمان الاجتماعي أحد المرتكزات الأساسية لاستدامة النظام التأميني، لما يحققه من توازن بين الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية، فضلاً عن دوره في مواجهة العجز المالي المحتمل الذي قد تتعرض له صناديق الضمان الاجتماعي نتيجة التقلبات الاقتصادية أو التغيرات الديموغرافية.

المطلب الأول :مصادر تمويل الضمان الاجتماعي بدون اشتراكات

المبالغ المخصصة من الخزانة العامة

تتخذ مساهمة الدولة في تمويل الضمان الاجتماعي صوراً متعددة، فقد تشارك القطاع الخاص في تمويل هذا النظام بما يحقق المصلحة العامة، كما قد تنفرد الدولة بتحمل عبء التمويل بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويظهر التمويل غير المباشر من خلال منح الإعفاءات الضريبية والجمركية لصناديق الضمان الاجتماعي أو

للمشروعات الاستثمارية التابعة لها، وهو ما يسهم في تعزيز موارد النظام التأميني وتقليل الأعباء المالية التي يتحملها(المرجع السابق، ص٣٢٩).
كما قد تتجسد مساهمة الدولة في التمويل المباشر من خلال تخصيص اعتمادات مالية ضمن الميزانية العامة للدولة لتغطية النفقات السنوية لنظام الضمان الاجتماعي، وذلك وفقاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الدولة. ويعكس هذا التوجه إدراك المشرّع لأهمية الدور الذي يؤديه الضمان الاجتماعي في تحقيق الاستقرار الاجتماعي وحماية الفئات الضعيفة في المجتمع.
وقد حرص المشرّع الليبي على دعم المركز المالي لصندوق الضمان الاجتماعي، حيث نصت المادة (43) من القانون رقم (13) لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي على إعفاء الصندوق من الضرائب والرسوم المختلفة، إذ قررت عدم خضوعه لضرائب الدخل والدمغة والجمارك وغيرها من الرسوم المتعلقة بأنشطته واستثماراته، وهو ما يُعد شكلاً من أشكال الدعم المالي غير المباشر الذي يهدف إلى تعزيز قدرة الصندوق على الوفاء بالتزاماته الضمانية.
ولا شك أن تحقيق التوازن والاستقرار المالي يُعد من أهم المقومات التي يقوم عليها نجاح النظام التأميني، لذلك ألزم المشرّع الخزانة العامة بتحمل عدد من الالتزامات المالية تجاه صناديق الضمان الاجتماعي، بما يضمن توفير موارد مالية مستمرة وقادرة على تغطية الالتزامات الضمانية المختلفة(احمد،منصور،٢٠٠٦،ص٦٨_٧٣).
وفي هذا السياق، نصت الفقرة الثانية من المادة (32) من قانون الضمان الاجتماعي الليبي على التزام الدولة بتغطية المصروفات الإدارية والعمومية للضمان الاجتماعي من خلال اعتمادات تخصص سنوياً في الميزانية العامة. ويأتي هذا الحكم تأكيداً لمبدأ تخصيص أموال صندوق الضمان الاجتماعي للإنفاق على المنافع الضمانية النقدية والعينية، وعلى استثمار أموال واحتياطات الضمان الاجتماعي، بحيث لا يجوز تحميل الصندوق المصروفات الإدارية أو العمومية لأجهزة إدارة الضمان الاجتماعي، باستثناء بعض المصروفات المرتبطة مباشرة بإدارة المنافع الضمانية أو الاستثمارات الضمانية والتي تحددها اللوائح التنفيذية.
كما تمتد مساهمة الدولة لتشمل تغطية أي عجز قد يطرأ على ميزانية صندوق الضمان الاجتماعي، إضافة إلى تحمل أعباء المعاشات والمكافآت الاستثنائية والإضافية التي تُقرر وفقاً لأحكام المادة (49) من قانون الضمان الاجتماعي، وهي التزامات مالية تتحملها الخزانة العامة دون تحميل الصندوق بها، وذلك ضماناً لاستقرار النظام الضماني واستمراريته في أداء رسالته الاجتماعية(قانون الضمان الاجتماعي الليبي، ١٩٨٠،م٤٩).

المطلب الثاني: الأرباح والفوائد كأحد مصادر تمويل الضمان الاجتماعي

لا يقتصر تمويل صناديق الضمان الاجتماعي على الاشتراكات أو المساهمات الحكومية، بل يمتد ليشمل الموارد الناتجة عن استثمار أموال الصندوق واحتياطياته المالية، إذ يُعد الاستثمار أحد الركائز الأساسية التي تعتمد عليها نظم الضمان الاجتماعي الحديثة لضمان الاستدامة المالية وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية تجاه المضمونين. ويقوم صندوق الضمان الاجتماعي في التشريع الليبي باستثمار أمواله في مجالات متعددة تحقق له عوائد مالية تشكل مورداً مهماً من موارد تمويله، بما يسهم في دعم المركز المالي للنظام الضماني وتعزيز قدرته على مواجهة التزامات المنافع الضمانية(منال،٢٠١٣،ص٢٢٣).
وتتمثل هذه الموارد الاستثمارية في العوائد الناتجة عن استغلال الأصول العقارية التي يمتلكها الصندوق، سواء من خلال تأجير العقارات الضمانية أو بيعها بنظام الأقساط، إضافة إلى الأرباح المتحصلة من مساهمة

الصندوق في الشركات والمؤسسات الاقتصادية المختلفة، فضلاً عن الفوائد المصرفية الناتجة عن إيداع الأموال لدى المؤسسات المالية، والعوائد الناتجة عن الاستثمارات المالية الأخرى. وتُعد هذه الموارد من أهم مصادر التمويل غير الاشتراكي، نظراً لما توفره من تدفقات مالية إضافية تساعد على تحقيق التوازن المالي للنظام الضماني.

وقد أكد المشرّع الليبي أهمية الاستثمار بوصفه أحد الآليات الرئيسية لتنمية موارد الضمان الاجتماعي، حيث نصت المادة (33) من القانون رقم (13) لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي على إحالة تنظيم استثمار أموال واحتياطيات الضمان الاجتماعي إلى لائحة خاصة تحدد وسائل الاستثمار وأنظمته، وهو ما يعكس حرص المشرّع على تنظيم هذا النشاط وفق أسس فنية ومالية تضمن تحقيق أعلى عائد ممكن مع مراعاة عنصر الأمان وتقليل المخاطر الاستثمارية.

وتكتسب العوائد الاستثمارية أهمية خاصة في تمويل مزايا الضمان الاجتماعي، إذ تسهم في توفير موارد مالية إضافية تساعد على تغطية النفقات الضمانية المتزايدة، كما تمثل أحد الضمانات الأساسية لاستمرارية النظام الضماني على المدى الطويل، لا سيما في ظل التغيرات الاقتصادية والديموغرافية التي قد تؤثر في حجم الاشتراكات المحصلة. ومن أبرز صور هذه الاستثمارات ما تحققه المشروعات الاستثمارية التابعة لصندوق الضمان الاجتماعي، ومنها الاستثمارات السياحية والفندقية، إضافة إلى أرباح مساهمات الصندوق في الشركات التأمينية مثل الشركة الليبية الضمانية للتأمين، التي تمثل أحد النماذج العملية لاستثمار أموال الضمان الاجتماعي في مجالات اقتصادية متنوعة تسهم في تنمية موارده المالية.

ومن الناحية الفقهية، يرى العديد من الباحثين أن تنويع استثمارات أموال الضمان الاجتماعي يُعد ضرورة اقتصادية واجتماعية، إذ يساهم في تقليل الاعتماد على الاشتراكات كمصدر وحيد للتمويل، ويعزز قدرة الصندوق على مواجهة التقلبات الاقتصادية، شريطة أن تتم إدارة هذه الاستثمارات وفق معايير الحوكمة والشفافية والرقابة المالية بما يحافظ على أموال المضمونين ويضمن استدامة النظام التأميني(منصور،٢٠٠٦،ص١٢١).

المطلب الثالث: الإيرادات الأخرى كمصدر لتمويل الضمان الاجتماعي

أولا :مفهوم وماهية الإيرادات الأخرى كمصدر لتمويل الضمان الاجتماعي

لم يقتصر المشرّع الليبي في تنظيمه لمصادر تمويل الضمان الاجتماعي على الاشتراكات والعوائد الاستثمارية والمساهمات الحكومية، بل توسع في تحديد موارد مالية أخرى يمكن أن تؤول إلى صندوق الضمان الاجتماعي، وذلك تعزيزاً لمبدأ تنويع مصادر التمويل بما يحقق الاستقرار المالي للنظام الضماني.

فقد نصت المادة (32) من القانون رقم (13) لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي على أن من بين موارد الصندوق الإيرادات الأخرى التي ترد إليه من الوصايا والهبات والتبرعات والأوقاف وغيرها من الموارد المالية التي يقبلها الصندوق وفق الضوابط القانونية المنظمة لذلك(قانون الضمان الاجتماعي الليبي، ١٩٨٠،ص٢١٤).

ويُلاحظ أن المشرّع اشترط لقبول هذه الموارد موافقة لجنة إدارة الصندوق، وهو شرط يهدف إلى ضمان خضوع هذه الموارد لرقابة إدارية ومالية تضمن مشروعيتها وتوافقها مع أهداف النظام الضماني. كما أوجب المشرّع، في حال كان مصدر هذه الموارد من خارج الدولة الليبية، الحصول على موافقة الجهة المختصة

آنذاك، وهو ما يعكس حرصه على حماية السيادة المالية للدولة وضمان عدم تعارض هذه الموارد مع المصلحة العامة أو النظام المالي الوطني.

وتتجلى أهمية هذه الإيرادات في كونها تمثل مورداً مالياً تكميلياً يعزز قدرة صندوق الضمان الاجتماعي على الوفاء بالتزاماته تجاه المضمونين، خاصة في الحالات التي قد تتعرض فيها موارد الصندوق الأساسية للانخفاض نتيجة الظروف الاقتصادية أو التغيرات الديموغرافية. كما تعكس هذه الموارد البعد التضامني والاجتماعي لنظام الضمان، إذ تتيح للأفراد والهيئات المساهمة في دعم النظام من خلال التبرعات أو الأوقاف الموجهة لتحقيق الحماية الاجتماعية.

ومن أبرز صور هذه الموارد ما يرتبط بحصيلة الزكاة، حيث أُنشئت ضمن الهيكل الإداري للضمان الاجتماعي إدارة مختصة بالشؤون الإدارية والمالية والزكاة، تضم قسماً يعنى بالإشراف على تنفيذ أحكام قانون الزكاة، وتوجيه الأعمال التنفيذية المتعلقة بجمعها وتحصيلها وصرفها وفق الضوابط الشرعية والقانونية. ويُخصص للزكاة حساب مستقل ضمن موارد صندوق الضمان الاجتماعي، بما يسمح بإدراج المبالغ المحصلة ضمن إيرادات الصندوق مع مراعاة طبيعتها الشرعية وأوجه صرفها المحددة قانوناً.

وقد أكدت المادة (46) من اللائحة المالية لصندوق الضمان الاجتماعي على أن حصيلة الزكاة تُورد إلى حساب الصندوق مع الاحتفاظ باستقلال هذا المورد، وخضوعه لأحكام الشريعة الإسلامية المنصوص عليها في قانون الزكاة رقم (89) لسنة 1971 ولائحته التنفيذية والتعليمات المنظمة لكيفية تحصيل هذه الحصيلة وإنفاقها، وهو ما يعكس تكاملاً بين النظام الضماني والنظام المالي الإسلامي في تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والتكافل بين أفراد المجتمع(اللائحة المالية لصندوق الضمان الاجتماعي، ١٩٨٨،ص٢٤).

ومن الناحية الفقهية، يُنظر إلى الموارد ذات الطابع التطوعي، مثل الهبات والأوقاف والزكاة، بوصفها أحد الأدوات المكملة لتمويل نظم الحماية الاجتماعية، حيث تسهم في تعزيز الطابع الاجتماعي للنظام الضماني وتخفيف العبء المالي عن الموارد الإلزامية، مع ضرورة إخضاعها لضوابط رقابية دقيقة تضمن توجيهها لتحقيق أهداف الحماية الاجتماعية وعدم انحرافها عن مقاصدها الشرعية والقانونية(القرضاوي، ٢٠٠٠،ص٩٧٨).

أولا : آليات توحيد الإيرادات الضمانية في ظل الانقسام المؤسسي

في ظل الانقسام المؤسسي الذي تشهده الدولة الليبية، يواجه نظام الضمان الاجتماعي تحدياً حقيقياً يتمثل في تشتت الموارد المالية وضعف كفاءة تحصيل الاشتراكات، الأمر الذي ينعكس سلباً على استدامة النظام الضماني. ومن ثم، فإن معالجة هذا الإشكال تقتضي تبني حلول قانونية ومؤسسية واضحة، من أهمها:

1 . إنشاء نظام مركزي موحد لتحصيل الاشتراكات الضمانية يرتبط إلكترونياً بكافة جهات العمل العامة والخاصة.

2 . إلزام الجهات العامة والخاصة بربط صرف المرتبات بسداد الاشتراكات الضمانية.

3 . استحداث آلية قانونية لتوريد الاشتراكات مباشرة إلى حساب مركزي موحد لصندوق الضمان الاجتماعي.

4 . تعزيز التنسيق بين المؤسسات المالية، وعلى رأسها مصرف ليبيا المركزي، لضمان وحدة التدفقات المالية.

5 . فرض جزاءات مالية وإدارية مشددة على الجهات الممتنعة عن توريد الاشتراكات.

الخاتمة

يتضح من خلال الدراسة أن نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا يعتمد بصورة رئيسية على الاشتراكات الضمانية باعتبارها المصدر الأساسي لتمويل المنافع والخدمات الضمانية، وهو ما يعكس أهمية هذا المصدر في تحقيق الاستقرار المالي للنظام. كما كشفت الدراسة عن أن المشرّع الليبي تبنى اتجاهاً تشريعياً متقدماً في توسيع نطاق الفئات الخاضعة للاشتراك، إلا أن التطبيق العملي لا يزال يواجه عدة تحديات تتعلق بضعف الالتزام بسداد الاشتراكات وتعثر آليات التحصيل.

النتائج

1. يُعد التمويل القائم على الاشتراكات المصدر الرئيسي لإيرادات صندوق الضمان الاجتماعي.
2. اتجه المشرّع الليبي إلى توسيع نطاق الفئات المشمولة بالحماية الضمانية بما يواكب الاتجاهات التشريعية الحديثة.
3. وجود صعوبات عملية في تحصيل الاشتراكات نتيجة عوامل اقتصادية وإدارية وقانونية.
4. الحاجة إلى تطوير آليات الرقابة والتفتيش لضمان انتظام الموارد المالية للصندوق.

التوصيات

1. تطوير التشريعات المنظمة لآليات تحصيل الاشتراكات وتعزيز الجزاءات القانونية ضد المخالفين.
2. توسيع نطاق التغطية الضمانية ليشمل العمالة غير المنظمة بصورة أكثر فعالية.
3. دعم الدراسات الاكتوارية الدورية لضمان التوازن المالي للنظام الضماني.
4. تعزيز الاستثمار الأمثل لأموال الضمان الاجتماعي بما يحقق تنمية مستدامة لموارد الصندوق.
5. تعديل المادة (32) من قانون الضمان الاجتماعي

تلتزم الدولة بضمان وحدة إدارة وتحصيل إيرادات الضمان الاجتماعي، من خلال إنشاء نظام مالي مركزي موحد، وتوريد كافة الاشتراكات والإيرادات إلى حساب واحد تحت إشراف الجهة المختصة، وذلك بما يكفل الشفافية والاستدامة المالية."

تعديل المادة (31) (الخاصة بالفئات الخاضعة)

"يلتزم العاملون لحساب أنفسهم بالتسجيل الإلزامي في نظام الضمان الاجتماعي، ويجوز للجهة المختصة اتخاذ إجراءات الربط الإلكتروني مع الجهات الضريبية والمصرفية لضمان تحصيل الاشتراكات."

إضافة مادة جديدة (مقترحة)

مادة (مكررة):

"تنشأ منظومة إلكترونية وطنية موحدة لتسجيل المضمونين وتحصيل الاشتراكات الضمانية، وتلتزم جميع الجهات العامة والخاصة باستخدامها، ويصدر بتنظيمها قرار من الجهة المختصة."

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب

1. أبو الوفا، أ. (2014). تمويل نظم التأمينات الاجتماعية. دار الفكر الجامعي.
2. الزغبي، م. أ. (2012). التأمينات الاجتماعية في التشريعات العربية. دار الجامعة الجديدة.
3. السنهوري، ع. ر. (2004). الوسيط في شرح القانون المدني – نظرية الالتزام. دار النهضة العربية.
4. الشواربي، ع. ح. (2005). التأمينات الاجتماعية في الفقه والقضاء. منشأة المعارف.
5. الفيتوري، م. ع. (2015). النظام القانوني للضمان الاجتماعي في ليبيا. دار النهضة العربية.
6. القرضاوي، ي. (2000). فقه الزكاة – دراسة مقارنة لأحكامها وفلسفتها في ضوء القرآن والسنة (ط. 3). مؤسسة الرسالة.

7. حميدان، ح. ع. (2009). الضمان الاجتماعي أحكامه وتطبيقاته – دراسة تحليلية شاملة (ط. 1). منشورات الحلبي الحقوقية.
8. عبيدات، ع. م. (1998). شرح قانون الضمان الاجتماعي (ط. 1). دار وائل للنشر
9. .منصور، م. ح. (1996). قانون التأمين الاجتماعي. منشأة المعارف.
10. منصور، م. ح. (2006). التأمينات الاجتماعية – دراسة تحليلية في التشريع والفقه والقضاء. دار الجامعة الجديدة.
11. النعاس، أ. ر. (2012). شرح قانون الضمان الاجتماعي الليبي. منشورات جامعة قاريونس.

ثانياً: الرسائل الجامعية والأطروحات

1. حسين، ع. ك. م. (2017). تمويل أنظمة الضمان الاجتماعي – دراسة مقارنة [رسالة ماجستير]. كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
2. العنزي، ف. ب. ص. (2018). الرقابة على نظم التأمينات الاجتماعية [أطروحة دكتوراه غير منشورة]. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

ثالثاً: التشريعات والقوانين واللوائح

1. أمانة اللجنة الشعبية العامة للضمان الاجتماعي. (1983). مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي الليبي (الجزءان الثالث والرابع). طرابلس.
2. قانون الزكاة الليبي رقم (89) لسنة 1971. (1971). الجريدة الرسمية، العدد (28).
3. قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم (13) لسنة 1980 وتعديلاته. (1980). الجريدة الرسمية.
4. اللائحة المالية لصندوق الضمان الاجتماعي. (1988). الصادرة بتاريخ 27 المريخ.
5. لائحة التسجيل والاشتراكات والتفتيش لسنة 1980. (1980). الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر.

رابعاً: الدراسات والتقارير والدوريات العلمية

1. أمنينة، ع. (د.ت.). قوانين الضمان الاجتماعي في ليبيا – منظور جندري. مكتب ليبيا.
2. البنك الدولي. (2020). الحماية الاجتماعية في ليبيا والتحديات الاقتصادية (تقرير التنمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا). واشنطن.
3. مجلة جامعة سبها. (2013). مصادر التمويل الضماني. مجلة جامعة سبها، (2).
4. منظمة العمل الدولية. (2017). الحماية الاجتماعية في ليبيا: التحديات والفرص. جنيف.
5. منظمة العمل العربية. (2019). الحماية الاجتماعية في الدول العربية – التحديات وآفاق التطوير. القاهرة.

References

First: Books

1. Abu al-Wafa, A. (2014). Financing Social Security Systems. Dar al-Fikr al-Jami'i.
2. al-Zaghbi, M. A. (2012). Social Security in Arab Legislations. Dar al-Jami'a al-Jadeeda.
3. al-Sanhuri, A. R. (2004). The Intermediate Guide to Explaining Civil Law – The Theory of Obligation. Dar al-Nahda al-Arabiya.
4. al-Shawarbi, A. H. (2005). Social Security in Jurisprudence and the Judiciary. Mansha'at al-Ma'arif.
5. al-Fituri, M. A. (2015). The Legal System of Social Security in Libya. Dar al-Nahda al-Arabiya.
6. al-Qaradawi, Y. (2000). The Jurisprudence of Zakat – A Comparative Study of its Rulings and Philosophy in Light of the Qur'an and Sunnah (3rd ed.). Mu'assasat al-Risalah.
7. Humaidan, H. A. (2009). Social Security: Its Rulings and Applications – A Comprehensive Analytical Study (1st ed.). Manshurat al-Halabi al-Huquqiyya.
8. Obaidat, A. M. (1998). Explanation of the Social Security Law (1st ed.). Dar Wael Publishing.
9. Mansour, M. H. (1996). Social Insurance Law. Al-Maaref Establishment.
10. Mansour, M. H. (2006). Social Insurance – An Analytical Study in Legislation, Jurisprudence, and the Judiciary. Dar Al-Jami’a Al-Jadeeda.

11. Al-Naas, A. R. (2012). Explanation of the Libyan Social Security Law. Publications of Garyounis University.

Second: Theses and Dissertations

1. Hussein, A. K. M. (2017). Financing Social Security Systems – A Comparative Study [Master's Thesis]. Faculty of Law, Cairo University.
2. Al-Anzi, F. B. S. (2018). Oversight of Social Insurance Systems [Unpublished Doctoral Dissertation]. Naif Arab University for Security Sciences.

Third: Legislation, Laws, and Regulations

1. Secretariat of the General People's Committee for Social Security. (1983). Libyan Social Security Legislation Collection (Parts Three and Four). Tripoli.
2. Libyan Zakat Law No. (89) of 1971. (1971). Official Gazette, Issue (28).
3. Libyan Social Security Law No. (13) of 1980 and its amendments. (1980). Official Gazette.
4. Financial Regulations of the Social Security Fund. (1988). Issued on March 27.
5. Registration, Subscriptions, and Inspection Regulations of 1980. (1980). Issued on November 24.

Fourth: Studies, Reports, and Scientific Journals

1. Amina, A. (n.d.). Social Security Laws in Libya – A Gender Perspective. Libya Office.
2. World Bank. (2020). Social Protection in Libya and Economic Challenges (Middle East and North Africa Development Report). Washington, D.C.
3. Ali, H. A. (2025). The legal framework for social security pensions. Al-haq Journal for Sharia and Legal Sciences, 12(2), 757-766.
4. Sebha University Journal. (2013). Sources of Guaranteed Financing. Sebha University Journal, (2).
5. International Labour Organization. (2017). Social Protection in Libya: Challenges and Opportunities. Geneva.
6. ALTAEB, M. O., & Oraibi, I. M. (2023). The legal concept of tax evasion and mechanisms to combat it. Al-haq Journal for Sharia and Legal Sciences, 134-154.
7. Ali, A. S. M., & Aqeel, H. A. A. (2025). Right to access company records: Challenges and opportunities. Al-haq Journal for Sharia and Legal Sciences, 379-394.
8. Arab Labour Organization. (2019). Social Protection in Arab Countries – Challenges and Prospects for Development. Cairo.

Disclaimer/Publisher's Note: The statements, opinions, and data contained in all publications are solely those of the individual author(s) and contributor(s) and not of **JLABW** and/or the editor(s). **JLABW** and/or the editor(s) disclaim responsibility for any injury to people or property resulting from any ideas, methods, instructions, or products referred to in the content.