

**T.C**  
**İSTANBUL SABAHATTİN ZAİM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İSLAM İKTİSADI VE HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**İSLAM İKTİSADI VE HUKUKU BİLİM DALI**

**LİBYA SOSYAL DAYANIŞMA FONU'NUN**  
**YOKSULLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Abdulkarim ALKHDASH**

**İstanbul**  
**Eylül , 2019**

**T.C**  
**İSTANBUL SABAHATTİN ZAİM ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İSLAM İKTİSADI VE HUKUKU ANABİLİM DALI**  
**İSLAM İKTİSADI VE HUKUKU BİLİM DALI**

**LİBYA SOSYAL DAYANIŞMA FONU'NUN YOKSULLUKLA**  
**MÜCADELEDEKİ ROLÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Abdulkarim ALKHDASH**

**Tez Danışmanı**

**Dr.Öğr.Üyesi: Abdelkader CHACHI**

**İstanbul**

**Eylül , 2019**

## المصادقة على الرسالة

Sosyal Bilimler Enstitü Müdürlüğüne

jürimiz tarafından İslam İktisadı ve Hukuku Anabilim Dalında ‘Bu çalışma  
YÜKSEK LİSANS ÇALIŞMA RAPORU olarak kabul edilmiştir.

Başkan .....

Üye.....

Üye.....

Üye.....

Üye.....

Onay

adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım ‘Yukadaki imzaların

Prof. Dr. Ömer ÇAHA

Enstitü Müdürü

## BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Yüksek Lisans olarak hazırladığım " LİBYA SOSYAL DAYANIŞMA FONU'NUN YOKSULLUKLA MÜCADELEDEKİ ROLÜ "adlı çalışmanın öneri aşamasından sonuçlandırıldığı aşamaya kadar geçen süreçte bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğumu beyan ederim.

Abdulkarim ALKHDASH

### إقرار بالتزام القواعد العلمية والأخلاقية

لقد التزمت خلال الفترة من مرحلة اقتراح رسالتي تحت عنوان " الفقر في ليبيا ودور صندوق التضامن الاجتماعي الليبي في معالجتها " وحتى نهاية إعدادي لهذه الدراسة بالقواعد الأخلاقية العلمية. وأقر بأنني قد قمت بإعداد جميع المعلومات في الرسالة وفقا لقواعد كتابة الرسالة التي حصلت عليها في إطار الأخلاقيات العلمية والتقاليد، وأنّ جميع الاقتباسات التي استخدمتها في رسالتي بشكل مباشر أو غير مباشر هي كما وثقتها وأثبتتها في قائمة المراجع.

عبدالكريم الخداشي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالَ تَعَالَى: ﴿وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ  
الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾﴾<sup>(1)</sup>

---

(1) سورة التوبة، أية 105.

## الإهداء

إلى أبي وأمي

إلى اخوتي واخواتي

إلى ابنائي وبناتي

إلى زوجتي الغالية

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

## شكر وتقدير

الحمد لله، والصلاة والسلام على رسول الله، وعلى آله وصحبه ومن والاه. أما بعد:

يسرني أن أتقدم بالشكر والتقدير والاحترام للدكتور عبد القادر الشاشي وذلك لتفضله بالإشراف على هذه الدراسة، حتى ظهرت على ما هي عليه الآن، فجزاه الله عني خير الجزاء ولا بد لي أيضا من تقديم عميق الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة لتحملهم عناء قراءة ومناقشة هذه الدراسة وتقييم ما فيها من أخطاء.

حيث إن آراءهم وتوجيهاتهم سد لشغرات هذه الدراسة، وتحقيقاً للهدف المرجو منها، ولهم جميعا جزيل الشكر والتقدير.

كما لا يفوتني أن أتقدم بخالص الشكر والتقدير والعرفان إلى كل أساتذتي وزملائي وإلى جميع من أسهم في إثراء هذه الدراسة فلهم جميعا مني جزيل الشكر والعرفان.

**ÖZET**  
**LİBYA SOSYAL DAYANIŞMA FONU'NUN YOKSULLUKLA**  
**MÜCADELEDEKİ ROLÜ**

Abdulkarim ALKHDASH

İslam İktisadı ve Hukuku, Yüsksek Lisans

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi. Abdelkader CHACHI

Eylül -2019, 91 Sayfa +xii

Çalışmanın amacı, Libya Sosyal Dayanışma Fonunun yoksullukla mücadeledeki rolünü araştırmaktır; çünkü sosyal güvenlik, insanın sosyal hayatını nasıl koruyacağı deneyiminin ortaya çıktığı genel bir niteliklerdir, tüm insan toplumlarında sosyal güvenliğin temel işlevi, iş ve yaşam risklerine karşı güvenlik sağlamaktır. Her toplumda, her bir Libyalı toplumun ve toplumun tarihsel, kültürel ve sosyal gerçeklerine göre farklılık gösteren nesnel gerekçeler vardır, bu diğer toplumların deneyimlerinden ve insan deneyimleri ışığındaki davranışlarından yararlandığı süreç, bir istisna değildir. Düzenli olarak sosyal güvenlik sağlama ve tazminat ve bakım müdahaleleriyle yeterli yaşam standartlarına ulaşılmasını amaçlayan mevzuat ve yasaları ve faydalanıcılar ve katılımcılar için istikrarlı bir yaşam sağlamak için sabit bir yasal haklar raporu hazırlayan uluslararası anlaşmalar. Sigorta sisteminin kurulması, sivil ve askeri emeklilik sistemi, sosyal refahın düzenlenmesi ve kapsamlı sosyal güvenlik sistemine ulaşma konusundaki ilerlemenin gelişimiyle başlayan Libya toplumunun deneyimi, mevcut güvenlik sisteminin oluşumunu ve mevzuatının olumlu ve bazen olumsuz bir şekilde oluşumunu etkileyen özelliklerle nitelendirildi.

Bu yazıda, yasaları gözden geçirerek ve bunlara uygulanan sistemleri, kurumları ve uygulamaları belirleyerek analitik yöntemin uygulanması yoluyla sosyal koruma ve sosyal güvenlik mevzuatının geliştirilmesi ve geliştirilmesine ilişkin kısa bir inceleme yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yoksulluk, Sosyal Güvenlik, Sosyal Dayanışma, Dayanışma Fonu.

## ملخص الرسالة

الفقر في ليبيا ودور صندوق التضامن الاجتماعي الليبي في معالجتها

عبدالكريم الخداشي

رسالة ماجستير: قسم الاقتصاد الإسلامي والفقہ

إشراف: الدكتور عبدالقادر الشاشي

أيلول-2019، 91 صفحة + xii

تهدف الرسالة إلى دراسة دور صندوق التضامن الاجتماعي الليبي في معالجة الفقر لأن الضمان الاجتماعي من طابع عام تتضح فيه التجربة لكيفية الحماية الاجتماعية للإنسان باعتبار أن الوظيفة الأساسية للضمان الاجتماعي في المجتمعات الإنسانية كافة فبقدر الاستفادة من تجارب المجتمعات الأخرى وسيره في ضوء التجارب البشرية والمعايير والاتفاقيات الدولية في توفير الأمن الاجتماعي بصورة نظامية، وصياغة تشريعات وقوانين غايتها تحقيق مستويات ملائمة للمعيشة عن طريق التدخل بالتعويض والرعاية وتقرير حقوق قانونية ثابتة لضمان حياة مستقرة للمستحقين والمشاركين.

فقد اتسمت تجربة المجتمع الليبي التي بدأت بتأسيس النظم التأمينية، ونظام التقاعد المدني والعسكري، وتنظيم أوجه الرعاية الاجتماعية، وتطورها بصورة تدريجية للوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي الشامل، اتسمت هذه التجربة بخصوصيات أثرت في تشكيل النظام الحالي للضمان وتشريعاته بصورة إيجابية أحيانا، وبصورة سلبية أحيانا أخرى.

وفي هذا البحث سيتم التعرض بصورة مختصرة لنشأة وتطور تشريعات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي من خلال أعمال المنهج التحليلي وذلك بمراجعة القوانين، والتعرف على النظم والمؤسسات والممارسات المترتبة عليها، وينتهي البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات.

**الكلمات المفتاحية:** الفقر، الضمان الاجتماعي، التكافل الاجتماعي، صندوق التضامن الاجتماعي.

**ABSTRACT**  
**THE ROLE OF LIBYAN SOCIAL SOLIDARITY FUND IN**  
**TACKLING PROBLEM OF POVERTY**

Abdulkarim ALKHDASH

Master, Islamic Economics and Law

Supervision: Dr. Öğr. Üyesi: Abdelkader CHACHI

September -2019, 91 pages + xii

The purpose of the study is to study the role of the Libyan Social Solidarity Fund in tackling poverty because social security is a general nature in which the experience of how to protect the social life of the human being is revealed. The basic function of social security in all human societies is to provide safety against work and life risks. However, In each society, there are objective justifications that differed according to the historical, cultural and social facts of each Libyan society and society. This is no exception, as far as benefiting from the experiences of other societies and their conduct in the light of human experience, International agreements to provide social security on a regular basis and to formulate legislation and laws aimed at achieving adequate standards of living through compensation and care intervention and a fixed legal rights report to ensure a stable life for the beneficiaries and participants. The experience of the Libyan society, which began with the establishment of the insurance system, the civil and military pension system, the organization of social welfare, and its progressive development to reach the comprehensive social security system, was characterized by specificities that influenced the formation of the current security system and its legislations in a positive and sometimes negative manner .

In this paper a brief review will be made of the development and development of social protection and social security legislation through the implementation of the analytical method by reviewing laws and identifying the systems, institutions and practices imposed on them. The research ends with a set of conclusions and recommendations.

**Keywords:** Poverty, Social Security, Social Solidarity, Solidarity Fund.

## فهرس المحتويات

i	المصادقة على الرسالة
ii	إقرار بالتزام القواعد العلمية والأخلاقية
iv	الإهداء
v	شكر وتقدير
vi	ÖZET
vii	ملخص الرسالة
viii	ABSTRACT
ix	فهرس المحتويات
1	الفصل الأول: الإطار العام للدراسة
1	1.1 المقدمة
2	1.2 مشكلة الدراسة
3	1.3 أسباب اختيار الموضوع
3	1.4 أهداف الدراسة
3	1.5 أهمية الدراسة
3	1.6 منهجية الدراسة
4	1.7 مصطلحات الدراسة:
8	1.8 الحدود المكانية والزمنية

8.....	أولاً: الحدود المكانية: ليبيا.
8.....	1.9 الدراسات السابقة
11.....	1.9 ما يميز الدراسة عن الدراسات السابقة (الجديد في الدراسة)
11.....	1.10 هيكل الدراسة
13.....	الفصل الثاني: التطور التاريخي للفقر ومفهومه وأسبابه وآثاره
14.....	2.1: التطور التاريخي لمواجهة مشكلة الفقر.
18.....	2.2: ماهية الفقر وأنواعه
18.....	2.2.1: تطور الفقر ومفهومه
22.....	2.2.2: أنواع الفقر في الاقتصاد وعند الفقهاء
24.....	2.3: أسباب وآثار تفشي ظاهرة الفقر
24.....	2.3.1: أسباب ظاهرة الفقر
30.....	2.3.2: آثار الفقر الاجتماعية والاقتصادية للفقر
34.....	الفصل الثالث: الجهود الدولية والعربية لمواجهة مشكلة الفقر
35.....	3.1: الجهود الدولية لمواجهة مشكلة الفقر
40.....	3.2: الجهود العربية لمواجهة مشكلة الفقر
41.....	3.3: تجارب دولية للحد من ظاهرة الفقر
46.....	الفصل الرابع: معالجات صندوق التضامن الليبي للتخفيف من مشكلات الفقر
47.....	4.1: الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الليبي
57.....	4.2: نشأة وتطور نظام مؤسسات الضمان الاجتماعي في ليبيا

59	4.2.1: تطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا.....
59	المرحلة الاولى: مرحلة الاستقلال.....
66	4.3 أهداف وشروط الضمان الاجتماعي في ليبيا.....
68	4.4 سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا.....
72	4.5: عينة من أنشطة صندوق التضامن الاجتماعي الليبي:.....
83	النتائج والتوصيات.....
83	أولاً: النتائج.....
84	ثانياً: التوصيات.....
86	المصادر والمراجع.....

## فهرس الجداول

- جدول(1) مؤشرات التفاوت الاقتصادي بين الدول العربية ومعدل دخل الفرد بالدولار  
2017 ..... 50
- جدول (2) مؤشرات التفاوت الاقتصادي بين الدول العربية ومعدل دخل الفرد بالدولار لعام  
2018 ..... 52
- جدول (3) مؤشرات ترتيب إجمالي متوسط الدخل المحلي للعالم العربي والفقير في ليبيا لعام  
2018 ..... 53
- جدول (4) توقعات البنك الدولي للنمو في الدول العربية 2018 و 2019 ..... 54
- الجدول (5): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2010/1/1 إلى غاية 2010/ 12/31. 73
- الجدول (6): يبين حالات الربط الجديد موزعاً حسب فئات الاستحقاق خلال العام  
2013م. 74
- الجدول (7): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2014/1/1 إلى غاية 2014/ 12/31. 75
- الجدول (8): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2015/1/1 إلى غاية 2015/ 12/31. 76
- الجدول (7): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2016/1/1 إلى غاية 2016/ 12/31. 77
- الجدول (8): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2017/1/1 إلى غاية 2017/ 12/31. 78
- الجدول (9): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات  
الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2017/1/1 إلى غاية 2017/ 12/31. 79

## الفصل الأول: الإطار العام للدراسة

### 1.1 المقدمة

الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره ونستهديه، ونعوذ بالله من شرور أنفسنا، ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فهو المهتد، ومن يضل فلا هادي له، أما بعد:

تعتبر الوظيفة الأساسية للضمان الاجتماعي في المجتمعات الإنسانية كافة توفير الأمان ضد مخاطر العمل والحياة، إلا أن نشأة وتطور تشريعات الضمان الاجتماعي ومؤسساته انطبعت في كل مجتمع بمبررات موضوعية اختلفت باختلاف المعطيات التاريخية، والثقافية، والاجتماعية، لكل مجتمع.

وعلى الرغم من القفزة التكنولوجية الكبيرة الذي أحرزتها البشرية، وارتفاع الإنتاج العالمي بشكل غير مسبق، والتحسين في مستوى المعيشة، الذي طرأ على ملايين الناس في كثير من الدول، إلا أن الفقر لا يزال يمثل مشكلة إنسانية تؤرق قطاعات عريضة من الناس، وأصبح يشكل التحدي الأكبر في العالم، والمجتمع الليبي ليس استثناء من ذلك، فبقدر استفادته من تجارب المجتمعات الأخرى، وسيره في ضوء التجارب البشرية، والمعايير والاتفاقيات الدولية، في توفير الأمان الاجتماعي بصورة نظامية، وصياغة تشريعات وقوانين غايتها تحقيق مستويات ملائمة للمعيشة عن طريق التدخل بالتعويض والرعاية، وتقرير حقوق قانونية ثابتة لضمان حياة مستقرة للمستحقين والمشاركين، فقد اتسمت تجربة المجتمع الليبي التي بدأت بتأسيس النظم التأمينية، ونظام التقاعد المدني والعسكري، وتنظيم أوجه الرعاية الاجتماعية، وتطورها بصورة تدريجية، للوصول إلى نظام الضمان الاجتماعي الشامل، اتسمت هذه التجربة بخصوصيات، أثرت في تشكيل النظام الضمان الحالي وتشريعاته بصورة إيجابية أحياناً، وبصورة سلبية أحياناً أخرى.

وفي هذا البحث، سيتم التعرض بصورة مختصرة، لنشأة، وتطور تشريعات الحماية الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، والتعرف على النظم، والمؤسسات، والممارسات، المترتبة عليها، وينتهي البحث بمجموعة من النتائج والتوصيات.

## 1.2 مشكلة الدراسة

تكمن المشكلة في التدهور الملحوظ للأوضاع الاقتصادية والمعيشية في ليبيا، نتيجة لعدم الاستقرار السياسي، والصراعات المسلحة وما ترتب عنه من الارتفاع الكبير في نسبة الأرمال، والأيتام، والمعاقين، والعاطلين عن العمل، ومع استمرار هذه الصراعات، أدى ذلك إلى انخفاض حاد في مستوى الرعاية، والخدمات المقدمة لفئات المجتمع، كالخدمات الصحية والتعليمية، وكذلك انخفاض في فرص العمل المتاحة، وقد رأى الباحث ضرورة البحث عن وسائل تضمن الحصول على استدامة في الخدمات والرعاية لجميع الفئات المستحقة، مما يتوجب تطبيق نظام تضامني اجتماعي شامل، يوفر خدمات متميزة، مستندةً إلى معايير وقيم اجتماعية، ويسهم في رفع مستوى معيشة الفرد، والأسرة، والمجتمع، من خلال أنظمة متكاملة تتبنى السياسات التي تنظر للمستقبل وتتنبأ بالتحديات ومن أجل تطبيق هذا النظام يمكن صياغة المشكلة في السؤال التالي:

### الأسئلة الرئيسية للرسالة

ماهية الفقر في ليبيا ودور صندوق التضامن الاجتماعي الليبي في معالجتها؟

وينبثق عن السؤال أسئلة فرعية وهي:

- (1) ماهية الفقر للفقر وأسبابه وآثاره؟
- (2) ما آثار الفقر الاجتماعية والاقتصادية؟
- (3) ما معالجات صندوق التضامن الليبي للتخفيف من مشكلات الفقر؟

## 1.3 أسباب اختيار الموضوع

1. تزايد حالات الفقر والبطالة في العالم العربي عامة وفي ليبيا خاصة.
2. تزايد أعداد الأرملة والأيتام والمعاقين في المجتمع الليبي نتيجة الصراعات المسلحة.
3. التعرف على طرق لمعالجة حالات الفقر، والبطالة، وكيفية تقديم الخدمات للأيتام والمعاقين.
4. العمل على وضع آليات، وسياسات إدارية، تساهم بشكل مباشر، في الحد من انتشار ظاهرة الفقر.

## 1.4 أهداف الدراسة

- (1) بيان مفهوم الفقر والبطالة.
- (2) بيان الأسباب الاجتماعية للفقر.
- (3) معرفة الآثار الاجتماعية لظاهرة الفقر.
- (4) معرفة الآثار الاقتصادية لظاهرة الفقر.
- (5) بيان دور صندوق التضامن الاجتماعي الليبي في معالجة مشكلة الفقر.

## 1.5 أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة في كون الحد من انتشار الفقر من أولويات الدولة في ليبيا لما يساهم ذلك في تحقيق الأمن، والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والمجتمعات الفقيرة لديها طاقات للبناء والتنمية، لكنها لم تجد التمويل والتكافل اللازم وتقديم الخدمات والرعاية الاجتماعية لهم.

## 1.6 منهجية الدراسة

إن أهمية الدراسة تعتمد بدرجة كبيرة على المنهج المستخدم للاستفادة من المعلومات التي يتم تجميعها وتحليلها وتفسيرها، والمنهج العلمي هو وسيلة البحث العلمي في الكشف عن المعارف والحقائق والقوانين لغرض إبرازها وتحقيقها، وبناء على ذلك سوف يستخدم الباحث المنهج الاستقرائي والوصفي التحليلي والمنهج التاريخي لإجراء هذا البحث فالمنهج الوصفي: هو المنهج

الذي يتضمن دراسة الحقائق الراهنة المتعلقة بطبيعة ظاهرة أو موقف مجموعة من الناس أو مجموعة من الأحداث، أو الوقائع في الوقت الراهن كما أنه يتضمن دراسة الحقائق الوقتية المتصلة بمجموعة من الأوضاع أو الأحداث.

**المنهج التحليلي:** حلقة وصل بين مرحلة تجميع المعلومات والبيانات وبين مرحلة الوصول إلى النتائج. ويتم من خلال تحليل المعلومات وتفسيرها للوصول إلى نتائج.

**المنهج التاريخي:** هو المنهج الذي يعتمد بصفة أساسية على الظواهر والأحداث التاريخية ويستند إليها في دراسة الحافز وتفسير ظواهره حيث يتم بحث الجزئيات التاريخية وتحديدتها كمرحلة أولى، ثم يقوم الباحث بعد ذلك بالتأليف بين تلك الجزئيات للوصول إلى الصورة الكلية حول الظواهر التاريخية التي يستند إليها في تفسير ظواهر الحاضر. ويتم ذلك من خلال استخدام هذا المنهج تتبع الأحداث التاريخية والمبادرات والخطوات التي تم اتخاذها من قبل السياسة الاجتماعية العامة للحد من مشكلة الفقر في المجتمع الليبي.

## 1.7 مصطلحات الدراسة:

(1) **مفهوم السياسة الاجتماعية:** الافتراض بوجود غايات وأهداف يتطلب تحقيقها، ويرى تتمس أنها خطة حكومية نتيجة محاولات بدلت لدراسة الموقف وتقدير المستقبل وتحديد الاتجاهات لتلافي متاعب متوقعة، أو التحكم في مواقف معينة، حتى يمكن تحقيق رفاهية المجتمع<sup>(2)</sup>.

ويقصد بالسياسة الاجتماعية هي: اتساق من التوجيهات والإجراءات التي تتبناها دولة أو مجموعة دول لتعزيز أوضاع للجماعات المختلفة<sup>(3)</sup>.

(2) **مفهوم الضمان الاجتماعي:** مجموعة البرامج التي تقوم بها الحكومة، أو الفئة المسؤولة في مجتمع ما، من أجل تعزيز رفاهية السكان، ويتم ذلك عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة التي تضمن حصولهم على ما يلزمهم من موارد غذائية، ومأوى، وخدمات صحية، وحماية،

(2) المرجع السابق، 199.

(3) المرجع السابق، 433.

وأكثر المستفيدين من خدمات الضمان الاجتماعي هم الأطفال الصغار، والكبار في السن، والمرضى بالإضافة إلى العاطلين عن العمل، وعادةً ما تعرف الخدمات التي يقدمها الضمان الاجتماعي بالخدمات الاجتماعية.<sup>4</sup>

(3) **صندوق التضامن الاجتماعي:** هو نظام له طبيعة اجتماعية وقانونية وهو يشمل الرعاية الاجتماعية للمحتاجين ويقدم مصدراً بديلاً للدخل المفقود بسبب المرض ومتى توفرت شروط الاستحقاق والضمان من حيث اللغة يعنى الكفالة أو الإعالة إما بالمفهوم الإجرائي يعنى النظام الذي يسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية بتقرير حق قانوني ثابت لضمان حياة أفضل للمحتاجين.

(4) **التنمية الاجتماعية:** هي التدابير والإجراءات التي تتخذها الدولة من خلال مؤسساتها وهيئاتها لرعاية الأسرة وحمايتها وتنميتها كمؤسسة اجتماعية مهمة وكإحدى حلقات تنمية الموارد البشرية، ودعم العلاقات بين أفراد المجتمع وجماعته بدرجة تسمح لهم بالاستخدام الأفضل للموارد المتاحة من خلال المشاركة الفعالة؛ لتحقيق الأهداف المجتمعية.<sup>(5)</sup>

(5) **التنمية البشرية:** يبني المفهوم على التراث الفكري الخاص بدور البشر في التنمية، ويقوم المفهوم على أن البشر هم الثروة الحقيقية للأمم وأن التنمية الإنسانية هي عملية توسيع الخيارات وعم التمييز ضد البشر<sup>(6)</sup>. ويقصد بالتنمية البشرية في هذه الدراسة هي عملية توسيع خيارات البشر، وتقوم على محورين أساسيين.

**الأول:** بناء القدرات البشرية الممكنة من التوصل إلى مستوى رفاه إنساني راق.  
**الثاني:** التوظيف الكفء للقدرات البشرية في جميع مجالات النشاط الانساني.

<sup>4</sup> إبراهيم عبد المحسن حجاج، الرعاية الاجتماعية تشريعاتها وخصائصها، دار التعليم الجامعي، 2012، 55.  
<sup>(5)</sup> سميرة كامل، احمد مصطفى خاطر، التنمية الاجتماعية، (مصر، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1993م)،

<sup>(6)</sup> تقرير التنمية الإنسانية العربية؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (عمان، الاردن، 2003م)، 18.

(6) **الفقر**: لغة: الحاجة، وفعلها الافتقار، **الفقر** و**الفقر**: ضد **الغنى**، مثل **الضعف** و**الضعف**. الليث: و**الفقر** لغة رديئة؛ ابن سيده: وقَدُرَ ذلك أن يكون له ما يكفي عياله، ورجل **فقير** من المال، وقد **فقر**، فهو **فقير**، والجمع **فقراء**، والأنثى **فقيرة** من نسوة **فقائر** (7).  
**والفقر**: مستوى معيشي منخفض لا يفي بالاحتياجات الصحية والمعنوية والمتصلة بالاحترام الذاتي للفرد أو مجموعة أفراد وينظر إلى هذا المصطلح نظرة نسبية نظرا لارتباطه بالمستوى المعيشي العام في المجتمع، وتوزيع الثروة ونسق المكانة والتوقعات الاجتماعية (8).  
(7) **ثقافة الفقر**: أول من أشار إلى هذا المصطلح هر اوسكار لويس، عام 1961م ليصف القاطنين في المناطق الفقيرة على أساس ايدولوجي، حيث يرى أن الأسرة في المناطق الفقيرة تربي أبنائها، وتغرس فيهم معتقد كونهم فقراء أو محرومين (9).  
**وتعرف ثقافة الفقر**: بأنها وحدة متكاملة من القيم والمعايير وسمات السلوك للأفراد الذين يعيشون في ظروف الفقر.

(8) **المفهوم الإجرائي للفقر**: هو حالة اجتماعية واقتصادية يتصف أفرادها بالعجز عن الوفاء باحتياجاتهم الأساسية، من أجل البقاء، تلك الحالة الاقتصادية الناجمة عن استمرارية تركيز الثروات الاجتماعية لصالح فئات معينة بفعل الأداء الاقتصادي والسياسي لهذه الفئات (10).

(9) **مستوى المعيشة**: مقدار السلع والخدمات التي يستطيع الفرد والأسرة، أو الفئة الاجتماعية أو الشعب الحصول عليها، وهذا المقدار من السلع يتمدد بدوره وفقا لدرجة التقدم الحضاري، أو التكوين الطبقي للمجتمع، والوظيفة الاجتماعية للسلع والخدمات ويقاس مستوى المعيشة على أساس متوسط ما يحصل عليه الفرد من السلع والخدمات (11).

(7) عباد، اسماعيل، المحيط في اللغة، (بيروت، لبنان، عالم الكتب، 1994)، 400.

(8) محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، (الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1990م)، 331.

(9) معن خليل العمر، معجم الاجتماع المعاصر، (بيروت، لبنان، دار الشروق للنشر، 2000م)، 178.

(10) محمد الجوهري، علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية، (مصر، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1998م)، 95.

(11) احمد زكي بدوي، معجم المصطلحات الاجتماعية، (بيروت، لبنان، 2010م)، 66.

10) **التعريف الإجرائي لمستوى المعيشة:** يقصد بالمستوى المعيشي في هذه الدراسة مدى قدرة متوسط دخل الفرد على توفير وتلبية المتطلبات النفسية والاجتماعية والاقتصادية، ويقاس مستوى المعيشة من خلال تناسب العلاقة بين متوسط الدخل والمتطلبات المختلفة.

11) **الرفاهية الاجتماعية:** تعني الرفاهية طيب العيش وتقدم أفراد المجتمع ووسيلة ذلك ارتفاع مستوى الدخل لكل فرد من أفراد المجتمع، ويتأثر هذا الدخل بسياسات الحكومات والسلطات في الدولة وتسعى دولة الرفاهية إلى تقديم الخدمات والمعونات إلى أفراد المجتمع، مما يحقق ارتفاع مستوى المعيشة، وبما يضمن حد أدنى لهذا المستوى.<sup>(12)</sup> **وتعرف الأمم المتحدة الرفاهية الاجتماعية بأنها:** مجموعة متسقة من الأنشطة والبرامج الموجهة نحو الخدمات الاجتماعية لتحسين حالة المجتمع المحلي والفرد.<sup>(13)</sup> إذا الرفاهية الاجتماعية هي مجموعة البرامج والأنشطة الموجهة نحو الخدمات الاجتماعية لتحسين حالة المجتمع المحلي وأفراده.

12) **الرعاية الاجتماعية:** وهي تلك الجهود الحكومية التي توجه لخدمات اجتماعية وتقديم المساعدات لكافة المواطنين، وترى إدارة الشؤون الاجتماعية بهيئة الأمم المتحدة أن الرعاية الاجتماعية " هي توفير الرفاهية الجسمية والنفسية والاجتماعية وليس التخلص من مشكلة اجتماعية معينة.<sup>(14)</sup>

ويقصد بها مجموعة من البرامج والمشروعات والخدمات الاجتماعية المباشرة التي تهتم بإشباع الاحتياجات الإنسانية مهما تعددت تلك الاحتياجات سواء كانت حاجات نفسية أو جسمية أو اجتماعية أو عقلية.

(12) إبراهيم مذكور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، (مصر، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 1975م)، 268.

(13) محمد أحمد بيومي، علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية، (الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1999م)،

171.

(14) عبدالمهادي الجوهري، قاموس علم الاجتماع، (مصر، الإسكندرية، 1998م)، 39.

## 1.8 الحدود المكانية والزمنية

أولاً: الحدود المكانية: ليبيا.

ثانياً: الحدود الزمانية: 2010-2018.

## 1.9 الدراسات السابقة

الدراسة الأولى: دراسة دوخي عبد الرحمن الحنيطي (2004م)، التنبؤ بالدخل والانفاق الشهري للأسرة الفقيرة، وغير الفقيرة في المناطق النائية، دراسة ميدانية لإقليم جنوب الأردن، جامعة مؤتة الأردن، دراسة منشورة، مجلة البحوث الاقتصادية العدد الثاني.

سعت الدراسة إلى تفسير سبب التآين بين الأسرة الفقيرة وغير الفقيرة في المناطق النائية في مجال الدخل والأنفاق واتجهت الدراسة إلى تحديد مجموعة من المتغيرات والمؤشرات.

توصل الباحث إلى النتائج أبرزها:

أن الأسر الفقيرة تنفق تقريبا كامل دخلها الشهرية بخلاف الأسر غير الفقيرة، التي تميل إلى المتوسط إلى توفير جزء من دخلها الشهرية.

الدراسة الثانية: دراسة العنزي، نشمي بن حسين (2005م) بعنوان "واقع خدمات الضمان الاجتماعي المقدمة للأسر الفقيرة التي تعولها نساء دراسة مطبقة على عينة من النساء المعيلات لأسر مستفيدة من الضمان الاجتماعي في مدينة الرياض"، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، رساله ماجستير.

هدفت إلى إيجاد تصور لمواجهة مشكلات المرأة المعيلة من منظور الخدمة الاجتماعية، وتوصلت الدراسة إلى أن أهم المشكلات التي تعاني منها المرأة المعيلة في المجتمع السعودي تتمثل في المشكلات الاقتصادية والاجتماعية وعدم قدرتها على القيام بالمتطلبات المعيشية الخاصة بالأسرة نتيجة لتدني دخلها وافتقارها للمهارات اللازمة للعمل مثل انخفاض المستوى التعليمي مما ينعكس على قدرتها على توجيه أبنائها والحد من تسربهم

من التعليم، كما أثبتت الدراسة تعرض المرأة المعيلة إلى مشكلات نفسية نتيجة للضغط الاقتصادي والاجتماعية، أما عن أسباب إعالة المرأة للأسر فقد خلصت الدراسة إلى أن النساء يلجأن لإعالة الأسرة لعدة أسباب منها هجر الزوج وتخليه عن مسؤولياته الأسرية، عدم عمل الزوج، وفاة الزوج، ضعف دخل الزوج أو زواجه بزوجة أخرى، ثم عجز الزوج عن العمل نتيجة لمرضه.

**الدراسة الثالثة: ورقة علي بن مبارك، (2009م): بعنوان: " دور التضامن والتكافل الإنساني، في مواجهة الحروب (وجهة نظر إسلامية) مؤتمر الدوحة الدولي التضامن والتكافل الإنساني، بحث مقدم مؤتمر الدوحة الدولي: "بعنوان التضامن والتكافل الإنساني "**

اهتمت الورقة بالتضامن والتكافل الإنساني، ومواجهة الكوارث في العالم، حيث أصبحت تمثل كابوساً مزعجاً يقلق الأفراد والجماعات ويسلب الإنسان المعاصر الأمن والاطمئنان، ولعلّ من أخطر هذه الكوارث وأشنعها الحروب التي أخذت في عالمنا المعاصر أشكالاً متعدّدة، وأسماء مختلفة، نتجت عنها (وما زال ينتج) مجموعة من التداعيات الخطيرة التي أضرت بالبلاد والعباد، وجعلت من الإنسان كائناً مضطرباً، يعيش الخوف الدائم، والرعب الذي لا ينقضي، ونظراً لأهمية الدين في حياة الإنسان المعاصر، وانتعاش البعد الروحي في مختلف أمصار العالم، بما في ذلك المجتمعات العلمانية، فقد رأينا ضرورة مقارنة المسألة من منظور الإسلام ثقافة وديناً.

**الدراسة الرابعة: دراسة أشرف أبو العزم العمالي، (2011م)، بعنوان: "الجوانب المالية للتكافل الاجتماعي في ضوء الفكر والتطبيق الإسلامي."**

اهتمت الدراسة في بيان مفهوم وصيغ التكافل الاجتماعي في ضوء الفكر المحاسبي، وبيان ماهي الموارد المالية للتكافل الاجتماعي في ضوء والتطبيق الإسلامي، وذكرت وسائل تحقيق التكافل الاجتماعي في ضوء والتطبيق الإسلامي ولخص الباحث مجموعة من النتائج التي توصل إليها في بحثه:

أن التكافل الاجتماعي في الفكر الإسلامي هو التزام الأفراد والمجتمع عن إشباع الحاجات المادية والمعنوية لكافة أفراد المجتمع.

الدراسة الخامسة: دراسة صباح شانية (2014)، بعنوان " تجسيد الإدارة الإلكترونية في مؤسسات الضمان الاجتماعي في الجزائر نظام الدفع من قبل الغير المدعم ببطاقة الشفاء " نموذجاً"، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير - جامعة بومرداس - الجزائر، رساله ماجستير .

كان ملخص البحث أن هيئات الضمان الاجتماعي في الجزائر تعاني من عدة صعوبات تحول دون أدائها لوظائفها بصورة جيدة خاصة تلك المتعلقة بتعويض المؤمن، لهم أمام ثقل الإجراءات الإدارية للدفع وطول مراحلها وكثرة استخدام السجلات والدفاتر على مستوى المراكز ومظاهر صفوف الانتظار الطويل أمامها، كل هذه المشاكل أسفرت بدورها عن انتشار ظواهر منبوذة كالغش، والاحتيال، والفساد، والبيروقراطية جاءت هذه المقالة لتبرز مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية لعصرنة وتحسين الخدمات العمومية، وتلقي الضوء على أهم إصلاح عرفته مؤسسات الضمان الاجتماعي في الجزائر وعلى المستوى العربي وهو نظام الدفع من قبل الغير المدعم ببطاقة الشفاء والذي جاء تجسيدها للإدارة الإلكترونية في الجزائر لقد سمح هذا النظام بتسهيل تحصيل المؤمن لهم لمستحقاتهم في أحسن الظروف و الآجال، و خفف من ضغط استقبال حشود المواطنين يوميا و ساهم في تخفيض التكاليف وساهم في تحسين أداء خدمات الضمان الاجتماعي.

الدراسة السادسة: دراسة المل، سرور طالي (2015م)، بعنوان " التضامن الإنساني في الإسلام، أعمال المؤتمر الدولي العاشر: التضامن الإنساني، طرابلس.

جاءت خلاصة البحث في التأكيد على مفهوم التضامن " التكافل " في الإسلام وله مفهوم واسع جداً يغطي المجالات وكل الحالات الاجتماعية الممكنة، أي سواء تعلق الأمر بالوالدين أو الأطفال أو النساء أو العاجزين وحتى الجيران، وأسرى الحروب.. أضيف إلى لك فإن

عبء مسؤولية هذا التكافل تقع ليس على الدولة فحسب كما هو عليه الحال بالنسبة للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وإنما على الفرد كذلك. ويعتبر التعاون والتكافل على البر والتقوى في الإسلام واجب بل وشرط للإيمان، وعليه فإن الإسلام يحث المؤمنين على كل أوجه الخير والبر والإحسان والتضامن بين أفراد المجتمع بل وحتى البشرية.

## 1.9 ما يميز الدراسة عن الدراسات السابقة (الجديد في الدراسة)

- 1- اختلفت الدراسة الحالية عن الدراسات السابقة، حيث ركزت بشكل خاص عن صناديق التضامن في ليبيا.
- 2- ذكرت الدراسة معالجات صندوق التضامن الليبي للتخفيف من مشكلات الفقر.
- 3- تخصصت الدراسة في سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا.
- 4- ذكرت الدراسة الجهود الدولية والعربية لمواجهة مشكلة الفقر.

## 1.10 هيكل الدراسة

### الفصل الأول: الإطار العام للدراسة ويتضمن

المقدمة، ومشكلة الدراسة، أسباب اختيار الموضوع، أهداف الدراسة، أهمية الدراسة، منهجية الدراسة، مصطلحات الدراسة، الدراسات السابقة، ما يميز الدراسة عن الدراسات السابقة (الجديد في الدراسة)

### الفصل الثاني: التطور التاريخي للفقر ومفهومه وأسبابه وآثاره ويتضمن

2.1: التطور التاريخي لمواجهة مشكلة الفقر.

2.2: تعريفات الفقر وأنواعه

2.2.1: مفهوم الفقر

2.2.2: أنواع الفقر في الاقتصاد وعند الفقهاء

2.3: أسباب وآثار تفشي ظاهرة الفقر

2.3.1: أسباب ظاهرة الفقر

2.3.2: آثار الفقر الاجتماعية والاقتصادية للفقر

### الفصل الثالث: الجهود الدولية والعربية لمواجهة مشكلة الفقر

3.1: الجهود الدولية لمواجهة مشكلة الفقر

3.2: الجهود العربية لمواجهة مشكلة الفقر.

2.3: تجارب دولية للحد من ظاهرة الفقر

### الفصل الرابع: معالجات صندوق التضامن الليبي للتخفيف من مشكلات الفقر

3.1: الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الليبي

3.2: نشأة وتطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا

3.3: أهداف صندوق الضمان الاجتماعي في ليبيا

3.4: سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا

### النتائج والتوصيات

المصادر والمراجع

## الفصل الثاني: التطور التاريخي للفقر ومفهومه وأسبابه وآثاره

### التمهيد

الفقر مشكلة قديمة حديثة حظيت باهتمام دولي وعالمي تبلور هذا الاهتمام من خلال الخطط والبرامج الهادفة للحد منه والقضاء عليه، كما أفردت له مساحات واسعة من البحث والدراسة بقصد التعرف على مواطنه وأشكاله وأسبابه ومؤثراته وسبل معالجته.

عرف البنك الدولي الفقر في الدول منخفضة الدخل أي الفقيرة بأنها تلك الدول التي ينخفض فيها دخل الفرد عن 600 دولار، وعددها 45 دولة معظمها في أفريقيا، منها 15 دولة يقل فيها متوسط دخل الفرد عن 300 دولار سنويا.<sup>15</sup>

وأن الاهتمام بهذه المشكلة اختلف من مجتمع الى آخر ومن جيل الى جيل ، وتمت معالجتها بطرق عده منها تقديم المساعدات للمحتاجين، وتوفير الخدمات المجانية والرعاية الاجتماعية والتعليمية والصحية للمحتاجين، فقد ظلت هذه المشكلة ظاهرة معروفة في كل المجتمعات وزاد الاهتمام بها على كل الصعيد القطرية والدولية ومن هذا المنطلق أوصت المنظمات بها بأهمية إجراء الدراسات، ووضع الخطط والبرامج التي تساهم بشكل فاعل في كل ما من شأنه الحد منها، وتم وضعة على رأس قائمة الأهداف التنموية للألفية الثالثة، التي استهدف: القضاء على الفقر المدقع والجوع، وتحقيق التعليم الابتدائي الشامل، وتشجيع المساواة بين الجنسين، وتخفيض معدلات الوفيات، وتحسين صحة الأمهات، ومقاهم الأمراض، وضمان استدامه البيئة وعلي الرغم من العديد من التعريفات ، تعريف واحد مؤكد؛ الفقر قضية مجتمعية معقدة. ومهما كان تعريف الفقر، يمكن الاتفاق على انه مساله تتطلب اهتمام الجميع. ومن المهم ان يعمل جميع أعضاء مجتمعنا معا لتوفير الفرص لجميع أعضائنا لتحقيق إمكاناتهم الكاملة. وهو يساعدنا جميعا على مساعده بعضنا البعض..

<sup>15</sup> "World Bank Sees Progress Against Extreme Poverty, But Flags Vulnerabilities". The World bank. February 29, 2012.

ولقد تغيرت النظرة لهذه الظاهرة وطرق التعامل معها حديثاً عن الفترات السابقة، وخلال النصف الثاني من القرن العشرين، كثر الحديث عن هذه الظاهرة في أدبيات الأمم المتحدة، وجعلها قضية عالمية، حيث تم تصنيف البلدان إلى غنية وفقيرة، ووضعت مقاييس ومؤشرات للفقر في مستوى البلدان وكذلك الأفراد مع مراعاة النسبية، فالفقر في الجزائر لا يقاس بنفس المقاييس التي يقاس بها الفقر في أمريكا، وبالتالي توسع الاهتمام بظاهرة الفقر من المجال الاقتصادي والاجتماعي في مجتمع من المجتمعات إلى مجال العلاقات الدولية.<sup>(16)</sup>

ولم يعد الفقر ظاهرة اجتماعية تتطلب رعاية وعناية من جمعيات خيرية، بل صار ظاهرة ذات أبعاد وتأثير متعددة، اقتصادية وسياسية وحتى أيديولوجية، فإذا أردنا وضع تصور صحيح للفقر يجب أن نستعرض المفاهيم والتعريفات المختلفة للفقر، وأن نورد أهم أسبابه، وأن نبرز آثاره المتعددة بالإضافة إلى عرض مؤشرات ومقاييسه، ويناول هذا الفصل المباحث التالية:

## 2.1: التطور التاريخي لمواجهة مشكلة الفقر.

الإسلام جعل الرعاية حقاً للفقر وواجباً على الغني قَالَ تَعَالَى: ﴿وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ  
وَالْمَحْرُومِ﴾<sup>17</sup>

لذلك سعت صناديق الخدمة الاجتماعية منذ نشأتها الأولى على العمل على حل مشكلات الفقراء والمعوزين وتطورت في تقديم هذه الخدمة إلى أن صارت في الوقت الحاضر تعنى بكافة مشكلات الإنسان الفردية والاجتماعية. وتمثل مشكلة الفقر محور اهتمام الرعاية الاجتماعية في جميع مراحل تطورها.

لذلك سوف يحاول الباحث توضيح أثر الأديان السماوية بوجه عام في رفع حركة الرعاية الاجتماعية خاصة وأن الأديان السماوية تعتبر ثورات حقيقية في مضمونها الشامل كما أنها

(16) بكري كامل، التنمية الاقتصادية، بيروت، الدار الجامعية، 7

<sup>17</sup> سورة المعارج، آية 24.

جعلت الرعاية الاجتماعية أساساً لنشر العدالة الاجتماعية والمساواة والمحبة والخير بين البشر وأصبح لها أثر كبير في حياة البشرية.

### أولاً: الديانات السماوية

الدين هو القوة الفعالة التي لها أثارها في حياة الشعوب كما أنه المسؤول عما يتمتع به كثير من الشعوب من تكامل اجتماعي، ورفاهية اجتماعية، وتنظيم العلاقات بين الأفراد في قالب أكثر إنسانية على أساس عدم استغلال الإنسان لأخيه الإنسان ومساعدة القادر لغير القادر. لذلك سوف أوضح دور الديانات السماوية في مواجهة مشكلة الفقر.<sup>18</sup>

**1- الديانة اليهودية:** جابت الديانة اليهودية في وقت مبكر من تاريخ الإنسانية ساد فيه الفساد في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لترسي دعائم الحق والعدل والسلام كما رسمت الطريق للتعامل مع البشر.

وجاءت هذه الديانة تأكيداً لمبادئ الخير والقضاء على الشرور التي كانت سائدة في بدء التاريخ فالعقيدة في الديانة اليهودية تتلخص في ((مملكة الله على الأرض)) حيث تسود العدالة الربانية والحق الإلهي. وقد وضعت تلك المملكة مرتكزة على ثلاثة أعمدة أساسية هي الحق العدل والسلام.

لذلك لقد أولت الشريعة اليهودية كثيراً من الاهتمام للرعاية الاجتماعية للأفراد المجتمع والتي تعددت مظاهرها حيث تمثلت في:

- رعاية اليتامى والأرامل والفقير والمسكين وقد نزلت بعض الوصايا التي تحض عليها منها ((لا تسئ إلى الأرملة واليتيم والفقير)). وكما جاء في إصحاح زكريا ((ولا تظلموا الأرملة أو اليتيم ولا الغريب ولا الفقير)).<sup>(19)</sup>

<sup>18</sup> فوزي رشيد، الشرائع العراقية القديمة، دار الشؤون الثقافية العامة، 1987، بغداد، ص 25

(19) عبدالحال محمد عفيفي، الرعاية الاجتماعية رؤية تحليلية، (مصر، القاهرة، المهندس للطباعة، 2009)، 192.

كما اهتمت الديانة اليهودية برعاية الفقراء والمحتاجين وواجبات الأغنياء نحوهم ولقد كان لهذه الوصايا من القوة ما دفع الأفراد على احترامها وتنفيذها رغم ما أصاب نصوص هذه الديانة من تحريف وتشويه وتوظيف سياسي لخدمة مجتمع الظلم والاستغلال بدلاً من إرساء دعائم العدل والمساواة والإخاء.

**2- الديانة المسيحية:** جاءت مكتملة للديانة اليهودية واستمراراً لها في اتجاهاتها نحو الإحسان ورعاية المحتاجين وتنظيم علاقات الناس بعضهم ببعض.

ولقد اهتمت الديانة المسيحية بتطهير البشر من كل الرذائل ومحاربة المادية البشعة التي استشرت مع انتشار اليهود وما أدت إليه من تفاوت طبقي ودعوة إلى مظاهر الانحراف، والتخلف التي كانت تسود قبل نزول الأديان السماوية. وذلك مما أدى إلى اهتمام المسيحية بالبشرية لكي تعود لها قيمتها الروحية. وتعود التعاليم والمبادئ لتؤثر في الناس وليعم العدل وينتشر الأخطاء ويعيش الناس في سلام.<sup>(20)</sup>

كما اهتمت المسيحية برعاية الأيتام والأرامل واعترفت بنظم اجتماعية كالتي لليتامى، والمساكين وإنشاء بيوت المحبة (الملاجي) وكذلك رعاية الغرباء.

لذلك أصبحت رعاية الفقراء في ظل الديانة المسيحية ركن من أركان العبادة وليست مجرد وصية ويقول السيد المسيح (بالصدقة يقبل الصوم ومعها تقبل الصلاة) وجاء في أنجيل متى " إن أردت أن تكون كاملاً فإذهب ربع أملاكات وأعطى الفقراء فيكون لك كنز في السماء وتعالى وأتبعني".<sup>(21)</sup>

**3- الدين الإسلامي:** إن الدين الإسلامي في باطنه وظاهره دين اجتماعي بكل ما يحمل هذا المعنى من مقومات فإذا كان الدين أحد مقومات الثقافة في الشعوب بصفة عامة فإن الدين الإسلامي الدعامة الأولى في تنظيم المجتمع الإسلامي لما اشتمل عليه من مبادئ تحدد مستوى

(20) احمد كمال احمد، وآخرون، مقدمة في الرعاية الاجتماعية، مرجع سابق، 80.

(21) محمد سيد فهمي، الرعاية الاجتماعية الإسلامية، (الإسكندرية، دار الوفاء، 2006)، 37.

المعاملات بين الناس ومن نظم تحمي هذه المبادئ وتجعلها واقعية وليست مجرد توصيات أو توجيهات.<sup>22</sup>

ومبدأ الرعاية الإسلامية هو مبدأ حقيقة أساسية وقاعدة عامة لها صفة العمومية يمكن أن نصل إليها عن طريق الخبرة أو البحث العلمي.

لذلك جاء الإسلام ليشيد مجتمعة إنسانيا فاصلا على هذه الأرض مجتمعا يستند إلى أسس

أخلاقية قَالَ تَعَالَى: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَوْ ءَامَنَ أَهْلُ الْكِتَابِ لَكَانَ خَيْرًا لَهُمْ مِنْهُمُ الْمُؤْمِنُونَ وَأَكْثَرُهُمُ الْفَاسِقُونَ﴾<sup>(23)</sup>

وبذلك كانت دعوة الإسلام لمواجهة الفقر عن طريق ثلاث مستويات تنظيمية.

1- الرعاية الاجتماعية عن المستوى الفرد وتشمل الزكاة، الصدقات، الكفارات والندور والأوقاف.

2- الرعاية الاجتماعية على مستوى الأسرة وتشمل:

- النفقة مثل (نفقة الأقارب، نفقة الزوجة على زوجها).

- الرعاية الاجتماعية على مستوى المجتمع ويشمل:

1. التكافل العام

2. رعاية الأيتام

3. الجوار والصدقة

4. المؤاخاة في الإسلام

5. مسئولية الدولة

<sup>22</sup> عبد الله العلي النعيم، العمل الاجتماعي التطوعي مع التركيز على العمل التطوعي في المملكة العربية السعودية، مكتبة الملك فهد الوطنية - الرياض، 2005م - 220.

(23) سورة ال عمران، آية 110.

إن الديانات السماوية تضمنت في تعاليمها الإحسان بكل أشكاله من بر ومساعدات وصدقة  
 وركاة وجاءت تأكيداً على دور الإحسان والعدل والسلام ورعاية الفقراء، حيث جاءت الديانة  
 اليهودية في وقت مبكر من تاريخ الإنسانية ساد الفساد في الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية  
 والسياسية لترسم دعائم الحق والعدل والسلام، كما رسمت الطريق للتعامل مع البشر. إلا أنه قد  
 أصابها التحريف، والانحراف عن الطريق المستقيم كما حدث للديانة المسيحية فيما بعدها،  
**قَالَ تَعَالَى: ﴿وَمَنْ يَبْتَغِ غَيْرَ الْإِسْلَامِ دِينًا فَلَنْ يُقْبَلَ مِنْهُ وَهُوَ فِي الْآخِرَةِ مِنَ  
 الْخَسِرِينَ﴾ (24)**

أما ديننا الإسلامي فقد أكد على الربط بين الفرد والجماعة والمجتمع والتكافل والتعاون بين الناس  
 في سبيل الخير وحث الناس على الرحمة والبر والعدل والإحسان، وجعل الإسلام مبدأ المساعدة  
 أساسية في الدين وحث على التماسك بتعاليمه لاكتساب الثواب ومن ذلك نلاحظ أنه قد  
 تدرجت المساعدة بتوالي الأديان فتراها في الدين اليهودي وصية وفي الدين المسيحي واجب في  
 الدين الإسلامي فريضة وركن من أركان الدين.

## 2.2: ماهية الفقر وأنواعه

### 2.2.1: تطور الفقر ومفهومه

صدر منشور في الأمم المتحدة في مارس 1999م تعرض للصور والأشكال التي يتخذها الفقر  
 والتي تتضمن انعدام الدخل والموارد المنتجة الكافية لضمان مستوى معيشي لائق للمجتمع.  
 ولكي يعيش المجتمع في مستوى معيشي لائق لابد من القضاء على مظاهر الجوع وسوء التغذية،  
 وسوء الصحة ومحدودية التعليم، وغيره من الخدمات الأساسية ومع انتشار الأمراض والوفيات  
 وانعدام السكن غير المناسب، وعدم وجود الأمن. إضافة إلى انعدام المشاركة في صنع القرارات  
 في الحياة المدنية والاجتماعية. (25)

(24) سورة آل عمران، آية 85.

(25) جبريل محمد، الفقر في الوطن العربي، ليبيا نموذجاً.

وتعددت وتنوعت تعريفات الفقر واختلفت حسب وجهات نظر الباحثين والدارسين حول ظاهرة الفقر الصعبة والمعقدة ولها أبعاد متعددة ومتنوعة: اقتصادية، سياسية، اجتماعية، ثقافية وبيئية.

**أولاً: تعريف الفقر لغة:** النقص والحاجة، فالفرد لا يكون فقيراً إلى شيء ما إلا إذا كان في حاجة إليه لعدم توفره أو نقصانه أما المعنى الذي بواسطته يتمكن الإنسان من تلبية حاجاته من مأكل وملبس ومسكن.<sup>(26)</sup>

**ثانياً: تعريف الفقر في الاصطلاح الاقتصادي:** ظهر مفهوم الفقر سنة 1997م في التقرير العالمي للتنمية الإنسانية، وعرف على أنه ما يفرض من الخارج من غياب الفرص والخيارات الأكثر أساسية للتنمية الإنسانية مثل فرصة العيش حياة طويلة وسلمية وبناءة والتمتع بمستوى معيشي لائق وكذلك بالحرية والكرامة واحترام الذات واحترام الآخرين.

وحسب تقديرات البنك الدولي نجد أنه من بين 736 مليون شخص من الفقراء فقراً مدقعا حول العالم عام 2015، كان 368 مليون شخص - أي نصفهم - يعيشون في 5 بلدان فقط. البلدان الخمسة التي لديها أكبر عدد من الفقراء فقراً مدقعا هي (بالترتيب التنازلي): الهند ونيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا وبنغلاديش. كما أنها أكثر بلدان جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء من حيث عدد السكان، وهما المنطقتان اللتان تضمان معاً 85% من فقراء العالم (629 مليون شخص). لذلك، فإن تحقيق تقدم مستمر ملموس نحو تحقيق الهدف العالمي المتمثل في الحد من الفقر المدقع (من يعيشون على أقل من 1.90 دولار في اليوم) إلى أقل من 3% بحلول عام 2030 سيتطلب أن يحدث الخفض الكبير في مستويات الفقر في هذه البلدان الخمسة.<sup>(27)</sup>

**ثالثاً: مفهوم الفقر في اصطلاح الفكر الإسلامي:** يبدأ فقهاء المسلمين في تعريفهم للفقر والفقراء عند بحث مصارف الزكاة من المعنى اللغوي، والذي يعرفه بأن "الفقر المعوز والحاجة،

(26) الطيب البكوش، الفقر وحقوق الانسان، المعهد العربي لحقوق الانسان، ص1

(27) سمير التنير، الفقر والفساد في العالم العربي، دار الساقى، 2015، 56.

وهو ضد الغنى<sup>(28)</sup>، وهو بذلك يرتبط بمدى توفر الحاجيات اللازمة للإنسان وعدم قدرته على الوفاء بها، هذا ومن الجدير بالذكر أنه تستخدم ألفاظ أخرى للدلالة على هذا المعنى غير الفقر ووردت في القرآن الكريم منها: المسكنة أو المسكين، والسائل، والضعف في مجال المال وكذا المحروم، من الحرمان.

**رابعاً: تعريف الفقر في اصطلاح الفقهاء:** جاء تعريفهم للفقر بحسب مدى استحقاقه للزكاة وبالتالي اختلفت تعريفاتهم من حيث حد الفقر الموجب لأخذ الزكاة.

**فالحنفية:** الفقير من له أدنى شيء في مقابل المسكين الذي لا شيء له، وقدروا الأدنى بناب الزكاة وبشرط أن لا يكون مستغرقاً في الحاجات الأصلية مثل السكن وآلة العمل، وقريباً من ذلك المالكية<sup>(29)</sup>.

**ام الشافعية والحنابلة:** فيقولون الفقير هو " من لا مال له ولا كسب يقع موقع حاجته، أما المسكين فهو الذي يملك ما يقع موقعاً من كفايته ولا يكفيه"<sup>(30)</sup> ومن ذلك يفهم أن الفقير والمسكين ليس لدهما ما يغطي احتياجاتهما وإن اختلفا في الدرجة، مما يظهر أن هنالك مستويات أو درجات للفقر، هذا مع مراعاة أن تقدير هذه الحاجات لدى الفقهاء يختلف من زمن لآخر وبحسب أعبائه، ولذا قال الغزالي " المسكين هو الذي لا يفي دخله بخرجة، فقد يملك الف دينار وهو مسكين، وقد لا يملك إلا فأساً وحبلاً وهو غني. والمعتبر من ذلك ما يليق بالحال بلا إسراف ولا تقتير"<sup>(31)</sup>، أي أن قليس الفقر هنا يأخذ في الاعتبار ليس حجم الدخل وحده أو حجم الأنفاق وحده كما يستخدم في الفكر المعاصر، وإنما يأخذ في الاعتبار حجم الدخل ومدى مناسبته للإنفاق المطلوب حسب حال الشخص والمجتمع الذي يعيش فيه، كما

---

(28) مادة " فقر " معجم مصطلحات القرآن الكريم، مجمع اللغة العربية، القاهرة، لسان العرب، لابن منظور، دار المعارف 3444/38.

(29) حاسية الدسوقي على الشرح الكبير 492/1.

(30) مغني المحتاج للشربيني 106/3 طبعة الحلبي، كشلف القناع للبهوتي 272/2.

(31) ورد في مغني المحتاج للشربيني ، 108/3.

أنه لا ينظر في حساب احتياجاته إلى نصيبه من متوسط الدخل والإنفاق على مستوى الدولة (الفقر المطلق) وإنما ينظر إلى كل فرد على حده (الفقر النسبي) وهذا بدأ الفكر المعاصر يأخذه في الاعتبار.<sup>(32)</sup>

**خامساً: التعريف الاجتماعي للفقر:** من التعاريف الاجتماعية للفقر أنها حالة من العيش أو الحياة حول أو أقل من الاحتياجات المادية، ويمكن قياسها عن طريق الدخل، والنقص في المتطلبات الأساسية، ومن المفاهيم الاجتماعية اعتبار الأفراد والأسر فقراء عندما يفتقرون إلى الموارد للحصول على الغذاء، ويعجزون عن المشاركة في الأنشطة المجتمعية، وليس لهم القدرة على العيش في ظروف معيشية وخدمية عادية، أو على أقل مما هو متعارف عليه في المجتمع الذي يقطنون فيه، أي أن مواردهم المعيشية أقل بكثير مما يحصل عليه الفرد العادي.<sup>(33)</sup>

**سادساً: التعريف الاقتصادي للفقر:** أما الفقر من وجهة النظر الاقتصادية فهو عدم القدرة على الحصول على الاحتياجات الضرورية لعدم توفر الملكية التي يمكن الاستعانة بها في عملية الإنتاج، ونتيجة قلة الدخل أو انعدامه بضرورة شبة دائمة، أو أنه مستوى من إجمالي الكسب أو الدخل الذي لا يكفي للحصول على الضروريات اللازمة، للحفاظ على الكفاءة البدنية.<sup>(34)</sup>

ويصنف بعض العلماء الفقر ضمن المشكلات الاقتصادية، لأن الفقر يعني عجز الموارد المالية للفرد أو للمجتمع عن الوفاء بحاجاته الاقتصادية.<sup>(35)</sup>

---

(32) تقرير البنك الدولي عام 1995 ترجمه ونشر مؤسسة الأهرام ص 11.

(33) عبدالعزيز الغريب، الفقر في السعودية، قراءة في التدابير المتخذة، مجلة المستقبل العربي، العدد 311، 2005م، مركز الدراسات الوحدة العربية، ص 45.

(34) محمد حركات، الاقتصاد السياسي وجدلية الثروة والفقر، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب، ط1، 2002م، ص

223.

(35) يوسف القرضاوي، دور الزكاة في علاج المشاكل الاقتصادية، قراءات في الاقتصاد الإسلامي، مركز أبحاث الاقتصاد الإسلامي، كلية الاقتصاد والإدارة، جامعه الملك عبدالعزيز السعودية، 1987، ط1، ص 148.

وصار الفقر مدار اهتمام الكثير من الاقتصاديين العقلاء، فمنهم من ذهب إلى حد القول بأن الخروج من الفقر هو الاقتصاد الذي يعتد به حقاً، وقال "تيودور شولتز" عندما استلم جائزة نوبل في الاقتصاد عام 1979م: "إن معظم الناس في العالم فقراء، فإذا عرفنا اقتصاد حالة الفقر فسنعرف الكثير عن الاقتصاد الهام حقاً".<sup>(36)</sup>

وخلاصة التعريفات يمكن تعريف الفقر بأماكن الباحث أن يعرف الفقر: على أنه عدم القدرة على الوصول إلى إشباع الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية كالمطعم والسكن والملبس ووسائل التعليم والحاجات ويعتبر الفرد أو الأسرة يعيش ضمن إطار الفقر إذا كان الذي يحصل عليه غير كاف للحصول على أدنى مستوى من الضروريات للمحافظة على نشاطات حياته وحيويتها.

وهناك أمور مشتركة بين الفقراء في المجتمع تتمثل في نقص المتطلبات الأساسية، لدرجة أقل من مستوى الاجتماعي، والمتمثل في نقص الغذاء وفقدان القدرة على العيش في ظروف عادية، وباستمرار هذه الظروف تتحول إلى ممارسات أسرية وإخفاقات في المشاركة في الأنشطة المجتمعية، ثم استسلام إلى الفقر، ويمكن أن تصل فئات من المجتمع إلى هذا الحد إذا كانت هناك إرادة سياسية تدفع لحدوث ذلك، وهذا ما نشهده في المجتمعات المتخلفة.

## 2.2.2: أنواع الفقر في الاقتصاد وعند الفقهاء

أولاً: أنواع الفقر في الاقتصاد:

هناك أنواع عديدة للفقر في الاقتصاد، أهمها الفقر النقدي، والفقر المطلق، والفقر النسبي والفقر المدقع، ويمكن شرحها كالتالي.

أولاً: الفقر النقدي:

---

(36) محمد شابرا، الإسلام والتحدّي الاقتصادي، المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، عمان، ترجمه محمد زهير ، ط 1، 1996، ص 223.

وهو الذي يفتقر فيه الفقير إلى أضعف دخل كاف أو إلى القدرة على تحمل نفقات مقابلة كما يعبر عنه بمعدل الفقر<sup>37</sup>.

### ثانياً: الفقر المطلق:

وهو الحالة التي لا يستطيع فيها الإنسان بدخله الوصول إلى إشباع حاجاته الأساسية المتمثلة بالغذاء والسكن والملبس والتعليم والصحة والنقل، كما يُستخدم تعبير الفقر المطلق ويقصد به وجود قدر معين من الدخل، لا يسمح بالحصول على الحد الأدنى من السلع الغذائية التي تلزم الإنسان في الظروف العادية وبذلك لا يأخذ في اعتبار بقية الحاجات مثل الكساء والسكن<sup>(38)</sup>.

### ثالثاً: الفقر النسبي:

ويحدد وفقاً لقواعد يمكن أن تختلف من بلد إلى آخر أو مع مرور الزمن، ويمكن أن تقابل مثلاً عتبة فقر محددة، بنصف متوسط دخل الفرد، وهو يعني افتقار الفرد أو الجماعة إلى الموارد بالمقارنة بأفراد المجتمع الآخرين، فهو يبين مستواهم المعيشي النسبي، ويتعلق بالفروق في مستويات الموارد المادية، أي عدم المساواة في توزيع تلك الموارد في المجتمع<sup>(39)</sup>.

### رابعاً: الفقر المدقع:

ويعرف بأنه الحالة التي لا يستطيع فيها الإنسان عبر التصرف بدخله إلى الوصول إلى إشباع الحاجة الغذائية المتمثلة بعدد معين من الأسعار الحرارية التي تمكنه من مواصلة حياته عند حدود معينة<sup>(40)</sup>.

<sup>37</sup> عبد الحلیم فضل الله، فح اللامساواة: دراسة في أثر النمو الاقتصادي في لبنان على الفقر وعدالة توزيع الثروة، 2017، 353.  
<sup>(38)</sup> جوردون ماشالي، موسوعة علة الاجتماع، المجلس الأعلى للثقافة، المشروع القومي للترجمة، المطبوعات والنشر مراجعه

وتقديم محمد الجوهري، ط 1، 2000، ص 72.

<sup>(39)</sup> جوردون مارشالي، مرجع سابق، ص 1080.

<sup>(40)</sup> العربي عطية، الياس بن ساسي، التحليل الكمي للفقر الإنساني، دراسة تحليلية لمستوى الفقر البشري في الجزائر والمنطقة العربية، الملتفة الدولي حول مؤسسات الزكاة في الوطن العربي: دراسة تقويمية لتجارب مؤسسات الزكاة ودورها في مكافحة ظهرة الفقر 2004، ص 3.

## الفرع الثاني: أنواع الفقر عند الفقهاء:

ليس هناك تفصيل كبير في أنواع الفقر عند الفقهاء، سوى ما جاء في الفرق بين الفقير والمسكين، ويتبين من هذا أن هناك نوعين لأصحاب الحاجات عند الفقهاء هما الفقير والمسكين.

وكمقارنة بين تعريف الفقر عند الفقهاء والاقتصاديين وأنواعه يرى البعض وجود الفقر النسبي والفقر المطلق في الإسلام بقوله: " يمكن القول بأن الفقر المطلق هو ما يقابل المسكنة في الإسلام بينما يعبر الفقر فقط عن الفقر النسبي، لكونه يقترب بسوء التوزيع للثروة والملكية، ونقص الغذاء والاحتياجات الأساسية الأخرى.<sup>(41)</sup>

وخلاصة الأمر في تعريف الاقتصاديين للفقر، يربط الاقتصاديون بين الفقر وقلة الدخل أو انعدامه، أو عجز المجتمع الضروري للبقاء أو القدرة البدنية، ويفترضون خطأ للفقر، بحيث يعجز الواقعون تحته عن الوفاء بضرورات المعيشة، مثل السلع الغذائية، والكساء والسكن وغيرها.

أما عند الفقهاء فيربط الفقهاء الفقر بعدم الملكية، ويتوسعون في هذه الملكية حتى يصل إلى ملكية الفكر الذي يستطيع به تدبير شؤونه، وكفاية نفسه وأهله.

## 2.3: أسباب وآثار تفشي ظاهرة الفقر

### 2.3.1: أسباب ظاهرة الفقر

إن تخفيف أعداد الفقراء هو التحدي الرئيسي الذي يواجه المجتمع العالمي عامة والإسلامي خاصة. وقد فشلت السياسات الاقتصادية الكلية المعاصرة في تحقيق النمو اللازم للتخفيف من حدة الفقر وإن نجحت أحياناً فهي نجاحات ظرفية.

(41) حمدي عبدالعظيم، فقر الشعوب بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، أكاديمية العلوم الإدارية، مصر، ط 1، 1995، ص 76.

وقد جربت بدائل متعددة في هذا المجال منها السياسات المالية والنقدية، دعم الأسعار، تحرير السوق، إنشاء المؤسسات الاجتماعية التطوعية، لكن السياسة الاقتصادية الإسلامية بقيت بعيدة عن الميدان وان طبقت فبشكل جزئي وغير فعال وتطبيق المنهج الإسلامي بشكل فعال يضمن عدم تردي المجتمع فيما تعانیه الاقتصاديات المعاصرة من مشكلات أبرزها الفقر.

إن أهم الآليات الإلزامية هي فريضة الزكاة ودورها المباشر في محاربة الفقر عن طريق توزيع حصيلتها بين فئات المجتمع الأكثر حاجة إليها أو غير المباشر عن طريق زيادة الطلب على الأيدي العاملة التي تؤدي إلى تقليص حجم البطالة التي تعتبر أهم مظهر من مظاهر الفقر.

بعد ما تعرفنا على مفهوم الفقر وظاهرة الفقر الآن نبحث أسباب التي أدت إلى ظهور وتفشي ظاهرة الفقر ومن أهم هذه الأسباب نذكر منها:

**1) تدني المستوى التعليمي:** أصبح من المعترف به لدى الجميع اليوم، أن المشكلات والقضايا التربوية والثقافية (كمحو الأمية وترقية الأنظمة الوطنية للتعليم وبلوغ وضع جديد كفيًا للثقافة) لبلد ما من البلدان تؤثر وتشارك في مجال التحولات الهامة للمجتمعات سواءً من الناحية الاقتصادية او الاجتماعية.<sup>42</sup>

وليس من قبيل الصدفة أن نلاحظ العلاقة الجدلية بين الجوع والأمية والتخلف الاقتصادي. ولا بد هنا من أخذ مفهوم التربية أو التعليم في علاقته بالتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية. إن العمل على التنشئة الذهنية والأخلاقية للأجيال الجديدة لم يعد الهدف الوحيد للتربية بل إن التربية وبخاصة التعليم هو من العوامل الأساسية للتقدم التقني والاقتصادي والاجتماعي من أجل التحول بالبلدان النامية. وتعلمنا دروس التاريخ أن الانتكاسات الحضارية والتاريخية التي مُنيت وما زالت ترسف تحتها الأمة العربية، تعود في أغلبها إن لم تكن كلها إلى حالة التخلف والجهل والتبعية التي تقف كشاهد عيان على فشل تلك المشاريع الفكرية العربية.<sup>(43)</sup>

<sup>42</sup> عبد الحلیم فضل الله، فح اللامساواة: دراسة في أثر النمو الاقتصادي في لبنان على الفقر وعدالة توزيع الثروة، مرجع سابق، ص 353.

(43) عبدالله عبدالرحمن، علم الاجتماع الاقتصادي، دار المعرفة الجامعية، مصر، ط 1، 2003، ص 248.

**(2) حجم الأسرة:** إن حجم الأسرة يعتبر أيضاً من مسببات الفقر حيث يؤدي كبر حجم الأسرة وارتفاع معدلات الإعالة إلى زيادة الأعباء على نفقات الأسرة وبالتالي مواجهة حالة العجز عن توفير كل متطلبات الأسرة ذات الحجم الكبير وقد تزداد حالة العجز هذه باستمرار وتتفاقم وينتج عنها الفقر بآتم معناه.

**(3) التضخم:** إن التضخم الذي يعرف بأنه الارتفاع العام في أسعار السلع والخدمات معبراً عنها بالنقود يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية للنقود وبالتالي تتأثر الدخول الحقيقية للأسر وتصل إلى حالة العجز عن اقتناء كل المتطلبات التي تحتاجها وتصبح ضمن تعداد الفقراء بغض النظر عن درجة الفقر فالتضخم سيزيد في عبئ الإعالة التي تقع على العاملين في إعالة غير النشطين في ظروف التضخم المتسارع.

**(4) الاحتكار:** عندما يكون العرض الكلي لأية سلعة في حوزة فرد واحد، أو عدد من الأفراد، فإنه يقال هذا الفرد أو هذه الهيئة تفرض احتكاراً للسلعة... وينشأ الاحتكار عادة نتيجة لتجمع المنتجين الرئيسيين للسلعة بصورة أو بأخرى في وحدة واحدة، بفرض الرقابة على العرض الكلي للسلعة، ويؤدي هذا إلى ارتفاع سعرها في السوق<sup>(44)</sup>، هذا من الجانب الاقتصادي وللاحتكار معان كثيرة منها الظلم وإساءة المعاشرة، والاستبداد بالشيء، ومعناه حبسُ شيء يحتاج إليه الناس لإغلائه عليهم وللإضرار بهم.<sup>(45)</sup>

وهناك احتكار في البيع، ويكون بالتواطؤ بين الباعة بانفراد واحد أو قلة بالبيع، وقد يكون الاحتكار في الشراء، فينفرد به واحد أو قلة، والغرض من ذلك حبس الأموال والسلع لأجل إغلائها على الناس. وتعتبر سياسة الاحتكار من الأساليب المرفوضة على الصعيد الاقتصادي، كالتحكم في الكميات المعروضة في الأسواق بتخزينها وحجزها بهدف الوصول بالأسعار إلى

(44) - حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، دار الشروق، جدة، د ط، د ت، ص 15.

(45) جمال السراحنة، مشكلة البطالة وعلاجها دراسة بين الفقه والقانون، البمامة، دمشق، سورية، ط 1، 2000 م،

أعلى مستوى وقد شدد النبي صلى الله عليه وسلم في عقوبة المحتكر، فعن ابن عمر رضي الله عنهما قال:

(مَنْ اخْتَكَرَ طَعَامًا أَرْبَعِينَ لَيْلَةً فَقَدْ بَرَّئَ مِنَ اللَّهِ ، وَبَرَّئَ اللَّهُ مِنْهُ ، وَإِنَّمَا أَهْلُ عَرَصَةِ أَصْبَحَ فِيهِمْ امْرُؤٌ جَائِعٌ فَقَدْ بَرَّئَتْ مِنْهُمْ ذِمَّةُ اللَّهِ) (46)

ولم يقتصر الاحتكار على الأفراد بل نجده في الأوضاع الاقتصادية المعاصرة تنشأ على شكل احتكارات اقتصادية محلية وعالمية، فأصبحت هناك تكتلات احتكارية على مستوى العالم، فعقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، وتحديدًا منذ الستينيات ظهرت بقوة الشركات متعددة الجنسيات للتحكم في كيان النظام الاقتصادي والمالي العالمي، وتشعبت نشاطاتها وتزايدت في الاتساع. (47)

وأدت إلى تهديد الأمن الغذائي في بلدان العالم من خلال احتكار الأراضي واحتكار وسائل الإنتاج وفرض أنظمة اقتصادية معينة تسخر لخدمة فئات قليلة تحقق أعلى ربح على حساب البقية. (48) إنَّ الرأسمالية الاحتكارية استندت إلى مبادئ ومؤسسات عالمية في تنظيم نهب الثروات الاقتصادية من الدول الفقيرة، وهذا ما ساهم في خلق شبكة دولية معقدة تبحث عن الربح السريع مما أدى بالدول المتخلفة إلى البقاء تحت رحمة الدول الكبرى، وأصبحت هناك صور حديثة ومعقدة لها أهداف ظاهرة وأخرى خفية، ولقد أصبح للشركات الاحتكارية متعددة الجنسيات نفوذ سياسي واقتصادي ومالي كبير، فلا توجد هناك منافسة حقيقية، إلا وفق المنافسة في ظروف سيطرة الاحتكارات، ومن أمثلة هذه المنافسات الأشكال الآتية:

## 1. المنافسة بين الشركات الاحتكارية.

(46) رواه أحمد عن عبد الله بن عمر، رقم ، 4880 ج ، 8 ص ، 481 وأبي يعلى عن عبد الله بن عمر، رقم 5746 ج 10 ص ، 115 والحاكم عن عبد الله بن عمر، رقم ، 2218 كتاب البيوع، ج ، 2 ص 1. (47) أحمد عفيفي، الاحتكار و موقف الشريعة الإسلامية منه في إطار العلاقات الاقتصادية المعاصرة، مكتبة وهبة، القاهرة، ط 1 ، 2003 ، ص 16 (48) صموئيل عبود، خمسة مشكلات أساسية لعالم متخلف، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، د ت، ص

2. المنافسة بين الاحتكارات وأصحاب رؤوس الأموال الذين لم ينضوا تحتها.

3. المنافسة بين الاتحادات الاحتكارية نفسها.

4. المنافسة داخل الاتحاد الاحتكاري.

ثم إن المعوقات التي مارستها بعض الاحتكارات ذات الطابع السياسي المستند إلى خلفية اقتصادية نتج عنها إفقار وتجويع وابتزاز سياسي، تسلك بعدها هذه الشركات أقصر السبل من أجل جني الأرباح من بؤر التوتر التي تخلقها، كما تشجع الخصومات والأزمات الداخلية.

**(4) برامج التصحيح الهيكلي:** تعتبر برامج التعديل أو التصحيح الهيكلي واحدة من أهم الأسباب التي أدت إلى تنامي الفقر وازدياد معدلاته خاصة على العالم النامي فقد كانت الكثير من الدول النامية قد عرفت تدهوراً شديداً في الظروف الاجتماعية مع تزايد سوء التغذية، بطيء التحسينات في مجال الصحة أو في تراجعها، انخفاض مستوى التعليم.

**(5) النزاعات الداخلية والخارجية:** كالحروب مثلاً تساهم في عدم الاستقرار وما ينتج عنه من ضياع فرص العمل وضياع الممتلكات وغيرها وبالتالي السير نحو الفقر.<sup>(49)</sup>

**(6) التوزيع غير العادل للثروات الوطنية:**

إن غياب التوزيع العادل للدخل القومي والثروات يؤدي إلى غناء البعض وإفقار البعض الآخر.<sup>(50)</sup>

ومن العوامل الهامة في ظهور الفقر واستمراره في أي مجتمع من المجتمعات عوامل اقتصادية وسياسية، واجتماعية وثقافية، ومن أهم هذه العوامل سوء إدارة الموارد الاقتصادية، وسوء توزيع

---

(49) حربي عريقات ، مبادئ في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، ط1 ، ص

.12

(50) أحمد العيادي، الأمن الغذائي في الإسلام، دار النفائس، عمان، الاردن، ط1 ، 1999 م ، ص 181.

الدخل والثروات والضغط السكاني، والكوارث الطبيعية، وتهميش دور فئات معينة في المجتمع كالمراة وسكان الريف، والنزاعات الداخلية والخارجية.<sup>(51)</sup>

"العالم اليوم أصبح وكأنه عبارة عن جزيرة يعيش فيها الاغنياء وتحيط بهم بحار من الفقراء" هكذا وصف الرئيس الجنوب أفريقي "مبيكي" في مؤتمر الأرض بجوهانسبرغ الذي يتمحور حول معضلة الفقر التي تزداد يوما بعد يوم رغم التقدم الذي أحرزته البشرية في شتى المجالات، ورغم جني الكثير من خيرات الكوكب التي يُجمع الخبراء على أنها كافية لتقديم الرفاهية للستة مليارات من البشر الذين يعيشون فوقه لو تم توزيعها بالحد الأدنى من العدالة إذ تبلغ ثروة ثلاثة من أغنى أغنياء العالم ما يعادل الناتج المحلي لأفقر 48 دولة، كما أن ثروة 200 من أغنى أغنياء العالم تتجاوز نسبتها دخل 41% من سكان العالم مجتمعين<sup>(52)</sup> وفي ذلك بيان على أن الفقر في حقيقة الأمر هو الوجهة الأخرى لصور التمايز الاجتماعي واللامساواة وانعدام العدالة التي هي السبب الأساسي الذي ظل وما زال يهدد الحياة البشرية والحضارات الإنسانية سواء على مستوى الأفراد أو الجماعات والدول والمجتمعات والتمايز الاجتماعي وللمساواة.

وعلى مستوى الفرد نهى الشرع عن التبذير والتقتير على حد سواء، لأن الإنفاق بغير حكمة مآله الفقر، فالتبذير يؤدي إلى افتقار الشخص، والتقتير يؤدي إلى افتقار الآخرين، يقول تعالى: ﴿وَلَا تَجْعَلْ يَدَكَ مَغْلُولَةً إِلَىٰ عُنُقِكَ وَلَا تَبْسُطْهَا كُلَّ الْبَسْطِ فَتَقْعُدَ مَلُومًا مَّحْسُورًا﴾<sup>(53)</sup> وقال سبحانه: ﴿وَالَّذِينَ يَكْنِزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا يَنْفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَبَشِّرْهُمْ بِعَذَابٍ أَلِيمٍ﴾.<sup>(54)</sup> وقال: ﴿إِنَّ الْمُبَدِّرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيَاطِينِ ۗ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا﴾<sup>(55)</sup>.

إن سوء توزيع الدخل والثروات سبب من أسباب الفقر، ينجر عنه نشوء الطبقة، كما يترتب

(51) صموئيل عبود ، خمسة مشكلات أساسية لعالم مختلف ، ديون المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ص 72.

(52) مقال بعنوان " ظاهرة الفقر في العالم.. معضلة تنذر بالخطر ، رابط <http://cutt.us/oDK4F> ، تاريخ

الدخول ، 2018/12/20 .

(53) سورة الأسراء، آية 29.

(54) سورة التوبة، آية 34.

عنه هدر وإهمال الموارد الاقتصادية الأساسية، وحيث ينفق الأغنياء على السلع الكمالية، يتجه الجهاز الإنتاجي لإشباع الطلب المتزايد لهاته الطبقة على هذا النوع من السلع، ويؤدي استحواد فئة صغيرة من السكان على جزء كبير من الثروة إلى فقر ومعاونات نسبة معتبرة من السكان، وإلى انخفاض مستوى الدخل مما يؤدي إلى تدني المستوى الصحي والتعليمي والمعيشي وغيره.

لذا يجمع الاقتصاديون على أن مشكلة العالم هي مشكلة سوء توزيع، المسببة لمشكلة الفقر، واللوم يقع على النظام الاقتصادي والأنظمة الاجتماعية بشكل مباشر، فيما يتعلق بالجوع وأسبابه والفقر وأشكاله،<sup>55</sup> كما أن المشكلة ليست مشكلة إنتاج، لأن ما يتم إنتاجه حالياً وما يمكن إنتاجه مستقبلاً يكفي حاجات الناس جميعاً، فالإشكالية في سوء توزيع هذه المنتجات وليس في كمية إنتاجها وتعتبر الزكاة أهم وسيلة لإعادة التوزيع في الإسلام، فيأخذ ولي أمر المسلمين من الأغنياء لسد حاجات الفقراء، ومن الممكن أن تأخذ الدولة أكثر من هذا حين لا تكفي الزكاة حد الكفاية لأفراد المجتمع.<sup>(55)</sup>

### 2.3.2: آثار الفقر الاجتماعية والاقتصادية للفقر

من أهم مظاهر الفقر قلة الدخل السنوي، وسوء التوزيع العالمي للدخول القومية، حيث تبين أن 12 دولة يعيش فيها ثلث سكان العالم ولكن دخلهم لا يزيد عن 4% من الدخل العالمي، ويقل دخل الفرد فيها عن \$50 سنوياً.<sup>(56)</sup>

أن الدول النامية عندما تحاول الاعتماد على نفسها تجدد صعوبات بالغة من نقص الأموال اللازمة للتنمية ونقص الخبرات حيث واسلوب التنمية الذاتية هو أكثر الأساليب فائدة ونجوعاً في محاربة الفقر والقضاء على آثاره الاجتماعية السلبية، ومن ناحية أخرى لا يمكن للبدان من العالم النامي الاستغناء عن المساعدات الخارجية: سواءً الفنية او المالية وهذا يشكل حرجاً

(55) محمد مرعي، الحاجات البشرية، دار البحوث للدراسات السلامية وإحياء التراث، الإمارات العربية المتحدة، دبي، ط

1، 2011، 189.

(56) مصطفى الحشباب، علم الاجتماع ومدارسة، ط 2، مكتبة الأنجلو المصرية، ص 410.

وصعوبة بالغة للدول النامية، ولهذا فلا بد للبلد النامي الذي يتخذ هذا الأسلوب في التنمية من تحمل التقشف.

### أولاً: آثار الفقر من الناحية الاجتماعية:

1. عدم مقدرة المجتمع على تنفيذ المشاريع الاقتصادية ذات التأثير الاجتماعي كالمدراس، والمستشفيات، والطرق، والمرافق العامة، وهذا أمر يجعل المجتمع غير قادر على استيعاب الجديد من العلم والثقافة، وكذلك يجعله بمعزل عن التيارات الثقافية العالمية سواءً المادية أو المعنوية. (57)
2. ظهور انحرافات كبيرة على مستوى سلوك الأفراد وأخلاقهم، ففي الأثر كاد الفقر أن يكون كفراً، وبالتالي تظهر سلوكيات جديدة تخالف العادات والتقاليد، والدين، حيث أن الفقير غير المتعفف، يميز لنفسه كل الأمور التي تمكنه من الحصول على لقمة العيش. (58)
3. عدم تمكين الأطفال من التعليم الجيد، فارتفاع عبء الإعاقة الذي هو من أسباب الفقر يؤدي بالآباء إلى التخلي عن مسؤولياتهم في تعليم أطفالهم، وتوفير الظروف الملائمة لذلك، مما يؤدي إلى انتشار الأمية بين الأطفال.
4. تدهور الوضع الصحي، خاصة بالنسبة للأطفال (ارتفاع الوفيات)، وقلة العناية بهم، وتنطبق كذلك على الكبار، وبالتالي التعرض بدرجة عالية للأمراض، وللعدوى المزمنة.
5. ظهور الآفات الاجتماعية والتسول مع حيث تنتشر في المجتمعات الفقيرة آفات مثل القتل، وتعاطي المخدرات، والسرقه، وغيرها من الآفات الاجتماعية التي تشوه صورة المجتمع، فانخفاض الدخل وانتشار الأمية وسوء التغذية وتفشي البطالة وتدني المستوى

(57) أحمد عبدالكريم السنهوري ، أصول خدمة الفرد ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ، ط 4 ، ص 150.

(58) حسن عبد الرازق منصور، الحضارة الحديثة والعلاقات الإنسانية في مجتمع الريف: دراسة ميدانية في ريف عربي، ص

الاستهلاكي، كلها عوامل تؤدي لظهور الآفات الاجتماعية فما هذه الآفات الا تعبير علاقة الفرد وبيئته ومدى وجود توازن اجتماعي وتطيف لهذه العلاقة.

6. ظهور العمل غير الرسمي وعمالة القاصرين، حيث يعتبر العمل غير الرسمي من المؤشرات التي صعب إعطاء رقم محدد لها نظراً لكون العمل غير الرسمي لعدم تبريره بأي وثيقة رسمية، اذ يظهر هذا العمل بالمنازل والشوارع والمناطق العامة، فالخلل هذا يصيب النسق الاجتماعي حين تتحول فئات من حالة مرضية لحالة فقر.

7. كثرة الطلب على البرامج الاجتماعية فمن بين المؤشرات على وجود الفقر في المجتمع هو الطلبات الكثيرة والمتعددة بخصوص البرامج الاجتماعية للدولة سواء كانت مساعدات مباشرة أو غير مباشرة، إذ يلاحظ ميدانياً كثرة الازدحام على المصالح الاجتماعية بغية طلب المساعدة.<sup>(59)</sup>

### ثانياً: آثار الفقر من الناحية الاقتصادية:

1. نتيجة للسياسات الانكماشية التي تتضمنها سياسات التكيف الهيكلي، والمتمثلة في تخفيض القيمة الحقيقية للأجور، وتخفيض أو إلغاء الدعم عن بعض السلع والخدمات الحكومية، وفرض أو زيادة الرسوم على هذه الخدمات، إضافة إلى تخفيض قيمة العملة، بما يستتبع ذلك من ارتفاع في أسعار السلع المستوردة أو المشتملة على مدخلات مستوردة، وكذلك فرض الضرائب غير المباشرة، تسهم سياسات التكيف الهيكلي بصورة مباشرة في زيادة الفقر.<sup>(60)</sup>

2. ظهور الفساد وانتشاره بشكل يؤدي إلى تعطيل المصالح الاقتصادية للبلد، فرغم أن الفساد في تسيير الشؤون الاقتصادية يمكن اعتباره من مسببات الفقر، إلا أن وجود هذه الظاهرة تؤدي إلى تنميته وظهوره للعيان بشكل ملفت للانتباه، حيث أن مع الفقر تزول

(59) زوح، سامية، الفقر: خصائصه، ومؤشرات ونماذج، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع، 2015، ص 309

(60) هبة أحمد نصار - "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر"، في الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية - تحرير، جودة عبد الخالق وهناء خير الدين - دار المستقبل العربي - القاهرة، 1994 - ص: 102.

كل المحظورات، فالموظف الذي لا تمكنه وظيفته من تلبية حاجياته وحاجيات أسرته (وفي ظروف معينة)، يصبح موظفا فاسدا، وبالتالي يؤثر على مؤسسته وعلى الاقتصاد ككل.

3. أدى انخفاض الأجور الحقيقية وزيادة معدلات البطالة إلى تقلص الطبقة الوسطى، وطبقة العمال، نتيجة لانخفاض الإنفاق مما يستوجب مشاركة جميع الأفراد الأسرة في القوة العاملة، للمحافظة على مستوى معيشتها.<sup>(61)</sup>

---

(61) جورج القصبي التنمية البشرية مراجعة نقدية للمفهوم والمضمون -التنمية البشرية في الوطن العربي-مركز دراسات

الوحدة العربية بيروت 1995- ص: 92

## الفصل الثالث: الجهود الدولية والعربية لمواجهة مشكلة الفقر

تعتبر السياسة الاجتماعية السبيل الذي تنتهجه الحكومات لمواجهة المشكلات الاجتماعية التي تنتج عن الانعكاسات السلبية للتغيرات والتحولات السياسية والاقتصادية في المجتمع، وذلك بهدف إحداث التوازن بين مسارات العمل المختلفة من خلال بناء سياسة اجتماعية تحتوي على آليات التنفيذ لمواجهة المشكلات الاجتماعية بطريقة مؤثرة وفعالة في تحقيق التنمية الاجتماعية، وتحسين نوعية الحياة، وبناء شبكة الأمان الاجتماعي للحد من ظاهرة الفقر.

حيث تعتبر مشكلة الفقر من أهم القضايا في عالم اليوم التي تترك بصماتها على كل مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، وتظهر في صور شتى أهمها: الحرمان المادي والمعنوي و آثاره المدمرة التي يعاني منها أفراد وجماعات كثيرة من السكان حيث إن الفقر هو السبب الذي دعا الجماعات الإنسانية منذ فجر التاريخ لتنظيم الجهود من أجل تخفيف حدة المعاناة والخسائر التي تصيب المجتمع أو بعض جماعاته كنتيجة لعدم المساواة في توزيع الدخل والثروة بين الأفراد، كما نجد أن نظم سياسة الرعاية الاجتماعية التي تتضمن الخطط والبرامج الحكومية في التعليم والصحة والاسكان والإصلاح الاجتماعي أيضا كان لها عظيم الأثر في الحد من ظاهرة الفقر والمشكلات الاجتماعية الناجمة عن المتغيرات المجتمعية .

وباستعراض السياسة الاجتماعية وبرامجها في المجتمعات المختلفة نجد أنها متباينة في اهتماماتها بالفقراء ومستقبلهم في المجتمع باختلاف ايدولوجية المجتمع ومفهومه الفقر، والتي تختلف من مجتمع لآخر.

لذلك سوف يحاول الباحث في هذا الفصل توضيح دور سياسات صناديق التضامن الاجتماعية في مواجهة مشكلة الفقر، ومعرفة دور الجهود الدولية في الحد من هذه الظاهرة.

### 3.1: الجهود الدولية لمواجهة مشكلة الفقر

لقد تغيرت النظرة إلى قضية معالجة الفقر، فبعد أن كان ينظر إليها باعتبارها مسألة اجتماعية تستهدف مساعدة الفقراء والإحسان إليهم، صار ينظر إليها باعتبارها مسألة اجتماعية اقتصادية تستهدف تحقيق استغلال أفضل لطاقات الفقراء غير المستغلة، فعن طريق رفع إنتاجية الفقراء لتحسن دخولهم وظروف معيشتهم وفي الوقت نفسه يتعزز النمو الاقتصادي وتحقيق عدالة أكبر في التوزيع ومستوى أعلى من الاندماج الاجتماعي، لذلك صار التخفيف من حدة الفقر من التحديات العظمى التي تواجه الإنسانية، لذلك سوف أحاول في هذا المبحث عرض أهم الجهود الدولية لمواجهة الفقر .

**1- البنك الدولي:** تعتبر اتفاقية البنك الدولي الوثيقة الثانية في مؤتمر بيرثون وودز خلال الفترة من أول يوليو عام 1944م والتي عدلت في 16 فبراير 1989م (وبدأ نشاطه الرسمي في 25 يونيو عام 1946م).<sup>(62)</sup>

وقد أشار البنك الدولي إلى أن الوسيلة الرئيسة للإقلال من الفقر وتحسين نوعية الحياة قد تتحقق بإتباع إستراتيجية بها عنصران متماثلان في الأهمية.

**1. العنصر الأول:** هو دعم الاستخدام الفعال لأكثر الأصول توافراً لدى الفقراء وهو العمل.<sup>(63)</sup> (3) .

**2. العنصر الثاني:** هو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للفقراء، فالرعاية الصحية الأولية وتنظيم الأسرة والتغذية والتعليم الابتدائي أمور هامة بصفة خاصة فبدعم الاستخدام وفرت بلدان مثل (اندونيسيا وماليزيا) فرصة للفقراء وذلك من خلال الاستثمار في الصحة والتعليم حيث مكنت الفقراء من الانتفاع الكامل بالإمكانات الجديدة وحقق هذا النهج إقلاقاً من

(62) سامي عفيفي حاتم، اقتصاديات التجارة الخارجية، (مصر، 2001)، 256.

(63) البنك الدولي، الفقر، تقرير التنمية في العالم، 1995، مؤشرات التنمية الدولية، (القاهرة، مطابع الأهرام التجارية،

1995)، 15.

الفقر، إلى جانب تحسين سريع في التغذية والحد من نسب الوفيات دون سن الخامسة والإقبال على التعليم الخ ...

ونرى استراتيجية البنك الدولي إلى وضع ميثاق من أجل تخفيض إعداد الفقراء في أفريقيا ومكوناته الرئيسية هي: (64)

1) تقوية التزامات الحكومات الأفريقية بزيادة معدلات النمو الاقتصادي وتخفيض أعداد الفقراء.

2) زيادة الاهتمام المنتظم من جانب واضعي سياسات الإصلاح الاقتصادي بما في ذلك إصلاح المالية العامة ويستهدف تحقيق استقرار الاقتصادي الكلي من أجل ضمان تحقيق استجابة مستمرة.

3) تحسين أنشطة القطاع الخاص.

4) تحسين نمط الاتفاق العام والتركيز على الاحتياجات ذات الأولوية في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي على حد سواء.

**2- منظمة الأمم المتحدة :** أشارت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1993م إلى ضرورة تركيز الحكومات جهودها وسياساتها على التصدي للأسباب الجذرية للفقر وعلى تلبية الاحتياجات الأساسية للجميع وتقتضي ذلك كفاءة أن تتاح للجميع فرص اقتصادية تعزز سبل العيش المستدامة وبذل جهود أساسية لتيسير وصول المحرومين إلى الفرص والخدمات وأنه يجب تمكين البشر الذين يعيشون في فقر والفئات الضعيفة من خلال التنظيم والحياة الاجتماعية وبخاصة لدى التخطيط وتنفيذ السياسات التي تؤثر عليهم وبذلك يتم تمكينهم من أن يصبحوا شركاء في التنمية ويجب على الحكومات الالتزام باعتماد التدابير التي تكفل إمكانية حصول الذي يعيشون في فقر على الموارد والفرص اللازمة للخلاص من الفقر (65). وتعتمد سياسات تكفل للجميع حماية اقتصادية واجتماعية كافية أثناء فترات

(64) البنك الدولي، التقرير السنوي، 1996، واشنطن، 71.

(65) منظمة الأمم المتحدة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، دورتها الخامسة، 1993، 247.

البطالة واعتلال الصحة والولادة وتربية الأطفال والتملم والعجز والشيوخوخة، وكفالة إمكانية حصول جميع من يعيشون في فقر على الخدمات الاجتماعية الأساسية فضلا عن مشاركتهم في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية (66).

وفي مؤتمر للأمم المتحدة عن التنمية المستدامة رات أن القضاء على الفقر يمكن من خلال اتباع أسلوبين هما:

أ- إيجاد فرص عمل لحصول الفقراء على الأراضي حتى يمكنهم الحصول على وسائل الإنتاج.

ب- تنمية قدراتهم البشرية وما ينتج عن ذلك من تنمية مجتمعهم.

**3- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** أيضا أشارت دراسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، إلى إن المسؤولية المباشرة في القضاء على الفقر تقع على عائق الحكومات الوطنية. وأن بوسعها أن تقلل إلى أدنى حد من الأضرار المحتملة من النظام الاقتصادي العالمي وأن تتيح أقصى قدر من الفرص ويمكن للسياسات الحد من الفقر وتمكين الفقراء من أن يصبحوا جزءاً من استراتيجية الدول في عالم اليوم الذي يسير نحو العولمة. ولقد تم التركيز في العقد الإنمائي الثالث للأمم المتحدة 1981م-1990م على تنمية الموارد البشرية، والتي كان ينظر إليها من ناحية اقتصادية صرفة، وتنامي قبول متغيرات اقتصادية في التنمية الاجتماعية وقبول متغيرات اجتماعية في التنمية الاقتصادية وبذلك تولدت الرغبة في تحقيق التكامل بين الرعاية الاجتماعية والتنمية (67) وفيما يلي بعض خيارات السياسة الرئيسية لهذه الإستراتيجية، وفيما يلي أهم الخيارات التي يقترحها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إستراتيجية تمكين الدول في عالم اليوم الذي يسير نحو العولمة للحد من الفقر ما يلي:

(66) المرجع السابق، 249.

(67) أبراهيم الشريف ، الرعاية الاجتماعية، مرجع سابق، 195.

1- الاستثمار في الفقراء من شأن العولمة أن تجعل هذا الأمر أكثر إلحاحا فانتشار التكنولوجيا يضاعف من الأجور التي تحصل عليها المستويات الرفيعة من رأس المال البشري والفئات التي تتبع لمجموعات أكثر مرونة من المهارات إما هؤلاء الذين لم يحصلوا على التعليم الضروري فسوف يزدادون تخلفا وراء الجميع.

2- تدعيم المشاريع الصغيرة التي تم من خلالها تدعيم المشاريع الصغرى والمؤسسات الصغيرة من أجل الحد من الفقر.

وقد أقيمت هذه الروابط بصورة فعالة في اليابان وفي بعض البلدان الآسيوية المجاورة، ولكن هذه الروابط أقل شيوعا في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

3- إدارة التكنولوجيا الجديدة أن التكنولوجيا القائمة على التحقيق اليد العاملة التي تم استحداثها من أماكن أخرى وتتطلب مهارات متقدمة وقد لا تكون ملائمة في البلدان النامية.

4- الحد من الفقر وتوفير شبكات الأمان، وأن العولمة تعيد توزيع الفرص والمزايا بطريقة يمكن أن تؤدي إلى ازدياد التفاوت ويمكن للسياسات الرامية إلى الحد من الفقر.

كذلك أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أهمية اتخاذ إجراءات بشأن الديون العالمية على البلدان الفقيرة، لأنها في حاجة إلى تخفيف ما عليها من ديون . ويرى برنامج الأمم المتحدة أن توفير المبالغ اللازمة لتخفيف عبء الدين بصورة فعالة عن كامل البلدان العشرين الأشد تضررا سيكلف ما بين 5.5 بلايين دولار و 7.7 بلايين دولار وهو أقل من تكلفة قاذفة من طراز ستليت Stealth، يعادل تقريبا تكلفة بناء حديقة ديزني الأوربية في فرنسا. (68)

(68) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أمم فقيرة وقوم فقراء، مجلة الاجتهاد، ( بيروت، العدد الثامن والثلاثون، 1998)،

**4- منظمة الصحة العالمية: (OMS):** نشأت المنظمة في 1948م على أساس أن الصحة حالة من اكتمال معافاة بدنية ونفسية واجتماعية ، وقامت المنظمة عن طريق العمل على تحسين وضع القرار الصحي ومنع انتشار الأمراض والأوبئة وتهدف المنظمة على رفع المستوى الصحي لشعوب العالم والقيام ببرامج صحية مختلفة لتحسين الخدمات الصحية والحملات ضد الأمراض.<sup>(69)</sup>

**5- منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD):** مقرها روما تهتم بالفقر في العالم وذلك بالتعاون مع بعض المنظمات الدولية وحكومات العالم ومشاركة المنظمات غير الحكومية من الشمال والجنوب، حيث قررت منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي OECD طبقاً للمادة (1) من المعاهدة التي وقعت في باريس في 14 ديسمبر 1960م والتي بدأ تنفيذها في 30 سبتمبر 1961م تطبيق السياسات التالية:

1. تحقيق أعلى نمو اقتصادي مستدام وفرص العمل ورفع مستوى المعيشة في الدول الأعضاء، بالإضافة إلى مراعاة الاستقرار المالي.

2. المساهمة في توسيع الاقتصادي للأعضاء في عملية التنمية الاقتصادية.

3. المساهمة في اتساع التجارة العالمية في مجالات متعددة بدون تمييز طبقاً للتعهدات الدولية (الدول المنظمة لمجموعة OECD هي (النمسا بلجيكا، كندا الدنمارك ، فرنسا، ألمانيا ، اليونان ، أيسلندا ، أيرلندا ، إيطاليا، هولندا، النرويج البرتغال ، لكسمبورج ، أسبانيا ، السويد، سويسرا، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة ، اليابان ، فلندا ، استراليا ، نيوزيلندا) وتواجه هذه الدول مشكلتين في التنمية الريفية ، الأولى أن الاقتصاد الريفي ينمو بطريقة

---

(69) مجلة المجلة، المؤتمر العالمي للجوع والفقر، العدد السادس ، بروكسيل، بلجيكا، 1995، 20.

بطيئة ، الثانية أن الفرص الاقتصادية نادرة وخاصة الوظائف المدرة للدخل وبصفة خاصة في الأقاليم الأقل نمو<sup>(70)</sup>.

وكذلك كما جاء قمة كوبنهاجن عام 1995م من حيث كونها أول مؤتمر كبير للأمم المتحدة يضع موضوع الفقراء في بؤرة اهتمام جدول الأعمال العالمي وأسفر عن أهداف ستة جاءت ضمن قمة الألفية في الأمم المتحدة في سبتمبر سنة 2000م وقد جاءت مشاكل الفقر والجوع والأمراض والتعليم للجميع من نيروبي وحتى نيويورك في صدارة الأهداف هي:<sup>(71)</sup>

1- خفض الفقر وتحقيق المساواة.

2- مشاركة القيم واحترام الاختلافات.

3- إعادة تقييم الزعامة وأسلوب الحكم.

4- إعادة تعريف منظمات العمل.

5- تحقيق الأمن.

6- استعادة النمر المستدام.

### 3.2: الجهود العربية لمواجهة مشكلة الفقر.

1- منظمة العمل العربية: تأسست منظمة العمل العربية 12 يناير كانون الثاني 1965م وتضم المنظمة التي يقع مقرها بالعاصمة المصرية بالقاهرة جميع الدول العربية، وخلال فترة

---

(70) عزة علي شحاته فرج، فعالية مشروعات تنمية القرية في مواجهة الفقر في الريف المصري، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، 2000، 96.

(71) عبدالمطلب عبدالحמיד، النظام الاقتصادي العالمي، الجديد افاق المستقبل ، (القاهرة ،مجموعة النيل العربية ، 2002)، 37.

23-25-1971م لدراسة النظم والقرارات أصبحت الآن جميع الدول العربية أعضاء في المنظمة.

وتهدف المنظمة التي تسعى التي تنسيق الجهود في ميدان العمل والعمال على المستويين العربي والدولي وتقديم المعونة الفنية في ميادين العمل تسعى المنظمة إلى تطوير تشريعات العمل في الدول الأعضاء بما يحقق تأمين وسائل السلامة والصحة المهنية وضمان بيئة عمل ملائمة. كما تهدف إلى توسيع قاعدة التأمينات الاجتماعية في مختلف الأنشطة الاقتصادية.

تهدف المنظمة إلى تنمية الموارد البشرية العربية للاستفادة من طاقاتها الكاملة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وذلك من خلال تطور الاستخدام ومكافحة الفقر والبطالة بجميع أشكالها، وتخطيط القوى العاملة.

**2- منظمة العمل الدولية:** أنشأت هذه المنظمة سنة 1919م وكان يطلق عليها عصابة الأمم المتحدة (olt) وهي من الدول الموقعة على معاهدة (فرنسا) وغايتها أنماء روح التعاون بين الأمم وضمان السلام والأمن في العالم كان مركزها (جنيف) ومن أهدافها تحقيق نشر العدالة الاجتماعية وتحسين أحوال العمال ورفع مستوى معيشتهم. وكذلك ساعدت المنظمة على تحقيق التقدم في مجال العلاقات العالمية وأنظمة التأمينات الاجتماعية والمساعدات العامة وحماية الأمومة والطفولة وتشريعات تشغيل الأطفال.

### **3.3: تجارب دولية للحد من ظاهرة الفقر**

وفيما يلي عرض موجز لبعض التجارب الدولية للحد من ظاهرة الفقر:

**1- تجربة الصين:** شرعت الصين من سنة 1979م في برنامج للإصلاح الاقتصادي بعيد المدى يهدف إلى زيادة الكفاءة في إطار الملكية العامة والجماعية والتخطيط المركزي.<sup>(72)</sup>

(72) تقرير عن التنمية في العام، جعل الخدمات تعمل لصالح الفقراء، (القاهرة، مركز الأهرام لترجمته والنشر، 2004)، 2.

وتعتبر الصين صاحبة الانجاز الكبير في مكافحة الفقر ، فقد تمكنت من تقليص عدد الفقراء الذين يعيشون بأقل من دولار واحد للفرد يوميا من 634 مليون نسمة عام 1981م إلى 375 مليون نسمة عام 1995م وإلى 212 مليون نسمة عام 2001م ويعود هذا الاتحاد إلى النمو الهائل الذي حققه الاقتصاد الصيني بالإضافة إلى وضع قضية العدالة في توزيع الدخل ومكافحة الفقر في مكانة متقدمة في جداول أولوية ويعتمد في ذلك على تمكين البشر من الحصول على فرص للعمل وكسب العيش بكرامة وبصورة دائمة تضمن الحد الأدنى من حياة كريمة وبعيدة عن الفقر المدقع على الأقل.<sup>(73)</sup>

**2- تجربة اليابان:** بعد الحرب العالمية الثانية تم تنفيذ إصلاح زراعي هدفه المعلن منع ظهور " ملاك كبار الأرض " وتوزيع الأرض لصالح صغار الملاك بنسبة 93% بهدف استخدامها في تأمين الغذاء اليومي الشعب الياباني مما أدى إلى زيادة الانتاج الزراعي والمحافظة على الاستقرار والائتمان الزراعي وتحقيق الأمن الغذائي.<sup>(74)</sup>

هكذا نجد اليابان تنجح نجاحا باهرا في زيارة الإنتاج الزراعي والمحافظة على تحقيق استقرار الأمن الغذائي. وفي كل الأحوال فإن التجربة اليابانية اعتمدت بشكل مباشر على تنمية الموارد البشرية والاعتماد بشكل كلي على العنصر البشري في البرامج التنموية، وبذلك نلاحظ ارتفاع ملحوظ لدخل المواطن الياباني.<sup>(75)</sup>

**3- تجربة ماليزيا:** استطاعت ماليزيا تخفيض نسبة الفقر وتحقيق العدالة في توزيع الدخل عن طريق ما يلي:

1. توازن مطلق بين أهداف النمو الاقتصادي والمساواة.
2. ضمان توازن إنمائي لكافة قطاعات الاقتصاد الرئيسية.

(73) احمد السيد النجار، الفقر في الوطن العربي، ( القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، 2005)، 52.

(74) سيد رشاد مصطفى رمضان، دور الجمعيات الأهلية في التخفيف من حدة الفقر، رسالة ماجستير، قسم علم الاجتماع، جامعة القاهرة، 2009، 125.

(75) عزة علي شحاتة فرج، فعالية مشروعات تنمية القرية في مواجهة الفقر في الريف المصري، المرجع السابق، 101.

3. تقليل وإزالة عدم المساواة والفوارق الاجتماعية والاقتصادية من أجل تعزيز مشاركة أكثر انصافاً وتعادلاً بين كافة الماليزيين.
  4. تقوية التكامل الوطني عن طريق تخفيض التباين في التنمية الاقتصادية بين الولايات والأماكن والمناطق الريفية كبلد.
  5. التركيز على سرعة تنمية المجتمع.
  6. التأكيد الأكبر على مكافحة الفقر بفرص التخلص منه مع تقليل حالات الفقر النسبي.
  7. تشجيع تنمية الموارد البشرية مع خلق قوة عمل منتجة منتظمة مع تنمية المهارات اللازمة لمواجهة تحديات المجتمع.
  8. جعل العلم والتكنولوجيا جزءاً لا يتجزأ من عناصر الخطة الاجتماعية والاقتصادية.
- ومن هنا اتجهت ماليزيا لحشد جهودها من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي تحرص الدولة على زيادة قوة العمل المنتجة ورفع كفاءة وقدرة الفرد على العمل وتحسين مستوى المعيشة وتعمل في مكافحة الفقر والإسكان ومشاكل الأسرة، وهدفت التجربة الماليزية في المجال الاجتماعي إلى العمل على رفع مستوى المعيشة في إطار السعي من أجل تحقيق التنمية واستندت التنمية الاجتماعية لأربعة أهداف:

- 1) أن تكون التنمية الاجتماعية هدفاً مستمرة للدولة.
  - 2) تحقيق النمو المتوازن لضمان الاستقرار السياسي والاجتماعي.
  - 3) تحقيق النمو المتماشي مع اعتبارات العدالة من أجل ضمان توزيع عادل للثروة الوطنية
  - 4) الاعتماد على مجموعة من القيم الأخلاقية التي من شأنها العمل لإعلاء القيم الإيجابية التي تهدف لإقامة مجتمع متوازن ومتقدم.
- وفي إطار أهداف التنمية الاقتصادية في ماليزيا تهدف الإستراتيجيات المعنية من التقليل من الفقر مثل زيادة امتلاك الفقراء للأراضي ولرأس المال المادي ورفع مستويات تدريب العمالة كما اهتمت بصورة أساسية بتوفير المنازل لأصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة، وذلك في إطار

اهتمامها بتوفير السكن المناسب لكافة أنماط الدخل وهو الهدف الذي يتعاون القطاع الخاص مع القطاع العام من أجل الوصول إليه. واستمر هدف مكافحة الفقر في خطط التنمية القومية المتلاحقة حتى أنه عدل في النصف الثاني للخطة الخماسية من 1984م - 1990م لتأخذ في حساباتها ما يحصل عليه الفقراء من الملوكية العقارية.<sup>(76)</sup>

**4- تجربة اندونيسيا :** اعتمدت اندونيسيا في سياستها للقضاء على الفقر من خلال القيام بأنشطة موجهة عديدة تشمل ما يلي:

- برنامج ( انبرس ديسا تيرتجال ) الإصلاح القرى الذي بدأ عام 1994م وهو موجه إلى القرى التي أهملتها عملية التنمية الوطنية. ويوزع البرنامج منحاً يبلغ مجموعتها 200 مليون دولار في السنة بين 20 ألف قرية تشكل الثلث الأفقر بين القرى الاندونيسية لتستخدم كنواة رأسمالية الأنشطة مدرة للدخل ويقترن البرنامج ببرامج الإشغال العامة.

- برنامج (الرخاء العائلي) نبدأ في عام 1996م، وهو يستهدف تحسين أحوال الأسر التي تعيش في القرى غير المشمولة ببرنامج إصلاح القرى تقل مستويات المعيشة فيها عند حد معين وذلك من خلال منح صغيرة وقروض مدعومة.

- في إطار برنامج التهجير من مكان إلى مكان آخر، أعيد توطين (750) ألف أسرة تضم أكثر من 3.6 مليون نسمة من جزيرة جاوة المكتظة بالسكان إلى جزر خارجية أقل ازدحاماً بالسكان. وقد تكلفت الحكومة بتكاليف هذا البرنامج، الذي يستهدف معالجة مشكلة المزارعين الذين يعانون الفقر لأنهم لا يملكون أرضاً فضلاً عن تزويد المستوطنين الجدد بأرض زراعية وإعانات أخرى.

---

(76) زهيرة سليمان، محمد عبيد، مشكلات التحديث والتنمية السياسية في الدول الأسوية، ماليزيا كنموذج، رسالة ماجستير، قسم الدراسات الإقليمية والدولية، أكاديمية الدراسات العليا، 2009، 37.

- برنامج (كاميونغ الاصلاحى): الذي يستهدف تحسين وتوفير الخدمات الاجتماعية للبنية الأساسية للأحياء المكتظة بالسكان والمنخفضة الدخل. (77)



---

(77) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، مرجع سابق، 131.

## الفصل الرابع: معالجات صندوق التضامن الليبي للتخفيف من

### مشكلات الفقر

#### تمهيد

عرفت المجتمعات الإنسانية منذ القدم بعض الأنظمة الخاصة بحماية بعض فئات المجتمع من بعض الأخطار الاجتماعية ، تدرجت من الادخار الفردي إلى المساعدات العائلية والخيرية والعون التبادلي والتأمينات الاجتماعية ، وصولا إلى نظام الضمان الاجتماعي ، الذي يعتبر من أهم الأنظمة تطورا في مجال التكافل الاجتماعي والترابط الاجتماعي ، والاستقرار النفسي والمادي بعد عجز الأساليب التقليدية في القيام بهذا الدور ، ويمكن أن نعتبر أن تنوع تلك الأساليب كان بحسب البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، والتقدم الصناعي والاجتماعي وكل ما يشكل خطر على حياة الإنسان ، فالخطر يعد جزءا لا يتجزأ من حياة الإنسان، وقد يكون مصدره الطبيعة ، وقد يأتي من أنشطة الإنسان اليومية لكسب قوته ومعيشته ، وهذه المخاطر سواء في الماضي أو في الحاضر كانت دائما محل تفكير الإنسان ، ومصدر قلقه ومخاوفه المستمرة لذلك حاول دائما أن يدبر الوسائل اللازمة لحماية نفسه ضد تلك المخاطر، سواء باتخاذ الأساليب الوقائية أو باتخاذ التدابير اللازمة للحد من آثار تلك الأخطار، فالمخاطر متنوعة ومتعددة ، منها ما يتعرض له الإنسان في ذاته كالمرض والعجز والموت ، ومنها ما تتعرض لها ممتلكات الإنسان ودخله وثروته ومسكنه، ومنها ما تتعلق بالعائلة والأقارب وقد تكون مسببات تلك الأخطار طبيعية : مثل الكوارث الطبيعية، أو بشرية كالحوادث والحروب وغيرها ، أو اجتماعية كسوء توزيع الثروة ، والاستغلال وانتشار الجريمة والانحراف.(78)

ولا توجد حاليا دولة من الدول لا يوجد بها نظاما للضمان الاجتماعي كلا حسب السياسة التي يتبعها في هذا الشأن.

(78) مصباح أبو عرارة، عبالسلام الدويبي، الضمان الاجتماعي، الأبعاد والمضامين الاجتماعية والقانونية، ص 17.

لهذا فإن سياسات الضمان الاجتماعي تتطلب معرفة ماهية الضمان الاجتماعي من حيث تطوره وفلسفته التي تنبثق عنها أهدافه، وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية فسياسات الضمان الاجتماعي تستهدف في معناها الموضوعي خلق نوع من الطمأنينة لأفراد المجتمع على مستقبلهم نتيجة ما يمكن أن يحدث لهم من حوادث وكوارث اجتماعية أو طبيعية أو اقتصادية.

وتنطلق سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا من كون الضمان الاجتماعي حق يكفله المجتمع لجميع المواطنين، وحماية المقيمين من غير المواطنين.

في هذا الفصل تم التركيز على مجموعة من المباحث المتعلقة بسياسات الضمان الاجتماعي في المجتمع الليبي، حيث تطرق إلى نشأة وتطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا، وأهداف وسياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا.

#### **4.1: الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الليبي**

تقع ليبيا في شمال القارة الإفريقية بمساحة حوالي 1.775460 مليون كم<sup>2</sup> ، فهي رابع دولة في أفريقيا وتطل على البحر الأبيض المتوسط بساحل طوله 1900 كيلومتر ، ويغلب الطابع الصحراوي على أرضها بنسبة % 98 مع ملاحظة عدم وجود مصادر ثابتة لمياه الري كالأنهار أو معدل عال من الأمطار السنوية فليبيا تخلو من الأنهار والبحيرات وعلى الرغم من أن الأمطار تهطل في فصل الشتاء على الأجزاء الشمالية من البلاد فإن كميتها لا تكفي لإقامة زراعة مستديمة إلا في أجزاء محدودة ولذلك تعتمد زراعة ليبيا على المياه الجوفية ، ونتيجة للظروف الصعبة في تلك الفترة تركز أغلب السكان في ليبيا على شريط ضيق الساحل البحر الأبيض المتوسط وانتشر الآلاف في الواحات المبعثرة في الصحراء وعلى الرغم من الظروف غير المشجعة على تزايد السكان فإن معدل زيادة عدد السكان في ليبيا في السنوات الأخيرة وصل إلى 3.7%<sup>(79)</sup> . ويبدو أن هذه النسبة العالية راجعة إلى عودة المهاجرين الذين كانوا قد غادروا ليبيا في أيام الاحتلال الإيطالي.

(79) الجمهورية العربية الليبية، الهيئة العامة للتخطيط والمسح الاقتصادي، (طرابلس، 1971)، 32.

ورغم الاستقلال ليبيا الشكلي في سنة 1951م إلا أن السيطرة الأجنبية على الاقتصاد الليبي كانت هي العنصر الأبرز في تلك الفترة، فقد استحوذ الاستيطان الإيطالي على أخصب المناطق الزراعية واستمر امتلاكهم لأغلب المؤسسات المصرفية والمالية والاقتصادية والصناعية بما في ذلك قطاع العقارات والمخزون السكاني وشارك المستوطنون الايطاليون في هذه السيطرة جاليات أجنبية أخرى بما فيها القواعد العسكرية والسفارات الأمريكية والبريطانية وقد تولت هذه الدول تقديم مساعدات ومنح مالية لتغطية العجز في ميزانية النظام الملكي بموجب اتفاقيات وإقامة القواعد العسكرية.<sup>(80)</sup>

وأدى ذلك إلى تدمير المدن والقرى وتركت الاسر وغالبيتهم العظمى فقراء أميين وعدد من أصحاب الحرف المحدودة، وتنحصر فيما يعرف بالحرف التقليدية ويعيش غالبية سكان ليبيا حياة الكفاف والفقر المدقع ولا يملكون الأرض وليس لهم مجالات عمل ثابتة ويعيش أغلبهم أشهر السنة بدون عمل.

وتنعكس حالات الجفاف على هؤلاء بدرجة أقوى وهم أول من يعاني الأم الفقر المدقع، والبعض يجد مساعدة من أعضاء الأسرة ومن الأقرباء لدرجة أن التضامن والتكافل الاجتماعي أصبح عادة اجتماعية رغم صعوبة الحياة. اعتمدت أغلب الدراسات منذ النصف الأول من القرن العشرين على أن المجتمع الليبي كان مجتمع صحراويًا وفقيرًا، إذ منحته الأمم المتحدة امتياز للفقر وفي تقريرها عام 1952م الذي قالت فيه (تعد ليبيا مثلاً للفقر المدقع في شكل متطرف أما من الناحية الاقتصادية فمعظم السكان يعيشون في مستوى الكفاف فلا توجد طاقة ولا موارد معدنية ومحدودية التوسع الزراعي بسبب الأحوال المناخية والتكوين المالي يساوي صفره وأقل من ذلك ولا توجد أيدي عاملة متدربة ولا مقاولون وطينون.<sup>(81)</sup>

(80) فوزي تيم، النظم السياسي العربية المعاصرة، (بنغازي، منشورات جامعة قاريونس، 1988)، 355.

(81) ساسي صالح الحاج، ليبيا الجديدة، اجتماعية اقتصادية، وسياسية، مجتمع الفاتح للجامعات، طرابلس، 1989،

ولا تتوفر مقومات العيش والحياة الكريمة وقلّة الموارد الاقتصادية المتاحة في ذلك الوقت حيث وصف هذه الحالة "بنجامين هنجنز" وهو أحد خبراء الأمم المتحدة بقوله: "تجمع ليبيا داخل حدودها كل المعوقات منها جغرافية اقتصادية وسياسية وسوسولوجية وتكنولوجية فإذا استطاعت ليبيا أن تبلغ مرحلة نمو مطرد فإن لكل قطر في العالم أملا في الوصول إلى تلك المرحلة".<sup>(82)</sup>

على الرغم من رأي (هينجنز) وما يعانيه المجتمع الليبي من الفقر والجهل والركود النسبي قد صارع تلك القرى القاسية من أجل المحافظة على استمرار الحياة وحافظ خلالها على حياته التقليدية في شتى مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.<sup>(83)</sup>

---

(82) عوض سليم خليفة، الضمان الاجتماعي ودورة في القضاء على الفقر، العدد 7، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، 2001، 163.

(83) مصطفى عمر، مسيرة تحديث المجتمع الليبي، مواءمة بين القديم والحديث، 144.

جدول (1) مؤشرات التفاوت الاقتصادي بين الدول العربية ومعدل دخل الفرد بالدولار 2017. (84)



(84) عبدالله بن محمد القحطاني، الفقر في وطننا العربي، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، السعودية، كلية

فإذا نظرنا إلى توزيع الفقر على مستوى الدول العربية نجد حالة من الاستقطاب الحاد حيث اتسعت الفجوة بين الغني والفقير فمن قيمة (23) تريليون دولار هي قيمة الناتج المحلي الإجمالي العالمي. كان نصيب الدول الصناعية (18) تريليون دولار على حين كان نصيب الدول النامية مجتمعة نحو خمسة تريليون دولار ورغم أن بها نحو 75% من سكان العالم ، وقد انخفض نصيب الشريحة الأكثر فقراً في العالم والذي بلغ حجمها % 20 من 2.3 % إلى 1.4 % من الدخل العالمي وفي نفس الوقت ارتفع نصيب الشريحة الأغنى في العالم والتي يصل حجمها 20% من 70% 85% من الدخل العالمي .

الأمر الذي أدى إلى مضاعفة النسبة بين الأكثر فقراً والأكثر غنى من 30.1 إلى أن أصبحت (61.1) وتصبح هذه الحقائق أكثر وضوحاً حينما ندرك أن ثروة 358 مليارديرات العالم يزيد عن مجموع الدخل السنوي لدول بها 45% من سكان العالم.<sup>(85)</sup>

وطبقاً لإحصاءات البنك الدولي فإن هناك 4.8 مليار نسمة في الدول النامية 3 مليارات منهم يعيشون بدخل أقل من دولارين في اليوم و1.2 مليار يعيشون على أقل من دولار في اليوم وهم بذلك يعيشون دون خط الفقر وحوالي 1.5 مليار شخص ليس لديهم مياه صالحة للشرب أو رعاية صحية ويعانون من أمراض، وفي بعض الدول المتقدمة يصل نصيب الفرد من إجمالي الدخل القومي إلى 35 ألف دولار مقارنة بألف دولار للفرد في العديد من الدول النامية<sup>(86)</sup>.

ويتناول تقرير ممارسة الأنشطة للأعمال 2010م البيانات الخاصة بمتوسط دخل الفرد القومي للفرد لعام 2008م الواردة عن مؤشرات التنمية العالمية 2009م الصادرة عن البنك الدولي.

(85) علي ليلة، دور الجمعيات الأهلية في مكافحة الفقر، الشبكة العربية للمنظمات الأهلية، مصر 2002، 129،

(86) احمد زويل، عصر العلم، (مصر، دار الشروق، 2005)، 175.

**جدول (2) مؤشرات التفاوت الاقتصادي بين الدول العربية ومعدل دخل الفرد بالدولار لعام 2018.**

الترتيب	الدولية	دخل الفرد (ألف دولار)	الترتيب	الدولة	دخل الفرد (ألف دولار)
1	قطر	124.927	9	سويسرا	61.359
2	لوكسمبورغ	109.191	10	سان مارينو	60.358
3	سنغافورة	90.531	11	أمريكا	59.495
4	بروناي	76.743	12	السعودية	55.262
5	أيرلندا	72.632	13	هولندا	53.581
6	النرويج	70.590	14	أيسلندا	52.150
7	الكويت	69.669	15	البحرين	51.845
8	الإمارات	68.245	المصدر: صندوق النقد الدولي		

فإذا نظرنا إلى مؤشر الدول العربية نلاحظ خروج ليبيا قائمة الدول التي معدل دخل أفرادها مرتفع على الرغم أن ليبيا تملك ثروات كبيرة جعلتها تصنف من أغنى الدول، فليبيا تمتلك أكبر احتياطي في إفريقيا — 40 مليار برميل لا يتقاسمه إلا حوالي 6 ملايين شخص، والاستنتاج البديهي أن هذا الشعب الذي يملك هذا الكم من الثروة، هو بالضرورة أحد أغنى شعوب العالم وأكثره رفاهية، لكن اليوم نسبة كبيرة منه باتت على شفا الفقر حسب أرقام البنك الدولي بسبب الأزمة السياسية والحرب في البلاد.

وما زال الوضع السياسي الراهن الذي يتسم بعدم فعالية المؤسسات وانعدام الأمن قائما، مما يثير الشكوك حول أي تسوية متوقعة للصراع السياسي.

وموقف الاقتصاد الكلي غير مستقر، والنمو متقلب مع ارتفاع معدلات التضخم، مما يؤدي إلى تفاقم معاناة السكان. ومع تأخر إصلاحات المالية العامة والإصلاحات النقدية يستمر عدم الاستقرار في المانيات العامة وميزان المدفوعات، مما يؤدي إلى تآكل المزيد من الاحتياطيات الأجنبية ولا يمكن إلا الحل السياسي أن يمكن من إجراء إصلاحات تفضي إلى تحقيق نمو يحركه القطاع الخاص وتهيئة فرص العمل لتحقيق الرخاء المشترك المستدام.

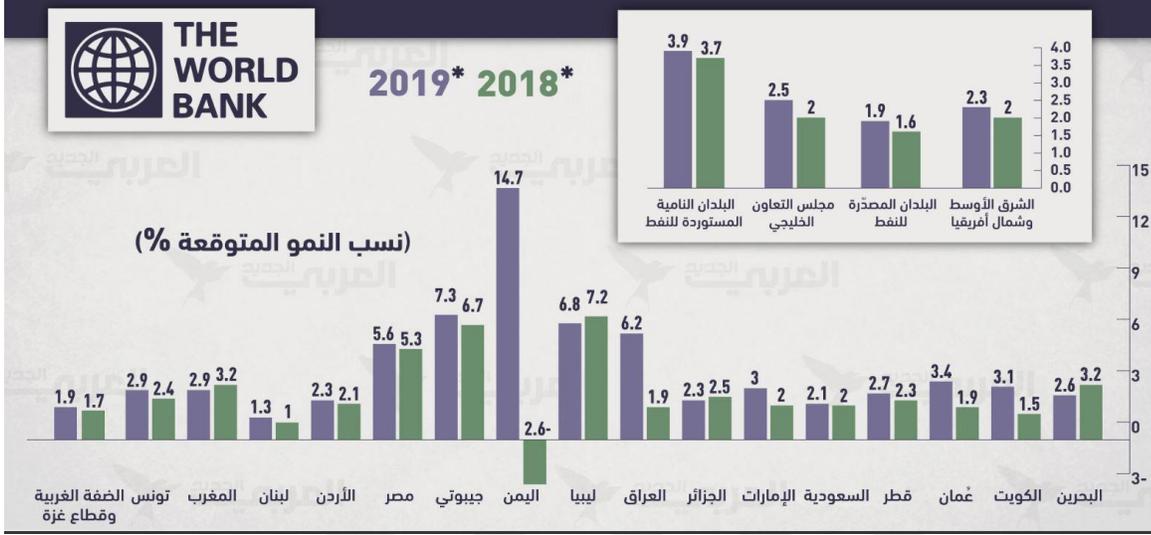
جدول (3) مؤشرات ترتيب إجمالي متوسط الدخل المحلي للعالم العربي والفقير في ليبيا لعام 2018.<sup>(87)</sup>

الترتيب العالمي	الترتيب العربي	الدولة	معدل الدخل الفردي بالأسعار الجارية	النسبة من متوسط الدخل العالمي (%)
6	1	إمارة قطر	63,506	593
20	2	الإمارات العربية المتحدة	40,699	380
29	3	إمارة الكويت	29,040	271
34	4	مملكة البحرين	23,655	221
37	5	المملكة العربية السعودية	20,761	194
47	6	سلطنة عمان	15,668	146
72	7	الجمهورية اللبنانية	8,524	80
75	8	الجمهورية اللبنانية	7,998	75
96	9	الجمهورية العراقية	5,166	48
106	10	المملكة الأردنية الهاشمية	4,130	39
107	11	الجمهورية الجزائرية	4,123	38
117	12	الجمهورية التونسية	3,491	33
123	13	دولة فلسطين	3,095	29
124	14	المملكة المغربية	3,007	28
126	15	الجمهورية السودانية	2,899	27
131	16	جمهورية مصر العربية	2,413	22
139	17	جيبوتي	1,928	18
155	18	موريتانيا	1,137	11
164	19	جزر القمر	797	7
174	20	جمهورية الصومال	500	5
		متوسط الدخل الفردي في العالم	10,714	

وكشف البنك الدولي أن معدل نمو الاقتصاد الليبي تراجع عام 2018م إلى 7.8%، بعدما سجل نمواً قياسيًّا عام 2017 بلغ 26.7%، وذلك في أعقاب 4 سنوات من الركود بين عامي 2013 و2016.

(87) البنك الدولي، قطاع الممارسات العالمية للفقير والعدالة، الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار،

## جدول (4) توقعات البنك الدولي للنمو في الدول العربية 2018 و 2019



وذكر البنك الدولي، في تقرير بعنوان "ليبيا: الآفاق الاقتصادية - إبريل 2019م"، أوضح فيه أن الناتج المحلي الإجمالي لعام 2019م سيشهد نمواً بمعدل 4% في حالة ارتفاع إنتاج النفط في المتوسط 1.1 مليون برميل يومياً، و6% خلال عام 2020م، وفي المتوسط 1.3% خلال عامي 2021م و2022م، مضيفاً أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي سيرتفع 64% عن مستوى عام 2010م، ما يعطي بارقة تفاؤل لاقتصاد ليبيا.

وذكر البنك الدولي أن رسوم بيع النقد الأجنبي البالغة 183% ساهمت في الحد من المضاربة والتهريب، والحد من الضغوط على الأسعار في ليبيا، منذ أن فرضها المجلس الرئاسي لحكومة الوفاق الوطني في سبتمبر/ أيلول من العام الماضي.

ويبين التقرير أن عائدات النفط ورسوم بيع العملة وراء تحقيق الموازنة العامة فائض 3.9% من إجمالي الناتج المحلي عام 2018م، للمرة الأولى منذ 5 سنوات من العجز الكبير، موضحاً أن فائض الموازنة جاء بعد ارتفاع عائدات النفط إلى 33.5 مليار دينار (50.8% من إجمالي الناتج المحلي)، وكذلك بفضل العائدات غير المدرجة في الموازنة من الرسوم الجديدة على المعاملات بالعملة الصعبة.

وأشار البنك الدولي إلى انخفاض معدلات التضخم إلى 9.3% في عام 2018م، بعد أن سجل مستوى قياسياً في عامي 2016م و2017م (27.2% في المتوسط)، ما كان له أثر سيئ على انخفاض الدخل الحقيقي للمواطنين، إذ فقد الدينار نحو 80% من قوته الشرائية.

كذلك أدى هذا الأثر التراكمي للتضخم على مدى السنوات الأربع الماضية إلى "دفع المزيد من المواطنين إلى هوة الفقر وشظف العيش، وفاقم من عدم المساواة بينهم"، وفقاً للتقرير.

وعرّج التقرير على الأجور التي قال إنها لا تزال واحدة من أعلى المعدلات في العالم كنسبة مئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ سجلت 41.3% في عام 2018م.

لكن رغم الفائض الذي تحقق في موازنة العام، إلا أنها لا تزال غير كافية لتغطية فاتورة الأجور ومصروفات الدعم. وفقاً للتقرير.

وأوضح البنك أن إعانات الدعم المكلفة التي تصل إلى 12% من إجمالي الناتج المحلي أهدرت موارد الموازنة بسبب النفقات التي تفيد بشكل رئيسي المهريين وغير الفقراء، مؤكداً أن تأخر إصلاح نظام الدعم بسبب عدم وجود اتفاق بين الأطراف المتصارعة في الساحة السياسية التي تستغل الدعم في توسيع قاعدتها الانتخابية.

وأشار البنك إلى أن ارتفاع صادرات النفط وأسعارها سمح بزيادة العائدات أكثر من الضعف عام 2018م (27.6 مليار دولار) مقارنة بالعام السابق، في حين تم كبح الواردات بسبب الرسم المرتفع (183%) على المعاملات بالعملة الصعبة وسيطرة مصرف ليبيا المركزي على الوصول إلى المعاملات الأجنبية.

ونتيجة لذلك حقق ميزان المعاملات الجارية فائضاً قدره 1.7% من إجمالي الناتج المحلي، مقابل 2.5% من إجمالي الناتج المحلي عام 2017م.

وأكد البنك أن النفقات الرأسمالية لا تزال منخفضة عند مستوى 6.7% من إجمالي الناتج المحلي، ما يولد فجوات خطيرة في البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية.

وختم التقرير بأن سيناريو التفاؤل يتطلب التغلب على العقبات القائمة وفقا لسياسة متجددة لتوحيد المؤسسات مع ارتفاع إنتاج النفط إلى 1.6 مليون برميل بنهاية 2022م، ما سيسهم في نمو الناتج المحلي الإجمالي 9% في المتوسط مع تراجع التضخم 5% في حالة وجود دولة متماسكة.

ويلاحظ الباحث من خلال تقرير البنك الدولي أن ليبيا ستشهد نمواً في السنوات القادمة الأ أن الباحث لا يرى أن النمو سيستفيد منه الليبيين فالجمود السياسي الحالي والنتائج الاقتصادي والاجتماعي المرتبطة به سيفاقم من وضع الفقر في ليبيا والتحدي الرئيسي الذي يواجه ليبيا هو الحفاظ على البلاد موحدة لمنعها من التشرذم ومن تسريع وتيرة النعف الذي ينعكس سلباً على الوضع الاقتصادي للفرد الليبي.

وخلاصة القول يرى الباحث أن ليبيا يحتاج السيناريو البديل أي تحتاج الى قرار سياسي يمكن دولة متماسكة من تنفيذ السياسات والإصلاحات الحاسمة لتعزيز المؤسسات، وتحقيق الاستقرار في إطار الاقتصاد الكلي، وتنويع الاقتصاد لتوليد ما يكفي من الوظائف الخاصة وتحسين رفاهة السكان تشمل السياسات الرئيسية تجديد حوكمة الدولة، وإعادة بناء البنية التحتية واستعادة الخدمات العامة، مع تحسين المؤسسات الاقتصادية من خلال إصلاح نظام الدعم، وترشيد حجم القطاع العام، وإصلاح النظام الضريبي، وضبط أوضاع القطاع المالي وعلى الرغم من عدم وجود دراسة منهجية بشأن الفقر وقلة الأدلة على المستوى الراهن لرفاهة الأسر الليبية، فالظروف مناوئة للحد من الفقر. كما تسهم الأوضاع الاقتصادية المتدهورة أيضا في ضعف الخدمات العامة وعدم انتظام إمدادات الطاقة الكهربائية ونقص الغذاء بصورة متكررة. وينعكس الفرق في أسعار العملات الأجنبية بين السوق الرسمية والسوق غير الرسمية بالفعل على أسعار العديد من المنتجات، بما في ذلك المواد الغذائية الأساسية والأدوية وفي المقابل، تسهم العائدات الكبيرة الناتجة عن الحصول على الدولار بالسعر الرسمي والمنتجات النفطية بالأسعار الرسمية في علم المساواة وتخلق أسبابا للصراع، في حين تمتد التشوّهات الاقتصادية المرتبطة بها إلى بلدان الجوار.

## 4.2: نشأة وتطور نظام مؤسسات الضمان الاجتماعي في ليبيا

احتلت إيطاليا طرابلس في 3 أكتوبر 1911م وهذا الاحتلال كان له الأثر البالغ على مختلف النواحي السياسية والاقتصادية، وكذلك الحياة الاجتماعية بشكل خاص، حيث كانت ليبيا تعاني في تلك الفترة من تفشي المرض والجهل والفقر والأمية، والتخلف بصورة عامة، حيث كان المجتمع الليبي يتصف بالبدائية وعدم توفر الرعاية الاجتماعية من صحة وتعليم وإسكان ومواصلات واتصالات وكان المجتمع يعتمد على الزراعة الموسمية التي تعتمد على الأمطار. ولا يوجد أي نوع من نظام الضمان الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية التي تقدم بشكل رسمي ويرجع ذلك للأسباب الآتية: (88)

- 1) إنه لم يعرف في ليبيا أي نشاط صناعي أو مهني بالمعنى المعروف حالياً قد يؤدي إلى حدوث مخاطر مثل إصابات العمل أو غيرها التي تحدث من مزاوله تلك المهنة.
- 2) إن النظام القبلي هو المسيطر على المجتمع الليبي في ذلك الوقت، كما أن معظم السكان الليبيين يقطنون المناطق الريفية وفي مثل هذه الأوضاع تتسم العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع بالتماسك والتضامن، وليس بمستغرب أن يتسابق الأفراد لمساعدة ذويهم وأقاربهم وقت الحاجة.
- 3) إلى جانب ذلك كان الدافع الديني الذي يحتم على القادرين مساعدة الفقراء والمعوزين والمحتاجين.

ومنذ بدء الاحتلال الإيطالي الحركة الاستيطانية والاستيلاء على كل المناطق العمرانية في ليبيا واستغلالها لخدمة الإيطاليين استوجب الأمر أن يوجد نظام للتأمين الاجتماعي يوفر الحماية للعمال الإيطاليين، وكانت استقادة العمال الليبيين منه ضئيلة جداً. (89)

---

(88) اللجنة الشعبية العامة للشئون الاجتماعية، التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مسيرو العمل الاجتماعي

خلال اربعين عام، طرابلس، ليبيا، 2009، 33.

(89) بلقاسم الرابطي، السياسة العامة للضمان الاجتماعي على ضوء قانون الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، 100.

حيث تكونت ثلاث مؤسسات التأمين الاجتماعي وهي فروع المؤسسات التأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي الإيطالية، الأولى يشار إليها اختصاره - مبس " والثانية " إيساي " والثالثة " ناي وهذه المؤسسات في الواقع تقدم خدمات إلى العمال الإيطاليين والعمال الأجانب ولم يستقد العمال الليبيون من هذه المؤسسات كما ذكرنا سابقاً وفيما يلي شرح موجز لتلك المؤسسات:

(1) المؤسسة الوطنية للتأمين ضد حوادث وإصابات العمل: وهذه المؤسسة الوحيدة المسموح لليبيين بالانضمام إليها لأنها لا تشترط الجنسية الإيطالية وكانت خدمات هذا الفرع في مجال إصابات العمل حيث تقدم للمؤمن عليهم منافع نقدية وعينية للعلاج الطبي في حالات الإصابة نتيجة العمل، كما يعطي للمؤمن عليهم مساعدات مالية كتعويض عن الإصابة وذلك حسب الأجر، وقد وصل عدد المستفيدين من هذا الفرع حوالي 22 ألف عامل جلهم من الأجانب<sup>(90)</sup>.

(2) المؤسسة الوطنية للوقاية الاجتماعية: وتهدف هذه المؤسسة إلى درء بعض الأخطار الاجتماعية الناجمة عن العجز والوفاء والبطالة والشيخوخة، وبلغ عدد المستفيدين من هذا الفرع حوالي 4500 فرد لا يوجد بينهم أي مواطن ليبي رغم أن خدماتها تقدم على الأراضي الليبية، والمنافع التي يقدمها هذا الفرع تشمل المعاشات في حالات الشيخوخة والعجز والوفاء، كما تقدم تعويضات في حالات البطالة أو الإصابة بمرض يمنع صاحبه عن العمل<sup>(91)</sup>.

(3) مؤسسة المساعدات الاجتماعية لأفريقيا: وتقدم المساعدات النقدية والعينية " حالات المرض والولادة " ولا تشمل خدماتها الليبيين وإنما تقتصر على الإيطاليين فقط<sup>(92)</sup>.

واستمرت تلك المؤسسات وهي امتداد للمؤسسات الإيطالية العاملة في إيطاليا تقوم في القيام بنشاط التأمين الاجتماعي في ظل أحكام القوانين الإيطالية حتى بعد خروج الإيطاليين، وأثناء فترة الانتداب. وكانت هذه المؤسسات الثلاث تعمل على الأراضي الليبية بهدف حماية العمال

(90) مرجع سابق، 101.

(91) المرجع السابق، 101.

(92) فتحي المرصفاوي، التأمينات الاجتماعية والضمان في القانون الليبي، ( بنغازي، ليبيا، 1974)، 212.

الإيطاليين والأجانب الذين وصلوا للتوطن بالبلاد أما العمال الليبيين فكان نصيبهم ضعيف جدا من هذه المؤسسات مقارنة بالعمال الإيطاليين ، وكان في إطار التأمين ضد أخطار إصابات العمل لدى المؤسسة الوطنية للتأمين ضد حوادث العمل.<sup>(93)</sup> وفي 1949م صدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي يقضي بمنح استقلال ليبيا في موعد لا يتجاوز الأول من يناير عام 1952م وأعقب ذلك اعلان الدستور في ليبيا وتولي شؤونها كاملة في 1951م ولكنها كانت مقسمة وضعيفة تحت النظام الاتحادي حتى سنة 1963م ، حيث أنشئت دولة موحدة ولكنها كانت مكبلة بسلسلة من المعاهدات والقواعد الأجنبية ، وقد شهدت العقود التالية لذلك التاريخ تحولات جذرية بفضل اكتشاف النفط.<sup>(94)</sup>

## 4.2.1: تطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا المرحلة الاولى: مرحلة الاستقلال.

كما أنه خلال سنة 1950م صدرت توصية الأمم المتحدة رقم ( 388 ) الصادرة في 1950م بضرورة اتفاف كل من ايطاليا وليبيا على نقل اختصاصات فروع المؤسسات الإيطالية العاملة في ليبيا ، وكذلك نقل جزء من احتياطي هذه الفروع إلى المؤسسات المماثلة في ليبيا " تلك التوصية كانت بعد الاستقلال وموجهة إلى كل من ليبيا وإيطاليا لتقررا بمقتضاها اتفاقيات خاصة بالشروط المتعلقة بنقل التزامات مؤسسات الأمن الاجتماعي الإيطالية إلى مؤسسات مماثلة في ليبيا.<sup>(95)</sup>

وقد تم الاتفاق بين الحكومتين في نهاية سنة 1956م على بدء نقل أعمال هذه الفروع الثلاثة ، إلى المؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعي التي تختص بفتة العمال بالإضافة إلى نظام التقاعد لموظفي الدولة المصنفين وغير المصنفين ونظام المساعدات الاجتماعية للمضمونين غير المشتركين

(93) مرجع سابق، 212.

(94) التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا الثورة، مرجع سابق، 62.

(95) قرار الأمم المتحدة، صادر في 1950/12/12.

، وصدق على هذا الاتفاق بالقانون الصادر في 1957م وأهم ما جاء في الاتفاقية ما نصت عليه المادة 12 " أن تتحمل المؤسسة الوطنية للتأمين الاجتماعي القيام بمباشرة مسؤوليات والتزامات فروع المؤسسات الإيطالية تجاه المؤمن عليهم في ليبيا خلال ذلك الوقت .

وفي أول ديسمبر سنة 1960م صدر قرار وزاري بشأن تطبيق قانون التأمين الاجتماعي على مدينة بنغازي على أن يعمل به اعتبارا من 1965/12/29م.<sup>(96)</sup>

وفي 10/مايو/1960م صدر قرار وزاري بشأن تطبيق قانون التأمين الاجتماعي على مدينة سبها على أن يعمل به اعتبارا من 1962/12/29م وأخيرا صدر قرار وزاري يعمم تطبيق قانون التأمين الاجتماعي على كافة أقاليم ليبيا على أن يعمل به اعتبارا من 4/يوليو/1964م. ومن حيث الأشخاص فإن قانون التأمين الاجتماعي لا يخاطب كافة أفراد الشعب، ولا يستفيد من أحكامه كل المواطنين وإنما يخاطب فئة معينة هي طبقة العمال، وحتى هذه الطبقة يستبعد منه بعض الفئات ، حيث استثنيت مجموعة بموجب قانون التأمين الاجتماعي رقم ( 53 ) لسنة 1957م.

وفي سنة 1970م صدر قانون العمل رقم 58 لسنة 1970م هذا القانون حقق حماية مناسبة للعمال. ويجب أولا أن نشير إلى أن الأنظمة الاجتماعية القائمة حتى ذلك الوقت والتي كانت تمثل برامج الرعاية الاجتماعية كانت مشتتة، وخدماتها قاصرة على تغطية الاحتياجات الضرورية كما أن المنافع والخدمات التي تقدمها كانت مقصورة على فئات محددة، في حين ظلت فئات كثيرة من المجتمع محرومة من الاستفادة من هذه البرامج وخارج دائرة النظم المسؤولة عنها: ومن تلك النظم:

- نظام التأمين الاجتماعي: حيث كانت خدماته مقصورة على فئات العمال اشتراكات معينة.

<sup>(96)</sup> قرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية بشأن تطبيق القانون رقم (53) لسنة 1957 على مدينة بنغازي ، مجموعة

تشريعات الضمان الاجتماعي الليبي، 362.

- نظام التقاعد وهو خاص بقطاع الموظفين.

- نظام البر والمساعدات الاجتماعية ويختص بتقديم منافع نقدية لفئات

محدودة من المحتاجين والفقراء. وإزاء هذا الوضع كان لابد من إيجاد نظام شامل ومتكامل يوفر الرعاية لكل الفئات، حيث صدر القانون رقم 72 لسنة 1973م الصادر يشمل الضمان الاجتماعي تحت مظلته جميع فئات المجتمع سواء العاملين في القطاع العام أو الخاص، أو العاملين لحساب أنفسهم مهما كان نوع العمل، ومن النواحي الهامة التي أشار إليها القانون ضرورة الاهتمام بالمستفيدين من نظام المعاش الأساسي وذلك بالتركيز على استثمار طاقتهم المتبقية قدر المستطاع.<sup>(97)</sup>

وقانون الضمان الاجتماعي رقم (72) لسنة 1973م الذي استخدم فيه لأول مرة مصطلح (الضمان الاجتماعي) تحولت من خلاله فكرة الحماية الاجتماعية في ليبيا من الفكرة التقليدية التي تركز على حماية العمال إلى حماية المواطنين بشكل عام مستندا إلى الشريعة الإسلامية والمبادئ المتعلقة بالبر والإحسان والتعاون والتكافل والتضامن في الإسلام وهي فكرة أوسع من فكرة التأمينات الاجتماعية.

جوهر هذا القانون أنه قانون وفر حماية اجتماعية واسعة جدا، ونص في مادته الأولى على أن الضمان الاجتماعي حق للمواطنين. والمجتمع بكامله يساهم في نظام الضمان الاجتماعي ومبدأ المساهمة الفردية وإشعار المستفيد من نظام الضمان الاجتماعي أنه ساهم في هذا النظام وبالتالي هو جزء منه. في الواقع قانون الضمان الاجتماعي في المادة 32 المتعلقة بموارده جسدت هذه المبادئ تقريبا. الاشتراكات موزعة على الخزانة العامة 40%.

**المرحلة الثانية: إعادة هيكلة المؤسسات.**

وفي بداية 1977م حصلت في ليبيا تغيرات سياسية جذرية فمنذ الثاني من مارس 1977م، ثم إلغاء المؤسسات الحكومية بأطرها القانونية والبيروقراطية التقليدية، وحلت محلها هيكلية مختلفة

(97) بلقاسم الرابطي، مرجع سابق، 3.

تماما تحت اسم سلطة الشعب". ولقد نص إعلان قيام سلطة الشعب على أن "السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في ليبيا. فالسلطة للشعب يمارسها عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام، ويجدد القانون نظام عملها.

وعلى ذلك يقوم مفهوم الديمقراطية في النظرية العالمية الثالثة على أنها مسؤولية كل المجتمع، أي أن الشعب يحكم مباشرة، فهي تعني الحكم الشعبي وليس التعبير الشعبي ويكون التعريف الصحيح للديمقراطية أنها " رقابة الشعب على نفسه " وليس " رقابة الشعب على الحكومة. (98)

ومن أهم خصائص قانون الضمان الاجتماعي في ليبيا: أنه نظام إلزامي والمادة التاسعة من ذلك القانون نصت على أن الاشتراك إلزامي كما أن سياسات الضمان الاجتماعي الليبي تفرق بين نوعين من الشرائح (المضمونين المشتركين) فالمشتركون هم الذين يستفيدون من أنظمة الضمان الاجتماعي لأنهم يقدمون اشتراكات (الجانب التأميني للضمان الاجتماعي) أما بالنسبة للمضمونين فهم يستفيدون من المنافع دون أن يتم إلزامهم بالاشتراكات (جانب الرعاية الاجتماعية لأنظمة الضمان الاجتماعي و الذي عرف فيما بعد بالتضامن الاجتماعي.

ثم صدر القانون رقم 13 لسنة 1980م بشأن الضمان الاجتماعي وقد باشر الصندوق تطبيق هذا القانون اعتبارا من 1981/6/1م وترتكز المهام الرئيسة للصندوق على المفهوم الأساسي للضمان الاجتماعي الذي هو عبارة عن نظام تأميني شامل ، يتضمن مجموعة من المنافع التي تستهدف حماية المشترك المضمون من بعض المخاطر التي قد يتعرض لها ، وذلك عن طريق توفير دخل له في حال فقدان القدرة على العمل والإنتاج ، نتيجة لإصابته في العمل ، أو في حالة عجزه أو شيخوخته ، بما يحقق الاستقرار المادي والنفسي له ولأسرته من بعده، وفي هذا الصدد فإن قانون الضمان الاجتماعي يقوم على تحقيق جملة من الأهداف لعل من أهمها:

(98) عبدالسلام علي المزوغي، مركز الإنسان في المجتمع الجماهيري، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر،

ط1، طرابلس، ليبيا، 1989، 140.

- a. تأمين الحاجات الأساسية للمضمون وأفراد أسرته من خلال تأمين دخل ثابت خلال فترة تعطل قدراته عن العمل بشكل مؤقت أو دائم.
- b. إشعار المضمون بالطمأنينة لمستقبله ومستقبل عائلته بما يحقق الاستقرار الوظيفي للمضمون كحافز لمزيد من العمل المخلص والبناء.
- c. إيجاد آلية لتحسين أسلوب تحصيل الاشتراكات مما يساهم في تمويل المشاريع الاستثمارية لتحقيق معدلات نمو إيجابية.

وبدأ صندوق الضمان الاجتماعي في استراتيجية للرفع من مستوى كل ما هو موجود في الصندوق، وسميت هذه الإستراتيجية ب 2006م – 2010م وتهدف هذه الإستراتيجية إلى رفع كفاءة العاملين بصندوق الضمان الاجتماعي سواء أكان بالتدريب أو بدراسة كل احتياجاتهم الإدارية و الخاصة، وصندوق الضمان الاجتماعي يتجه نحو تطوير نظام المعلومات والتوثيق وتحديثه من خلال الاستفادة من التطور الذي شهده هذا المجال ، وكذلك هناك إعادة النظر في كل مشروعات صندوق الضمان الاجتماعي الذي يجب أن تكون فيه استثمارات ذات عائد فعلا . ونؤكد على ضرورة المحافظة على أموال صندوق الضمان الاجتماعي.<sup>(99)</sup>

نتيجة لكل تلك التغيرات الإدارية والهيكلية وعدم الاستقرار في سياسات الضمان الاجتماعي جعل نظام الضمان الاجتماعي غير مستقر بدليل ما نراه أحيانا من استقلالية نظام الضمان الاجتماعي تارة، وتبعيته لأمانة اللجنة الشعبية تارة أخرى ثم نقل تبعيته للجنة الشعبية العامة للشؤون الاجتماعية، ناهيك عن تبعية فروعه للبلديات خلال العقد التاسع من القرن العشرين ، وبعد ذلك ثم دمج الصندوق التضامن الاجتماعي ، ثم فصل نظام شؤون التقاعد لوحده والهيئة العامة للتضامن الاجتماعي كمؤسسة مستقلة ، وبالتالي كانت سياساته غير واضحة بالشكل المطلوب بما يحقق أهدافه التي أنشئ من أجلها وتقديم المنافع لمستحقيها ، كما أن تلك التغيرات الهيكلية تحتاج إلى دراسات معمقة للاستفادة من التجارب السابقة لرسم سياسات إستراتيجية

(99) علي عبدالله المفترش، دور المنافع الضمانية في تحفيز العاملين لحساب أنفسهم للاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي،

تكفل الإبقاء على نظام الضمان الاجتماعي بشكل قوي ومتين يكفل تقديم الخدمات بشمل مستمر .

ومن جهة أخرى يمكن أن نعتبر أن كل تلك التغيرات التي حصلت بالجمهورية شأنها شأن كثير من دول العالم، حيث عرفت العديد من الدول قبل الضمان الاجتماعي أنظمة التقاعد، والمساعدات الاجتماعية، والتأمين الاجتماعي، وإنها سارت نحو الضمان الاجتماعي عبر طريق التطور من هذه الأنظمة<sup>(100)</sup> ويمكن اعتبار أن ذلك كان تزامناً مع متطلبات المرحلة التاريخية التي مرت بها ليبيا وتطور الحياة الاجتماعية فيها. ونلاحظ أيضاً أن الضمان الاجتماعي جاء في كل القرارات والقوانين كونه حق يكفله المجتمع لجميع المواطنين والمقيمين وهو كل إجراء يتخذ طبقاً للقانون بقصد حماية أفراد المجتمع ورعايتهم في الأحوال التي تتطلب ذلك. وذلك وفقاً لمبادئ الدين الإسلامي، القائمة على البر والعدل والإحسان والإخاء والتراحم والتضامن. ويشمل كل ما تكفله الدولة من حقوق المواطنين في حالات المرض وإصابات العمل والعجز والشيخوخة والوفاة وأي نظام يتفق وأغراض الضمان الاجتماعي.

وكما ذكرت سابقاً فإن تطورت نظم التأمينات الاجتماعية، ونظم التقاعد المدني والعسكري، وأنظمة الرعاية الاجتماعية لتشكّل نظام الضمان الاجتماعي الشامل في المجتمع الليبي ابتداءً من إصدار قانون التأمين الاجتماعي رقم 53 لسنة 1957م الذي " يؤمن بصفة إجبارية بمقتضى أحكام هذا القانون على جميع الأشخاص الذين يعملون باجر بمقتضى عقد عمل كتابي أو شفهي " وبموجبه تم تأسيس نظام التأمين الاجتماعي في ليبيا عام 1956م الذي استكمل تطبيقه عام 1964م.

وعلى الجانب الآخر تأسست الجمعية الليبية للبر والمساعدات الاجتماعية في 28 ربيع ثاني 1388هـ الموافق 23 يوليو 1968م.

(100) مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، 8.

وظلت هذه الأنظمة التي تمثل الحماية الاجتماعية تطبق منفصلة ، وهي أنظمة التأمين الاجتماعي للعمال ، وأنظمة التقاعد العام للموظفين العاملين بالدولة ، وأنظمة التقاعد العسكري وجمعية البر والمساعدات الاجتماعية ، ومؤسسات وأنظمة الرعاية الاجتماعية والأهلية حتى عام 1973م ، حيث صدر قانون الضمان الاجتماعي رقم 72 لسنة 1973م في 10/10/1973م الذي وحد بين هذه الأنظمة وحول جمعية البر والمساعدات الاجتماعية إلى نظام (تأميني) " وفي عام 1979م تقرر إدماج أمانة الشئون الاجتماعية مع الهيئة العامة للضمان الاجتماعي تحت اسم اللجنة الشعبية للضمان الاجتماعي " .

### المرحلة الثالثة: استقلالية صندوق التضامن (الرعاية الاجتماعية)

في العام 1980م وبصدور القانون رقم 13 لسنة 1980م استكمل النظام الضماني بنائه بتوسيع مدى الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين لحسب أنفسهم وخلال الفترة اللاحقة للقانون 13 لسنة 1980م والذي بدأ تطبيقه اعتباراً من 1/6/1981م جرت العديد من التعديلات كان أهمها:

وبصدور القانون رقم 13 لسنة 1980م أوكلت مهمة إدارة النظام الضمان بالكامل إلى اللجنة الشعبية العامة للضمان الاجتماعي

و"ترتب على هذه التغيرات الإدارية ... مشكلات تراكمت واتسعت وتقاطعت لتقود إلى عدم قدرة المؤسسة الضمانيين على دعم آليات ذاتية تمكنها من السيطرة على التسجيل ومتابعة الترحيل لصالح المستفيدين الأفراد.<sup>(101)</sup>

وفي العام 1998م ميلادية صدر القانون رقم (20) القاضي بإنشاء صندوق للتضامن الاجتماعي (الرعاية الاجتماعية) تتولى تنظيم شئون التضامن الاجتماعي من معاشات وإعانات، ومنح وغيرها من خدمات الرعاية الاجتماعية، من لا ولي له من أبناء المجتمع،

(101) د . إبراهيم على الحيار ، الاستحقاقات القانونية في تشريعات الضمان والحماية الاجتماعية ، بحث نشر في مؤتمر الاستحقاقات

للتحوليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا ، ص 9 ، جامعة بنغازي ، 2012/11/12 م .

وتستهدف أصحاب المعاشات الأساسية من الفئات المحددة في المادة السابعة من قانون المعاش الأساسي، وهم المعاقون والأسر الكبيرة المحتاجة ومن لا يكفيهم معاش التقاعد والمستحقون للمنح المقطوعة و ضحايا الكوارث والنكبات الطبيعية..

بعد ثورة 17 فبراير 2011 م يشير الواقع الفعلي إلى مظاهر كثيرة من تنازع الاختصاص بين أجهزة الضمان الاجتماعي الليبي، الأمر الذي أضعف من متانة الترابط بينها على الرغم من أنها من الناحية الافتراضية ذات أداء متكامل.

لكن التغيرات التنظيمية والإدارية السريعة والاعتماد على غير المختصين في قيادة القطاع ساعدت على تكريس سمات الضعف الهيكلية وتدني مستوى الأداء.<sup>(102)</sup>

### 4.3 أهداف وشروط الضمان الاجتماعي في ليبيا

إن المجتمعات في العصر الحديث على اختلاف أشكالها وأحجامها ونظمها السياسية والاقتصادية تسعى لتوفير الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها.

وهي بذلك تضع لنفسها أهداف إستراتيجية وأهداف قريبة تتناسب مع ما لديها من موارد، وإمكانيات، وفي ضوء احتياجاتها ومشكلاتها، إلا إن تحقيق هذه الأهداف بحاجة إلى تكاتف الجهود، ومسؤولية تحقيقها مسؤولية الجميع، للوصول إلى الأهداف الإستراتيجية عموماً.<sup>(103)</sup>

ويشير مفهوم الإستراتيجية إلى الخطوات المنهجية التي تتضمن حشد الموارد وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف، حيث إنها تتعلق بالعمليات التفكيرية، واتجاهات العمل، والحركة في الاتجاه المرغوب، وهي مصدر التغيير نحر الأفضل.<sup>(104)</sup>

(102) نبذة تاريخية عن صندوق الضمان الاجتماعي الليبي ، [http://ssf.ly/?page\\_id=463](http://ssf.ly/?page_id=463)

(103) احمد كمال احمد، تنظيم المجتمع، (مصر، القاهرة، مكتبة الانجلو، 1975)، 43.

(104) حسين حسن سليمان وآخرون، الممارسة العامة في الخدمة الاجتماعية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (بيروت، لبنان، 2005)، 422.

والأهداف هي قرارات تحدد مسار المهنة والطرق المهنية والعاملين فيها ومنظماتها والهدف هو غاية يراد الوصول إليها، وهو بداية كل جهد ونتيجة يراد تحقيقها بمعنى النهاية التي يراد الوصول إليها ليبدأ هدف آخر جديد.<sup>(105)</sup>

### وهناك شروط عامة لتحديد الأهداف تتمثل في:

1. أن تكون الأهداف واضحة وصريحة ودقيقة نسبيًا.
2. أن تكون مفهومة لجميع أفراد المؤسسة والمستفيدين من خدماتها.
3. أن تكون عملية يمكن الوصول إليها. أي تتوافق والإمكانات المتاحة.
4. ألا تتعارض مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع أو تتنافى مع الأهداف الأعلى منها.
5. أن تكون قابلة للقياس.
6. أن تراعي العوامل المؤثرة فيها كالعوامل السكانية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والتنظيمية والثقافية والدينية.
7. أن تراعي الاختلافات في تعدد الصياغات والتقسيمات.
8. أن تراعي طبيعة المرحلة التاريخية التي وضعت فيها.
9. دينامية الهدف أي أن تكون الأهداف نقاط انطلاق لأهداف أخرى.
10. تكامل الهدف أي تضمينه لمختلف الجوانب المادية وغير المادية مع مراعاة عملية تجزئة الهدف.

11. عدم الالتزام بنماذج عمل معينة أو مجالات معينة أو اتجاهات واحد.<sup>(106)</sup>

إن أهداف سياسات الضمان الاجتماعي تسعى لتصل إلى أهداف أعم وأشمل في المجتمع وهي أهداف السياسة الاجتماعية للمجتمع بشكل عام، لأن السياسة الاجتماعية تعمل على ضمان مستوى حياة لائق للأفراد والجماعات، وتعمل السياسة الاجتماعية وبخاصة ما يتعلق منها بالضمان الاجتماعي والتعويضات في حالات الإصابة وحصول الأفراد على حقوقهم، ويعمل

(105) هناء حافظ بدوي، أساسيات طريقة تنظيم المجتمع في الخدمة الاجتماعية، مرجع سابق، 143.

(106) عبدالفتاح عثمان، خدمة الفرد والمجتمع المعاصر، (القاهرة، مكتبة الانجلو، 1973)، 47.

التخطيط من خلال السياسة الاجتماعية والتشريعات الصادرة بالخصوص لتوجيه جهود المجتمع لتحقيق أهداف محبذة للمجتمع وتحقيق النمو الاقتصادي، والتقليل من الفقر في المجتمع.<sup>(107)</sup>

#### 4.4 سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا

وتهدف سياسات الضمان الاجتماعي بصفة عامة إلى تحقيق الأمن الاجتماعي والاقتصادي لأفراد المجتمع ومنح الثقة للأفراد والأسر من حيث ضمان المستوى المعيشي ، وتحسين نوعية الحياة التي تتأثر المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية وذلك من خلال ضمان أدنى لدخل الفرد يتقي به العوز والفاقة وعند الحاجة وحمايته من مخاطر الحياة ورعايته وذلك بتأمين دخله الناشئ عن العمل في حالات توقف الكسب أو نقصه بسبب الشيخوخة أو العجز أو المرض أو إصابات العمل وأمراض المهنة ، أو البطالة وضمن العيش لأفراد أسرته في حالة الوفاة ، رقابة الأفراد من إصابات العمل وحوادثه ، ورعايته في حالات المرض وتقديم الخدمات التأهيلية في حالات العجز ومساعدة الأفراد على مواجهة مسؤولياتهم المتزايدة نتيجة الزيادة في الأعباء العائلية وبالإضافة إلى ذلك تهدف سياسات الضمان الاجتماعي إلى توفير الرعاية الصحية والخدمة المناسبة للمرقلين والأطفال الجانحين<sup>(108)</sup> وينبثق عن هذا الهدف الرئيس جملة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية الفرعية لعل من أهمها:

1) إعادة توزيع القوة الشرائية ومعادلة الدخل على أساس من التوازن العادل ونحن نعتقد أن سوء التوزيع الاقتصادي من أهم المعادلات التي تسعى لحلها سياسات الضمان الاجتماعي والتي تعمل بدورها على علاج آثار مساوي هذا الخلل بإعادة توزيع القوة الشرائية.

2) تحقيق مستوى خاص من الدخل للأفراد المحتاجين، وتحقيق مستوى صحي مناسب، وزيادة الإنتاج ورفع الأجور.<sup>(109)</sup>

(107) مجد الدين عمر خيرى، علم الاجتماع الموضوع والمنهج، (عمان، الاردن، دار مجدلاوي للنشر، 1999)، 227.

(108) مصباح مفتاح ابو غرارة، عبد السلام الدويبي، الضمان الاجتماعي، الابعاد والمضامين الاجتماعية والقانونية، 11.

(109) محمد احمد بيومي، علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية، (الإسكندرية، مصر، دار المعرفة الجامعية، 1999)،

(3) تقنين مجالات التكافل الاجتماعي والتضامن الاجتماعي وأبعاد شبح التسول رمالة السؤال وإشعار الإنسان بالأمان والاستقرار على حياته ومستقبله ومستقبل أفراد أسرته أو من يعولهم.

(4) ضمان ظروف عمل أفضل تهيئ للعمال فرصا سانحة للعمل وهم مطمئنين إلى وجود من يكفل لهم الدخل والرعاية في حالات المرض والإصابة والبطالة. (110)

وتهدف سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا منذ صدور قانون الضمان الاجتماعي رقم 1973 ومن ثم إنشاء صندوق الضمان الاجتماعي بموجب القانون رقم 13 لسنة 1980 بشأن الضمان الاجتماعي وتعديلاته اللاحقة إلى التركيز على أن تكون تشريعات الضمان الاجتماعي متفقة مع المبادئ الأساسية للشريعة الإسلامية وتطبيق المفهوم الأساسي للضمان الاجتماعي الذي هو عبارة عن نظام تأميني شامل يتضمن مجموعة من المنافع التي تستهدف حماية المشترك المضمون من بعض المخاطر التي قد يتعرض لها وذلك عن توفير حد أدنى للدخل في حالة فقدان القدرة على العمل والإنتاج نتيجة لإصابته في العمل، أو في حالات العجز أو الشيخوخة بما يحقق الاستقرار المادي والنفسي له ولأسرته بعد وفاته " وكذلك تكون التشريعات متفقة مع أدبيات المجتمع الجماهيري والنظرية العالمية الثالثة، والاتفاقيات والمواثيق الدولية، والعادات والأعراف والتقاليد المعمول بها في المجتمع المحلي، وعلى هذا فإن سياسات الضمان الاجتماعي في ليبيا تسعى من خلال القوانين والتشريعات التي ترصدها لمجموعة من الأهداف من أهمها (111):

- 1) تحقيق العدالة الاجتماعية وحماية الفئات المتضررة أو العاطلة أو العاجزة أو المعاقة.
- 2) رقابة أفراد المجتمع من الأمراض الاجتماعية والسلوكية والجسمية، الناتجة عن انعدام الدخل وفقد العائل وإصابات العمل بالإضافة إلى كونه يستهدف علاج مظاهر الخلل والانحراف.

(110) مصباح مفتاح ابو غرارة، مرجع سابق، 12.

(111) محمد احمدديومي، علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية، مرجع سابق، 290.

- (3) إشعار الإنسان بالأمان والاستقرار على حياته، ومستقبله ومستقبل أفراد أسرته، أو من يعولهم.
- (4) تأمين الحاجات الأساسية للمضمونين، وأفراد أسرهم من خلال تأمين دخل ثابت أثناء حالات البطالة المؤقتة أو الدائمة.
- (5) الوقاية من المخاطر ومنعها من الظهور ومساعدة الأفراد والأسر على مواجهة مخاطر العجز والكوارث عند عدم التمكن من الحيلولة دون وقوعها بالإضافة إلى تلبية الاحتياجات عند الحاجة إليها.
- (6) ضمان ظروف عمل أفضل تهيئ للمنتجين فرصة سانحة للعمل وهم مطمئنون إلى وجود من يكفل لهم الدخل والرعاية في حالات المرض والإصابة والبطالة.
- (7) إعانة من لا عائل لهم من الأطفال والبنين والبنات والشيوخ وذلك من خلال فتح المؤسسات الاجتماعية التي تقدم الخدمات والمأوى والغذاء لهذه الفئات والاهتمام بهم صحياً.
- (8) الحفاظ على النسيج الاجتماعي للمواطن وضمن الحقوق الأساسية للفرد والأسرة.
- (9) المساهمة في تقليص جيوب الفقر من خلال توفير حد أدنى من المعاش الأساسي للمضمون وأفراد أسرته.
- (10) إيجاد آلية ادخارية تساهم في تمويل المشاريع الاستثمارية لتحقيق معدلات نمو إيجابية.
- (11) إقامة المشاريع الاستثمارية ذات المردود التي تمكن الصندوق من رفع إيراداته وتقديم الخدمات المتميزة للأفراد المضمونين وأسرهم.
- (12) كما تهدف سياسات الضمان الاجتماعي إلى تحسين نوعية الحياة، وتطوير الخدمات الاجتماعية عن طريق الاستثمار في مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والصحية.

## يمكن للباحث تلخيص ما تم التفصيل فيه سابقاً

أن صناديق الخدمة الاجتماعية منذ نشأتها الأولى تسعى للعمل على حل مشكلات الفقراء والمعوزين، وتطورت فيما بعد في تقديم الخدمات إلى أن صارت في الوقت الحاضر تعنى بكافة مشكلات الإنسان الفردية والمجتمعية، وتمثل مشكلة الفقر محور اهتمام الرعاية الاجتماعية في جميع مراحل تطورها، لذلك نشأت الخدمة الاجتماعية في أحضان الرعاية الاجتماعية على الرغم من أن الخدمة الاجتماعية ليست النشاط الإنساني الوحيد الذي يعمل في مجال الرعاية الاجتماعية بل يشارك في العمل فيه عدة أنشطة إنسانية، والخدمة الاجتماعية تعتبر استجابة لمشاكل إنسانية عديدة لعل أهمها مشكلة الفقر وما يترتب عليه من آثار مدمرة في حياة البشر. (112)

والخدمة الاجتماعية كمهنة إنسانية ارتبطت نشأتها بالفقراء ومازالت تساهم في تقديم كافة المساعدات للمحتاجين من أفراد المجتمع كما تهدف إلى المساعدة على رفع مستوى معيشتهم من خلال المشاركة في زيادة الجهود المبذولة لتحسين المستوى التعليمي والصحي والسكن، وتوفير فرص العمل والخدمات العامة وتقديم المساعدات لذوى الاحتياجات الخاصة وزيادة مشاركة أفراد المجتمع في القضايا العامة التي تهتم مجتمعهم وانطلاقاً من هذه الأهداف عرفت الخدمة الاجتماعية في المؤتمر الدولي للخدمة الاجتماعية والذي عقد في باريس عام 1928م وبأنها تلك الجهود المقصودة التي تهدف إلى تحقيق الأغراض التالية (113):

- 1) تخفيف الآلام التي تصدر من الكوارث والنكبات وحالات البؤس التي يتعرض لها الناس.
- 2) نقل الأفراد والأسر من حالة البؤس التي وقعوا فيها إلى حالة معيشية ملائمة أو عادية وتلك هي المساعدة العلاجية.

(112) احمد مصطفى خاطر، الخدمة الاجتماعية، نظرة تاريخية مناهج الممارسة، (الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2007)، 88.

(113) سعد الفاروق حمودة، تنمية المجتمع الريفي والحضري ودور الخدمة الاجتماعية، ( مصر، مكتب الجامع الحديث، 1981)، 134.

- (3) اتخاذ الاحتياجات اللازمة لمنع الوقوع في الأمراض الاجتماعية في المستقبل.
- (4) العمل على رفع مستوى المعيشة وتحسين الأحوال الاجتماعية عامة في سبيل تحقيق الرفاهية الاجتماعية.

ويرى الباحث أن هذا التعريف أوضح أن الخدمة الاجتماعية تسعى إلى تحقيق حياة أفضل لأفراد المجتمع من خلال نوعية المساعدات التي تقدمها.

ونظرا لتدني مستوى معيشة سكان البلاد النامية ومنها ليبيا ومعاناتهم من عدم إشباع احتجاجاتهم الانسانية لازالت صناديق الخدمات الاجتماعية تتعامل مع الفئات الأشد فقرا في المجتمع. وأيضا اهتمت صناديق الخدمة الاجتماعية منذ نشأتها بالاقتصاد واهتمت بمستويات المعيشة لحياة الفقراء، والتي ترجع إلى خلل في النظام الاقتصادي في المجتمع، لذلك فممارسة الخدمة الاجتماعية كغيرها من المهن تتأثر بالظروف السياسية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع الذي تمارس فيه.

#### 4.5: عينة من أنشطة صندوق التضامن الاجتماعي الليبي:

يعد مفهوم الرعاية الاجتماعية من المفاهيم الشائعة في معظم دول العالم منذ القدم، حيث ارتبطت دور رعاية الأيتام منذ القدم بالمؤسسات الدينية ودور العبادة، كما أن الدين الاسلامي أتى بمبادئ وأوامر تحقق العدالة الاجتماعية مثل فرض الزكاة والتشجيع على التصدق وكفالة اليتيم ومد يد العون لمن لا عون لهم. وتجدد الاشارة إلى أنه بالرغم من وجود بعض الاختلافات في كيفية تقديم الرعاية الاجتماعية بين كل دولة وأخرى تبعا لاختلاف البيئة والدين والتركيبية الاجتماعية والنظم السياسية وغيرها، إلا أن كل الدول الحديثة اتفقت على تشكيل هيئات أو وزارات للشؤون الاجتماعية لتضمن بذلك إنشاء مؤسسات الرعاية المالية، للمتقاعدين أو لمن ليس لديهم القدرة على العمل، وليس فقط ما يتعلق بدور الرعاية الاجتماعية المخصصة لإيواء فئات معينة من المجتمع مثل المسنين أو الأيتام وذوي الاحتياجات الخاصة وغيرهم.

وفيما يلي سنستعرض جانب مهم من جوانب نشاط الصندوق المتعددة وهو المعاشات الاساسية، التي تصرف للفئات المستحقة والمستهدفة والاكثر حاجة الي الرعاية الاجتماعية من

قبل الدولة، وستتناول عينة او احصائية لسنتين ماليتين وهما 2016،2017، نبين من خلالها الاعداد والمبالغ المدفوعة والفئات المشمولة بالبرنامج، وابداء وجهة نظرنا في الخصوص.

**الجدول (5): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2010/1/1 إلى غاية 2010/ 12/31**

الإجمالي العام		فروع الهيئة
القيمة	العدد	الفئات
15056982	6747	الشيخوخة
10890040	6882	شديد التخلف
1202605	740	المقعدون
111350	64	مبتوري الأطراف
787613	465	المكفوفين
787613	24847	مرض مزمن
38090040	13079	عجز أقل من 18
20201286	50528	عجز أكبر من 18
380982	1687	أرامل قل من 45
45027638	25629	أرامل أكبر من 45
1044362	6143	أيتام
1333978	1990	أسرة المفقود
1413318	618	أسرة المحتجز
91271	50	مطلقات من الاجانب
666530	422	أمهات غير متزوجات

19407580	12518	مطلقات غير حاضنات
275669177	166024	الإجمالي

الجدول (6): يبين حالات الربط الجديد موزعاً حسب فئات الاستحقاق خلال العام 2013م.

مصراتة	قزان	الجفرة	المنطقة الوسطى	بنغازي	الواحات	الأخضر الجبل	البطنان	الفرع	ف. الاستحقاق
									الشيخوخة
75	32	2	18	63	6	31	11		شديدي التخلف
0	2	16	0	25	0	1	0		المقعدون
0	54	2	0	59	33	57	3		مبتوري الأطراف
0	8	0	0	7	0	14	1		المكفوفين
2	1	0	0	50	0	9	0		مرض مزمن
637	90	122	0	308	24	214	53		العاجزون
457	192	18	461	833	95	488	476		الأرامل
107	49	3	93	70	15	66	16		الأيتام
20	11	2	33	30	9	36	3		أيتام بكفالة
8	0	2	0	6	0	9	1		أبناء قصر لمعول
0	1	5	0	1	0	1	0		أسر المفقود أو الغائب
0	17	0	11	5	0	4	0		أسر المحتجز أو السجين
2	1	0	2	2	0	9	2		أسر نزول المستشفى
339	194	45	112	426	39	396	124		المطلقات
142	54	19	90	393	40	90	86		أمهات غير متزوجات
0	3	0	0	9	0	3	0		المجموع
1769	689	226	820	2277	241	1408	776		

الجدول (7): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2014/1/1 إلى غاية 2014/ 12/31

رقم	الفروع	المستمر	الموقوف	إجمالي الموقوف	معاشات مفرج عنها	الملغى	الربط الجديد	القيمة المصروفة
1	طرابلس	33855	16483	12840	11551	1935	4256	85,971,297.00
2	بنغازي	19918	13380	10886	7668	513	1129	51,020,796.00
3	مصراته	9115	6548	3659	4356	248	928	24,074,467.00
4	لوزان	13223	10724	4018	7264	54	538	36,774,225.00
5	الجبل الغربي	8733	5100	2575	3786	232	819	24,641,020.00
6	الجبل الأخضر	8222	6225	2770	3804	338	400	19,773,667.00
7	المنطقة الوسطى	5791	3467	3337	3427	167	561	14,187,607.00
8	المنطقة الغربية	9758	4194	2968	3920	129	1182	24,414,995.00
9	المرقب	15108	5188	4242	4871	482	1596	38,519,364.00
10	الجفرة	1288	1110	493	1008	57	117	3,275,597.00
11	درنة	2807	3163	1585	2812	102	396	7,160,771.00
12	الواحات	2228	2382	512	896	69	125	5,024,934.00
13	البطان	8567	3770	4196	2738	205	622	19,604,833.00
14	الزاوية	11212	4481	3547	3932	330	1513	27,558,647.00
15	سوف الجين	2777	1911	836	1131	25	493	7,241,893.00
16	سهل الجفارة	11893	5230	6381	4381	121	937	29,230,600.00
17	اوباري	2087	1531	559	1017	5	127	5,595,663.00
18	زليتن	6510	98	3077	2147	123	532	13,800,358.00
19	مكتب تاورغاء	754	10	366	58	8	0	1,953,848.00
20	المرج	3355	4	538	805	219	140	6,406,218.00
21	اجدابيا	3468	0	2022	528	54	129	5,889,518.00
22	الغبة	884	6	524	88	19	49	1,272,055.00
23	الزنتان	3195	7	1578	339	82	244	4,063,049.00
24	نزلاء نور الرعابة	443	0	0	0	1	0	3,898,575.00
25	الايام العطينين بالخارج	55	14	0	0	0	0	436,872.00
	الإجمالي	185246	95026	73509	72527	5518	16833	461,790,869.000

الجدول (8): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2015/1/1 إلى غاية 2015/ 12/31

الإجمالي العام		فروع الهيئة
القيمة	العدد	الفئات
39132288	8362	الشيخوخة
17775375	4752	شديدي التخلف
1743696	455	المقعنون
185464	42	مبتوري الأطراف
1681145	291	المكفوفين
69152391	18009	مرض مزمن
183351951	47618	عجز أقل من 18
28710869	7197	عجز أكبر من 18
12638709	3302	التوأم
59937628	14356	أرامل أقل من 45
21122476	4606	أرامل أكبر من 45
16559249	3638	أيتام
4441685	1045	أيتام بكفالة
430410	67	أبناء قصر لمعول
1389540	260	أسرة المفقود أو الغائب
839987	125	أسرة المحتجز أو السجين
1900327	85	أسرة نزيل المستشفى
23818180	6554	مطلقات حاضنات
25151340	6631	مطلقات غير حاضنات
840167	20	مطلقات من الأجانب
1117230	144	أمهات غير متزوجات
1481175	474	الايتم نور الرعاية
149050	55	الايتم المقيمين بالخارج
68890	37	نازحين
513619222	128125	الإجمالي

**الجدول (7): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2016/1/1 إلى غاية 2016/ 12/31**

الإجمالي العام		فروع الهيئة
القيمة	العدد	الفئات
59390762	10645	الشيخوخة
32179251	5281	شديدي الخلف
2929091	493	المقعدون
322247	48	مبتوري الأطراف
3456998	332	المكفوفين
114540415	21280	مرض مزمن
306014791	59216	عجز أقل من 18
66701715	10972	عجز أكبر من 18
24714186	3790	التوأم
94691385	16738	أرامل أقل من 45
34780252	6898	أرامل أكبر من 45
25450136	4818	أيتام
7779179	1322	أيتام بكفالة
652763	90	أبناء قصر لمعول
2315684	414	أسرة المفقود أو الغائب
6561145	229	أسرة المحتجز أو السجين
1948986	93	أسرة نزير المستشفى
44929433	8072	مطلقات حاضنات
41753979	8238	مطلقات غير حاضنات
336980	45	مطلقات من الأجانب
1952016	323	أمهات غير متزوجات
873401394	159337	الإجمالي

**الجدول (8): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2017/1/1 إلى غاية 2017/ 12/31**

الإجمالي العام		فروع الهيئة
القيمة	العدد	الفئات
59662805	10592	الشيخوخة
28966063	5370	شديدي التخلف
2659443	490	المقعون
314238	56	مبتوري الأطراف
4980962	319	المكفوفين
120613437	22015	مرض مزمن
338691825	62088	عجز أقل من 18
74213675	13744	عجز أكبر من 18
21115505	3488	التوأم
88449500	14966	أرامل أقل من 45
43147813	8015	أرامل أكبر من 45
29823946	5719	أيتام
9041343	1902	أيتام بكفالة
895698	159	أبناء قصر لمعول
3282608	423	أسرة المفقود أو الغائب
1475602	299	أسرة المحتجز أو السجين
1891117	109	أسرة نزير المستشفى
44356344	8386	مطلقات حاضنات
43665874	8484	مطلقات غير حاضنات
245723	48	مطلقات من الأجانب
2047786	340	أمهات غير متزوجات
10410240	222	نزلاء دور الرعاية
929951547	167234	الإجمالي

**الجدول (9): إحصائية تبين عدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة حسب فئات الاستحقاق لكافة فروع الهيئة عن الفترة من 2017/1/1 إلى غاية 2017/ 12/31**

الإجمالي العام		فروع الهيئة
القيمة	العدد	الفئات
48339578	10307	الشيخوخة
23024867	5064	شديدي التخلف
2139567	456	المقعون
254904	51	مبتوري الأطراف
4716873	311	المكفوفين
98925713	21710	مرض مزمن
273903011	64209	عجز أقل من 18
61720314	14894	عجز أكبر من 18
15866533	2946	توأم
65683979	14088	أرامل أقل من 45
36084072	9121	أرامل أكبر من 45
26141707	5847	أيتام
8032981	1712	أيتام بكفالة
716826	136	أبناء قصر لمعول
2062358	448	أسرة المفقود أو الغائب
960914	208	أسرة المحتجز أو المسجون
363790	63	التوأم و نزول المستشفى
37237108	8356	مطلقات حاضنات
37904695	8456	مطلقات غير حاضنات
391792	37	مطلقات من الأجانب
1526092	339	أمهات غير متزوجات
998050	221	نزلاء دور الرعاية الاجتماعية
746995724	168980	الإجمالي

مما سبق نلاحظ الآتي:

ان دور صندوق التضامن الاجتماعي في معالجة مشكلة الفقر دور رئيسي وان الاهداف السامية من انشائه اهداف انسانية توافق تماما مبادي وقيم الشريعة الاسلامية وهي رعاية وولاية

من لا ولي له، وبغض النظر عن مستوى اداء الصندوق من الجوانب الادارية او الفنية، وله اسبابه الموضوعية، فأنا لا ننكر دوره التضامني مع فئات من المجتمع قد تعتبر عائلاً على العملية الانتاجية والاقتصادية عند الانظمة الرأسمالية والاشتراكية، الا ان سماحة ديننا الحنيف كان بعكسهم تماماً بأن جعل نصيب لكل محتاج وفقير.

العمل وغري هم وتكمن أهمية المعاش الأساسي والاعانات الاجتماعية كونه منفعة ضمانيه مقرررة قانونا تصرف لمن يستحقونها، وفقا للشروط والأوضاع المقررة واجب أحكام قانون المعاش الأساسي رقم (16) لسنة 1985 ميلادية ولائحته التنفيذية الصادرة بموجب قرار السلطة التنفيذية - سابقا - رقم (1423/378) وطبقا لأحكام المادة السابعة من هذا القانون فإن مستحقي المعاش الأساسي يندرجون ضمن خمس فئات أساسية وهم : من بلغ سن الشيخوخة - العجزة - الأرامل من النساء - الأيتام - من انقطعا بهم سبل العيش الكريم ويندرج حتنا هذا البند عدة فئات مثل المطلقات - أسرة المحتجزين - العاجزين.

ونورد فيما يلي بيان مقارن لعدد وقيمة المعاشات الأساسية المصروفة على مستوى الدولة خلال السنوات (2011-2014) والفترة حتى 30 سبتمبر 2015 مقارنة بسنوات الاساس السابقة حتي البيانات التي تحصلنا عليها.

متوسط المعاش السنوي	القيمة	العدد	السنة
1150	27,055,166	235,662	2011
1805	329,806,299	182,705	2012
2711	520,923,312	192,140	2013
2493	461,790.869	185,246	2014

ومن الملاحظات التي لاحظها الباحث من خلال الجداول اعلاها ارتفاع إجمالي قيمة المعاشات الأساسية خلال سنة (2015) بالمقارنة بسنة الأساس (2011) مع أن عدد المعاشات الأساسية قد انخفض بسنة 2015.

تقل العدد في 2012 ميلادية الى 705,182 ويرجع السبب الرئيسي في هذا الانخفاض وتحويل (45478) معاش أساسي الى صندوق الإباء ، وفي زيادة قيمة المعاش الأساسي بنسبة 70% تقريبا ، ومن ثم ارتفاع عدد المعاشات في 2013 ميلادية إلى (140,192) شهد العام 2014 ميلادية انخفاض في عدد المعاشات الأساسية ليصل إلى (246,185) معاش وبنسبة انخفاض تصل إلى 5% وقد يرجع السبب الرئيسي هذا الانخفاض إلى ارتفاع عدد المعاشات الملغية حيث وصل إجمالي المعاشات الملغية في 31 ديسمبر 2013 ميلادية إلى (10912) معاش، وإجمالي المعاشات الملغية في 31 ديسمبر 2014 ميلادية إلى 5518 معاش.

ومن الملاحظات التي لاحظها الباحث من خلال الجداول اعلاها أن مهنة الخدمة الاجتماعية لها آليات لتحقيق برنامج الرعاية الاجتماعية للحد من الفقر من خلال اساليب معينة أبرزها:

- 1) الاعتماد على البحث العلمي وإجراء التجارب لتقويم برامج للرعاية الاجتماعية على أسس علمية سليمة.
- 2) التركيز على الخدمات التي تؤدي مباشرة للحد من الفقر.
- 3) تنمية وعي المواطنين ببرامج الرعاية الاجتماعية الموجهة نحو الفقراء.
- 4) تمكين العملاء من اكتساب القوة المطلوبة لمواجهة الفقر.
- 5) الاعتماد على الذات من خلال استشارة الفقراء للمشاركة في مساعدة أنفسهم للخروج من حالة الفقر التي يعانون منها.

(6) استخدام الحوار كأساس لأحداث التغيير المطلوب.

(7) تحسين وضمان حقوق الإنسان في مختلف المقومات خاصة حقوقه المتعلقة بتحسين

مستوى المعيشة وخروجه من حالة الفقر.

(8) توفير الحوافز المادية والمعنوية للعاملين في مجال الرعاية الاجتماعية التنموية.



## النتائج والتوصيات

### أولاً: النتائج

- 1- الفقر ظاهرة إنسانية نسبية تختلف من مجتمع لآخر، الفقر يلقي بأثارة على شريحة الأطفال حيث يحرم هذه الشريحة من إشباع حاجاتهم الأساسية.
- 2- الانقسام السياسي وتدهور الوضع الامني واتساع الرقعة الجغرافية، أثر سلبا على نشاط واداء الصندوق.
- 3- التضخم وارتفاع اسعار السلع الاساسية وضعف الخدمات، فاقم من الوضع المعيشي للمجتمع.
- 4- تمثل السياسة الاجتماعية عمليات بالدرجة الأولى وتعتمد على تدخل الدولة رهي المسؤولة عن اتخاذ القرارات في المجتمع.
- 5- الفقر في ليبيا اتخذ منحدرًا تصاعدياً وهذا امر يهدد بالخطر.
- 6- تسعى السياسة الاجتماعية لتحقيق مبدأ الرفاهية الاجتماعية للمجتمع وهي الحالة التي تتوفر فيها للإنسان الصحة الجيدة وظروف العمل المناسبة لذلك أصبحت السياسة بمثابة الإطار الذي تنطلق منه الخطط والبرامج الاجتماعية.
- 7- تحقيق العدالة الاجتماعية في ليبيا بتوسيع قاعدة التوزيع وإفادة الفئات المحدودة الدخل بقدر يتناسب مع ناتج عملية التنمية.
- 8- توجهت السياسة الاجتماعية في ليبيا من خلال جميع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي نفذت في السبعينات إلى توفير الصحة والتعليم والإسكان للجميع.

## ثانياً: التوصيات

- 1- علي كل الاطياف السياسية والاجتماعية والعسكرية في ليبيا النظر بعين المسؤولية واتخاذ كل الاجراءات الازمة، لتصحيح الأوضاع، ومراعاة احوال الرعية.
- 2- ضرورة أن يحتل الأطفال والنساء اهتماما خاصا في خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.
- 3- تكثيف جهود فرق البحث الاجتماعي في كل مناطق ليبيا وخاصة الجنوب ومناطق النزاعات والتوتر واحالة نتائج عملها لإدارة صندوق التضامن الاجتماعي.
- 4- ضرورة ضمان كافة الخدمات الاجتماعية والاقتصادي إلى جميع النساء والأطفال.
- 5- يجب أن تهتم الحكومات بوضع خطط وبرامج لإيجاد مشروعات انتاجية تحقق المزيد من فرص العمل وبخاصة الفقراء ولذلك تكمن هذه الفئات من إشباع احتياجاتهم الضرورية.
- 6- تنمية وتطوير الخدمات التي تقدمها الدولة والهيئات الدولية والإقليمية والمنظمات.
- 7- وضع سياسة نطاق إلى وضع برامج وسياسات قومية فعالة لمواجهة مشكلة الأمية والتغلب على الفقر.
- 8- ضرورة العمل على تحسين الظروف السكنية والمادية للأمم الفقيرة وتمكينهم من العيش الكريم.
- 9- العمل من أجل إتاحة الفرص للحصول على حد أدنى من إشباع الحاجات الأساسية المادية والمعنوية للأطفال.
- 10- الانتقال من طابع الرعاية والعمل الخيري للخدمات الاجتماعية إلى تشخيص وفهم ظاهرة الفقر وتعريفها كظاهرة اقتصادية اجتماعية بعين الاعتبار لأهمية التخطيط والاستثمار للمستقبل في برامج الرعاية الاجتماعية.

- 11- الصحة والتعليم أهمية خاصة عند الفقراء مما يتطلب الاهتمام بهذين القطاعين بشكل خاص من خلال مجانية الصحة وتوفير أفضل الخدمات الصحية لكل أفراد المجتمع، وكذلك الاهتمام بتطوير المناهج التعليمية لتواكب التطورات المعاصرة، وبما يتماشى مع سوق العمل، بالإضافة إلى التأكيد على مجانية التعليم في كل مراحله.
- 12- تحسين وتطوير الأنظمة الإحصائية وتوفير قاعدة بيانات مناسبة دورية منتظمة وضرورة إتاحة هذه البيانات للمستخدمين على مختلف نوعياتهم ومستوياتهم للاستفادة منها في الأبحاث والدراسات المتعلقة بالفقر والعوامل المؤثرة فيه.

## المصادر والمراجع

- إبراهيم مذکور وآخرون، معجم العلوم الاجتماعية، ( مصر، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، 1975).
- احمد السيد النجار، الفقر في الوطن العربي، ( القاهرة، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، 2005).
- أحمد العيادي ، الأمن الغذائي في الإسلام ،دار النفائس ، عمان، الاردن، ط 1 ، 1999 م .
- احمد زكي بدوي، معجم المصطلحات الاجتماعية، (بيروت ، لبنان، 2006).
- احمد زويل، عصر العلم، ( مصر، دار الشروق، 2005).
- أحمد عبدالكريم السنهوري ، أصول خدمة الفرد ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ، ط 4.
- أحمد عفيفي، الاحتكار و موقف الشريعة الإسلامية منه في إطار العلاقات الاقتصادية المعاصرة، مكتبة وهبة، القاهرة، ط 1 ، 2003.
- احمد كمال احمد، تنظيم المجتمع، ( مصر، القاهرة، مكتبة الانجلو، 1975).
- احمد مصطفى خاطر، الخدمة الاجتماعية، نظرة تاريخية مناهج الممارسة، ( الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2007).
- اسماعيل بن عباد ، المحيط في اللغة، (بيروت ، لبنان، عالم الكتب، 1994).
- برنامج الأمم المتحدة الانمائي، أمم فقيرة وقوم فقراء، مجلة الاجتهاد، ( بيروت، العدد الثامن والثلاثون، 1998).
- بكري كامل ، التنمية الاقتصادية، بيروت، الدار الجامعية، 2006.
- البنك الدولي، التقرير السنوي، 1996، واشنطن .
- البنك الدولي، الفقر، تقرير التنمية في العالم، 1995، مؤشرات التنمية الدولية، (القاهرة، مطابع الإهرام التجارية ، 1995).
- البنك الدولي، قطاع الممارسات العالمية للفقر العدالة، الممارسات العالمية للاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار، 2018.

- التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في ليبيا الثورة، 1981.
- تقرير البنك الدولي عام 1995 ترجمه ونشر مؤسسة الأهرام.
- تقرير التنمية الإنسانية العربية، لسنة 2003؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ( عمان، الاردن، 2003).
- تقرير عن التنمية في العام ، جعل الخدمات تعمل لصالح الفقراء،( القاهرة، مركز الأهرام لترجمه والنشر، 2004).
- جبريل محمد، الفقر في الوطن العربي، ليبيا نموذجاً، 2009.
- جمال السراحنة، مشكلة البطالة وعلاجها دراسة بين الفقه والقانون، الإمامة، دمشق، سورية، ط 1 ، 2000م.
- الجمهورية العربية الليبية، الهيئة العامة للتخطيط والمسح الاقتصادي، ( طرابلس، 1971).
- جورج القصيبي التنمية البشرية مراجعة نقدية للمفهوم والمضمون -التنمية البشرية في الوطن العربي- مركز دراسات الوحدة العربية بيروت 1995.
- جوردون ماشالي، موسوعة علة الاجتماع ، المجلس الأعلى للثقافة، المشروع القومي للترجمة ، المطبوعات والنشر مراجعه وتقديم محمد الجوهري ، ط 1 ، 2000 .
- حاسية الدسوقي على الشرح الكبير 492/1.
- حربي عريقات ، مبادئ في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الفكر للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، ط 1 .
- حسن عبد الرازق منصور، الحضارة الحديثة والعلاقات الإنسانية في مجتمع الريف: دراسة ميدانية في ريف عربي.
- حسين حسن سليمان وآخرون، الممارسة العامة في الخدمة الاجتماعية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ( بيروت، لبنان، 2005).
- حسين عمر، موسوعة المصطلحات الاقتصادية، دار الشروق، جدة، د ط، د ت، ص 2015.
- حمدي عبدالعظيم، فقر الشعوب بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي، أكاديمية العلوم الإدارية ، مصر ، ط 1 ، 1995.

زوح، سامية، الفقر: خصائصه، ومؤشرات ونماذج، مجلة الحكمة للدراسات الاجتماعية، مؤسسة كنوز الحكمة للنشر والتوزيع، 2015.

زهيرة سليمان، محمد عبيد، مشكلات التحديث والتنمية السياسية في الدول الأسوية، ماليزيا كنموذج، رسالة ماجستير، قسم الدراسات الإقليمية والدولية، أكاديمية الدراسات العليا، 2009.

ساسى صالح الحاج، ليبيا الجديدة، اجتماعية اقتصادية، وسياسية، مجتمع الفاتح للجامعات ، طرابلس ، 1989، 189.

سامي عفيفي حاتم، اقتصاديات التجارة الخارجية، ( مصر، 2001).

سعد الفاروق حمودة، تنمية المجتمع الريفي والحضري ودور الخدمة الاجتماعية، ( مصر، مكتب الجامع الحديث، 1981).

سميرة كامل، احمد مصطفى خاطر، التنمية الاجتماعية، ( مصر، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1993).

سيد رشاد مصطفى رمضان، دور الجمعيات الأهلية في التحفيف من حدة الفقر، رسالة ماجستير، قسم علم الاجتماع، جامعة القاهرة، 2009.

شبيبة ، عائشة ، مقاوسي ، صليحة ، بو شناقة ، سارة و سياري ، أميرة . "دور الزكاة في معالجة مشكلة الفقر"، 2014.

صموئيل عبود ، خمسة مشكلات أساسية لعالم مختلف ، ديون المطبوعات الجامعية ، الجزائر .

صموئيل عبود، خمسة مشكلات أساسية لعالم متخلف، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د ط، د ت، ص

الطيب البكوش، الفقر وحقوق الانسان، المعهد العربي لحقوق الانسان، 2001.

عبدالحالقي محمد عفيفي، الرعاية الاجتماعية رؤية تحليلية، ( مصر، القاهرة، المنهدس للطباعه، 2009).

عبدالسلام علي المزوغي، مركز الإنسان في المجتمع الجماهيري، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ط1، طرابلس، ليبيا، 1989.

عبدالعزیز الغریب، الفقر فی السعدویة ، قراءة فی التدابیر المتخذة، مجلة المستقبل العربی، العدد 311 ، 2005م ، مركز الدارسات الوحدة العربیة .

عبدالعزیز عبدةالله مختار، التخطیط لتنمیة المجتمع، (الإسكندریة ، دار المعرفة الجامعیة، 1995).

عبدالفتاح عثمان، خدمة الفرد والمجتمع المعاصر، ( القاهرة، مكتبة الانجلو، 1973).

عبدالله بن محمد القحطانی، الفقر فی وطننا العربی، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامیة، السعدویة، کلیة الاقنصاد، 2003.

عبدالله عبدالرحمن ، علم الاجتماع الاقنصادی ، دار المعرفة الجامعیة ، مصر ، ط 1 ، 2003.

عبدالمطلب عبدةالحمید، النظام الاقنصادی العالمی، الجدید افاق المستقبل ، (القاهرة ، مجموعة النيل العربیة ، 2002).

عبدالهادی الجوهری، قاموس علم الاجتماع، ( مصر، الإسكندریة، 1998).

العربی عطیة ، الیاس بن ساسی، التحلیل الكمی للفقر الإنسانی، دراسة تحلیلیة لمستوی الفقر البشري فی الجزائر والمنطقة العربیة، الملتقة الدولی حول مؤسسات الزكاة فی الوطن العربی: دراسة تقویمیة لتجارب مؤسسات الزكاة ودورها فی مكافحة ظهرة الفقر 2004.

عزة علی شحاته فرج، فعالیة مشروعات تنمیة القریة فی مواجهة الفقر فی الریف المصری، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، 2000.

علی عبدةالله المفترش، دور المنافع الضمانیة فی تحفیز العاملین لحساب أنفسهم للاشتراك فی نظام الضمان الاجتماعی.

علی لیلة، دور الجمعیات الأهلیة فی مكافحة الفقر، الشبكة العربیة للمنظمات الأهلیة، مصر 2002.

عوض سلیم خلیفة، الضمان الاجتماعی ودورة فی القضاء علی الفقر ، العدد 7 ، مجلة العلوم الاجتماعیة والانسانسة، 2001.

فتحی المرصفایوی، التأمینات الاجتماعیة والضمان فی القانون الليبي، ( بنغازی، لیبیا، 1974).

فوزی تیم، النظم السیاسی العربیة المعاصرة، ( بنغازی، منشورات جامعة قاربونس، 1988).

قرار الأمم المتحدة، صادر فی 1950/12/12.

قرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية بشأن تطبيق القانون رقم (53) لسنة 1957 على مدينة بنغازي ،  
مجموعة تشريعات الضمان الاجتماعي الليبي.

اللجنة الشعبية العامة للشؤون الاجتماعية، التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مسيرو  
العمل الاجتماعي خلال اربعين عام، طرابلس، ليبيا ، 2009.  
مجد الدين عمر خيرى، علم الاجتماع الموضوع والمنهج، ( عمان، الاردن، دار مجدلاوي للنشر،  
1999).

مجلة المجلة، المؤتمر العالمي للجوع والفقير، العدد السادس ، بروكسيل، بلجيكا، 1995.  
محمد أحمد بيومي، علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية، ( الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية،  
1999).

محمد احمد بيومي، علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية ، ( الإسكندرية، مصر، دار المعرفة  
الجامعية، 1999)، 289.

محمد الجوهري، علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية، (مصر، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية،  
1998).

محمد حركات، الاقتصاد السياسي وجدلية الثروة والفقير، مطبعة المعارف الجديدة، المغرب، ط1،  
2002 م .

محمد سيد فهمي، الرعاية الاجتماعية الإسلامية، ( الإسكندرية، دار الوفاء، 2006).  
محمد شابرا، الإسلام والتحدي الاقتصادي، المعهد العالمي للفكر الإسلامي والمعهد العربي للدراسات  
المالية والمصرفية، عمان ، ترجمه محمد زهير ، ط 1، 1996.

محمد عاطف غيث، قاموس علم الاجتماع، ( الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1990).  
محمد مرعي، الحاجات البشرية، دار البحوث للدراسات السلامية وإحياء التراث، الإمارات العربية  
المتحدة، دبي، ط 1 ، 2011.

مصباح أبو عرارة، عبدالسلام الدويبي، الضمان الاجتماعي، الأبعاد والمضامين الاجتماعية والقانونية.  
مصباح مفتاح ابو غرارة، عبدالسلام الدويبي، الضمان الاجتماعي، الابعاد والمضامين الاجتماعية  
والقانونية، بدون تاريخ نشر.

- مصطفى الخشاب، علم الاجتماع ومدارسه، ط 2 ، مكتبة الأنجلو المصرية، 2008.
- مصطفى عمر ، مسيرة تحديث المجتمع الليبي، مواءمة بين القديم والحديث، 1430.
- معجم مصطلحات القرآن الكريم، مجمع اللغة العربية، القاهرة، لسان العرب، لابن منظور ، دار المعارف 3444/38.
- معن خليل العمر، معجم الاجتماع المعاصر، (بيروت، لبنان، دار الشروق للنشر، 2000).
- مغني المحتاج للشريبي 106/3 طبعة الحلبي ، كشلف القناع للبهوتي 272/2.
- مقال بعنوان " ظاهرة الفقر في العالم.. معضلة تندر بالخطر ، رابط <http://cutt.us/oDK4F>
- ، تاريخ الدخول ، 2018/12/20 .
- منظمة الأمم المتحدة، الجمعية العامة للأمم المتحدة، دورتها الخامسة، 1993.
- مؤشرات دخل الفرد، البنك الدولي، 2009.
- نبيل السمالوطي، علم اجتماع التنمية ، ( بيروت، لبنان، دار النهضة العربية، 1981).
- هبة أحمد نصار- "بعض الآثار الاجتماعية لبرامج الإصلاح الاقتصادي في مصر"، في الإصلاح الاقتصادي وآثاره التوزيعية- تحرير، جودة عبد الخالق وهناء خير الدين- دار المستقبل العربي- القاهرة، 1994.
- هنا حافظ بدوي، التخطيط الاجتماعي والسياسة الاجتماعية في مهنة الخدمة الاجتماعية، (مصر، الاسكندرية، المكتل الجامعي الحديث، 2003).
- ورد في مغني المحتاج للشريبي ، 108/3.
- يوسف القرضاوي، دور الزكاة في علاج المشاكل الاقتصادية، قراءات في الاقتصاد الإسلامي، مركز أبحاث الاقتصاد الإسلامي، كلية الاقتصاد والإدارة ، جامعه الملك عبدالعزيز السعودية، 1987.