ISSN: 2437-0827
مجلة دراســـات في علم اجتماع المنظمات
DOI:5424/IJO/21547
المجلد: التاسع العدد: الثاني السداسي الثاني 2021

مراحل تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر

The development stages of social security system in Algeria

قمري زينة[1] بوالشعور شريفة[2]

قمري زينة، أستاذ محاضر أ، جامعة فرحات عباس، سطيف 1، الجزائر، **gomrizina@yahoo.fr**
بوالشعور شريفة، أستاذ محاضر أ، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، **cherifabouchaour@yahoo.fr**

تاريخ الاستقبال: **08/ 09/ 2020** تاريخ القبول: **2021/05/24** تاريخ النشر: **2022/04/24**

ملخص:

تعكس المنظومة الوطنية للحماية الاجتماعية لأي بلد مستوى التطور الاجتماعي والاقتصادي، وهي أيضا مرآة لمستوى التشاور بين مختلف الفاعلين في الساحة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ويرتبط التطور التاريخي للضمان الاجتماعي عبر العالم، ارتباطا وثيقا بتاريخ مختلف الحركات الاجتماعية التي ميزت البشرية. الضمان الاجتماعي نظام تقرره الدولة وتنظمه مجموعة من القوانين والتشريعات تعمل كلها في اتجاه واحد وهو ترسيخ مبدأ حماية الفرد وأسرته ودخله من الأخطار الاجتماعية محتملة الوقوع.

عرف نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر منذ نشأته تطورا مكثفا ومتواصلا عبر مراحل مختلفة مرتبطة بالظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي شهدتها الجزائر. و تحاول هذه الورقة البحثية عرض مختلف مراحل التطور التاريخي الذي مر بها نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر منذ نشأته. بينت الدراسة أن نظام الضمان الاجتماعي عرف تطورا تدريجيا وملحوظا سواء على الصعيد القانوني أو التنظيمي لا سيما الإصلاحات المتعلقة بسنة 1983.

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية، الضمان الاجتماعي، الجزائر، صناديق الضمان الاجتماعي

Abstract:

The national system of social protection of any country reflects the social and economic development. Also, it is a mirror for the level of consultation between the different actors in the social, economic, and political arena. The historical development of the social security systems throughout the world is closely linked to the different social movements that characterized humanity

The social security system in Algeria knew since its emergence a big development with different stages that are linked to the social, economic, and political circumstances that Algeria witnessed, which this study tries to highlight. The study show that the social security system knew a noticeable evolution, whether at the legal or regulatory level, particularly the reforms of 1983.

Keywords: social protection, social security, Algeria, social security fund.

1. مقدمة

إن الضمان الاجتماعي يرتبط بالأخطار التي يتعرض لها الفرد كالمرض والعجز الذي يصيب رب العائلة ويحرمهم من مصدر رزقهم، كما توجد مخاطر أخرى كالشيخوخة والمرض والوفاة، وهناك أيضا المخاطر المهنية كالبطالة وعدم كفاية الأجر وإصابات العمل والأمراض المهنية.

ويلعب الضمان الاجتماعي دورا كبيرا لصالح العاملين وأسرهم والمجتمع بأكمله، فهو يؤدي إلى توفير السلام والحماية الاجتماعية لهم، كما انه جزء لا غنى عنه من السياسة الاجتماعية للحكومات وأداة مهمة لمنع الفقر وتخفيف أثاره، كما يمكنه المساهمة في الحفاظ على كرامة الإنسان والمساواة والعدالة عن طريق تحقيق التكامل الاجتماعي والمشاركة في تحمل الأعباء، وله أهمية كبيرة في تحقيق المشاركة السياسية وتطور الديمقراطية. ولقد أدخل هذا النظام إلى الجزائر في فترة الاستعمار الفرنسي، حيث عرف تطورات مرحلية إلى غاية الاستقلال فأصبح للجزائر نظام ضمان اجتماعي معقد ويتميز بتعدد أنظمته، مما دفعها إلى تطبيق إصلاحات جذرية حاولت من خلالها تكييفه وجعله قابل للتطبيق وشامل لكافة الفئات والأخطار.

ستتناول الدراسة البحث في واحدة من بين أهم الموضوعات التي يعتبر تطورها من تطور المجتمعات، ألا وهي مراحل تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، وأهم الاصلاحات التي مسته منذ تطبيقه خلال الحقبة الاستعمارية ولغاية يومنا الحالي. ومنه فان الاشكالية الرئيسية التي تبحثها هذه الدراسة تتمثل في:

ما هي مراحل تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر؟

للإحاطة بكل جوانب موضوع البحث نطرح التساؤلات الفرعية التالية:

ما هي أهم الاصلاحات التي اجريت على قوانين الضمان الاجتماعي في الجزائر؟

ماهي العوامل والأسباب المساعدة على تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر؟

أهمية البحث:

يستمد هذا البحث أهميته من أهمية الموضوع، الذي يلقى الضوء على تطور نظام الضمان الاجتماعي في، هذا النظام الذي يشير تطوره لا محالة إلى مدى تطور المجتمعات، حيث أن المجتمعات التي تتمتع بعدالة اجتماعية فإن ذلك سينعكس على منظومتها للحماية الوطنية لا محالة.

أهداف البحث:

تهدف هذه الورقة البحثية لدراسة مختلف مراحل تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، والاصلاحات التي مست هذا النظام وذلك بغرض التعرف على العوامل التي ساهمت في تكوين نظام الضمان الاجتماعي الحالي وأهم الوسائل التي يعتمد عليها، والتي تهدف أساسا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية.

منهجية البحث:

لتحقيق أهداف البحث وانطلاقا من طبيعة البحث تم تطبيق المنهج التاريخي في سرد مختلف الحقبات التي مر بها نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، بالإضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي في وصف وتحليل مختلف الظروف التي ساهمت في تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر.

2. تعريف الضمان الاجتماعي :

الضمان في اللغة يعني الكفالة، يقال ضمن الشيء يعني كفله و الكافل هو الضامن و المنفق و المربي و العائل. فالضمان الاجتماعي بالمعنى اللغوي يعني الكفالة الاجتماعية، أي "الضمان و الإنفاق و الإعالة و التربية الاجتماعية"، أو هي على العموم قيام القادرين بسد حاجات المحتاجين و قضاء حوائجهم[1].

أما في الاصطلاح، فالضمان الاجتماعي يقوم على أساس فكرتين: فكرة الهدف و فكرة النظام[2]. فباعتباره هدفا يتجاوز الضمان الاجتماعي فكرة "الضمان" بمعناه الغني يعبر عن التضامن بين أبناء الجماعة الواحدة في سعيهم لتحرير الفرد من الفقر و العوز.

و باعتباره نظاما يعبر الضمان الاجتماعي عن الوسيلة أو الوسائل الواجب اعتمادها لبلوغ الهدف. و بما أن الضمان الاجتماعي ليس هدفا منفصلا عن النظام أو هو نظام منعزل عن هدفه بل هو الاثنان معا، لذلك فخير تعريف له ذلك الذي يشمل الضمان الاجتماعي كهدف و نظام كما يلي:

"الضمان الاجتماعي نظام تقرره الدولة و يرمي إلى حماية الفئات الضعيفة التي يحددها القانون و ضمان أمنها المعيشي في حالات المرض و الأمومة و إصابات العمل و البطالة و العجز و الشيخوخة و الوفاة يمنحها دخلا يحل محل الدخل الذي ينقطع بسبب هذه الحالات و تغطية العباء العائلية و النفقات الاستثنائية التي تنتج عن المرض و الإصابة والوفاة، مع العمل على إنهاء حالة انقطاع الكسب بالسرعة الممكنة. و يتم تمويل النظام عن طريق الاشتراكات أو الضرائب في حدود النسب التي يحددها القانون"[3].

3. الفرق بين الضمان الاجتماعي و الأنظمة المشابهة له

إن الضمان الاجتماعي كنظام مستقل له أوجه شبه و اختلاف عن الأنظمة المشابهة له، لذلك يستوجب توضيح المصطلحات و المفاهيم كالتالي:

1.3 الضمان الاجتماعي و التأمين الخاص

يقصد بالتأمين الخاص العقد الذي بموجبه يحصل أحد المتعاقدين و هو المؤمن له نظير تعهد من المؤمن بمبلغ يدفعه له أو للغير إذا تحقق خطر معينة. و للمؤمن الحق في أن يدخل في عهدته مجموعة من الأخطار يجري مقاصة بينهما وفق قوانين الإحصاء[4].

و التأمين الخاص يتفق مع الضمان الاجتماعي في أن كليهما يعمل على تغطية المخاطر استجابة لحاجة طالب التأمين، بينما الضمان الاجتماعي فيكون استجابة لحاجة المجتمع في صيانة قوى و أمن أفراده، كما أن التأمين الخاص هو مشروع خاص بينما الضمان الاجتماعي هو مشروع عام.

2.3 الضمان الاجتماعي و المعونة المتبادلة

يقصد بالمعونة المتبادلة التي يتبادلها أشخاص يتعرضون لمخاطر متشابهة، في إطار جمعيات ينشئونها لهذا الغرض تعرف بجمعيات المؤونة المتبادلة، و تصرف المعونات من مجموع اشتراكات الأعضاء[5].

و يتفق نظام الضمان الاجتماعي مع نظام المعونة المتبادلة في أن كلاهما قائم على أساس التعاون و التضامن بين أعضائه لمواجهة الأخطار التي تحيط بكل منهم، و أن مواجهة الأخطار في كل منها تتم عن طريق المساعدة على ترميم الآثار الناجمة عنها أو على التخفيف من تلك الآثار، إلا أنهما يختلفان في الأمور التالية:

- الضمان الاجتماعي نظام قانوني، أما المعونة المتبادلة فنظام اتفاقي يقوم على توافق الأفراد على تبادل المعونة؛
- الانضمام إلى الضمان الاجتماعي يتم بصورة إجبارية بمجرد توفر شروطه، أما الانضمام إلى جمعيات المعونة فمترك لإرادة الأفراد ينضمون إليها إذا شاءوا و ينسحبون منها متى أرادوا؛
- الضمان الاجتماعي نظام عام تقوم به الدولة لحماية المجتمع من الأخطار، أما المعونة المتبادلة فنظام خاص يلجأ إليه الأفراد من تلقائهم لحماية أنفسهم من الأخطار.

3.3 الضمان الاجتماعي و المساعدات الاجتماعية

يقصد بالمساعدات الاجتماعية العطاءات أو المساعدات التي تقدمها الحكومات أو الجمعيات أو الفراد للفقراء والمعوزين بدون مقابل[6]، و يختلف الضمان الاجتماعي عن المساعدات الاجتماعية في النواحي التالية:

- تؤدى تقديمات الضمان الاجتماعي للمضمونين مقابل اشتراكات يدفعها صاحب العمل بمفرده أو صاحب العمل و العامل او مع مشاركة الدولة ، أما المساعدات الاجتماعية فتعطى بدون مقابل؛
- تعتبر تقديمات الضمان الاجتماعي حقا للمضمونين يمكنهم المطالبة بها قضاءا إذا لم تصرف لهم رضاءا. أما المساعدات الاجتماعية فهي مساعدات اختيارية يترك أمر تقديرها للجهة التي تقدمها.

بالرغم من الاختلاف الموجود بين الضمان الاجتماعي و المساعدات الاجتماعية إلا أن النظامين يتفقان على سعيهما لمقاومة الحاجة. لذلك قد تكون المساعدات الاجتماعية إحدى الوسائل التي يلجأ إليها الضمان الاجتماعي لتحقيق أهدافه للحماية من الحاجة، غير أنهما يتشابهان من حيث المبادئ الأخلاقية، فكلاهما ينبع من الشعور بالعاطفة و الكرامة الإنسانية الخالية من أي مصلحة ذاتية و التخفيف من معاناة الأشخاص.

4.3 التضامن الاجتماعي و التكافل الاجتماعي

التكافل الاجتماعي هو أن يتعاون كل أفراد المجتمع فيما بينهم عند تعرضهم للأضرار[7]. هناك علاقة بين التكافل الاجتماعي و الضمان الاجتماعي، فكلاهما يسعى إلى تحقيق الآمان الاجتماعي.، إلا أن هناك اختلاف فيما بينهما:

- التكافل الاجتماعي نظام أشمل و أوسع من الضمان الاجتماعي؛
- التكافل الاجتماعي يشمل الجوانب المعنوية و الجوانب المادية، بينما يقتصر الضمان الاجتماعي على الجوانب المادية فقط.

4. نطاق الضمان الاجتماعي

1.4 من حيث الأشخاص

و يقصد به الفئات المستفيدة من الضمان الاجتماعي:

أ. العمال و الموظفون المؤمنون: كل شخص يتقاضى أجرا أو راتبا مهما كان نوعه (شهري ،يومي، سنوي، بالقطعة...) مقابل عمل أو وظيفة لمصلحة شخص آخر(طبيعي أو معنوي) و يكون مسجل بصفة تلقائية أو إجبارية لدى هيئات التأمين.

ب. المستخدمون أو أرباب العمل الذين يمارسون نشاطا لمصلحتهم الخاصة مثل الحرفي و التاجر و المقاول و أصحاب المهن الحرة.

ج. ذوي حقوق: المؤمن من زوجات و أبناء تحت السن القانونية و آباء مكفولين و أي فرد آخر تحت كفالة المؤمن .

د. الفئات الخاصة: من طلبة أو متربصين وشبه أجير، من فنانين و حمالين و سائقين و غيرهم و كل فرد ليس من ضمن الفئة الأولى و الثانية (مثل المجاهدين و أبناء الشهداء و غيرهم).

2.4 من حيث الأخطار المؤمنة:

و هي الأخطار الاجتماعية التي تحد من قدرات الفرد و تؤثر على وضعه الاقتصادي و هي:

أ. الأخطار المهنية: و هي التي تصيب العامل و تؤثر على قدرته على العمل و هي: حوادث العمل و الأمراض المهنية، العجز، الشيخوخة، البطالة.

ب. الأخطار الصحية: و هي لا تخص العمال فقط بل تخص كل الأفراد: المرض و العجز غير المهني– الوفاة– المنح العائلية.

ج. الأخطار الحياتية: و هي تخص المرأة العاملة فيما يتعلق بعطلة الأمومة و هي امتياز أكثر منه خطر اجتماعي لكنه يهدف الى تشجيع المرأة العاملة على الولادة دون أن يشكل فقدانها للقدرة على العمل سببا لتجنب الإنجاب .

د. الأخطار الاجتماعية: و تتلخص في عدم قدرة الفرد على القيام بالأعباء الاجتماعية بسب الفقر و الحاجة مما يتطلب تغطية هذه النفقات الخاصة بمنح مقابلة: مثل منحة التمدرس، منحة اليتيم، الأرملة...

5. التطور التاريخي الضمان الاجتماعي في الجزائر:

إن نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر ليس وليد الاستقلال كما يعتقد البعض بل ان جدوره تمتد إلى الفترة الاستعمارية خاصة في المرحلة التي أرادت فيها الادارة الفرنسية بالجزائر تحفيز المعمرين للقدوم الى الجزائر بمحاولة اعطاء أكبر قدر من لامتيازات لهم في مجال الحماية الاجتماعية مثلما هو معمول به في فرنسا.

و لقد عرف نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر عدة تطورات، و ذلك تبعا لمراحل عديدة مرت بها الدولة الجزائرية. و مما ساهم في نشوء هذا النظام صراع العمال الجزائريين ضد الاستعمار الفرنسي طالبين توسيع الاستفادة من نفس نظام الضمان الاجتماعي الموجود و ساري المفعول في فرنسا. و لم يتحقق هذا إلا بعد قرار 1949/06/10، لكن مع وجود بعض النقائص. و بعد الاستقلال مباشرة سجلت بعد التحسينات و توسعت الحماية لفئات مختلفة من المجتمع.

وعليه يمكن تمييز ثلاثة مراحل مهمة مر بها نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر كان لها الأثر البارز على طريقة إدارة و تسيير أجهزة الضمان الاجتماعي في جميع المراحل.

1.5 الضمان الاجتماعي قبل الاستقلال سنة 1962:

بصفته مؤسسة، كان الضمان الاجتماعي في صلب انشغالات جميع الأطراف الفاعلة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للبلاد. ويتميز تاريخ الضمان الاجتماعي خلال الاحتلال بغياب المساواة والعدل الواضح تجاه الشعب الجزائري.

إن العلاقة العدائية بين العامل الجزائري وصاحب العمل المستعمر كانت معقدة لأن العمال الجزائريين كان عليهم الوقوف في وجه أصحاب العمل في إطار نضالهم لانتزاع أولى القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي بعد مرور مدة طويلة على اعتمادها في سنة 1945 بفرنسا.

هذه العدائية بين العمال والمستعمر وأرباب العمل القائمة على خلفية الكفاح من أجل الحرية والاستقلال هي التي ميزت تاريخ الضمان الاجتماعي وهذا ما يفسر أن العمال الجزائريين لم يتمكنوا من الاستفادة من نفس المزايا التي يستفيد منها الفرنسيون.

وترتب عن التحركات الجديدة للعمال وعلى وجه الخصوص خلال الفترة الممتدة ما بين 1947 و1949 أول ظهور لنظام الضمان الاجتماعي في الجزائر من خلال إصدار الأمر المؤرخ في 10/06/ 1949 المتعلق بتنظيم هيئات الضمان الاجتماعي لما أصدر المجلس الجزائري، لا سيما القرار رقم 1949/045.الذي مكن الجزائر من الاستفادة من نظام للضمان الاجتماعي والتقاعد بالنسبة للنظام العام والذي لم يسري مفعوله إلا سنة 1950 بالنسبة للتأمينات الاجتماعية وسنة 1957 بالنسبة للشيخوخة.

وبفضل النضالات المتواصلة للعمال الجزائريين، تم افتكاك حقوق جديدة سنة 1949 من خلال إدراج المنح العائلية. لكن خلافا لأحكام قانون الأسرة الفرنسي، فقد كان هذا الإجراء تعسفيا وقام باستبعاد أجراء القطاع الفلاحي، مما انجر عنه حرمان للأغلبية الساحقة للشعب الجزائري من هذه الأداءات وذلك لتمركز اليد العاملة الجزائرية بالقطاع الفلاحي. ولم يستفد عمال القطاع الفلاحي من المنح العائلية إلا في سنة 1956.

لقد تأكدت الإدارة الاستعمارية من خلال المطالب الاجتماعية للعمال الجزائريين، من أن هذه المطالب تحمل طابعا سياسيا قائما على النضال من أجل افتكاك الحرية واستقلال البلاد.

وقد عمد أرباب العمل الفرنسيون والإدارة الاستعمارية إلى إرجاء تطبيق قوانين الضمان الاجتماعي بالجزائر التي تم التصويت عليها بفرنسا سنة 1945 إلى سنة 1949، علاوة على ذلك، تم تعديل مضمون هذه القوانين بالنسبة للجزائر، قصد تقييد نطاقها. ويجدر التذكير ببعض الخصائص ذات الطابع التمييزي تجاه العمال الجزائريين التي ميزت تطبيق الأمر الصادر سنة 1949 منها:

- مركزة السلطات صاحبة القرار مع نظام بيروقراطي معقد؛
- الشك في كل طالب حق من أصل جزائري وكذا الرقابات المتعددة والمهينة، الرامية إلى جعل المؤمن لهم اجتماعيا يتراجعون عن مطالبة حقوقهم؛
- تعقيد التشريع والشروط المفروضة لتخويل الحق التي لا تأخذ بعين الاعتبار المعطيات المتعلقة بالحالات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.

وبالرغم من التقييد، فقد اصطدمت القوانين بتردد ومعارضة المستعمر أو أرباب العمل فيما يخص تطبيقها، لاسيما تجاه الجزائريين في حين أنه يتم منح مزايا خاصة في مجال الضمان الاجتماعي للقطاعات الحساسة و الضرورية للمؤسسة الاستعمارية.

كان رب العمل المستعمر يقوم بتفضيل القطاعات الأساسية للقوة الاستعمارية، بغرض ضمان استقرار للمستخدمين الضروريين لسير الاقتصاد الاستعماري. وهذا ما يفسر المسار الذي انتهجه الضمان الاجتماعي بالجزائر.

وقد مس الضمان الاجتماعي بالدرجة الأولى الوظيف العمومي وقطاعات بعض المصالح كالكهرباء والغاز، السكك الحديدية والمناجم والبنوك والتأمينات علاوة عن بعض مصالح لقد تم انتهاك المبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي والتضامن بين المشتركين لمختلف قطاعات النشاط ووحدة نظام التنظيم.

و عن الجانب التنظيمي فقد صدر مرسوم في: 02/20/ 1950[8] المتعلق بتنظيم صناديق الضمان الاجتماعي بالجزائر الذي مهد لتأسيس مختلف الصناديق و أولها الصندوق الأساسي أو الأم وهو صندوق التأمينات الاجتماعية، ثم صدر قانونان تنفيذيان الأول في: 1951/03/28 و الثاني في 1951/07/30 حددت بموجبهما هيئات الضمان الاجتماعي بثلاثة صناديق رئيسية وهي: الصندوق المركزي الجزائري للتأمينات الاجتماعية، صناديق التأمينات الاجتماعية المهنية، صناديق التأمين ذات

النظام الخاص. و يعتبر الصندوق المركزي مؤسسة عمومية ذات طابع اداري تتمتع بالاستقلال المالي[9]، تحت وصاية الحاكم العام بالجزائر و يسيرها مجلس اداري يضم 27 عضوا: منهم الرئيس المعين من طرف الحاكم العام و 06 أعضاء ينتخبون من المجلس الجزائري و 12 عضوا يمثلون باقي الصناديق مناصفة بين ممثلي أرباب العمل و ممثلي العمال. بالإضافة الى الصناديق الجهوية على مستوى كل من الجزائر العاصمة، وهران و قسنطينة، تخضع لوصاية الصندوق المركزي بالعاصمة. و تشرف هذه الصناديق الجهوية على الصناديق الخاصة المحلية التي تم تأسيسها تباعا حسب قطاعات النشاط المعتمدة أو الأخطار التي تسيرها.

ومن خلال هذه اللمحة التاريخية للضمان الاجتماعي بالجزائر، نسجل فارقا بالغ الأهمية في درجات التطور ووتيرة التقدم. وكذا الأهداف المسندة لمختلف أنظمة الحماية الاجتماعية التي وضعت من قبل القوة الاستعمارية.

تم إدراج الأنظمة مع مراعاة مصالح المستعمر و وضع شروط صارمة للاستفادة منها، مما دعم عوامل إقصاء الجزائريين من الاستفادة من الحماية الاجتماعية. كما عرف إنشاء وتطوير الضمان الاجتماعي بالجزائر ضغوطات نتجت عن الوضعية السياسية والتي ميزها الاضطهاد المزدوج من سيطرة استعمارية واستغلال ذي طابع رعوي.

ويضاف لذلك تحايل المستخدمين، الذين يستعملون في الغالب يدا عاملة جزائرية دون التصريح بها ولم يكن لهؤلاء العمال إلا الرضوخ إلى هذه الشروط، بسبب البطالة الهيكلية، التي كانت سائدة آنذاك. في النهاية، فإن الحماية الاجتماعية لم تمس سوى فئات محددة من السكان الجزائريين.

2.5 الضمان الاجتماعي بعد الاستقلال سنة 1962

لقد تعرض الضمان الاجتماعي لخسائر كبيرة غداة الاستقلال، على غرار كل قطاعات النشاط. حيث تعرضت جميع هيئات الضمان الاجتماعية لهجمات إجرامية ارتكبها المستعمر قبل رحيله. حيث تم تدمير زهاء 80% منها بصفة جزئية أو كلية مما أدى إلى حرق الأرشيف وملفات المؤمن لهم اجتماعيا. لقد تدهورت الوضعية المالية لهيئات الضمان الاجتماعي بسبب نهب الأموال[10].

إن الفرار الجماعي لأغلبية موظفي الضمان الاجتماعي ترك إدارة منهكة وبدون تأطير في بعض الحالات. وبفضل تجنيد العمال الجزائريين والدعم القوي للسلطات السياسية الجزائرية، تم إنعاش هيئات الضمان الاجتماعي في ظرف قياسي، كما تمت إعادة تكوين الملفات وإعادة دفع الأداءات لفائدة المؤمن لهم اجتماعيا. وعليه، وابتداء من سنة 1962 تم تنصيب على رأس كل هيئة للضمان الاجتماعي مجالس إدارية ولجان مؤقتة من أجل ضمان تسيير أفضل للتأطير لهذه الهيئات.

أ. تطور منظومة الضمان الاجتماعي من 1962 إلى غاية 1983:

عرفت منظومة الضمان الاجتماعي بالجزائر منذ نشأتها وحتى اليوم تطورا مكثفا ومتواصلا وعلى نحو أدق، منذ نيل البلاد لاستقلالها سنة 1962. حيث صدرت عدة نصوص متتالية تحاول إعادة تكييف

نظام الضمان الاجتماعي مع طبيعة المرحلة التي تميزت بترك إدارة الضمان الاجتماعي بدون إطار إداري كفء مثلها مثل باقي الهيئات الحكومية نظرا لمغادرة معظم العمالة الفرنسية بالإضافة إلى قلة الاشتراكات و كثرة الملفات العالقة[11].

و عملا بالمرسوم رقم 1962/157 الصادر في 1962/12/31 الذي مدد العمل بالقوانين الفرنسية بعد الاستقلال، و رغم إيديولوجية النظام السياسي آنذاك الطي تعتمد على الاشتراكية كمنهج سياسي فإن المشرع الجزائري في هذه حافظ على تقريبا على نفس الهيئات القائمة و بنفس التنظيم ما عدا استبدال صندوق العلاقات الاجتماعية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في 1964/12/31 بموجب المرسوم رقم 364/64[12] المتضمن إحداث صندوق الضمان الاجتماعي. كما تميزت هذه المرحلة بالاعتماد في تسيير و ادارة هذه الصناديق على مجلس اداري و المشكل بموجب القرار الصادر في 1965/09/01 المتضمن المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مشكلا من : **10** ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين (09 أعضاء يمثلون الصناديق الاجتماعية) لكونه النقابة العمالية الوحيدة التي تمثل العمال، و التي كانت تحتكر تسيير المجالس الادارية بحكم أنها تولت بنفسها تغطية العجز الذي تركته الادارة الفرنسية عن طريق مناضليها.

بالإضافة إلى مدير الضمان الاجتماعي و مدير الصحة ممثلا عن وزير الصناعة و عن المدير العام للمالية، بالإضافة الى 03 ممثلين عن وزارة الصحة من بينهم رئيس المجلس الاداري و 03 شخصيات مستقلة. و هو ما يعني التوجه المبدئي لتأسيس نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر مسيرا ذاتيا، خاصة و أن نظام التسيير الذاتي عمم على جميع المؤسسات الاشتراكية للدولة، مما جعل منظومة الضمان الاجتماعي في الجزائر تشهد تزاوجا فريدا بين الفكر الليبيرالي الفردي (من حيث نشأة الضمان الاجتماعي) و بين الفكر الاشتراكي (ضمن الايديولوجية المتبعة) في تسيير منظومة الضمان الاجتماعي بعد الاستقلال، و نتيجة ذلك فإن هذا المجلس لا يضم ممثلين عن أرباب العمل كما تهيمن عليه السلطة التنفيذية عكس المفهوم الأصلي للتسيير الذاتي الذي يفترض ضمان استقلالية المجلس الاداري و هو ما تفتقده تشكيلة المجلس في هذه الفترة[13].

و ابتداء من سنة 1970 تم تسجيل تحسنا كبيرا، من بينها نذكر، لاسيما التوجه نحو تعميم الحماية الاجتماعية من خلال توسيع نطاقها لتشمل فئات واسعة من السكان مع تبسيط الإجراءات لتخويل الحق في الضمان الاجتماعي، و ذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 116/70 المؤرخ في 1970/08/11[14] المتعلق بالتنظيم الإداري لهيئات الضمان الاجتماعي ، حيث برزت ست (06) صناديق أساسية تشكل منظومة الضمان الاجتماعي(وهي:الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الصناديق الجهوية للضمان الاجتماعي ، صندوق التامين على الشيخوخة للأجراء، صندوق الضمان الاجتماعي للموظفين، صندوق الضمان الاجتماعي لعمال المناجم، صندوق التأمين على الشيخوخة لغير الأجراء). سمحت هذه الصناديق بإعادة الاعتبار للنظام الفلاحي بإدخاله للنظام العام للتأمين وإضافة التأمينات الاجتماعية لفئة

غير الأجراء. ما يميز الصناديق الستة هو اعتراف المشرع لها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي تحت وصاية و رقابة وزير العمل و الشؤون الاجتماعية (المادة 02 من نفس المرسوم السابق) باستثناء صندوق الضمان الفلاحي الذي كان تابعا لوزارة الفلاحة.

نقطة التحول الثانية كانت بصدور القانون الأساسي للعامل رقم 1978/012 الصادر في 1978/08/05[15] و الذي مهد للاعتراف بدور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية و ضرورة مراجعة منظومة الضمان الاجتماعي قصد تعميمها على باقي الفئات و توحيد نظامها طبقا للمادة 49 من القانون رقم 1978/012، و كذلك تجسيدا لاقتراحات لجنة اصلاح منظومة الضمان الاجتماعي التي شكلتها الحكومة آنذاك سنة 1975. و أثمرت مجهوداتها ببروز إصلاحات سنة 1983 التي أسست لمرحلة جديدة للضمان الاجتماعي.

ب. مرحلة ما بعد سنة 1983

كان شعار الاصلاح في هذه المرحلة هو الوصول الى وحدة نظام الضمان الاجتماعي و تعميم الامتيازات، حيث تميزت بإصدار قوانين الهدف منها تعميم الضمان الاجتماعي للجميع دون النظر إلى قطاع النشاط أو الفرد، إذ يشمل جميع العمال و الموظفين بالإضافة إلى ذوي الاحتياجات الخاصة و السماح للنقابات و الجمعيات الممثلة لهذه الفئات من المشاركة في قرارات هيئات الضمان الاجتماعي.

و كانت البداية بإصدار خمس (05) قوانين دفعة واحدة في 1983/07/02[16] و هي القانون رقم 11/83 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ، القانون رقم 12/83 المتعلق بالتقاعد، القانون رقم 12/83 المتعلق بحوادث العمل و الأمراض المهنية، القانون رقم 14/83 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي و القانون رقم 15/83 المؤرخ في 1983/07/02 [17] المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.

و كمرحلة انتقالية فقد، فقد أبقي على نفس هيئات الضمان الاجتماعي إلى غاية صدور المرسوم رقم 1985/223 المؤرخ في 1985/08/20[18] المتضمن التنظيم الإداري للضمان الاجتماعي لا سيما المادة 37 منه الذي ألغى المرسوم السابق رقم 1970/116، و أهم ما ورد في تنظيم هذا القانون هو توحيد صناديق الضمان الاجتماعي و اقتصارها على صندوقين فقط هما: الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية و حوادث العمل و الأمراض المهنية (CNASAT) و هو يعتبر الأساسي الموحد للتأمينات الاجتماعية و الصندوق الوطني للمعاشات (CNR) و هو يكفل الضمان الاجتماعي لصالح المتقاعدين من عمال و أرباب العمل.

و في سنة 1988 تم إنشاء الديوان الوطني لأعضاء المعوقين الاصطناعية و لواحقها (ONAAPH) بموجب المرسوم رقم 27/88 المؤرخ في 1988/02/09[19]. يتولى الديوان تطوير صنع الأعضاء الاصطناعية و لواحقها التي تساعد على إعادة تأهيل الأشخاص المعوقين اجتماعيا و مهنيا و إدماجهم في المجتمع، كما يتولى استيرادها و توزيعها و ضمان صيانتها.

تلى هذا التحول صدور المرسوم التنفيذي رقم 92/07 المؤرخ في 1992/01/04 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي و التنظيم الإداري و المالي لها[20]، و المرسوم رقم 119/93 المؤرخ في 1993/05/15[21] الذي يحدد اختصاصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء و تنظيمه و سيره، حيث أعاد هذا المرسوم تخصيص قطاع غير الأجراء بصندوق خاص (CASNOS) و ليتحول الصندوق الأساسي السابق CNASAT إلى الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء (CNAS) مع الإبقاء على الصندوق الوطني للتقاعد (CNR).

في سنة 1994 و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11/94 الصادر في 26 ماي 1994[22] تم إنشاء الصندوق الوطني للتأمين على البطالة و الذي جاء للتكفل بالمسرحين الذين فقدوا مناصب عملهم لأسباب اقتصادية. إلا أن هذا الصندوق أسندت إليه مهمة أجرى سنة 2004 و هي بالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02/04 المؤرخ في 2004/01/03[23].

في سنة 1996 تم إنشاء الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية (FNPOS) بموجب المرسوم التنفيذي رقم 76/96 الصادر في 1996/02/03. خصص هذا الصندوق لتدعيم بناء السكنات الاجتماعية الخاصة بالأجراء أي الفئة العاملة و هو يمول من قبل الدولة.

في سنة 1997 تم إنشاء الصندوق الوطني للعطل مدفوعة الأجر و البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية في قطاعات البناء و الأشغال العمومية و الري (CACOBATH) بمقتضى المرسوم 45/97 المؤرخ في 1997/02/04[24]. وقد جاء ميلاد هذا الصندوق لضمان موسمية عمل القطاعات سابقة الذكر.

6. خاتمة

إن المبدأ الأساسي للضمان الاجتماعي هو مواجهة الأخطار الفردية والجماعية، لأنه كلما تطورت المجتمعات وازداد عدد الأفراد كلما زادت الحاجة إلى الاحتماء والتأمين ضد الخطر، وذلك لكون الأصل فيه الاحتياط لوقت تحتاج فيه مواجهة احتياجات مستقبلية محتملة الوقوع. فشعور الأفراد بالأمن والأمان متطلب من متطلبات تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويعتبر الضمان الاجتماعي من أهم عناصر السياسة الاقتصادية للبلاد، وذلك لقوة الترابط بين مصير الضمان الاجتماعي والاقتصادي بصفة عامة. وتكمن مسؤولية الدولة والهيئات العاملة في هذا القطاع وحتى الأفراد المؤمنين المحافظة على أسس قواعد نظام الضمان الاجتماعي، حيث لابد من المحافظة على ديمومة هذا النظام، وذلك بمحاولة تحسين نوعية الخدمة وإحياء تسييره من خلال تكوين و رسكلة عماله وجعلهم في مستوى تطلعات ورغبات المؤمنين.

ومن خلال متابعة وتحليل النظام الجزائري للضمان الاجتماعي خلال مختلف المراحل التي مر بها تبين أنه عرف تطورا تدريجيا وملحوظا سواء على الصعيد القانوني أو التنظيمي، و كان لكل مرحلة ميزاتها و

خصائصها، و لقد أدخل الضمان الاجتماعي في الجزائر سنة 1949 بحيث كان يغطي خطر المرض، الأمومة، العجز و الوفاة، أما التأمين عن الشيخوخة فلم يؤسس إلا في 1953 أما فيما يخص العمال غير الأجراء ذوي المهن الصناعية، التجارية، الحرة الحرفية و الزراعية فإنه لم يكن لهم الحق في الاستفادة من خدمات الضمان الاجتماعي إلا في عام 1958 ، وبعد الاستقلال أصبح للجزائر نظام ضمان اجتماعي متعدد الفروع و يتميز بتعقد تنظيم هياكله مما توجب عليها إدخال إصلاحات، و هو ما جاء بطريقة مرحلية و لعل أهم هذه الإصلاحات هو إصلاح 1970 الذي قلص من عدد الصناديق إلى خمسة، و الإصلاحات المتعلقة بسنة 1983 والتي تميزت بفترة رخاء اقتصادي و إرادة قوية في توحيد أنظمة الضمان الاجتماعي و تحقيق المساواة في الامتيازات المستفاد منها وتوسيع نطاق تطبيق الضمان الاجتماعي.

بناء على ما تم التطرق إليه، يلاحظ أن هناك شريحة من المجتمع الجزائري لم تستفد من نظام الضمان الاجتماعي و هي فئة المجتمع في سن العمل و المتمثلة في فئة البطالين، و عليه يقترح دمجها ضمن المؤمنين اجتماعيا بمنحها مبلغا يمثل منحة البطالة.

6. قائمة المراجع

[1] حسين عبد اللطيف حمدان. أحكام الضمان الاجتماعي. الدار الجامعية، 1998، بيروت، ص 28.

[2] المرجع السابق، ص 29.

[3] المرجع السابق، ص 32.

[4] ابراهيم علي ابراهيم عبدربه. مبادىء التأمين التجاري و الاجتماعي. دار النهضة العربية للطباعة 1988، بيروت، لبنان، ص 487.

[5] حسين عبد اللطيف حمدان، مرجع سبق ذكره، ص 42.

[6] صلاح الدين جلال. الحق في المساعدات الإنسانية. دار الفكر الجامعي، 2010، الإسكندرية، ص 17.

[7] خالد سليمان بن أحمد، قانون الضمان الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، الدار الجامعية، 2008، الأردن، ص 50.

[8] الجريدة الرسمية رقم 27، الصادرة بتاريخ 1950/04/04.

[9] المرجع السابق.

[10] Vendevelde, La casorec et les pouvoirs publics. Memoire de Magister, Université d'Alger, p 34.

[11] Idem, p 35.

[12] الجريدة الرسمية رقم 64 الصادرة بتاريخ 1964/12/31.

[13] قوي بوحنية، التسيير الذاتي للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية بالجزائر. دفاتر السياسة و القانون، 2012، الجزائر، ص 137.

[14] الجريدة الرسمية رقم 68 الصادرة بتاريخ 1970/08/11.

[15] الجريدة الرسمية رقم 32 الصادرة بتاريخ 1978/08/05.

[16] قوي بوحنية، مرجع سابق، ص 38.

[17] الجريدة الرسمية رقم 23 الصادرة بتاريخ 1983/07/05.

[18] الجريدة الرسمية رقم 34 الصادرة بتاريخ 1985/08/21.

[19] الجريدة الرسمية رقم 06 الصادرة بتاريخ 1988/02/10.

[20] الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة بتاريخ 1992/01/12.

[21] الجريدة الرسمية رقم 33 الصادرة بتاريخ 1993/05/19.

[22] الجريدة الرسمية رقم 34 الصادرة بتاريخ 1994/06/01.

[23] الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة بتاريخ 2004/01/11.

[24] الجريدة الرسمية رقم 09 الصادرة بتاريخ 1996/02/04.

7. الملاحق

جدول الرموز باللغة الفرنسية

Abréviation	**Nom**
CNASAT	Caisse Nationale des Assurances Sociales, Accidents de Travail et des maladies professionnelles
CNAS	Caisse Nationale des Assurances Sociales
CASNOS	Caisse Nationale de sécurité Sociale des Non-Salariés
CNR	Caisse Nationale des Retraites
CNAC	Caisse Nationale d'Assurance Chômage
CACOBATPH	Caisse National des Congés Payés et du Chômage Intempéries des Secteurs du Bâtiment, Travaux Publics et Hydrauliques
FNPOS	Fond National de Péréquation des Œuvres Sociales
ONAAPH	Office Nationale d'Appareillages & Accessoires pour Personnes Handicapées