نظام التقاعد في الجزائر: قراءة في الإصلاحات المتبناة وتداعياتها في ظل أزمة الصندوق

بن طاع الله زهيرة [1]،
[1] أستاذة متعاقدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر.
البريد الإلكتروني: zahira.bentaallah@univ-sba.dz
درار عبد الهادي [2]،
[2] أستاذ محاضر "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر.
البريد الإلكتروني: abdelhadi.derrar@univ-tlemcen.dz

الملخص:

إنّ الحماية الاجتماعية في سن الشيخوخة حق من حقوق الإنسان تدعمه معايير العمل الدولية، حيث يعتبر التقاعد أحد أهم المخاطر الاجتماعية المضمونة التي كفلتها التشريعات. وتهدف هذه الورقة البحثية لدراسة الإطار العام لنظام التقاعد في الجزائر والأزمة المالية التي يعاني منها الصندوق في ظل تفاقم نفقاته وقله مورداته، وطريقة تدخل المشرع الجزائري لإصلاح منظومة التقاعد على نحو يكفل ديمومة صندوق التقاعد وينقذه من خطر الإفلاس.

الكلمات المفتاحية:

الأزمة المالية، الحماية الاجتماعية، إصلاحات، صندوق التقاعد، نظام التقاعد.

تاريخ إرسال المقال: 2022/07/11، **تاريخ قبول المقال:** 2022/09/29، **تاريخ نشر المقال:** 2022/12/31.

لتهميش المقال: بن طاع الله زهيرة، درار عبد الهادي، "نظام التقاعد في الجزائر: قراءة في الإصلاحات المتبناة وتداعياتها في ظل أزمة الصندوق"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 02، السنة 2022، ص ص593-606.

المقال متوفر على الرابط التالي: https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل: بن طاع الله زهيرة، zahira.bentaallah@univ-sba.dz

The pension system in Algeria: Reading in adopted reforms and their implications in the Fund's crisis

Summary:

Social protection in old age is a human right supported by international labor standards, where retirement is considered one of the most important social risks guaranteed by legislation. This research paper aims to study the general framework of the retirement system in Algeria and the financial crisis that the fund suffers from in light of the aggravation of its expenses and the lack of its resources, and the way the Algerian legislator intervenes to reform the retirement system in a way that ensures the sustainability of the retirement fund and saves it from the risk of bankruptcy.

Keywords:

Financial crisis, social protection, reforms, pension fund, pension system.

Le système de retraite algérien : lecture des réformes adoptées et de leurs répercussions dans le contexte de la crise du Fonds

Résumé :

La protection sociale des personnes âgées est un droit de l'homme soutenu par les normes internationales du travail, où la retraite est l'un des plus importants risques sociaux garantis par la législation. Ce document vise à examiner le cadre général du système algérien de retraite et la crise financière qui afflige le Fonds alors que ses dépenses et ses ressources s'aggravent, et comment la législation algérienne intervient pour réformer le système de retraite afin d'assurer la viabilité du fonds de pension et de le sauver du risque de faillite.

Mots clés :

Crise financière, protection sociale, réformes, fonds de pension, système de retraite.

مقدمة:

يشكل نظام التقاعد أحد أهم مظاهر الحماية الاجتماعية[1] للمؤمن الأجير وغير الأجير، نظرا لدوره البارز في تحقيق التنمية من خلال تحقيق الأمن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمعات الديمقراطية الحديثة، وذلك بضمان توفير المؤمن له الذي وصل لسن معينة منحة تقاعد تمكنه من تحمل الأعباء العائلية وتغطيتها[2].

ونظرا للمكانة المهمة التي يكتسيها نظام التقاعد في بلورة مدى قوة أسس العدالة الاجتماعية لكل دولة، أضحت مسألة إصلاح منظومة التقاعد تحديا للعديد من الدول وذلك بهدف إعادة تكييفها مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والتركيبة السكانية لكل دولة لضمان التوازن المالي للنظام وديمومته بما يحفظ حق الأجيال القادمة.

في هذا الصدد، وفي ظل التحولات الديمغرافية التي شهدتها الجزائر والتي ساهمت في الزيادة من عدد المتقاعدين في المجتمع، ونتيجة للأزمة الاقتصادية الناجمة عن تدني أسعار النفط والتي أدت إلى تراجع العائدات من مداخيل النفط، كانت لها تداعياتها على الصندوق الوطني للتقاعد الذي أصبح عاجزا عن تحمل عدد طلبات التقاعد إلى حد وصل به لتهديد سلامة سيرورة النظام الوطني للتقاعد، مما نجم عنه عقد اجتماع الثلاثية بتاريخ 05 جوان 2016 لدراسة إصلاح المنظومة أسفرت عن تعديل قانون التقاعد بموجب القانون 16-15[3] وغيرها من الإصلاحات التي تبعته في محاولة لإنقاذ الصندوق من خطر الإفلاس.

من هذا المنطلق، فلقد حاولنا معالجة الإشكالية التالية: **إلى أي مدى كفل إصلاح قانون التقاعد ضمان استمرارية النظام في ظل عجز الصندوق عن تغطية حقوق المنخرطين فيه؟**

للإجابة عن الإشكالية وكل ما يتفرع عنها من تساؤلات، ارتأينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي الذي وجدنا فيه ضالتنا للتفصيل في هذا الموضوع، وذلك من خلال تسليط الضوء على الإطار العام لنظام التقاعد في الجزائر تمهيدا لدراسة أسباب أزمة الصندوق الوطني للتقاعد وتداعيات

---

[1] أنظر: عجة الجيلالي، الوجيز في قانون العمل والحماية الاجتماعية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص. 127.

[2] جمال المغربي، الآليات القانونية والاجتهادات القضائية في حل نزاعات الضمان الاجتماعي (دراسة مقارنة)، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، 2015، ص. 177 و178.

[3] **قانون رقم 16-15 مؤرخ في 2016/12/31 معدل ومتمم للقانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد**، جريدة رسمية عدد 78 المؤرخة في 2016/12/31.

إصدار القانون 16-15 على الأزمة، ثم مدى مساهمة الإصلاحات التي تلته في إعادة توازنه المالي الذي يحفظ حقوق الأجيال القادمة.

بناء على ذلك، فلقد تم تضمين الورقة البحثية العناصر التالية:

- ✓ **المبحث الأول: نظام التقاعد في ظل أزمة الصندوق.**
- ✓ **المبحث الثاني: إصلاحات منظومة التقاعد وتداعياتها على الصندوق.**

المبحث الأول: نظام التقاعد في ظل أزمة الصندوق

تعد أنظمة الضمان الاجتماعي العامة ذات أرضيات الحماية الاجتماعية القوية ضرورية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية، من هذا المنطلق فإن أهم نقاط قوة نظام التقاعد تكمن في مدى تحقيق التوازن بين توفير الحماية الاجتماعية للمؤمن له مع ضمان تمويل مالي كافي لتغطية نفقات المعاشات.

المطلب الأول: الإطار العام لنظام التقاعد في الجزائر

انطلاقا من مبدأ التكافل الاجتماعي، يشكل نظام التقاعد أو ما يعرف بالتأمين ضد الشيخوخة أهم محاور سياسة التأمينات الاجتماعية وإحدى المخاطر التي يغطيها الضمان الاجتماعي والتي كفلتها الاتفاقيات الدولية[4].

ويعود تاريخ نشأة نظام التقاعد الوطني إلى ما قبل الاستقلال[5] بفعل الظرفية التاريخية التي أخضعت الجزائر للقوانين الفرنسية في هذا المجال، ليعرف إبان الجزائر المستقلة إصلاحات واسعة بفعل انتهاج المشرع تغييرات في مجال الحماية الاجتماعية تماشيا والاتجاهات السياسية والاقتصادية

---

[4] على غرار: – الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس بتاريخ 1948/12/10 بموجب قرار 217 ألف، نص بموجب المادة 25 منه على أنه: "**لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته ... وله الحق في ما يؤمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه**".

– اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي خلال الدورتين 34 و35 للمؤتمر الدولي للشغل المنعقد بجنيف في 1952/06/04، نصت بموجب المادة 25 منه على أنه: "**تكفل كل دولة عضو يسري فيها هذا الجزء من الاتفاقية توفير إعانة شيخوخة للأشخاص المحميين...**".

[5] وذلك بموجب القرار رقم 49-45 الصادر عن المجلس الجزائري والمتعلق بإنشاء نظام الحماية الاجتماعية في الجزائر، دخل حيز النفاذ بموجب الأمر المؤرخ في 1949/06/10.

المختارة من طرف الدولة كان أهمها إصلاح سنة 1983 الذي برزت فيه معالم منظومة ضمان اجتماعي جديدة، أين تبنت الجزائر نظام التقاعد "الموحد[6]" أدمجت فيه كافة الأنظمة السابقة بموجب القانون رقم 83-12[7] المؤرخ في 1983/07/02. وتم إدخال تعديلات عليه فرضتها الإصلاحات التي عرفتها البلاد تجلت في صدور جملة من النصوص القانونية المستحدثة لأنواع جديدة للتقاعد: المرسوم التشريعي رقم 94-10[8] جاء من خلاله بالتقاعد المسبق الذي يهدف من خلاله إلى حماية الأجراء الذين يفقدون مناصب عملهم بصفة لاإرادية، الأمر رقم 97-13[9] الذي استحدث التقاعد النسبي (التقاعد الجزئي) والتقاعد دون شرط السن.

ولتسيير منح ومعاشات التقاعد تم إنشاء صندوق وطني للتقاعد أدمجت فيه ثمانية صناديق[10] فيما بعضها بموجب المرسوم الرئاسي 85-223 المؤرخ في 1985/07/02 الذي استمر العمل به إلى غاية صدور القانون 88-01[11] المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية والذي أكد صراحة أن صناديق الضمان الاجتماعي مؤسسات عمومية ذات طابع خاص[12]، ما تطلب إعادة النظر في التنظيم الهيكلي لهذه الصناديق ليصدر في هذا الشأن وبعد ثلاث سنوات المرسوم

---

[6] رغم ما يدليه مسمى النظام الموحد لتوحيد وتأطير كافة الفئات في نظام وحيد انطلاقا من مبدأ المساواة، إلى أن المشرع الجزائري في الحقيقة يتبنى نظامين اثنين، أولهما النظام العام للتقاعد المتعارف عليه محل الدراسة، ونظام خاص بالأطر السامية الذي يختلف عن سابقه من حيث شرط السن ومدة العمل ونسب دفع الاشتراكات.

[7] **قانون رقم 83-12 مؤرخ في 1983/07/02 متعلق بالتقاعد**، جريدة رسمية عدد 28 المؤرخة في 1983/07/05.

[8] **مرسوم تشريعي رقم 94-10 مؤرخ في 1994/05/26 يحدث التقاعد المسبق**، جريدة رسمية عدد 34 المؤرخة في 1994/06/01.

[9] **أمر رقم 97-13 مؤرخ في 1997/05/31 يعدل ويتمم القانون 83-12 المتعلق بالتقاعد**، جريدة رسمية عدد 38 المؤرخة في 1997/06/04.

[10] وتخص: نظام التقاعد العام، النظام الفلاحي، نظام تقاعد الموظفين، نظام تقاعد عمال المناجم، نظام تقاعد عمال الشركة الوطنية للسكك الحديدية، نظام تقاعد عمال الشركة الجزائرية للكهرباء والغاز، نظام تقاعد عمال البحر، نظام التقاعد لغير الأجراء.

[11] **قانون رقم 88-11 مؤرخ في 1988/01/12 يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية**، جريدة رسمية عدد 02 المؤرخة في 1988/01/13.

[12] انظر نص المادة 49 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية.

التنفيذي 92-07[13] المؤرخ في 04 جانفي 1992 والمتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي[14].

وللانخراط في نظام التقاعد لا بد من استيفاء مجموعة من الشروط الضرورية التي اتفقت عليها أغلب تشريعات الضمان الاجتماعي تتمثل في:

- ✓ شرط السن القانونية: والمحدد بسن 60 سنة للرجال و55 سنة للنساء بالنسبة للعمال الأجراء، أما العمال غير الأجراء فسن 65 سنة للرجال و60 سنة للنساء[15].
- ✓ شرط المدة القانونية: وهي فترة الخدمة الفعلية المنجزة ابتداء من تاريخ انخراط العامل أو الموظف في نظام التقاعد إلى غاية التاريخ الذي يحال فيه إلى التقاعد، والمحددة بمدة 15 سنة على الأقل.
- ✓ دفع الاشتراكات بصورة مستمرة لصناديق الضمان الاجتماعي: وتختلف نسب هذه الاشتراكات حسب كل فئة.

وبالنسبة لطريقة تصفية المعاش، ولأن تحقيق الملاءمة بين مستوى الاشتراكات والمعاشات المستحقة مهم جدا لضبط السياسة المالية وتحقيق توازن صندوق التقاعد، عمد المشرع الجزائري في طريقة تصفية المعاش لاحتساب متوسط الأجر عن 05 سنوات الأخيرة. وهو ما تتجه إليه أغلب

---

[13] **مرسوم تنفيذي رقم 92-07 مؤرخ في 04 يناير 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، جريدة رسمية عدد 02 المؤرخة في 08/01/ 1992.** ولقد حددت المادة 09 منه مهام الصندوق الوطني للتقاعد وأوجزتها في:

- ➢ تسيير معاشات ومنح التقاعد وكذا معاشات ومنح ذوي الحقوق.
- ➢ ضمان عملية التحصيل والمراقبة ونزاعات تحصيل الاشتراكات المخصصة لتمويل أداءات التقاعد.
- ➢ تطبيق الأحكام المتعلقة بالتقاعد المنصوص عليها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية في مجال الضمان الاجتماعي.
- ➢ ضمان إعلام المستفيدين وأرباب العمل.
- ➢ تسيير صندوق المساعدة والإغاثة تطبيقا للمادة 52 من القانون 83-12 المؤرخ في 2 يوليو سنة 1983 المتعلق بالتقاعد.

[14] راجع في هذا الشأن: عجة الجيلالي، الوجيز في قانون العمل والحماية الاجتماعية، المصدر السابق، ص. 238.

[15] أنظر المادة 5 من **المرسوم التنفيذي رقم 15-289 المؤرخ في 2015/11/14، يتعلق بالضمان الاجتماعي للأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا لحسابهم الخاص**، الجريدة الرسمية العدد 61، 2015.

أنظمة التقاعد الحديثة منها المغرب الذي اعتمدها في سياسة إصلاحه لسنة 2016، بعدما كان يعتمد على آخر أجر يتقاضاه المؤمن كوعاء لتصفية المعاشات مما أدى إلى عدم التناسب بين الاشتراكات أو المساهمات والمعاشات المستحقة[16].

المطلب الثاني: مصادر تمويل صندوق التقاعد وأبعاد الأزمة على توازنه المالي

الفرع الأول: مصادر تمويل صندوق التقاعد

يعتمد نظام التقاعد في الجزائر في تمويله على مصدرين بصفة عامة أولهما الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية من خلال الاشتراكات المقتطعة من العمال والمستخدمين بنسب مختلفة حسب كل قطاع، وإعانات الدولة في إطار التضامن التي توفرها للصندوق من خلال الضرائب والرسوم المفروضة.

ويتم إيداع هذه المصادر في الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد الذي التزمت الدولة بإنشائه بموجب الأمر رقم 06-04[17] في المادة 30 منه، بحيث يتولى مهمة تسيير الموارد المالية المسندة إليه من أجل تكوين احتياطات موجهة للمساهمة في ديمومة منظومة التقاعد.

وتعتبر هذه المصادر قليلة جدا بحيث لا تكفي لمجابهة نفقات الصندوق التي تعرف تزايدا مستمرا عاما بعد عام بفعل ارتفاع عدد المحالين على التقاعد، والذين بلغوا حسب تصريح لوزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي أكثر من 3.200.000 متقاعد إلى غاية نهاية شهر أبريل سنة 2019 مقابل 2.600.000 مليون متقاعد نهاية 2014، لتتزايد النفقات السنوية للصندوق في هذا المجال من 803 مليار دج سنة 2014 إلى 1.282 مليار دج نهاية 2018.

الفرع الثاني: أسباب الأزمة المالية

إن أزمة صندوق التقاعد ليست بحديثة، فلقد بدأت الوضعية المالية للصندوق في تذبذب بين العجز والفائض خلال الفترة الممتدة سنوات 2001 إلى 2007، ليتحسن الوضع في الفترة الممتدة

---

[16] التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات بالمغرب برسم سنتي 2016 و2017، الجزء الأول، منشور.

[17] **أمر رقم 06-04 مؤرخ في 2006/07/15 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2006 ينشئ الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد**، جريدة رسمية عدد 47، 2006. **والمنظم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-58 المؤرخ 2007/01/31 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد وسيره**، جريدة رسمية عدد 10 لسنة 2007. معدل ومتمم بموجب **المرسوم التنفيذي رقم 09-103 المؤرخ في 2009/03/10**، جريدة رسمية عدد 16 لسنة 2009.

من سنة 2008 إلى سنة 2013 بفعل ارتفاع عائدات البترول والبحبوحة التي عاشتها الجزائر آنذاك. ليشهد الصندوق ابتداء من سنة 2014 عجزا متواصلا تعمق سنتي 2015 و2016[18] حيث ارتفعت نفقات الصندوق وتراجعت إيراداته من الاشتراكات، ولقد قدر هذا العجز آنذاك بـ: 155 مليار دينار ليصل في سنة 2016 إلى 360 مليار دينار[19].

وترجع الأسباب المؤدية لبروز هذه الأزمة في البداية إلى تقلبات أسعار البترول وعدم استقرارها مما أدى إلى تراجع دعم صندوق التقاعد من الضريبة البترولية التي تعد المغذي الأول والرئيسي للصندوق. ولقد نجم عن ذلك تهاوي السياسة المالية للصندوق زادت من حدتها أسباب أخرى يمكن تعدادها فيما يلي:

- ✓ تهافت العمال للإحالة إلى التقاعد المسبق، مما سبب نزيفا ماليا لصندوق التقاعد أدى إلى عدم التوازن بين الاشتراكات التي تعد ضئيلة جدا مقارنة بالنفقات التي يتحملها الصندوق. ونشير في هذا المقام إلى أنه وبمجرد الإعلان عن مشروع القانون المعدل لقانون التقاعد الذي أكد على إلغاء التقاعد المسبق والتقاعد النسبي، تهافت العمال للهروب حيث بلغ عدد المحالين للتقاعد 150 ألف عامل في الفترة الممتدة بين شهري جانفي وجوان فقط[20].
- ✓ الزيادات الموحدة التي عرفتها المعاشات سنة 2012 كان لها هي الأخرى وقعها الخاص، حيث أصبحت مكلفة على الصندوق مما زاد من حدة العجز بعد قلة الاشتراكات التي أصبح يشهدها صندوق التقاعد[21].

---

[18] كريمة قالوز، " تأثير الأزمة الاقتصادية الراهنة على مراجعة قانون التقاعد في الجزائر (2014-2016)"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، العدد 11، أكتوبر 2016، ص. 168 وما بعدها.

[19] تصريحات وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي بتاريخ 2019/10/30 بمناسبة اجتماع مناقشة قانون المالية لسنة 2020 حول العجز في صندوق التقاعد وخلق مناصب الشغل.

[20] انظر محضر الجلسة العلنية 23 المنعقدة بتاريخ 2016/11/27 "مواصلة مناقشة مشروع القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-12 والمتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم"، المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات رقم 266 المؤرخة في 2016/12/26، ص. 03.

[21] هذه الزيادات تواصلت سنة 2018 وذلك لمصلحة ذوي المعاشات الضعيفة بعد إعلان وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في 8 ماي 2018 عن رفع معاشات التقاعد بمعدل يتراوح من 0.5 إلى 5%، وذلك بالاعتماد على مبلغ المعاش، وبلغت تكلفة العملية 22 مليار دينار، أي ما يُعادل 186.5 مليون دولار.

- ✓ عدم الانتظام في تسديد مستحقات الصندوق بسبب عدم تصريح أرباب العمل بالعدد الحقيقي لأيام العمل.
- ✓ سوء تسيير الصندوق والخروقات المسجلة فيه وهشاشة مخططات استثمار إيراداته جعلته عاجزا عن تكبد نفقاته[22].

المبحث الثاني: إصلاحات منظومة التقاعد وتداعياتها على الصندوق

في محاولة لمواجهة الاختلالات المالية التي يعاني منها صندوق التقاعد في الجزائر والتي تهدد قدرته على الوفاء بالتزاماته، تدخلت الأطر الاجتماعية لتشخيص واقع الصندوق تمهيدا لإيجاد تدابير فعالة وناجعة تضمن استدامة صندوق التقاعد. تكللت سنة 2016 بإصدار قانون معدل لقانون التقاعد 83-12 أفرز بموجبه بعض الأحكام لمواجهة هذا العجز وإعادة الاستقرار المالي للصندوق في محاولات لم تكن كافية في ظل تزايد العجز، بالإضافة إلى السعي للبحث عن موارد جديدة للصندوق أقر بعضها في قانون المالية لسنة 2019، كل هذه النقاط يأتي الحديث عنها في العناصر التالية:

المطلب الأول: قراءة في القانون رقم 16-15 وتقييم مدى معالجته للأزمة

بمجرد الإعلان عن مشروع هذا القانون أحدث ضجة في الوسط العمالي رافضين ما تضمنه من أحكام رأوا فيها تغليبا صارخا للمصلحة الاقتصادية عن الاجتماعية. هذا القانون كان قد علقت عليه آمال النقابات والمؤمنين في تخليص الصندوق من عجزه المالي ليتفاجؤوا بإلغاء التقاعد النسبي ودون شرط السن وتعليق تطبيق التقاعد المسبق على شروط جديدة.

ولقد تضمن هذا القانون 10 مواد أرسى فيها جملة من التعديلات، وتبرز فيما يلي:

الفرع الأول: تمديد سن التقاعد

استحدث القانون 16-15 المعدل والمتمم لقانون التقاعد إمكانية تمديد سن التقاعد، هذا الإجراء وإن كان يزيد من نسبة اشتراكات الصندوق طيلة سنوات التمديد هاته باعتباره سيؤخر صرف الصندوق للمعاش وبالتالي الحفاظ لمدة أطول على إيراداته، إلا أنه وفي الجانب المقابل يصطدم مع إشكالية ارتفاع معدل البطالة.

[22] قضية بنك الخليفة التي أودع فيها صندوق التقاعد التابع لوكالة أم بواقي بداية جوان 2001 ما يقارب 100 مليار دينار جزائري.

وللإشارة فإن التمديد هذا فرّق بين فئتين، الفئة العادية للعمال نصت عليه المادة 02 من القانون 16-15 التي تعدل وتتمم أحكام نص المادة 06 من القانون 83-12 وذلك في حدود مدة خمس سنوات لا يمكن خلالها للمؤسسة المستخدمة إحالته فيها على التقاعد، محيلا كيفيات تفعيل إجراء مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد للمرسوم التنفيذي 20-107[23] الذي تضمن 09 مواد نظم فيها إجراءات تقديم العامل الراغب في مواصلة نشاطه للطلب إلى هيئته المستخدمة والمدد القانونية التي تحكمه.

أما الفئة الثانية فتخص شاغلي الوظائف ذات التأهيل العالي والمهن ذات التأهيل النادر، نص عليه في مادته 04 المتممة لنص المادة 07 مكرر من القانون 83-12. والملاحظ أن هذه المادة لم تحدد مدة التمديد هاته التي تسمح بمواصلة النشاط بعد سن التقاعد كما سبق وأن حددها في المادة 02 منه، ما يطرح تساؤلا حول ما إذا كانوا يخضعون لنفس المدة المحددة بخمس سنوات، وإن كان الأمر كذلك ألم يكن الأجدر به إلحاق محتوى هذه المادة -04- بالمادة 02 من القانون 16-15؟

الفرع الثاني: إلغاء التقاعد النسبي والتقاعد دون شرط السن وإعادة بعث التقاعد المسبق بشروط جديدة

أما بالنسبة للتقاعد النسبي فنص بموجب المادة 08 منه على إلغاء أحكام التقاعد النسبي الواردة في نص المادة 06 من القانون 83-12 السالف الذكر لاسيما في ظل التهافت عليه. وهذا كمحاولة منه للحد من الكم الهائل للمحالين على التقاعد، والذي أدى إلى تضخيم نفقات الصندوق وتضعيف إمكانياته بحيث أصبح يحتاج للتغطية 05 مشتركين لكل متقاعد بعدما كان يحتاج مشتركين اثنين لكل متقاعد.

حيث وكما هو معلوم فإن إقرار هذه الصيغة من التقاعد وصيغة التقاعد المسبق كانا لفترة معينة كحل مؤقت بعد الأزمة التي عصفت بالبلاد وفي ظرف استثنائي بحت لم يعد قائما يومنا هذا. ونشير في هذا الصدد إلى أن تفطن المشرع الجزائري لضرورة هذا الإلغاء حفاظا على التدفقات المالية للصندوق المتأتية من اشتراكات العمال كان متأخرا بعد أن تفاقمت أزمة الصندوق بشكل

[23] **مرسوم تنفيذي رقم 20-107 مؤرخ في 2020/04/30 يحدد كيفيات مواصلة النشاط بعد السن القانونية للتقاعد**، جريدة رسمية عدد 27 المؤرخة في 2020/05/06.

أضحى يهدد بخطر إفلاس وشيك لاسيما وأن مؤشرات اختلال الوضعية المالية للصندوق كانت بادية في السنوات السابقة.

وعن صيغة التقاعد المسبق فلقد أبقى عليه القانون 16-15 ولكن بشروط جديدة، فلقد خص هذه الصيغة حصرا لفئة العاملين الذي يشغلون مناصب العمل التي تتميز بظروف جد شاقة، والذي كان من المزمع صدور نص تنظيمي يورد حصرا قائمة لمناصب العمل والأعمار المناسبة لها وكذلك الفترة الدنيا الواجب قضاؤها في هذه المناصب كل تلك معايير أكدت عليها الفقرة الثانية من نص المادة السابعة من قانون التقاعد، إلا أنه وبعد مرور منذ ما يزيد عن خمس سنوات لم يتم حتى تنصيب لجنة متكونة من مختصين تتولى تحديد قائمة بالمهن الشاقة التي تحتاج فعلا للتقاعد المسبق[24].

أما التقاعد دون شرط السن، فنرى أن هذا الإلغاء الذي قضى به بحجة الحفاظ على التوازنات المالية للصندوق الوطني للتقاعد لم يكن سليما وفيه استنزاف لأولئك العمال الذين زاولوا النشاط مبكرا – سن 16 سنة على الأقل–، بحيث أصبحوا ملزمين على مزاولة العمل لـ 44 سنة بدل من الأصل وهو 32 سنة ليصلوا إلى السن القانوني للتقاعد المحدد بـ 60 سنة وطيلة هذه الفترة يقدمون اشتراكات، وهذا يعد استنزافا لهؤلاء العمال لأنهم في الأخير ورغم اشتراكاتهم الأكثر لن يخرجوا إلا بما يعادل 60 إلى 80 بالمئة من رواتبهم عكس الأطر السامية الذين يخرجون بنسبة 100 بالمئة في مدة عمل لا تزيد عن 20 سنة. وبالتالي الأرجح أنه مادام هذا المؤمن قد دفع ما عليه من اشتراكات بصفة دورية فإنه وبمجرد اكتمال سنوات خدمته له الحق في الإحالة على التقاعد.

الفرع الثالث: التأكيد على ضرورة إيجاد موارد أخرى لتوسيع مصادر تمويل الصندوق

[24] جدير بالذكر في هذا المقام، أن المشرع المغربي قد حدد فئة من العاملين الذين يحالون إلى التقاعد المبكر والبالغين من العمر 55 سنة، ويخص الأمر عمال المناجم الذين يثبتون قضاء خمس سنوات على الأقل من العمل في باطن الأرض، العاملون غير الأجراء بقطاع النقل الطرقي الحاملون لبطاقة السائق المهني، البحارة الصيادون بالمحاصة. راجع نص المادتين 53 و53 مكرر فقرة 04 من **الظهير الشريف رقم 1.72.184 المؤرخ في 1972/07/27 يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي**، معدل ومتمم.

في إطار عملية البحث عن مصادر جديدة للصندوق الوطني للتقاعد، استحدث القانون رقم 16-15 مادة جديدة جاءت تحت رقم 48 مكرر[25] نصت صراحة على إمكانية إيجاد موارد جديدة للتمويل، بعدما كان النص السابق يكتفي بالموارد التقليدية المعروفة والتي لم تعد تجابه ضخامة نفقات الصندوق الوطني للتقاعد لتراجع اشتراكاته.

لتؤكد هذه المادة على ما ورد في القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية 88-11 الذي غير الطبيعة القانونية لصناديق الضمان الاجتماعي من مؤسسات عمومية ذات طابع إداري إلى مؤسسات ذات تسيير خاص بحيث فتحت المجال أمام الصندوق للقيام بعمليات استثمارية[26] بشكل تتحول موارد الصندوق إلى وسيلة لتطوير خدماته والارتقاء بها لفائدة المنخرطين.

وفي تقييمنا لنص القانون **16-15** المعدل والمتمم لقانون التقاعد 83-12، الذي كان معولا عليه كثيرا لمجابهة الأزمة المالية للصندوق وإعادة توازنه بما يضمن ديمومة النظام، نجد أنه قد جاء بحلول ظرفية لا يعول عليها فبعد مرور أكثر من 05 سنوات منذ صدوره تضاعف العجز المالي للصندوق الوطني للتقاعد ليسجل سنة 2018 عجزا قدر بـ 560 مليار دينار، ارتفع في السنة التي تليه -2019 – ليبلغ ما يقارب 700 مليار دينار جزائري حسب تصريح لوزير العمل والتشغيل وكذا مدير الصندوق الوطني للتقاعد[27].

من هذا المنطلق، وحتى لو اعتمدنا على فكرة أن الإصلاح العميق لمنظومة التقاعد لا يؤتي أكله على المدى القريب، إلا أن ما جاء به هذا القانون لا يعدو أن يكون مجرد حلول ترقيعية لا يمكن أن تحل أزمة العجز بمجرد تمديد سن التقاعد ما لم يتم الاعتماد على مصادر تمويل أخرى تنقذ الصندوق من أزمته، فمشكلة العجز تعود أسبابها بالدرجة الأولى لضعف وقلة مصادر تمويل الصندوق.

---

[25] جاء في نص المادة: "**يمكن رفع تمويل نفقات التقاعد المنصوص عليها في المادة 48 أعلاه، بمصادر إضافية طبقا للتشريع المعمول به**".

[26] تقتصر هذه العمليات الاستثمارية على الفوائد البنكية الربوية للأرصدة المودعة في البنوك أو عائدات بعض الممتلكات العينية والعقارية كالمراكز الصحية وغيرها. **انظر في هذا الشأن:** مزغراني بومدين، "نظرة على التعديلات الأخيرة المتعلقة بقانون التقاعد"، المجلة نظرة على القانون الاجتماعي، جامعة محمد بن أحمد 02، وهران، المجلد 07، العدد 01، 2017، ص. 06.

[27] نقلا عن الموقع الالكتروني: https://www.echoroukonline.com/، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/02/12 على الساعة 21:02.

وللتنويه فإنه وفي إطار استمرارية البحث عن سبل أخرى لإعادة التوازن المالي لصندوق التقاعد وإنقاذه من خطر الإفلاس الذي يتزايد عاما بعد عام، أودع نواب البرلمان مشروع قانون لتعديل قانون التقاعد أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2020/01/22.

ولقد جاء مشروع هذا القانون بأحكام جديدة عن سابقه الصادر في2016، حيث أقر إعادة بعث نظام التقاعد المسبق قبل بلوغ السن القانونية بـ 55 سنة للرجال بعدما كان 50 سنة و50 سنة للنساء بعدما كانت 45 سنة[28]. كما رفع الإلغاء عن التقاعد النسبي ودون شرط السن وأعاد بعثه ولكن بشروط جديدة، وذلك بالرفع من نسبة الاشتراكات في صندوق الضمان الاجتماعي مع مراعاة القدرة الشرائية للمواطن.

كما استحدث مشروع القانون امتيازا وصيغة جديدة لذوي الاحتياجات الخاصة، يمكنه من الإحالة على التقاعد المسبق في سن 50 سنة.

المطلب الثاني: قانون المالية لسنة 2019 وإقرار تمويل جديد لإنقاذ الصندوق

في إطار المحافظة على ديمومة الصندوق الوطني للتقاعد، عمد المشرع الجزائري بموجب قانون المالية لسنة 2019[29] إلى تبني إصلاحات جديدة لمواجهة أزمته المالية من خلال إضافة مداخيل جديدة تضخ السيولة للصندوق، حيث قضى:

1- لقد رخص المشرع بموجب نص المادة 49 من قانون المالية لسنة 2019 للصندوق الوطني للاستثمار **FNI** بتقديم قروض لفائدة الصندوق الوطني للتقاعد بنسبة فائدة محسنة على المدى الطويل. وتأتي هذه المساعدة على إثر عجز الصندوق عن دفع المعاشات للمتقاعدين محددا مدة القرض بـ 40 سنة.

2- أكدت المادة 50 من ذات القانون على الترخيص للجالية الجزائرية الذين يزاولون نشاطا مهنيا خاضعا لنظام الأجراء أو شبه الأجراء و/أو نشاطا مهنيا خاضعا لنظام غير الأجراء لحسابهم

---

[28] نص المادة 03 من مشروع القانون في فقرتها الأولى على أنه: "**تعدل وتتمم المادة 07 من القانون 83-12 المعدل والمتمم ... وتحرر كما يأتي: يمكن أن يستفيد العامل من معاش التقاعد المسبق قبل بلوغ السن المنصوص عليها في المادة 06 أعلاه بشرط بلوغ سن 55 سنة على الأقل بالنسبة للرجل و 50 سنة على الأقل بالنسبة للمرأة**".

[29] **قانون رقم 18-18 مؤرخ في 2018/12/27، يتضمن قانون المالية لسنة 2019**، جريدة رسمية عدد 79 المؤرخة في 2018/12/30.

الخاص بالانتساب للنظام الوطني للتقاعد بما يمكن من تدعيم موارد الصندوق الوطني للتقاعد بقيم مالية كبيرة عن هذا الاشتراك الذي يضخ عملة صعبة بمقابل حقوق تدفع بالعملة الوطنية، بما يسمح بإنعاش الصندوق بموارد مالية إضافية تغطي نسبة من النفقات التي يتحملها.

خاتمة:

في مجمل ما تقدم خلصت الورقة البحثية إلى جملة من النتائج والملاحظات يمكن إجمالها فيما يلي:

- ✓ ضرورة تفعيل الآليات الرقابية لمحاربة عدم تصريح المستخدمين بالعمال في الضمان الاجتماعي لما يخلقه من اختلالات بسبب عدم انتظام تسديد مستحقات الصندوق.
- ✓ قائمة الأعمال الشاقة التي تسمح بالإحالة إلى التقاعد قبل السن القانوني، وبعد مرور ما يزيد عن الخمس سنوات من السعي إلى تشكيل لجان يرأسها وزير الصحة لتقييم هذه المهن والخروج بقرار يحدد قائمة، فإنه لحد هذا الوقت لم يتم الخروج بنتيجة ليأتي مشروع قانون سنة 2020 وينادي بها هو الآخر.
- ✓ تمديد سن التقاعد ليس حلا لمواجهة النفقات الضخمة لصندوق التقاعد لنتائجه السلبية لاسيما مع انخفاض كفاءة العمال مع التقدم في السن وكذا ارتفاع معدلات البطالة، فالحل الأنسب تنشيط سياسة التشغيل وإدماج الشباب في سوق العمل للدفع بعجلة التطور والتنمية.
- ✓ العمل على إيجاد مصادر تمويل بديلة منتظمة ومستدامة تمكن صندوق التقاعد من مواجهة أزمته دون الاقتراض تبقى الخطوة الأولى في مسار إنقاذ الصندوق.
- ✓ تشجيع وتنويع استثمار عائدات صندوق التقاعد التي كفلها المرسوم التنفيذي رقم 92-07 السالف الذكر في خطة مدروسة مسبقا تقي الصندوق من أي مخاطر.