

الإصلاحات الكبرى لقطاع الضمان الاجتماعي الجزائري

عوسات تاكليت¹

جامعة زيان عاشور (الجلفة)

Les reformes majeures du secteur de sécurité sociale en Algérie

Aoussat Taklit
université Ziane Achour (DJELFA)

تاريخ الاستلام: 2024/01/19؛ تاريخ المراجعة: 2024/02/21؛ تاريخ القبول: 2024/03/04

ملخص: المبدأ الأساسي للضمان الاجتماعي هو مواجهة الأخطار، يلعب الضمان الاجتماعي دورا كبيرا بالنسبة للأفراد وأسرتهم فهو أداة لتوفير الحماية الاجتماعية، كما أنه وسيلة من وسائل السياسة الاجتماعية والاقتصادية التي اعتمدتها الدولة للتخفيف من الفقر والمساهمة في الحفاظ على كرامة الإنسان والمساواة والعدالة عن طريق تحقيق التكافل الاجتماعي.

وقد عرف نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر عدة تحولات وإصلاحات كبرى منذ الاستقلال؛ حيث أنه نظام معقد ويتميز بتعدد انظمته. إن التأمينات الاجتماعية هي الوسيلة لتحقيق تأمين اجتماعي للأفراد العاملين والنشطين، وهذا من خلال تقديم اداءات عينية ونقدية، وتعويضات على الأخطار الاجتماعية التي قد تصيبهم أثناء أداء عملهم أو فقدان للأجر أو بعد توقفهم عن العمل. وما يميز هذه التأمينات هو طابعها الإلزامي والاجباري والتضامني والتساهمي régime obligatoire solidaire contributif.

الكلمات المفتاحية: الضمان الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، الخطر.

Abstract: Le principe fondamental de la sécurité sociale est de faire face aux risques. La sécurité sociale joue un rôle majeur pour les individus et leurs familles car c'est un outil de protection sociale. c'est aussi un moyen de la politique sociale et économique adopté par l'État pour réduire la pauvreté et contribuer à préserver la dignité humaine, l'égalité et justice en promouvant la solidarité sociale.

Le système de sécurité sociale en Algérie a connu plusieurs transformations et réformes après l'indépendance, il s'agit d'un système complexe caractérisé pour la multiplicité de ses systèmes.

L'assurance sociale est le moyen d'obtenir une couverture sociale pour les personnes travailleuses et actives, et ce en fournissant des prestations en nature et des prestations pécuniaires en compensation des risques qui peuvent subvenir pendant l'exécution de leur travail, ou en cas de perte de salaire ou après la fin de la période de travail.

Ce qui distingue ces assurances sociales est leur caractère obligatoire solidaire et contributif.

Mots-clés: sécurité sociale, protection sociale, risque.

I - مقدمة:

إنّ الضمان الاجتماعي حق من الحقوق التي يعترف بها للإنسان؛ حيث أنّ له الحق في الصحة والوقاية من الأمراض والحق في التداوي والحفاظ على سلامة حياته وعائلته.

منظومة الضمان الاجتماعي في الجزائر تقوم على مبدأ الشمولية والتوحيد باعتبارها مكسبا قانونيا واجتماعيا² وهذا بالنظر إلى الدور الذي تؤديه في توفير الحماية والتغطية الاجتماعية للمؤمنين لهم شخصيا ولذوي حقوقهم. وبناء على ذلك نطرح الإشكالية التالية:

ما هو الضمان الاجتماعي؟ وماهي الإصلاحات الكبرى التي عرفها القطاع؟

ومن خلال هذه الإشكالية توصلنا إلى بعض الفرضيات وهي:

- هل يعتبر الضمان الاجتماعي وسيلة من وسائل الحماية الاجتماعية؟

- ما هي أهداف الضمان الاجتماعي؟

هذه الورقة البحثية التي استوجبت تقسيمها إلى:

المقدمة

المحور الأول: ماهية الضمان الاجتماعي.

المحور الثاني: أهداف الضمان الاجتماعي.

المحور الثالث: وضعية الضمان الاجتماعي قبل وبعد الاستقلال.

المحور الرابع: الإصلاحات الكبرى لنظام الضمان الاجتماعي في الجزائر.

الخاتمة

II. المحور الأول : ماهية الضمان الاجتماعي

نظام الضمان الاجتماعي من الأنظمة المعاصرة التي تعمل على تلبية حاجات الأفراد وأسرههم في حالة فقدان الدخل أو حالة العوز، ويمكن أن نعطي تعريفا للضمان الاجتماعي

1/ من الناحية اللغوية والاصطلاحية:

إنّ مصطلح الضمان الاجتماعي يعبر عن الوقاية من المخاطر التي قد يتعرض لها الفرد في حياته اليومية؛ حيث أنّ كلمة (ضمان) قد يشتق منها (الالتزام والكفالة).

يقابلها في اللغة الإنجليزية مصطلح (social security) وفي اللغة الفرنسية (sécurité sociale).

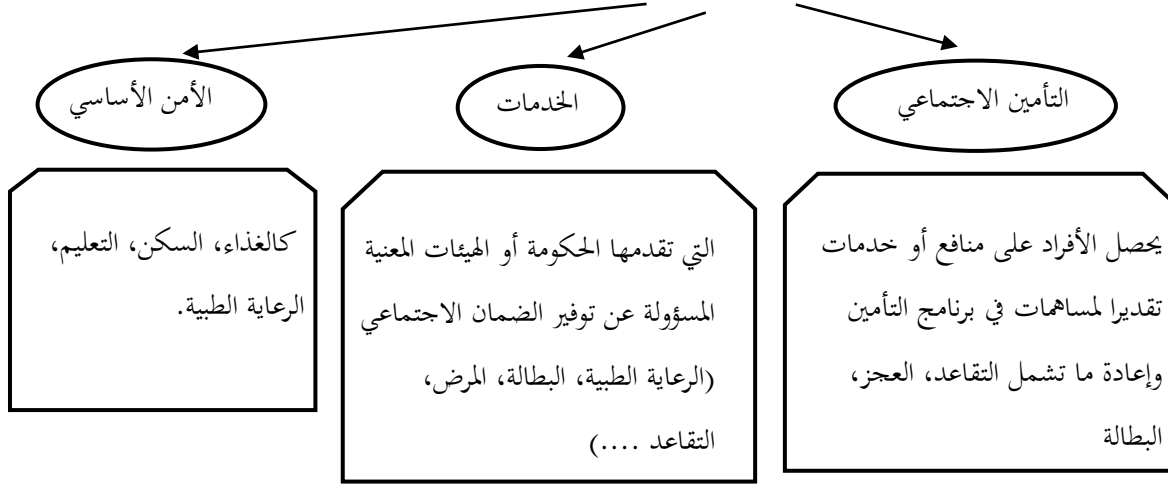
2/ من الناحية القانونية:

الضمان الاجتماعي وسيلة من وسائل السياسة الاجتماعية والاقتصادية التي تنتهجها الدولة من أجل حماية الأفراد في حالة إصابتهم بخطر من الأخطار التي قد تهدد حياتهم.

وتبلور مفهوم الضمان الاجتماعي مع ظهور دولة الرفاة (welfare state)، ويرجع ذلك إلى التقرير الذي وضعه بيفريدج Bevrige عام 1942؛ حيث أنّه وانطلاقا من دولة الرفاهية صدرت مجموعة من القرارات التشريعية منها الضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية.

2- إبراهيم إبراهيم عبد ربه، مبادئ التأمين التجاري والاجتماعي، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، لبنان، 1986.

ويدخل تحت مظلة الضمان الاجتماعي عدد من المخاطر المضمونة في قوانينها وهي (المرض، الوفاة، الولادة، العجز، التقاعد)، ولقد عرفت منظومة الضمان الاجتماعي منذ نشأتها تطورا كبيرا ومكثفا وهذا منذ استقلال الجزائر في عام 1962؛ حيث تم تسجيل تحسنا كبيرا لاسيما التوجه نحو تعميم الحماية الاجتماعية، وهذا ما يظهر واضحا من خلال التوجه نحو تعميم وتوسيع الحماية الاجتماعية لتشمل فئات واسعة من السكان مع تبسيط الإجراءات لتحويل الحق في الضمان الاجتماعي. ويشير مصطلح الضمان الاجتماعي إلى³:



III. المحور الثاني: أهداف الضمان الاجتماعي

يسعى الضمان الاجتماعي إلى تحقيق جملة من الأهداف الأساسية التي تحقق راحة الأشخاص وشعورهم بالأمان عند مواجهة خطر من الاخطار:

- 1/ الضمان الاجتماعي يعمل على الحد من ظاهرة اللامساواة بين الأفراد بالإضافة إلى عدم التمييز القائم على الجنس، الانتماء أو الجنسية.
- 2/ توفير الخدمات الصحية والاجتماعية للأفراد مع ظروف عمل وعيش مناسبة.
- 3/ توفير المساعدات للأشخاص باعتباره حقا من الحقوق المعترف بها قانونا.
- 4/ تعزيز الكفاءة والاستدامة وتحمل كافة الواجبات الضريبية التي تترتب على الأفراد.
- 5/ توطيد العلاقة بين العمال ومستخدميه.
- 6/ تطوير المستوى الصحي من خلال تطبيق برنامج التأمين ضد إصابات العمل والأمراض المهنية بالإضافة إلى تحفيز التنمية الاقتصادية بالمحافظة على المستوى المعيشي للأفراد وتوفير الاستقرار المادي والوظيفي والنفسي لأكبر عدد ممكن من العمال.
- 7/ الإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

3- ضمان اجتماعي ويكيبيديا، <https://ar.m.wikipedia.org/wiki>، تاريخ الإطلاع 2023/05/01 على الساعة 20H02.

IV. المحور الثالث: وضعية الضمان الاجتماعي قبل وبعد الاستقلال

1-1 تاريخ الضمان الاجتماعي قبل الاستقلال:

تميز الضمان الاجتماعي خلال الفترة الاستعمارية بغياب المساواة والعدل تجاه الشعب الجزائري، إنّ العلاقة العدائية بين العامل الجزائري وصاحب العمل الفرنسي كانت معقدة بالجزائر لأنّ العمال الجزائريين كان عليهم الوقوف في وجه صاحب العمل بالنضال لانتزاع أولى القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي بعد مدة طويلة على اعتمادها في سنة 1945 بفرنسا.⁴

والجزائريون لم يتمكنوا من الاستفادة من نفس المزايا التي كان يستفيد منها الفرنسيون، وترتب عن التحركات العمالية خاصة خلال الفترة ما بين 1947، 1949 اصدار الأمر المؤرخ في 10 يونيو 1949 الذي مكن الجزائريين من الاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي والتقاعد بالنسبة للنظام العام والذي دخل حيز التنفيذ في 1950/04/10⁵ بالنسبة للتأمينات الاجتماعية وفي سنة 1957 بالنسبة للشيخوخة بالإضافة إلى اكتساب حقوق أخرى في سنة 1949 من خلال ادراج المنح العائلية، وخلافا لأحكام قانون الأسرة الفرنسي.

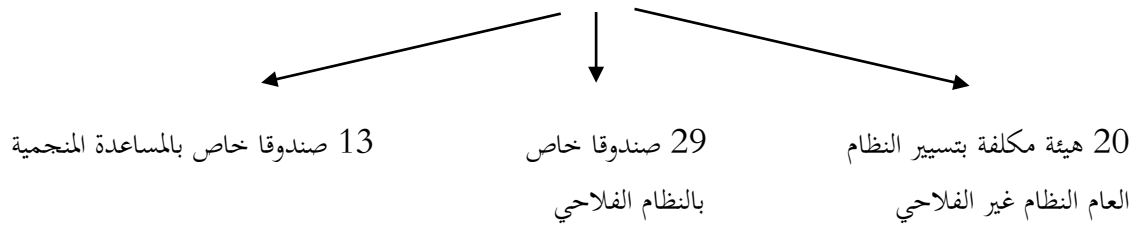
1-2 وضعية الضمان الاجتماعي بعد الاستقلال:

بعد رحيل المستعمر ترك آثارا جد مزرية لحالة صناديق الضمان الاجتماعي وخسائر كبيرة ارتكبتها في قطاع الضمان الاجتماعي؛ حيث دمر ما يقارب 80% منها ما نتج عنه حرق الأرشيف وملفات المؤمنين لهم اجتماعيا بالإضافة إلى تدهور الوضعية المالية لهيئات الضمان الاجتماعي بسبب نهب الأموال.

ونظرا لهذه الوضعية وفور الاستقلال أي ابتداءً من 1962 تم تنصيب مجالس إدارية ولجان مؤقتة على كل هيئة للضمان الاجتماعي من أجل ضمان تسيير أفضل لتأطير هذه الهيئات.

2/ تطور منظومة الضمان الاجتماعي من سنة 1962 إلى سنة 1983

تميزت الفترة بعد الاستقلال 1962 بتعدد الأنظمة على مستوى هيئات الضمان الاجتماعي ووجود عدة صناديق غير متجانسة 70 صندوقا خاص بالضمان الاجتماعي و 11 صندوقا خاص بالتقاعد



4- عن الموقع الإلكتروني لوزارة العمل والضمان الاجتماعي، شرح معنى الضمان الاجتماعي، <https://www.metss.gov.dz>، >

تاريخ الاطلاع 2023/05/01 على الساعة 19H08.

5- رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، مؤسسة عبد الحفيظ للطبع وتجليد الكتب، بيروت، لبنان، 1996، ص 175.

بالإضافة إلى ذلك قلة الاشتراكات وكثرة الملفات الخاصة بالتعويضات والتي بقيت عالقة، وقد تم تمرير العمل بالقوانين الفرنسية بعد الاستقلال (إلا ما يمس بالسيادة الوطنية).

وقد قام المشرع الجزائري باستبدال صندوق العلاقات الاجتماعية بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وبداية من 1970 برزت 06 صناديق أساسية تشكل منظومة الضمان الاجتماعي وسمحت بإعادة إدراج النظام الفلاحي، بالإضافة إلى التأمينات الاجتماعية لفئة غير الأجراء، وقد اعترف لها المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والإدارية.

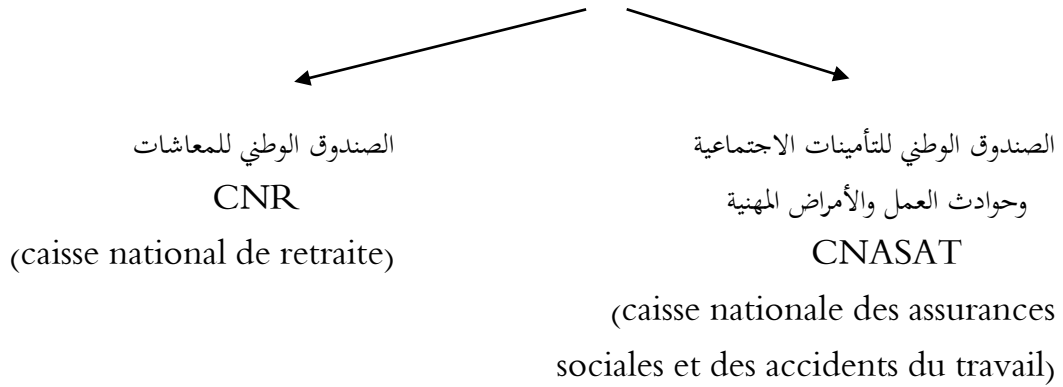
مرحلة ما بعد سنة 1983:

تعتبر هذه المرحلة مرحلة صدور عدة قوانين ومراسيم وتشريعات تنظم قطاع الضمان الاجتماعي وهي (التأمينات الاجتماعية، التقاعد، حوادث العمل والأمراض المهنية، التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، منازعات الضمان الاجتماعي، إنشاء الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية) FNOPS.

وكان الهدف الأساسي لهذه الإصلاحات هو:

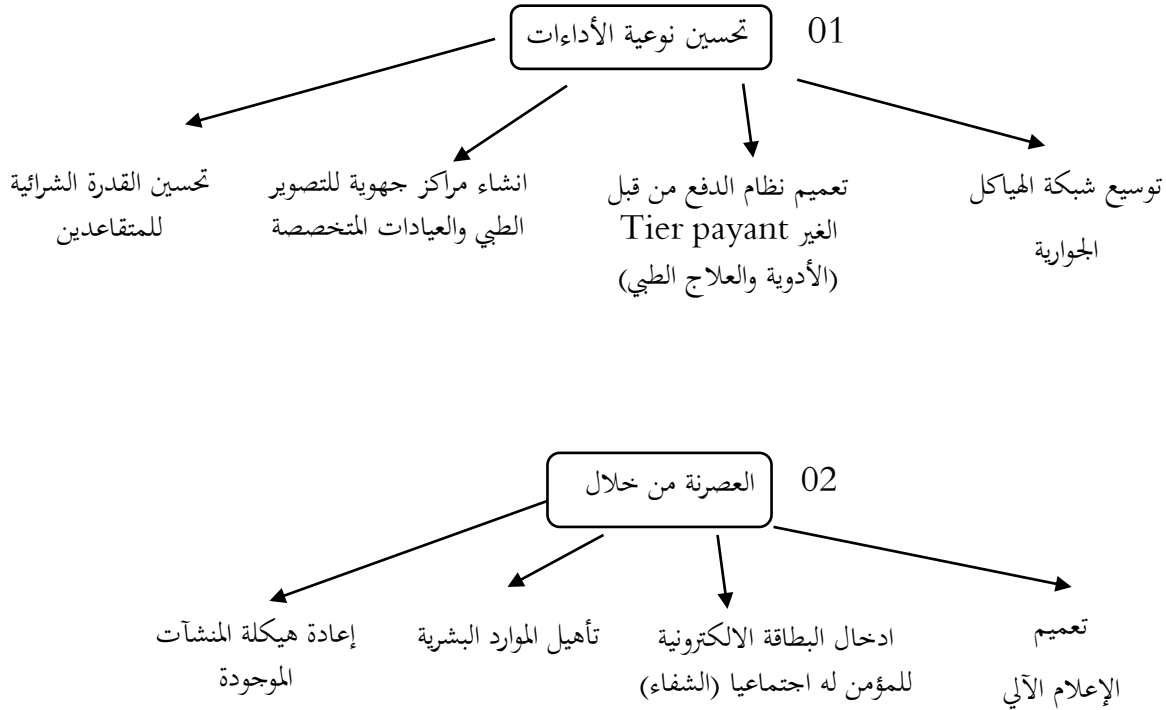
توحيد المنافع: أي يتم إنشاء نظام وحيد بالنسبة للتأمينات الاجتماعية، التقاعد، حوادث العمل والأمراض المهنية.

أحادية الأنظمة: وهذا من خلال إنشاء صندوقان:

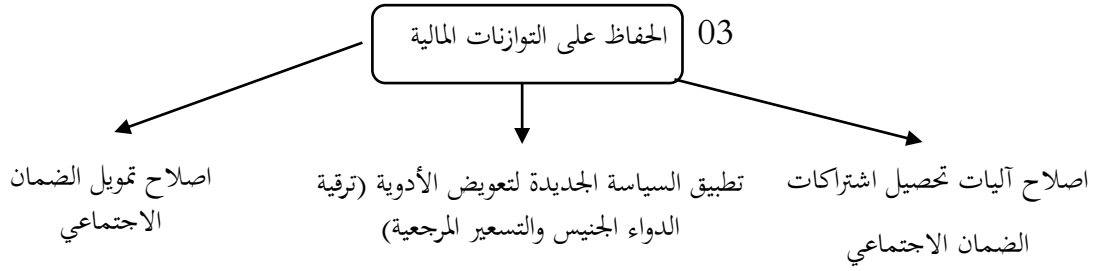


VI. المحور الرابع: الإصلاحات الكبرى لمنظومة الضمان الاجتماعي الجزائري

من أجل تحسين نجاعة ونوعية أداءات منظومة الضمان الاجتماعي، تبنت الحكومة الجزائرية إصلاحات جذرية على قطاع الضمان الاجتماعي؛ حيث تمّ اعداد وتنفيذ برنامجا هاما للإصلاح، وهذا ابتداءً من سنوات 2000، وانصبت هذه الإصلاحات في ثلاث محاور أساسية:⁶



6- سلوس مبارك وبربار نور الدين، العوامل والمتغيرات المتحركة في التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي بالجزائر، مداخلة ضمن فعاليات اليوم الدراسي حول إشكالية الحفاظ على التوازنات المالية لقطاع الضمان الاجتماعي في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2013/11/28.



أولاً:

بدأ المشرع الجزائري في مخطط عصرنه الضمان الاجتماعي منذ عام 2004 من خلال عصرنه الوسائل المادية من جهة ومن خلال استعمال الاعلام الآلي وتحسين كفاءة الموارد البشرية من جهة أخرى وأهم اصلاح في مجال العصرنه هو استحداث البطاقة الالكترونية للمؤمن له اجتماعيا (بطاقة الشفاء)؛ حيث تمّ تعميم الاستعمال الآلي، تكوين وتحسين مستوى الموظفين، اصلاح هيئات الرقابة، اصلاح منظومة التحصيل للضمان الاجتماعي من خلال انشاء (مديرية التحصيل للضمان الاجتماعي)، وأخيرا استحداث المدرسة العليا للضمان الاجتماعي بن عكنون (نتاج شراكة بين الجزائر والمنظمة الدولية للعمل أنشئت في 2012/04/01) هدفها تطوير المعارف والكفاءات الخاصة بالمنظومة الوطنية للحماية الاجتماعية.



ثانيا: تبني نظام البطاقة الالكترونية للضمان الاجتماعي (شفاء)

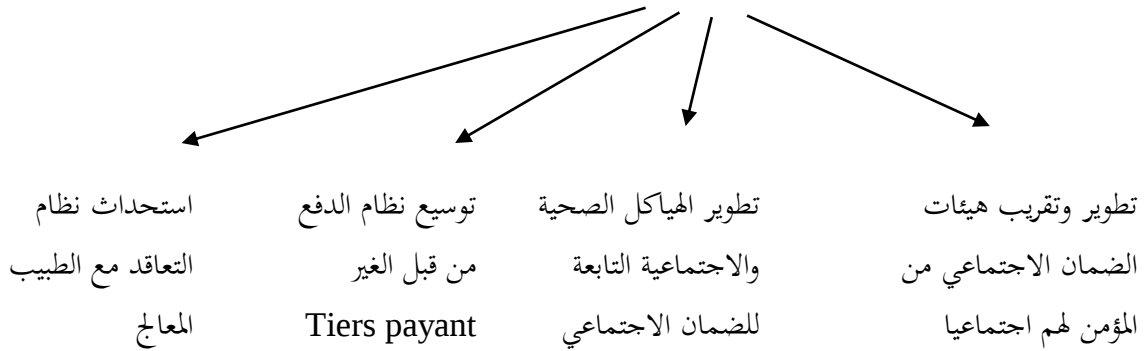
الهدف من ادخال البطاقة الالكترونية (الشفاء) ضمن برنامج منظومة الضمان الاجتماعي:

- عصرنة تسيير التأمين على المرض، عصرنة تسيير هياكل الضمان الاجتماعي.
- تطوير قاعدة البيانات الخاصة بالضمان الاجتماعي Base de données de la sécurité sociale.
- الاستغناء التدريجي للمستندات الورقية وإلغاء إجراءات التعويض على مستوى مراكز الدفع التابعة للضمان الاجتماعي.
- تعد الجزائر أول بلد افريقي خاض تجربة البطاقة الالكترونية للضمان الاجتماعي.



ثالثا: تحسين نوعية الخدمات لفائدة المؤمنين لهم اجتماعيا

وهذا من خلال سلسلة من الإنجازات من بينها:



الملاحظ ميدانيا هو ارتفاع عدد هياكل الضمان الاجتماعي من 852 سنة 1999 إلى 1400 سنة 2010⁷، كما تم انشاء هياكل الاصغاء والاتصال⁸ مع المؤمن لهم اجتماعيا⁹.

7- وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، التصريح عن بعد باشتراكات الضمان الاجتماعي، مجلة جسور للتواصل، العدد 04، أكتوبر 2014، ص 16.

8- خلية الاصغاء هي خلية تقوم بدراسة شكاوى المؤمنين لهم اجتماعيا على مستوى هياكل الضمان الاجتماعي ومرافقتهم لدى مختلف مصالح الصندوق.

9 - Les caisses algériennes de sécurité sociale en collaboration avec le bureau de liaison de l'AISS pour l'Afrique du nord, P16.

ظهر نظام الدفع من قبل الغير نتيجة ارتفاع سعر الأدوية ولتجنب طول الإجراءات امام هياكل الضمان الاجتماعي، وقد تمّ التوسع التدريجي لهذا النظام بعدما كان في البداية مقتصرًا على فئة الامراض المزمنة؛ حيث أصبح يشمل فئات جديدة من المؤمنين لعل أهمها العمال الأجراء وذوي حقوقهم والشرع في تطبيق البطاقة الالكترونية للمؤمن له اجتماعيا (بطاقة الشفاء).

ومن بين إصلاحات القطاع أيضا استحداث نظام التعاقد مع الطبيب المعالج هدفه هو توسيع نظام الدفع من قبل الغير والتي كانت موجهة في بداية عملها على فئة المتقاعدين وذوي حقوقهم وتحسين نوع العلاج بالإضافة إلى إجراءات تحفيزية للوصفات الطبية المتضمنة الادوية الجنيسة والمواد الطبية المصنعة محليا.

كما سعت الحكومة الجزائرية إلى تطوير هياكلها الصحية من خلال انشاء عيادات متخصصة تابعة للضمان الاجتماعي (عيادة جراحة القلب للأطفال ببوسماعيل، عيادة جبر وتقويم العظام في مسرغين لعلاج التواء العمود الفقري، انشاء المركز الجهوي للصور الطبية في الأغواط، جيغل، قسنطينة ومغنية وبدأ نشاطها في سنة 2009)، والهدف منها هو: الكشف المبكر للأمراض الخطيرة واستفادة المؤمنين لهم اجتماعيا من خدمات الصور الاشعاعية المكلفة لهم، وفي هذا الصدد فقد استفادت 800 امرأة من الكشف المبكر عن سرطان الثدي من خلال عملية الكشف المجاني بالصور الاشعاعية وهذا منذ تاريخ جانفي 2010.



رابعاً:

- وتمّ الشروع في برنامج تطوير الضمان الاجتماعي عن طريق تكييف بعض النصوص التشريعية والتنظيمية؛ حيث تمّ اصلاح الجهاز التشريعي والتنظيمي من خلال اصدار عدة قوانين:
- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي والذي وسع من صلاحيات أعوان المراقبة التابعين للضمان الاجتماعي.
 - تأطير كيفية اعتماد أعوان المراقبة للضمان الاجتماعي وشروط ممارستهم.
 - القانون المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي.
 - القانون الذي يعتبر السند القانوني للبطاقة الالكترونية للمؤمن له اجتماعيا (بطاقة الشفاء).

VIII - خاتمة:

لقد أدخلت عدة إصلاحات على قطاع الضمان الاجتماعي في الجزائر منذ انشائه؛ حيث صدرت 05 قوانين لتوحيد النظم والمنافع، هذه الإصلاحات التي تعد إصلاحات معتبرة خاصة فيما يتعلق بتحسين الخدمات والأداءات المقدمة للمستفيدين وعصرنة القطاع من خلال تكنولوجيا الاعلام والاتصال لاسيما ما تعلق بنظام البطاقة الالكترونية للمؤمن له اجتماعيا (بطاقة الشفاء).

◀ تفعيل نظام الدفع من قبل الغير Tirs payant.

◀ الإصلاح في الجهاز التنظيمي والتشريعي.

◀ اصلاح الجانب المالي باستحداث مصادر أخرى للتمويل الإضافي.

هذه الإصلاحات التي ساهمت إلى حد ما في تحسين جودة خدمات الضمان الاجتماعي بالإضافة إلى الحفاظ على التوازن المالي للصندوق.

قائمة المراجع:

1. إبراهيم إبراهيم عبد ربه، مبادئ التأمين التجاري والاجتماعي، دار النهضة العربية للطباعة، بيروت، لبنان، 1986.
2. رفيق سلامة، شرح قانون الضمان الاجتماعي، مؤسسة عبد الحفيظ للطبع وتجليد الكتب، بيروت، لبنان، 1996.
3. سلوس مبارك وبريار نور الدين، العوامل والمتغيرات المتحركة في التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي بالجزائر، مداخلة ضمن فعاليات اليوم الدراسي حول إشكالية الحفاظ على التوازنات المالية لقطاع الضمان الاجتماعي في الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، 2013/11/28.
4. وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، التصريح عن بعد باشتراكات الضمان الاجتماعي، مجلة جسور للتواصل، العدد 04، أكتوبر 2014.
5. ضمان اجتماعي ويكيبيديا، <https://ar.m.wikipedia.org/wiki> ، تاريخ الإطلاع 2023/05/01 على الساعة 20H02.
6. عن الموقع الإلكتروني لوزارة العمل والضمان الاجتماعي، شرح معنى الضمان الاجتماعي، <https://www.metss.gov.dz> ، تاريخ الإطلاع 2023/05/01 على الساعة 19H08.
7. Les caisses algériennes de sécurité sociale en collaboration avec le bureau de liaison de l'AISS pour l'Afrique du nord; présentation générale des principales réformes de sécurité sociale adaptées en Algérie, séminaire technique sur les réformes de la sécurité sociale, Alger le 25/26 octobre 2010 social protection, <https://www.coopai.org> .