

إشكالية عجز صندوق التقاعد الوطني (دراسة تحليلية)

Problematic of the Pension Fund deficit (An analytical study)

بوشعور رضية

مراد بودية سكين

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان

rbouchaour40@yahoo.com

meradsakina@gmail.com

تاريخ القبول : 2018/05/23

تاريخ الإستلام : 2018/01/05

المخلص

تهدف هذه الورقة البحثية إلى التطرق إلى أهم خصائص صندوق التقاعد الوطني والتطرق إلى مشكل العجز الموازي الذي يعاني منه حاليا والذي سيزداد تفاقمه في الأجيال المقبلة بسبب تراجع حصيلة الاشتراكات الاجتماعية التي تموله وكذلك ظاهرة شيخوخة المجتمع وارتفاع أمل الحياة لدى المتقاعدين، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في نظام تمويله وكذلك في تخصيص معاشات التقاعد من أجل ضمان الاستدامة المالية والحفاظ على مبدأ التضامن ما بين الأجيال، وذلك بإدخال إصلاحات تنظيمية وأخرى تقنية على متغيرات هذا النظام ، ويعد تمديد سن الإحالة على التقاعد وإلغاء التقاعد المسبق أهم الإصلاحات التي جاء بها قانون التقاعد الجديد الذي صدر سنة 2015 ودخل حيز التنفيذ سنة 2017.

الكلمات المفتاحية:

نظام التقاعد - العجز الموازي - شيخوخة المجتمع - قانون التقاعد الجديد - إصلاح نظام التقاعد.

تصنيف JEL : H55 ، J14 ، H62 ، K31 ، J26

Abstract:

The purpose of this paper is to address the most important characteristics of the National Pension Fund and to address the problem of its current budget deficit, which will be exacerbated in future generations due to the decline in the social contributions that it finances, as well as the phenomenon of aging society and the high life expectancy of pensioners.

As well as in the allocation of pensions in order to ensure financial sustainability and maintain the principle of solidarity between generations, by introducing organizational and technical reforms to the variables of this system. The extension of the age of retirement referral and the abolition of retirement is more important Reforms brought about by the new retirement law passed in 2015 and entered into force in 2017.

Key words:

Pension system - Disability budgets - Community aging - The new pension law - Pension reform.

JEL Classification: H55, J14, H62, K31, J26

1. مقدمة:

لقد أصبحت الإصلاحات في مجال الضمان الاجتماعي حتمية بالنظر إلى التحديات العديدة التي تواجهها كل الدول، لا سيما ارتفاع نفقات الضمان الاجتماعي وظاهرة التقدم في السن للسكان والعولمة، ليس فقط من أجل تحقيق الاستقرار والطمأنينة بين أفراد المجتمع، أو حفظ كرامة الإنسان من خلال توفير معاش في حالة العجز عن العمل، أو حتى القضاء انعدام اللامساواة بين الأفراد وبين الطبقات الاجتماعية وتعويض ضحايا الخطر، وإنما صارت جزءا لا يتجزأ من سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يمكن اتخاذها كسياسة لتجميع رؤوس الأموال اللازمة لدفع عجلة التنمية، كما يمكن اتخاذها كوسيلة لتحقيق معدلات نمو اقتصادي مقبولة، من خلال زيادة إنتاجية القوى العاملة بتوفير تامين الشيخوخة والعجز والوفاء، على اعتبار أن توفير مناخ عمل قادر على تحقيق أفضل مستويات الإنتاج.

كما تساهم برامج التقاعد في النمو الاقتصادي بالتأثير على الدخل، من خلال اقتطاع جزء من دخل الفئة المخصصة لتوزيعه من جديد بين المؤمنين عليهم.

إن سياسة التأمينات الاجتماعية لا تقتصر فقط على تحقيق الأمن الاجتماعي فحسب، بل يمكن اعتبارها وسيلة للتأثير على الأزمات الاقتصادية وتفاقم البطالة وانتشار الفقر، حيث أنها

تحسن ظروف العمل وإطار المعيشة ومستواها مما يحقق العدالة الاجتماعية، فإحساس الفرد بالأمان الاجتماعي يزيد من مردودية المؤسسة من خلاله تتحقق التنمية الاقتصادية.¹

إشكالية البحث:

ترى هل يعتبر تمديد سن الإحالة على التقاعد وإلغاء التقاعد المسبق الحل الأمثل لمعالجة العجز الذي يعاني منه صندوق التقاعد الوطني؟

فرضيات البحث:

تمديد سن الإحالة على التقاعد ليس بحل نهائي لإخراج صندوق التقاعد الوطني من أزمته.

أهداف البحث:

ان الهدف الرئيسي من هذا البحث هو تحليل ظاهرة عجز صندوق التقاعد وتشخيص اسبابها ومحاولة إيجاد طرق الخلاص منها.

أهمية البحث:

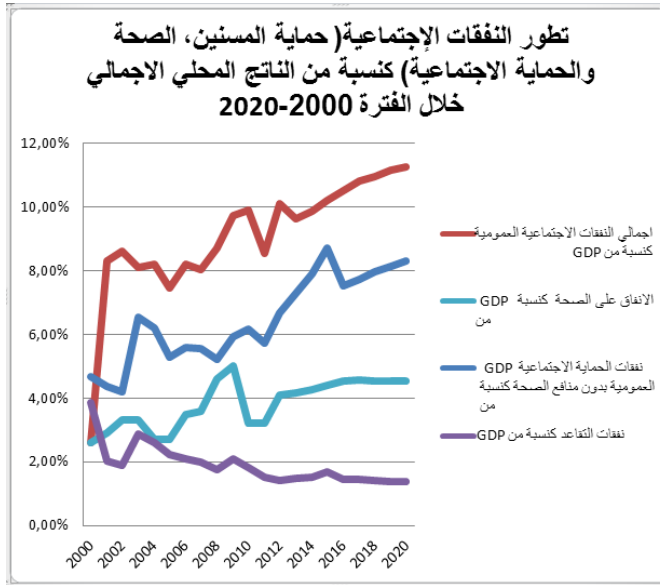
تمثل أهمية البحث في كونه حديث الساعة بالنظر الى الاصلاحات الجديدة التي اقراها المشرع الجزائري في اطار قانون التقاعد وذلك بسنه لقانون جديد يرمي الى تمديد سن التقاعد وإلغاء التقاعد المسبق.

2. نفقات حماية المسنين (منافع الشيخوخة)

تعرف نفقات الشيخوخة على أنها تلك النفقات التي تغطي جميع منافع أنظمة التقاعد. تتضمن هذه النفقات معاشات التقاعد (الحقوق المباشرة والحقوق المشتقة)، كما تشمل أيضا الحقوق غير القائمة على الاشتراكات (الحد الأدنى للشيخوخة)، إضافة إلى بعض التعويضات التي

تمنح للأفراد المسنين الذين فقدوا القدرة على الكسب ومساعدات مدفوعة في إطار النشاط الاجتماعي لنظام الحماية الاجتماعية.

الشكل 01: تطور النفقات الاجتماعية (حماية المسنين، الصحة والحماية الاجتماعية) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2000-2020



المصدر: من إعداد الباحث استنادا إلى إحصائيات مكتب العمل الدولي، بيانات المحاسبة الوطنية والصندوق الوطني للتقاعد.

السنوات من 2011-2020 هي توقعات من إعداد شخصي بناء على معطيات السنوات 2000-2011

تعد منافع الشيخوخة، التقاعد، منح المجاهدين والرعاية الصحية من أهم الخدمات التي تسهر الدولة على توفيرها لحماية المسنين في الجزائر، حيث شهدت هذه المخصصات الاجتماعية في مجملها تزايدا ملحوظا منذ سنة 2001، وقد قدرت حصة إجمالي النفقات الاجتماعية العمومية من الناتج المحلي الإجمالي لهذه السنة بـ 2,6 % بعدها مباشرة قفزت قفزة نوعية سنة 2001 لتصل إلى 8,30 % أي نمو بمعدل 219 %، فالفترة المحصورة ما بين (2000-2011) قد عرفت معدلات نمو معتبرة وصلت إلى 20 % بما فيها تلك المرتبطة بحصة الإنفاق على الصحة والحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي والتي قدرت بـ 4 % على العموم، عكس معدلات نمو حصة نفقات التقاعد التي شهدت تراجعا ملحوظا بمعدل 5 % خلال نفس الفترة.

من جهة أخرى فإن الفترة المحصورة ما بين (2011-2020) قد تضمنت توقعات استشرافية تنذر في مجملها بارتفاع أو استقرار في معدلات نمو حصة كل نفقة من النفقات المذكورة سابقا من GDP ابتداء من سنة 2012، عدا حصة التقاعد التي ستعرف تراجعا ملحوظا في معدل النمو يقدر بـ 1 % ثم استقرارا انطلاقا من سنة 2015، فقد قدرت حصة نفقات التقاعد بـ 1,7 % سنة 2015 مقابل 2,9 % في 2003 (بيانات واقعية).

في سنة 2015 بلغت حصة نفقات الحماية الاجتماعية من GDP نسبة 8,7 % مقابل 6,5 % سنة 2003، أما حصة نفقات الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي فستعرف ارتفاعا محسوسا مباشرة بعد التراجع بمعدل 13 % سنة 2016 والذي يمثل نقطة انعطاف يأخذ المنحنى بعدها في التصاعد بوتيرة متزايدة.

1.2 توزيع النفقات حسب فروع الضمان الاجتماعي

يعد مشكل التغطية أهم تحدي تواجهه صناديق التقاعد الوطنية لضمان منافع تقاعد ملائمة من أجل حماية المسنين، فكلما زاد عدد المساهمين زادت موارد تمويل المنافع الاجتماعية التي يعنى بتوفيرها صندوق التقاعد. وتعرف المخصصات الاجتماعية لحماية الشيخوخة على أنها

تحويلات موجهة بصفة خاصة للأسر، فهي عبارة عن أداءات نقدية تصب في حسابات الأفراد المستفيدين، كما أنها تتضمن أداءات تساهمية وغير تساهمية.

يمكن التمييز بين صنفين مهمين من منافع الشيخوخة:²

- منافع الحقوق المباشرة المدفوعة من طرف نظام التقاعد للمساهمين النشيطين القدامى وذلك بناء على تاريخ مساهمهم المهني السابق (مدة ومستوى الاشتراكات).
- منافع الحقوق المشتقة المدفوعة لذوي حقوق المساهمين النشيطين (معاش منقول، منح الترميل،..)

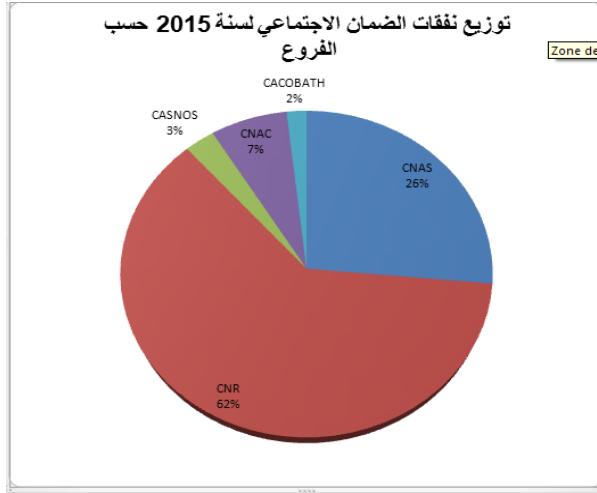
2.2 فروع الضمان الاجتماعي الجزائري:

جدول 01: فروع الضمان الاجتماعي الجزائري

تنظيمه الإداري	المساهمة	نوعه	اسم الصندوق
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد الاشتراكات	CASNOS الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية لغير الأجراء
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	CNAS الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	CACOBATPH الصندوق الوطني للعطل مدفوعة الأجر للبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاع الأشغال العمومية
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	صندوق الاحتياط	CNR الصندوق الوطني للتقاعد
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	العجز
مركزية التسيير	ممول كلياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	المرض والأمومة
مركزية التسيير	ممول جزئياً من الاشتراكات	نظام محدد المنافع	نفقات الصحة

المصادر: مكتب العمل الدولي ILO

الشكل 02: توزيع نفقات الضمان الاجتماعي لسنة 2015 حسب الفروع



من إعداد الباحث استنادا إلى بيانات الموقع الرسمي للصندوق الوطني للتقاعد www.cnr.dz

يحتل الصندوق الوطني للتقاعد CNR الصدارة من حيث النفقات، حيث بلغ حجمها نسبة 62% من إجمالي نفقات الضمان الاجتماعي، ثم يليه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الأجاء CNAS بنسبة 26% ، بعدها يأتي الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC بنسبة 7%، ثم يليه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الأجاء CASNOS بنسبة 3% وأخيرا الصندوق الوطني للعطل مدفوعة الأجر للبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاع الأشغال العمومية CACOBATH بنسبة 2%.

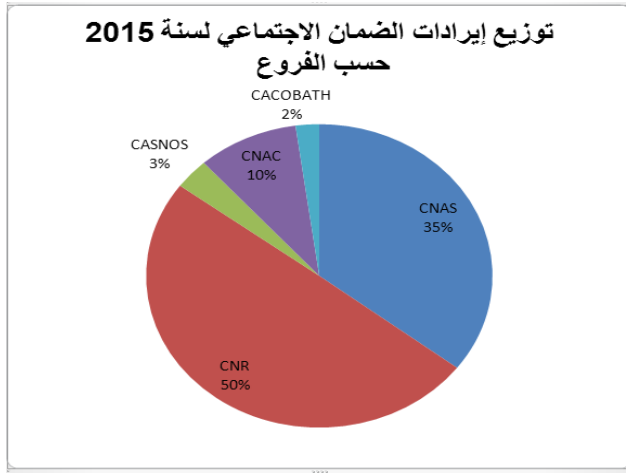
3.2 تغطية المسنين حسب نوع المزايا الممنوحة

بها العمال الأجراء واشتراكات يساهم بها أرباب العمل. يتم تغطية نفقات المتقاعدين عن طريق الحصيلة الجبائية (الضرائب والرسوم المخصصة لهذا الغرض) وكذلك الحصيلة شبه الجبائية (اشتراكات العمال النشطين).

تقوم الدولة أيضا بتمويل حماية الشيخوخة، وتمثل مساهمتها في مدفوعات تقدمها هي والجماعات المحلية، ويتم اقتطاعها من مجموع الحصيلة الجبائية وهي لا تشكل إيرادات معينة (مبدأ عدم التخصيص في ميزانية الدولة). نجد أيضا التحويلات ما بين هيئات الضمان الاجتماعي، والتي هي عبارة عن عمليات داخلية تهدف إلى ضمان توازن نظام التقاعد.

1.3 توزيع الإيرادات حسب فروع الضمان الاجتماعي

الشكل 04: توزيع إيرادات الضمان الاجتماعي لسنة 2015 حسب الفروع



المصدر من إعداد شخصي استنادا إلى إحصائيات ONS

يحتل الصندوق الوطني للتقاعد CNR الصدارة من حيث الإيرادات، حيث يمثل نسبة 50% من إجمالي إيرادات الضمان الاجتماعي، ثم يليه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الأجراء CNAS بنسبة 35%، بعدها يأتي الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة CNAC بنسبة 10%، ثم يليه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء CASNOS بنسبة 3% وأخيرا الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية المهادف إلى التأمين

ضد مخاطر سوء الأحوال الجوية التي قد تطرأ على قطاع الأشغال العمومية والري
CACOBATH بنسبة 2%

2.3 بنية مداخيل الصندوق الوطني للتقاعد

الشكل 05: بنية إيرادات صندوق التقاعد (2000-2013)



من إعداد الباحث استنادا إلى بيانات الموقع الرسمي للصندوق الوطني للتقاعد www.cnr.dz ⁵

يقدر حجم عائدات الاستثمار بنسبة 0,75% فقط من إجمالي مداخيل الصندوق الوطني للتقاعد، ويرجع هذا الانخفاض إلى ضعف المركز المالي للصندوق ناهيك عن عدم فعالية الأسواق المالية الجزائرية وعدم تنوع محفظتها المالية، بينما تشكل اشتراكات العمال أكبر مورد في تمويل التقاعد مسجلة بذلك ما نسبته 75.64% من إجمالي الإيرادات، ثم تليها مساهمة الدولة في إطار ما يسمى بالتضامن الوطني وذلك من خلال صرف الإعانات و المنح العائلية، إضافة إلى النفقات الموجهة لخدمة المتقاعدين الذين يتقاضون منح تقاعد منخفضة، و في سنة 2006، تم إنشاء صندوق الوطني لاحتياطيات التقاعد (FNRR)، و الذي يمول أساسا عن طريق توجيه 2% من الجباية البترولية والتي تم رفعها سنة 2012 إلى 3% بغية سد العجز الذي

تسبب فيه التقاعد المسبق، و يمثل هذا إصلاحا عميقا موجه للمساهمة في تأمين نظام التقاعد للأجيال المستقبلية.

و في سنة 2010، أقر قانون المالية إدراج رسم على التبغ، و رسم على السفن و البواخر الموجهة للسياحة و المتعة، بالإضافة إلى اقتطاع نسبة 5% من الفوائد الصافية لمستوردي الدواء⁶.

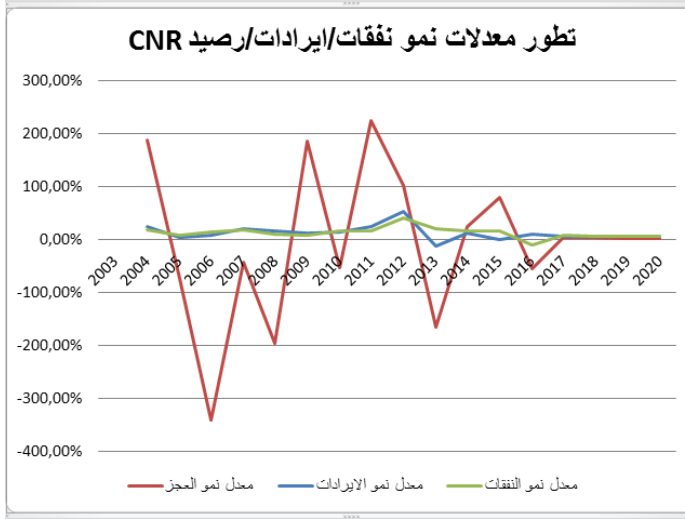
4. التوازن المالي لنظام التقاعد:

لقد عرف رصيد صندوق التقاعد في الآونة الأخيرة تذبذبات في نسبه، ففارة يحقق فائضا وتارة يحقق عجزا، حيث كان أكبر عجز على مستوى الصندوق في سنة 2015 بلغ 258 مليار دج أي ما نسبته 27.92% من إجمالي نفقات الصندوق مع زيادة في اتساع فجوة العجز بلغت 79.22 بالمائة مقارنة بسنة 2014 التي بلغت فيها نسبة العجز 15.58 بالمائة من إجمالي النفقات أي زيادة في فجوة العجز بـ 24.55%.

يرجع سبب التنامي السريع لعجز صندوق التقاعد إلى تزايد حجم النفقات الناجم عن ارتفاع عدد المحالين على التقاعد وخاصة التقاعد المسبق الذي تسبب في نمو النفقات بمعدل 16.59 بالمائة إضافة إلى الانخفاض السلبي للإيرادات من 11.96 بالمائة سنة 2014 إلى - 0.46 % سنة 2015 والراجع أساسا إلى انخيار أسعار البترول وبالتالي تراجع حصيلة الجباية البترولية المخصصة لصندوق التقاعد مع تراجع اشتراكات الضمان الاجتماعي.

نستنتج من التحليل السالف الذكر بأن عجز الصندوق ينمو 5 أضعاف النفقات، كما وتشير التنبؤات إلى استمرارية العجز خلال الفترة 2016-2020، الأمر الذي يدعو إلى المسارعة للبحث عن وسيلة للحد من تزايد حجم النفقات وزيادة الإيرادات على حد سواء.

الشكل 06: تطور معدلات نمو نفقات/إيرادات/رصيد CNR



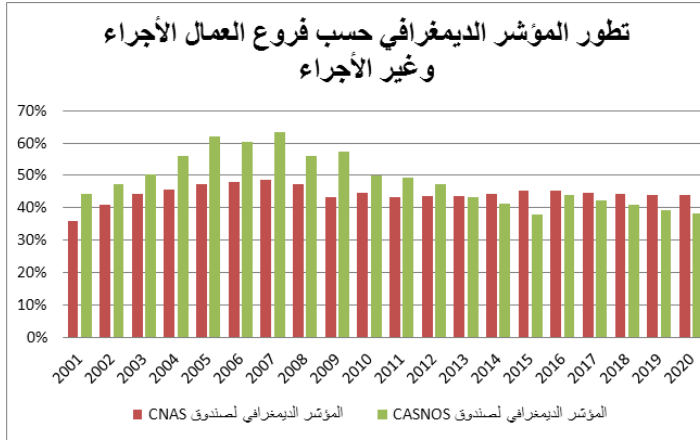
المصدر: من إعداد الباحث استنادا إلى إحصائيات وزارة العمل، التشغيل والضمان الاجتماعي

السنوات من 2016-2020 هي توقعات من إعداد شخصي بناء على معطيات السنوات 2003-2015

1.4 المؤشر الديمغرافي والتوازن المالي

يتمثل معامل الارتباط الديمغرافي في النسبة ما بين عدد المساهمين في نظام الضمان الاجتماعي وعدد المستفيدين من هذا النظام. المعدل المبين هنا عبارة عن مؤشر ديمغرافي معدل يتمثل في حاصل القسمة ما بين عدد النشيطين المساهمين في النظام وعدد المتقاعدين ذوي الحقوق المباشرة والحقوق المشتقة.⁷

الشكل 07: تطور المؤشر الديمغرافي حسب فروع العمال الأجراء وغير الأجراء



المصدر من إعداد الباحث استنادا إلى إحصائيات ONS

بلغ معامل الارتباط الديمغرافي في المتوسط نسبة 44 بالمائة بالنسبة لمتقاعدي صندوق CNAS، بينما بلغ نسبة 49 بالمائة بالنسبة لمتقاعدي صندوق CASNOS مما يفسر أن مقابل كل متقاعد يوجد مساهمين اثنين بالاشتراكات

2.4 العوامل التي تتحكم في النظام الوطني حماية المسنين:

توجد هناك عوامل متعددة تحكم نظام الحماية الاجتماعية الجزائري تتمثل في سوق العمل، النمو الديمغرافي، الديناميكية السكانية، النظام الاقتصادي السائد وكذلك عوامل مالية ذات صلة بالميزانية العامة للدولة. وحسب الدراسات السابقة الملمة بموضوع البحث فإن التغير الديمغرافي والديناميكية السكانية هما أهم عاملين تناولتهما مختلف البحوث بهدف دراسة نجاعة نظم الحماية الاجتماعية، حيث توجد حركيات جديدة للتضامن ما بين الأجيال في الجزائر حسب Hummel et Hugentobler (2007، ص 77) تشير إلى وجود أربع تصنيفات للتحويلات التي قد تطرأ على الأجيال: تحولات سكانية (شيخوخة المجتمع، امتداد أمل الحياة،)، تحولات اجتماعية (ضعف الروابط العائلية والشعبية، الأسرة، الحركة الجغرافية سواء كانت وطنية أو عالمية، ...)، تحولات نمط الحياة والتحويلات الاقتصادية والسياسية (النمو، دور الدولة، تمويل نظام التقاعد، صعوبة إدماج الشباب من تشغيل وسكن، ...).⁸

5. إصلاح نظام الضمان الاجتماعي الجزائري:

تعتبر الإصلاحات تغييرا تنظيميا قد يطرأ على هيكل نظام الضمان الاجتماعي أو على أسلوب التسيير والإدارة والخدمات المقدمة على مستواه. فالتغيير التنظيمي قد يلاقي المعارضة من قبل الأطراف الفاعلة في نظام الضمان الاجتماعي وأحسن طريقة لتقبل التغيير هي إشراكهم في عملية اتخاذ القرار ولكن شريطة أن يتم تدريجيا وليس دفعة واحدة، فالتغيير يحتاج إلى الوقت حتى يتم تقبله من طرف الجميع. عموما تعتمد السلطات العمومية إلى رفع سن التقاعد إذا ما أرادت مواجهة مشكل تمويل نظام التقاعد وذلك أملا في الحصول على أكبر عدد ممكن من الاشتراكات ودفع أقل عدد من المعاشات.⁹

1.5 قانون التقاعد الجديد (إصلاحات 2017)

1.1.5 دوافع الإصلاح

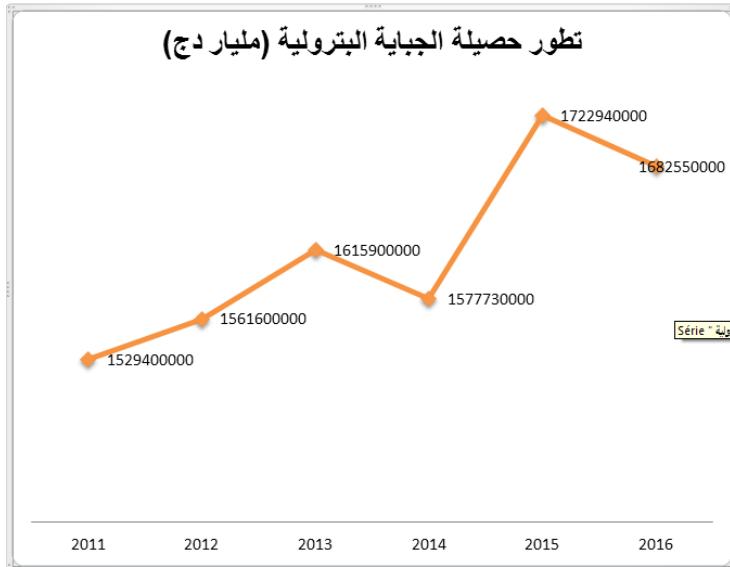
*عجز ميزانية صندوق التقاعد:

يجدر الإشارة إلى أنه من بين أهم الدوافع التي أدت بالسلطات العمومية إلى إحداث قانون تقاعد تعديلي جديد هي الصعوبات المالية التي تم التنبؤ منذ فترة ليست ببعيدة والتي سوف تعترض تمويل نظام الحماية الاجتماعية في الجزائر (بما فيها نظام الضمان الاجتماعي عامة والتقاعد خاصة)، حيث تقول التنبؤات أن الصندوق الوطني للتقاعد CNR سيعجز عجزا يقدر بـ 217 مليار دج، والناجم أساسا عن تزايد بطيء للإيرادات من 470 مليار دج في 2015 إلى 492 مليار دج في 2016، أي تطور ايجابي يقدر بـ 4.6% . بينما سيعجز الإنفاق على الخدمات ارتفاع سريع من 625 مليار دج سنة 2015 إلى 753.6 مليار دج في 2016، أي نمو بنسبة 20.58% . كذلك تتزايد النفقات بـ 4.5 مرات أكثر من الإيرادات. هذا العجز الملاحظ ناجم عن تطبيق العملية المرتبطة بإعادة تقييم معاشات التقاعد لسنة 2014 حيث حدد المعدل بـ 12%.¹⁰

*تراجع حصيللة العجاية البترولية:

من جهة أخرى، الاقتصاد الوطني ما يزال رهينة التبعية للبترول حيث أن 75% من إيرادات الدولة متأتية من قطاع المحروقات ما بين سنتي 2005 و 2008 أي ما يزيد عن 30% من PIB حسب تقرير FMI (حيث بلغت 37.2% في سنة 2008) وعدم وجود قطاع بديل محل محل هذا الأخير بعد الأزمة الراهنة الناجمة عن تراجع أسعار المحروقات. و فعلا في مطلع سنة 2016 شهدت أسعار النفط تراجعا كبيرا، حيث انخفض سعر برميل النفط إلى نصف سعره الحقيقي من 110 دولار للبرميل في جوان 2014 ليصل إلى حوالي 50 دولار فقط للبرميل سنة 2016.

الشكل 09: تطور حصيلة الجباية البترولية (مليار دج)



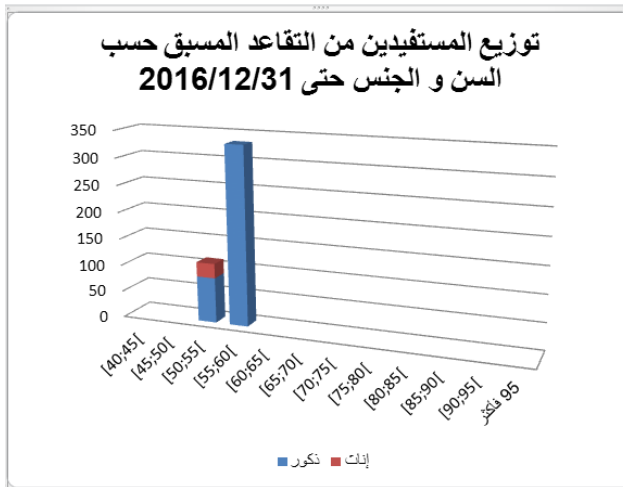
المصدر: من إعداد الباحث استنادا إلى قوانين المالية

حيث وحسب المنحنى البياني أعلاه تراجعت عائدات الجباية البترولية إلى 1.6 مليار دج في سنة 2016 بعدما كانت تقدر بـ 1.7 مليار دج في 2015 ، أي مانسبته 2,3% ، وهذه التذبذبات والتقلبات تدعو للقلق خاصة فيما يخص تمويل نظام التقاعد الذي يعتمد على 3% من الجباية البترولية في تمويل معاشات التقاعد.

*تزايد معاشات التقاعد المسبق:

حسب وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي فإنه خلال الفترة الممتدة من 1997 إلى 2016 ونتيجة لتطبيق أحكام الأمر 97-13 (المحدث للتقاعد المسبق والنسبي)، استفاد حوالي 890.000 متقاعد من تقاعد قبل بلوغ سن التقاعد العادي المحدد بـ 60 سنة أي بنسبة 52 % من العدد الكلي لمعاشات التقاعد المباشرة الممنوحة من قبل النظام الوطني للتقاعد بتكلفة مالية سنوية تفوق 405 مليار دج.¹¹

الشكل 10: توزيع المستفيدين من التقاعد المسبق حسب السن و الجنس حتى 31/12/2016



من إعداد الباحث استنادا إلى بيانات الموقع الرسمي للصندوق الوطني للتقاعد www.cnr.dz

وقد قدر عدد المستفيدين الذكور من التقاعد المسبق في سنة 2016 بـ 85 مستفيدا وذلك عند الفئة العمرية المحصورة ما بين 50 و 55 سنة ، أما بالنسبة للإناث فقدر عددها بـ 27 مستفيدة فقط ، بينما تميزت الفئة العمرية المحصورة بين 55 و 60 سنة بعدد معتبر من المستفيدين الذكور حيث قدر بـ 333 مستفيدا خلال نفس السنة، ونظرا للنزيف المالي الذي سببه التقاعد المسبق للصندوق الوطني للتقاعد والمقدر بـ 360 مليار دج حسب المدير العام للصندوق قررت الدولة إلغاء التقاعد المسبق نهائيا بغية حل مشكل العجز الذي يعرفه. يقدر عدد المتقاعدين الذين يشغلون مناصب في الوظيفة العمومي رغم بلوغهم سن الشيخوخة بـ 11141

عون وموظف، يبلغ 60 سنة فما فوق حسب إحصائيات رسمية أجرتها المديرية العامة للتوظيف العمومي حول توزيع الموظفين والأعوان العموميين في هرم السن، وهم يمثلون نسبة 0.7 بالمائة من التعداد العام للموظفين في القطاع العمومي المقدر بمليون و603 ألف و994 موظف وعون عمومي، كما أن معظم هؤلاء المتقاعدين الذين مازالوا يشغلون مناصب في الدولة والإدارات العمومية بصيغة التعاقد حصلوا على التقاعد المسبق، واحتفظوا بمناصبهم كموظفين بالتعاقد، بدلا من التخلي عن تلك المناصب لتوظيف موظفين شباب، خاصة وأن عددهم 11141، أي بالإمكان توظيف 11141 شاب مكانهم، وإحالة كل هؤلاء الذين حصلوا على التقاعد المسبق أو الذين بلغوا أو تجاوزوا 60 سنة على التقاعد، لكن ما حصل أن هؤلاء العمال الذين بلغوا سن الشيخوخة بقوا في مناصبهم، مستغلين علاقاتهم الشخصية في الإدارات العمومية بحجة الاستفادة من خبراتهم، رغم أنهم بلغوا السن القانوني للتقاعد وهو 60 سنة، بل ومعظمهم تجاوز الستين وحرم الكوادر الشابة والمتخرجين الجدد من تلك الوظائف. علما أن هؤلاء المتقاعدين المتعاقدين يتقاضون راتبا شهريا، ولا تدفع الإدارة أي اشتراكات عنهم للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لأنهم غير مصرحين، كونهم يتقاضون معاشات التقاعد في الوقت ذاته من الصندوق الوطني للتقاعد، علما أنه لو تم توظيف موظفين شباب مكانهم لكانت الإدارة تدفع اشتراكات عنهم للضمان الاجتماعي مما يوفر للصندوق الوطني للتقاعد مدخولا إضافيا يسمح للمتقاعدين بتقاضي معاشات تضمن لهم على الأقل نفقات العلاج.¹²

2.1.5. الإصلاحات التي جاء بها قانون التقاعد الجديد

وهي جميع الإصلاحات التي مست نظام التقاعد الوطني بموجب القانون رقم 15-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2016 والمتعلق بالتقاعد والذي يعدل ويتمم القانون رقم 83-12 الصادر في العدد الأخير من الجريدة الرسمية لسنة 2016.

يمكن تلخيص المحاور الرئيسية التي جاء بها القانون الجديد فيما يلي:

- ينص هذا القانون في مادته الثانية التي تعدل وتتم أحكام المادة 6 من القانون رقم 83-12 أنه "تتوقف وجوبا استفادة العامل (ة) من معاش التقاعد على استيفاء الشرطين التاليين، بلوغ سن ستين (60) سنة على الأقل غير أنه يمكن إحالة المرأة العاملة على التقاعد بطلب منها ابتداء

من سن الخامسة والخمسين (55) سنة كاملة، قضاء مدة خمس عشرة (15) سنة على الأقل في العمل"

- ونصت نفس المادة أنه "يتعين على العامل(ة) للاستفادة من معاش التقاعد أن يكون قد قام بعمل فعلي تساوي مدته على الأقل سبع سنوات ونصف سنة (7.5) مع دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي"، كما يمكن للعامل حسب نفس المصدر "أن يختار إراديا مواصلة نشاطه بعد السن المذكورة أعلاه في حدود خمس (5) سنوات لا يمكن للهيئة المستخدمة خلالها إحالته على التقاعد".

- وتنص المادة 3 من هذا القانون التي تعدل وتتم أحكام المادة 7 من القانون السابق أنه "يمكن أن يستفيد من معاش التقاعد قبل بلوغ السن المنصوص عليها في المادة 6 أعلاه، العامل(ة) الذي يشغل منصب عمل يتميز بظروف جد شاقة بعد قضاء فترة دنيا في هذا المنصب وتحدد قائمة مناصب العمل والأعمار المناسبة لها وكذا الفترة الدنيا الواجب قضاؤها في المناصب المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه عن طريق التنظيم".

- وتنص المادة 4 من نفس القانون التي تتم وتعديل أحكام المادة 7 مكرر في القانون السابق أنه "يمكن تمديد سن التقاعد المذكورة في المادة 6 أعلاه بطلب من العامل (ة) المعني (ة) بالنسبة للوظائف ذات التأهيل العالي والمهن ذات التأهيل النادر" و"تحدد قائمة الوظائف ذات التأهيل العالي والمهن ذات التأهيل النادر وكذا شروط وكيفيات تحويل الحق في تمديد سن التقاعد والقواعد الخاصة بتصنيفية المعاش المتعلقة بها عن طريق التنظيم".

- أما المادة 5 من نص القانون والتي تعدل وتتم أحكام المادة 10 من قانون 1983 تنص على أنه "للعامل (ة) الذي استوفى الشروط المنصوص عليها في المواد 6 و7 و7 مكرر و8 من هذا القانون الحق في الإحالة على التقاعد إلا أنه لا يمكن إقرار الإحالة على التقاعد قبل تبليغ قرار منح المعاش".

- وجاء في المادة 7 التي تتم أحكام المادة 61 مكرر في القانون رقم 83-12 أنه "دون المساس بأحكام هذا القانون وخلال فترة انتقالية مدتها سنتين (2) يمكن منح معاش التقاعد مع الانتفاع الفوري إذا كان العامل الأجير قد أتم مدة عمل فعلي نتج عنها دفع

اشتراكات تعادل اثنتين وثلاثين (32) سنة على الأقل وبلغ أو تجاوز السن الدنيا المذكورة أدناه ثمان وخمسون (58) سنة في سنة 2017 وتسع وخمسون (59) سنة في سنة 2018".

- وذكر القانون في نفس المادة أنه "تم الاستفادة من معاش التقاعد في الحالات المنصوص عليها في الفقرة أعلاه بطلب من العامل الأجير دون سواه" مضيفا أن "تطبيق السن المنصوص عليها في المادة 6 من القانون رقم 83 - 12 وعلى العمال المذكورين في هذه المادة ابتداء من أول جانفي سنة 2019".

- إلغاء التقاعد النسبي ودون شرط السن المؤسسين بموجب المادة 2 من الأمر رقم 97-13 المؤرخ في 31 مايو 1997.

- وأكد نص هذا القانون في مادته التاسعة 9 أن "مفعوله يسري ابتداء من أول جانفي 2017".

للإشارة فإن نواب المجلس الشعبي الوطني صادقوا على هذا القانون بتاريخ 30 نوفمبر الفارط ، فيما صادق عليه أعضاء مجلس الأمة بتاريخ 21 ديسمبر الماضي .

3.1.5. معايير مقترحة من المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لمواجهة الصعوبات المالية لـ CNR

هناك بعض المعايير التي اقترحها الـ CNES من أجل مواجهة الصعوبات المالية لـ CNR ، فقد مر الصندوق الوطني للتقاعد CNR مؤخرا بوضعية مالية جد صعبة، ومن اجل تبسيط هذا الخلل الوظيفي تم اقتراح معايير من اجل إيجاد حلول ملائمة قابلة للتطبيق على المدى القصير قبل تغلغل الخلل وهي كالآتي¹³:

- إلغاء كلي للقرار رقم 13-97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المتضمن التقاعد النسبي والتقاعد المسبق
- ضرورة تنصيب نظام اليقظة على الاعتمادات واستهلاكها
- ضرورة تجميد انجاز بعض المشاريع جديدة البنية
- مراجعة سن الإحالة على التقاعد برفعه إلى 62 سنة .

4.1.5. معايير تنظيم القطاع غير الرسمي فيما يخص الحماية الاجتماعية

إن قانون المالية التكميلي 2015 (LFC2015)، قد أسس عقوبات صارمة ضد أرباب العمل الذين لا يصرحون بعمالهم لدى مصالح CNAS. هذا المعيار يسمح بالدرجة الأولى بحماية العامل وجعله يصل إلى حقوقه الاجتماعية، من جهة ومن جهة أخرى من أجل حث أرباب العمل على تسوية وضعيتهم لدى مصالح الضمان الاجتماعي دون عقوبات أو ضرائب أو غرامات تأخير طيلة الأجل المحدد. أرباب العمل المدينون بالاشتراكات للضمان الاجتماعي قد تم منحهم أجل إلى غاية 31 مارس 2016 حتى يطالبوا بتسوية وضعيتهم عن طريق سجل الاستحقاق وإلغاء الضرائب وغرامات التأخير، شريطة أن يسددوا اشتراكاتهم وأن يطلبوا سجل استحقاق من أجل تسديد ديونهم السابقة.

فيما يخص CASNOS هناك قانون جديد ينظم التأمينات الاجتماعية لغير الأجراء سيدخل حيز التنفيذ وسيركز على التدابير الجديدة التي وضعتها السلطات العمومية والتي ستكون أكثر مرونة في تحصيل الاشتراكات الاجتماعية. من جهة أخرى، ستسمح بإعداد تقاعد تكميلي يسمح بادخار 20% المتبقية من معاش التقاعد على صناديق CASNOS.¹⁴

5.1.5. مقاومة التغيير

لقد أبدت معظم الأطراف الفاعلة في نظام الضمان الاجتماعي وعلى رأسها العمال المساهمون بالاشتراكات مقاومتها ورفضها القطعي للتغيير الناجم عن سن قانون جديد يقضي بضرورة إلغاء التقاعد المسبق وتمديد سن التقاعد، حيث تمسكت مختلف نقابات قطاع التربية ونقابات الصحة بحق العامل والموظف بالتقاعد النسبي والذي يمنح للموظف حق التقاعد عن

العمل دون السن القانوني أين تكون نسبة التقاعد وفق سنوات الخدمة المقدمة ورفضت النقابات المذكورة التعديلات الجديدة على التقاعد جملة وتفصيلا مهددة بشن حركات احتجاجية في حال تطبيقها على ارض الواقع وأكدت انه لا يمكن بأي حال من الأحوال التراجع عن حق الموظف والعامل في التقاعد النسبي والذي هو بمثابة مكسب لكل الموظفين، خاصة لدى موظفي قطاع التربية الوطنية الذين يتعرضون للأمراض المهنية الموجودة في القطاع، وقد تمحورت مقترحات النقابة في هذه النقطة حول أحقية موظف قطاع التربية في حق التقاعد على أساس 30 سنة من العمل بغض النظر عن السن القانوني المحدد بـ 60 سنة بالنسبة للرجل على أن تنال المرأة في قطاع التربية الوطنية حقها في التقاعد بعد 25 سنة من العمل . وقد استندت نقابات التربية في مطالبتها على الأرقام المقدمة من طرف مديرية الوظيف العمومي التي تكشف أن عدد موظفي قطاع التربية الوطنية يقدر بـ 31.2 بالمائة من مجموع الموظفين البالغ عددهم 1603994 وهو ما يعني أن عدد موظفي قطاع التربية الوطنية يقدر بأكثر من 600 ألف موظف، هذا القطاع الذي تتراوح نسبة أعمارهم ما بين 30 و 40 سنة بـ 41.6 بالمائة وتشتغل بقطاع التربية ما نسبته 45.5 بالمائة أي أكثر من 280 ألف امرأة تشتغل بالقطاع ، وهو ما يعني أحقية المطالب المرفوعة. كما تمسكت أيضا نقابات الصحة بمكسب التقاعد النسبي ، حيث أن التعديلات الجديدة التي ينوي تمريرها لا تخدم شريحة واسعة من الموظفين قضت عمرها في الخدمة العمومية بالنظر إلى الأجر الزهيد. وجدير بالذكر أن عدد موظفي قطاع الصحة يقدر بـ 12.3 بالمائة من مجموع عمال الوظيف العمومي وتقدر نسبة النساء بـ 18 بالمائة يعملن في قطاع الصحة العمومية ويعتبر ثالث قطاع من حيث عدد المتقاعدين بعد التربية والداخلية والجماعات المحلية¹⁵.

6. تحليل النتائج:

- نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر محدد المنافع وليس محدد الاشتراكات، إذ أنه لا يتم ربط المنافع بالاشتراكات في الضمان الاجتماعي: ليس جميع المتسبين مساهمين، هذا يعني انه ليس جميع المستفيدين من منافع (خدمات الضمان الاجتماعي) هم يساهمون بالاشتراكات، كالطلبة مثلا فهم يحصلون على منح دراسية خاضعة لاقتطاعات الضمان الاجتماعي ضئيلة جدا، كذلك الأطفال المكفولين والأزواج وأحيانا المنافع التي يستفيدون منها تفوق الاشتراكات.

- القطاع الموازي يقف عائقا في وجه التخصيص الأمثل لمساعدات ومنح الحماية الاجتماعية المخصصة للشيخوخة، لأن هناك من لديهم دخل غير مصرح به ويستفيدون من التحويلات الاجتماعية، وهذا ما قد يزيد في اتساع فجوة الفقر والاعدالة في توزيع المداحيل.
- يعد اختيار أسعار البترول عائقا في وجه تغطية نفقات التقاعد خاصة وأن الاقتصاد الجزائري هو اقتصاد ريعي وغير منتج ولا يتوفر على بديل تنموي لخلق الثروة والدخل القومي.
- سوق العمل الجزائري لا يتمتع بالمرونة مما يؤدي إلى تراجع اشتراكات المؤمنين اجتماعيا ووقوفه عائقا في وجه تمويل صندوق التقاعد.
- تعد شيخوخة المجتمع الجزائري نفقة اجتماعية إضافية تقع على كاهل الدولة، في حين أن الآليات الموجودة حاليا لا تسمح بمواجهة هذا العجز مستقبلا.
- جهاز الحماية الاجتماعية الجزائري لا يتمتع بالنجاعة والفعالية اللازمة لخلق الرفاهية والعدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع.
- الأجور في ارتفاع مستمر مما يعني أن معاشات التقاعد ستكون مرتفعة هي الأخرى وبالتالي سيتفاقم العجز على مستوى صندوق التقاعد الوطني.

7. خاتمة:

إن قانون التقاعد الجديد عبارة عن سلاح ذو حدين، فمن جهة سيمكننا من تحقيق النجاعة المرجوة للتحكم في العجز المالي للصندوق، ولكن من جهة أخرى سيمس بالعدالة الاجتماعية ورفاهية الأفراد نظر للصراع القائم بين العدالة والنجاعة في نظريات الإصلاح. فمن البديهي أن تقوم هذه الإصلاحات بسد العجز الحالي على مستوى صناديق التقاعد إذ أنها تهدف إلى تحسين المركز المالي للصندوق عن طريق جعل الرصيد يحقق فائضا بزيادة الإيرادات عن النفقات.

بالطبع مثل هذه الإصلاحات تتطلب الإرادة السياسية، حيث أن أي تغيير يحدث على قوانين الضمان الاجتماعي سيلقى مقاومة شعبية لأنه يتعارض ومصلحة المواطن، وعليه يجب أن يتم التغيير بالتدريج وليس دفعة واحدة حتى يتم قبوله من طرف جميع الأطراف الفاعلة.

إن إلغاء التقاعد المسبق ليس حلا لمشكل العجز لأن أغلبية من أحيلوا على التقاعد المسبق عادوا ليشغلوا في مناصب مؤقتة مما سيؤدي إلى بطالة الشباب.

تدديد سن الإحالة على التقاعد قد يؤدي إلى تفاقم ظاهرة البطالة لدى حاملي الشهادات ويؤخر من فرصة حصولهم على منصب عمل دائم.

الرفع من معدلات الاشتراك وسن الإحالة على التقاعد بنسب كبيرة قد يؤدي إلى تسرب العمال وأرباب العمل الممولين للنظام إلى القطاع غير الرسمي بعد إثقال كاهلهم بتكاليف معيشية لا يمكنهم تحملها فتتسع فجوة العجز عوض أن تنقلص، كما انه قد يؤدي إلى ضياع حقوق بعض الفئات مما يتطلب تبني سياسة تصحيحية من طرف الدولة للخلل الذي قد يمس برفاهية الفئة التي لا يخدمها الإصلاح، وذلك يبقى دائما في إطار الحماية الاجتماعية والأجهزة التابعة لها، فعملية الادخار في الضمان الاجتماعي تؤثر في معظم الأحيان على رفاهية العامل فهو لا يحصل

دائما على مبالغ مساوية لتلك التي ادخرها، حيث قد يحصل على اقل أو أكثر مما دفعه، وبالتالي هنا لا تتحقق قاعدة العدالة الاجتماعية.

8. التوصيات:

تمثل وسائل حماية المسنين التقليدية إضافة إلى نظامي الزكاة والوقف أداة لدعم نظام التقاعد الوطني كما تطرقنا إليه سابقا، لذلك يجب تشجيع الهيئات غير الرسمية على العمل جنبا إلى جنب مع نظام التقاعد.

قانون التقاعد الجديد يتسم بالفعالية على المدى القصير في باب تحسين المركز المالي لصندوق التقاعد، فهو يساهم في التخلص من مشكل العجز وربما تحقيق فائض في الرصيد، أما على المدى المتوسط والبعيد فستؤدي تدابير رفع سن التقاعد إلى الدخول في حلقة العجز مجددا بسبب ضعف الفئة النشيطة التي تمول النظام بالاشتراكات الاجتماعية التي سيقابلها تزايد كبير في عدد المتقاعدين، لذلك رفع سن التقاعد ليس الحل الامثل ، وإنما نقترح هنا حلا آخر يتمثل في توسيع التغطية الاجتماعية لتشمل أكبر عدد ممكن من افراد المجتمع ، وبالتالي تزايد حصيلة موارد الصندوق ومن ثم الخروج من مشكل العجز.

الشكل (01) : البنوك و المؤسسات المالية في القطاع المصرفي الجزائري 2015

مكاتب التمثيل	المؤسسات المالية	البنوك
• البنك العربي البريطاني للتجارة • اتحاد البنوك العربي الفرنسي • القرض الصناعي والتجاري • القرض الفلاحي السويسري • بنك تونس الدولي • بنك فورتيس FORTIS • بنك سباديل الاسباني SABADEL	• مؤسسة إعادة التمويل للرهن العقاري SRH • مؤسسة الاستثمار المالي SOFINANCE • مؤسسة التأجير العربي ALS • المؤسسة الوطنية للتأجير SPA- SNL • المغرب للتأجير - الجزائر MLA • CETELEM - الجزائر • LEASING IJAR - الجزائر • IJAR ELDJAZAIR - SPA • الصندوق الوطني للتبادل الزراعي CNMA	• البنك الخارجي الجزائري BEA • البنك الوطني الجزائري BNA • القرض الشعبي الجزائري CPA • بنك التنمية المحلية BDL • بنك الفلاحة و التنمية الريفية BADR • الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط CNEP • بنك البركة الجزائري • بنك العرب للتعاون - الجزائر • سيتي بنك CITIBANK • ناتكسيس بنك NATIXIS • سوسيتي جنرال - الجزائر • بنك العرب PLC - الجزائر • ترست بنك TRUST • paribas BNP - الجزائر • بنك الإسكان للتجارة و المالية • بنك فرنسا - الجزائر • بنك الخليج - الجزائر • بنك السلام - الجزائر • صندوق التعاون الفلاحي و الاستثمار بنك - الجزائر • HSBC - الجزائر

المصدر : من إعداد الباحثين بالاعتماد على تقارير بنك الجزائر 2009- 2015

قائمة المراجع:

المقالات:

1. زيرمي نعيمة، (2012)، الحماية الاجتماعية بين المفهوم والمحاطر والتطور في الجزائر، (الملتقى الدولي السابع حول الصناعة التأمينية، 03 و04 ديسمبر).
2. La retraite en France Statistiques Définitions Tendances Projections, (Dossier Spécial de l'Observatoire des Retraites n°05, juin 2009).
3. La retraite en France Statistiques Définitions Tendances Projections, (Dossier Spécial de l'Observatoire des Retraites n°05, juin 2009).
4. Farid Flici , (2016), Evaluation of the Financial Sustainability of the Algerian pension system : a Perspective analysis of the 50 coming years,(23 December),
<https://www.researchgate.net/publication/311858308> .
5. أ.د محمد زيدان و أ. محمد يعقوبي :فعالية الموارد التمويلية المتاحة لمؤسسات التأمين الاجتماعي الجزائري في تحقيق السلامة المالية لنظام الضمان الاجتماعي، (الملتقى الدولي السابع حول الصناعة التأمينية الواقع العملي و آفاق التطوير -تجارب دول).
6. La retraite en France Statistiques Définitions Tendances Projections, (Dossier Spécial de l'Observatoire des Retraites n°05, juin 2009),
7. Cécile Perret, (2014), Le système de protection sociale en Algérie, (HAL Id :halshs-00995378, 23 may).

8. Patrice Pourcel, (2006), La Protection Sociale, (BREAL Edition, France).
9. Rapport de Conjoncture Économique & Sociale, (CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1er Semestre 2015), www.cnes.gov.dz, Novembre 2015.
10. تصريح السيد وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، (2016)، إلغاء التقاعد النسبي من شأنه إعادة التوازن لصناديق التقاعد، (الإذاعة الجزائرية 07 أكتوبر) www.radioalgerie.dz
11. جميلة بلقاسم ، بلقاسم عجاج ، فضيلة مختاري ، (2017) ، التقاعد المسبق استنزف 36 ألف مليار من خزانة الدولة" ، (جريدة الشروق، الخميس 12 أكتوبر).
12. Rapport de Conjoncture Économique & Sociale , (CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1er Semestre 2015), www.cnes.gov.dz, Novembre 2015.
13. Rapport de Conjoncture Économique & Sociale , (CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE ET SOCIAL, 1er Semestre 2015), www.cnes.gov.dz, Novembre 2015.
14. جميلة بلقاسم ، بلقاسم عجاج ، فضيلة مختاري ، (2017) ، التقاعد المسبق استنزف 36 ألف مليار من خزانة الدولة" ، (جريدة الشروق، الخميس 12 أكتوبر).