



جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



سياسات الحماية الاجتماعية دراسة حالة سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة ماستر في شعبة العلوم السياسية تخصص: سياسات عامة وتنمية

إشراف الأستاذ:

رضوان بروسي

الطالب:

عبد الهادي بوري

أعضاء لجنة المناقشة

رئيساً	أستاذ مساعد قسم -أ-	الأستاذ طارق عشور
مشرفاً ومقرراً	أستاذ مساعد قسم -أ-	الأستاذ رضوان بروسي
عضواً مناقشاً	أستاذ مساعد قسم -أ-	الأستاذ عبد السلام موكيل
عضواً مناقشاً	أستاذ مساعد قسم -أ-	الأستاذ محمد فوزي قميدي

السنة الجامعية 2015-2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ
نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وَأَحْسِنَ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ
وَلَا تَبْغِ الْفُسَادَ فِي الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ ﴿٧٧﴾

{سورة القصص}

إهداء

أقدم هذا الجهد المتواضع

عربوناً إلى ذكرى لوالدي -رحمه الله- الذي كانت لتقر عيني وعينه بهذا العمل، ولكن
الله سبحانه أعلم وأحكم وأرحم،،

إلى أُمي العزيزة العينِ الساهرة والقلبِ الحنون، حفظك الله لنا،،

إلى زوجتي (الواعدة الصابرة) مع شكري، دعائي، وحبّي،،

إلى أبنائي،، وإلى أخي وصديقي عبد البصير، وإلى أختي -حفظهم الله جميعاً-،،

إلى كل عائلتي وعائلة زوجتي والداها خصوصاً،،

إلى كل الأصدقاء والزملاء،،

وإلى كل من كان عقبة في طريقي استطعت -بعد تخطيها- رؤية الأفق من زاوية

أفضل ثم تابعت مسيري..

تشكرات

بتوفيق من الله - عز وجل - أقطف اليوم ثمرة هذا العمل المتواضع، الذي له شركاء طبعاً، أجد هذه الأسطر فرصة لبث رسائل شكر وتقدير وعرفان بحسن جميلهم . .

أخص بجزيل الشكر الرجل الفاضل الأستاذ رضوان بروسي، الذي لم يأل جهداً ولم يدخر نصحاً في تأطير هذا العمل وتكوين صاحبه. وأتقدم بالشكر أيضاً إلى كافة أساتذة العلوم السياسية بجامعة سعيدة، وبالخصوص أعضاء لجنة المناقشة.

كما أشكر الأستاذ محمد فوزي قميدي الذي رفع اللبس عن كثير من ثنايا الموضوع من خلال مناقشاته، وأشكر أيضاً البروفيسور حفيظ نقادي الذي دعمني بالمراجع والكلمة الطيبة.

وإنني أعتقد أن عملي يكون ناقصاً دون الشكر والاعتراف بالجميل للزميل والصديق والأستاذ مخلوف رملي، الذي وقف معي في كل الظروف وأعانني بكل ما استطاع، وأشكر أيضاً رفيق الدراسة والصديق نصر الدين قويدري الذي كان حريصاً على تشجيعي وتحفيزي.

وأقدم شكري إلى كل من سقط من قلمي سهواً.

مقدمة

شكلت مسألة الحماية الاجتماعية اهتمام كل المجتمعات البشرية عبر التاريخ، حيث استمرت وتجددت بتنوع الحاجات، وقد اتبع كل مجتمع نظاماً خاصاً به يسير وفق فلسفته وقيمه ويتأثر تبعاً لمقدراته، فكانت حماية المجتمع لأفراده تتم بدوافع اجتماعية (قيمية ودينية) وبدافع غريزة الحفاظ على النوع، إذ لم تكن في كثير من المجتمعات نظم رسمية تجبر على مساعدة الضعيف والفقير وذوي الحاجة.

في هذا الإطار حثت الشرائع السماوية على التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع (كالأمر بالإحسان والزكاة) كما رتبت لسياسات اجتماعية متكاملة (الإسلام). وقد تحملت بعض الحضارات والدول مسؤولية جزئية أو كلية لحماية أفرادها اجتماعياً، غير أن التكافل الاجتماعي الأفقي بين أفراد المجتمع وفق خصائصه ظل محافظاً على حد أدنى من ملامحه، قبل التحولات العميقة التي حصلت على المستويات الاجتماعية والقيمية والاقتصادية خصوصاً أواخر القرن السابع عشر في الغرب والتي امتدت لغيرها من الدول.

من هذا المنطلق أسفرت الثورة الصناعية عن ظروف اجتماعية جديدة، تمثلت أساساً في تغير بنية الأسرة والقبيلة ووظيفتهما، فلم تعد أي منهما تعرف ذلك النظام المحكم الذي تضمن فيه كفالة الفرد عند حاجته وعجزه، كما عزز تعامل الإنسان مع مواد وآلات جديدة فرص الحوادث والمرض. هذه الظروف لم تلبث أن أصبحت عوامل ضغط على أرباب العمل لتحمل جزء من المسؤولية الاجتماعية "التقليدية" التي اعتبروا مساهمين في تفكيكها. على هذا الأساس قامت بعض جماهير العمال (مهيكلة في ظل جمعيات مهنية وغير مهيكلة) بحمل أرباب العمل على تغطية بعض المخاطر المهنية، وقد كان للبيئة السياسية دور كبير في الدفع لهذا الاتجاه -على الرغم من السلطة التي كانت في أيدي أصحاب رؤوس الأموال- إذ ساهمت الثورتان الفرنسية والأمريكية من جهة والأفكار الماركسية من جهة أخرى في طرح مفاهيم مثل الحرية والحق، ما بعث على تكوين النقابات التي كان من أهم مطالبها تأسيس نظام ضمان اجتماعي يحمي مصالح العمال. الذي يعتبر جزءاً أساسياً من سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية، حيث يستهدف الضمان الاجتماعي حماية عدة فئات وشرائح مجتمعية، خصوصاً العمال، بتغطيته لأبرز المخاطر الاجتماعية التي تعترضهم، مثل المرض والعجز والبطالة والتقاعد.

في هذا الإطار، عملت الجزائر على تأسيس نظام حماية اجتماعية منذ الاستقلال يركز أساساً على الدور الاجتماعي للدولة بشكل عام، وعلى إنشاء نظام للضمان الاجتماعي الذي عرف العديد من التطورات منذ

الاستقلال كان أهمها إصلاحات سنوات الثمانيات والتي تراكمت مع الارتفاع الكبير الذي شهدته أسعار المحروقات.

على الأساس تهتم هذه الدراسة ببحث مسألة سياسات الحماية الاجتماعية من منظور الضمان الاجتماعي من خلال التركيز على حالة الجزائر.

إشكالية الدراسة

لقد عرفت سياسات الحماية الاجتماعية العديد من الأنماط والنماذج في التجارب الدولية، التي شكل حدثان هامان نقطتي تحول كبير عليها، هما أزمة الكساد الكبير سنة 1929 وأزمة دولة الرفاهية أواخر السبعينات وما تبعها من سياسات نيوليبرالية انتهجتها مؤسسات الإنماء الدولية. وقد اهتمت العديد من الدراسات بنمذجة نظم الرفاه الاجتماعي، أخذ بعضها إطاراً تنموياً يقارن مُستويي الإنفاق الاقتصادي والاجتماعي، بينما صنف باحثون آخرون أنظمة الحماية الاجتماعية وفق فئات مثالية نموذجية *Idéales-Typiques* مثل تصنيف الباحث جوستا إيسبينج أندرسون *Gosta Esping-Andersen*. على هذا الأساس تُطرح مسألة موقع النموذج الجزائري للحماية الاجتماعية من مختلف الأنماط في التجارب الدولية، لاسيما ما يرتبط بنظام الضمان الاجتماعي الذي يعتبر أحد أهم مكونات سياسات الحماية الاجتماعية، خصوصاً مع تنوع المحددات التي قد تساهم في التأثير على طبيعة هذا النموذج.

ومن ثم فإن الإشكالية التي تطرح نفسها في هذا الإطار هي كالتالي: "ما هي طبيعة سياسات ونظام الضمان الاجتماعي في الجزائر على ضوء نماذج وتصنيفات نظم الحماية الاجتماعية في التجارب الدولية؟" هذه الإشكالية بدورها تثير العديد من التساؤلات الفرعية، أهمها:

- ما هو مفهوم سياسات الحماية الاجتماعية وسياسات الضمان الاجتماعي؟
- على أي أساس تم تصنيف نظم الحماية الاجتماعية؟ وما هي أهم التصنيفات؟
- ما مدى إسهام العوامل التاريخية والاجتماعية-القيمية في تحديد طبيعة نظام الحماية الاجتماعية في أي دولة؟
- ما هي أهم خصائص سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر؟ وما هي المقاربة المعتمدة في الجزائر من أجل صياغة سياسات للحماية الاجتماعية لاسيما نظام الضمان الاجتماعي؟
- ما مدى تأثير نمط الحماية الاجتماعية وخصوصاً نظام الضمان الاجتماعي في التحولات التي عرفتها المقاربات الدولية على المستوى العالمي في سياق تأثير مؤسسات بريتن وودز (*Bretton Woods*)؟

فرضيات الدراسة

للإجابة على الإشكالية السابقة تم اعتماد الفرضيات التالية:

- تتحكم الخصوصية التاريخية والاجتماعية-القيمية لأي مجتمع في تحديد نمط الحماية الاجتماعية المتبع.
- رغم عولمة السياسات النيوليبرالية ونفوذ مؤسسات بريتن وودز في توجيه السياسات في "الدول النامية" إلا أن الجزائر حافظت على الطبيعة الاجتماعية لنظام الحماية الاجتماعية.

مناهج واقتربات الدراسة

تتحكم طبيعة الموضوع في تحديد المنهج المعتمد في الدراسة، لذلك استخدمنا المناهج والاقتربات التالية:

- **المنهج الوصفي:** الذي يهتم بدراسة ووصف الظاهرة أو الواقع كما هي/هو عليه في الواقع باستقراء المواد العلمية المتصلة بالموضوع، وقد تم استخدام هذا المنهج في البحث عموماً، وفي وصف سياسات الحماية الاجتماعية وأبرز منظوراتها ومختلف محدداتها خصوصاً، وفي كشف العلاقة بين متغيراتها، حسبما تقتضيه أهداف الدراسة.
- **منهج دراسة الحالة:** فقد تطرقت دراستنا في فصلها الثاني إلى حالة سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر، حيث عمدنا إلى قصر الجهد على هذه السياسات، فجمعنا البيانات العلمية الخاصة بهذه الحالة، ورسمنا صورة خاصة بها بتحديد خصائصها من خلال دراسة موقعها من مختلف نماذج سياسات الحماية الاجتماعية.
- **الاقترب القانوني المؤسسي:** وقد كان هذا الاقترب أكثر تحديداً لاستخدامه في الفصل الثاني أساساً من أجل استجلاء البناء القانوني والمؤسسي لنظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، فدرسنا من خلاله التنظيم الهيكلي لهذا النظام وأدائه وتمويله.
- **اقترب تقييم السياسات:** الذي يستهدف الحكم على مدى فعالية سياسات الضمان الاجتماعي، من خلال المقارنة بين نتائج هذه السياسات وما كان متوقعاً من جهة، ومعرفة موقع نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر من التصنيفات أنظمة الحماية الاجتماعي في التجارب الدولية من جهة أخرى.

أهمية وأهداف الدراسة

تكمُن أهمية هذه الدراسة في الإشكالية التي تطرحها، وفي الموضوع الذي تعالجه، وفيما توصلت إليه من نتائج. فسياسات الحماية الاجتماعية تطرح العديد من الإشكاليات على عدة المستويات، خصوصاً في ظل الأزمات الاقتصادية التي تعرفها الدول وعدم قدرتها على تمويل نظم رفاها الاجتماعي، لهذا اعتمدت الأبحاث مقاربات تحسين نظم الحماية الاجتماعية وكيفية تحقيق العدالة الاجتماعية كمطلب اجتماعي وسياسي يؤدي إلى تحقيق السلم الاجتماعي في "الدول النامية" خصوصاً.

على هذا الأساس يمكننا تناول أهداف هذه الدراسة في قسمين رئيسيين:

- يتعلق القسم الأول بالأهداف المرتبطة بالنتائج البحثية، حيث تهدف الدراسة إلى كشف الإطار العام لسياسات الحماية الاجتماعية ومنظوراتها ومحدداتها، ثم تناولها قانونياً-مؤسسياً من منظور الضمان الاجتماعي، من أجل تقييمها في إطار مختلف نماذج هذه السياسات.
- بينما يرتبط القسم الثاني بإثراء مكتبة الكلية بهذه المذكرة الأولى في بابها، حيث لا تتوفر مكتبة الكلية على دراسة للضمان الاجتماعي من مدخل تقييم السياسات، وكذلك خدمة لتخصصنا في الماستر "سياسات عامة وتنمية".

أسباب اختيار الموضوع

لقد دفعتني عدة أسباب لبحث هذا الموضوع، تنقسم إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

تمثلت الأسباب الموضوعية في:

- حداثة سياسات الضمان الاجتماعي مقارنة بغيرها من السياسات العامة.
- عمومية سياسات الضمان الاجتماعي، حيث تغطي فئات وشرائح واسعة من المجتمع.
- التحولات الكبيرة على المشهدين الاقتصادي والسياسي التي من شأنها التضيق على مثل هذه السياسات.
- ربط التحصيل النظري في الماستر "تقييم السياسات العامة" بالواقع.

أما الأسباب الذاتية فتمثلت أساساً في طلبي الاستفادة من الأستاذ المشرف "رضوان بروسى"، الذي وجهني للبحث في هذا الموضوع، وقد توافقت في هذا الموضوع مع مؤهلاتي المهنية المتمثلة في عضويتي لعدة لجان

ومجالس مهنية (مجلس إدارة الجامعة، النقابة...) تطرح هذه المسائل وتهتم لها، لذلك حرصت على تكوين رصيد معرفي ومعلوماتي عن نظام الضمان الاجتماعي.

الدراسات السابقة

لقد حظي موضوع سياسات الحماية الاجتماعية -من حيث دراسته في مجمله- باهتمام العديد من الباحثين، كما شكل اهتمام المنظمات الدولية به من خلال الاتفاقيات والقمم والتقارير والتوصيات مادة علمية وفيرة، نورد من ذلك أهم ثلاثة دراسات:

- كتاب دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة

العربية بالتعاون مع المعهد السعودي بالإسكندرية: والتي عقدت في الإسكندرية/مصر بين 28 و30 نوفمبر 2005، وبمشاركة ثلاثين باحثاً من اتجاهات متنوعة، وقد تناولت أعمال الندوة مسائل تخدم الدراسة من عدة أوجه، إذ تطرقت لمختلف أطر سياسات الحماية الاجتماعية السياسية والاجتماعية والتاريخية، كما ناقشت التجارب الدولية بإسقاط على الدول العربية، مستعينة ببعض تصنيفات نظم الرفاه الاجتماعي.

- الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة: وهو تقرير صادر سنة 2014 عن شبكة المنظمات

العربية غير الحكومية للتنمية، في إطار راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، يتشكل هذا التقرير من أوراق موضوعية وتقارير وطنية لمعظم الدول العربية قدمها باحثون، كما شاركت منظمة العمل الدولية بورقة مرجعية، وقد استندت من هذا التقرير في عرضه الشامل لمختلف المسائل النظرية وتطبيقاتها.

- **Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective** : وقد

قدمت ورقة العمل هذه من قبل لوسي باكي Lucie PAQUY سنة 2004 في إطار الشبكة المواضيعية الأوروبية PHOENIX TN للصحة وسياسات الرعاية الاجتماعية، تقع في 110 صفحات، تطرقت لمختلف سياسات الضمان الاجتماعي في أوروبا ومقارنتها مع السياسات الفرنسية في هذا المجال، وقد اهتمت الدراسة بعدة متغيرات اجتماعية وسياسية واقتصادية في تحليلها.

أما من ناحية طرح عناصر سياسات الحماية الاجتماعية طرحاً سياسياً في الجزائر فهو ما صنع الفارق،

إذ تكاد الدراسات وفق هذا الطرح تتمحور حول ثلاث دراسات:

- Le système de sécurité sociale en Algérie : Un approche économique

وهو كتاب لعربي العامري، يقع في 182 صفحة، تناول نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر وصفاً وتحليلاً بعد حديثه عن تطور هذه السياسات، وكان الكتاب شاملاً لأوجه التحليل إذ كان يربط كافة التغيرات الحاصلة على هذا النظام بالواقع الداخلي والخارجي للبلاد، وقد ركز في دراسته على مقارنة اقتصادية تقارن موارد هذا النظام بنفقاته خلال الفترة ما بين 1990 و 1999.

- التسيير الذاتي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: الإطار التنظيمي ومعيقاته": مقال في جريدة

دفا تر السياسة والقانون في جوان 2012، للباحثين بوحنية قوي وعزيز محمد الطاهر، والذي طرح مسألة إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي من خلال مقارنة إدارية-تسييرية تسترعي المشاكل التنظيمية والمؤسسية. إن بحثنا وإن كان لم يصل لنفس النتائج التي توصل إليها الباحثان إلا أن بحثهما قد لفت الانتباه لمسألة التسيير الذاتي لهيئات الضمان الاجتماعي وأثار بذلك بعض المتغيرات الهامة.

- تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، وهي مذكرة ماجستير لفضيلة عكاش، والتي تعتبر من

أحسن الدراسات في الموضوع، من حيث الطرح الذي وظفت فيه -المحررة- مقاربات التحليل السياسي، وكذا من حيث المدخل التاريخي "المقارن". غير أنني -للأسف- حصلت على هذه الدراسة في وقت متأخر ما منعني الاستفادة الممكنة منها.

كما أننا قد استعنا في مجمل البحث بدراسات الأستاذ رضوان بروسى التي تدور حول تضمين المقاربة

الأخلاقية في التحليل، وتفكيك الظواهر الدولية وفق طرح يتجاوز التحيزات المعيارية.

صعوبات الدراسة

لقد اعترضت عملية البحث جملة من الصعوبات، تمثلت في:

- أن هذه المذكرة هي أول مذكرة أعدها، إذ لم يكن إعداد مذكرة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الليسانس سنة تخرجي.

- ندرة المراجع التي تناولت الموضوع في الأدبيات العربية عموماً وفي الجزائرية بشكل خاص، وهذا ما جعلنا نعتمد على مراجع أجنبية واجهت صعوبة في التعامل معها نظراً لعدم التحكم في اللغات الأجنبية، ما اضطرني إلى المرافقة اللصيقة للقواميس والاستعانة بشبكة الإنترنت.

- ضيق الوقت المتاح لإعداد المذكرة.

- الارتباطات المهنية المتمثلة في عضوية عدة لجان ومجالس في آن واحد، إضافة إلى المهام الإدارية اليومية.

خطة الدراسة

لقد تم تقسيم الدراسة إلى فصلين، يتناول الفصل الأول سياسات الحماية الاجتماعية في إطارها النظري عموماً، إذ تضمن أربعة مباحث، خصص المبحث الأول لتعريف سياسات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي بالتعريف، وتحديد أهم الركائز، المحددات، والمنظورات، أما المبحث الثاني فتناول تطور سياسات الحماية الاجتماعية عبر التاريخ، ثم الإشارة إلى ارتباط السياسات الحالية بدولة الرفاهية في الغرب، ومن خلال هذه التجارب الغربية خصص المبحث الثالث لمختلف نماذج سياسات الحماية الاجتماعية وفق تصنيف الباحث السويدي جوستا إيسبينج أندرسون *Gosta Esping-Andersen* الذي صنفها إلى ثلاثة نماذج. كما تناول المبحث الرابع تصورات وكالات التنمية الدولية لسياسات الحماية الاجتماعية، نظراً لما تتمتع به هذه المؤسسات من سلطة على مختلف الدول في هذه السياسات خصوصاً.

أما الفصل الثاني فبحث موضوع الضمان الاجتماعي في الجزائر باعتباره أحد أهم عناصر سياسات الحماية الاجتماعية بشكل عام، إذ صُدّر البحث بالتطور التاريخي لهذا النظام في الجزائر في المبحث الأول، ثم تقيمه -بعد وصفه العلمي والقانوني في المبحث الثاني- تقييماً سياسياً يأخذ بمختلف أبعاده الاجتماعية والقيمية والاقتصادية-المالية والإدارية، وهذا من خلال دراسة أهم خصائص نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر وفي التجارب الدولية عبر التصنيف المتناول في الفصل الأول، كل هذا في ظل ندرة البحوث التي تطرقت للموضوع من هذه الزاوية.

الفصل الأول: سياسات الحماية الاجتماعية

ينصرف البحث في هذا الفصل إلى التأصيل النظري لسياسات الحماية الاجتماعية، للمرور من خلاله إلى الجانب التطبيقي: سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر، والتي تعتبر جزءاً من نظام الحماية الاجتماعية العام للدولة.

لقد لازمت الحماية الاجتماعية مختلف الشعوب والثقافات، كما وقد عرفت مع أول تجمع بشري، ولم تكن أبداً مقصورة على حضارة أو أمة، كما لم تكن بالضرورة أشكال الحماية الاجتماعية اللاحقة أفضل من السابقة، ينسحب هذا على النموذج الحضاري الغربي، فهو وإن كان يستخدم أساليب متجددة واكتبت التكنولوجيا، إلا أنها اتسمت بتغليب الطابع الاقتصادي، فكانت تستهدف النتائج المادية في أولوياتها، مع أن الحماية الاجتماعية -كما يظهر من عنوانها وفحواها- مسألة اجتماعية قبل أن تكون اقتصادية، وإنسانية أخلاقية قبل أن تكون مادية.

في هذا الإطار ضمنا هذا الفصل -بعد قراءة في تعريفات الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي- بحث مختلف منظورات الحماية الاجتماعية قصد أخذ صورة أوضح عنها، ولمعرفة البدائل المطروحة للنظام المسيطر، غير أن التركيز -بحكم الواقع- كان على أمرين: الممارسة والمنظور الغربيين، الذين أضحيا "النموذج المثالي" الذي تصبو إليه "دول العالم الثالث" وتدعو إليه المنظمات الدولية.

المبحث الأول: ماهية سياسات الحماية الاجتماعية، ركائزها ومنظوراتها

على الرغم من الاتفاق على قدم الحماية الاجتماعية منذ وجود الإنسان، إلا أن هذا الاتفاق لم يواكبه إجماع على تحديد مفهوم الحماية الاجتماعية شكلاً ومضموناً، ويرجع ذلك إلى حداثة العهد بالدراسة العلمية للحماية الاجتماعية، إلى جانب تعدد المجالات التطبيقية لها، واختلاف مضمونها باختلاف المجتمعات التي نشأت فيها وتأثرت بفلسفة وإيديولوجيات تلك المجتمعات، والتي على أساسها تختلف البرامج والأساليب والفئات التي تخدمها وفقاً لاختلاف الأسس النظرية التي تعتمد عليها الحماية الاجتماعية، وأخيراً صعوبة وضع مفهوم محدد للظواهر الاجتماعية التي تغطيها تلك الحماية، لما تتسم به تلك الظواهر من طبيعة مركبة وديناميكية¹.

¹ - أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، عمان: دار المسيرة، 2015، ص 18.

على هذا الأساس اهتم هذا المبحث بتناول تعريف سياسات الحماية الاجتماعية في المطلب الأول، بينما تضمن المبحث الثاني ركائز ومحددات الحماية الاجتماعية، أما المبحث الثالث فتطرق لمختلف منظورات الحماية الاجتماعية.

المطلب الأول: تعريف سياسات الحماية الاجتماعية

يجدر بنا قبل البدء بسرد التعاريف المختلفة لسياسات الحماية الاجتماعية، تسجيل بعض الملاحظات انطلاقاً مما تم استقراؤه من بحوث في الموضوع، حيث يمكن ملاحظة النقاط التالية:

- بعض تعريفات الحماية الاجتماعية تنطلق من تعريف الباعث على وضع برامج الحماية الاجتماعية، وهو مفهوم الخطر الاجتماعي *Social Risk* ، أو مفهوم الحاجات الأساسية *Basic Needs* ، ويشترك هذان المنطلقان في وجود حاجات أساسية مادية ومعنوية محددة ينبغي توفيرها، بينما تنطلق تصورات أخرى من مفهوم الحق بالحماية الاجتماعية *Right to Social Protection*¹. وهنا يمكن إدراج البحوث التي تُعرف سياسات الحماية الاجتماعية انطلاقاً من مقاصدها، حيث تنظر إليها باعتبارها نسقاً أو نظاماً من البرامج والخدمات، الرامية إلى تلبية الحاجيات أو المساعدة أو التنمية.
- من جانب آخر، تتعدد المصطلحات المستخدمة للدلالة على سياسات الحماية الاجتماعية، حيث قد يستخدم مصطلح "السياسة الاجتماعية"، كما تُوظف بعض البحوث مصطلح "سياسات الرعاية الاجتماعية"، أو مصطلح "التأمينات الاجتماعية"، بينما يرد في بحوث أخرى مصطلح "التضامن الاجتماعي".

- يشير "سان جور إيفاس" *Saint. Jours Yves* إلى ثلاثة أبعاد يمكن من خلالها تعريف سياسات الحماية الاجتماعية، فهناك البعد الاجتماعي القائم على مبدأ التكافل الاجتماعي من قبل الدولة، وهناك البعد الاقتصادي المرتكز على الاشتراكات المقطعة من أجور العمال ومداخل التجار، كما وقد تعرف

¹ - Lauchlan T. Munro, «Risks, rights, and needs: compatible or contradictory bases for social protection?», International Development Research Centre, Ottawa, Canada. [ONLINE]. [Accessed 12 March 2016]. PP 9-11 Available from : URL <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/34948/1/127075.pdf>

انطلاقاً من بعدها القانوني المسير للنظم والتشريعات ذات العلاقة¹، وباعتبار سياسات الحماية الاجتماعية سياسات عامة قطاعية، فإنها تعرف وفق هذا الطرح.

- كذلك نجد أن بعض تعريفات الحماية الاجتماعية اتجهت إلى حصرها في نطاق أكثر تحديداً، مثل قصرها على "الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية"، بينما تتجه أخرى إلى توسيع الدائرة في نطاق إجرائي لتشمل التعليم والصحة والسكان ورعاية الأمومة والطفولة والدفاع الاجتماعي...²

في هذا السياق، إذا تم مراجعة التراث الفكري المعاصر في موضوع السياسة الاجتماعية بشكل عام، يمكننا ملاحظة سيطرة الأدبيات البريطانية، مثل ما قدمه كل من ريتشارد تيتموس *Richard Titmuss*، وهيل مارشال *Hill Marshall*، وبيتر تاونسند *Pitter Townsend*، والتي تؤكد كلها على أن السياسات الاجتماعية هي أساليب مؤسسية تستخدمها الدولة لتوجيه وسائل إشباع الحاجات.³

في هذا الإطار، يمكن التمييز بين اتجاهين أساسيين تنطلق منهما المنظمات الدولية في تصورها للسياسات الاجتماعية، هما:

- الاتجاه الأول يركز على وجهة النظر الليبرالية، التي تبتعد عن الأخذ بمبدأ التدخل *Intervention* أو تقليص مسؤولية الدولة في توجيه وسائل إشباع الحاجات من خلال السياسات الاجتماعية، ويعتبر هذا الاتجاه مدفوعاً بشكل رئيسي من قبل المؤسسات المالية الدولية، لاسيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والتي تطرح شبكات الأمان الاجتماعي على أنها ضرورة لإنجاح سياسات التصحيح الهيكلي (في الدول النامية) وضرورة لإعادة تشكيل حجم ودور القطاع العام.

- في مقابل ذلك، نجد الاتجاه الثاني الذي تأخذ به خصوصاً هيئة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، والذي يقوم على مفهوم الحق بالحماية الاجتماعية (الذي أوردته صكوك دولية عدة ذات علاقة)، وتركز على

¹ - شهيدة كياتي، "التنمية الاقتصادية والحماية الاجتماعية: مع دراسة حالة خاصة للحماية الصحية في الجزائر"، (مذكرة ماجستير)، 2006-2007، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، ص 47.

² - محمد سيد فهمي، الرعاية الاجتماعية بين حقوق الإنسان وخصخصة الخدمات، الإسكندرية: دار الوفاء، 2008، ص 35.

³ - في هذا الإطار، انظر: درية السيد حافظ، السياسة الاجتماعية ومتغيرات المجتمع المعاصر، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2008.

مبدأ العدالة الاجتماعية، خصوصاً بعد أعمال كل من جون راولز *John Rawls* ، ويونج *Young* ، وكذا أمارتيا سن *Amartya Sen* ، حيث يرى هذا الاتجاه عموماً أن "مفهوم الحق بالحماية الاجتماعية يرتبط بجوهر مبادئ العدالة الاجتماعية"¹.

مما سبق، نخلص إلى أن سياسات الحماية الاجتماعية هي موضوعات إمبريقية لا يمكن فهمها إلا في ضوء السياق التاريخي والسياسي والاجتماعي والفلسفي الذي مرت به المجتمعات²، من جهة، وفي ضوء تصورات النخب الحاكمة والأطراف المؤثرة عليها من جهة أخرى. وعلى هذا الأساس يمكننا أن نعرف سياسات الحماية الاجتماعية على أنها مجموعة الخطط والإجراءات الحكومية والأهلية والدولية التي تستهدف حماية الإنسان ومساعدته في صور تضامنية، والتي تشمل ألواناً من الرعاية الاجتماعية قلت أو كثرت، تشمل كل المجتمع أو فئات منه، بناءً على الفلسفة والقيم الأخلاقية لكل مجتمع وعلى تصورات النخب الحاكمة والأطراف المؤثرة عليها.

المطلب الثاني: تعريف سياسات الضمان الاجتماعي: بوصفها جزءاً من سياسات الحماية الاجتماعية

يأتي تعريف سياسات الضمان الاجتماعي بوصفها نظاماً هاماً من أنظمة الحماية الاجتماعية في الدولة، وعلى هذا الأساس ستكون سياسات الضمان الاجتماعي مضمنة في كافة المباحث اللاحقة التي تتناول سياسات الحماية الاجتماعية.

لقد تعززت سياسات الحماية الاجتماعية بتقنية جديدة -حسب لوسي باكي (*Lucie Paquy*)- تمثلت في الضمان الاجتماعي الذي ظهر أواخر القرن التاسع عشر³، وامتد خصوصاً بعد الأزمة الاقتصادية العالمية (الكساد الكبير *La Grande Dépression*)، إذ زادت الدولة -إثر ذلك- من تدخلها في التأمين وأحكمت الرقابة عليه والسيطرة على شركاته، وبلغت في ذلك حد أن أمتت كثير من شركات التأمين الهامة كما في فرنسا

¹ - منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، 2014، ص 04، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/06/06] . متوفر على الرابط

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_364799.pdf

² - أحمد عبد الفتاح ناجي، سياسة الرعاية الاجتماعية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2012، ص 18.

³ - Lucie Paquy, **Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective**, DREES, Série Mire, n°6, Janvier 2004, P 11.

مثلاً، حيث ظهرت صور متنوعة من التأمينات الاجتماعية التي تتولاها الدولة، كتأمين العمال من إصابات العمل وتأمينهم من المرض والعجز والشيخوخة والوفاة¹.

يجب التنبيه هنا إلى مصطلح الضمان الاجتماعي (*sécurité sociale*) يرد بمعنى التأمين الاجتماعي (أو التأمينات الاجتماعية بالجمع) (*assurances sociales*) لدى بعض الباحثين وفي بعض القوانين*، بينما يفرق باحثون آخرون بأخذهم الضمان الاجتماعي بمعنى الحماية الاجتماعية فيكون بذلك أعم من التأمينات الاجتماعية.

ومسايرة للتشريع الجزائري في هذا الشأن يمكن أن نعرف الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية) على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم بها الدولة وسيلة إلزامية لتحقيق الأمان الاجتماعي للأفراد في مواجهة المخاطر الاجتماعية التي يحددها القانون بحصولهم على إعانات نقدية أو عينية في مقابل اشتراكات يدفعها أصحاب الأعمال والعمال².

المطلب الثالث: ركائز ومحددات الحماية الاجتماعية

تتعلق سياسات الحماية الاجتماعية من مجموعة محددات وركائز بمثابة الأسس والإرشادات التي تقوم عليها. هنا اتفقت البحوث على ذكر أربعة ركائز أساسية، تتمثل في الشرائع السماوية، مواثيق العمل الوطنية والمواثيق الدولية، الدساتير، والتشريعات والقوانين.

1- الشرائع السماوية: إن أهم مقاصد مختلف الشرائع السماوية هو حماية الإنسان والحث على التكافل الاجتماعي بين المنتسبين للشريعة خصوصاً والخلق عموماً، فمن صور الحماية الاجتماعية في شريعة موسى عليه السلام، قوله تعالى: " وَإِذْ أَخَذْنَا مِيثَاقَ بَنِي إِسْرَءِيلَ لَا تَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا وَذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ وَقُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ " (البقرة - الآية 83)، وهذا التشريع لم يدخله نسخ، لاشتماله على المصالح العامة في كل زمان ومكان، رغم تعدد صور ونماذج الحماية الاجتماعية

¹ عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني (الجزء السابع: المجلد الثاني)، لبنان: دار إحياء التراث العربي، 1964، ص 1097.

*- يذهب القانون الجزائري في هذا الاتجاه.

² عدنان العابد، يوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي، العراق: دار الكتب، 1981، ص 29.

في كل الشرائع السماوية، والتي بدت في ألوان الإحسان والتكافل الاجتماعي كمبادئ وقيم، عملت -قبل أن تكون سياسات- على التصدي لأشكال الحرمان والفقر والحاجة في المجتمعات. ومن جانب آخر، كان للشرائع السماوية أثر على مخرجات سياسات الحماية الاجتماعية في مختلف الدول -خصوصاً المسلمة منها-، وعلى الصكوك الدولية في هذا الشأن¹.

2- موثيق العمل الوطنية والمواثيق الدولية: تمثل المواثيق الوطنية ركيزة هامة من ركائز الحماية الاجتماعية إلى جانب المواثيق الدولية كإعلان العالمي لحقوق الإنسان ووثيقة الأمم المتحدة لحقوق المسنين، والتي تتبناها الدولة بعضويتها في الأمم المتحدة، فموثيق العمل الوطنية تتضمن اتجاهات عامة تعمل الحكومات في أطرها على تحديد نقطة البداية وعلى اختيار الطريق والزمان والمكان وأسلوب العمل²، حيث تتضمن الخيار الاقتصادي للدولة، وحتى دور وحجم القطاع العام، كما تجلت الحماية الاجتماعية في العديد من المواثيق الدولية، كإعلان العالمي لحقوق الإنسان، حيث نصت المادة 22 منه على أنه "لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق بالضمانات الاجتماعية..."، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر في العام 1966، الذي نص في المادة 09 منه على "حق كل إنسان بالضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمينات الاجتماعية..."³.

3- التشريعات والقوانين: تعتبر الدساتير أسمى التشريعات والقوانين التي تهتم بمسألة الحماية الاجتماعية*، وهي بمثابة وثيقة تنظم العلاقة بين الحاكم والمحكومين، وتحدد أسس النظام الاجتماعي والسياسي في الدولة الحديثة⁴، وهناك قوانين وتشريعات أخرى تضبط وتنظم قواعد إنشاء هيئات الحماية الاجتماعية وحلها، وتحدد كيفية سيرها، وتُفَصِّل الأداءات والاستحقاقات.

1 - للاطلاع أكثر يمكن مراجعة هذه الأفكار في: محمد الغزالي، حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام وإعلان الأمم المتحدة، مصر: نهضة مصر، 2005.

2 - أحمد عبد الفتاح ناجي، سياسة الرعاية الاجتماعية، ص 27.

3 - منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، ص 05.

*- وقد تجلّى ذلك في الدستور الجزائري مع آخر تعديل (2016)، حيث نص على الحق في الحماية الاجتماعية، وعلى حق العامل في الضمان الاجتماعي.

4 - أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، ص 72.

إضافة إلى الركائز السابقة، تورد بعض المراجع¹، ركيزتين أخريين، وهما: أولاً أيديولوجية الدولة، والتي يقصد بها مجموعة الأفكار والفلسفات التي تحدد اتجاهاتها في شتى الفروع، وثانياً التراث الاجتماعي-الثقافي: والذي يظهر جلياً في البلاد التي لها تاريخ قديم وأصول ثقافية وتاريخية وقيم (مثل اليابان والهند)، حتى لو لم يكن هناك دين سماوي متبع.

في هذا الإطار، هناك العديد من المحددات المؤثرة في رسم سياسات الحماية الاجتماعية، حيث ترتبط بالسياسة العامة في المجتمع وتوجهاته وأهدافه والمرحلة التاريخية التي يمر بها؛ ويشير في هذا الشأن جيمس أندرسون *James Anderson* إلى دور البيئة في وضع بعض القيود والمحددات على متخذي القرارات، وتحدُّ من خوضهم في بعض الموضوعات أحياناً. وتتخلص عوامل ومحددات سياسات الحماية الاجتماعية في العوامل الاجتماعية والاقتصادية، في حين تشير بعض البحوث إلى محددات أخرى، مثل توجهات النخبة الحاكمة²، ويركز باحثون آخرون على العوامل الخارجية مثل تأثير المنظمات الدولية خصوصاً في سياق العولمة³.

المطلب الرابع: منظورات الحماية الاجتماعية

لقد طرحت العديد من التفسيرات للكون ولطبيعة الحياة البشرية ومعناها، وقد أدت هذه التفسيرات إلى أنماط مختلفة من الحياة وإلى أنظمة اقتصادية مختلفة، يقوم كل منها بشكل صريح أو ضمني على نظرتها العامة إلى الحياة⁴. وعلى هذا الأساس فإن هناك العديد من المنظورات والتصورات الإيديولوجية في فهم وتحديد

¹ - محمد يوسف السيد، التحليل السياسي والسياسة الاجتماعية، الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2015، ص 20.

² - انظر بهذا الصدد: إيمان النمى، دور النقابات العمالية في صنع سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر، [على الشبكة]. [اطلع عليه في 2016/01/02]. متوفر على الرابط http://www.nashiri.net/ebooks/doc_download/447-.html

³ - للاطلاع أكثر انظر:

Julie L. Drolet, «Social Protection and Social Development: International Initiatives,» Springer.

[ONLINE]. [Accessed 12 March 2016]. Available from : URL

<http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-007-7878-8.pdf>

⁴ - محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدى الاقتصادي، ترجمة: محمد زهير السمهوري، عمان: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، 1996، ص 33.

مسألة الحماية الاجتماعية بطرق مختلفة¹، وهنا يمكن التمييز بين ثلاث منظورات كبرى تتمثل في المنظور الليبرالي (الرأسمالي)، والمنظور الماركسي (الاشتراكي)، والمنظور الإسلامي.

أولاً: المنظور الرأسمالي

يؤكد النموذج الرأسمالي على الحد من تدخل الدولة، ويدافع عن النظام الاقتصادي الرأسمالي الحر، ويدعو إلى الاعتماد على الجهود التطوعية والفردية ورفض فكرة تدخل الحكومة؛ وقد ظلت الرأسمالية محافظة على ملامحها هذه إذا استثنينا فترة ما بين أزمتي الكساد ودولة الرفاهية، حيث اضطرت الحكومات الرأسمالية للتدخل في السوق خصوصاً ولزيادة حجم الدولة ودورها عموماً، سائرة على ضوء قانون ساي *Loi de Say*، والأفكار الكينزية *keynésianisme*. إلا أن الدولة الاجتماعية (دولة الرفاهية) بدأت تشهد نهايتها أواخر التسعينيات في الغرب، خصوصاً في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، بعد صعود كل من مارغريت تاتشر ورونالد ريغن إلى السلطة على التوالي: ظهور النيوليبرالية، كتيار تنموي بديل²؛ حيث يعتقد أصحاب هذا التيار أن دولة الرفاهية تقود إلى نوع من الجماعية *Collectivisme* التي لا تخدم وظيفياً اقتصاد السوق، ما يؤدي إلى تقويض قدرات التمويل العام والحد من مبادرات القطاع الخاص، على هذا الأساس ضغط أنصار هذا الاتجاه على الحكومات في اتجاه عدم دعم أنظمة الحماية الاجتماعية بالدعوة إلى حماية اجتماعية من طرف الدولة أكثر تمايزاً وفردانية³؛ ويعتبر فريدريك هايك *Friedrich Hayek* ميلتون فريدمان *Milton Friedman* من أبرز تلك الأصوات، يقول هذا الأخير: "إن السوق ليست العدو الحقيقي، إن دولة الرفاهية هي هذا العدو، فالدولة هي التي تتسبب في شل الاقتصاد وفي شل النمو"⁴.

¹ – Ibid, P 23

² – رضوان بروسى، "الدمقرطة والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، 2008-2009، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، ص 146.

³ – المرجع نفسه، ص 146.

⁴ – أولريش شيفر، انهيار الرأسمالية: أسباب إخفاق اقتصاد السوق المحررة من القيود، ترجمة: عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، 2010، ص 34.

هذه الرؤية تتسحب على موضوع الحماية الاجتماعية، حيث يفرق فريدريك هايك بين نوعين من الأمن المتوقع من الدولة توفيره، الأول: ضمان حد أدنى من الإعالة أو القوت للجميع، والثاني: تأمين بعض المعايير الحياتية المعينة، وحماية وضع نسبي يتمتع به الفرد أو الجماعة مقارنة مع الآخرين، على إثر ذلك يرى أنه لا مانع من ضمان النوع الأول -خصوصاً في مجتمع وصل إلى مستوى عام من الغنى-، في حين يعتبر التخطيط للأمن بنوعه الثاني، غير منطقي، من منطلق أن ليس من وظيفة الدولة حماية الأفراد أو الجماعات ضد تناقص مداخلهم¹.

في هذا السياق يبرر بعض الكتاب الرأسماليين حياد الدولة حتى في توفير الحماية الصحية بأنه: بخلاف "السلع الأخرى"، هناك طلب متزايد على الرعاية الصحية، وبالأخص عند التقدم في السن، فأى حكومة تحاول توفير رعاية صحية مجانية لكل مواطنيها بغض النظر عن ماهية مشاكلهم الصحية، فإن طريقها تقود إلى الإفلاس بسرعة².

إلا أن إحدى أهم المقاربات الرأسمالية التي تسترعي الانتباه -في هذا الإطار- مقارنة أمارتيا سن التي تجاوزت التحليل الاقتصادي إلى تبني رؤية فلسفية وسياسية للتنمية³؛ حيث تم طرح مفاهيم جديدة من قبل وكالات التنمية الدولية: التمكين والتنمية البشرية والقدرة، والتي يجمعها التركيز على مفهوم الحرية⁴؛ كما جعل أحد أهم أنماط الحريات الوكيلية متمثلاً في التأمين الحماي المرتبط بالإجراءات الحكومية المتعلقة بتحقيق العدالة الاجتماعية، ومن ضمنها إجراءات الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي) للفئات المهمشة والمعوزة⁵.

¹ - فريدريك هايك، الطريق إلى الرق، ترجمة: هيثم كمال الزبيدي، منبر الحرية، 2009 [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . ص 59 متوفر على الرابط <http://minbaralhurriyya.org/index.php/archives/6116>

² - ريتشارد ران، الضمان الصحي... من يقرر ماذا؟، ترجمة: علي الحارس، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . ص 2 متوفر على الرابط <http://www.iraqfuture.net/0v4/translations/051-100/077-RR.pdf>

³ - في: رضوان بروسى، "جدلية العلاقة بين الديمقراطية والتنمية: نحو مقارنة غير معيارية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 409 (مارس 2013)، ص 24. نقلاً عن:

Bertin Alexandre. "Quelle perspective pour l'approche par les capacités?" Revue tiers monde, no. 182 (avril-juin 2005), p 392.

⁴ - رضوان بروسى، مرجع سابق، ص 24.

⁵ - في: المرجع نفسه، ص 22. نقلاً عن:

إن مقارنة سن لا تتغاضى عن الحاجة إلى الموارد للتوسع في الخدمات العامة بما في ذلك الرعاية الصحية والتعليم، لكنه يعلق الأمر أيضاً بموازنة التكاليف التي يمكن توقع جنيها إنسانياً¹؛ لذلك يعتبر أحد تقارير هيئة الأمم المتحدة أن نهج سن قد فتح المجال على مصراعيه لتحليل ظروف رفاه الفقراء وكذلك الفقر.

ومع تضمين الرؤية الرأسمالية لهذه المقاربات الجديدة، وتبني مؤسسات الإنماء الدولية لها، إلا أنها لم تتجلى على أرض الواقع بعد، فلا زالت الدول النامية تعاني من ضعف في العديد من المؤشرات المرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو الأمر الذي لا يتفق وجوهر التمكين كمفهوم يُضمن تصور أمارتيا سن في مقاربه لمسألة الفقر.

ثانياً: المنظور الماركسي (الاشتراكي)

ظهرت الاشتراكية كتيار سياسي بعد أن كانت تياراً علمياً مضاداً أو مناهضاً لمذهب حرية السوق والليبرالية²، وقد كانت الاشتراكية العلمية (الماركسية) حصيلة استقرائية لمجمل النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية القائمة في ذلك العصر، والتي يعتبر كارل ماركس مؤسس فكرها وقائدها³.

ورغم تعدد المدارس الاشتراكية في التاريخ واختلافها فيما بينها في تفسير التاريخ والحاضر والمستقبل، إلا أنها تجتمع كلها على الكره الشديد للنظام الرأسمالي⁴؛ في هذا الصدد يذكر A. Gould أن بعض الاشتراكيين الأكاديميين ينظرون إلى سياسة الرفاهية (الرأسمالية) بوصفها أداة للسيطرة على الناس لخدمة مصالح رأس المال⁵؛ وقد جاء تصورهم هذا انطلاقاً من نفهم وجود دولة رعاية اجتماعية حقيقية خارج نطاق

Valérie Reboud. "Amartya Sen: un économiste du développement ? ", Paris: Agence française de développement, département de la recherche, 2008, P 30.

¹ - أمارتيا سن، خطاب بعنوان: الصحة في مجال التنمية، جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسين، جنيف، سويسرا، 19 ماي 1999، ص 7.

² - أحمد عبد الفتاح ناجي، سياسة الرعاية الاجتماعية، ص 103.

³ - إبراهيم مشروب، الاقتصاد السياسي: مبادئ - مدارس - أنظمة، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2002، ص 15.

⁴ - نفس المرجع، ص 80.

⁵ - أحمد سليمان أبو زيد، السياسة الاجتماعية: التعريف والمجال والاستراتيجيات، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2006، ص

الدولة الماركسية على أساس أن نظام الرفاهية هو صلب وصميم الماركسية فقط،¹ رغم أن ماركس لم يقل شيئاً عن ما يسمى دولة الرفاهية التي تتدخل لحماية الناس من "قوى السوق".²

في هذا الاتجاه، يتحدد موقف الماركسية من الرعاية الاجتماعية في تصور مزدوج يتضمن اتجاهين، أولهما يشمل ما سبق التعرض إليه من تفسير الماركسية لنظام الرعاية الاجتماعية في المجتمع الرأسمالي، وثانيهما يتضمن مسؤولية الدولة في المجتمع على تقديم كافة أنواع الرعاية الاجتماعية بالمجان كحق للمواطنين³؛ لذلك قدمت الدولة الاشتراكية معظم برامج حمايتها الاجتماعية للسكان بصورة مباشرة، من قبل الدولة عبر تحويلات الميزانية، أو بصورة غير مباشرة من خلال الشركات المملوكة للدولة⁴، والتي لا تتم إلا في حالات الطوارئ.

هذا المنظور تجسد في الحقبة السوفيتية، حيث لعبت الدولة أدواراً متعددة؛ مالكة لوسائل الإنتاج، صاحبة العمل، وموفرة لبرامج الحماية الاجتماعية، كما تدخلت لتحديد الأسعار قصد إعادة توزيع الدخل من أجل التعويض، الجزئي على الأقل، لتدني الأجور والمعاشات التقاعدية من خلال صرف الإعانات المباشرة وغير المباشرة التي تغطي الاحتياجات الأساسية *Basic Needs*، مثل الغذاء والطاقة والنقل العام والإسكان وتوفير التعليم المجاني والرعاية الصحية، كدعامة هامة في النظام العام للحماية الاجتماعية؛ فقد كانت الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً، ما جعل تدابير السياسة الاجتماعية محددة، والتدخلات (على خلاف دول اقتصاد السوق) مسألة ذات أهمية ثانوية، بل ربما غير لازمة⁵.

¹ - أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، ص 90.

² - محمد أحمد بيومي، إسماعيل علي سعد، السياسة الاجتماعية بين النظرية والتطبيق، مصر: دار المعرفة الجامعية، د. ت، ص 65.

³ - أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، ص 89 - 90.

⁴ - Sergei Zelenev, « Social Protection Imperatives in Post-Socialist Russia,» 9th International Congress; Geneva, September 12th-14th. [ONLINE]. [Accessed 19 March 2016]. P 2 Available from : URL <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2002Zelenev.pdf>

⁵ - Ibid, P 3

ثالثاً: المنظور الإسلامي

تختلف الرؤية الإسلامية للكون ولطبيعة البشر -كما سبق الإشارة إليه- عن رؤية المنظورين السابقين، وينسحب ذلك على منظور الإسلام للحماية الاجتماعية.

إن الإسلام -علاوة على عدم المغالاة في الجانب الفردي كما هو الحال في الرأسمالية وعدم إهماله كما هو الحال في الماركسية¹، يبرز أهمية الناحية الروحية - الأخلاقية في التحليل الاقتصادي²، وفي دور الدولة وكذا في العلاقات المجتمعية.

لذلك نجد أن الحماية الاجتماعية -في التصور الإسلامي- لا تعود مجرد مجموعة من البرامج الجزئية المفتتة دون ما صلة فيما بينها، والتي تقدم بطريقة غير شخصية تقوم على انقطاع الصلة بين مقدمي الرعاية والمستفيدين منها، إنما تنطلق جميعاً من شعور الأخوة في الله، وترتبط في النهاية بتحقيق رضا الله سبحانه وتعالى، في نفس الوقت الذي تسعى فيه لتحقيق مصالح العباد³.

من هذا المنطلق شاع في الأدبيات الإسلامية مصطلح التكافل الاجتماعي، والذي يقصد به في معناه اللفظي أن يكون آحاد الشعب في كفالة جماعتهم، وأن يكون كل قادر أو ذي سلطان كفيلاً في مجتمعه يمدّه بالخير؛ ولعل أبلغ تعبير جامع لمعنى التكافل الاجتماعي قوله عليه الصلاة والسلام: "المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضاً" (صحيح البخاري)، وقوله عليه الصلاة والسلام: "مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم كمثل الجسد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى"⁴ (صحيح البخاري).

¹ - أمين منتصر، المفهوم الإسلامي لاقتصاديات الرفاهية، مكة المكرمة: جامعة أم القرى، 1988، ص 27.

² - نفس المرجع، ص 24.

³ - إبراهيم عبد الرحمن رجب، الإسلام والخدمة الاجتماعية، 2011، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/03/21] . ص

48 متوفر على الرابط <http://www.gulfkids.com/pdf/islamA.pdf>

⁴ - محمد أبو زهرة، التكافل الاجتماعي في الإسلام، القاهرة: دار الفكر العربي، د. ت، ص 7.

أما بالنسبة لتدخل الدولة في تقديم برامج الحماية الاجتماعية فإنه لا يقوم على مجرد الاستجابة للضغوط السياسية الضيقة، أو الاستجابة لتوازنات القوى المتغيرة، وإنما يقوم على شعور الحاكم بالمسؤولية أمام الله سبحانه وتعالى، في ضوء ما شرع من حقوق للعباد¹.

فقد وضع الله كل الموارد الطبيعية التي خلقها في خدمة الإنسانية جمعاء، لكن الله حدد لنا في الوقت نفسه بعض القواعد الهادفة إلى ضمان توزيع عادل للمداخل مبنية على تعويض عادل لعوامل الإنتاج، وإلى تشجيع خلق فرص جديدة وإلى إنشاء نظام حماية اجتماعية بهدف المساعدة المنتظمة للفقراء والمحتاجين والمسنين والمعوقين².

فالدين الإسلامي كان للرعاية الاجتماعية فيه مكان مميز، فقد تجلّى ذلك بارزاً في نصوص القرآن الكريم والسنة النبوية، ثم سلوكيات السلف الصالح من الصحابة والتابعين، وقد ظهر أثر ذلك في المجتمعات الإسلامية³.

إلا أننا هنا قد نتساءل عما إذا كانت هذه الصورة النظرية أو "المثالية" للمجتمع المسلم المتكامل تتجسد واقعياً في كل العصور، فإنه من الواضح أن المجتمعات الإسلامية في العصور المختلفة كانت تقترب من هذا النموذج حيناً وتبتعد حيناً، بحسب درجة تشرب المجتمع ونظمه السياسية والاقتصادية والاجتماعية بتلك القيم الإسلامية النبيلة⁴. هذا النموذج التكاملي في المراحل السابقة على الغزو الاستعماري تعرض بعد الاحتلال الأجنبي إلى التشويه والتبني المنظم للأشكال التنظيمية والممارسات الاجتماعية التي تجد تستمد أصولها من المرجعيات والممارسات الغربية، والتي تقوم على نوع آخر من التكامل⁵.

المبحث الثاني: الدولة الحديثة وتطور سياسات الحماية الاجتماعية

¹ - إبراهيم عبد الرحمن رجب، الإسلام والخدمة الاجتماعية، ص 49.

² - عبد الحميد براهيم، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص 32.

³ - وليد إبراهيم الغرابوي، "الرعاية الاجتماعية في السنة النبوية: دراسة موضوعية"، 2009، (مذكرة ماجستير)، كلية أصول الدين، الجامعة الإسلامية، غزة، ص 1.

⁴ - إبراهيم عبد الرحمن رجب، الإسلام والخدمة الاجتماعية، ص 8.

⁵ - نفس المرجع والصفحة.

تعتبر الدراسة التاريخية ضرورية للتعرف على أي نظام في أصوله الأولى، ومن ثم في مراحل تطوره اللاحقة بغية متابعة العوامل التي تحكمت في هذه النشأة والتطور، وهذا ما ينطبق على دراسة موضوع الحماية الاجتماعية¹.

إن الحماية الاجتماعية في صورتها الحالية هي وليدة الثورة الصناعية خصوصاً تلك التي انبعثت في القرن التاسع عشر في أوروبا²؛ إلا أن المتصفح للتاريخ الإنساني يدرك جلياً أن الحماية الاجتماعية قد لازمت البشرية على مر التاريخ، وكان اختلاف أشكالها وصورها ملازماً لكل تغير عرفته البشرية³. غير أن مجمل الأدبيات الغربية حين تعالج الموضوع لا تكاد تشير إلى تاريخ الحماية الاجتماعية إلا في كنف الدولة الرأسمالية، وربما في بعض المبادرات الكنسية؛ وإن أشير إلى أقدم من ذلك فمن باب المفاضلة بما وصل إليه الغرب من "تمودج حضاري"، ومن وجهة نظر داروينية.

وعلى كل، فقد كان للحماية الاجتماعية -منذ القدم- أساليب مختلفة ومظاهر متعددة، وتجد جذورها في الحضارات الفرعونية والإغريقية والرومانية؛ كما حظيت بالاهتمام الوافر في الأديان السماوية، كما رأينا سابقاً. ينصرف البحث في هذا المبحث لتناول تطور سياسات الحماية الاجتماعية في المطلب الأول، ولأثر الصيرورة التاريخية في الغرب على تطور سياسات الحماية الاجتماعية، وارتباطها بدولة الرفاهية، خصصنا المطلب الثاني للحديث عن ذلك.

المطلب الأول: تطور سياسات الحماية الاجتماعية

ميز الباحث بين ثلاثة مراحل تلخص تاريخ الحماية الاجتماعية، فالمرحلة الأولى تتمثل في فترة ما قبل الثورة الصناعية، أما المرحلة الثانية فتتعلق بفترة الثورة الصناعية وانعكاساتها على تطور المجتمع، والمرحلة الأخيرة تتجسد في الفترة التي تبدأ من أزمة الكساد التي عرفتتها الاقتصاديات الرأسمالية سنة 1929 التي أدت إلى ظهور ما يسمى بدولة الرفاهية *Etat-Providence*، وارتباطها بتقنية جديدة للحماية الاجتماعية حسب

¹ - عدنان العابد، يوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي، ص 11.

² - محمد السيد فهمي، الرعاية الاجتماعية الإسلامية، الإسكندرية: دار الوفاء، 2008، ص 16.

³ - عيسات العمري، "الرعاية الاجتماعية للمعوقين حركياً"، 2003-2004، (مذكرة ماجستير)، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة، ص 38.

لوسي باكي *Lucie Paquy* المتمثلة في الضمان الاجتماعي¹، إلى أزمة دولة الرفاهية وما انجر عنها من تطور لمنظورات سياسات الحماية الاجتماعية جراء ظهور المنظور النيوليبرالي.

أولاً: ما قبل الثورة الصناعية (التضامن الأفقي والادخار)

لقد سبق الإشارة في مبحث منظورات الحماية الاجتماعية إلى الاهتمام الذي حظيت به هذه الأخيرة في أمم سابقة وأديان سماوية، الإسلام على رأسها، والذي أعطاها بعداً اجتماعياً (تضامنياً) وسياسياً مميزاً.

يمكننا القول بأن الحماية الاجتماعية قد نشأت منذ أن تكونت أول جماعة اجتماعية أولية متماسكة تسودها علاقات اجتماعية صحيحة تتصف بالعمق، مثل جماعة العائلة أو جماعة الجوار، وكانت هذه العلاقات الوثيقة بين أفراد تلك الجماعة غير قائمة على المصلحة كما هو الحال في المجتمعات الحضرية المعاصرة، ولكنها كانت مع ذلك تلزم القادرين بمساعدة غير القادرين داخل الجماعة بفضل ما بينهم من أواصر القرابة والروابط الاجتماعية والإنسانية القوية والمستمرة، وكان من السهل على القادرين أن يتعرفوا على غير القادرين وأن يحددوا مدى احتياجاتهم للمساعدة، كما كان من السهل على غير القادرين التعرف على مصادر العون في جماعاتهم، وهكذا تكون الحماية الاجتماعية قد نشأت بسبب الحاجة والضعف أولاً، وفي أحضان الجماعات الثانوية ثانياً.²

على هذا الأساس، يحرص باحثون وسائل تحقيق الحماية الاجتماعية "التقليدية" في صورتين، هما وسيلة فردية وهي الادخار، ووسيلة جماعية وهي التعاون الاجتماعي، إذا استثنينا طبعاً بعض أشكال التدخل الدولي مثل ما حصل في الدولة الإسلامية، حيث يشير صادق مهدي السعيد إلى أن المجتمع الإنساني عرف عبر تاريخه وسائل عديدة لتحقيق الأمان الاجتماعي، والتي لم تخرج، رغم تعددها عن كونها تطبيقات مختلفة للوسيلتين اللتين اعتمدهما الإنسان في تحقيق الأمان الاجتماعي، وهما ما ذكرنا سابقاً؛ التضامن الاجتماعي والادخار³، ويقصد بالادخار اقتطاع جزء من دخل الفرد والاحتفاظ به لاحتياجاته المستقبلية، وهو بذلك يُحدث

¹ – Lucie Paquy, *Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective*, P 11.

² – أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، ص 30.

³ – عدنان العابد، يوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي، ص 11.

بعض الأمان لما يحدث له مستقبلاً من مخاطر غير متوقعة، بالإضافة إلى مساهمته في تمويل المشاريع الاقتصادية¹، وتقوم وسيلة التضامن الاجتماعي على المساعدة الفردية قصد الخير والإحسان أو لمصالح أخرى، وتقوم كذلك على التعاون العائلي، حيث عرف المجتمع الإنساني ثلاثة أشكال للتنظيم هي الأسرة والعشيرة والقبيلة²، كما تقوم أيضاً على التعاون الجماعي، والذي يندرج ضمنه ما كان من بعض الجمعيات الخيرية، وكذا ما حصل في بعض التجمعات المهنية، على سبيل المثال.

إن الوسيطتين سالفتي الذكر لم تقتصر على الفترة التي سبقت الثورة الصناعية، فلا زالت هاتان الوسيطتان موجودتين في المجتمعات المعاصرة، إلا أن هناك عدة أسباب أدت إلى تجاوز تلك الوسائل، رغم أهميتها في تماسك المجتمع، تتمثل في:

- تفكك المجتمع الذي كان قائماً على العشيرة والقبيلة والأسرة الممتدة، والذي أصبح قائماً على الأسرة النووية، بفعل الثورة الصناعية، وحركة رؤوس الأموال النقدية والبشرية،
- واشتداد النزعة الفردية والمادية المفرطة،
- وتدخل الدولة في الشأن الاجتماعي، بما في ذلك فرض نظام الضمان الاجتماعي،

ثانياً: الثورة الصناعية (إعادة تشكيل المجتمع)

لقد أدت الثورة الصناعية ونشأة الرأسمالية -اعتباراً من عام 1750 تقريباً- إلى تدمير الشبكات القائمة للدعم الاجتماعي، فأصبح على الأفراد أن يبيعوا مقدراتهم على العمل بأسعار السوق السائدة، وأصبح هؤلاء العمال وأفراد أسرهم يعتمدون في أرزاقهم اعتماداً كاملاً على الأجور المدفوعة بشكل دوري³.

¹ - زرارة صالح الواسعة، "المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية: دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون المصري"، 2007-2008، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 12.

³ - ساندر ليينبرغ، الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، مؤسسة الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان في جنوب أفريقيا، 2009، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/05/20] . ص 209 متوفر على الرابط

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/M11.pdf>

في هذا السياق، مهدت الثورة الصناعية الطريق أمام الرأسماليين وأصحاب العمل أن يتسابقوا في الأخذ بوسائل التقدم الصناعي لزيادة وتحسين الإنتاج وسلوك أي سبيل لتقليل التكاليف ومضاعفة النمو؛ فانتشر استخدام الآلات والأدوات الحديثة وتأسست المشروعات والشركات الصناعية والتجارية الكبرى، كما انتشرت ظاهرة استخدام الأطفال والنساء والعمال بأجور رخيصة لساعات عمل طويلة¹، كما رافق هذه الثورة حملات استعمارية قامت بها الدول الأوروبية، خلقت أوضاعاً أكثر تأزماً على المستويين الاجتماعي والاقتصادي في الدول المستعمرة، أعادت تشكيل تلك المجتمعات أيضاً*، فترتب عن تغير المجتمع وهجرة سكان الريف إلى المدن بحثاً عن فرصة عمل أو عن حياة أفضل، تفكك الأسرة وظهور النزعة الفردية وصعوبة تأمين الفرد لحاجاته اليومية، فتزايد الشعور بعدم الأمان، ومع تفكك الأسرة وانحسار دورها في مجال مواجهة المخاطر الاجتماعية كان لا بد من تدخل الدولة في هذا المجال، وهو ما أدى إلى ميلاد فكرة الضمان الاجتماعي التي تُؤسس على نظرية الحماية الاجتماعية²، ومن ثم فإن عوامل نشأة الضمان الاجتماعي لم تكن سوى إفرزات للتطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الذي واكب قيام المجتمع الرأسمالي الصناعي³.

من هذا الباب، يوضح جاك دي فابر *Jack De Vabres* أن التوسع في تنظيم العمل قد اقتضاه في الأصل التقدم الصناعي وما ترتب عليه من نتائج اقتصادية واجتماعية، كما اقتضته القوة السياسية لجماهير العمال وظروف البؤس التي نجمت عن إلغاء نظام "الطوائف المهنية"⁴ الذي كان يحمي مصالحهم وعدم وجود ضمان تشريعي أو رقابة إدارية⁴. هذه القوة "آتت ثمارها" تدريجياً؛ إذ بدأت الدول في الاضطلاع بدور أكبر فعالية في وضع نظم للحماية الاجتماعية، وإن تفاوتت الدوافع والفلسفة السياسية الكامنة وراء تأسيس هذه النظم والصورة المحددة التي اتخذتها البلدان المختلفة⁵، واستجابة لتلك الضغوط، كانت البلاد الصناعية أول من بدأ في تحمل هذه المسؤولية في القرن التاسع عشر، فأخذت تدخل تدابير لحماية العمال من أسوأ ما أسفر عنه

¹ - شهيدة كياتي، "التنمية الاقتصادية والحماية الاجتماعية: مع دراسة حالة خاصة للحماية الصحية في الجزائر"، ص 41.

*- والتي لم يغادرها المستعمر حتى أرسى فيها نظاماً حمايية كذلك التي يسير عليها في دولته.

² - مصطفى أحمد أبو عمر، الأسس العامة للضمان الاجتماعي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010، ص 09.

³ - عدنان العابد، يوسف إلياس، قانون الضمان الاجتماعي، ص 15.

*- جمعيات تضم العاملين في مهنة / حرفة معينة.

⁴ - جاك دي فابر، الدولة، ترجمة: أحمد حسيب عباس، القاهرة: الهيئة العامة لقصور الثقافة، د. ت، ص 83.

⁵ - ساندرا ليبنبرغ، الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، ص 210.

النظام الاقتصادي الحر من نتائج¹. وبخلاف الرؤية الماركسية، فإن أهم سياسات الحماية الاجتماعية -الحديثة- : الضمان الاجتماعي، قد انتزعت من الحكومات الرأسمالية، ولم تكن نابعة من فكرها الاقتصادي ولا فلسفتها السياسية، بل حصل عليها العمال عبر كفاح وإضرابات، مع مساهمة الأفكار الاشتراكية في تهديد كيان الرأسمالية، ما حتم الرضوخ لمطالب الطبقة العاملة.

في هذا الإطار، تعتبر ألمانيا أول بلد عرف تطبيق نظام الضمان الاجتماعي، فمع قانون 1883 (التأمين على المرض)، وقانون 1884 (التأمين على الحوادث)، وقانون 1889 (العجز والشيخوخة)، لعبت ألمانيا دوراً ريادياً في انطلاق نظام الضمان الاجتماعي، حيث وفر النموذج الألماني مرجعاً لعدد من الدول الأوروبية، التي اعتبرته مسكاً للاقتداء (السويد، النرويج، هولندا...) أو -على العكس- للرفض (فرنسا)².

رغم أن التوسع الصناعي قد أعطى مشكلة العمل أولوية سياسية لا جدال فيها، إلا أن الوظيفة الاجتماعية للدولة تجاوزت كثيراً نطاق تلك المشكلة³، خصوصاً مع التبعات الاقتصادية والاجتماعية لأزمة الكساد وبعض التحليلات الاقتصادية (الكينزية) لتلافي تلك التبعات، والتي كان لها تأثير على مخرجات سياسات الحماية الاجتماعية للحكومات الغربية، وفق ما سنرى لاحقاً.

بناءً على ما سبق، نخلص إلى أن المرحلة "التقليدية" للحماية الاجتماعية قد تميزت ب:⁴

- اقتصار التأمين على فئة العمال دون جميع المواطنين،
- اقتطاع اشتراكات التأمين من أجر العامل، مع إشراك أصحاب العمل في قسط منه،
- يتحدد مقدار مردوده النقدي بأجر المؤمن عليه ومدة التأمين.

ثالثاً: سياسات الحماية الاجتماعية: من أزمة الكساد إلى أزمة دولة الرفاهية

¹ - روبرت ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة: حسن صعب، بيروت: دار العلم للملايين، 1966، ص 412.

² - Lucie Paquy, op.cit, P 11.

³ - جاك دي فابر، الدولة، ترجمة: أحمد حسيب عباس، ص 18.

⁴ - عبد اللطيف محمود آل محمود، التأمين الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، بيروت: دار النفائس، 1994، ص 244.

يمكن تأريخ أوج تطور سياسات الحماية الاجتماعية في الفترة المنحصرة بين أزمة الكساد العالمي التي ظهرت سنة 1929 إلى غاية أزمة دولة الرفاهية أواخر سنوات السبعينيات، وهو ما يُعرف بفترة "الثلاثون - سنة- المجيدة" *Les Trente Glorieuses*، والتي عرفت فيها سياسات الحماية الاجتماعية أبهى صورها، وفي عديد المجالات في كنف دولة الرفاهية أو دولة الرعاية *L'Etat-providence*.

إن الأزمة الاقتصادية (الكساد الكبير *La Grande Dépression*) سنة 1929، مروراً بالثلاثينات وبداية الأربعينات، كانت أكبر الأزمات الاقتصادية وأشهرها في القرن العشرين؛ حيث انخفضت معدلات الأجور في ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية بنسبة بلغت 25 %، وفي بريطانيا بنسبة 7 %، وارتفع عدد العاطلين عن العمل بشكل مثير للفرع، معدل البطالة كان قد بلغ في ألمانيا 30 %، وفي الولايات المتحدة الأمريكية 25 %، وفي بريطانيا 22 %¹، كما كانت آثارها على الشعوب المستعمرة أكثر حدة، وقد أخذت سياسات الحكومات الغربية لتصحيح الوضع مسارين اثنين، أحدهما يهتم بوضع حلول للأزمات المصرفية والبنكية، وثانيهما يركز على إعادة النظر في الدور الوظيفي للدولة، وهذا ما يهمننا هنا، حيث تمثلت توجهات الدولة في زيادة الإنفاق العام لتلبية الحاجات الاجتماعية، وتدعيم دور الدولة في مجال الاستثمارات العامة وتوفير العمالة والحماية الاجتماعية².

على الصعيد النظري، كان قد أثار انتباه منظري الاقتصاد السياسي الليبرالي، أن هذه الأزمة لم تمس الاقتصاديات التي تخضع لسيطرة الدولة (الاقتصاديات الاشتراكية)، بل عصفت فقط بالاقتصاديات الليبرالية الرأسمالية، وتلك المرتبطة بها ارتباطاً عضوياً بعلاقات وثيقة؛ وبناءً على هذه الملحوظة المقارنة، ستظهر النظرية الكينزية كمحاولة لتعديل النمط الاقتصادي الرأسمالي، حيث سيقترح الاقتصادي البريطاني اللورد جون ماينرد كينز *John M. Keynes* في كتابه الشهير "النظرية العامة" 1936، حلاً مرتكزاً على وجوب تدخل الدولة، وقد أسس حله هذا على تحليل شامل للاقتصاد السياسي الليبرالي وتطبيقاته، وذلك بناءً على دراسة

¹ - هيثم يوسف عويضة، الأزمة العالمية وانعكاساتها الإقليمية حالة دراسية دبي واليونان 2009-2010، عمان: دار وائل، 2015، ص 39.

² - رضوان بروسي، "الدمقرطة والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، ص 146.

مشكلتين رئيسيتين، هما البطالة والنقد، منتقداً النظرية الليبرالية الكلاسيكية في نظرتها إلى سوق العمل¹، وهذا ما اعتمدته اقتصاديات ما بعد الحرب العالمية الثانية، من خلال تبنيها للتدخل الفعلي للدولة في ترشيد العملية الاقتصادية².

لقد تميزت سياسات الحماية الاجتماعية في هذه الفترة بـ³:

- تقرير حق كل مواطن في الحصول على مزاياه، وهي الحق في الحصول على التأمين.
- توحيد المزايا التأمينية للجميع، عمالاً وغير عمال، ليشمل موظفي الحكومة وأصحاب الأنظمة الخاصة.
- شموله كافة الأخطار التي تحدث للإنسان وتؤثر في مكسبه.
- قد يتم تمويلها من الخزنة العامة، دون اشتراكات المؤمن عليهم وأصحاب العمل.

في هذا الاتجاه، رغم أن أفكار كينز بخصوص قيام الدولة بدور نشط في الحياة الاقتصادية كان لها دور فعال في رسم خصائص السياسة الاقتصادية التي انتهجتها بلدان العالم في العقود المجيدة التالية للحرب العالمية الثانية؛ إلا أنه في الزمن اللاحق لتلك العقود استرشد السياسيون بأفكار الليبرالية المحدثه⁴؛ أفكار ميلتون فريدمان وفريدريك هايك خصوصاً، فطبقت مارغريت تاتشر نظريتهما بعدما غدت رئيسة وزراء بريطانيا في العام 1987، كما تبناها رونالد ريغن حينما أصبح رئيس الإدارة الأمريكية في العام 1981، وطبق كثير من الاقتصاديات الناشئة أفكارهما و"تعاليم ثورتهن المضادة"⁵؛ التي جاءت بحجة النمو الكبير في الإنفاق العام والضرائب، لا سيما جراء الارتفاع الحاد في الإنفاق على المعونات الاجتماعية، فقد كانت السياسة المالية العامة الأداة الرئيسية لدولة الرفاهية، فهي تتضمن استخدام الإنفاق العام والضرائب التصاعدية والاقتراض لتحقيق الأهداف المرغوبة⁶. بتلك الحجة اتجهت الحكومات بصورة متزايدة- إلى تبني الرؤية السياسية التي تُحمّل دولة

¹- الطيب بوعزة، نقد الليبرالية، القاهرة: تنوير للنشر والإعلام، 2013، ص 104.

²- المرجع نفسه، ص 105.

³- أولريش شيفر، انهيار الرأسمالية: أسباب إخفاق اقتصاد السوق المحررة من القيود، ترجمة: عدنان عباس علي، ص 41.

⁴- المرجع نفسه، ص 48.

⁵- المرجع نفسه، ص 41.

⁶- محمد عمر شابرا، الإسلام والتحدى الاقتصادي، ترجمة: محمد زهير السهموري، ص 161.

الرفاهية المسؤولية عن خلق السوق، وتقليل الحوافز على العمل، وتقويض نظم دعم الأسرة والمجتمع المحلي؛ وكان من نتائج تلك الضغوط والآراء السياسية أن اتخذت بلدان كثيرة بعض الإجراءات لتقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية، وإيقاف العمل بكثير من عناصر نظم الضمان الاجتماعي التي استغرق إنشاؤها جهوداً مضنية على امتداد عقود طويلة¹، ونتيجة لفتح الأسواق وتحرير التجارة الدولية خسرت المالية العامة في الدول النامية عوائد الرسوم الجمركية والضرائب المباشرة على أرباح الشركات والمعاملات المالية².

المطلب الثاني: دولة الرفاهية وتطور وظائف الدولة

وفقاً للمبدأ الليبرالي "اليد الخفية" لأدم سميث *Adam Smith*، يؤدي السعي لتحقيق المصالح الفردية إلى الرفاهية الجماعية، في إطار اقتصاد السوق الذي ينظم تلقائياً؛ في هذه الحالة، تدخل الدولة في الاقتصاد يجب أن يقتصر على وظائف "دولة الحد الأدنى" *L'état minimal* أو ما يسمى "الدولة الحارس" *L'état gendarme*، إلا أنه وابتداء من النصف الثاني من القرن التاسع عشر، اضطرت الدولة الغربية لانتهاك هذه المبادئ الليبرالية للتعويض عن إخفاقات السوق؛ ما اضطر الحكومات إما إلى الاستعاضة بالمبادرات الخاصة (قانون العزبة *Homestead Act* سنة 1862 في الولايات المتحدة الأمريكية، إصلاح ميجي سنة 1868 في اليابان) أو إلى تعويض تطرف الليبرالية (الاعتراف بالحق في الإضراب في فرنسا سنة 1864، التأمينات الاجتماعية بسمارك في عام 1883)³.

خلال تلك الفترة، اعتقد جزء كبير من الرأي العام -في كثير من البلدان- في إنجلترا، ألمانيا، إيطاليا، فرنسا، أن وجود فئة من الفقراء غير متوافق مع دولة جيدة الحكم *Etat bien gouverné*⁴؛ ما يلفت النظر إلى الاعتقاد الشعبي السائد آنذاك بمسؤولية الدولة تجاه تضرر الفئات المحرومة من اقتصاد السوق، حتى قبل

¹ - ساندرا ليبينبرغ، الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، ص 213.

² - منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، ص 04.

³ - Jean-François Freu, «l'action économique et sociale de l'état,» Cours, [ONLINE]. [Accessed 03 April 2016]. P 1 Available from :

[https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20\(Cours%20-%202010-2011\).pdf](https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%2046%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20(Cours%20-%202010-2011).pdf)

⁴ - Paul Leroy-Beaulieu, *L'état moderne et ses fonctions*, Paris : librairie Guillaumin et Cie, 1890, p 289.

تعرضه (اقتصاد السوق) للهزات العنيفة اللاحقة، حيث أسهم توسع الدولة الحديثة في وظائفها في تغيير مفهوم الدولة، وأصبح رعاياها الذين ينظرون إليها من خلال أعمالها الداخلية يعتبرونها أداة للخدمة، لا أداة للسيطرة كما كانت في السابق، ولا يعنى هذا التوسع الحكومي الحديث في وظائف الرفاه العام أن الدول لم تكن تعرف من قبل مثل هذه الوظائف، لكنها كانت تدابير متفرقة (مثلما سبق ذكره قريباً)، ولم تكن صادرة عن سياسة منهجية للرفاه العام، وكانت هذه الدول تتخذها حين تأنس وراً في بيت مالها أو تحت ضغط محنة طارئة، أو تحت وطأة عاصفة ثورية تجتاح المحرومين¹.

غير أنه ينبغي التأكيد على الخصوصية التاريخية لدولة الرعاية (دولة الرفاهية)، فعندما نتحدث عن هذا النمط من الدولة، فإننا لا نتحدث عن مجرد تدخل الدولة بتقديم خدمات رعاية أو حماية اجتماعية، وإنما نتحدث عن نموذج برز تاريخياً وبشكل متبلور في الدول الصناعية المتقدمة عقب الحرب العالمية الثانية، في خضم الصراع بين المعسكر الرأسمالي والمعسكر الاشتراكي، وفي سياق صراع طبقي محتدم، وفي إطار سعي الدول الرأسمالية إلى إيجاد حل يقيها مخاطر التحول إلى الاشتراكية، ولا سيما في مفهومها الماركسي².

من ناحية تاريخية، يمكننا أن نقسم مراحل دولة الرفاهية إلى ثلاث، مع الأخذ بعين الاعتبار الفروقات بين الدول:³

- بدأت الفترة الأولى مع نهاية القرن التاسع عشر في بعض الدول، ولكنها بدأت -أكثر انتشاراً- مع بداية القرن العشرين، بظهور البرامج الاجتماعية الأولى التي وضعت أسس التمييز بين مختلف الدول.

¹ - روبرت ماكيفر، تكوين الدولة، ترجمة: حسن صعب، ص 407.

² - إبراهيم العيسوي، مناقشة قدمت في إطار: دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006، ص 132.

³ - Nathalie Morel, "L'Etat face au social: la (re)définition des frontières de l'Etat-providence en Suède. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005", 2007, (Thèses de Doctorat), Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, P 34.

- والمرحلة الثانية، ارتبطت بالتوسع الكبير لدولة الرفاهية، بدأت بعد الحرب العالمية الثانية؛ في هذه الفترة تمت هيكلة نظم وطنية متباينة التوافق، ولكنها مؤسسة على نظم الحماية الاجتماعية والسياسات الكينزية في الإصلاح الاقتصادي.
- أما المرحلة الثالثة، فقد كانت مع بداية ثمانينات القرن العشرين، حيث أعقبت الأزمة الاقتصادية الناتجة عن الصدمة البترولية، ومع الصعود القوي لليبرالية المحدث (النيوليبرالية) التي طرحت مسألة ملائمة النموذج الاقتصادي الكينزي (مركز الدولة ودورها).

المبحث الثالث: النماذج المختلفة لسياسات الحماية الاجتماعية

إن أول تصنيف وضع لسياسات الحماية الاجتماعية الحديثة، هو ذلك الذي يفرق بين نموذج بيفريدج *William Henry Beveridge* ونموذج ببسمارك *Otto von Bismarck*، حيث ميز هذا التصنيف الثنائي الكلاسيكي بين الدول المركزية العمومية *Centralisées Universalistes* (بيفريدج)، وتلك الدول التي تركز على أولوية التنمية والضمان الاجتماعي وعلى الآثار المرتبطة بالكوربوراتية *Corporatisme* (ببسمارك)¹.

ضمن هذا التوجه، يعود أول ظهور للبحوث المقارنة لأنظمة الحماية الاجتماعية إلى السنوات الستينيات والسبعينيات للإجابة عن الدور الجديد والمتنامي الذي تضطلع به دول فترة ما بعد الحرب في تلبية الاحتياجات، من خلال المقارنة بين النفقات العامة لمختلف الدول، وهنا اعتُبر مستوى الإنفاق الاجتماعي أفضل مؤشر على جهود الدول في مجال الرفاه الاجتماعي، حيث تم تصنيف الدول بناءً على مستوى هذا الرفاه، من خلال الأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين مستوى التنمية الاقتصادية ومستوى التنمية الاجتماعية. هذا التحليل التنموي

¹- Gaëlle Amerijckx, « Modèles de Care & typologies des Etats Providence,» Unité Politiques & Services à l'Enfance, Université libre de Bruxelles. [ONLINE]. [Accessed 04 April 2016]. P 4 Available from : URL http://upse.ulb.ac.be/doc/AMERIJCKX-PEPSI_Care.pdf

Analyse Développementaliste تم استبداله بتحليل نموذجي *Analyse Typologique*، الذي يصنف الأنظمة وفق فئات مثالية – نموذجية *Idéales-Typiques*، تسمح بتسليط الضوء على نماذج الرفاهية لتعكس أوجه التشابه والاختلاف؛ وقد لعبت أبحاث السوسيولوجي السويدي جوستا إيسبينج أندرسون *Gosta Esping-Andersen* دوراً رئيسياً في هذا التوجه الجديد للدراسات المقارنة¹، حيث استوحى تقسيمه من تصنيف ريتشارد تيتميس *Richard M. Titmuss* للسياسات الاجتماعية، الذي جعلها في نموذجين، نموذج محلي *Le Modèle Résiduel* ونموذج مؤسسي *Le Modèle Institutionnel*²، ثم أضاف عليهما (إيسبينج أندرسون) نموذجاً ثالثاً وهو النموذج الديمقراطي – الاجتماعي *Le Modèle Social Démocrate*³، الذي تمثل أساساً في الدول الإسكندنافية (التي ينحدر منها).

وفق تصنيف تيتميس، ينطلق النموذج المحلي من مبدأ أساسه أن الأسرة والسوق هما المحاوران *Interlocuteurs* الطبيعيان للأفراد، ومن مبدأ المساعدة لمن هم في حاجة ماسة ودعم الفقراء الذين لم يتمكنوا من تحقيق التوازن، وبالتالي تأمين شروط معيشتهم؛ في حين يستند النموذج المؤسسي على مبدأ شمولية الحقوق، والتضامن بين الأفراد، وأن السوق لا يمكنه التكفل بها⁴.

قبل التفصيل في التصنيف الذي طرحه إيسبينج، تجدر الإشارة إلى أن مصطلح "نموذج" *Régime* يستخدمه إيسبينج للدلالة على وجود مجموعة معقدة من العلاقات القانونية والتنظيمية الممنهجة بين الدولة والاقتصاد، إذ وسّع نطاق التحليل ليتجاوز السياسات "التقليدية" للحماية الاجتماعية، ليأخذ في الاعتبار أيضاً طريقة التأثير على مختلف التكوينات المؤسسية: العمالة، البنية الاجتماعية، وحوكمة الاقتصاد الكلي *La Gouvernance Macro-économique*⁵.

المطلب الأول: النموذج الليبرالي "المحلي" *Le Régime Libéral "résiduel"*

¹ – Lucie Paquy, op.cit, P 8.

² – Gaëlle Amerijckx, op.cit, P 4.

³ – انظر في هذا السياق كتابه:

Gosta Esping-Anderson, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

⁴ – Ibid, P 4.

⁵ – Nathalie Morel, op.cit, P 35.

تتطلب النظرية الليبرالية الحديثة من حقيقة مفادها أن نماذج دولة الرفاهية والسياسات الكينزية والنظرية المؤسسية، كلها تنزع نحو الاشتراكية أكثر من نزوعها نحو الرأسمالية، وأن الرأسمالية دونما حاجة لأي محاولات توفيقية، قادرة على أن تصحح أي اختلال يحدث داخلها¹. لذلك فإن دولة الرفاهية المحلية (أو الليبرالية) والتي تضم الدول الأنجلوسكسونية (الولايات المتحدة الأمريكية، المملكة المتحدة، إيرلندا) لا تتدخل إلا في حالة إخفاق السوق؛ فهذا التدخل إذن محلي، كما لا تكون المساعدة الحكومية شرعية إلا في حالة إثبات الفقر، حيث تقدم منحاً ثابتة منخفضة المستوى، تدفع المستفيد منها إلى العودة للعمل. أما تمويل الحماية الاجتماعية فهو معتمد على الضرائب، لذلك تقدم دولة الرفاهية الليبرالية تسليعاً منخفضاً* (عدم سوقنة) *Démarchandisation*، حيث أن المشاركة في سوق العمل وحدها يمكنها ضمان دخل لائق².

في الولايات المتحدة مثلاً، تقدم الشركات -أو على الأقل الكبيرة منها، في عملية تفاوض- للعاملين مزايا اجتماعية (الصحة، نظام التقاعد) خارج إطار الدولة؛ فضلاً عن المنطلقات الإيديولوجية الليبرالية فيما يخص دور الدولة الاجتماعي الضعيف، تبعث عوامل واقعية -تنتجها الليبرالية نفسها- على إضعاف ذلك الدور، فالدولة بنأيتها عن اقتحام النشاط الاقتصادي، لا تجد مصدراً مالياً أساسياً لتمويل مشروعات الحماية الاجتماعية، سوى فرض مزيد من الضرائب، وهو أمر ينزعج له المواطنون عادة، وحرصاً من جانب الأحزاب الحاكمة على إرضاء الناخبين فإن الدولة تقلل من فرض الضرائب؛ ومن ثم تصبح الموارد المالية التي يمكن أن تضخ في مشروعات الحماية الاجتماعية محدودة نسبياً، مما يقلل من مقدرة الدولة -في الغالب- على رسم سياسة اجتماعية قوية³.

هذه السياسات تجد حاضنة قوية لها على الصعيد الأكاديمي، وهنا يمكن الإشارة إلى ما كتبه مايكل

¹ - معتز بالله عبد الفتاح، "الأسس الفلسفية والسياسية للوظيفة التوزيعية للدولة" ورقة قدمت إلى: دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ص 185.
* - تشير نزع صفة التسليع إلى الدرجة التي يستطيع فيها الفرد تأمين مستوى معيشي مقبول اجتماعياً دون الاعتماد على المشاركة في السوق، انظر: أحمد عز الدين محمد، "دولة الرفاه في مصر 1995-2005: دراسة مقارنة"، سياسات عربية، العدد 11 (نوفمبر 2014)، ص 04.

² - Marc MONTOUSSE et Gilles RENOARD, 100 fiches pour comprendre la sociologie, France, Bréal, 2006, p 213.

³ - أحمد إبراهيم حمزة، السياسة الاجتماعية، ص 86.

تاتنر *Michael Tanner* -رئيس باحثي مركز كاتو *Cato Institute* - من أن "المال الذي يستدينه الكونغرس اليوم لدفع إعانات البطالة سيتعين عليه أن يرده غدا من خلال فرض الضرائب على العمال والموظفين، وهذا من شأنه أن يبطئ عجلة النمو الاقتصادي ويخفض عدد فرص العمل المتوفرة في المستقبل؛ ومن هنا فإن أية مساعدة نقدمها للعامل اليوم سوف تكون على حسابه غدا"¹.

وقد كان لهذه الأصوات، المترافقة مع سياسات مؤسسات بريتن وودز *Bretton Woods* أثر بالغ في السياسات العامة للدول التي تتبنى هذا النموذج وفي غيرها، حيث تصف ماري لانغان *M. Langan* الأفكار والسياسات الجديدة الخاصة بالرفاه الاجتماعي في بريطانيا قائلة: "كانت سياسات الرعاية الاجتماعية لحزب العمال، الذي أصبح حزب العمال الجديد بزعامة توني بلير في عام 1994، أوضح مؤشر على اتفاق الآراء الجديد بشأن الرعاية الاجتماعية؛ ويمكن القول بأن رفع مكانة المسؤوليات فوق الحقوق، والنزعة الفردية فوق النزعة الجماعية، والمجتمع فوق الطبقة، قد كشف عن نبذ التقاليد التي جسدتها دولة الرفاهية التي أعقبت الحرب"².

المطلب الثاني: النموذج الديمقراطي-الاجتماعي "العمومي"

Le Régime Social-Démocrate "Universaliste"

في النموذج الديمقراطي - الاجتماعي (الدول الاسكندنافية) تكون "الحقوق" الاجتماعية شاملة، ومرتبطة بالمواطنة³، فهذا النمط يقوم على فكرة حقوق المواطنة بغض النظر عن درجة الحاجة أو أداء العمل، وتعتمد الأهلية عادة على كون المرء مواطناً أو مقيماً لفترة طويلة⁴؛ فالحماية الاجتماعية في هذا النموذج تعتبر حقاً،

¹ - مايكل تاتنر، ضرورة إعادة النظر في إعانة البطالة، ترجمة: علي الحارس، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . ص 2 متوفر على الرابط <http://www.iraqfuture.net/0v4/translations/201-250/219-MT.pdf>

² - ساندرا ليبينبرغ، الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، ص 214.

³ - Nathalie Morel, op.cit, P 41.

⁴ - أحمد عز الدين محمد، "دولة الرفاه في مصر 1995-2005: دراسة مقارنة"، سياسات عربية، العدد 11 (نوفمبر 2014)، ص 05.

الهدف منه محاربة عدم المساواة، وتعزيز التماسك الاجتماعي¹، حيث تتدخل الدولة -في صورة منتظمة- لجميع الأفراد، يوجهها مبدأ الشمولية، وبالتالي عدم تسليع الحقوق الاجتماعية².

هذا النموذج لا يسمح بقيام الثنائية بين الدولة والسوق فيما يتعلق بالرفاهية الاجتماعية، ولا يميز بين الطبقة العاملة والطبقة المتوسطة، فدولة الرفاهية في هذا النموذج تعلي من شأن مساواة ذات مستوى راق، وليس مساواة من مستوى الحد الأدنى للحاجة³، لذلك يجعل هذا النموذج من الدول الاسكندنافية دول تحويلات بامتياز تمول مختلف الخدمات الاجتماعية والصحية من الضرائب من دون أن يتحمل المستفيدون منها أية تكاليف⁴ مباشرة. وهو بذلك يأخذ مسافة معتبرة من سياسات الحماية الاجتماعية الرأسمالية النموذجية، فلا زال لجماعات المصالح دور واضح في المشاركة في صنع القرار، بخلاف الدول الليبرالية في هذا القطاع والتي آتى تمييزها للنقابات العمالية ثماره فيها؛ كما أن دول هذا النموذج تتكفل بتغطية أطراف عديدة للحماية الاجتماعية ابتداءً، وليس عن طريق التدخلات الاستثنائية؛ وقد كان للأحزاب ذات التوجهات الاشتراكية يد طولى في ترويض الجنوح الليبرالي الذي أضر بأضعف الفئات والشرائح الاجتماعية حيثما حل.

المطلب الثالث: النموذج الكوربوراتي "المحافظ"

Le Régime Corporatiste "conservateur"

ضمن النموذج الكوربوراتي "المحافظ" (بلدان أوروبا القارية)، تسود إلزامية التأمين الاجتماعي الذي يوفر حقوقاً كثيرة، يكون الحصول عليها مشروطاً بمشاركة الأفراد في سوق العمل، ويقدم هذا النوع "عدم تسليع"

¹– Marc MONTOUSSE et Gilles RENOUARD, op.cit, P 213.

²– Gaëlle Amerijckx, op.cit, P 5.

³– هادي حسن، "النموذج الديمقراطي الاجتماعي - دراسة مقارنة بين السويد والنرويج والدنمارك وفنلندا" ورقة قدمت إلى: دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ص 237.

⁴– علي القادري، تعقيب قدم في إطار: دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ص 229.

متوسطاً، وعلاوة على ذلك فإنه يستبعد الأشخاص الذي لا يعملون وخاصة الزوجات، مما يجعل رعاية الحقوق الاجتماعية بيد الزوج¹.

يميل هذا النموذج إلى تسويق الانقسامات بين الأجراء، من خلال تقنين برامج منفصلة لمختلف الفئات المهنية، والتي غالباً ما تسفر عن متاهة في صناديق التأمين، يمكن ملاحظة ذلك خاصة في فرنسا، ألمانيا، النمسا وإيطاليا²؛ ومرجع تسويق الانقسام بين الأجراء نابع من إشكاليات الكوربوراتية نفسها بوصفها نظاماً من تمثيل المصالح تنتظم وتتألف فيه وحدات تأسيسية في عدد قليل من الفئات المتميزة وظيفياً، والهيكلية تنظيمياً، والإكراهية أو الإجبارية في الانتماء إليها، والمعترف بها أو المرخص لها من قبل الدولة، إن لم تكن الدولة هي التي أنشأتها أصلاً، وتمنح هذه الوحدات حق احتكار تمثيل الفئات المندرجة داخلها مقابل مشاركتهم في اختيار القادة وتنظيم المطالب والمساندة، حسب تعريف فيليب شميتير *Philippe C. Schmitter*³، لذلك تسعى كل فئة وظيفية عبر ممثليها إلى تأسيس نظام حماية اجتماعية أكثر خصوصية وملائمة.

عموماً، يعتمد هذا النموذج على مبدئين⁴:

- المبدأ الأول: مبدأ تدخل الدولة من أجل تصحيح آثار قوانين السوق الرأسمالية، وذلك من خلال التدخل لتوزيع الدخل وللمحد من استغلال القوى العاملة، وكذلك من أجل ضمان الحقوق الاجتماعية للفئات الأجيال الوسطى والدنيا.

- والمبدأ الثاني: هو المساومة الاجتماعية (ويقول البعض التاريخية) بين رأس المال والطبقة العاملة من خلال التعامل مع منظمات ونقابات عمالية قوية، لكنها تراجعت عن النهج الثوري من أجل النهج الإصلاحية.

¹ - Nathalie Morel, op.cit, P 41.

² - Ibid, P 41.

³ - نصر محمد عارف، إستيمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي - النظرية - المنهج، بيروت: المجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 321.

⁴ - فؤاد نهرا، "النموذج التعاوني - دراسة مقارنة: النموذج الدولي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني" ورقة قدمت إلى: دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ص 205.

خلاصة، يمكن أن تشير إلى أن التصنيف السابق الذي وضعه غوستا إسبينج أندرسون، قد واجه العديد من الانتقادات والمراجعات تتلخص في:

- صعوبة/عدم القدرة على تجريب هذه الأنماط على الدول غير الصناعية، بما في ذلك الدول العربية.
- عدم دقتها في توصيف نماذج دول الرفاه حتى في بيئتها الغربية، فحسب بعض الباحثين تجدر إضافة نماذج أخرى، مثل النموذج الليبرالي الأبوي "الياباني" (*libéral-paternaliste*).¹
- أن المنطلقات المعتبرة في التصنيف غير كافية، حيث أهملت معايير اعتبرت هامة، على غرار المجتمع المدني، دخول المرأة سوق العمل... إلخ.²
- إضافة إلى أثر التحولات الكبيرة التي حصلت بعد تحرير هذا التصنيف، ونقصد بذلك السياسات النيوليبرالية التي طالت الاقتصاديات الصناعية والنامية على السواء، والتي تجسدت في برامج الخصخصة والتعديل الهيكلي.

المبحث الرابع: تصورات وكالات التنمية الدولية لسياسات الحماية الاجتماعية

لقد اهتمت وكالات التنمية الدولية بهذا الجانب من السياسات بصفة كبيرة، نظراً للأهمية التي تحظى بها، حيث كانت هذه السياسات من أبرز أسس منظمة العمل الدولية التي أسست من أجلها، بينما عمدت وكالات دولية أخرى (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) إلى إدراجها ضمن برامجها وأعمالها.

في هذا الإطار جاء هذا المبحث ليدرس تصورات أهم وكالات التنمية الدولية التي أسهمت في التأثير على سياسات الحماية الاجتماعية، حيث خصص المطلب الأول لهيئة الأمم المتحدة التي تعتبر اعتنت

¹ - انظر في هذا الصدد:

Bruno THERET. " L'état-providence à l'épreuve des comparaisons internationales," in L'état à l'épreuve du social, sous la direction de Ph. Auvergnon et alii, Paris, Syllepses, 1998, P17

² - انظر على سبيل المثال: Lucie Paquy, **Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective**، والذي أشار إلى بعض التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي وقعت لدولة الرفاهية.

بموضوعنا بينما تناول المبحث الثاني تصور منظمة العمل الدولية، أما المبحث الثالث فتطرق لمؤسسات بريتن وودز *Bretton Woods* (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي).

المطلب الأول: تصور هيئة الأمم المتحدة

إن تصور هيئة الأمم المتحدة لسياسات الحماية الاجتماعية جاء أولاً من منطق حقوقي، باعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948، حيث نصت المادة 22 من أن "لكل شخص -بصفته عضواً في المجتمع- الحق في الضمانات الاجتماعية..."، ومما جاء في المادة 25 أيضاً: "لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للحفاظ على الصحة والرفاهية له ولأسرته، ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية، وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة، وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك...".

هذا التصور الحقوقي الذي تتقاسمه هيئة الأمم المتحدة مع وكالات دولية أخرى، خصوصاً منظمة العمل الدولية، ضَمَّنَ أبعاداً جديدة، هي من جنس الأبعاد الجديدة التي ضُمِّنت للفقر، حيث أصبحت الحماية الاجتماعية متناولة باعتبارها أداة لتمكين الأفراد، وخاصة الفقراء، فلا يعودون مستفيدين من الخدمات وحسب، بل عناصر فاعلة في عملية التنمية¹، وقد كان اعتماد هذه المؤسسات الدولية لهذه المفاهيم الجديدة بفضل إسهامات كل من جون راولز بنظريته في العدالة وأمارتيا سن بمفهوم القدرة، فمنذ النسخة الأولى لتقرير التنمية البشرية نجد أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قام بتضمين مفهوم القدرة في تعريف التنمية البشرية²، وفي القمة العالمية للتنمية الاجتماعية المنعقدة بكونجهاجن سنة 1995 تم التأكيد على دعم الدول النامية في إعداد مشاريع

¹ - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "الحماية الاجتماعية أداة للعدالة"، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2، ص 2.

² - رضوان بروسي، "رأسمالية ما بعد الحداثة وسؤال الأخلاق في اقتصاد التنمية: رؤية نقدية على ضوء المقارنة بين أطروحتي مالك بن نبي وأمارتيا سن" ورقة بحث قدمت في إطار: المؤتمر الدولي العاشر للاقتصاد والتمويل الإسلامي الذي نظّمته كلية الدراسات الإسلامية في قطر، 24/23 مارس 2015، قطر، الدوحة، ص 23.

واستراتيجيات مضادة للفقر، التي ركزت على العديد من السياسات والخطط، من بينها الاستثمار في الموارد البشرية ومشاركة الفقراء في النمو الاقتصادي والتملك¹.

في هذا الصدد، جاء في تقرير التنمية البشرية لسنة 2014: "إن مبرر تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع هو أولاً وأخيراً في وجوب تمكين كل فرد، فيعيش الحياة التي ينشدها، ويحصل على المقومات الأساسية للحياة الكريمة، بصرف النظر عن قدرته على دفع الكلفة"²، وقد كان هذا شأن كافة محافل وتقارير الأمم المتحدة.

المطلب الثاني: تصور منظمة العمل الدولية

يمكن اعتبار منظمة العمل الدولية منظمة فريدة من نوعها، كونها ثلاثية الأطراف، حيث ينتظم في عضويتها الشركاء الاجتماعيون في العملية الإنتاجية والخدمية من حكومات وأصحاب عمل وعمال³.

تتمثل الأدوات القانونية الدولية الفنية للحماية الاجتماعية التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية منذ نشأتها سنة 1919 في مجموعة الصكوك الدولية، حيث وفرت هذه الأدوات محتوى للحقوق المتصلة بالشغل، ومنها الحق في الضمان الاجتماعي، وقد اعتمدت المنظمة إلى غاية سنة 2014، 189 اتفاقية دولية و 5

¹ - رشيد بوكساني، علام عثمان، " دور منظمة الأمم المتحدة في تحديد مفهوم الفقر والحد من أثاره في مختلف مناطق العالم"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات: الملتقى الدولي الأول حول تقييم سياسات الإقلال من الفقر في الدول العربية في ظل العولمة المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3 ومخبر العولمة والسياسات الاقتصادية، 10/09 ديسمبر 2014، الجزائر، الجزائر العاصمة، ص 7.

² - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2014، ص 83.

³ - إيمان النمى، دور النقابات العمالية في صنع سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر، ص 27.

بروتوكولات و 202 توصية¹. وفي هذا المجال ينطلق تصور منظمة العمل الدولية للحماية الاجتماعية من مبدأين اثنين، أنها حق من حقوق الإنسان، وأنها من مسلمات العدالة الاجتماعية.²

في هذا الإطار، تعقد منظمة العمل الدولية أملاً كبيراً على النقابات العمالية في انتزاع حقوقها والمشاركة في صنع القرارات الاجتماعية، كما تتحسر في المقابل على الهزات العنيفة التي تعرضت لها هذه النقابات بفعل الأزمات الاقتصادية وما تبعها من سياسات ليبرالية؛ فطالما ركزت منظمة العمل الدولية على أهمية الحوار الاجتماعي، ودور العمال وأصحاب العمل في إدارة برامج الضمان الاجتماعي، ومناقشات وطنية سياسية أوسع حول استراتيجيات الضمان الاجتماعي؛ من جانب آخر تعتبر المنظمة أن لسياسات الحماية الاجتماعية (وفق تصورها)، وكما جاء في تقريرها للحماية الاجتماعية 2014-2015، أن لها دوراً بارزاً في دعم النمو التضميني وتسهيل تطوير الاقتصاديات الوطنية، كما تعتبر أن توسيع نطاق الحماية الاجتماعية يسهم في التعافي من الأزمات الاقتصادية وتحقيق التنمية الشاملة³.

على هذا الأساس، تقف منظمة العمل الدولية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، موقفاً "مخالفاً"، حيث ترى أن اندفاع الحكومات، في إطار الخيارات الاقتصادية القائمة على اقتصاد السوق، إلى إعادة هيكلة القطاع العام والتوجه نحو النمو الاقتصادي عوضاً عن التنمية الشاملة، قد حرم برامج الحماية الاجتماعية من موارد أساسية كالأموال الحكومية وحد من فعاليتها... ذلك التوجه المدفوع من قبل المؤسسات المالية الدولية التي قادت ما أسمته المنظمة بالحملة العالمية لإعادة تشكيل مفهوم الدولة وأولوياتها الاقتصادية، كما ترى أن تسليع العمل والخدمات الاجتماعية أتى كأبرز النتائج لهيمنة التوجه الليبرالي الاقتصادي على السياسات العامة، حيث عمل شيئاً فشيئاً على إخراجها من دائرة العدالة الاجتماعية إلى دائرة السلع الاستهلاكية⁴.

¹ - عزام محبوب، محمد منذر بلغيث، الورقة المرجعية حول الحماية الاجتماعية، في: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، 2014. [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/01/02] . ص 38 متوفر على الرابط <http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/arabic/report.pdf>

² - في هذا الإطار يمكن مراجعة: منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، مرجع سابق.

³ - انظر: منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015.

⁴ - منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، ص ص 4-5.

في هذا السياق، تدعو منظمة العمل الدولية إلى "أرضية الحماية الاجتماعية" في مقابل "شبكات الأمان الاجتماعي" التي ينادي بها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ حيث ترى المنظمة -والتي يشاركها في هذا التوجه وكالات دولية أخرى، على غرار منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة العالمية- أن شبكات الأمان الاجتماعي تتناقض مع جوهر حقوق الإنسان، إلا أن أهم إشكال يعترض الدور الكبير الذي يمكن أن تلعبه هذه المنظمة هو الانخفاض الكبير في عدد التصادقات من قبل الدول على اتفاقيات الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية؛ بدورها، منظمة العمل الدولية ترجع أسباب ذلك إلى أن أحكام تلك الاتفاقيات غير مألوفة بالنسبة للعديد من الدول، أو لعدم الترويج لتلك الاتفاقيات بالقدر الكافي أو نقص المعرفة بها¹.

المطلب الثالث: تصور مؤسسات بريتن وودز Bretton Woods

لقد ارتكز مبدأ توافق بريتن وودز سنة 1944 في الولايات المتحدة بين الدول الرأسمالية "المتطورة"، على إنشاء المؤسسات المالية والتجارية العالمية: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، حيث دخلت الاتفاقيات المنشئة لهما حيز التنفيذ سنة 1945، والمنظمة المعروفة باسم الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة *G.A.T.T*، التي استمرت تعالج مسائل المبادلات الدولية حتى بداية 1995 موعد انطلاق منظمة التجارة العالمية².

* - يستخدم مصطلح "الأرضية الاجتماعية" أو "أرضية الحماية الاجتماعية" لوصف مجموعة أساسية من الحقوق والخدمات والمرافق الاجتماعية التي ينبغي أن يتمتع بها أي شخص. وينطبق مصطلح "الأرضية الاجتماعية" بطرق عديدة على مفهوم "الواجبات الأساسية" السائد، لضمان تحقيق أدنى المستويات الضرورية من الحقوق المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان، (منظمة العمل الدولية).

** - تحويلات نقدية أو عينية بدون اشتراكات موجهة لصالح الفئات الفقيرة والضعيفة، تدفع لهم تعويضاً عن تضررهم من اقتصاد السوق.

¹ - مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة المائة 2011، جنيف، ص 11.

² - إلياس أبو جودة، الأمن البشري وسيادة الدول، بيروت: المؤسسة الجامعية، 2008، ص 135.

غير أن المطلع على تركيبة ونظام سير صندوق النقد الدولي ومجموعة البنك الدولي*، يلاحظ أن هاتين المؤسستين تتميزان ببعض الخصوصيات داخل منظومة الأمم المتحدة، ومن تلك الخصوصيات أن نظام التصويت الموزون فيهما يجعلهما تفلتان من تحكم الأغلبية التلقائية في الجمعية العامة للأمم المتحدة، ثم إن مواردهما المالية الخاصة بهما تجعلهما تتمتعان باستقلالية أكبر، الشيء الذي يجعل صلتهم بالأمم المتحدة جد رخوة¹.

إن صندوق النقد الدولي هو المؤسسة المركزية في النظام النقدي الدولي، أي نظام المدفوعات الدولية، وأسعار صرف العملات الذي يسمح بإجراء المعاملات التجارية بين البلدان المختلفة²؛ ومن أجل فهم سليم لقدرة صندوق النقد الدولي في رسم السياسات العامة للدول الأعضاء يتعين أولاً التذكير بالمهام المنوطة به ابتداءً؛ حيث أنه عند إنشائه أنيطت به مهمة تنظيم الشروط المالية الملائمة للتوظيف الناتج للاقتصاد العالمي، غير أنه ابتداءً من السبعينات أدت الثغرات العميقة التي عرفها الاقتصاد العالمي كالارتفاع الكبير لأسعار البترول، وتفاقم أزمة المديونية في العديد من بلدان العالم الثالث، إلى "إعادة ولادة" الصندوق كمؤسسة فوق قومية مهيمنة تعمل على أسس مختلفة وأكثر قوة وتأثيراً³؛ في حين بدأ البنك الدولي أعماله بالمساعدة في بناء أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وهنا تجدر الإشارة إلى وجود ارتباط عضوي بين هاتين المؤسستين، وهذا ما تكرر في المادة الثانية من نظام البنك الدولي، التي تنص على أن العضوية في صندوق النقد الدولي شرط مسبق للعضوية في البنك⁴.

*- تشير عبارة "البنك الدولي" فقط إلى البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الدولية للتنمية؛ بينما تتكون "مجموعة البنك الدولي" من خمس مؤسسات: المؤسستين سالفتي الذكر، ومؤسسة التمويل الدولي، وهيئة ضمان الاستثمار المتعدد الأطراف، والمركز الدولي لتسوية نزاعات الاستثمار.

¹- عبد العزيز قادري، صندوق النقد الدولي: الآليات والسلبيات، الجزائر: دار هومة، 2005، ص 11.

²- خليل حسين، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007، ص 215.

³- محمد سعيد السعيد، سياسات صندوق النقد الدولي التشفية، في: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، 2014 [على الشبكة]. [اطلع عليه في 02/01/2016]. ص 70 متوفر على الرابط:

<http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/arabic/report.pdf>

⁴- عبد العزيز قادري، صندوق النقد الدولي: الآليات والسلبيات، ص 12.

بهذا الصدد، يقدم البنك الدولي "حالياً" تعريفاً للحماية الاجتماعية -يصفه بالواسع- قائم على مفهوم "إدارة المخاطر الاجتماعية"؛ يتكون من التدخلات العامة لمساعدة الأفراد والأسر، والمجتمعات المحلية في تحسين إدارة المخاطر، وتقديم الدعم لشديدي الفقر¹، كما يعتقد البنك بأن معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي على مدى عقود طويلة يمكن أن يقلل الفقر بشكل مثير للإعجاب². فالحماية الاجتماعية حسب هذا المنظور ليست حقاً إنسانياً يجب أن يشمل كل الأفراد على اختلاف مستوياتهم الاجتماعية، ولا يمكن أن تقدم على سبيل التساوي بين الحاصلين عليها، من منطلق العدالة الاجتماعية؛ بل هي تدخلات يقصد منها تعويض المتضررين من اقتصاد السوق.

لقد تعاضمت سلطة المساومة لدى المؤسسات المالية الدولية من أجل تخطي الدول النامية مشاكل المديونية التي عانت منها، وتراجعت الاستقلالية النسبية لهذه الدول، فسياسات التعديل الهيكلي هي سياسة اشتراطية فرضها صندوق النقد والبنك الدوليان على دول الجنوب من أجل الحصول على القروض المالية³، تلك السياسات التي اعتمدت تقليص نفقات الحكومة من خلال رفع الدعم عن مواد أساسية وغذائية وتخفيض الضمانات الاجتماعية وتشجيع الاستثمارات الأجنبية أدت إلى تقويض الأمن الاجتماعي في الدول النامية والدول الصناعية على حد سواء⁴، وهو ما دفع البنك الدولي إلى الاهتمام بمسألة الفقر، وهذا ما جاء في تقرير التنمية لسنة 2000 الذي استند لكتابات أمارتيا سن، خصوصاً في كتابه "التنمية بوصفها حرية"، حيث تبنى (البنك) مفهوماً متعدد الأبعاد للفقر لا يقتصر على الدخل والاستهلاك، وعامان من بعد أصدر البنك كتاباً خصصه لمفهوم التمكين *"Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook"*، الذي يرتبط أساساً بمفهوم القدرة عند "سن"، حيث تم تعريف التمكين على أنه "توسعة حرية الخيار والفعل ... زيادة نشاطات

*- في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى أن سياسات الحماية الاجتماعية لم تكن ضمن اهتمامات البنك الدولي حين إنشائه ولا بعد ذلك بعدة سنوات.

¹- Robert Holzmann, Steen Jorgensen, «Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond, » Social Protection Discussion Paper No. 0006, The World Bank (Washington, D.C. 2000), P 2.

²-Ibid, P 9.

³- إلياس أبو جودة، الأمن البشري وسيادة الدول، ص 138.

⁴- نفس المرجع، ص 155.

وقدرات الفقراء التي من شأنها السماح بالمشاركة والتفاوض والتأثير ومراقبة ومساءلة المؤسسات التي تدير حياتهم¹.

وهنا نتساءل، هل من التمكين حقاً أن تملى على الدول غير الصناعية خيارات لم تشارك في صنعها، في حين تتوفر خيارات أخرى تضاهيها في حظوظ النجاح؟ وهل يعتبر تمكيناً التحكم في مصائر فئات وشرائح اجتماعية عريضة وحرمانها من ضروريات المعيشة إرضاء لإيديولوجيا معينة أثبتت عدم صمودها على المديين القصير والمتوسط، فضلاً عن المدى الطويل؟

¹ - رضوان بروسى، "رأسمالية ما بعد الحداثة وسؤال الأخلاق في اقتصاد التنمية: رؤية نقدية على ضوء المقارنة بين أطروحتي مالك بن نبي وأمارتيا سن"، ص 25.

الفصل الثاني: سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر من منظور الضمان الاجتماعي

المبحث الأول: تطور الضمان الاجتماعي في الجزائر

المبحث الثاني: نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر: الهيكلة، التنظيم، والأداءات

المبحث الثالث: تقييم سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر

الفصل الثاني: سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر من منظور الضمان الاجتماعي

لقد تطرق الفصل الأول للحديث عن سياسات الحماية الاجتماعية بشكل عام، حيث تم تعريفها على أنها مجموعة الخطط والإجراءات التي تشمل ألواناً من الرعاية الاجتماعية بناءً على الفلسفة والقيم الأخلاقية لكل مجتمع، فسياسات الحماية الاجتماعية وفق هذا الطرح تستغرق (تشمل) كافة أنواع التدخل الحكومي وغير الحكومي الذي يستهدف الحماية الاجتماعية للإنسان، وقد تعددت أشكال هذه الحماية في كل عصر ولدى كل مجتمع وفق فلسفته وظروفه، وعلى هذا الأساس تعززت سياسات الحماية الاجتماعية نهاية القرن التاسع عشر ببرامج حكومية لتأمين العمال نتيجة التحولات الاجتماعية والاقتصادية الكبيرة التي حصلت في الغرب، ليعقب ذلك أزمة الكساد الكبير سنة 1929 وما خلفته من مخاطر اجتماعية على الأفراد كانخفاض معدلات الأجور ونقشي البطالة، ما اضطر الحكومات للاهتمام بالجانب الاجتماعي في سياساتها، حيث اتجهت الحكومات إلى التدخل في بعض المجالات الاجتماعية، على غرار التعليم والسكن والعمل، في هذا السياق حظيت سياسات الضمان الاجتماعي باعتراف كبير من الحكومات، إذ أصبح ينظر إليها باعتبارها إحدى أهم أنظمة الحماية الاجتماعية، نظراً لتغطيتها لفئات وشرائح كبيرة ومهمة في نفس الوقت.

في الجزائر، تشمل سياسات الحماية الاجتماعية للدولة، نشاطات واسعة ومؤسسات عديدة، يمكن تقسيمها لتسهيل العرض إلى جزئين رئيسيين:

- جزء النشاط الاجتماعي للدولة الذي يقوم على مبدأ التضامن الوطني الذي تكفله الدولة في شكل دعم لمؤسسات وفئات اجتماعية، بشكل دائم أو مؤقت، وتدفع على حساب الخزينة العمومية للدولة.
- جزء الضمان الاجتماعي الذي يغطي فئتي العمال الأجراء وغير الأجراء وذوي حقوقهم (*ayants droit*)، ويشمل المشبهين بالأجراء من طلبة ومعاقين وغيرهم، كما يحصل المتعاقدون على أداءات (تقديمات - *prestations*) التقاعد وبعض البطالين على مخصصات أيضاً، بالإضافة إلى الخدمات الصحية المجانية لكافة المواطنين، كما تأخذ سياسات الضمان الاجتماعي بالجزائر طابعاً رمزياً (سياسة رمزية) من خلال اشتغالها على فئات مثل المجاهدين وذوي حقوقهم وذوي حقوق الشهداء، حيث تصرف لهم مخصصات أكبر - بكثير - من الفئات الأخرى.

في هذا الإطار، تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، فالمبحث الأول يتطرق للتطور التاريخي لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر، بينما يهتم المبحث الثاني بتوصيف هذا النظام، من حيث هيكلته، أداءاته وتمويله،

ثم جاء المبحث الثالث لتقييم سياسات الضمان الاجتماعي بالجزائر في جانبها الاقتصادي وفي جانبها الإداري، إضافة إلى بحث مسألة النموذج الذي ينطبق على الحالة الجزائرية من بين نماذج الحماية الاجتماعية التي تحدثنا عنها سابقا.

المبحث الأول: تطور نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر

تكمن أهمية هذا المبحث في دراسته للتطور التاريخي لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر، وأهم محطاته، ومن ثم استخلاص أبرز ما تأثر به هذا النظام خلال مراحله، وذلك من خلال تناول التطور القانوني، وتطور البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في هذا الصدد تم تحقيق التطور التاريخي في ثلاث مراحل، تناولت المرحلة الأولى واقع نظام الضمان الاجتماعي في الفترة الكولونيالية لما تختص به من خصائص على كل الأصعدة، وكانت المرحلة الثانية مخصصة للفترة التي أعقبت الاستقلال إلى غاية سنة 1983 التي تغيرت فيها مبادئ نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر إذ وحد النظام بعد أن كان ينطوي على تمايزات عديدة، كما شمل فئات جديدة، أما المرحلة الثالثة فتطرق للفترة التي أعقبت تلك التحولات الكبيرة الحاصلة على نظام الضمان الاجتماعي إلى اليوم.

المطلب الأول: واقع نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر قبل 1962 (الفترة الكولونيالية)

إن التوسع السريع للعمل المأجور في فرنسا، وتدهور الظروف المعيشية، وبداية تشكيل النقابة العمالية¹ هناك من جهة، ونضال الجزائريين من أجل الحقوق الاجتماعية (كالصراع بين العمال وأرباب العمل)، ونضالهم السياسي من أجل الحرية والاستقلال² من جهة أخرى، تمثل كلها عوامل ساهمت في تطبيق القوانين الاجتماعية الفرنسية في الجزائر³.

¹ - خناش سامية، "أزمة تمويل نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر: دراسة حالة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية والصندوق الوطني للتقاعد"، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص 21.

² - عمار جفال، منظومة الحماية الاجتماعية (الجزائر)، في: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، 2014 [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/01/02] ص 140 متوفر على الرابط

<http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/arabic/report.pdf>

³ - خناش سامية، مرجع سابق، ص 21.

وعلى الرغم من أن الجزائريين كانوا يمثلون 90 % من السكان، إلا أن هذه القوانين كانت محدودة النطاق، فامتداد نظام الضمان الاجتماعي اقتصر فقط على المستوطنين وعدد "هامشي" من العمال الجزائريين لدى الإدارة الاستعمارية (البلديات، المحافظات...) وقطاعات مثل الاتصالات، السكك الحديدية، الموانئ...؛ وبالتالي فإن نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر جاء كامتداد للنظام السائد في فرنسا، بعد أربع سنوات من إنشائه منذ سنة 1945، حيث أصدر المجلس الجزائري في 10 جوان 1949 القرار رقم 045/49 المتعلق بتنظيم هيئات الضمان الاجتماعي في الجزائر¹. من جانب آخر تميز نظام الضمان الاجتماعي عموماً بوتيرة تحسن بطيئة، فمسألة التأمين الاجتماعي والعلاوات الاجتماعية في الجزائر (والتي طبقت فيها سنة 1940) لم تعرف تطوراً إذا ما قورنت بما في فرنسا².

عموماً، امتازت هذه الفترة بالفوارق بين الجزائريين والمعمرين، فنظام التأمين على المرض كان يخص الأوروبيين فقط، في حين باقي الشعب لم يستقد إلا من إعانات رمزية، مثل المساعدات الطبية المجانية التي كانت تمنح في المصحات؛ وبالنظر إلى وضعية الجزائر خلال هذه المرحلة يمكن القول أنه وإن ظهر نظام تأمين اجتماعي غير أنه كان ذا تطبيق جزئي وانتقائي، ولم يذق الجزائريون طعم الحماية الاجتماعية إلا بعد الاستقلال³.

المطلب الثاني: واقع الضمان الاجتماعي بين 1962 و 1983

غداة الاستقلال، ورثت الجزائر في مجال الضمان الاجتماعي 11 نظاماً، و 71 مؤسسة للتأمين الاجتماعي، و 11 مؤسسة للتقاعد التكميلي، تشمل مجموعة متنوعة من القطاعات المهنية، مع الأخذ في الاعتبار اختلاف طرق تمويلها وتشريعاتها من نظام لآخر⁴. فالحكومة الجزائرية حافظت على نفس الهيئات القائمة في الحقبة الاستعمارية وبنفس التنظيم، حيث صدر المرسوم رقم 1962/157 الصادر في 1962/12/31 الذي مدد العمل بالقوانين الفرنسية بعد الاستقلال، ما عدا ما يخالف السيادة الوطنية، رغم

¹– Larbi Lamri, **Le système de sécurité sociale en Algérie : Un approche économique**, Alger : Office des Publications universitaires ,2004 , P 22.

²– "La politique de sécurité sociale en Algérie". In: Population, 7e année, n°1, 1952 p 26.

³ – الطيب سماتي، التأمينات الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي، الجزائر: دار الهدى، 2014، ص 69.

⁴– Larbi Lamri, op.cit, p 24.

إيديولوجية النظام السياسي التي تعتمد على الاشتراكية¹؛ ومرد ذلك لهشاشة الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي كانت تعانيها الجزائر عقب الاستقلال، إضافة -في اعتقادنا- إلى كون النمط الكوربوراتي في نموذج الفرنسي أقرب نمط (من بين الأنماط الليبرالية) للإيديولوجية الاشتراكية من جهة إشراك النموذج الكوربوراتي للعمال في مختلف القرارات وتسيير المؤسسات بمجالس إدارية، ولجهة المرجعية التاريخية للنمط الكوربوراتي التي تعود للمستشار الألماني بيسمارك الذي حاول احتواء النقابات المتشعبة بالاشتراكية بنظام تأمين اجتماعي ينال رضاها، ولجهة ثالثة وهي اهتمام هذا النمط بتأمين العمال كأساس للضمان الاجتماعي، على خلاف النمطين الآخرين، الليبرالي الذي يستهدف الفئات المتضررة من السوق، والاجتماعي-الديمقراطي الذي يعمم الاستحقاق لكل مواطن.

إن الاختلاف في أنظمة الضمان الاجتماعي الموروثة جعله معقداً في وظيفته وفي تسييره²، وعلى إثر ذلك انشغلت المنظمات النقابية بعيوب هذا التنظيم "غير العادل"، وأكدت على ضرورة توحيد وتحسين امتيازات نظام الضمان الاجتماعي؛ وفي هذا الصدد تم اتخاذ إجراءات جديدة يهدف البعض منها إلى إعادة تنظيم النظام، ويهدف البعض الآخر إلى توسيع الضمان الاجتماعي بالنسبة لفئات أخرى من المجتمع غير المحمية من الأخطار الاجتماعية، أما الإجراءات الأخرى فتهدف إلى تحسين الخدمات الاجتماعية المقدمة³.

تمثلت أهم تلك الإجراءات في صدور المرسوم الرئاسي رقم 116/70 المؤرخ في 01 أوت 1970 المتعلق بالتنظيم الإداري لهيئات الضمان الاجتماعي، والذي تضمن تأسيس 06 هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، جمعت تحت وصاية ومراقبة وزارة واحدة، وهي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. هذه الهيئات تتمثل هي:

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- الصناديق الجهوية للضمان الاجتماعي
- صندوق التأمين على الشيخوخة لأجراء
- صندوق الضمان الاجتماعي للموظفين

¹- بوحنية قوي، عزيز محمد الطاهر، " التسيير الذاتي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: الإطار التنظيمي ومعيقاته"، دفا تر السياسة والقانون، العدد السابع (جوان 2012)، ص 137.

²- Larbi Lamri, op.cit, p 24.

³- سامية خناش، مرجع سابق، ص 47.

- صندوق الضمان الاجتماعي لعمال المناجم
- صندوق التأمين على الشيخوخة لغير الأجراء

غير أن هذا المرسوم أبقى على النظام الفلاحي خارج هذا التنظيم الجديد، ليعيد ضمه بموجب الأمر الصادر في 05 أفريل 1971 في إطار مبادئ الثورة الزراعية التي تجمع بين فوائد القطاع العام الاقتصادي والاجتماعي للعمال الزراعيين من التعاونيات الفلاحية¹؛ حيث أمّن العمال الزراعيين وعائلاتهم ضد أخطار المرض، العجز، الوفاة، الأمومة، وأمّن معاش الشيخوخة، وبقي هذا النظام مستثنى من وصاية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لصالح وصاية وزارة الفلاحة، فقد كان نظام الضمان الاجتماعي قبل صدور هذا الأمر يمنح أولويات للقطاعات غير الزراعية، رغم أن عدد العمال في القطاع غير الزراعي قدر سنة 1966 بحوالي 730.000 عامل، مقابل 1.270.000 عامل في القطاع الزراعي².

كما أن نظام تأمين غير الأجراء لم يكن يغطي سوى منحة الشيخوخة (التقاعد)، إلى أن تم تمديده ليشمل منحا أخرى بموجب الأمر رقم 74/87 الصادر في 17 سبتمبر 1974³؛ -علاوة على إهمال هذا النظام فئة العمال الموسميّين الذين لم يشملهم أي تأمين، والذين ازدادت أعدادهم مع الثورة الزراعية، خصوصا فئة الأطفال، الذين كانوا يشكلون نسبة كبيرة من هذا النمط من العمالة-. بعد ذلك بأربع سنوات صدر القانون الأساسي للعامل (رقم 72/78 الصادر في 05 أوت 1978)، والذي أشار لأهمية القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية من جهة، ونص من جهة ثانية على أن الدولة تؤمن العامل الخاص وأسرته التي تكون في كفالتة من آثار الشيخوخة والمرض وحوادث العمل والوفاة.

المطلب الثالث: واقع الضمان الاجتماعي بعد 1983

في إطار السياسة الاقتصادية الجديدة التي تفضل الصيغة الاجتماعية، والتي شرع فيها أوائل الثمانينات، قررت القوى الاقتصادية تطوير نظام ضمان اجتماعي سخي ومعمم على أغلب المواطنين⁴؛ حيث تم تبني هيكلية جديدة لنظام الضمان الاجتماعي في مجمله.

¹ - Larbi Lamri, op.cit, p 26.

² - سامية خناش، مرجع سابق، ص 33.

³ - Larbi Lamri, op.cit, p 26.

⁴ - Ibid, p 32.

إن المبادئ الأساسية التي وُضع عليها النظام الجديد، والتي تضمنتها النصوص القانونية رمت إلى¹:

- مبدأ تعميم الضمان الاجتماعي
- مبدأ توحيد أنظمة الضمان الاجتماعي
- مشاركة ممثلي العمال في تسيير هيئات الضمان الاجتماعي عن طريق تمثيلها الواسع في مجالس إدارتها.

لقد رُسمت هذه المبادئ في 05 قوانين، صدرت في 1983/07/02، وهي²:

- القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية³
- القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد⁴
- القانون رقم 83-13 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية⁵
- القانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي⁶
- القانون رقم 83-15 المتعلق بالمنازعات⁷

تجلى مبدأ تعميم الضمان الاجتماعي ليشمل عمال الثورة الزراعية، المجاهدين، أصول المؤمن، العجزة، المتربصين، كما يبرز مبدأ تعميم توحيد نظام الضمان الاجتماعي في تأسيس نظام وحيد للضمان للتأمينات

¹ - Ibid, P 31.

² - انظر بهذا الصدد الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983.

³ - المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-04 المؤرخ في 11 أبريل 1994، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 13 أبريل 1994. وبالأمر رقم 96-17 المؤرخ في 6 جويلية 1996، الجريدة الرسمية رقم 42 بتاريخ 7 جويلية 1996. وبالقانون رقم 08-01 المؤرخ في 23 جانفي 2008، الجريدة الرسمية رقم 04 بتاريخ 27 جانفي 2008.

⁴ - المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-05 المؤرخ في 11 أبريل 1994، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 13 أبريل 1994.

⁵ - المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-19 المؤرخ في 6 جويلية 1996، الجريدة الرسمية رقم 42 بتاريخ 7 جويلية 1996.

⁶ - المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-15 المؤرخ في 29 ديسمبر 1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1987، الجريدة الرسمية رقم 55 بتاريخ 30 ديسمبر 1986. وبالقانون رقم 04-17 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية رقم 72 بتاريخ 13 نوفمبر 2004.

⁷ - المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. والذي أعطي واستبدل بالقانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 11 بتاريخ 2 مارس 2008.

الاجتماعية المتمثلة في المرض، الأمومة، العجز، الوفاة¹، كما تم اعتماد نظام وحيد لحوادث العمل والأمراض المهنية، أيًا كانت طبيعة العمل²؛ ونظام وحيد للتقاعد³، وبعد سنتين تم دمج مختلف صناديق الضمان الاجتماعي في صندوقين اثنين بصور المرسوم 1985/223 وهما⁴:

- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية (CNAS)
- الصندوق الوطني للمعاشات (CNR)

ومع مطلع التسعينات شهدت منظومة الضمان الاجتماعي إصلاحات جديدة استهدفت ما يلي⁵:

- منح مزايا وخدمات خاصة لبعض الفئات من المشتركين *Les Cotisants*
- إنشاء صناديق جديدة وتوسيع الحماية الاجتماعية إلى فئات اجتماعية جديدة غير مشتركة *Non cotisants*

في هذا الإطار تم استحداث صناديق جديدة تتمثل في⁶:

- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (CASNOS)، سنة 1992.
- الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (CNAC) سنة 1994.
- الصندوق الوطني للتأمين عن العطل مدفوعة الأجر عن البطالة الموسمية لعمال البناء والأشغال العمومية والري (CACOBATH) سنة 1997.

إن برنامج التعديل الهيكلي الذي تم فرضه من قبل صندوق النقد الدولي سنوات التسعينات على مختلف الدول "النامية" وإن أدى إلى فتح المجال للقطاع الخاص وبداية تخلي الدولة عن التدخل في السوق في الجزائر، إلا أنه لم يطل مدى تدخل الدولة ولا قوتها في شق سياسات الحماية الاجتماعية، بل على العكس زادت مجالات تدخل الدولة بخلقها أبواب حماية اجتماعية جديدة (التأمين عن البطالة، المنح العائلية، ومنح أخرى)، فصندوق

1 - القانون رقم 83-11، سابق الذكر.

2 - القانون 83-13، سابق الذكر.

3 - القانون 83-12، سابق الذكر.

4 - المرسوم التنفيذي رقم 85-223 المؤرخ في 20 أوت 1985، المتضمن التنظيم الإداري والمالي لهيئات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 1985.

5 - عمار جفال، سياسة الحماية الاجتماعية: تقرير حول الجزائر، ص 142.

6 - نفس المرجع والصفحة.

التأمين عن البطالة (CNAC) مثلاً جاء نتيجة للانعكاسات السلبية لبرنامج التعديل الهيكلي، وهذا ما يعني استحداث هيئات بيروقراطية جديدة وتحمل الدولة لتكاليف مالية أخرى.

المبحث الثاني: نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر: الهيكلة، التمويل، والأداءات

سيتم الاعتماد في هذا المبحث على مقارنة قانونية لتوصيف نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر، من حيث هيكلته، أداؤه، وتمويله، بحيث يتناول المطلب الأول تنظيم وتسيير هيئات الضمان الاجتماعي، أما المطلب الثاني فيتطرق إلى تمويل هذا النظام ونسب اشتراكاته، بينما خصصنا المطلب الثالث للحديث عن الأداءات *prestations* (التقديمات).

بهذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن مختلف الدساتير التي عرفت الجزائر قد أكدت على الحق في الضمان الاجتماعي، باستثناء أول دستور (1963) الذي تحدث فقط عن الحق في الرعاية الصحية كمبدأ أكدت عليه كذلك الدساتير الأخرى، وقد تم التأكيد مؤخراً على الحق في الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي في التعديل الدستوري 2016، في عدة مواد، من بينها المادة 69، حيث نصت على أن القانون يضمن للعامل الحق في الضمان الاجتماعي، كما ذكرت المادة 72 بأن الأسرة تحظى بحماية الدولة والمجتمع، وأن الأسرة والدولة تحميان الأشخاص المسنين، كذلك جاء في المادة التي تليها (73) أن ظروف معيشة المواطنين الذين لم يبلغوا سنّ العمل، والذين لا يستطيعون القيام به، والذين عجزوا عنه نهائياً، مضمونة، كما نصت المادة 66 على الحق في الرعاية الصحية لجميع المواطنين، حيث جاء فيها أن الرعاية الصحية حق للمواطنين، وأن الدولة تسهر على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين¹.

علاوة على ذلك، هناك العديد من الاتفاقيات الدولية التي وافقت الدولة الجزائرية عليها توجه سياسات الضمان الاجتماعي، وهو ما يتبين في الجدول التالي:

الجدول رقم 1: قائمة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي

الرقم	عناوين الاتفاقيات الموافق عليها	السنة
003	اتفاقية حول حماية الأمومة، 1919.	1962
017	اتفاقية حول التعويض عن حوادث العمل، 1925.	1962

¹ - التعديل الدستوري الجزائري 2016، الصادر بالقانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس سنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 7 مارس 2016.

1962	اتفاقية حول الأمراض المهنية، 1925.	018
1962	اتفاقية حول التأمين على المرض (الصناعة)، 1927.	024
1962	اتفاقية حول حماية عمال الموانئ من الحوادث، (مراجعة)، 1932.	032
1962	اتفاقية (مراجعة) حول الأمراض المهنية، 1934.	042
1962	اتفاقية حول البطالة، 1934.	044
1962	اتفاقية حول تأمين البحارين على المرض، 1936.	056
1962	اتفاقية حول التأمينات الاجتماعية للبحارة، 1946.	070
1962	اتفاقية حول منح البحارة، 1946.	071

المصدر: قانون الضمان الاجتماعي: نصوص تشريعية وتنظيمية، المعهد الوطني للعمل.

يعيننا هنا أن نبدي ملاحظة مفادها أن الاتفاقيات المصادق عليها وإن كانت قديمة، إلا أن معظمها اشترطت قبول الطرف المصادق أي تعديل يدخل على الاتفاقية.

المطلب الأول: تنظيم وتسيير هيئات الضمان الاجتماعي

أولاً: الإدارة المركزية المكلفة بالضمان الاجتماعي

تنص المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-124 أنه من بين صلاحيات وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي في ميدان الضمان الاجتماعي المبادرة بالمقاييس القانونية المتعلقة بالضمان الاجتماعي والتعاضدية الاجتماعية، والمبادرة بكل التدابير التي من شأنها دعم منظومة الضمان الاجتماعي وضمان توازنها المالي المستدام وتنفيذها¹.

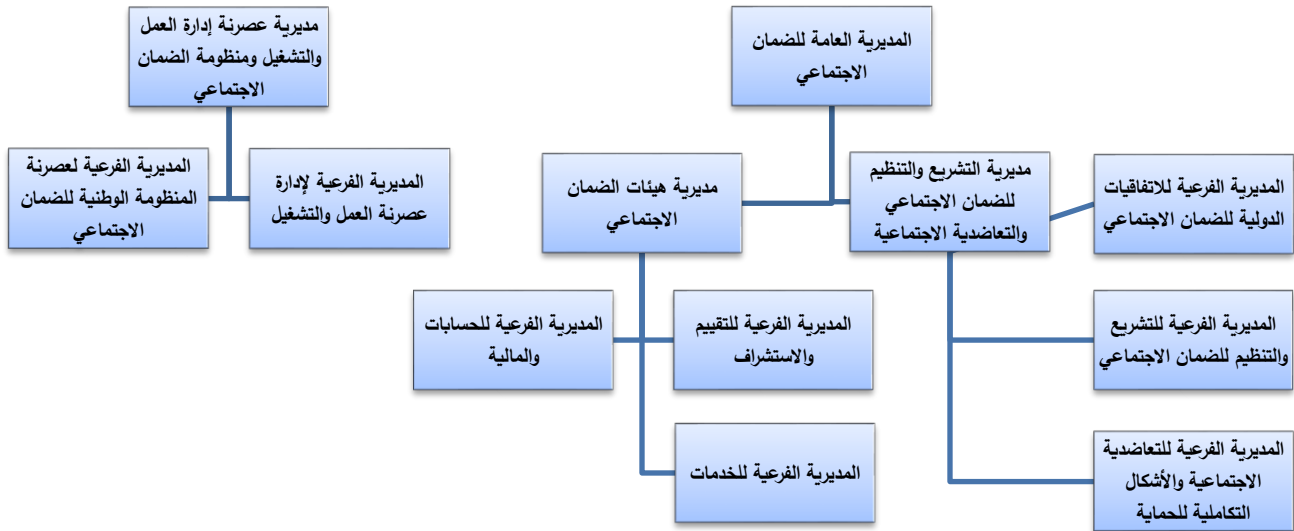
كما تشتمل الإدارة المركزية لوزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي تحت سلطة الوزير على المديرية العامة للضمان الاجتماعي، ومديرية عصرنة إدارة العمل والتشغيل، ومنظومة الضمان الاجتماعي، ولكل من هذه المديريات مهام مفصلة في المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أفريل 2008 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي². والتي يتضح تنظيمها في الشكل التالي³:

¹ - المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-124 المؤرخ في 15 أفريل 2008، يحدد صلاحيات وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 22 بتاريخ 30 أفريل 2008.

² - انظر المادتين 03 و 07، من المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أفريل 2008، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 22 بتاريخ 30 أفريل 2008.

³ - الهيكل مستوحى من المادة 3 من نفس المرسوم.

الشكل رقم 1: الهيكل التنظيمي للإدارة المركزية المكلفة بالضمان الاجتماعي



المصدر: مخطط من إعداد الباحث

ثانيا: الأجهزة الاستشارية

تتضمن منظومة الضمان الاجتماعي هيئات استشارية تتمثل أساساً في¹:

- المجلس الوطني الاستشاري للتعاضدية الاجتماعية، والذي يتكون من ممثلين عن بعض الوزارات وممثل عن المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي وممثلين عن التعاضديات وممثل عن المنظمات النقابية العمالية التمثيلية على الصعيد الوطني ومن المديرين العاملين لصناديق الضمان الاجتماعي المكلفين بتسيير التأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية، من مهامه إبداء رأيه حول كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالتعاضدية الاجتماعية².
- لجنة تعويض الأدوية، والتي تتمثل مهامها في اقتراح قائمة الأدوية القابلة للتعويض وتحيينها، ونسب تعويض الأدوية وتسعيراتها المرجعية وتحيينها، تتشكل هذه اللجنة من مدراء، أطباء وصيادلة، عامين³.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 97-427 مؤرخ في 12 نوفمبر 1997، يحدد تشكيلة المجلس الوطني الاستشاري للتعاضدية الاجتماعية، وسيره، الجريدة الرسمية رقم 75 بتاريخ 12 نوفمبر 1997.

² - لتفصيل أكثر راجع المادتين 02 و 09.

³ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 16 أوت 2003، يتضمن إنشاء لجنة تعويض الأدوية وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 22 أكتوبر 2003.

- لجنة الأمراض المهنية، وتتشكل من ممثل للوزير المكلف بالضمان الاجتماعي وممثل للوزير المكلف بالعمل وممثل للوزير المكلف بالصحة، وممثل عن الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، ممثلين عن النقابات، ممثلين عن الأطباء المختصين في طب العمل... إلخ¹

ثالثا: صناديق الضمان الاجتماعي

نصت المادة 49 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية² على "اعتبار أجهزة الضمان الاجتماعي هيئات عمومية ذات تسيير خاص تحكمها القوانين المطبقة في هذا المجال، ويحدد التنظيم الإداري لأجهزة الضمان الاجتماعي عن طريق التنظيم"، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع في علاقاتها مع غيرها للتشريع التجاري، في حين لا تتمتع وكالاتها بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلالية المالية.

في هذا الإطار يمكن التمييز بين خمسة صناديق للضمان الاجتماعي تتمايز من حيث صلاحياتها وكيفية إدارتها، وتتمثل هذه الصناديق في:

1- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء (ص.و.ت.أ) CNAS

¹- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 أبريل 1995، يتضمن تشكيلة لجنة الأمراض المهنية، الجريدة الرسمية رقم 21 بتاريخ 03 أبريل 1996. المعدل والمتمم بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 ماي 2010، الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 09 جويلية 2010.

² - الجريدة الرسمية رقم 02 بتاريخ 13 جانفي 1988.

من أهم ما يتولى الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء: إدارة وتسيير الأداءات العينية والنقدية للتأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية، تسيير الأداءات العائلية، المساهمة في ترقية سياسة الوقاية من حوادث العمل والأمراض المهنية، وإبرام المعاهدات¹.

يدير هذا الصندوق مجلس يتكون من 29 ممثلاً للعمال والمستخدمين المعيّنين ضمنه، وهم²:

- 18 ممثلاً للعمال تابعاً للصندوق، تعينهم المنظمات الأكثر تمثيلاً على المستوى الوطني للعمال المذكورين، وذلك حسب نسب تمثيلهم،

- 9 ممثلين للمستخدمين، تابعين للصندوق، تعينهم المنظمات المهنية الأكثر تمثيلاً على المستوى الوطني للمستخدمين المذكورين، وذلك حسب نسب تمثيلهم، ومن بينهم ممثلان (02) عن الهيئة المكلفة بالوظيفة العمومية،

- ممثلين (02) من مستخدمي الصندوق، تعينهما لجنة المساهمة.

يختص مجلس الإدارة بإدارة شؤون الصندوق بواسطة مداولاته، ويتولى مراقبة وتنشيط هذا الصندوق، حيث منح المشرع له عدة صلاحيات منها اقتراحه تنظيمياً داخلياً للصندوق، وإعداد هذا التنظيم، والمداولة حول الجداول التقديرية الخاصة بالإيرادات والنفقات المخصصة لتسيير فروع الضمان الاجتماعي³، وتكون اجتماعات مجلس الإدارة مرة واحدة -على الأقل- كل ثلاثة أشهر⁴، ويحضر المدير العام جلسات مجلس الإدارة، الذي يقوم بكتابته ولا يشارك في التصويت⁵.

أما فيما يخص الوصاية والرقابة على أعمال مجلس الإدارة فقد أوجب التشريع تبليغ جميع القرارات التي يتخذها مجلس إدارة الصندوق واللجان إلى الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي في ظرف خمسة عشر يوماً من

¹ - طبقاً لنص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 02 بتاريخ 08 جانفي 1992، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-370 المؤرخ في أكتوبر 2006، الجريدة الرسمية رقم 67 بتاريخ 28 أكتوبر 2006.

² - نفس المصدر، المادتان 12 و 13.

³ - نفس المصدر، المادة 23.

⁴ - نفس المصدر، المادة 26.

⁵ - نفس المصدر، المادة 29.

تاريخ انعقاد المجلس أو اللجنة، وبدوره يلغي الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي في خلال الثلاثين يوماً من إبلاغه القرارات التي تخالف القانون أو التنظيم، أو التي تهدد التوازن المالي للصندوق¹.

أما المصالح الإدارية فيسيرها أعوان مديرية الصندوق، وهم المدير العام والمدير العام المساعد والعون المكلف بالعمليات المالية والمديرون المركزيون وكذا مديرو الوكالات²؛ وعلى هذا الأساس يتولى المدير العام تسيير الصندوق تحت مراقبة مجلس الإدارة³.

وبخصوص الميزانية، فيعد الصندوق عن كل سنة مالية بيانات تقديرية تخص الإيرادات والنفقات المخصصة لتسيير فروع الضمان الاجتماعي بشكل مميز، وميزانيات التسيير للصناديق لكل واحدة من التسييريات المتعلقة بالتسيير الإداري، تسيير المراقبة الطبية، تسيير العمل الصحي والاجتماعي، تسيير الوقاية من حوادث العمل والأمراض المهنية، وتسيير صندوق المساعدة والإغاثة⁴. وتبعاً لذلك يُحدد سنوياً قسط الاشتراكات المخصص لتمويل هذه التسييريات، بموجب قرار من الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي بناءً على اقتراح مجلس الإدارة⁵.

2- الصندوق الوطني للتقاعد (ص.و.ت) CNR

من أهم ما يتولاه الصندوق الوطني للتقاعد تسيير معاشات ومنح التقاعد وكذا معاشات ومنح ذوي الحقوق⁶.

ولدى هذا الصندوق نفس تشكيلة مجلس إدارة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، ونفس صلاحياته، ونفس إجراءات الرقابة والوصابة، فهو يشبهه عموماً في تنظيمه الإداري، وفي أحكام الميزانية⁷.

3- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء (ص.أ.إ.أ) CASNOS

1- نفس المصدر، المادة 30.

2- نفس المصدر، المادة 34.

3- نفس المصدر، المادة 40.

4- نفس المصدر، المادة 60.

5- نفس المصدر، المادة 59.

6- نفس المصدر، المادة 09.

7- نفس المصدر، المادتان 12 و 13 والمواد من 23 إلى 32 والمواد من 40 إلى 45.

تتمثل أهم صلاحيات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء في تسيير الخدمات العينية المتعلقة بالعلاج والرعاية الطبية وكذا الخدمات النقدية للتأمينات الاجتماعية المقدمة لغير الأجراء، وتسيير معاشات المتقاعدين من غير الأجراء ومنحهم، كما يتولى تحصيل الاشتراكات المخصصة لتمويل خدمات الضمان الاجتماعي للمؤمن لهم ومراقبتها ومنازعات التحصيل¹.

يدير هذا الصندوق مجلس إدارة مكون من 21 عضواً، مشكل من 6 ممثلين للمهن التجارية، 4 ممثلين للمهن الزراعية المشكلة في مستثمرات ومؤسسات زراعي من القطاع الخاص؛ 4 ممثلين للمهن الحرة على أساس عضو واحد من كل فئة من الفئات التالية: الصحة، نقابة المحامين، مكاتب الدراسات التقنية والمعماريين، والمالية والمحاسبة؛ 4 ممثلين للمهن الحرفية، ممثلين اثنين للمهن الصناعية؛ كل هؤلاء تعينهم المنظمات المهنية المعنية الأكثر تمثيلاً على المستوى الوطني؛ ممثل واحد لمستخدمي الصندوق تعينه لجنة المساهمة².

تتمثل صلاحيات مجلس إدارة الصندوق -زيادة على الصلاحيات الواردة أعلاه للصندوقين السابقين- في اقتراح التدابير الرامية إلى تحقيق التوازن المالي للصندوق، لا سيما فيما يتعلق منها بنسب الاشتراكات المخصصة لتغطية أعباء الصندوق وحدها الأقصى، توسيع مجال التغطية لتشمل أصنافاً جديدة من الخدمات المؤداة واحتساب موارد تمويلها في هذه الحالة³.

كما تنطبق عليه نفس إجراءات الرقابة والوصاية المذكورة أعلاه للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء⁴.

4- الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة (ص.و.ت.ب) CNAC

تتمثل مهمة الصندوق في تسيير الأداءات المقدمة بعنوان الخطر الذي يغطيه؛ يساعد ويدعم بالاتصال مع المصالح العمومية للتشغيل وإدارتي البلدية والولاية، إعادة انخراط البطالين المستفيدين قانونياً من أداءات

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 93-119 المؤرخ في 15 ماي 1993، يتضمن اختصاصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بغير الأجراء وتنظيمه وسيره الإداري، الجريدة الرسمية رقم 33 بتاريخ 19 ماي 1993، المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 15 جانفي 2015، يحدد التنظيم الداخلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بغير الأجراء، الجريدة الرسمية رقم 17 بتاريخ 5 أفريل 2015.

² - نفس المصدر، المادة 4.

³ - نفس المصدر، المادة 5.

⁴ - المواد من 30 إلى 32 والمواد من 40 إلى 45، من المرسوم التنفيذي رقم 92-07 المعدل والمتمم.

التأمين عن البطالة في الحياة النشيطة، ينظم الرقابة التي ينص عليها التشريع المعمول به في مجال التأمين عن البطالة، يؤسس ويحفظ صندوق الاحتياط حتى يمكنه من مواجهة التزاماته إزاء المستفيدين في جميع الظروف¹، كما يساهم الصندوق في نطاق مهامه وبالاتصال مع المؤسسات المالية والصندوق الوطني لترقية الشغل، في تطوير إحداث أعمال لفائدة البطالين الذين يتكفل بهم².

يشرف على الصندوق مجلس إدارة مكون من 19 عضواً، منهم 9 يمثلون الأجراء، تعيينهم المنظمات النقابية للعمال التي يكون تمثيلها أكثر على الصعيد الوطني وفق نسبة تمثيلها وحسب مقدار يضمن التمثيل القطاعي للمنخرطين في الصندوق؛ 5 ممثلين للمستخدمين تعيينهم المنظمات النقابية للمستخدمين التي يكون تمثيلها أكثر على الصعيد الوطني وفق نسبة تمثيلها؛ ممثلان اثنان للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية؛ ممثل واحد للإدارة المركزية للميزانية؛ ممثل واحد للإدارة المركزية للتشغيل؛ ممثل واحد لمستخدمي الصندوق³.

تتمثل مهمة الصندوق على الخصوص في البت في التنظيم الداخلي للصندوق؛ إعداد نظامه الداخلي؛ التداول حول الكشوف التقديرية المتعلقة بالإيرادات والنفقات المخصصة لتسيير الأداءات؛ التصويت على ميزانيته التسيير والاستثمار⁴، كما يتطابق مع غيره من الصناديق في عدد اجتماعاته الدورية وعلاقته مع المدير العام للصندوق وإجراءات الرقابة والوصاية⁵.

5- الصندوق الوطني للعطل المدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية في قطاعات

البناء والأشغال العمومية والري CACOBATH

تتمثل مهام الصندوق في تسيير العطل مدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية التي يتمتع بها العمال المنتمون إلى قطاعات النشاط (البناء والأشغال العمومية والري)، تسجيل المستفيدين

1- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 6 جويلية 1994، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، الجريدة الرسمية رقم 44 بتاريخ 7 جويلية 1994، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 3 جانفي 2004، الجريدة الرسمية رقم 03 بتاريخ 11 جانفي 2004.

2- نفس المصدر، المادة 5.

3- نفس المصدر، المادة 7.

4- نفس المصدر، المادة 17.

5- المواد من 30 إلى 32 والمواد من 40 إلى 45، من المرسوم التنفيذي رقم 92-07 المعدل والمتمم.

ومستخدميهم بالاتصال مع الهيئات المعنية، ويُعلم المستفيدين ومستخدميهم، يتولى تحصل الاشتراكات، يشكل احتياطاً مالياً قصد ضمان دفع هذه التعويضات في كل الظروف¹.

يتكون مجلس إدارته من 21 عضواً منهم 7 أعضاء يمثلون العمال تعينهم المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً، 4 أعضاء يمثلون القطاع الخاص تعينهم منظمات العمل بحسب نسبة تمثيلها الوطني، عضوان اثنان يمثلان مستخدمي القطاع العام الذين يمارسون النشاطات المرتبطة بالبناء ومواد البناء، عضو واحد يمثل مستخدمي القطاع العام الذي يمارس النشاطات المرتبطة بالأشغال العمومية والري، وممثل لكل وزير من الوزراء المكلفين بالسكن، التجهيز، العمل، الصناعة، المالية، وعضوان اثنان معينان يمثلان عمال الصندوق².

تتمثل مهمة هذا المجلس في إعداد نظامه الداخلي والبت فيه، والمداولة في المجالس التقديرية الخاصة بالإيرادات والنفقات المتعلقة بتسيير الخدمات، والتصويت على ميزانيات التسيير والاستثمار³، وهو كذلك يتطابق مع غيره من الصناديق في عدد اجتماعاته الدورية وعلاقته مع المدير العام للصندوق وإجراءات الرقابة والوصاية⁴.

المطلب الثاني: تمويل هيئات الضمان الاجتماعي

يختص المطلب الثاني بالحديث عن مصادر تمويل هيئات الضمان الاجتماعي، فتطرق أولاً لبحث اشتراكات الضمان الاجتماعي وأساس تكوينها، بالإضافة إلى نسب الاشتراك التي ذكرنا معدلها وكيفية توزيعها على مختلف فروع التأمينات الاجتماعية ومدى مساهمتها في نفقات الصحة، كما تضمن المطلب مسألة التمويل من قبل الخزينة العمومية، وتحدث أخيراً عن مصادر تمويل أخرى لهيئات الضمان الاجتماعي.

أولاً: أساس اشتراكات الضمان الاجتماعي

1- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 97-45 المؤرخ في 4 فيفري 1997، يتضمن إنشاء الصندوق الوطني للعطل المدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية في قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، الجريدة الرسمية رقم 8 بتاريخ 5 فيفري 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-100 المؤرخ في 20 مارس 2005، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 20 مارس 2005.

2- نفس المصدر، المادة 6.

3- نفس المصدر، المادة 17.

4- المادة 21 والمواد من 27 إلى 33

يتكون أساس اشتراكات الضمان الاجتماعي من مجموع عناصر المرتب أو الدخل المتناسب ونتائج العمل، باستثناء الأداءات ذات الطابع العائلي والتعويضات الممثلة للمصاريف والمنح والتعويضات ذات الطابع الخاص والتعويضات المرتبطة بالظروف الخاصة بالإقامة والعزلة¹.

يُقصد بالأداءات ذات الطابع العائلي، الأداءات الممنوحة بسبب الحالة العائلية (الولادة، الزواج ...) وعلاوة الدراسة، أما المقصود بالتعويضات الممثلة للمصاريف فهي خصوصاً علاوات وتعويضات السلة (indemnités de panier) والسيارة وبعض مصاريف العتاد أو اللباس، كما يُقصد بالمنح والتعويضات ذات الطابع الخاص المبالغ المعوضة لضرر كتعويضات التسريح، والعلاوات والتعويضات أو المكافآت ذات الطابع الخاص، مثل تعويض الذهاب إلى التقاعد، أما ما يُقصد بالتعويضات المرتبطة بالظروف الخاصة بالإقامة والعزلة فهي العلاوات المدفوعة للعمال الخاضعين لاثنتين على الأقل من الضغوط المتعلقة بمسكن في قمرية متحركة (logement en cabine mobile) أو خيمة أو معسكر متنقل أو قاعدة حياة، أو نظام عمل بالتناوب يستلزم دورية دائمة لعدة أسابيع عمل فعلي متبوع بفترة راحة لا تدفع خلالها العلاوة للعامل، أو مكان عمل بعيد عن أي مركز حضري ويصعب الوصول إليه².

ثانياً: نسب الاشتراك

تُعتبر نسب الاشتراك أهم مصادر التمويل، حيث حدد معدل الاشتراك منذ 2013 -بعد تعديلات عديدة- بـ 34.5 % من الدخل موزعة على 9 % من دخل الأجير، و 25 % تساهم به المؤسسة، و 0.5 % تحويلات أخرى (الصندوق الوطني لمعادلة الخدمات الاجتماعية)³، وعليه تُوزع على مختلف الفروع كالتالي:

الجدول رقم 2: توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي

- 1- المادة الأولى من الأمر رقم 95-01 مؤرخ في 31 جانفي 1995، يحدد أساس اشتراكات وأداءات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 5 بتاريخ 1 فيفري 1995.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 96-208 مؤرخ في 5 جوان 1996، يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادة الأولى من الأمر سابق الذكر، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 9 جوان 1996.
- 3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-187 المؤرخ في 6 يوليو سنة 1994 الذي يحدد توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 44 بتاريخ 7 جويلية 1994، الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 236-15 مؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2015، الجريدة الرسمية رقم 49 بتاريخ 16 سبتمبر 2015.

المجموع	حصة صندوق الخدمات الاجتماعية	الحصة التي يتكفل بها الأجير	الحصة التي يتكفل بها المستخدم	الفروع
13,00 %	–	1,50 %	11,50 %	التأمينات الاجتماعية
1,25 %	–	–	1,25 %	حوادث العمل والأمراض المهنية
18,25 %	0,50 %	6,75 %	11,00 %	التقاعد
1,50 %	–	0,50 %	1,00 %	التأمين على البطالة
0,50 %	–	0,25 %	0,25 %	التقاعد المسبق
34,50 %	0,50 %	9,00 %	25,00 %	المجموع

المصدر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 187-94.

أما نسبة الاشتراك الإجمالي لغير الأجراء فتبلغ 15% تقع على عاتق المشترك، وتحتسب على أساس الدخل السنوي الخاضع للضريبة، وإذا تعذر الأمر على أساس رقم الأعمال، وفي بعض الحالات على أساس الأجر الوطني الأدنى السنوي المضمون؛ وتوزع هذه النسبة بحصص متساوية (7.5%) بين فروع التأمينات الاجتماعية والتقاعد؛ أما بخصوص الفئات الخاصة غير الناشطة فإن نسبة الاشتراك التي تتحملها ميزانية الدولة تتراوح بين 0.5% و7% من الأجر الوطني الأدنى السنوي المضمون¹.

ثالثاً: المساهمة في نفقات الصحة

تُخصص مساهمة هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية والمؤسسات الاستشفائية المتخصصة (بما فيها المراكز الاستشفائية الجامعية) للتعطية المالية للأعباء الطبية لصالح المؤمن لهم اجتماعياً وذوي حقوقهم، ويُطبق هذا التمويل على أساس المعلومات المتعلقة بالمؤمن لهم اجتماعياً وذوي حقوقهم المتكفل بهم في المؤسسات الصحية العمومية في إطار العلاقات التعاقدية التي تربط الضمان الاجتماعي بوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات²، وقد قُدرت هذه المساهمة بالنسبة لسنة 2016 بمبلغ أربعة وستين ملياراً وثمانمائة وخمسة عشر مليوناً وخمسمائة وأحد عشر ألف دينار (64.815.511.000 دج)³.

¹ - انظر: موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. [اطلع عليه في 2016/04/06]. متوفر على الرابط:

<http://www.mtess.gov.dz/index.php/ar/2014-06-04-15-15-53/2014-06-04-15-16-52>

² - المادة 116 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، الذي يتضمن قانون المالية لسنة 2003، تحدد كفاءات مساهمة هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية، الجريدة الرسمية رقم 86 بتاريخ 25 ديسمبر 2002.

³ - المادة 77 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 72 بتاريخ 31 ديسمبر 2015.

رابعاً: التمويل من طرف ميزانية الدولة

تكفل الخزينة العمومية بعض أنواع التعويضات، كالمناح العائلية، حيث حولت إلى ميزانية الدولة 75% من المبلغ الإجمالي للنفقات المترتبة على المناح العائلية في القطاعات خارج الإدارات، بعد أن كانت على عاتق المستخدمين¹، إذ أنه ابتداء من سنة 1999 تم تكريس مفهوم جديد للأداءات العائلية بموجب قانون المالية لسنة 1999 الذي نص -لفترة محددة- على التكلل المالي من طرف المستخدم بالأداءات العائلية خلال فترة انتقالية حددت كالآتي²:

- سنة 1999 : 75 % على عاتق الدولة،

25 % على عاتق المستخدم.

- سنة 2000 : 50 % على عاتق الدولة،

50 % على عاتق المستخدم.

- سنة 2001 : 25 % على عاتق الدولة،

75 % على عاتق المستخدم.

والتي كان من المقرر أن تصبح ابتداء من سنة 2002 : 100 % على عاتق المستخدم، غير أن القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 يوليو 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 أعاد على عاتق الدولة الأداءات العائلية. وقد حُددت نسبة نفقات التسيير الخاصة بالمنحة العائلية وعلاوة الدراسة الواقعة على عاتق ميزانية الدولة والمدفوعة إلى هيئة الضمان الاجتماعي ابتداءً من سنة 1997 بـ 3% من مبلغ الاعتمادات المخصصة لهذا الجانب³؛ كما تساهم الخزينة فيما قُدر على بعض الفئات الخاصة: المعوقون،

¹ - المادة 34 من القانون رقم 01-12 مؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 38 بتاريخ 21 جويلية 2001.

² - انظر: موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. [اطلع عليه في 2016/04/06]. متوفر على الرابط:

<http://www.mtess.gov.dz/index.php/ar/2014-06-04-15-15-53/2014-06-04-15-16-52>

³ - المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 97-151 مؤرخ في 10 ماي 1997، يحدد نسبة تكاليف تسيير المنح العائلية وعلاوة الدراسة، الجريدة الرسمية 28 بتاريخ 11 ماي 1997.

الطلبة، العاملون عند الخواص والمتمهنون¹، والمساهمات التي تقدمها الدولة في حالات العجز المالي للصناديق، وغيرها من النفقات؛ ويُمَوَّل هذا الجزء من النفقات أساساً من الضرائب التي تقطعها الدولة، منها الرسم النوعي المطبق على شراء اليخوت وسفن النزهة الشراعية²، والرسم على التبغ، وكذلك فرض رسوم إضافية على استيراد الأدوية... إلخ³؛ وتتكفل ميزانية الدولة بتغطية نفقات الوقاية والتكوين والبحث الطبي والعلاج المقدمة للمحرومين غير المؤمن لهم اجتماعياً⁴.

خامساً: مصادر تمويل أخرى (التزامات المكلفين، الاستثمار)

يؤدي التأخر عن دفع المستحقات من طرف أصحاب العمل المكلفين* إلى زيادات تأخير وكذا عقوبات تأخير، تساهم مساهمة معتبرة في تمويل الصناديق، ويمكن تلخيصها كالتالي⁵:

- التصريح بالنشاط: إذ يتعين عليهم أن يوجهوا إلى هيئة الضمان الاجتماعي المختصة تصريحاً بالنشاط في ظرف عشرة (10) أيام الموالية للشروع في ممارسة النشاط، ويترتب على المخالف دفع غرامة قدرها خمسة آلاف دينار (5.000 دج) تضاف إليها نسبة 20% عن كل شهر من التأخر.

- العقوبات: يترتب على عدم الانتساب في الآجال المحددة غرامات توقعها هيئة الضمان الاجتماعي على الهيئة المستخدمة قدرها ألف دينار (1.000 دج) على كل عامل لم يتم انتسابه.

¹- المرسوم التنفيذي رقم 85-34 المؤرخ في 9 فيفري 1985، يحدد اشتراكات الضمان الاجتماعي لأصناف خاصة من المؤمن لهم اجتماعياً، الجريدة الرسمية رقم 9 بتاريخ 24 فبراير 1985، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 92-275 المؤرخ في 9 فيفري 1985، الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 8 جويلية 1992.

²- المادة 30 من القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية رقم 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2009.

³- انظر: موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. [اطلع عليه في 2016/04/06]. متوفر على الرابط:

<http://www.mtess.gov.dz/index.php/ar/2014-06-04-15-15-53>

⁴- المادة 116 من القانون رقم 02-11، سابق الذكر.

*- يعتبر كأصحاب عمل مكلفين الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون الذين يستخدمون عاملاً واحداً أو أكثر، أيا كانت الطبيعة القانونية لعلاقة العمل ومدتها وشكلها، كما هي محددة في التشريع والتنظيم المتعلقة بعلاقات العمل، ويشاركهم في أحكام هذا القانون الأشخاص الذين يمارسون لحسابهم الخاص نشاطاً مهنيّاً أو صناعياً أو تجارياً أو فلاحياً أو حرفياً، أو حرّاً في أي فرع قطاع نشاط آخر حتى وإن لم يستخدموا عمالاً أجراء (القانون 83-14).

⁵- قانون رقم 83-14، سابق الذكر.

- التصريح بالأجور: عند عدم التصريح من طرف صاحب العمل في الآجال المحددة، يمكن لهيئة الضمان الاجتماعي أن تُحدد بصفة مؤقتة مبلغ تلك الاشتراكات المدفوعة على أساس جزافي يتم حسابه بالنظر إلى كل عنصر من عناصر التقدير، وتضاف إلى مبلغ الاشتراكات المحددة بصفة مؤقتة زيادة قدرها 5%، وتصبح هذه الزيادة مكتسبة بصفة نهائية لهيئة الضمان الاجتماعي؛ وكذلك يترتب على عدم تقديم التصريح بالأجور دفع غرامة قدرها 15% من مبلغ الاشتراكات المستحقة، تضاف إليها زيادة قدرها 5% عن كل شهر تأخير؛ وتتعرض أيضاً الهيئة المستخدمة التي يلاحظ عليها أنها أغفلت ذكر عامل أجير في التصريح بالأجور، أو قامت عمداً بارتكاب مغالطات في مبلغ الأجور المصرح به، إلى غرامة قدرها ألف دينار (1.000 دج) عن كل عامل و/أو مغالطة.

- دفع الاشتراكات: يترتب على عدم دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي زيادة قدرها 5% تطبق على مبلغ الاشتراكات المستحقة، وترفع الاشتراكات الرئيسية بنسبة 1% عن كل شهر تأخير إضافي.

- عند عدم دفع الغرامات في ظرف ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ تبليغها، وبعد استنفاد كل طرق التحصيل، ترفع هيئة الضمان الاجتماعي دعوى قضائية، وتقرر غرامات جديدة.

من جانب آخر، يقر القانون بمساهمة صناديق الاستثمار في التمويل، غير أن الواقع لا يشهد بقيامها بهذه المهمة على النحو الذي تتوخاه.

المطلب الثالث: أداءات الصناديق

تغطي صناديق الضمان الاجتماعي في الجزائر كافة المخاطر التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية، بين عدد قليل جداً من الدول النامية، والتي تنقسم إلى مخاطر فيزيولوجية، ومخاطر مهنية.

أولاً: المخاطر الفيزيولوجية

يخضع المخاطر الفيزيولوجية القانون رقم 83-11 المؤرخ في 2 جويلية 1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية (معدل ومتمم)، حيث يستفيد من أحكام هذا القانون، كل العمال سواء أكانوا أجراء أم ملحقين بالأجراء أياً كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه، كما يستفيد من الأداءات العينية الأشخاص الطبيعيون غير الأجراء الذين يمارسون بالفعل لحسابهم الخاص نشاطاً حراً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً أو فلاحياً أو أي نشاط

آخر مماثل¹، إضافة إلى فئات أخرى حددت بالتفصيل في هذا القانون وفي المرسوم رقم 85-34 المؤرخ في 9 فيفري 1985 الذي يُحدد اشتراكات الضمان الاجتماعي لأصناف خاصة من المؤمن لهم اجتماعياً (معدل ومتمم)، وتغطي المخاطر المتعلقة بالمرض والولادة والعجز والوفاة.

1- التأمين عن المرض

تشمل أداوات التأمين على المرض الأداوات العينية والأداوات النقدية.

أ- الأداوات العينية: وهي التكفل بمصاريف العناية الطبية والوقائية والعلاجية لصالح المؤمن لهم اجتماعياً وذوي حقوقهم²، وتشمل الأداوات العينية للتأمين على المرض على الخصوص تغطية المصاريف الطبية، والجراحية، والاستشفاء، والأعمال الطبية للتشخيص والعلاج بما فيها الفحوص البيولوجية، الصيدلانية، الأجهزة والأعضاء الاصطناعية، إعادة التدريب الوظيفي وإعادة التأهيل المهني، علاج الأسنان واستخلاصها والجراحة الفكية والوجهية، النظارات الطبية... إلخ، كما يتم التكفل ببعض حالات تنقل المؤمن له اجتماعياً وذوي حقوقه... إلخ.³

ويشترط للمؤمن لهم اجتماعياً من العمال غير الأجراء، أن يكون طلب التسجيل قد قدم قبل خمسة عشر يوماً (15) على الأقل من تاريخ تلقي العلاج.⁴

ب- الأداوات النقدية: وهي منح تعويضية يومية للعامل الأجير الذي يضطر إلى التوقف عن عمله بسبب المرض⁵، فللعامل الذي يمنعه عجز بدني أو عقلي مثبت طبياً عن مواصلة عمله أو استئنافه الحق في تعويضة يومية تقدر كما يلي: من اليوم الأول (1) إلى اليوم (15) الموالي للتوقف عن العمل 50% من الأجر اليومي بعد اقتطاع اشتراك الضمان الاجتماعي والضريبة، تستحق التعويضة اليومية عن كل يوم عمل أو غيره على ألا تتجاوز واحداً على ستين (60/1) أو واحداً على ثلاثين (30/1) حسب

1- المادتان 3 و 4 منه.

2- نفس المصدر، المادة 7.

3- نفس المصدر، المادتان 8 و 9.

4- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 85-35 المؤرخ في 9 فبراير 1985، يتعلق بالضمان الاجتماعي للأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون عملاً مهنيًا، الجريدة الرسمية رقم 9 بتاريخ 24 فبراير 1985، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-434 المؤرخ في 9 فيفري 1985، الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ديسمبر 1996.

5- المادة 7 من القانون رقم 83-11، سابق الذكر.

الحالة، من الأجر الشهري الخاضع للاشتراك الذي تقتطع منه اشتراكات الضمان الاجتماعي والضريبة¹.

2- التأمين عن الولادة

يشمل كذلك التأمين عن الولادة الأداءات العينية والأداءات النقدية

- أ- الأداءات العينية: وهي تتمثل في كفالة المصاريف المترتبة عن الحمل والوضع وتبعاته، حيث تعوض المصاريف الطبية والصيدلية على أساس 100% من التعريفات المحددة عن طريق التنظيم، كما تعوض مصاريف إقامة الأم والمولود في المستشفى على نفس الأساس لمدة أقصاها ثمانية أيام².
- ب- الأداءات النقدية: للمرأة العاملة التي تضطر للتوقف عن عملها بسبب الولادة الحق في تعويضة يومية تساوي 100% من الأجر اليومي بعد اقتطاع اشتراك الضمان الاجتماعي والضريبة، وتستمر المؤمنة لها اجتماعياً في تلقي التعويضة اليومية لمدة أربعة عشر أسبوعاً متتالياً، وتبدأ على الأقل ستة أسابيع منها قبل التاريخ المحتمل للولادة³.

3- التأمين عن العجز

يستهدف التأمين عن العجز منح معاش للمؤمن له اجتماعياً الذي يضطره العجز إلى الانقطاع عن العمل، شرط أن يكون مصاباً بعجز يذهب بنصف قدرته على العمل أو الكسب على الأقل، ولا يقبل طلب معاش العجز إلا إذا كان المؤمن له اجتماعياً لم يبلغ بعد سن الإحالة على التقاعد، وفي كل الأحوال لا يمكن أن يقل المبلغ السنوي لمعاش العجز عن 75% من المبلغ السنوي للأجر الوطني الأدنى المضمون⁴.

4- التأمين عن الوفاة

يستهدف التأمين عن الوفاة إفادة ذوي حقوق المؤمن له اجتماعياً المتوفى (زوجه، أولاده المكفولون البالغون أقل من 18 سنة، أصول المؤمن له أو أصول زوجه عندما لا تتجاوز مواردكم الشخصية المبلغ الأدنى

1- نفس المصدر، المادتان 14 و 15.

2- نفس المصدر، المادتان 23 و 26.

3- نفس المصدر، المادتان 28 و 29.

4- نفس المصدر، المواد 31-32-33-41.

لمعاش التقاعد)، وقد قُدر مبلغ رأسمال الوفاة باثني عشر مرة مبلغ الأجر الشهري الأكثر نفعاً، المتقاضى خلال السنة السابقة لوفاة المؤمن له اجتماعياً والمعتمد كأساس احتساب الاشتراكات¹.

ثانياً: المخاطر المهنية

تغطي التأمينات الاجتماعية في هذا الباب كل من التأمين عن حوادث العمل والأمراض المهنية والتقاعد، والتأمين عن البطالة.

1- حوادث العمل والأمراض المهنية

لقد أرسى القانون الجزائري نظاماً وحيداً لحوادث العمل والأمراض المهنية منذ سنة 1985، ليسري على أي عامل مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمي إليه والأشخاص الطبيعيون غير الأجراء الذين يمارسون بالفعل لحسابهم الخاص نشاطاً حراً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً أو فلاحياً أو أي نشاط آخر مماثل، كما يسري أيضاً على التلاميذ الذين يزاولون تعليماً تقنياً، الطلبة...²

في هذا الإطار يعتبر حادث عمل كل حادث انجرت عنه إصابة بدنية ناتجة عن سبب مفاجئ وخارجي وطراً في إطار علاقة العمل، كما مدد هذا القانون أشكال حوادث العمل لتشمل أيضاً الحادث الواقع أثناء القيام خارج المؤسسة بمهمة ذات طابع استثنائي أو دائم طبقاً لتعليمات المستخدم، أو ممارسة عهدة انتخابية أو بمناسبة ممارستها، أو مزاوله الدراسة بانتظام خارج ساعات العمل³.

من جانب آخر، تُعتبر كأمراض مهنية كل أعراض التسمم والتعفن والاعتلال التي تعزى إلى مصدر أو تأهيل مهني خاص⁴.

وقد صنفت الأمراض ذات المصدر المهني المحتمل في ثلاث مجموعات هي⁵:

- المجموعة الأولى: ظواهر التسمم المرضية الحادة و المزمنة،

¹- نفس المصدر، المواد، 47-48-67.

²- المواد 1-3-4، من القانون رقم 83-13.

³- نفس المصدر، المواد 6-7-8.

⁴- نفس المصدر، المادة 63.

⁵- المادة 5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1996/05/05، يحدد قائمة الأمراض التي يحتمل أن يكون مصدرها مهنيًا، الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 23 مارس 1997.

- المجموعة الثانية: العدوى الجرثومية،
- المجموعة الثالثة: الأمراض الناتجة عن وسط أو وضعية خاصة.
- وتكون قائمة الأعمال الخاصة التي من شأنها أن تسبب الأمراض المهنية معوضة كما يلي:
- بالنسبة للمجموعة الأولى تكون الأمراض مبينة من طرف الطبيب الذي يمكنه أن يتعرف على أعمال أخرى غير مدرجة في القائمة المعدة من قبل المصالح المختصة*.
- بينما تكون الأمراض محددة بالنسبة للمجموعتين الثانية والثالثة.
- وتبعاً لذلك، تدفع تعويضة يومية للضحية ابتداء من اليوم الموالي للتوقف عن العمل نتيجة الحادث خلال كل فترة العجز عن العمل، هذه الفترة التي تسبق إما الشفاء أو جبر الجرح أو الوفاة، وتُصرف هذه التعويضة عن كل يوم عمل أو غيره، ولا يمكن أن تقل عن واحد على ثلاثين (30/1) من مبلغ الأجر الشهري الذي تقتطع منه اشتراكات الضمان الاجتماعي والضريبة، ولا عن الأجر الوطني الأدنى المضمون¹.

2- التقاعد

في إطار تعميم وتوحيد نظام الضمان الاجتماعي حينما أعيدت هيكلته سنة 1983 شُمل التقاعد بهذا المبدأ، حيث قام النظام الوحيد للتقاعد على مبادئ: توحيد القواعد المتعلقة بتقدير الحقوق، توحيد القواعد المتعلقة بتقدير الامتيازات، وتوحيد التمويل. وقد حُدثت أصناف الاستفادة من هذا النظام في المواد 3 و 4 و 6 من القانون 83-11 سابق الذكر.

من جانب آخر تمثلت الحقوق الممنوحة للتقاعد فيما يلي²:

- معاش مباشر: يمنح على أساس نشاط العامل بالذات، ويضاف إليه زيادة عن الزوج المكفول.
- معاش منقول: يتضمن معاشاً إلى الزوج الباقي على قيد الحياة، معاشاً لليتامى، معاشات الأرمال.
- غير أن استفادة العامل من معاش التقاعد تتوقف وجوباً على استيفاء شرطين اثنين هما³:
- بلوغ ستين (60) سنة من العمر على الأقل، غير أنه يمكن إحالة العاملة على التقاعد بطلب منها ابتداءً من سن الخامسة والخمسين (55).

*- القائمة مرفقة بالقرار الوزاري المشترك سابق الذكر.

1- المادتان 36-37، من القانون رقم 83-13، سابق الذكر.

2- المادة 5 من القانون رقم 83-12، سابق الذكر.

3- المصدر نفسه، المادة 6.

- قضاء خمس عشرة (15) سنة على الأقل في العمل.

وفيما يخص الأثر المالي، فقد حُدد مبلغ المعاش بالنسبة لكل سنة مثبتة بنسبة 2.5% من الأجر الشهري الخاضع لاشتراك الضمان الاجتماعي، إما باحتساب متوسط ما تقاضاه المعني بالأمر في السنوات الخمسة (5) الأخيرة السابقة للإحالة على التقاعد، أو الخمس سنوات التي تقاضى فيها الأجر الأقصى خلال حياته المهنية إذا كان ذلك أكثر نفعاً له¹.

في حالة وفاة المتقاعد أو العامل يستفيد ذوو حقوقهما من معاش منقول: الزوج، الأولاد المكفولون*، الأصول المكفولون.²

إضافة إلى ذلك، تم وضع في هذا النظام كثير من الخصوصيات للمجاهدين³، الشهداء⁴، أعوان الحرس البلدي⁵، وكذا المواطنين المتطوعين الذين شاركوا إلى جانب الجيش الوطني في مكافحة العصيان والإرهاب⁶.

3- البطالة

لقد حدد المشرع في هذا الإطار نوعين من البطالة المأمّن عنها، بطالة منجرة عن ظروف اقتصادية أنت بفعل أزمة سياسات التحول الاقتصادي والتعديل الهيكلي، وبطالة ناجمة عن سوء في الأحوال الجوية.

أ- لقد أسس المرسوم التشريعي 94-09 المؤرخ في 26 ماي 1994⁷، لتشريع يستهدف تنظيم المحافظة على الشغل ويحدد الترتيبات القانونية الخاصة بحماية الأجراء الذين قد يفقدون عملهم بصفة لا إرادية

¹- المصدر نفسه، المادتان 12-13.

^{*}- كما جاء تعريفهم في المادة 67 من القانون 83-11.

²- المصدر نفسه، المادتان 30-31.

³- المصدر نفسه، المواد من 20 إلى 29.

⁴- قانون رقم 91-01 المؤرخ في 8 جانفي 1991، يتعلق بتقاعد أرامل الشهداء، الجريدة الرسمية رقم 2 بتاريخ 1991.

⁵- المادة 52 من القانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 جويلية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، الجريدة الرسمية رقم 40 بتاريخ 20 جويلية 2011.

⁶- المادة 77 من القانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية رقم 77 بتاريخ 31 ديسمبر 2013.

⁷- يتضمن توزيع الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، الجريدة الرسمية رقم 34 بتاريخ 1 جويلية 1994.

لأسباب اقتصادية، حيث أسس لأدوات قانونية لحماية الأجراء من خطر فقدان العمل بصفة لا إرادية (لأسباب اقتصادية)، تمثلت على الخصوص في¹:

- نظام تشييط لتوظيف الأجراء الذي يفقدون عملهم لأسباب اقتصادية في إطار تقليص عدد العمال أو إثر توقف المستخدم عن النشاط توقفاً قانونياً.
- نظام للتقاعد المسبق، بتسبيق السن القانونية للإحالة على التقاعد².
- نظام للتأمين عن البطالة لصالح الأجراء الذي يفقدون عملهم بصفة لا إرادية لأسباب اقتصادية.

ب- يتمحور موضوع النوع الثاني في تعويض البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لعمال قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، حيث أسس صندوق وطني خاص بذلك (CACOBATH)، ينطلق من إلزام المؤسسات التي تمارس النشاطات المهنية المذكورة بتعويض العمال الذين يشتغلون عادة عندها³.

المبحث الثالث: تقييم سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر

يظهر العرض السابق (المبحثان السابقان) أهمية بعض جوانب سياسات الضمان الاجتماعي بالجزائر التي تؤثر فيها تأثيراً مباشراً، والتي يتصدرها الوضع المالي للصناديق المكلفة بالضمان الاجتماعي، حيث يشكل اختلال توازنها عائقاً رئيسياً في تحقيق الأهداف المسطرة، بالإضافة إلى طريقة إدارة تلك الهيئات وتسيير أموالها، والتي منح لها تسيير ذاتي عبر مجالس إدارية، لذلك سيتناول هذا المبحث تقييماً للوضع المالي للصناديق الضمان الاجتماعي بالجزائر، وتقييماً لطريقة تسييرها، وانعكاس ذلك على كفاءة مخرجاتها، إضافة إلى تصنيف نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر على ضوء نماذج أنظمة الحماية الاجتماعية التي تحدثنا عنها في الفصل الأول.

المطلب الأول: تقييم الوضع المالي للصناديق الضمان الاجتماعي (مقاربة اقتصادية)

¹ - المادتان 01 و 03.

² - انظر المرسوم التشريعي رقم 94-10 المؤرخ في 26 ماي 1994، يحدد التقاعد المسبق، الجريدة الرسمية رقم 34 بتاريخ 1 جويلية 1994.

³ - انظر الأمر 97-01 المؤرخ في 11 جانفي 1997، يؤسس تعويض البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لعمال قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، ويحدد شروط منحه وكيفية.

إن تمويل نظام الضمان الاجتماعي يشكل المعادلة الأساسية لأي سياسة اجتماعية، ويعد تحليل الوضع المالي العام وتحليل وضع كل صندوق على حدة من أهم مؤشرات توجيه الإصلاحات الواسعة اللازمة لنظام الضمان الاجتماعي ككل¹؛ وتقييم الوضع المالي لصناديق الضمان الاجتماعي هنا سوف يأخذ منحى اكتواريًا² (*analyse actuarielle*) من خلال مقابلة النفقات بالإيرادات لتحديد العلاقة بين الالتزامات وحجم مصادر التمويل المتمثلة في الاشتراكات المدفوعة من قبل العامل وصاحب العمل.

وانطلاقاً مما تم تناوله في السابق بخصوص موارد الصناديق وأوجه أداؤها، ننقل للاطلاع على تطور هذه النفقات والإيرادات لكل صندوق والفارق بينهما ما بين سنوات 2001 و 2013، وقد ضُمن الجدول التالي متوسط كل تطور من النفقات والإيرادات وانحرافهما.

¹– Larbi Lamri, **Le système de sécurité sociale en Algérie : Un approche économique**, p 135.

²– ويسمى تخمين المخاطر، وهو طريقة بحث تستخدم الحساب والإحصاء لتقييم الآثار وتحديد التوقعات على المدى المتوسط والبعيد، فتجمع المعلومات الضرورية وتحللها ثم تقيم الآثار المالية لأي تشريع أو تنظيم، وهي تستخدم كثيراً في مجال التأمين، في هذا الإطار أدرجت "خلية الدراسات الاكتوارية" في مختلف هيئات الضمان الاجتماعي بالجزائر.

الوحدة: مليون د.ج

الجدول رقم 03: التطور المالي (الإيرادات والنفقات) لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر، للسنوات من 2001 إلى 2013

المتوسط	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001		
196,265	429,840	477,285	374,138	290,835	237,280	217,423	176,930	162,429	169,703	137,144	115,331	104,771	88,174	التحصيلات	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الأجراء
154,785	322,523	280,753	240,607	209,742	187,104	191,726	167,285	160,858	159,711	128,659	106,431	98,719	80,605	النفقات	
41,480	107,317	196,532	133,531	81,093	50,176	25,697	9,645	1,571	9,992	8,485	8,900	6,052	7,569	الانحراف	
															CNAS
256,840	599,899	683,060	445,663	360,471	317,550	284,400	244,910	204,150	190,110	183,460	148,710	141,300	135,140	التحصيلات	الصندوق الوطني للتقاعد
241,958	685,661	572,520	406,601	350,067	298,750	278,260	250,720	212,870	186,930	172,300	145,440	143,070	127,920	النفقات	
14,883	-85,762	110,540	39,062	10,404	18,800	6,140	-5,810	-8,720	3,180	11,160	3,270	-1,770	7,220	الانحراف	
															- CNR -
15,299	35,555	37,891	25,494	23,668	19,095	17,146	14,545	11,634	10,588	10,092	9,543	10,121	9,065	التحصيلات	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء
14,447	31,612	26,619	23,558	20,236	17,739	17,497	15,385	13,497	12,993	11,700	10,306	9,464	8,819	النفقات	
851	3,943	11,272	1,936	3,432	1,356	-351	-840	-1,863	-2,405	-1,608	-763	657	246	الانحراف	
															- CASNOS -
16,248	44,323	41,217	18,145	18,804	10,153	20,718	17,610	16,549	15,830	14,420	13,910	13,060	10,810	التحصيلات	الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة
7,102	26,589	38,439	17,024	5,644	4,006	3,282	3,443	6,120	3,668	2,760	2,540	2,240	3,166	النفقات	
9,146	17,734	2,778	1,121	13,160	6,147	17,436	14,167	10,429	12,162	11,660	11,370	10,820	7,644	الانحراف	
															- CNAC -
11,090	24,272	24,012	22,192	19,659	16,507	13,321	11,049	8,951	7,366	6,514	5,404	5,043	4,157	التحصيلات	ص.و. للعطل مدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاع البناء والأشغال العمومية والري
9,003	20,822	20,771	19,013	15,904	13,009	10,559	8,554	7,034	5,648	5,214	4,544	3,479	3,306	النفقات	
2,088	3,450	3,241	3,179	3,755	3,498	2,762	2,495	1,917	1,718	1,300	860	1,564	851	الانحراف	
															CACOBATH
516,512	1,133,889	1,533,465	885,632	713,437	600,585	553,008	465,044	403,713	393,597	351,630	292,898	274,295	247,346	التحصيلات	المجموع
427,294	1,087,207	939,102	706,803	601,593	520,608	501,324	445,387	400,379	368,950	320,633	269,261	256,972	223,816	النفقات	
89,217	46,682	594,363	178,829	111,844	79,977	51,684	19,657	3,334	24,647	30,997	23,637	17,323	23,530	الانحراف	

المصدر: الديوان الوطني للإحصاء، <http://www.ons.dz>، بتصرف.

يجدر بنا الأخذ بعين الاعتبار أولاً أن فترة العينة عرفت انتعاشاً اقتصادياً، بارتفاع أسعار البترول لمستويات قياسية، عادت على الخزينة بأموال وفيرة، كما يجب التنبيه على أنه كان من المفروض ألا تنتهي فترة الدراسة عند سنة 2013، إلا أنني قد كنت مضطراً للتعامل مع الواقع في ظل عدم إمكانية الحصول على البيانات محينة إلا بصفة إما مجتزئة أو غير دقيقة.

من خلال البيانات المتوفرة في الجدول نلاحظ أن معظم الصناديق لم تعرف عجزاً في ميزانيتها، حيث أدت التزاماتها مع فائض؛ ما عدا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الأجراء CASNOS الذي وقع في العجز (فترة العينة) لمدة 06 سنوات من 2003 إلى 2008، خرج بعدها إلى الوفرة، لكن بوتيرة متذبذبة؛ وقصد الوصول إلى السبب وراء هذا العجز خصوصاً وكل التقلبات في الفوارق بين التحصيلات والنفقات قمت بتجريب بعض المتغيرات.

في هذا الإطار، وتبعاً للأهمية البالغة التي تكتسيها الاشتراكات التي يساهم بها الأجير ورب عمله، ونظراً للثبات النسبي الذي اتصفت به تلك الاشتراكات، جربنا متغير عدد المساهمين، والذي يؤثر مباشرة على حجم التحصيلات، غير أنني توصلت لعدم ظهور أي أثر لعدد المساهمين، ولا حتى عدد المستفيدين (ذوو الحقوق)، هذا في ظل عدم ورود أي تعديل على التزامات الصناديق خلال فترة الدراسة.

من جانب آخر، حاولت بعض البحوث¹ في هذا المجال دراسة نسبة نفقات الضمان الاجتماعي من الناتج القومي المحلي *PIB*، قصد التوصل إلى الأهمية التي يكتسيها الضمان الاجتماعي، غير أن الطرح لا يتوافق مع بحثنا بدقة، حيث أن نفقات الضمان الاجتماعي تتجاوز ما اقتصر عليه بحثنا، بل تمتد لجوانب أخرى عديدة على غرار النفقات الصحية للدولة، كما أن ارتفاع الناتج القومي المحلي لا يعود بالنفع دوماً على الضمان الاجتماعي، وهذا ما أثبتته بعض الدراسات في هذا المجال*.

كما نستشف من الجدول أيضاً الوتيرة التصاعدية في حجم الإيرادات والنفقات على السواء، الأمر الذي لم يكن له أثر مباشر -حسبما تتبعنا- على عجز الصندوق من عدمه، حيث يمكننا ملاحظة أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء سجل أقل متوسط للفائض السنوي: 851 مليون دينار جزائري، بنسبة 1.24% من مجموع متوسط انحرافات الصناديق الخمس.

¹ - يغلب استخدام هذا المدخل على الباحثين ذوي التوجه الليبرالي، ويظهر هذا كثيراً في تقارير مؤسسات برتين وودز.

* - انظر: هورست أفهيلد، اقتصاد يغدق فقراً: التحول من دولة التكافل الاجتماعي إلى المجتمع المنقسم على نفسه، ترجمة: عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، 2007.

وقد بعثتنا صعوبة القياس المادي لكشف مسببات هذه التحولات الحاصلة على ميزانية صناديق الضمان الاجتماعي، على إيراد بعض الاحتمالات -غير القابلة للقياس-، إذ يحتمل ارتباطها بأسباب إدارية تنظيمية، يمكن أن نتصورها في القسم اللاحق، أو أسباب اجتماعية، تتمثل في عدم تصريح العمال غير الأجراء بدخولهم الحقيقية، فأغلبهم -حسب الملاحظ- ينتسب للضمان الاجتماعي مكرهاً، فيشترك على إثر ذلك في أدنى المستويات ثم ينال بها المستحقات الموحدة وبنفس الدرجة (كالتأمين على المرض)، يشمل هذا الواقع أيضاً أرباب العمل الخواص الذين ينطلقون من نفس الفكرة؛ وتبعاً لذلك تكون نوعية الاشتراك أبلغ من عدد الاشتراكات.

في هذا السياق، نلاحظ إسهام الباعث الديني في العزوف عن الانتساب لصناديق الضمان الاجتماعي، لجانب الحكم الشرعي للتأمين*، وهو ما يعود أساساً على حجم اشتراكات صندوق الضمان الاجتماعي الخاص بغير الأجراء -بحكم أن العمال الأجراء تقتطع اشتراكاتهم قبل صرف الراتب-، والظاهر أن المشرع الجزائري قد تقطن لهذا الواقع، بل استشرفه، فعلى الرغم من التطابق في أداءات كل من صندوق الضمان الاجتماعي للأجراء وغير الأجراء، ونظام سيرهما وتنظيمهما الإداري، إلا أن الصندوق الخاص بالأجراء سمي بـ الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، بينما سمي صندوق غير الأجراء بـ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لتجنب التسمية الدلالة اللفظية المباشرة على التأمين.

إن التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي يخدم النظام نفسه بالدرجة الأولى، حيث يجعله يؤدي التزاماته في أريحية ودون طلب تدخل استثنائي للدولة؛ كما يوفر فائضاً يوجهه للاستثمار، أو يحتز به لاحتمالات عدم توازن مرتقب، فكما نلاحظ من خلال متوسط الانحراف لكل صندوق على حدة ولمجموع الصناديق، أنه على الرغم من وقوع عجز خلال سنوات لبعض الصناديق، إلا أن إيرادات السنوات السابقة أو حتى اللاحقة عملت على سد ذلك العجز.

المطلب الثاني: تقييم الوضع الإداري لصناديق الضمان الاجتماعي (مقاربة تسييرية)

*- وقد نوقش هذا المبحث بإسهاب، في كتب الفقه وكتب القانون، انظر مثلاً: عبد اللطيف محمود آل محمود، التأمين الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق.

لقد سائر نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر منذ نشأته مبدأ التسيير الذاتي، مثل معظم الدول، نظراً للخلفيات التاريخية التي صاحبت ظهور نظام الحماية الاجتماعية وطبيعة العلاقة الخاصة التي تربط الأطراف الفاعلة والمستفيدة من هذا النظام، وهو الأمر الذي نصت عليه مختلف المواثيق الدولية¹؛ وقد حظي هذا المبدأ باهتمام بعض الباحثين الذين ربطوا ضرورة إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي بتقويم مبدأ التسيير الذاتي².

من خلال العرض السابق لصلاحيات مختلف الصناديق وعلاقتها بالمدير العام، وإجراءات الرقابة والوصاية عليها، يمكننا -في هذا الإطار- ملاحظة النقاط التالية:

- تمحور معظم الصلاحيات على تنفيذ ما قرره الجهات العليا (البرلمان والحكومة بالدرجة الأولى ثم مديريات الوزارة)، فلا تحوز الصناديق على تخويل بالبت في القرارات الحاسمة؛ نسب الاشتراك، توسيع / تضيق الأداءات، ولا حتى الأمر بالصرف.
- ومن جانب العلاقة بين مجالس إدارة الصناديق ومديريها (الصناديق) العام، نلاحظ تمتع المدير العام بالسلطة الإدارية (السلطة على المستخدمين)، فهو يعين ويسرح ويرقي...³، كما أنه الأمر بإيرادات ونفقات الصندوق⁴، أما علاقته بالمجلس فتتمحور في عرضه على المجلس الميزانيات والبيانات التقديرية والتقرير عن التسيير، وتتمحور في علاقة الرقابة من المجلس على المدير العام، غير أن صفة الرقابة هذه والصلاحيات الممنوحة بموجبها لم تفسر بموجب القانون.
- وفي المقابل، للوزير المكلف بالضمان الاجتماعي إلغاء كل قرار يتخذه مجلس الإدارة إذا رآه مخالفاً للقانون أو التنظيم، مهدداً للتوازن المالي للصندوق، كما أن القرارات المتعلقة بالميزانيات وقبول الهبات والوصايا ومشاريع الاقتناء والكراء لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الوزير عليها.

على هذا الأساس، لا يبدو مجدياً طرح مبدأ التسيير الذاتي لصناديق الضمان الاجتماعي في ظل الصلاحيات الحالية بصفته متغيراً حاسماً في إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي، ولا حتى مسألة تشكيلة المجالس؛ وهذا النمط من التسيير يكاد يشمل كل الهيئات الحكومية في الجزائر بتغليب التنفيذ على التشريعي، سواء من حيث الصلاحيات أو من حيث الأداء، أو كليهما؛ وعليه فجانِب الإصلاح الإداري لصناديق الضمان

¹ - بوحنية قوي، عزيز محمد الطاهر، "التسيير الذاتي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: الإطار التنظيمي ومعيقاته"، مرجع سابق، ص 135.

² - على سبيل المثال انظر: المرجع السابق.

³ - المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 92-07، سابق الذكر.

⁴ - المصدر نفسه، المادة 44.

الاجتماعي يجب أن يطرح في مستويات أعلى تتمثل في البرلمان، الحكومة، وحتى قمة الثلاثية (حكومة-نقابة-أرباب عمل).

المطلب الثالث: سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر، أي نمط؟

لقد سبق وأن استعرضنا في الفصل الأول أهم الأدبيات التي تناولت سياسات الحماية الاجتماعية عموماً -ومن ثم الضمان الاجتماعي- بالتصنيف، وأوردنا أن أشهر تصنيف هو تصنيف الباحث السويدي جوستا إيسبينج أندرسون *Gosta Esping-Andersen*، بنقسيمها إلى ثلاثة نماذج: النموذج الليبرالي "المحلي" *Le "Universaliste" "résiduel"*، والنموذج الديمقراطي-الاجتماعي "العمومي" *Le "Régime Social-Démocrate"*، والنموذج الكوربوراتي "المحافظ" *Le "conservateur" "Corporatiste"*؛ وسنتطرق هنا لبحث موقع نظام الضمان الاجتماعي من هذه النماذج، لمعرفة أقرب نمط تنتهجه الدولة الجزائرية في سياسات الضمان الاجتماعي التي تتبناها، مع الإشارة إلى الاختلاف الكبير في الواقع الاجتماعي المعالج بين دول تلك النماذج من جهة، وبينها وبين النمط المتبع في الجزائر من جهة ثانية، إضافة إلى عدم التكافؤ في المقدرات الاقتصادية، كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى الخصائص التاريخية والاجتماعية-القيمية بدءاً من النصوص المشكلة للجمهورية والتي نصت على الطابع الاجتماعي للدولة، والتي لم تتوان الجزائر في المحافظة عليها خلال الأزمات، ويمكن إيراد مثالين اثنين في هذا الإطار، أولهما إنشاء هيئة الضمان الاجتماعي *CNAC* للتأمين عن البطالة، عقب الأزمة المترتبة عن سياسات التعديل الهيكلي سنوات التسعينات، وثانيهما تكريس التعديل لدستوري 2016 على الحق في الحماية الاجتماعية في عز أزمة انهيار أسعار البترول، وصرح بهذا الصدد الوزير الأول عبد المالك سلال أنه على الرغم من التدابير المتخذة لتلافي الأزمة إلا أن الحكومة ملتزمة بالحفاظ على الطابع الاجتماعي للدولة¹.

في هذا الإطار، لا يمكننا تناول تصنيف نظام الضمان الاجتماعي باجتهائه من نظام الحماية الاجتماعية العام، فالضمان الاجتماعي هو أحد النظم الحمائية الفرعية التي تشكل في الأخير نظام الحماية الاجتماعية التي تتبناه الدولة وفق فلسفة وسياسة معينة، وعلى الرغم من ذلك فلن يتغاضى المبحث عن تناول

¹ - عبد المالك سلال، عناية، 09 مارس 2016، بوابة الوزارة الأولى، على الرابط:

سياسات الحماية الاجتماعية من منظور الضمان الاجتماعي. بهذا الصدد، اعتمدنا بعض المتغيرات* لمعرفة طبيعة نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر التي تتمثل في كيفية التمويل، الأهداف، وكيفية التسيير.

أولاً: كيفية التمويل

تنقسم نماذج الحماية الاجتماعية في باب التمويل إلى قسمين، قسم يعتمد في تمويله على الضرائب، وهو يضم النموذجين الليبرالي والديمقراطي - الاجتماعي، وقسم يعتمد على الاشتراكات الاجتماعية، والمتمثل في النموذج الكوربوراتي.

وكما سبق استعراض كيفية تمويل نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر، لاحظنا أن معظم الأداءات (التأمين عن المرض، عن البطالة، عن التقاعد، عن العجز، عن الولادة...) تمول من طرف الصناديق، التي هي بدورها معتمدة أساساً على مساهمات المشتركين (العمال وأرباب العمل)، ما يضع نظام الضمان الاجتماعي الجزائري - من خلال متغير التمويل - في القسم الكوربوراتي.

غير أن الخزينة العمومية تتكفل ببعض أنواع التعويضات كالمناح العائلية، وتساهم باشتراكات على بعض الفئات الخاصة كالمعوقين، الطلبة، العاملين عند الخواص والمتمهين¹، والمساهمات التي تقدمها الدولة في حالات العجز المالي للصناديق، وغيرها من النفقات الممولة أساساً من الضرائب التي تقتطعها الدولة، منها الرسم على التبغ والرسم على السفن والبواخر الموجهة للسياحة، وكذلك فرض رسوم إضافية على استيراد الأدوية... إلخ، ومساهمتها أيضاً في تقديم الرعاية الصحية المجانية.

ثانياً: الأهداف

أما من حيث الأهداف المنشودة، فالنماذج الثلاث تأخذ مبدأ خاصاً لكل منها، فالنموذج الليبرالي يستهدف مكافحة الفقر، بينما يستهدف النموذج الديمقراطي - الاجتماعي ضمان دخل متساوي للجميع، وإعادة توزيع قائم على المساواة، أما النموذج الكوربوراتي فيستهدف الحفاظ على دخل العمال.

* - انظر قائمة الملاحق (annexes) في:

Lucie Paquy, **Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective**, op.cit, PP 115-116.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 85-34، سابق الذكر.

على هذا الأساس، نلاحظ أن النموذج الجزائري إلى جانب استهدافه الحفاظ على دخل العمال -من خلال قيام الحق بمعظم الأداءات على أساس العمل-، يستهدف أيضاً مكافحة الفقر، حيث تم تخصيص أرصدة معتبرة من ميزانية الدولة قدرت ما بين 13% و 15% خلال السنوات الأخيرة¹.

ثالثاً: كيفية التسيير

في النموذج الكوربوراتي يظهر أثر جماعات الضغط (النقابات) بشكل واضح في صنع سياسات الضمان الاجتماعي، وفي تسيير هيئاتها، ويشبه هذا النموذج الديمقراطي-الاجتماعي ولكن بدرجة أقل، وتقل الحدة أكثر إذا اتجهنا إلى النموذج الليبرالي.

في هذا الإطار، يقترب نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر من النظام الكوربوراتي من حيث مشاركة النقابات في صنع القرارات ذات العلاقة بالضمان الاجتماعي وغيرها، فضلاً عن انتظام هذه النقابات في مجالس تسيير هيئات الضمان الاجتماعي؛ وعليه يمكن أن نعتبر نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر مشابهاً للنموذج الكوربوراتي في شق صنع القرارات المتعلقة بالضمان الاجتماعي في مستويات عليا (الثلاثية مثلاً)، أما من حيث تأثيرها على صنع القرار داخل هيئات الضمان الاجتماعي، فيبقى ضعيفاً، كما قد تناولنا سابقاً.

خاتمة البحث

اعتباراً للمؤشرات التي استعرضناها هنا يمكننا إبداء ملاحظتين أساسيتين:

1- أن نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر يقترب من للنموذج الكوربوراتي حسبما نتبعنا من خلال المتغيرات المعتبرة في المقارنة، إذ أن أساس تمويله قائم على الاشتراكات الاجتماعية، وهو من حيث هدفه يسعى

¹ -Khamel Chir. **Déclaration sur le point intitulé "Elimination de la Pauvreté"**, 49^{ème} session de la commission du développement social, New York, États-Unis, Le 09 Février 2011, P 3.

للمحافظة على دخل العمال كمبدأ للضمان الاجتماعي، إضافة إلى إشراكه النقابات في صنع سياسات الضمان الاجتماعي (قمة الثلاثية) وفي انتظام النقابات أيضاً في تسيير هيئات الضمان الاجتماعي، في هذا الإطار يمكننا عزو التشابه الحاصل على هذا المستوى إلى ما ورثته الإدارة الجزائرية من المستعمر الفرنسي، حيث استمر العمل بمختلف هيئات الضمان الاجتماعي غداة الاستقلال وبنفس التنظيم، بل حتى حين إعادة الهيكلة التي طالت نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر سنوات الثمانينات، لم تزل وفيه لذلك النموذج.

2- أنه انطلاقاً من أن النماذج المقاس عليها لا تقتصر في تصنيفها على نظام الضمان الاجتماعي، ومن كون هذا الأخير جزءاً من نظام الحماية الاجتماعية العام، وجب الأخذ بعين الاعتبار الدور الاجتماعي للدولة -في عموميتها- قصد الوصول إلى تنميط مؤسس للنموذج المثالي *Idéales-Typiques* للسياسات الجزائرية في مجال الحماية الاجتماعية.

في هذا الإطار يمكن ملاحظة تعدد مجالات تدخل الدولة الجزائرية قصد توفير غطاء اجتماعي للمواطنين دون تمييز إقصائي على أي أساس، فمن أهم ما توفره الدولة:

✓ التعليم المجاني في كل مراحله، إضافة إلى مساهمتها باشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي قصد تأمينهم، وتوفير منح للمتمهين والجامعيين.

✓ السكن الاجتماعي وتدعم عدة صيغ للسكن، إذ يحق للمواطنين المعترين ضمن الفئات الهشة الحصول على سكن اجتماعي ضمن صيغة الإيجار الذي يمكن تحويله للملكية وفق إجراءات معينة، كما تدعم الدولة عدة صيغ سكن أخرى (السكن الترقوي العمومي، عدل... إلخ).

✓ دعم الوقود، فحتى مع الرفع الجزئي للدعم الذي عرفته أسعاره مؤخراً لا زالت الجزائر من ضمن الدول الأكثر دعماً له، كما تدعم أيضاً بعض المواد الغذائية الأساسية (الخبز، السكر... إلخ)، وهذا المجال من تدخل الدولة لا يطرح للمناقشة حتى في البلدان التي تأخذ بالنموذج الديمقراطي - الاجتماعي، فضلاً عن توفيرها له.

✓ الصحة المجانية، إذ توفر الدولة الرعاية الصحية والعلاج من أدنى مستوياته إلى أعلاها (العمليات الجراحية الكبيرة).

تبعاً لذلك، يمكن ملاحظة توسع الدور الاجتماعي للدولة في الجزائر ليشمل مجالات التدخل الحكومي في أكثر النماذج مراعاة لهذا الجانب (النموذج الديمقراطي - الاجتماعي)، غير أننا بمراعاة بعض الجوانب يمكن استنتاج بعض الفروق الحاصلة بين هذا النموذج وبين النموذج الجزائري، بينما يعتمد النموذج الديمقراطي

- الاجتماعي على الضرائب في تمويله لهذه التدخلات، يتجاوز تمويلها في الحالة الجزائرية مصدر الضرائب إلى المساهمة المباشرة للخرينة العمومية، على غرار برامج السكن والدعم للمواد الغذائية الأساسية وتوفير الرعاية الصحية حتى للمواطنين الذين لا يؤدون ضرائب مباشرة ولا يساهمون في أي نظام ضمان اجتماعي. على هذا الأساس، نرى أن النموذج الجزائري "أكثر عناية بالدور الاجتماعي المناط به" مقارنة بالنموذج الديمقراطي - الاجتماعي، سواء من حيث تنوع مجالات التدخل، أو من حيث حجم التحويلات الاجتماعية.

الخاتمة

استهدف هذا البحث تناول موضوع الحماية الاجتماعية لاسيما ما يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي الذي يشكل جزءاً أساسياً من سياسات الحماية الاجتماعية، من خلال دراسة حالة الجزائر انطلاقاً من مقارنة تأخذ بعين الاعتبار الجانب النظري والجانب التطبيقي للموضوع. وهذا ما يتعلق بدراسة تقييمية لسياسات الضمان الاجتماعي بالجزائر -أعقبت الدراسة النظرية-، حيث تم تقييم هذا النظام من خلال مقارنة إدارية-تسييرية ومقارنة اقتصادية-مالية، وهذا ما أدى إلى معرفة موقع هذا النظام من تصنيفات الحماية الاجتماعية على ضوء خصائصه ومحدداته.

وتطرق الجانب النظري لمختلف المحددات التي من شأنها التأثير على صنع سياسات الحماية الاجتماعية، والتي تمحورت عموماً حول محددات داخلية (كالقوانين والقيم) وأخرى خارجية (كالعولمة)، وقد تم بحث التطور التاريخي للحماية الاجتماعية، وارتباط سياسات الحماية الاجتماعية الحالية بدولة الرفاهية في الغرب التي ترتب عنها بروز العديد من النماذج.

وبإسقاط الجانب النظري على الحالة الجزائرية بغية معرفة أبرز خصائص نمط الحماية الاجتماعية المتبع فيها، لاحظنا أن معظم قرارات سياسات الضمان الاجتماعي ذات الأهمية تتخذ على مستويات عليا (الحكومة، البرلمان، وقمة الثلاثية)، رغم توفر هيئات الضمان الاجتماعي على أجهزة إدارية بما فيها مجالس الإدارة، إلا أنها لا تحوز على صلاحيات تمكنها من بلورة سياسات حقيقية في تلك الهيئات. كما لاحظنا أيضاً أن هيئات الضمان الاجتماعي قد حققت توازناً مالياً مستقراً خلال الفترة المدروسة استطاعت من خلاله تنفيذ مختلف أدائها على وجه مرضٍ، هذا الحكم لا يفيد بعدم وقوع تلك الهيئات في عجز مطلقاً، ولكنه اعتباراً للفائض المحقق في بعض السنوات يُغطى ذلك العجز، فالإشكال لا يكمن هنا ، بل يكمن الإشكال في ميزانية التحويلات الاجتماعية المكتسبة الممولة من الخزينة العمومية ابتداءً، ونقصد بذلك إمكانية استدامة موارد تلك التحويلات بالوتيرة الحالية، في ظل الطابع الاجتماعي الذي تأسست عليه الدولة والخصائص الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع الجزائري.

من خلال ما تم تناوله في هذه الدراسة من تحليلات وقضايا مرتبطة بموضوع الحماية الاجتماعية، خصوصاً من منظور الضمان الاجتماعي في الحالة الجزائرية، يخلص الباحث إلى النتائج التالية:

النتيجة 1: تتأثر مخرجات السياسات العامة في كل دولة بالتراث الاجتماعي-الثقافي، حيث تمثل الخصوصية الاجتماعية والثقافية مسألة جوهرية في تصور وصنع سياسات الحماية الاجتماعية تستجيب للمنظور التضامني لكل مجتمع، وللمنظور الأخلاقي الإنساني الذي يتجاوز وحشية الأنماط الرأسمالية. في هذا الإطار توصلت الدراسة إلى الدور الكبير الذي تلعبه المحددات التاريخية والاجتماعية-القيمية في تمايز نماذج الحماية الاجتماعية بين الدول، حيث تلعب طبيعة النظام السياسي والنضالات النقابية والاجتماعية التي عرفها تاريخ كل مجتمع دوراً أساسياً في اختيار النمط المناسب لسياسات الحماية الاجتماعية بما فيها أنظمة الضمان الاجتماعي. وهذا ما نلاحظه أساساً في التصنيف الذي اقترحه جوستا إيسبينج أندرسون *Gosta Esping-Andersen*. كما تتضح هذه المسألة في دور التاريخ السياسي والاجتماعي والقيمي في تحديد نمط نظام الحماية الاجتماعية (ومن ثم الضمان الاجتماعي) في الجزائر، والذي تمثل في الطابع الاجتماعي للدولة الذي كرسه النصوص المؤسسة لها (بيان أول نوفمبر، بيان طرابلس...)، إضافة إلى اتباع الجزائر النهج الاشتراكي، كما لعب الدين الإسلامي للشعب الجزائري دوراً أساسياً في إرساء نظام تكافل اجتماعي سواء على المستوى الأفقي (بين أفراد الشعب) أو على المستوى العمودي (السياسات العامة). إذ أسهمت الخصائص سالفه الذكر في الحفاظ على نمط الحماية الاجتماعية المتبع في الجزائر، على الرغم من تعرضه للعديد من التهديدات الداخلية والخارجية، وهذا ما يؤكد الفرضية الأولى في هذه الدراسة التي تذهب إلى أن "الخصوصية التاريخية والاجتماعية-القيمية لأي مجتمع تعتبر متغيراً أساسياً في تحديد نمط الحماية الاجتماعية المتبع".

النتيجة 2: يتضح من هذه الدراسة زيادة نفوذ مؤسسات الإنماء الدولية في سياق العولمة (خصوصاً مؤسسات بريتين ووردز *Bretton Woods*) فيما يتعلق برسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية، وهو ما طرح العلاقة الجدلية بينها وبين السيادة الوطنية، حيث أنه كثيراً ما تتعارض سياسات مؤسسات بريتين وودز مع خصوصيات الشعوب والحكومات التي غالباً ما ترسخ لتصوراتها النيوليبرالية. فقد مثلت العولمة إلى جانب الأزمات الاقتصادية خطراً حقيقياً على تلك المكتسبات، إلا أننا لاحظنا من خلال هذا العمل أن نمط الحماية الاجتماعية في الجزائر حافظ على طبيعته (الاجتماعية التدخلية) رغم الأزمات والضغط خصوصاً في مرحلة التسعينات، حيث أن برنامج التعديل الهيكلي الذي تم فرضه من قبل صندوق النقد الدولي سنوات التسعينات على مختلف "الدول النامية" وإن أدى إلى فتح المجال للقطاع الخاص وبداية تخلي الدولة عن التدخل في السوق في الجزائر، إلا أنه لم يطل مدى تدخل الدولة ولا قوتها في شق سياسات الحماية الاجتماعية، بل على العكس زادت مجالات تدخل الدولة بخلقها أبواب حماية اجتماعية جديدة (التأمين عن البطالة، المنح

العائلية، ومنح أخرى)، فصندوق التأمين عن البطالة (CNAC) مثلاً جاء نتيجة للانعكاسات السلبية لبرنامج التعديل الهيكلي، وهذا ما يعني استحداث هيئات بيروقراطية جديدة وتحمل الدولة لتكاليف مالية أخرى، وهذا ما يؤكد الفرضية الثانية في هذه الدراسة التي ترى بأنه "على الرغم من الدور الكبير الذي تلعبه السياسات النيوليبرالية ونفوذ مؤسسات بريتين وودز في توجيه السياسات في "الدول النامية" إلا أن الجزائر حافظت على الطابع الاجتماعي لنظام الحماية الاجتماعية".

على هذا الأساس توصلت الدراسة إلى تصنيف نمط الحماية الاجتماعية في الجزائر ضمن أكثر أنماط الحماية الاجتماعية عمومية واجتماعية، اعتباراً لمختلف المتغيرات المدروسة، فمن خلال مسألة التمويل لاحظنا اقتراب النمط الجزائري من النموذج الديمقراطي-الاجتماعي "العمومي"، بل يتعداه إلى استناد ميزانية التحويلات الاجتماعية في الجزائر على الخزينة العمومية، وتعتبر تحصيلات الضرائب المخصصة لهذه التحويلات داعماً جانبياً، بخلاف واقع النموذج الديمقراطي-الاجتماعي الذي تقوم ميزانيته على الضرائب. وعند دراستنا لمسألة التسيير لاحظنا استمرار هيئات الضمان الاجتماعي الجزائرية بالعمل بنفس الترتيبات الإدارية الفرنسية، من حيث تسييرها ذاتياً بمجالس إدارة، لتحافظ على النمط الكوربوراتي في هذه الجزئية، والحقيقة أن النموذج الديمقراطي-الاجتماعي أيضاً يسير وفق هذا النمط من التسيير الكوربوراتي، ضمن ما يسمى في أدبيات العلوم السياسية بـ"الكوربوراتية الجديدة".

غير أنه بالمقابل تعترض النموذج الجزائري للحماية الاجتماعية عدة إشكاليات، يأتي في مقدمتها ضبابية أفق استدامته في ظل غياب اقتصاد حقيقي منتج وغياب تنمية اقتصادية فعالة، وهذا الأمر يتضح خلال فترة انهيار أسعار البترول حالياً، إذ عمدت الحكومة إلى سياسات تقشفية، برفع مستويات بعض الضرائب، والحديث عن مراجعة نظام التقاعد النسبي، ومحاولة التنازل عن شركات عمومية لصالح القطاع الخاص، وهذا ما تضمنه قانون المالية لسنة 2016، وهو ما يطرح إشكالية تضرر شرائح عريضة للمجتمع من شأنها أن تسفر عن حالات اجتماعية تلترم تدخل للدولة. إضافة إلى تفشي الفساد السياسي، الإداري، والمالي، الذي يعتبر أحد الإشكاليات الكبرى التي تقف أمام تجسيد سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر لأهدافها.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. أبو جودة إلياس ، الأمن البشري وسيادة الدول، بيروت: المؤسسة الجامعية، 2008.
2. أبو زهرة محمد، التكافل الاجتماعي في الإسلام، القاهرة: دار الفكر العربي، د.ت.
3. أبو زيد أحمد سليمان، السياسة الاجتماعية: التعريف والمجال والاستراتيجيات، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2006.
4. أبو عمر مصطفى أحمد، الأسس العامة للضمان الاجتماعي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2010.
5. أفهيلد هورست، اقتصاد يغدق فقراً: التحول من دولة التكافل الاجتماعي إلى المجتمع المنقسم على نفسه، ترجمة: عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، 2007.
6. آل محمود عبد اللطيف محمود، التأمين الاجتماعي في ضوء الشريعة الإسلامية، بيروت: دار النفائس، 1994.
7. أمين سمير، ما بعد الرأسمالية المتهاكمة، ترجمة: فهمية شرف الدين وسناء أبو شقرا، بيروت: دار الفارابي، 2003.
8. براهيمى عبد الحميد، العدالة الاجتماعية والتنمية في الاقتصاد الإسلامي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.
9. بروكنر باسكال، بؤس الرفاهية: ديانة السوق وأعداؤها، ترجمة: عبد الله السيد ولد أباه، الرياض: العبيكان، 2006.
10. بوعزة الطيب، نقد الليبرالية، القاهرة: تنوير للنشر والإعلام، 2013.
11. بيومي محمد أحمد، سعد إسماعيل علي، السياسة الاجتماعية بين النظرية والتطبيق، مصر: دار المعرفة الجامعية، د.ت.
12. حافظ درية السيد، السياسة الاجتماعية ومتغيرات المجتمع المعاصر، مصر: دار المعرفة الجامعية، 2008.
13. حسين خليل، السياسات العامة في الدول النامية، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2007.
14. حمزة أحمد إبراهيم، السياسة الاجتماعية، عمان: دار المسيرة، 2015.
15. دوهيم روجيه، مدخل إلى الاقتصاد، ترجمة: سموحي فوق العادة، بيروت: دار منشورات عويدات، د.ت.

16. دي فابر جاك، الدولة، ترجمة: عباس أحمد حسيب، القاهرة: الهيئة العامة لقصور الثقافة، د.ت.
17. رجب إبراهيم عبد الرحمن، الإسلام والخدمة الاجتماعية، 2011، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/03/21]. متوفر على الرابط <http://www.gulfkids.com/pdf/IslamA.pdf>
18. سماتي الطيب، التأمينات الاجتماعية في مجال الضمان الاجتماعي، الجزائر: دار الهدى، 2014.
19. سن أمارتيا، التنمية حرة، سلسلة عالم المعرفة، ترجمة: شوقي جلال، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، 2004.
20. السنهوري عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني (الجزء السابع: المجلد الثاني)، لبنان: دار إحياء التراث العربي، 1964.
21. السيد محمد يوسف، التحليل السياسي والسياسة الاجتماعية، الإسكندرية: دار التعليم الجامعي، 2015.
22. شابرا محمد عمر، الإسلام والتحديات الاقتصادي، ترجمة: السمهوري محمد زهير، عمان: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، 1996.
23. شيفر أولريش، انهيار الرأسمالية: أسباب إخفاق اقتصاد السوق المحررة من القيود، ترجمة: عدنان عباس علي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والآداب، 2010.
24. العابد عدنان، إلياس يوسف، قانون الضمان الاجتماعي، العراق: دار الكتب، 1981.
25. عارف نصر محمد، إبستيمولوجيا السياسة المقارنة: النموذج المعرفي - النظرية - المنهج، بيروت: المجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2002، ص 321.
26. عبد الصمد زياد وآخرون، الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية في: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2014. [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/01/02]. متوفر على الرابط: <http://www.annd.org/data/item/cd/aw2014/pdf/arabic/report.pdf>
27. عويضة هيثم يوسف، الأزمة العالمية وانعكاساتها الإقليمية حالة دراسية دبي واليونان 2009-2010، عمان: دار وائل، 2015.
28. الغزالي محمد، حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام وإعلان الأمم المتحدة، مصر: نهضة مصر، 2005.
29. فهمي محمد السيد، الرعاية الاجتماعية الإسلامية، الإسكندرية: دار الوفاء، 2008.
30. _____، الرعاية الاجتماعية بين حقوق الإنسان وخصخصة الخدمات، الإسكندرية: دار الوفاء، 2008.

31. فوكوياما فرانسيس، بناء الدولة: النظام العالمي ومشكلة الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: مجاب الإمام، الرياض: العبيكان، 2007.

32. قادري عبد العزيز، صندوق النقد الدولي: الآليات والسلبيات، الجزائر: دار هومة، 2005.

33. ماكيفر روبرت، تكوين الدولة، ترجمة: صعب حسن، بيروت: دار العلم للملايين، 1966.

34. مجدي المالكي، وآخرون، الضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية: الوضع الراهن والتحديات (دراسة استكشافية)، فلسطين: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2012.

35. مشروب إبراهيم، الاقتصاد السياسي: مبادئ - مدارس - أنظمة، بيروت: دار المنهل اللبناني، 2002.

36. منتصر أمين، المفهوم الإسلامي لاقتصاديات الرفاهية، مكة المكرمة: جامعة أم القرى، 1988.

37. ناجي أحمد عبد الفتاح، سياسة الرعاية الاجتماعية، مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2012.

38. النجار أحمد السيد، دولة الرفاهية الاجتماعية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006.

39. النميس إيمان، دور النقابات العمالية في صنع سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2016/01/02]. متوفر على الرابط:

http://www.nashiri.net/ebooks/doc_download/447-.html

40. هايك فريدرك، الطريق إلى الرق، ترجمة: الزبيدي هيثم كمال، منبر الحرية، 2009 [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . متوفر على الرابط

<http://minbaralhurriyya.org/index.php/archives/6116>:

41. Drolet Julie L., «Social Protection and Social Development: International Initiatives,» Springer. [ONLINE]. [Accessed 12 March 2016]. Available from : URL <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-007-7878-8.pdf>

42. Esping-Anderson Gosta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

43. Lamri Larbi. **Le système de sécurité sociale en Algérie : Un approche économique**, Alger : Office des Publications universitaires ,2004 .

44. Leroy-Beaulieu Paul, **L'état moderne et ses fonctions**, Paris : librairie Guillaumin et Cie, 1890.

45. MONTOUSSE Marc et RENOUEARD Gilles, **100 fiches pour comprendre la sociologie**, France, Bréal, 2006.

46. THERET Bruno. " L'état-providence à l'épreuve des comparaisons internationales," in L'état à l'épreuve du social, sous la direction de Ph. Auvergnon et alii, Paris, Syllepses, 1998.

47. Valérie Reboud. "Amartya Sen: un économiste du développement ? ", Paris: Agence française de développement, département de la recherche, 2008.

ثانياً: المجلات، الدوريات، والجرائد

48. بروسى رضوان، "جدلية العلاقة بين الديمقراطية والتنمية: نحو مقارنة غير معيارية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 409 (مارس 2013).

49. بوحنية قوي، عزيز محمد الطاهر، " التسيير الذاتي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: الإطار التنظيمي ومعيقاته"، دفا تر السياسة والقانون، العدد السابع (جوان 2012).

50. تانر مايكل، ضرورة إعادة النظر في إعانة البطالة، ترجمة: الحارس علي، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . ص 2 متوفر على الرابط

<http://www.iraqfuture.net/0v4/translations/201-250/219-MT.pdf>

51. ران ريتشارد، الضمان الصحي... من يقرر ماذا؟، ترجمة: الحارس علي، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 2015/08/23] . متوفر على الرابط

<http://www.iraqfuture.net/0v4/translations/051-100/077-RR.pdf>

52. محمد أحمد عز الدين، "دولة الرفاه في مصر 1995-2005: دراسة مقارنة"، سياسات عربية، العدد 11 (نوفمبر 2014).

53. Alexandre Bertin. "Quelle perspective pour l'approche par les capacités? " Revue tiers monde, no. 182 (avril-juin 2005).

ثالثاً: مذكرات التخرج، الملتقيات وأوراق العمل

54. بروسي رضوان، " رأسمالية ما بعد الحداثة وسؤال الأخلاق في اقتصاد التنمية: رؤية نقدية على ضوء المقارنة بين أطروحتي مالك بن نبي وأمارتيا سن" ورقة بحث قدمت في إطار: المؤتمر الدولي العاشر للاقتصاد والتمويل الإسلامي الذي نظّمته كلية الدراسات الإسلامية في قطر، 24/23 مارس 2015، قطر، الدوحة.
55. _____، "الدمقرطة والحكم الراشد في إفريقيا: دراسة في المداخل النظرية، الآليات والعمليات، ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، 2008-2009، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة.
56. بوكساني رشيد، عثمان علام، " دور منظمة الأمم المتحدة في تحديد مفهوم الفقر والحد من أثاره في مختلف مناطق العالم"، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات: الملتقي الدولي الأول حول تقييم سياسات الإقلال من الفقر في الدول العربية في ظل العولمة المنظم من طرف كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3 ومخبر العولمة والسياسات الاقتصادية، 10/09 ديسمبر 2014، الجزائر، الجزائر العاصمة.
57. سامية خناش، "أزمة تمويل نظم الضمان الاجتماعي في الجزائر"، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2000-2001.
58. سن أمارتيا، خطاب بعنوان: الصحة في مجال التنمية، جمعية الصحة العالمية الثانية والخمسين، جنيف، سويسرا، 19 ماي 1999.
59. صالح الواسعة زرار، "المخاطر المضمونة في قانون التأمينات الاجتماعية: دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والقانون المصري"، 2007-2008، (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة.
60. العمري عيسات، "الرعاية الاجتماعية للمعوقين حركياً"، 2003-2004، (مذكرة ماجستير)، كلية الآداب والعلوم الاجتماعية، جامعة بسكرة.
61. الغرباوي وليد إبراهيم، "الرعاية الاجتماعية في السنة النبوية: دراسة موضوعية"، 2009، (مذكرة ماجستير)، كلية أصول الدين، الجامعة الإسلامية، غزة.
62. كيفاتي شهيدة، "التنمية الاقتصادية والحماية الاجتماعية: مع دراسة حالة خاصة للحماية الصحية في الجزائر"، (مذكرة ماجستير)، 2006-2007، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان.
63. لينبيرغ ساندرا، الضمان الاجتماعي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، مؤسسة الاتحاد الأوروبي لحقوق الإنسان في جنوب أفريقيا، 2009، [على الشبكة] . [اطلع عليه في 20/05/2015] . متوفر على الرابط:

<http://www1.umn.edu/humanrts/arab/M11.pdf>

64. Amerijckx Gaëlle, « Modèles de Care & typologies des Etats Providence,» Unité Politiques & Services à l'Enfance, Université libre de Bruxelles. [ONLINE]. [Accessed 04 April 2016]. Available from : URL http://upse.ulb.ac.be/doc/AMERIJCKX-PEPSI_Care.pdf
65. Chir Khamel. **Déclaration sur le point intitulé "Elimination de la Pauvreté"**, 49^{ème} session de la commission du développement social, New York, États-Unis, Le 09 Février 2011.
66. Holzmann Robert, Jorgensen Steen, «Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond, » Social Protection Discussion Paper No. 0006, The World Bank (Washington, D.C. 2000).
67. Morel Nathalie, "L'Etat face au social: la (re)définition des frontières de l'Etat-providence en Suède. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 a 2005", 2007, (Thèses de Doctorat), Université Panthéon-Sorbonne – Paris I.
68. Munro Lauchlan, «Risks, rights, and needs: compatible or contradictory bases for social protection?,» International Development Research Centre, Ottawa, Canada. [ONLINE]. [Accessed 12 March 2016]. Available from : URL <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/34948/1/127075.pdf>
69. Paquy Lucie, **Les systèmes européens de protection sociale: Mise en perspective**, DREES, Série Mire, n°6, Janvier 2004.
70. Zelenev Sergei, « Social Protection Imperatives in Post-Socialist Russia,» 9th International Congress; Geneva, September 12th–14th. [ONLINE]. [Accessed 19 March 2016]. Available from : URL <http://www.basicincome.org/bien/pdf/2002Zelenev.pdf>

رابعاً: التقارير، ووثائق المنظمات الدولية

71. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2014.
72. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، "الحماية الاجتماعية أداة للعدالة"، نشرة التنمية الاجتماعية، المجلد 5، العدد 2.
73. مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، التقرير السادس ، مؤتمر مكتب العمل الدولي، الدورة المائة 2011، جنيف.
74. منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014-2015.
75. منظمة العمل الدولية، الحماية الاجتماعية من الامتيازات إلى الحق، 2014، ص 04، [على الشبكة].
[اطلع عليه في 2015/06/06]. متوفر على الرابط: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_364799.pdf

خامساً: النصوص القانونية

أ) القوانين

76. دستور الجزائر لسنة 1963، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، لسنة 1963.
77. دستور الجزائر لسنة 1976، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، لسنة 1976.
78. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1979، الصادر بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 10 جويلية 1979.
79. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 بتاريخ 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
80. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
81. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 بتاريخ 7 مارس 2016.
82. الأمر 97-01 المؤرخ في 11 جانفي 1997، يؤسس تعويض البطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لعمال قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، ويحدد شروط منحه وكيفياته.

- 83.** الأمر رقم 95-01 مؤرخ في 31 جانفي 1995، يحدد أساس اشتراكات وأداءات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 5 بتاريخ 1 فيفري 1995.
- 84.** القانون رقم 01-12 مؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 38 بتاريخ 21 جويلية 2001.
- 85.** القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، الذي يتضمن قانون المالية لسنة 2003، تحدد كيفيات مساهمة هيئات الضمان الاجتماعي في ميزانية القطاعات الصحية، الجريدة الرسمية رقم 86 بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
- 86.** القانون رقم 08-08 المؤرخ في 23 فيفري 2008، يتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 11 بتاريخ 2 مارس 2008.
- 87.** القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009، يتضمن قانون المالية لسنة 2010، الجريدة الرسمية رقم 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2009.
- 88.** القانون رقم 11-11 المؤرخ في 18 جويلية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، الجريدة الرسمية رقم 40 بتاريخ 20 جويلية 2011.
- 89.** القانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية رقم 77 بتاريخ 31 ديسمبر 2013.
- 90.** القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 72 بتاريخ 31 ديسمبر 2015.
- 91.** القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-04 المؤرخ في 11 أبريل 1994، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 13 أبريل 1994. وبالأمر رقم 96-17 المؤرخ في 6 جويلية 1996، الجريدة الرسمية رقم 42 بتاريخ 7 جويلية 1996. وبالقانون رقم 08-01 المؤرخ في 23 جانفي 2008، الجريدة الرسمية رقم 04 بتاريخ 27 جانفي 2008.
- 92.** القانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 94-05 المؤرخ في 11 أبريل 1994، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 13 أبريل 1994.

93. القانون رقم 83-13 المتعلق بحوادث العمل والأمراض المهنية المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالأمر رقم 96-19 المؤرخ في 6 جويلية 1996، الجريدة الرسمية رقم 42 بتاريخ 7 جويلية 1996.

94. القانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983. المعدل والمتمم بالقانون رقم 86-15 المؤرخ في 29 ديسمبر 1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1987، الجريدة الرسمية رقم 55 بتاريخ 30 ديسمبر 1986. وبالقانون رقم 04-17 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية رقم 72 بتاريخ 13 نوفمبر 2004.

95. القانون رقم 83-15 المتعلق بالمنازعات المؤرخ في 2 جويلية 1983، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 5 جويلية 1983.

96. القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الجريدة الرسمية رقم 02 بتاريخ 13 جانفي 1988.

97. القانون رقم 91-01 المؤرخ في 8 جانفي 1991، يتعلق بتقاعد أرامل الشهداء، الجريدة الرسمية رقم 2 بتاريخ 1991.

(ب) المراسيم

98. المرسوم التشريعي 94-09 المؤرخ في 26 ماي 1994 يتضمن توزيع الحفاظ على الشغل وحماية الأجراء الذين يفقدون عملهم بصفة لا إرادية، الجريدة الرسمية رقم 34 بتاريخ 1 جويلية 1994.

99. المرسوم التشريعي رقم 94-10 المؤرخ في 26 ماي 1994، يحدد التقاعد المسبق، الجريدة الرسمية رقم 34 بتاريخ 1 جويلية 1994.

100. المرسوم التنفيذي 93-119 المؤرخ في 15 ماي 1993، يتضمن اختصاصات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بغير الأجراء وتنظيمه وسيره الإداري، الجريدة الرسمية رقم 33 بتاريخ 19 ماي 1993، المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 15 جانفي 2015، يحدد التنظيم الداخلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بغير الأجراء، الجريدة الرسمية رقم 17 بتاريخ 5 أفريل 2015.

101. المرسوم التنفيذي رقم 08-124 المؤرخ في 15 أفريل 2008، يحدد صلاحيات وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 22 بتاريخ 30 أفريل 2008.

102. المرسوم التنفيذي رقم 08-125 المؤرخ في 15 أفريل 2008، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 22 بتاريخ 30 أفريل 2008.

- 103.** المرسوم التنفيذي رقم 85-223 المؤرخ في 20 أوت 1985، المتضمن التنظيم الإداري والمالي لهيئات الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 1985.
- 104.** المرسوم التنفيذي رقم 85-34 المؤرخ في 9 فيفري 1985، يحدد اشتراكات الضمان الاجتماعي لأصناف خاصة من المؤمن لهم اجتماعياً، الجريدة الرسمية رقم 9 بتاريخ 24 فبراير 1985، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 92-275 المؤرخ في 9 فيفري 1992، الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 8 جويلية 1992.
- 105.** المرسوم التنفيذي رقم 85-35 المؤرخ في 9 فبراير 1985، يتعلق بالضمان الاجتماعي للأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون عملاً مهنيًا، الجريدة الرسمية رقم 9 بتاريخ 24 فبراير 1985، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 96-434 المؤرخ في 9 فيفري 1985، الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 1 ديسمبر 1996.
- 106.** المرسوم التنفيذي رقم 92-07 المؤرخ في 04 جانفي 1992 يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري والمالي للضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 02 بتاريخ 08 جانفي 1992، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-370 المؤرخ في أكتوبر 2006، الجريدة الرسمية رقم 67 بتاريخ 28 أكتوبر 2006.
- 107.** المرسوم التنفيذي رقم 94-187 المؤرخ في 6 يوليو سنة 1994 الذي يحدد توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية رقم 44 بتاريخ 7 جويلية 1994، الذي يعدل المرسوم التنفيذي رقم 236-15 مؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2015، الجريدة الرسمية رقم 49 بتاريخ 16 سبتمبر 2015.
- 108.** المرسوم التنفيذي رقم 94-188 المؤرخ في 6 جويلية 1994، يتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتأمين عن البطالة، الجريدة الرسمية رقم 44 بتاريخ 7 جويلية 1994، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04-01 المؤرخ في 3 جانفي 2014، الجريدة الرسمية رقم 03 بتاريخ 11 جانفي 2004.
- 109.** المرسوم التنفيذي رقم 97-151 مؤرخ في 10 ماي 1997، يحدد نسبة تكاليف تسير المنح العائلية وعلاوة الدراسة، الجريدة الرسمية رقم 28 بتاريخ 11 ماي 1997.
- 110.** المرسوم التنفيذي رقم 97-45 المؤرخ في 4 فيفري 1997، يتضمن إنشاء الصندوق الوطني للعطل المدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية في قطاعات البناء والأشغال العمومية والري، الجريدة الرسمية رقم 8 بتاريخ 5 فيفري 1997، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-100 المؤرخ في 20 مارس 2005، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 20 مارس 2005.
- 111.** المرسوم التنفيذي رقم 96-208 مؤرخ في 5 جوان 1996، يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادة الأولى من الأمر 95-01، الجريدة الرسمية رقم 35 بتاريخ 9 جوان 1996.

112. مرسوم تنفيذي رقم 97-427 مؤرخ في 12 نوفمبر 1997، يحدد تشكيلة المجلس الوطني الاستشاري للتعاضدية الاجتماعية، وسيره، الجريدة الرسمية رقم 75 بتاريخ 12 نوفمبر 1997.

ج) القرارات

113. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10 أبريل 1995، يتضمن تشكيلة لجنة الأمراض المهنية، الجريدة الرسمية رقم 21 بتاريخ 03 أبريل 1996. المعدل والمتمم بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 ماي 2010، الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 09 جويلية 2010.

114. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 ماي 1996، يحدد قائمة الأمراض التي يحتمل أن يكون مصدرها مهنيًا، الجريدة الرسمية رقم 74 بتاريخ 23 مارس 1997.

115. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16 أوت 2003، يتضمن إنشاء لجنة تعويض الأدوية وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 22 أكتوبر 2003.

سادساً: مراجع أخرى منشورة على الأنترنت

116. بوابة الوزارة الأولى، متوفر على الرابط: <http://www.cg.gov.dz/ar/premier-ministre/activites/le-premier-ministre-appel-les-citoyens-a-defendre-les-interets-de-l-algerie-ar.html>

117. موقع وزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي. متوفر على الرابط: <http://www.mtess.gov.dz/index.php/ar/2014-06-04-15-15-53/2014-06-04-15-16-52>

وعلى الرابط: <http://www.mtess.gov.dz/index.php/ar/2014-06-04-15-15-53>

118. Freu Jean-François, «l'action économique et sociale de l'état,» Cours, [ONLINE]. [Accessed 03 April 2016]. Available from :

[https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%206%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20\(Cours%20-%202010-2011\).pdf](https://sesmassena.sharepoint.com/Documents/CHAP%204%20-%206%20-%20Les%20fondements%20de%20l'action%20de%20l'Etat%20(Cours%20-%202010-2011).pdf)

فهرس الأشكال

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	الهيكل التنظيمي للإدارة المركزية المكلفة بالضمان الاجتماعي	52

فهرس الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	قائمة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي	51
02	توزيع نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي	60
03	التطور المالي (الإيرادات والنفقات) لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر للسنوات من 2001 إلى 2013	71

فهرس المحتويات

الإهداء

التشكرات

1	مقدمة
8	الفصل الأول: سياسات الحماية الاجتماعية
8	المبحث الأول: ماهية سياسات الحماية الاجتماعية، ركائزها ومنظوراتها
9	المطلب الأول: تعريف سياسات الحماية الاجتماعية
11	المطلب الثاني: تعريف سياسات الضمان الاجتماعي: بوصفها جزءاً من سياسات الحماية الاجتماعية
12	المطلب الثالث: ركائز ومحددات الحماية الاجتماعية
14	المطلب الرابع: منظورات الحماية الاجتماعية
21	المبحث الثاني: الدولة الحديثة وتطور سياسات الحماية الاجتماعية
21	المطلب الأول: تطور سياسات الحماية الاجتماعية
28	المطلب الثاني: دولة الرفاهية وتطور وظائف الدولة
30	المبحث الثالث: النماذج المختلفة لسياسات الحماية الاجتماعية
31	المطلب الأول: النموذج الليبرالي "المحلي"
	<i>Le Régime Libéral "résiduel"</i>
33	المطلب الثاني: النموذج الديمقراطي-الاجتماعي "العمومي"
	<i>Le Régime Social-Démocrate "Universaliste"</i>
34	المطلب الثالث: النموذج الكوربوراتي "المحافظ"
	<i>Le Régime Corporatiste "conservateur"</i>
36	المبحث الرابع: تصورات وكالات التنمية الدولية لسياسات الحماية الاجتماعية
36	المطلب الأول: تصور هيئة الأمم المتحدة

37	المطلب الثاني: تصور منظمة العمل الدولية
39	المطلب الثالث: تصور مؤسسات بريتن وودز <i>Bretton Woods</i>
43	الفصل الثاني: سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر من منظور الضمان الاجتماعي
44	المبحث الأول: تطور الضمان الاجتماعي في الجزائر
44	المطلب الأول: واقع الضمان الاجتماعي في الجزائر قبل 1962
45	المطلب الثاني: واقع الضمان الاجتماعي بين 1962 و 1983
47	المطلب الثالث: واقع الضمان الاجتماعي بعد 1983
50	المبحث الثاني: نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر: الهيكلة، التمويل، والأداءات
51	المطلب الأول: تنظيم وتسيير هيئات الضمان الاجتماعي
58	المطلب الثاني: تمويل هيئات الضمان الاجتماعي
63	المطلب الثالث: أداءات الصناديق
69	المبحث الثالث: تقييم سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر
70	المطلب الأول: تقييم الوضع المالي لصناديق الضمان الاجتماعي (مقاربة اقتصادية)
74	المطلب الثاني: تقييم الوضع الإداري لصناديق الضمان الاجتماعي (مقاربة تسييرية)
75	المطلب الثالث: سياسات الضمان الاجتماعي في الجزائر، أي نمط؟
81	الخاتمة
84	قائمة المراجع
95	فهرس الأشكال
95	فهرس الجداول
96	فهرس المحتويات