" قراءة لمصادر تمويل هيئة الضمان الاجتماعي على ضوء التشريع الجزائري والقانون المقارن"

"A reading of the sources of financing of Social Security in the light of Algerian legislation and comparative law"

بن سالم كمال ♦
كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم- الجزائر.
bensalemuniv@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2022/01/31 تاريخ القبول: 2022/05/23 تاريخ النشر: 2022/06/03

الملخص:

وقوع هيئات الضمان الاجتماعي في عجز مالي بسبب ارتفاع تكاليف التغطية الاجتماعية الواسعة والشاملة للمؤمن لهم وذوي حقوقهم، لكفاية متطلبات التغطية الاجتماعية على حساب حجم الإيرادات، هذه الوضعية المالية مست بالتوازن المالي لصناديق الضمان الاجتماعي، كما أن استمرارها على المدى القصير أو المتوسط من شأنه الإضرار بحجم وجودة متطلبات التغطية الاجتماعية، وهو ما يدعو بإلحاح السلطات العمومية والممارسين والباحثين والمنظمات المهنية على حد سواء إلى التفكير بجدية لإيجاد حلول عملية لإشكالية عدم التوازن المالي لصناديق الضمان الاجتماعي.

من هنا ظهرت الحاجة إلى البحث عن مصادر جديدة لتمويل صناديق الضمان الاجتماعي لمواجهة تحديات التغطية الاجتماعية الواسعة والشاملة، فلمعالجة هذه الإشكالية، برأينا، يقتضي قراءة جديدة لمنظومة التأمينات الاجتماعية بشكل شامل، لاسيما الطبيعة القانونية لصناديق الضمان الاجتماعي وصلاحياتها ومصادر تمويلها المختلفة.

يمكن اختزال القراءة الشاملة لمنظومة التأمينات الاجتماعية في الجزائر في محورين، هما: الاشتراكات كمصدر أساسي لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي، فرص نجاح الاستثمار كمصدر مالي بديل لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي.

الكلمات المفتاحية: الضمان الاجتماعي-مصادر التمويل-عدم التوازن المالي-النفقات والإيرادات-العجز المالي-العمليات الاستثمارية.

♦ المؤلف المرسل

" قراءة لمصادر تمويل هيئة الضمان الاجتماعي على ضوء التشريع الجزائري والقانون المقارن"

Abstract:

Social security funds fall into a financial deficit because of the high costs of broad and comprehensive social coverage for their insureds and their beneficiaries, for the adequacy of social coverage requirements to the detriment of the volume of income.

This financial situation will affect the financial equilibrium of social security funds, and its short-term sustainability will affect the volume and quality of social coverage, which urgently calls for us, in collaboration with the public authorities, practitioners, researchers and professional organizations to intervene seriously and reflect, in order to find real and practical solutions to the major problem of the financial imbalance of social security funds.

To this end, the search for new sources of funding for social security funds has become a necessity in order to meet the challenges of broad and comprehensive social coverage.

To respond to this problem, in my opinion, we need a new legal reading of the social insurance system as a whole, in particular the legal nature of social security funds, their powers and their different sources of funding.

The overall reading of the social security system in Algeria can be reduced to two axes: contributions as the main source of financing social security expenditure, and opportunities for investment success as an alternative financial source for financing social security expenditure. .

Keywords:

social security - sources of financing - financial imbalance - expenditure and revenue - financial deficit - investment operations.

المقدمة:

البحث عن مصادر جديدة لتمويل هيئة الضمان الاجتماعي لمواجهة تحدي التغطية الاجتماعية الواسعة والشاملة للمؤمن لهم وذويهم من جهة، ومواجهة تحدي تجنب الوقوع في العجز المالي، بسبب ارتفاع حجم النفقات لكفاية متطلبات التغطية الاجتماعية على حساب حجم الإيرادات من جهة أخرى، هي مسألة برأينا تمس بالتوازن المالي بين نفقات وإيرادات هيئة الضمان الاجتماعي، الأمر الذي ينعكس سلبا على حجم وجودة متطلبات التغطية الاجتماعية، وهو ما يدعو السلطات العمومية والممارسين والباحثين والمنظمات المهنية على حد سواء إلى التفكير في بدائل عملية جديدة لإشكالية عدم التوازن المالي لهيئة الضمان الاجتماعي.

لمعالجة هذه الإشكالية، يقتضي قراءة جديدة لمنظومة التأمينات الاجتماعية بشكل شامل، لاسيما الطبيعة القانونية لصناديق الضمان الاجتماعي، وصلاحياتها، ومصادر تمويلها المختلفة.

يمكن اختزال القراءة الشاملة لمنظومة التأمينات الاجتماعية في الجزائر في محورين، هما: الاشتراكات كمصدر أساسي لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي، فرص نجاح الاستثمار كمصدر مالي بديل لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي.

أولا/ الاشتراكات كمصدر أساسي لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي:

من الملاحظ أن الحياة العملية أفرزت عزوف أصحاب العمل على الوفاء بالتزاماتهم الاجتماعية، على رأسها التصريح بالنشاط المهني وطلب انتساب العمال الأجراء والتصريح بالأجور ودفع الاشتراكات التي تعتبر المورد المالي الأساسي لهيئة الضمان الاجتماعي، هذا العزوف أثر بصفة مباشرة في انخفاض المردود المالي لهيئة الضمان الاجتماعي، ما أوقعها في عجز مالي أمام تزايد حجم نفقات الضمان الاجتماعي، وهو ما يؤثر سلبا على حجم ونوعية التغطية الاجتماعية للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم، لذلك بات من الضروري معالجة مشكلة اختلال التوازنات المالية لهيئة الضمان الاجتماعي، وهو ما يتطلب برأينا تحديد طبيعة تلك الصعوبات المالية التي تواجهها هيئة الضمان الاجتماعي، ومحاولة تدليل تلك الصعوبات أمام أعوان الرقابة وأعوان التحصيل سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الاجتماعية، إلى جانب دور القضاء الذي هو الآخر يعد حلقة محورية في هذه العملية، يساهم من جهته في تعزيز الحماية الاجتماعية من خلال إرساء قواعدها القانونية.

ورد في المادة 72 من قانون التأمينات الاجتماعية على أنه: "يتم تمويل نفقات التأمينات الاجتماعية بما يأتي:

-قسط من اشتراك إجباري على عاتق أصحاب العمل والمستفيدين المذكورين في الباب الأول من هذا القانون لاسيما المواد من 3 إلى 6 منه.

-موارد إضافية أخرى طبقا للتشريع المعمول به."

أقر قانون التأمينات الاجتماعية أوجه تمويل هيئة الضمان الاجتماعي منها قسط من اشتراك إجباري على عاتق أصحاب العمل والمستفيدون، وكذا موارد إضافية أخرى طبقا للتشريع المعمول به. لغرض الاستفادة من الأداءات المقررة في باب التأمينات الاجتماعية لابد من استيفاء شروط أساسية في المؤمن له اجتماعيا أو ذوي حقوقه.

1-ضمانات تحصيل الاشتراكات:

خص المشرع الجزائري أموال هيئة الضمان الاجتماعي وديونها بحماية قانونية خاصة، نتعرض إليها اتباعا.

أ-الحماية القانونية لأموال هيئة الضمان الاجتماعي:

ضمانا لحسن سير الوظيفة الاجتماعية لهيئة الضمان الاجتماعي، اعتبر التشريع أموال هذه الأخيرة غير قابلة للحجز[1]، بينما لم يصنف المشرع الجزائري ديون هيئة الضمان الاجتماعي ضمن الحقوق الممتازة

على أموال المدين في القواعد العامة، بحيث لم يمنح القانون العام أولوية لاستيفاء ديون هيئة الضمان الاجتماعي[2]، بينما بالرجوع إلى التشريع الخاص، فإنه أقر امتياز ديون الضمان الاجتماعي على جميع أموال المدين من منقولات وعقارات، فإعمالا للقاعدة العامة، الخاص يقيد العام، فإنه تستوفى ديون الضمان الاجتماعي مباشرة بعد استيفاء أجور العمال والمبالغ المستحقة للخزينة العمومية، ما يجعل ديون الضمان الاجتماعي تصنف ضمن حقوق الامتياز المقررة قانونا، حيث لا امتياز إلا بنص[3].

في اعتقادنا، إذا كانت ديون هيئة الضمان الاجتماعي في مجملها عبارة عن استحقاق الاشتراكات والغرامات والزيادات في مجال الضمان الاجتماعي، المترتبة في ذمة أصحاب العمل، والمخصصة أساسا لتمويل نفقات التغطية الاجتماعية بنوعيها العينية والنقدية، وشاملة لمختلف المخاطر الاجتماعية كالمرض والأمومة والتقاعد والوفاة والعجز، وهي –برأينا-حقوق لا تحتمل التأخير أو التأجيل، لأنها مرتبطة أساسا بالرعاية الصحية والاجتماعية للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم، فهي بهذه الصفة، تستحق المراعاة من طرف المشرع، لتصنيفها ضمن حقوق الامتياز، ولو بموجب نص خاص، وهو ما نستحسنه على عمل المشرع الجزائري.

إضافة إلى ما تقرر من امتياز ديون هيئة الضمان الاجتماعي، تقرر أيضا حمايتها بتأمين عيني ضمانا للوفاء بها، بواسطة رهن عقاري قانوني، مرتب من يوم تسجيله طبقا للقانون المدني، وهو وجه آخر من الحماية القانونية[4].

2- علاقة معوقات تحصيل الاشتراكات بالاختلال المالي لهيئة الضمان الاجتماعي:

من الملاحظ أن قانون التأمينات الاجتماعية، جاء مكرسا للحق في التأمين الاجتماعي، حاملا معه لمزايا عديدة لصالح المؤمن له اجتماعيا وذوي حقوقه، من جملة هذه المزايا وعلى رأسها نظام التأمين عن المرض بكافة أشكاله الذي ينطوي على تغطية اجتماعية ذات طابع صحي واجتماعي، تضمنت مزايا عينية ونقدية على حد سواء، تجسدت في مرافقة المريض إلى غاية استرجاعه لقواه الصحية واستئنافه لنشاطه المهني.

من الملاحظ أن حصيلة الاشتراكات المسددة تعتبر أكبر ممول لنفقات التغطية الاجتماعية على اختلاف أنواعها، أصبح هذا المورد المالي في الآونة الأخيرة مهدد في فعاليته واستمراريته على المدى المتوسط، بفعل

---

[1]- م.93 مكرر من ق.83-11 المؤرخ في 02-06-1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، م.م.، ج.ر. ع. 28، مؤرخة في03-06-1983.

[2]-المشرع الجزائري لم يشر إلى امتياز ديون هيئة الضمان الاجتماعي في المواد 990 وما يليها من القانون المدني.

[3]-م.67 من ق.08-08 المؤرخ في 23-02-2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر. ع.11، مؤرخة في 02-03-2008.

[4]-م.68 من ق.08-08.

صعوبات عديدة تعيق عمله، أثرت سلبا في سير وتمويل صناديق الضمان الاجتماعي على اختلاف أنواعها، بحيث أصبحت عاجزة عن تمويل نفقات التغطية الاجتماعية في ظل شموليتها وتوسعها المستمر، وهو ما سينعكس سلبا على مستقبل الحماية الاجتماعية للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم، فاضطرت السلطات العمومية أحيانا إلى سد ذلك العجز المالي.

استمرار هذا الوضع -على ما هو عليه- إلى غاية انخفاض مداخيل الريع البترولي، بانخفاض أسعار البترول في السوق العالمية، واستمرار الدولة في سياستها الحالية، في ظل الوضع المالي المتأزم، أديا إلى استنزاف احتياطاتها المالية من العملة الأجنبية، وإمكانية لجوئها مرة أخرى إلى الاستدانة الخارجية.

هذه الوضعية المالية التي آلت إليها صناديق الضمان الاجتماعي في الجزائر، تتطلب برأينا تحديد طبيعة صعوبات تحصيل الاشتراكات وبيان أسبابها وتحديد آليات تجاوزها، وهو برأينا جزء من مقاربة شاملة من شأنها دفع السلطات العمومية إلى مراجعة النظام القانوني لتحصيل الاشتراكات في مجال الضمان الاجتماعي، وذلك ضمن سياستها الاجتماعية والاقتصادية الجديدة الشاملة المبنية على التقشف في الإنفاق العمومي وخلق مصادر ثروة بديلة لتغطية اجتماعية أوسع.

ومن ثم، إذا أردنا أن نعالج أسباب الاختلال المالي لهيئة الضمان الاجتماعي، فعلينا الموازنة بين أمرين، بين حجم الإيرادات المتأتية من مختلف مصادر تمويل نفقات هيئة الضمان الاجتماعي، وعلى رأسها حصيلة الاشتراكات باعتبارها المورد المالي الرئيسي، وحجم النفقات المخصصة لتمويل التغطية الاجتماعية لفائدة المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم. فأول معاينة نجريها لهذه الموازنة، ارتفاع حجم النفقات أمام انخفاض حجم الإيرادات، وهو ما يضع هيئة الضمان الاجتماعي أمام معادلة عدم التوازن المالي، أو ما يوصف بالعجز المالي لصناديق الضمان الاجتماعي.

حلا لهذه المعادلة المالية والاجتماعية الصعبة، فكان لابد من التفكير في أسباب انخفاض حصيلة الاشتراكات، باعتبارها المورد المالي الرئيسي لتمويل نفقاتها، لاشك أن لهذه الوضعية المالية أسباب متعددة، نعالج بعضا منها.

أ-إشكالية عدم انخراط العمل غير الرسمي في سوق العمل المنظم:

انجر عنه عدم تصريح أصحاب العمل بنشاطاتهم المهنية، الإخلال بهذا الالتزام الرئيسي-، يعد بوابة أو مفتاحا للإخلال بالتزامات أخرى في مجال الضمان الاجتماعي، منها عدم تصريحهم بالعمال الأجراء في الآجال القانونية، وعدم تصريحهم بالأجور، وعدم دفعهم للاشتراكات، وهو ما يشكل حرمانا للعمال الأجراء من حقهم في التأمين الاجتماعي، الذي هو حق دستوري، أقرته القوانين الوطنية وراعته المواثيق الدولية.

لهذا الغرض، من المفيد التعاطي مع منظومة التأمينات الاجتماعية بوصفها مكونا من مكونات السياسة الاجتماعية العمومية الرامية إلى تكريس وتعزيز وترقية حق من الحقوق الأساسية للعمال الأجراء، ألا وهو الحق في الضمان الاجتماعي الذي تحكمه المبادئ الثلاثة التالية:

1-الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان وضرورة اقتصادية واجتماعية من أجل تحقيق التنمية والتقدم،

2-إن جوهر الضمان الاجتماعي هو إعادة توزيع الموارد، كما أنه يعزز الإندماج الاجتماعي،

3-تقع مسؤولية إعمال الحق في الضمان الاجتماعي على عاتق الدولة،

فطبقا لتلك المبادئ، فإن الضمان الاجتماعي هو حق الإنسان في حصوله على الاستحقاقات، نقدا أو عينا، والحفاظ عليها دون تمييز، على مدى جميع مراحل حياته، لضمان الحماية من مخاطر تشمل غياب الدخل المرتبط بالعمل بسبب المرض، أو العجز، أو الأمومة، أو التقاعد، أو الوفاة، وارتفاع تكلفة الوصول إلى الرعاية الصحية، وكذا عدم كفاية الدعم الأسري لاسيما لفائدة الأسر المعوزة وذوي الاحتياجات الخاصة، والمسنين[1].

ب- انعدام استقرار علاقات العمل:

انعدام استقرار علاقات العمل الذي يتسم به سوق الشغل المنظم في الجزائر لاسيما في القطاع الخاص، الذي يمنح الأفضلية لعقود العمل المحددة المدة وفقا للحالات المحددة في المادة 12 من قانون علاقات العمل، كما أنه يمنح المستخدم سلطات أوسع في مجال إنهاء علاقة العمل، باعتباره الطرف المهيمن على علاقة العمل[2]، ينجر عنها التوقف عن التصريح بالعمال الأجراء، وبالنتيجة التوقف عن دفع الاشتراكات لدى هيئة الضمان الاجتماعي، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من قدرة منظومة التأمينات الاجتماعية على الاحتفاظ بالمؤمن لهم وزيادة عدد منتسبيها، فضلا عن تحسين جودة الخدمات المقدمة لهم.

ج-هيمنة الأجور المنخفضة:

إشكالية تهرب أصحاب العمل من التصريح بالعدد الحقيقي للعمال الأجراء المشغلين فعليا في الهيئة المستخدمة، وكذا تهربهم من التصريح بالأجور الحقيقية للعمال الأجراء، واكتفائهم بالتصريح بالحد الأدنى للأجر الوطني المضمون، وهو ما ينعكس سلبا على حجم وجودة التغطية الاجتماعية للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم، و كذا الإخلال بالتوزان المالي لهيئة الضمان الاجتماعي.

---

[1]-طبقا لرأي لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المشار إليه في تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة، وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية" الدورة 85، المنعقدة بتاريخ 26-04-2018، ص.4 و5، المنشور على الموقع: https://www.cese.ma .

[2]-حيث تؤكد أرقام تأثير طابع الموسمية على تحديد طبيعة عقود الشغل، وعلى الاستمرارية الضعيفة للنشاط المأجور في القطاع المنظم.

د-صعوبة التنسيق بين هيئة الضمان الاجتماعي والهيئات الأخرى بشأن مراقبة التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي:

أراد المشرع من الصندوق الوطني لتحصيل الاشتراكات أن يلعب دورا مهما في محاربة العمل غير الرسمي والتهرب في مجال الضمان الاجتماعي وتطوير نشاطات التعاون الإداري، وذلك بصفته مساهما في الأعمال التي تقوم بها السلطات المختصة في هذا المجال[1]، ولكن دون أن يحدد له طبيعة هذه المساهمة ولا آلياتها ولا مجالاتها، كما أنه لم يحدد له السلطات المختصة، ونعتقد أنها مسألة تحتاج إلى تنظيم خاص، إذا أردنا منها أن تطور فعلا نشاطات التعاون الإداري فيما بينها[2].

برأينا نفس التحفظات التي نسجلها على المادة 38 من قانون التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، حيث أوجبت على هيئة الضمان الاجتماعي والإدارات العمومية الأخرى التنسيق فيما بينها عند إطلاع كل منها على مخالفات للالتزامات في مجال الضمان الاجتماعي التي تكتشف عند إجراء المراقبة أو بمناسبة قيامها بنشاطها، دون أن تحدد من هي الإدارات العمومية المعنية بهذا التنسيق ولا آليات هذا التنسيق.

بينما ألزمت المادة 38 مكرر من قانون التأمينات الاجتماعية مفتش العمل بإعلام كتابيا هيئة الضمان الاجتماعي بكل مخالفة للتشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الاجتماعي، يسجلها في إطار مهامه، في حين أنه أغفل الإدارات العمومية الأخرى.

في محاولة منا لتحديد المؤسسات والإدارات العمومية المعنية بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي على ضوء النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لمختلف قطاعات النشاط الإداري، نجد مديرية التجارة، ومديرية الضرائب، ومفتشية العمل، ومصالح السجل التجاري، ومديرية البناء والتعمير، والمؤسسات والإدارات العمومية التي تمنح المشاريع في إطار الصفقات العمومية لاسيما مع مقاولات البناء والأشغال العمومية بصفتها هيئات مستخدمة، حتى تتمكن هيئة الضمان الاجتماعي من الاطلاع على حجم المشروع ونوعيته وعدد العمال المشغلين فيه وسقف أجورهم الحقيقية، وذلك لتحديد القيمة الحقيقية المستحقة للصندوق من الاشتراكات والغرامات والزيادات.

حسنا ما فعل المشرع الجزائري، حينما ألزم الأشخاص الطبيعية والاعتبارية الذين يطمعون في الحصول على الصفقات مع الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري وكذا المؤسسات الواقعة تحت

[1]- المساهمة في مكافحة العمل غير الرسمي، والمساهمة في مكافحة التهرب في مجال الضمان الاجتماعي، وكذا المساهمة في تطوير نشاطات التعاون الإداري.

[2]-م.4 من م. ت. رقم:06-370 يتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره.

مراقبة الدولة، في مجال التموينات أو الأشغال، أن يكونوا قد أوفوا بالتزاماتهم في مجال الضمان الاجتماعي لاسيما تلك المتعلقة بدفع اشتراكاتهم[1].

هـ- ضعف منظومة المراقبة لهيئة الضمان الاجتماعي وأثرها على تحصيل الاشتراكات:

تتم معاينة مخالفات أحكام قانون الضمان الاجتماعي من قبل مفتشي العمل وأعوان المراقبة المعتمدين لدى الضمان الاجتماعي وكذا كل عون مؤهل طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما[2].

زيادة عن مهام مفتش العمل، أسندت مهمة مراقبة تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الاجتماعي لأعوان المراقبة المعتمدين لدى الضمان الاجتماعي في المواد من28-38 مكرر من قانون التأمينات الاجتماعية، كما بينت النصوص التطبيقية لها شروط ممارسة المراقبة وكيفيات اعتمادهم[3].

يلعب المراقب دورا محوريا في عملية تحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي، فعلى أساس ما يعده من تقارير ومحاضر وإعذارات وتبليغات، تتحرك مصالح المنازعات التابعة للصندوق الوطني لتحصيل الاشتراكات للمطالبة بمستحقاتها.

الكشف عن العمل غير الرسمي، والعمل على انخراطه في قطاع العمل المنظم، وكذا الكشف عن التهرب من التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، كالتهرب من التصريح بالنشاط، أو التصريح بالعدد الحقيقي للعمال، أو التصريح بالأجور الحقيقية للعمال، جميعها مخالفات تكتشف عند إجراء المراقبة أو بمناسبة قيامها بنشاطها، ما يؤهل هيئة الضمان الاجتماعي القيام بتسوية وضعية المكلف و/ أو اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة، وبهذا نضمن زيادة عدد المنتسبين، والتصريح بأجورهم الحقيقة، وبالنتيجة رفع حصيلة الاشتراكات التي تعيد لهيئة الضمان الاجتماعي توازنها المالي.

تسهيلا لتنفيذ مهمة الأعوان المراقبين في إنجاز التحقيقات والمراقبة لدى أصحاب العمل، يمكن لهيئة الضمان الاجتماعي أن تستعين-في إطار القانون- بالقوة العمومية[4].

في إطار التنسيق والتعاون المتبادل بين هيئة الضمان الاجتماعي والإدارات العمومية المختصة بالمخالفات، يرخص لهيئة الضمان الاجتماعي إطلاع الإدارات المختصة بالمخالفات لالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، التي تكتشف أثناء إجراء المراقبة لاسيما مفتشية العمل أو مديرية الضرائب أو مديرية التجارة أو مصالح السجل

---

[1] -م.39 من ق. رقم: 83-14 المؤرخ في 02-06-1983 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر. ع. 28، مؤرخة في03-06-1983.

[2] -م.81 من ق.08-08.

[3] -م.ت. رقم:05-130 المؤرخ في 24-04-2005 يحدد شروط ممارسة أعوان المراقبة للضمان الاجتماعي وكيفيات اعتمادهم، ج.ر. مؤرخة في 24-04-2005، ع.29، ص.18، م.م. بموجب م.ت. رقم: 17-138 المؤرخ في 11-04-2017، ج.ر. مؤرخة في 12-04-2017، ع.23، ص.04.

[4] -م.37 من ق. رقم: 83-14.

التجاري، وفي المقابل، تلتزم أيضا كل إدارة عمومية اطلعت على نقائص أو مخالفات لالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، بمناسبة قيامها بنشاطها أو رقابتها، أن تعلم بها هيئة الضمان الاجتماعي[1].

تكمن أهمية إعلام كتابيا هيئة الضمان الاجتماعي، بالمخالفات لالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، حتى تتمكن هذه الأخيرة من إجراء المراقبة والتحقيقات لدى أصحاب العمل، التي تدون نتائجها في تقرير ومحضر، يؤهل هيئة الضمان الاجتماعي، القيام بتسوية وضعية المكلف و/ أو اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة[2].

بينما تكمن أهمية إعلام كتابيا الإدارات العمومية المختصة بالمخالفات لالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي لاسيما مفتشية العمل المختصة إقليميا، فإن هذه الأخيرة مؤهلة بحكم مهامها، تسجيل كل مخالفة للتشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الاجتماعي، وإحالتها على الجهة القضائية المختصة[3].

لم يرد المشرع الجزائري منح صفة الضبطية القضائية لعون الرقابة التابع لهيئة الضمان الاجتماعي كتلك التي منحها لأعوان الرقابة التابعين للإدارات العمومية كمفتشي العمل ومفتشي الضرائب ومفتشي التجارة معتبرا عون الرقابة تابع لهيئة الضمان الاجتماعي وهي مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، بينما الآخرون تابعون لمؤسسات عمومية ذات طابع إداري، وبالتالي هم محرومون من تحريك الدعوى العمومية، عن طريق تحرير محاضر مخالفات وإحالتها على الجهة القضائية المختصة.

ما أسند لهم مجرد مهمة إعداد تقارير عن نشاطهم اليومي ومحاضر يسجلون فيها العيوب والمخالفات المعاينة بمناسبة زيارتهم لأماكن العمل، يترتب عن هذا المحضر، إما التحصيل الودي في شكل تسوية ودية لوضعية المكلف تجاه هيئة الضمان الاجتماعي أو التحصيل الإجباري عن طريق اللجوء للجهة القضائية المختصة، حيث لا يتمتع المحضر الذي أعده عون المراقبة بالحجية الثبوتية فيما تضمنه، الأمر الذي يجيز الطعن فيه بأية وسيلة قانونية طالما أنه قرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها، وهو المراد بعبارة "يعتد بهذا المحضر إلى غاية إثبات العكس" الواردة في م.36 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي: 06-370، ما يتيح للقسم الاجتماعي الاستئناس بمحضر المخالفة الذي أعده عون المراقبة لمتابعة المكلف في مجال الضمان الاجتماعي. بينما محاضر مفتشي العمل تتمتع بالقوة الثبوتية فيما تضمنته من مخالفات، وهو ما يجعلها قرينة قاطعة لا يمكن الطعن فيها إلا بالتزوير.

[1] م.38 من ق. رقم: 83-14.
[2] م. 35 و36 من ق. رقم: 83-14.
[3] م.38 مكرر من ق. رقم: 83-14.

و- تعطيل منظومة مراقبة التزامات الإدارات العمومية والمجموعات المحلية في مجال الضمان الاجتماعي (منظومة قانونية مع وقف التنفيذ):

من الواضح أن كافة الإدارات العمومية والمجموعات المحلية على اختلاف قطاعات نشاطها، معفية من تطبيق الأحكام المواد 7 و13 و15 الفقرة 2 و16 و24 و26 و27 و40 و41 و42 من قانون التأمينات الاجتماعية، المتعلقة بالغرامات والزيادات والأحكام الجزائية المترتبة عن مخالفة التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، غير أن المشرع وعد بتعويضها بعقوبات خاصة لم تصدر لحد الساعة، إذ لا يمكن مراقبة التزامات الإدارات العمومية والمجموعات المحلية في مجال الضمان الاجتماعي، في غياب منظومة عقابية.

من الواضح أن تطبيق مقتضيات المادة 12 فقرة 2 والمواد من 28 إلى غاية 39 المتعلقة بآليات ممارسة المراقبة على التزامات الإدارات العمومية والمجموعات المحلية في مجال الضمان الاجتماعي، متوقفة على شرط صدور تنظيم لاحق، يبين كيفيات تطبيقها، وهو ما لم يحصل لحد الساعة.

إضافة إلى الاشتراكات كمورد مالي لتمويل هيئة الضمان الاجتماعي، اعتمد المشرع الجزائري مصادر تمويل أخرى كالغرامات والزيادات المترتبة أساسا عن مخالفة التزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي[1].

من صلاحيات مجلس إدارة الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي، أن يتداول بشأن **قبول الهبات والوصايا** من عدمه[2]، هذه الأخيرة لا تكون نافذة إلا بعد الموافقة الصريحة عليها من قبل الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي[3].

من الواضح أن الإسهامات المالية للغرامات والزيادات في تمويل نفقات هيئة الضمان الاجتماعي لا تكاد تذكر، لضعف مردودها المالي، بسبب إلغائها عادة من طرف هيئة الضمان الاجتماعي في إطار تحفيز المكلفين المخالفين لالتزاماتهم في مجال الضمان الاجتماعي على تسديد اشتراكاتهم المستحقة للهيئة.

---

[1]- م.7 من ق.83-14: "يترتب على عدم التصريح بالنشاط من طرف المكلف، دفع غرامة قدرها خمسة آلاف دينار(5.000دج) تضاف إليها نسبة 20 % عن كل شهر من التأخير. توقع هيئة الضمان الاجتماعي هذه الغرامة وتحصلها."

م.13 من ق.83-14: "يترتب على عدم الانتساب في الآجال القانونية المحددة في المادة 10 من هذا القانون، غرامات توقعها هيئة الضمان الاجتماعي على الهيئة المستخدمة قدرها ألف دينار (1000 دج) عن كل عامل لم يتم انتسابه. ويضاف إلى مبلغ الغرامة نسبة 20 % عن كل شهر تأخير."

م.15 ف. 2 من ق.83-14: "وتضاف إلى مبلغ الاشتراكات المحدد بصفة مؤقتة، زيادة قدرها 5 % ، وتصبح هذه الزيادة مكتسبة بصفة نهائية لهيئة الضمان الاجتماعي."

م.16 من ق.83-14: "يترتب على عدم التصريح بالأجور.....، دفع غرامة قدرها 5 % من مبلغ الاشتراكات المستحقة، تضاف إليها زيادة قدرها 5 % عن كل شهر تأخير. توقع هيئة الضمان الاجتماعي الغرامة والزيادة فيها وتحصلها.".

[2]-م.16 ف. 9 من م.ت. رقم: 06-370 المؤرخ في 19-10-2006 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره، ج.ر. ع.67، مؤرخة في 28-10-2006.

[3]-.29 ف.4 من م.ت. رقم: 06-370.

من الواضح أيضا أن الإسهامات المالية للهبات والوصايا في تمويل نفقات هيئة الضمان الاجتماعي لا تكاد تذكر، لقلتها بسبب الرقابة المسبقة عليها من طرف السلطة الوصية.

طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي: رقم: 07-58[1]، يضطلع الصندوق بضمان تحصيل الموارد المخصصة له بموجب الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، والتوظيف المالي لموارد الصندوق بصفة حصرية في سندات الدولة لدى الخزينة العمومية، طبقا لقرارات الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي، وذلك طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وتسيير الموارد المخصصة له، قصد تكوين احتياطيات موجهة للمساهمة في ضمان استمرارية المنظومة الوطنية للتقاعد وديمومتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما[2]، ليأمر مدير الصندوق بصرف النفقات الموجهة لإعادة التوازن المالي لصندوق التقاعد المعني طبقا للقرار المتخذ في مجلس الوزراء، وهي ما تسمى **بإعانات الدولة**[3].

من المفيد القول، أن القانون الجزائري نظم نشاط المتعاملين في البورصة على مستوى سوق القيم المنقولة، وحدد الأشخاص المتعاملين في البورصة وهم المستثمرون في القيم المنقولة والمصدرون والوسطاء في عمليات البورصة، وهم عبارة عن مؤسسات الاستثمار أو الأشخاص المعنوية التي تتدخل في البورصة من خلال إصدار القيم المنقولة، والهدف من التدخل هو استقطاب رؤوس الأموال اللازمة لتمويل احتياجاتهم المتعددة، عن طريق اللجوء إلى الادخار العمومي، وتمثل هذه الأشخاص المعنوية في الدولة، فيما يخص القيم المنقولة التي تصدرها الدولة وجميع الهيئات العمومية والخاصة التي تهدف إلى رفع رأسمالها، حيث تتدخل الدولة في السوق المالي، بهدف تمويل العجز المالي الناتج عن عدم كفاية الإيرادات الجبائية وكذا الموارد الأخرى لتغطية التكاليف، أو تمويل المشاريع ذات المنفعة العامة، أو تمويل احتياجاتها في مجال الاستثمار أو الاستغلال أو تمويل مشاريع الإنعاش الاقتصادي[4].

مهما يكن من أمر، فإن المشرع الجزائري لم يسند مهمة استثمار أموال الضمان الاجتماعي لأي من صناديقها، باستثناء صناديق التقاعد، التي أجاز لها توظيف مواردها حصرا في سندات الدولة لدى الخزينة العمومية دون مجالات الاستثمار الأخرى. كما أنه لم ينشئ صندوق خاص بإدارة واستثمار أموال الضمان الاجتماعي، ليتولى هذا الأخير اعتماد ومتابعة خطط وسياسات استثمار أموال الضمان الاجتماعي، والإشراف والرقابة على إدارة واستثمار أموالها، أو يحدد مجالات وقواعد ونسب استثمار أصول وأموال الضمان الاجتماعي، معتبرا حصيلة استثماراتها ضمن مصادر تمويل الهيئة.

---

[1]-م.ت.: رقم: 07-58 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد وسيره، معدل ومتمم م.ت. رقم: 09-103.

[2]-م. 3 من م.ت. رقم: 07-58 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد وسيره، م.م. م.ت. رقم: 09-103.

[3]-م.7 مطة 1 من م.ت. رقم: 07-58 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد وسيره، م.م. م.ت. رقم: 09-103.

[4]-م.1 م. ش. رقم:93-10 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1413ه الموافق 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة: "يؤسس بورصة القيم المنقولة. وتعد بورصة القيم المنقولة إطارا لتنظيم وسير العمليات التي تصدرها الدولة والأشخاص الآخرون من القانون العام والشركات ذات الأسهم".

استنادا لما سبق، أضحى من الضروري التفكير في مصادر تمويل بديلة لهيئة الضمان الاجتماعي على غرار ما ذهبت إليه بعض التشريعات العربية.

ثانيا/ الاستثمار كمصدر مالي بديل لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي

كقاعدة عامة، لا يمكن استعمال أموال هيئة الضمان الاجتماعي وواردااته وممتلكاته إلا للغايات المحددة في التشريع والتنظيم المتعلقين بالضمان الاجتماعي، وعلى رأسها تمويل نفقات التغطية الاجتماعية للمؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم لمخاطر المرض والعجز والولادة والوفاة والتقاعد[1].

غير أنه، وبصفة استثنائية، ودائما في إطار الغايات المحددة، أجاز التشريع والتنظيم لهيئة الضمان الاجتماعي، قصد استفادة العمال وذوي حقوقهم من أداءات جماعية، القيام بأعمال في شكل إنجازات ذات طابع صحي واجتماعي، محددة بموجب التنظيم[2]، على أن تمول هذه الأعمال بواسطة صندوق العمل الاجتماعي والصحي باقتطاع جزء من الاشتراكات المخصومة من حصة الاشتراكات المخصصة لتمويل خدمات التأمينات الاجتماعية وحوادث العمل والأمراض المهنية والتقاعد[3]، كما أجاز التشريع والتنظيم لهيئة الضمان الاجتماعي التصرف في الأموال العقارية والمنقولة التابعة لها وكذا التنازل عنها[4].

لهذا الغرض، أسند التنظيم للمديرية العامة للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء-على الخصوص- تنسيق ومتابعة إنجاز الاستثمارات المنصوص عليها في المادة 92 من القانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ونصوصه التطبيقية[5]، كما يمكن التصرف في الأموال العقارية والمنقولة التابعة لهيئة الضمان الاجتماعي والتنازل عنها طبقا للتنظيم المتعلق بالضمان الاجتماعي[6]، إذ من صلاحيات مجلس إدارة الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، الموافقة على مشاريع اقتناء العقارات والتصرف فيها وكرائها ونقل المباني ذات الاستعمال الإداري والصحي والاجتماعي، والموافقة على توظيف الأموال والعمليات العقارية[7].

---

[1]-م.1 و93 من ق.83-11.

[2]-م.2 من م.ت. رقم: 05-69 المؤرخ في 06 -02-2005 يحدد أشكال الأعمال الصحية والاجتماعية لهيئات الضمان الاجتماعي: "كالتشخيص المبكر والعلاج المتخصص، الكشف المبكر، والتزويد بالأدوية، وإعادة التأهيل الاجتماعي والمهني لضحايا حوادث العمل الأشخاص الذين يعانون من نقص جسماني، والعمل الاجتماعي والمساعدة في المنزل تجاه المتقاعدين، والعمل الاجتماعي تجاه الطفولة والأشخاص المسنين، والتربية الصحية وحماية صحة الطفولة والعائلة(...)".

[3]-م.92 من ق.83-11.

[4]- م.93 مكرر1 من ق.83-11.

[5]- م3 ف. 7 من القرار المؤرخ في 11 مارس 1998 المتضمن التنظيم الداخلي للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 8 يناير 2011 والقرار المؤرخ في 25 ديسمبر 2011.

[6]- م.93 مكرر1 من ق.83-11.

[7]-م.23 مطة 10 و11 من م.ت. رقم: 92-07 المؤرخ في 04-01-1992 المتضمن الوضع القانوني والتنظيم المالي والإداري لصناديق الضمان الاجتماعي، ج.ر. مؤرخة في 08-01-1992، ع.01.

1- موقف التشريعات العربية من مصادر تمويل نفقات الضمان الاجتماعي:

اتفقت التشريعات العربية في عمومها على اعتبار الاشتراكات كمورد مالي أساسي في تمويل نفقات الضمان الاجتماعي، غير أنه من التشريعات العربية من اعتمد –إضافة للاشتراكات- مصادر تمويل بديلة لا تقل أهمية عن الاشتراكات كالاستثمار في القطاع الاقتصادي أو المالي أو الاجتماعي، سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، كالتشريع المصري والتشريع الإماراتي والتشريع التونسي.

بينما من التشريعات العربية من اكتفت بالاشتراكات وبعض المصادر المالية الأخرى التقليدية كالغرامات والإعانات والهبات والوصايا، كالتشريع الأردني والتشريع المغربي والتشريع الجزائري، وهو ما سنتعرض إليه بالتحليل لاحقا.

من الواضح، أنه ظهرت الحاجة إلى التفكير في مصادر تمويل بديلة عن الاشتراكات، بعدما شهدت هيئات الضمان الاجتماعي في بعض الدول العربية عجزا ماليا كبيرا محدثا فجوى بين نفقاتها وإيراداتها، أعاقها عن تمويل نفقات التغطية الاجتماعية لاسيما الدول التي تعتمد على الريع البترولي.

1-1- الحماية القانونية لأموال الضمان الاجتماعي في القانون المصري:

خص القانون المصري أموال الضمان الاجتماعي بحماية قانونية خاصة، نقف عند بعض مزاياها كبعض ضمانات تحصيل الديون، واللجوء إلى الاستثمار كمصدر لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي.

أ- حصيلة استثمار أموال الضمان الاجتماعي كمصدر لتمويل نفقاتها:

تقرر في المادة 6 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري لعام 2019، على أنه: "مصادر تمويل الهيئة: "1-الاشتراكات التي تؤديها أصحاب الأعمال، 2- الاشتراكات التي تؤديها المؤمن عليهم، 3-المبالغ الإضافية المستحقة، 4-حصيلة استثمار أموال الحساب، 5-حصيلة المقابل النقدي للخدمات التي يقدمها الصندوق، 6-حصيلة الغرامات المحصلة، 7-الإعانات والتبرعات والهبات التي يقرر مجلس الإدارة قبولها."[1]

من الواضح أن المشرع المصري على خلاف المشرع الجزائري أسند صراحة مهمة استثمار أموال التأمين الاجتماعي لهيئة التأمينات الاجتماعية والمعاشات، معتبرا حصيلة استثمار أموال الحساب ضمن مصادر تمويل الهيئة، حيث تتولى الهيئة اعتماد ومتابعة خطط وسياسات استثمار أموال التأمين الاجتماعي، والإشراف والرقابة على إدارة استثمار أموال التأمين الاجتماعي، وتعيين مديري الاستثمار،[2] كما أنشئ صندوق لإدارة

[1]- قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019، والمعمول به ابتداء من 01-01-2020.

[2]- م10. من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019: " (الصلاحيات).....،9-اعتماد ومتابعة خطط وسياسات استثمار أموال التأمين الاجتماعي، 10-الإشراف والرقابة على إدارة استثمار أموال التأمين الاجتماعي، 11-تعيين مديري الاستثمار، (...)".

واستثمار أموال الصندوق، ويحدد التنظيم قواعد ونسب استثمار أصول وأموال التأمين الاجتماعي[1]، كما أجاز لها القانون تأسيس شركات في أي شكل من الشركات التجارية،[2] وإنشاء صندوق للاستثمارات العقارية وفقا لقانون سوق رأس المال.[3]

ب-ضمانات تحصيل ديون هيئة الضمان الاجتماعي:

أقر المشرع المصري حماية قانونية خاصة لديون هيئة الضمان الاجتماعي، حيث جعل للمبالغ المستحقة للهيئة امتياز على جميع أموال المدين من منقول وعقار وتستوفى مباشرة بعد المصروفات القضائية، وللهيئة حق تحصيل هذه المبالغ بطريق الحجز الإداري[4]، وذلك على خلاف بعض التشريعات العربية وعلى رأسها التشريع الجزائري، الذي اعتمد إجراءات الحجز المقررة في القواعد العامة[5]، باستثناء بعض إجراءات التحصيل الجبري المقررة في القانون الخاص، كالتحصيل عن طريق الجدول أو الملاحقة أو المعارضة على الحسابات أو الاقتطاع من القروض[6].

لا يجوز الحجز أو التنازل عن مستحقات المؤمن عليه أو صاحب المعاش أو المستفيدين لدى الهيئة المختصة، تضمن المنشأة في أي يد كانت مستحقات الهيئة، ويكون الخلف مسؤولا بالتضامن مع أصحاب الأعمال السابقين عن الوفاء بجميع الالتزامات المستحقة عليهم للهيئة المختصة[7].

ج-إعفاء الاشتراكات والمعاشات والعمليات الاستثمارية والدعاوى القضائية من كافة الرسوم والضرائب:

تعفى قيمة الاشتراكات المستحقة من الضرائب والرسوم أيا كان نوعها، كما تعفى جميع المحررات التي تطلبها تنفيذ هذا القانون من رسوم الدمغة، وتعفى المعاشات وما يضاف إليها من إعانات من الخضوع للضرائب والرسوم، وتعفى أموال الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الثابتة والمنقولة وجميع عملياتها الاستثمارية مهما كان نوعها

[1]- م14. من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019: "ينشأ صندوق لإدارة واستثمار أموال الصندوق، ويتشكل أعضاؤه من المتخصصين في مجال استثمار أموال التأمين الاجتماعي،....يحدد التنظيم قواعد ونسب استثمار أصول وأموال التأمين الاجتماعي."

[2]- م17 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019: "يجوز للهيئة تأسيس شركات بمفردها أو مع شركاء آخرين، في أي شكل من الشركات التجارية."

[3]- م18 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019: "تنشئ الهيئة صندوق للاستثمارات العقارية وفقا لقانون سوق رأس المال."

[4]- م.143 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019: "يكون للمبالغ المستحقة للهيئة امتياز على جميع أموال المدين من منقول وعقار وتستوفى مباشرة بعد المصروفات القضائية، وللهيئة حق تحصيل هذه المبالغ بطريق الحجز الإداري، ....." المصري.

[5]-م. 66 من ق.08-08: "لا تمنع إجراءات التحصيل المنصوص عليها في هذا القانون، هيئات الضمان الاجتماعي بعد استنفاذ طرق التحصيل الجبري، اللجوء إلى رفع الدعاوى أمام الجهات القضائية والتدابير الاحتياطية وطرق التنفيذ الواردة في القانون العام."

[6]- م. من 47 إلى 64 من ق.08-08.

[7]- م.144 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148 لعام 2019: "لا يجوز الحجز أو النزول عن مستحقات المؤمن عليه أو صاحب المعاش أو المستفيدين لدى الهيئة المختصة"، م. 146 من ق.2019: "تضمن المنشأة في أي يد كانت مستحقات الهيئة ويكون الخلف مسؤولا بالتضامن مع أصحاب الأعمال السابقين عن الوفاء بجميع الالتزامات المستحقة عليهم للهيئة المختصة.".

من جميع الضرائب والرسوم، كما تعفى من الرسوم القضائية وفي جميع درجات التقاضي الدعاوى التي ترفعها الهيئة أو المؤمن عليهم أو المستحقون طبقا لأحكام هذا القانون، ويكون نظرهم على وجه الاستعجال وللمحكمة في جميع الأحوال الحكم بالنفاذ المؤقت وبلا كفالة[1].

من الواضح أن المشرع المصري راعى الجانب الإنساني والاجتماعي لأصحاب المعاشات حينما أعفى معاشات التقاعد من كافة الرسوم والضرائب، وهو أمر يدعو إلى الوقوف عنده، لاسيما أصبح إخضاع منح التقاعد للضريبة على الدخل يثقل كاهل المتقاعدين، في وقت هم بأمس الحاجة للدعم والمساعدة لا إلى الاقتطاع من منح تقاعدهم، ولعل بروز بعض المؤشرات في الآونة الأخيرة من السلطات العمومية بخصوص التكفل بهذا الملف في مشروع قانون المالية لعام 2022 استجابة لانشغالات فئة المتقاعدين، فحبذا لو حذا المشرع الجزائري حذو المشرع المصري في هذا المجال.

حسنا ما فعل المشرع المصري، حينما أعفى العمليات الاستثمارية من كافة الضرائب والرسوم، حتى وإن كانت تسعى إلى تحقيق الربح، لأن عائداتها مخصصة لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي، وسد العجز المالي الحاصل بين النفقات والإيرادات، تجنبا للاختلالات المالية لهيئة الضمان الاجتماعي، فهي من هذا القبيل تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة لجماعة المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم.

1-2- حصيلة استثمار أموال الصندوق القومي كمورد للتمويل في القانون التونسي:

ورد في الفصل 18 تحت عنوان الميزانية من القانون التونسي رقم30 لسنة 1960 المؤرخ في 14-12-1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي، على أنه: "يضبط مجلس الإدارة ميزانية الصندوق القومي وتشتمل الميزانية على:

1-المقابيض:

أولا/ معالم الاشتراكات المطلوبة عملا بنظم الضمان الاجتماعي.

ثانيا/ العقوبات المنصوص عليها بالفصل 105 أسفله.

ثالثا/ مداخيل استثمار أموال الصندوق القومي.

رابعا/ الهبات والوصايا المرخص للصندوق القومي في قبضها.

خامسا/ جميع الموارد الأخرى الراجعة له بمقتضى أي تشريع أو نظام.

[1]-م. من 134 إلى 137 من قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148 لعام 2019: "تعفى قيمة الاشتراكات المستحقة من الضرائب والرسوم أيا كان نوعها، كما تعفى جميع المحررات التي يتطلبها تنفيذ هذا القانون من رسوم الدمغة"، " تعفى أموال الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي الثابتة والمنقولة وجميع عملياتها الاستثمارية مهما كان نوعها من جميع الضرائب والرسوم"، " تعفى المعاشات وما يضاف إليها من إعانات من الخضوع للضرائب والرسوم."، " تعفى من الرسوم القضائية وفي جميع درجات التقاضي الدعاوى التي ترفعها الهيئة أو المؤمن عليهم أو المستحقون طبقا لأحكام هذا القانون، ويكون نظرهم على وجه الاستعجال وللمحكمة في جميع الأحوال الحكم بالنفاذ المؤقت وبلا كفالة."

2-المصاريف: وتشتمل على مصاريف التسيير ومصاريف التجهيز."

على خلاف المشرع الجزائري، أجاز القانون التونسي للصندوق القومي استثمار الأموال المودعة لديه، كما حدد وجهة حصيلة تلك الاستثمارات المخصصة لسد العجز في الميزانية[1]، غير أنه حدد أشكال ومجالات الاستثمار، حيث يمكن للصندوق القومي التونسي- الادخار، وأن يستثمر الأموال في رقاع، وأن يستثمر الأموال بإقتناء العقارات[2]، كما تتمتع الديون المستحقة للصندوق القومي على المستأجرين من جهة ما يجب عليهم دفعه من معاليم الاشتراك بالامتياز العام لدى الخزينة[3].

1-3- الحماية القانونية لأموال الضمان الاجتماعي في القانون الإماراتي:

أقر قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية الإماراتي لعام 1999،[4] حماية قانونية مهمة لأموال الضمان الاجتماعي شملت عدة نواحي، من أهمها:

أ-الإعفاء من الضرائب والرسوم:

تعفى جميع معاشات التقاعد والتعويضات والمكافآت التي تدفع بمقتضى هذا القانون من جميع الضرائب والرسوم.[5]

ب-امتياز ديون هيئة الضمان الاجتماعي:

للمبالغ المستحقة للهيئة بمقتضى أحكام هذا القانون حق الامتياز على جميع أموال المدين ويكون لها الأولوية على جميع الديون بعد المصروفات القضائية ودين النفقة وللهيئة حق تحصيلها وفقا لأنظمة تحصيل الأموال الحكومية المعمول بها، ويجوز تقسيطها كلها أو بعضها وفقا للشروط التي يقررها مجلس الإدارة.[6]

ج-إعفاء الدعاوى في كافة درجات التقاضي من الرسوم القضائية:

[1]- الفصل 23 من القانون رقم30 لسنة 1960 المؤرخ في 14-12-1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي: " يجب أن يكون لدى الصندوق القومي مال احتياطي عن كل نظام يتصرف وفي صورة وقوع عجز في المداخيل، فإن ذلك العجز يسدد من المال الاحتياطي".

[2]-الفصل 24 من القانون رقم30 لسنة 1960 المؤرخ في 14-12-1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي.

[3]-الفصل 116 من القانون رقم30 لسنة 1960 المؤرخ في 14-12-1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي.

[4]-قانون اتحادي الإماراتي رقم 7 لسنة 1999 بإصدار قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية، ج.ر. ع. 331 بتاريخ 28-02-1999، م. م. ق.إ. رقم 6 لسنة 2006، ج.ر. ع. 444 لسنة 15-03-2006 ق.إ. رقم 7 لسنة 2007، ج.ر. ع. 462، بتاريخ 28-02-2007.

[5]-م.76 من قانون اتحادي الإماراتي رقم 7 لسنة 1999 بإصدار قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

[6]-م.77 من قانون اتحادي الإماراتي رقم 7 لسنة 1999 بإصدار قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

تعفى الدعاوى التي ترفعها الهيئة أو المؤمن عليهم أو المستحقون عنهم طبقا لأحكام هذا القانون، من الرسوم القضائية في جميع درجات التقاضي، ويكون نظرها على وجه الاستعجال، وللمحكمة في جميع الأحوال الحكم بالنفاذ المعجل، وبلا كفالة، ولها في حالة رفض الدعوى أن تحكم على رافعها بالمصروفات كلها أو بعضها[1].

1-4-موقف القانون السوري من استثمار أموال الضمان الاجتماعي:

تتكون أموال مؤسسة التأمينات الاجتماعية من الاشتراكات الشهرية التي يؤديها صاحب العمل بواقع 14 بالمئة من أجور عماله، والاشتراكات التي تقتطع بواقع 7 بالمئة من أجور عماله، ومكافآت نهاية الخدمة عن المدة السابقة على الاشتراك في المؤسسة وتؤدى عند انتهاء العقد محسوبة على أساس المادة 73 من قانون العمل، والإعانات والهبات التي يقرر مجلس الإدارة قبولها، وأخيرا ريع استثمار هذه الأموال[2].

1-5- موقف القانون المغربي من الاستثمار كمصدر لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي:

تشمل منظومة التغطية الصحية الأساسية التأمين الإجباري الأساسي عن المرض ونظام المساعدة الطبية، يقوم الأول على مبدأ المساهمة في تحمل المخاطر ويقوم الثاني على مبدأ التضامن الوطني لفائدة السكان المعوزين[3].

تشمل موارد التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، من الاشتراكات والزيادات والغرامات وجزاءات التأخير، والعائدات المالية، والهبات والوصايا، وجميع الموارد الأخرى التي ترصد لفائدة أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض[4].

تعتبر الوكالة الوطنية للتأمين الصحي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسهر على حسن سير نظام التغطية الصحية الأساسية، كما تسهر على تحقيق التوازن المالي الإجمالي بين الموارد والنفقات بالنسبة لكل نظام من أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وكذا تدبير الموارد المرصدة لنظام المساعدة الطبية[5].

---

[1] -م.78 من قانون اتحادي الإماراتي رقم 7 لسنة 1999 بإصدار قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية.

[2] -م.56 من قانون التأمينات الاجتماعية، المعدلة بموجب المادة 8 من القانون رقم:78 لعام 2001، المشار إليها في المرجع، زهير حرج وعلي جاسم، التأمينات الاجتماعية، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، ط. 2005، ص.238 وما يليها.

[3] -م.1 من القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، والمنفذ بموجب ظهير شريف رقم:1.02.296 الصادر في 25 رجب 1423 الموافق 03 أكتوبر 2002، ج.ر. ع.5058، المؤرخة في 21 نوفمبر 2002، ص.3449.

[4] -م.45 من القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

[5] -م. من 57 إلى 60 من القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

تتكون موارد الوكالة من اقتطاع موحد من الاشتراكات والمساهمات المستحقة للهيئات المكلفة بتدبير أنظمة التأمين، ونسبة من موارد نظام المساعدة الطبية، والإعانات المالية، والهبات والوصايا، والتسبيقات القابلة للإرجاع التي تمنحها الخزينة، والاقتراضات، وجميع الموارد الأخرى[1].

يعهد تدبير نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض إلى هيئتين، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الخاص بالقطاع الخاص، والصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي الخاص بالقطاع العام[2]. من الواضح، أن المشرع المغربي على غرار المشرع الجزائري والمشرع الأردني،[3] لم يعتمد الاستثمار كمصدر لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي.

خاتمة:

من المفيد التعاطي مع منظومة التأمينات الاجتماعية بوصفها مكونا من مكونات السياسة الاجتماعية العمومية الرامية إلى تكريس وتعزيز وترقية حق من الحقوق الأساسية للعمال الأجراء، ألا وهو الحق في الضمان الاجتماعي.

إذا أراد المشرع من الصندوق الوطني لتحصيل الاشتراكات أن يلعب دورا فعالا في محاربة العمل غير الرسمي والتهرب في مجال الضمان الاجتماعي وتطوير نشاطات التعاون الإداري، بصفته مساهما في الأعمال التي تقوم بها السلطات المختصة في هذا المجال، أن يحدد له طبيعة هذه المساهمة وآلياتها ومجالاتها، ونعتقد أنها مسألة تحتاج إلى تنظيم خاص، يحدد آليات التنسيق والتعاون المتبادل بين هيئة الضمان الاجتماعي والإدارات العمومية المختصة بالمخالفات.

ضرورة تفعيل منظومة مراقبة التزامات الإدارات العمومية والمجموعات المحلية في مجال الضمان الاجتماعي والأحكام الجزائية المترتبة عن مخالفتها، طالما أن المشرع الجزائري وعد بتعويضها بعقوبات خاصة لم تصدر لحد الساعة.

---

[1]-م.68 من القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

[2]-م.72 من القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية.

[3]- م. 19 من قانون الضمان الاجتماعي الأردني، على أنه: "تتكون الموارد المالية للمؤسسة من المصادر التالية: 1-الاشتراكات الشهرية التي تؤديها المنشآت والمؤمن عليهم، 2-الفوائد التي تترتب بسبب التأخير في دفع الاشتراكات وفق أحكام هذا القانون، 3-الغرامات المترتبة وفق أحكام هذا القانون، 4-القروض التي تقدمها الحكومة لسد العجز المالي للمؤسسة، 5-المبالغ التي تتحقق للمؤسسة بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه أو أي تشريع آخر، 6-الهبات والمساعدات والتبرعات والوصايا والقروض وأي إيرادات أخرى يقبلها المجلس شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كان من مصدر غير أردني، 7-لا يجوز الإنفاق من أموال المؤسسة إلا لما يقتضيه تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه".

من الواضح أن تطبيق مقتضيات المادة 12 فقرة 2 والمواد من 28 إلى غاية 39 المتعلقة بآليات ممارسة المراقبة على التزامات الإدارات العمومية والمجموعات المحلية في مجال الضمان الاجتماعي، متوقفة على شرط صدور تنظيم لاحق، يبين كيفيات تطبيقها، وهو ما لم يحصل لحد الساعة.

اعتبر القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أجهزة الضمان الاجتماعي هيئات عمومية ذات تسيير خاص تحكمها القوانين المطبقة في هذا المجال، وتتولى تغطية المخاطر المنصوص عليها في قانون التأمينات الاجتماعية، كما توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالضمان الاجتماعي، وتتوفر الصناديق على مصالح مركزية، وكالات محلية أو جهوية، مراكز الدفع، وكالات في المؤسسات أو الإدارة، مراسلي المؤسسات أو الإدارة، غير أنه لا تتمتع وكالات الصناديق بالشخصية القانونية ولا بالاستقلالية المالية، وتوضع تحت سلطة أعوان الإدارة، الذين يمكن أن يفوض لهم المدير العام للصندوق والعون المكلف بالعمليات المالية جزءا من سلطاتها وذلك تحت مسؤوليتها.

تخضع الصناديق لأحكام المرسوم التنفيذي رقم: 92-07 وللقوانين والتنظيمات السارية، وتتولى تسيير الأخطار المنصوص عليها في قوانين الضمان الاجتماعي، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وتخضع في علاقاتها مع الآخرين للتشريع التجاري وكذا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول ولأحكام هذا المرسوم.

من المفيد القول، أنه ينبغي التفكير في إعادة النظر في الطبيعة القانونية لصناديق الضمان الاجتماعي، وبالنتيجة في توسيع صلاحياتها، ومنحها مزيدا من الاستقلالية المالية والتسيير الإداري لاسيما على مستوى مصالحها المركزية، على أن تتوسع الشخصية القانونية والاستقلالية المالية لتشمل الوكالات المحلية أو الجهوية، التي تتواصل مباشرة مع المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم.

أصبح التفكير في إمكانية استثمار أموال صناديق الضمان الاجتماعي في القطاع المربح، لاسيما النشاطات التجارية والمالية، مسألة في غاية الأهمية، بينما التفكير في آليات العملية الاستثمارية، وهياكلها، وقواعدها، ونسبها، ومجالاتها، وصلاحياتها، وطبيعة ضماناتها، مسائل لا تقل أهمية عن الأولى. لذا من المهم بمكان، التفكير في إنشاء صناديق استثمارية خاصة-إلى جانب الصناديق التقليدية-تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية، على أن ينحصر نشاطها في استثمار الأموال الاحتياطية للصناديق التقليدية في سوق البورصة، على أن تكون في شكل سندات الدولة لدى الخزينة العمومية، أو سوق العقارات، أو في سوق الأدوية الصيدلانية والمعدات الطبية وشبه الطبية، أو في سوق الحمامات المعدنية والمنتجعات السياحية ومراكز التأهيل الوظيفي والمهني، أو في سوق أجهزة الحماية الفردية والجماعية المخصصة لفائدة المؤسسات المكلفة في مجال الضمان الاجتماعي، على أن تكون بأسعار تنافسية وتفضيلية(...) إلخ.

من وجهة نظرنا، يمكن أن يشكل المرسوم التنفيذي: رقم: 07-58، عاملا محفزا للدولة للمضي قدما في هذا المجال، حيث أسند للصندوق الوطني لاحتياطيات التقاعد مهمة التوظيف المالي لموارد الصندوق بصفة حصرية في سندات الدولة لدى الخزينة العمومية، وكذا تسيير الموارد المخصصة له، قصد تكوين احتياطيات موجهة

للمساهمة في ضمان استمرارية المنظومة الوطنية للتقاعد وديمومتها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، والأمر بصرف النفقات الموجهة لإعادة التوازن المالي لصندوق التقاعد المعني.

من وجهة نظرنا، يمكن أن يشكل أيضا المرسوم التنفيذي رقم: 05-69 المحدد لأشكال الأعمال الصحية والاجتماعية لهيئات الضمان الاجتماعي، أرضية تنظيمية لتحفيز السلطات العمومية على إنشاء صناديق خاصة، يعهد إليها القيام بعمليات استثمارية محددة.

من المفيد منح ضمانات نجاح العمليات الاستثمارية للصناديق الخاصة، كإمكانية إعفائها من كافة الضرائب والرسوم، حتى وإن كانت تسعى إلى تحقيق الربح، لأن عائداتها مخصصة لتمويل العجز المالي الحاصل بين النفقات والإيرادات، تجنبا للاختلالات المالية لهيئة الضمان الاجتماعي، وضمان التغطية الاجتماعية لفئة واسعة من المؤمن لهم اجتماعيا وذوي حقوقهم.

في تقديرنا، ما ذهب إليه المشرع المصري في هذا المجال، يمكن أن يشكل أرضية تشريعية مناسبة للاستفادة من مزاياها، التي أسندت صراحة مهمة استثمار أموال التأمين الاجتماعي لهيئة التأمينات الاجتماعية والمعاشات، معتبرا حصيلة استثمار أموالها ضمن مصادر تمويل الهيئة، التي تتولى اعتماد ومتابعة خطط وسياسات استثمار أموال التأمين الاجتماعي، وكذا الإشراف والرقابة على إدارة استثمار أموال التأمين الاجتماعي، ويحدد التنظيم قواعد ونسب استثمار أصول وأموال التأمين الاجتماعي، كما أجاز لها القانون تأسيس شركات في أي شكل من الشركات التجارية، وإنشاء صندوق للاستثمارات العقارية.

إمكانية تعميم إعفاء الدعاوى القضائية في مختلف درجات التقاضي، من كافة الرسوم القضائية، لاسيما تلك الرامية إلى تحصيل المبالغ المستحقة عن عملياته الاستثمارية في ذمة المدينين، مع إقرار حماية قانونية خاصة لديون الصندوق الاستثماري، من حيث امتيازها على جميع أموال المدين من منقولات وعقارات، واستيفائها مباشرة بعد الأجور والديون المستحقة للخزينة العمومية، وللصندوق الاستثماري الحق في التحصيل الجبري للمبالغ المستحقة، كتلك المقررة لهيئات الضمان الاجتماعي ضد المكلفين المدينين.

قائمة المراجع:

أولا/ النصوص القانونية والتنظيمية:

1-النصوص القانونية:

1-ق.83-11 المؤرخ في 02-06-1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، م.م.، ج.ر. ع. 28، مؤرخة في03-06-1983.

2-ق. رقم: 83-14 المؤرخ في 02-06-1983 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر. ع. 28، مؤرخة في03-06-1983.

3-ق.08-08 المؤرخ في 23-02-2008 المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، ج.ر. ع.11، مؤرخة في 02-03-2008

2-النصوص التنظيمية:

1-م.ت. رقم: 92-07 المؤرخ في 04-01-1992 المتضمن الوضع القانوني والتنظيم المالي والإداري لصناديق الضمان الاجتماعي، ج.ر. مؤرخة في 08-01-1992، ع.01.

2-القرار المؤرخ في 11 مارس 1998 المتضمن التنظيم الداخلي للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، معدل ومتمم بالقرار المؤرخ في 8 يناير 2011 والقرار المؤرخ في 25 ديسمبر 2011.

3-م.ت. رقم: 05-69 المؤرخ في 06 -02-2005 يحدد أشكال الأعمال الصحية والاجتماعية لهيئات الضمان الاجتماعي.

4-م.ت. رقم:05-130 المؤرخ في 24-04-2005 يحدد شروط ممارسة أعوان المراقبة للضمان الاجتماعي وكيفيات اعتمادهم، ج.ر. مؤرخة في 24-04-2005، ع.29، ص.18، م.م. بموجب م.ت. رقم: 17-138 المؤرخ في 11-04-2017، ج.ر. مؤرخة في 12-04-2017، ع.23، ص.04.

5-م. ت. رقم:06-370 يتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره.

6-م.ت. رقم: 06-370 المؤرخ في 19-10-2006 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي وتنظيمه وسيره، ج.ر. ع.67، مؤرخة في 28-10-2006.

7-م.ت.: رقم: 07-58 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني لاحتياطات التقاعد وسيره، معدل ومتمم م.ت. رقم: 09-103.

ثانيا/ القوانين الأجنبية:

1-قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات المصري، ج.ر. 148، لعام 2019، والمعمول به ابتداء من 01-01-2020.

2-القانون التونسي رقم30 لسنة 1960 المؤرخ في 14-12-1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي.

3-قانون اتحادي الإماراتي رقم 7 لسنة 1999 بإصدار قانون المعاشات والتأمينات الاجتماعية، ج.ر. ع. 331 بتاريخ 28-02-1999، م. م. ق.إ. رقم 6 لسنة 2006، ج.ر. ع. 444 لسنة 15-03-2006 ق.إ. رقم 7 لسنة 2007، ج.ر. ع. 462، بتاريخ 28-02-2007.

4-القانون المغربي رقم: 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، والمنفذ بموجب ظهير شريف رقم:1.02.296 الصادر في 25 رجب 1423 الموافق 03 أكتوبر 2002، ج.ر. ع.5058، المؤرخة في 21 نوفمبر 2002، ص.3449.

ثالثا/ المؤلفات الفقهية:

1- زهير حرج وعلي جاسم، التأمينات الاجتماعية، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، ط. 2005.

رابعا/ تقارير:

1- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة، وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية" الدورة 85، المنعقدة بتاريخ 26-04-2018، ص.4 و5، المنشور على الموقع: https://www.cese.ma .