

دور الحوكمة في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر

بربار نور الدين

طالب دكتوراه - البليدة 2

ملخص:

مع زيادة التكاليف التي تتحملها أنظمة الضمان الاجتماعي نتيجة للانتشار المتنامي للأخطار الاجتماعية ونقص في مواردها التمويلية بسبب التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة ، أصبحت مهددة بمشكلة التوازن المالي ، مما استوجب طرح بدائل يمكن أن تكون حلاً فعالاً لهذه الإشكالية ، وباعتبار الحوكمة من الأدوات الجديدة التي بدأت تطرح كبديل في مختلف الأنظمة الاقتصادية سنسعى لإبراز الدور الذي يمكن أن تلعبه الحوكمة في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر .

الكلمات الدالة : الضمان الاجتماعي ، التوازن المالي ، الحوكمة ، الضمان الاجتماعي بالجزائر .

Résumé:

Avec l'augmentation des coûts portés par les systèmes de sécurité sociale en raison de la prévalence croissante des risques sociaux et le manque de ressources en matière de financement en raison de changements économiques et sociaux rapides, les systèmes de sécurité sociale sont menacés par un problème d'équilibre financier ce qui nécessite de trouver des alternatives qui peuvent être des solutions efficaces à ce problème.

Comme la gouvernance est l'un des nouveaux outils, qui a débuté en tant que substituts dans divers systèmes économiques, nous chercherons à mettre en évidence le rôle que la gouvernance peut jouer dans l'établissement de l'équilibre financier du système de sécurité sociale en Algérie.

Mots-clés: sécurité sociale, l'équilibre financier, la gouvernance, la sécurité sociale en Algérie.

مقدمة:

مع زيادة وتيرة التقدم العلمي والتقني زادت الأخطار التي يتعرض لها الإنسان في حياته اليومية مما استوجب مكافحة هذه الأخطار أو التقليل من حدتها على الأقل ، ولعل الأخطار الاجتماعية هي أبرز ما يتعرض له الفرد العامل لذلك كانت جهود المجموعة الدولية منصبة على إيجاد آليات تسمح بضمان حياة ملائمة للفرد العامل ولمن هم تحت رعايته وهو ما كرسته مختلف الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وذلك بتبنيها لنظام الضمان الاجتماعي ، فإذا كان الضمان الاجتماعي يهدف إلى حماية العنصر

البشري ويسعى إلى إرساء ظروف عمل مناسبة تسهم في تسريع وتيرة العملية التنموية وتكييفها بشكل يتماشى ومتطلبات المجتمع ، فان ذلك يستلزم توفير موارد تمويلية لتغطية مختلف الأداءات التي تغطيها ، غير أن زيادة الطلب على الأداءات وتوسع مجالات التغطية الاجتماعية بسبب التطورات الاقتصادية والاجتماعية أصبح يهدد أنظمة الضمان الاجتماعي في توازنها المالية ، وباعتبار التوازن المالي لهذا النظام هو الضمانة الأساسية لتغطية مختلف الأخطار الاجتماعية وجب البحث عن السبل الكفيلة بإرساء هذا التوازن ، ولعل أهم ما يمكن طرحه في هذا الصدد هو ترشيد وعقلنة الجانب المالي لنظام الضمان الاجتماعي حتى يمكن الحفاظ على توازنه ومن ثمة استدامته في الأجل الطويل، وذلك من خلال تطبيق مبادئ وآليات الحوكمة الجيدة على هذا النظام لعلها تسهم في دعم التوازن المالي لصناديق الضمان الاجتماعي .

تتمحور الإشكالية الرئيسية لهذه الورقة البحثية حول سؤال جوهري مفاده: كيف يمكن أن تسهم مبادئ وآليات الحوكمة الجيدة في تفعيل التوازن المالي لصناديق الضمان الاجتماعي الجزائرية؟؟

ولتحليل ودراسة هذه الإشكالية سوف نقسم الدراسة إلى محاور التالية:

المحور الأول : عموميات حول الضمان الاجتماعي.

المحور الثاني : الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي.

المحور الثالث : العلاقة بين التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي والحوكمة .

المحور الرابع : واقع تطبيق الحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي بالجزائر .

المحور الأول: عموميات حول الضمان الاجتماعي:

لقد خلق الله عز وجل الإنسان وخلق معه غريزة الخوف من المستقبل فقال تعالى : " فليعبدوا رب هذا البيت ، الذي أطعمهم من جوع واءمنهم من خوف " الآيتين 3 و4 من سورة قريش. فقد اعتمد الإنسان منذ نشأته على حماية نفسه عن طريق العيش في مجموعات تعمل وفق مبدأ التكامل الاجتماعي ، وتطورت أشكال الحماية الاجتماعية بفعل التطور الاقتصادي والاجتماعي، كما جاءت الديانات السماوية لتكرس مفهوم العدالة الاجتماعية والدفاع عن حق الإنسان في الحياة الكريمة والأمن وحمايته من الحاجة والفقر، فتميز المجتمع الإسلامي بأخلاق التكافل الاجتماعي من خلال نظم الزكاة والوقف وكفالة اليتيم والصدقات والعديد من الممارسات الاجتماعية الهادفة والمتميزة ، ومع ظهور الدولة الحديثة ظهرت النظم التأمينية كنتيجة للتطور الاقتصادي والاجتماعي ، وقد تم ذلك مع بداية الثورة الصناعية في اوروبا مطلع القرن الثامن عشر حيث تم استخدام مصطلح الضمان الاجتماعي لأول مرة في التشريعات الأمريكية سنة 1935 م بعدها تم تداول هذا المصطلح في الكثير من تشريعات بلدان العالم وتطرق الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

الصادر عن الأمم المتحدة في العام 1948 في مادته (25) إلى أن الضمان الاجتماعي يمثل أهم حقوق الإنسان ويمكن القول بأن أي اقتصاد دولي لا يمكن أن يتصف بالفاعلية والتطور والرقى ما لم تتوفر فيه تدابير وإجراءات كافية للأمن الاقتصادي ونظم جيدة للضمان الاجتماعي حيث يمكن بمقدور الناس أن يستجيبوا لتحديات الحياة والتكيف مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تحيط بهم والصمود أمام خطر الكوارث والآفات وتنمية إمكاناتهم المادية والبشرية وتوفير حياة أفضل وسبل معيشية أكثر أمانا واستقرارا وذلك عندما يتم تمكين الإنسان وتحسين مؤشرات التنمية البشرية والتي منها رفع مستوى الدخل التي تكفلها أنظمة التأمينات الاجتماعية ذات الصلة التكافلية¹.

قبل تحديد مفهوم الضمان الاجتماعي سنعطي مفهوم للخطر الاجتماعي باعتباره هو السبب الرئيسي وراء قيام عملية التأمين الاجتماعي .

1/1- مفهوم الخطر الاجتماعي: عرف الخطر الاجتماعي كما ورد في دليل نظام الإحصاءات المالية الحكومية الذي يصدره صندوق النقد الدولي بأنه² "الأحداث أو الظروف التي تؤثر سلبا على رفاهية الأفراد سواء من حيث زيادة أعبائهم أو تخفيض دخولهم" ، وتمثل الشيخوخة والعجز والوفاة ، المرض ، الإصابة والبطالة أهم الأخطار الاجتماعية التي يظل احتمال وقوعها للفرد قائما بوجوده على قيد الحياة.

2/1- مفهوم الضمان الاجتماعي: أعطيت للضمان الاجتماعي العديد من التعاريف نقتصر في هذه الدراسة على إعطاء تعريفين نرى بأنهما يشملان مفهوم هذا النظام:

التعريف الأول: الضمان الاجتماعي هو تأمين مختلف المزايا النقدية والعينية والخدمية للمواطنين من الحالات التي يوجهون فيها الآثار السالبة للأخطار الصناعية والحالات الاجتماعية التي يتعرضون لها ، بمعنى أن الضمان الاجتماعي هو ذلك النظام الذي تتبناه الدولة في سبيل حماية أفراد المجتمع النشطين اقتصاديا من مختلف الأخطار الاجتماعية التي يتعرضون لها كخطر المرض وإصابات العمل والعجز والشيخوخة... الخ³.

التعريف الثاني : الضمان الاجتماعي هو تلك الجهود والتدابير المنظمة والصادرة بتشريع يرمي إلى مجابهة الآثار السلبية التي يؤدي إليها تعرض أفراد المجتمع لعوارض اجتماعية محددة هي على سبيل الحصر عوارض طويلة المدى تتمثل في إصابات العمل المستديمة والأمراض المهنية والشيخوخة والعجز والوفاة وما يرتبط بها ترميل وتيتم ، وعوارض قصيرة المدى تتمثل في المرض المؤقت وإصابة العمل المؤقتة والبطالة وزيادة أفراد الأسرة⁴.

وبناء على هذين التعريفين يمكن القول بأن نظام الضمان الاجتماعي هو هيئة حكومية تعمل على تغطية مختلف الأخطار الاجتماعية للطبقة العمالية. بموجب تشريعات تحدد طبيعة التغطية ومستوياتها وآليات تمويلها

وتكون إجبارية بغية التقليل من مختلف الأخطار المتعلقة بالأمراض المهنية والعجز والشيخوخة والبطالة... الخ، بالإضافة إلى إسهامها في تنمية العنصر البشري الذي يعتبر الدعامة الأساسية للعملية التنموية.

3/1- أهمية وأهداف نظام الضمان الاجتماعي: تظل صناديق التأمينات الاجتماعية من أهم وسائل الحماية الاجتماعية وتحسن مؤشرات التنمية البشرية في أي مجتمع إنساني على وجه العموم ، فهي تقي العاملين في كلا من القطاعات الاقتصادية وكذا من يعملون في قطاع الوظيفة العامة من العوز والحاجة والفقر بالإضافة إلى الدور الهام الذي تقوم به في معالجة مشاكل البطالة فهي تقوم بشكل غير مباشر في خلق وظائف جديدة في الاقتصاد من خلال إحالة من بلغوا احد الأجلين إلى التقاعد بما يمكن من استبدالهم بدماء جديدة من الشباب الذين تم تأهيلهم من مخرجات التعليم العالي بما يلي احتياجات سوق العمل سواء في القطاع الخاص او في القطاع العام أي ان الدور الذي تقوم به تلك الصناديق في إيجاد وظائف جديدة لمخرجات عملية التعليم تسهم بشكل كبير في معالجة العديد من الاختلالات الاجتماعية وإيجاد مصدر رزق للكثير من الأسر وبالتالي يسهم هذا الدور في تحسين العديد من المؤشرات الاجتماعية كمعدل الإعالة ومعدل الفقر ومعدل التسرب من التعليم.... الخ من المؤشرات ، اما الدور الأخر الذي تقوم به تلك الصناديق فيتمثل في تحسين مؤشرات التنمية البشرية في أي مجتمع ومن اهم هذه المؤشرات مؤشر التعليم ومؤشر العناية الصحية وعنصر الدخل ، فلم يعد الدخل يرتبط فقط بعنصر الدخل فحسب وإنما يؤكد العديد من الخبراء الدوليين والتقارير الصادرة عن المنظمات الإقليمية والدولية والتي من أهمها تقرير **UNDP** الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة منذ مطلع عقد تسعينيات القرن الماضي والتي ركزت على عنصري الصحة والتعليم وأهمية الاهتمام بهذين العنصرين باعتبارهما وسيلة لتحقيق معدلات عالية في دخول الأفراد وتحقيق نمو اقتصادي مستدام بمعنى ان الاهتمام بالإنسان وتنمية قدراته ومعارفه وتوسيع اختياراته يمثل هدف التنمية وغايتها ، وان الدخل هو نتيجة للاهتمام بالعنصر البشري ففي أي مجتمع تتحقق فيها مستويات للتعليم مناسبة وتكون خالية من الأمراض ويتمتع الفرد فيها بالتأمين الصحي الاجتماعي المناسب يكون مستوى الدخل فيها مرتفع ، والدليل على صحة ذلك النهضة الصناعية والمعرفية التي حققتها الدول الصناعية جراء الاهتمام بالإنسان وارتفاع معدلات التنمية البشرية فيها من خلال إيجاد الظروف الملائمة لنشر التعليم والمعرفة بين أفرادها وتأمين العناية الصحية المجانية لهم ، اما البلدان الفقيرة والتي تتدنى مؤشرات التنمية البشرية فيها والتي لا تهتم بنشر المعرفة والتعليم بين أبنائها وتعاني من انتشار الأمراض ولا يوجد بها تأمين صحي ، يكون معدل الدخل والإنتاجية منخفضة مقارنة بالدول التي تهتم بهذه المؤشرات ⁵.

اذن الضمان الاجتماعي هو ذلك النظام الذي تتبناه الدولة في سبيل حماية أفراد المجتمع الناشطين اقتصاديا والعاطلين عن العمل من العوارض الاجتماعية للإلزامية ، ويسهم هذا النظام في الحفاظ على الرأسمال البشري والدفع بالعجلة التنموية .

المحور الثاني : الحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي :

لم يعد من قبيل المغالاة القول بأن مؤسسات الضمان الاجتماعي باتت تشكل المتنفس الأهم لشريحة كبيرة من المجتمع هي فئة العمال وأسرهم كون التأمينات الاجتماعية هي الملاذ الآمن الذي يلجأ إليه العامل وأفراد أسرته من بعده في ساعات الشدة من خلال تعرض هذا العامل إلى إصابة عمل أو مرض مهني أو بلوغ سن الشيخوخة أو عاجلة الأجل (الوفاة) وهو ما يؤكد الدور الهام الذي تؤديه أنظمة التأمينات الاجتماعية في هذا العصر سواء من الناحية الاجتماعية أو من الناحية الاقتصادية⁶ ، لذلك يجب تسليط الضوء على أسلوب ممارسة سلطات الإدارة أو ما يعرف بالحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي باعتبارها آلية تسهم في تفعيل الدور الذي يؤديه قطاع الضمان الاجتماعي وتضمن تأديته لوظائفه في كل الحالات.

1/- مفهوم الحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي : لكي لا تبقى الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي على مستوى النقاش النظري قامت الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بتحديد مفهوم للحوكمة في مجال الضمان الاجتماعي كون أن الحوكمة الجيدة لا تعتبر هدفا بحد ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق الغاية وفيما يلي عرض للمفهوم الذي قدمته الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي .

تعريف الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي للحوكمة : هي الأسلوب الذي تستخدم من خلاله الجهة المعنية صلاحياتها لتحقيق أهداف المؤسسة (بما في ذلك استخدام صلاحياتها لتصميم وتنفيذ وتبني سياسات المؤسسة وأحكامها وأنظمتها وعملياتها) ولإشراك أصحاب المصلحة في ذلك⁷.

تبدأ حوكمة مؤسسة الضمان الاجتماعي بالتشريع أو السياسة أو المرسوم الذي يؤسس برنامج الضمان الاجتماعي وتضع الحوكمة أساسا للإدارة خلال تحديد مهام البرنامج بالإضافة إلى الصلاحيات والمسؤوليات الموكلة للضمان الاجتماعي ، وتضع الحوكمة أساسا الصلاحيات والمسؤوليات الموكلة للجهة المنفذة لغرض تحقيق هذه المهام وإذا أعتبر البرنامج غير ملائم لأي سبب من الأسباب ، فإنه من الممكن إدخال الإصلاحات (على المرسوم أو السياسة أو التشريع إذا لزم الأمر ذلك) من أجل المساعدة على تحقيق مهام البرنامج ، ويعتبر تنفيذ البرنامج بمثابة الجزء الصعب الآخر من الحوكمة كون أنه من الممكن أن يتأثر بالأسلوب الذي من خلاله تنفذ الجهة المعنية للبرنامج ، ولو كان هناك تشابه كبير على الورق في التشريع الخاص ببرنامجين من برامج الضمان الاجتماعي ، فإن الأسلوب الذي يطبق به القانون "الحوكمة الجيدة" قد يؤدي إلى نتائج مختلفة وهذا يجعل من الضروري وصف خصائص الحوكمة الجيدة .

2/- وصف خصائص الحوكمة الجيدة في مؤسسات الضمان الاجتماعي : تصف الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي خصائص الحوكمة الجيدة بأنها ممارسة الجهة المعنية لصلاحيتها بغرض تحقيق أهداف مؤسسة الضمان الاجتماعي بطريقة مسؤولة وشفافة وتبؤية وتشاركية ودينامية ، وفي ما يلي عرض موجز لمدى ارتباط هذه المبادئ بإدارة الضمان الاجتماعي ⁸ :

ترتبط المسألة بمراقبة المدراء أو أمناء البرنامج وبعملية فرض العقوبات نتيجة لأدائهم لواجباتهم ومسؤولياتهم بصورة غير مرضية ، وفي ظل العدد الكبير من الأشخاص الذين يعتمدون على الضمان الاجتماعي وفي ظل الكميات الهائلة من الموارد المالية المشاركة في هذه البرامج ، فانه يصبح من الضروري التأكد من وجود ضمانات من شأنها أن تضمن تحقيق الهدف وتضمن أيضا تجنب الأخطاء عند تنفيذ البرنامج وتحظى المسألة بأهمية خاصة في إدارة الضمان الاجتماعي ، وذلك بسبب مشكلة الوكيل بين أصحاب المصلحة وأمناء السر ، فهي تؤكد على أهمية الشفافية في عملية صناعة القرار وعملية الكشف عن تضارب المصالح ، بالإضافة الى توافر مقاييس جاهزة لقياس أداء مدراء البرامج .

في مجال إدارة برنامج الضمان الاجتماعي هناك فرق بين المجلس (الجهاز الإداري الذي يصنع السياسات في المؤسسة) والإدارة (الجهاز الذي ينفذ قرارات المجلس ويدير البرنامج) ، ويجب أن يكون القانون أو السياسة أو المرسوم واضحا بشأن مهمة وأهداف مؤسسة الضمان الاجتماعي وبشأن صلاحيات ومسؤوليات المجلس والإدارة ، ويجب أن تكون الجهات الرقابية وأصحاب المصلحة حذرين عند تحديد التزام المجلس والإدارة بهذه الواجبات وعند تطبيق إجراءات المسألة المنصوص عليها.

الشفافية عبارة عن توفر المعلومات الكاملة والدقيقة في الوقت المناسب ، بحيث تمكن أصحاب المصلحة من الاطلاع بشكل مستمر على كيفية إدارة المؤسسة ، ويجب أن تتكون المعلومات من حقائق وأرقام أساسية وأن تتكون من القواعد والعمليات والخطط والإجراءات ضمن اطار المؤسسة ، ومن المهم لبرنامج الضمان الاجتماعي أن يكون هناك وضوح وشفافية في الإجراءات المالية والاكتوارية الأساسية التي تدير برنامج الضمان الاجتماعي ، ويجب على المشرعين ومدراء الضمان الاجتماعي وأصحاب المصلحة في البرنامج أن يعفوا تكلفة البرنامج وأحكامه التمويلية ، وكسياسة مالية واكتوارية فانه يجب على المؤسسة التي تدير العديد من برامج الضمان الاجتماعي في وقت واحد أن تحتفظ بحسابات مستقلة لجميع هذه البرامج ، مع الحرص الشديد على عدم الخلط بين الصناديق بالإضافة الى احترام هيكل الحوافز للمشاركين في حالة برامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات ، وان ضمان السلامة المالية والاكتوارية يجب أن يستمر على المستوى الوطني بغض النظر عن مصادر تمويل نظام الضمان الاجتماعي ⁹ .

ان الشفافية في عملية صنع القرار تعزز المساءلة ، كما أنها تشجع الصدق والنزاهة والكفاءة وتعيق سوء الادارة والأداء غير المرضي ، وكلما كانت المعلومة شفافة وأنية ، سهلت مهام الرقابة والمراجعة والإشراف التي تتولاها هيئات الرقابة الداخلية والخارجية ، والجهات الرقابية والتنظيمية وأصحاب المصلحة والجمهور بوجه عام ، وان الشفافية في جميع العمليات التجارية والإدارية التي تنفذها المؤسسة تساعد في الحد من المجالات التي تحتاج الى التحفظ أو التدخلات التعسفية التي قد ينتج عنها الاحتيال أو الفساد .

بينما يشير التنبؤ الى التطبيق المتسق للقانون الذي ينص على البرامج وسياساتها وأحكامها ولوائحها ، ويجب أن تكون حقوق والتزامات المشتركين والمستفيدين محددة ومحمية بموجب القانون أو السياسة أو المرسوم ، ويجب على مؤسسة الضمان الاجتماعي أن تعمل على اعلام المشتركين والمستفيدين من خلال البرامج التوعوية.

وتشير المشاركة الى مشاركة أصحاب المصلحة بصورة فعالة في حوكمة البرنامج وينص التشريع في كثير من الأحيان على تمثيل أصحاب المصلحة على مستوى مجلس الادارة ، ومن خلال ممثلي مجلس الادارة فان أصحاب المصلحة قد يؤثرون على ادارة البرنامج من خلال حقهم في المشاركة وقبول القرارات التي يمكن اتخاذها من عدمها بالإضافة الى اقتراح القرارات التي تسهم في زيادة فعالية نظام الضمان الاجتماعي.

ان الدينامية باعتبارها مبدأ للحوكمة تعتبر أمراً جديداً في الدراسات المتعلقة بالحوكمة ، ويعرفها أورتييز بأنها عنصر التغيير الايجابي في الحوكمة، وبالرغم من أن مبادئ الحوكمة الأربعة السابقة قد تطبق في سياق الوضع الرهن ، إلا أن الدينامية بصفتها مبدأ للحوكمة تعتبر أمراً جديداً .

3/- الحوكمة في نظام الضمان الاجتماعي: أصبحت الحوكمة في مجال التأمينات الاجتماعية أمر جد مهم ومطلوب بقوة بداية من إعداد التشريعات والقوانين إلى نهاية أخر خطوة من خطوات أو إجراءات التنفيذ لكل من التفريعات التي تتصل بتنفيذ تلك القوانين وذلك وفقاً لما يتضح من العرض التالي:

1/3- في المجال التشريعي : يقتضي أن تكون القوانين والتشريعات المتعلقة بالتأمين الاجتماعي متمشية تماماً مع قواعد وأحكام دستور الدولة التي تصدر فيها ، ذلك أن أي مخالفة للدستور تنطوي عليها تلك التشريعات ستثير النزاعات القضائية أثناء التطبيق مما يجعل التشريع معرضاً للإلغاء بالنسبة لتلك المخالفة ، وهو ما يحدث إرباكاً في التنفيذ ، لما يتطلبه ذلك من ضرورة إدخال تعديلات على التشريع لمسايرة أحكام الدستور¹⁰ .

2/3- نطاق تطبيق الحوكمة: المقصود هنا تحديد الفئات التي يشملها نظام الضمان الاجتماعي بالتغطية التأمينية ، ولما كانت بعض الدول تأخذ بنظام تأميني موحد يكفل الحد الأدنى لنفقات المعيشة لجميع المواطنين أو غالبيتهم ، مع فتح المجال لوجود أنظمة تكميلية للفئات التي تسمح دخول أفرادها بالاشتراك في هذه

الأنظمة ، من هنا نجد أن اعتبارات الحوكمة في مجال تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية توجب أن تحدد أحكامه بوضوح الفئات التي يغطيها النظام بحيث لا يقع تداخل بين فئات الخاضعين لكل من الأنظمة المطبقة ، وكذلك تحديد أنواع التأمين التي يوفرها النظام.

3/3- الحوكمة والتمويل : لما كانت السمة الأساسية لأي نظام ضمان اجتماعي أنه نظام ممول ، يقيم الصلة المباشرة بين إطار التمويل وتحديد مستوى الحقوق التأمينية التي يوفرها ذلك النظام للمتفعين بأحكامه. لذلك فإن اعتبارات الحوكمة في هذا المجال يقتضي أن تراعي ما يلي ¹¹ :

- أن يتم تحديد العبء الذي يتحمله كل من أطراف العلاقة الثلاثية (العامل ، صاحب العمل ، الدولة) وفقا لدراسة يقوم بها خبير اكتواري أو أكثر بالاشتراك مع خبراء في التأمينات الاجتماعية والاقتصاد .
- أن يراعي في تحديد العبء المشار إليه الوضوح في كيفية التطبيق عملا على تيسر تحصيل المبالغ المستحقة للنظام التأميني.

- وضع الآلية المناسبة للتحويل بما يضمن تجميع المستحقات في مواعيدها مع مراعاة توافر الرقابة والمراجعة الدقيقة لكل من خطوات العمل لاستبعاد فرص الانحراف أو الفساد وهي من أهم أهداف الحوكمة.
- بالنسبة للعبء الذي تتحمله الدولة يجب أن يؤدي في موعده دون تأجيل وذلك بوضعه في أولويات التزامات الدولة لدى إعداد الموازنات السنوية ، حتى لا تتراكم المديونيات ويخشى أن تعجز الدولة عن سددها وهو ما يؤثر على المركز المالي لنظام الضمان الاجتماعي.

3/4- الحوكمة والمنافع التأمينية : تعتبر المنافع بمثابة المنتج النهائي لنظام التأمين الاجتماعي وفقا لما يقرره كل فرع من فروع هذا النظام سواء كانت هذه المنافع عينية مثل العلاج والدواء والأجهزة التعويضية على النحو الذي يقرره كل نوع من أنواع التأمين الاجتماعي وهنا نجد أن الحوكمة تقتضي ما يلي:

- أن يتم تحديد المنافع في كل نوع من النظام التأميني بشكل واضح في أحكام القانون الصادر به ذلك النظام وعلى الأخص أسس حساب المنافع النقدية وكذا اطار المنافع المادية ومناسبة تقديمها .
- تبسيط المستندات لصرف المنافع بحيث تكون واضحة لطالبي الصرف ومحتوياته على البيانات الضرورية لإتمام الاجراءات مثل تحديد الجهة التي يرغب المتفع في صرف مستحقاته منها .

- توافر الآلية اللازمة لسرعة تحديد المنافع وصرفها ، ومراعاة وجود نظام للرقابة قبل الصرف الذي يضمن التحقق من سلامة ودقة جميع الخطوات التي تؤدي الى تفادي الأخطاء وإبعاد أي شبهة للانحراف .
- توافر نظام للمتابعة للتحقق من استمرار توافر شروط صرف المنافع مثل المعاشات أو الاعانات .

3/5- الحوكمة والإدارة : في إدارة نظم التأمين الاجتماعي تقتضي اعتبارات الحوكمة استقلالية هذه النظم عن أجهزة الدولة حيث يقتصر دور الحكومة في هذا المجال على مناقشة واعتماد الاطار والأسس التي يضعها

الخبراء المتخصصون لنظام التأمين الاجتماعي الذي تكون الحكومة قد حددت من قبل الأهداف المطلوب تحقيقها من ذلك النظام.

6/3- الحوكمة والاستثمار: تقتضي اعتبارات الحوكمة في مجال استثمار احتياطات التأمينات الاجتماعية

على تحقيق عائد كفي على هذه الأموال وذلك بإيجاد خطة مرنة للاستثمار يراعى فيها المبادئ التالية:

- الحرص على توافر الضمان للأموال المستثمرة.
- السيولة وذلك بتجنب نسبة من الأموال المتاحة للاستثمار لاستثمارها في أصول يمكن تسيلها بسهولة عند اللزوم دون خسائر ، مثل الودائع في البنوك... الخ.
- الربحية وذلك حرصا على تحقيق أعلى عائد مناسب بما لا يتعارض واعتبارات الأمان المطلوب للأموال.
- اذن يمكن القول بأن مبادئ الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي هي مستوحاة من مبادئها في الشركات والمؤسسات الاقتصادية غير أن طريقة تطبيقها تختلف عن المؤسسة الاقتصادية نظرا للخصوصية التي يتميز بها نظام الضمان الاجتماعي والمتمثل في الجانب الاقتصادي الموازنة مع الجانب الاجتماعي ، وهذا ما يعني وجود متغيرات غير موجودة في المؤسسات الاقتصادية يجب مراعاتها أثناء تطبيق مبادئ الحوكمة على نظام الضمان الاجتماعي.

الخور الثالث : العلاقة بين التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي والحوكمة :

تقتضي دراسة العلاقة بين الحوكمة والتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي تشخيص مركبات معادلة التوازن المالي ومن ثمة ربطها بالمتغيرات والعوامل المتعلقة بالحوكمة وهناك عاملين أساسيين سنركز عليهما هما كلا من مصادر تمويل مؤسسات الضمان الاجتماعي و الأداءات التي تغطيها كون أن معادلة التوازن المالي تعطى بالشكل التالي : التوازن المالي = (مصادر التمويل - الأداءات) ويجب أن يكون هناك فائض حتى نستطيع إرساء الاستدامة المالية لمؤسسات التأمينات الاجتماعية ، وقبل البدء في تحليل العلاقة بين التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي والحوكمة سنحاول ضبط بعض المفاهيم الأساسية المتعلقة بالتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي .

1- التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي: تحاول جميع مؤسسات الضمان الاجتماعي الحفاظ على

سلامتها المالية وهذا من خلال التوفيق بين مواردها المالية ونفقاتها التي تؤديها للقيام بمهامها الأساسية ، وفي كثير من الدول أصبحت عملية الموازنة بين نفقات وموارد مؤسسات الضمان الاجتماعي مشكلة حقيقية ، نتيجة للارتفاع المستمر لتعويضات ومستحقات المؤمنين اجتماعيا ، مقابل محدودية مصادر التمويل ، وخاصة في أوقات الاضطرابات الاقتصادية¹² .

اذن مشكلة التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي أصبحت الشغل الشاغل للقائمين على هذا النظام وتطرح هذه الاشكالية بقوة لما يكون هناك توسع في الأداءات بالمقابل مصادر تمويل تبقى ثابتة أو تتناقص جراء الظروف الاقتصادية ، ومن هذا المنطلق سنعطي لمحة عن مصادر التمويل ثم الأداءات التي يغطيها نظام الضمان الاجتماعي لئربطها فيما بعد بالحوكمة التي أصبحت عامل مهم في معظم الاقتصاديات الحديثة ثم نبين كيف تسهم في الحفاظ على التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي.

1/1- تمويل الضمان الاجتماعي : هو تدبير الموارد المالية اللازمة لمواجهة التزامات نظام الضمان الاجتماعي في مجال تأدية المزايا سواء في ذلك المزايا النقدية كالمعاشات والتعويضات والمعونات أو المزايا العينية كالعلاج وتقديم الأدوية اللازمة أو التأهيل الطبي والمهني فضلا عن المصروفات الادارية التي يتطلبها التنفيذ¹³.

يتم تمويل نظم الضمان الاجتماعي في أغلبية بلدان المعمورة بمجموعة من الآليات تشمل ما يلي¹⁴:

- الاشتراكات المهنية وهي نسبة محددة من أجرة العامل.
- عائدات استثمار وتوظيف مصادر التمويل أي المبالغ المالية التي تتواجد في خزينة مؤسسات الضمان الاجتماعي والتي لم يتم صرفها نتيجة لكفاية الأموال.
- زيادات التأخير والفوائد والغرامات .
- مساهمة الدولة السنوية المحددة بنسبة من كسب الخاضعين للنظام.
- الرسوم المخصصة لتمويل النظام والمسومة بموجب مراسيم .
- المتبقي لمصادر تمويل نظام الضمان الاجتماعي يجد أهما ترتبط بالمحيط الاقتصادي والمالي الذي يتواجد فيه نظام الضمان الاجتماعي .

2/1- أداءات الضمان الاجتماعي : لقد حددت الاتفاقية الدولية رقم 102 الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي الثالث والخمسين المنعقد بمدينة جنيف عام 1952 الحدود الدنيا للأخطار الاجتماعية الواجب تغطيتها وتشمل¹⁵:

- الشيخوخة. - العجز الصحي. - الوفاة. - المرض. - إصابات العمل والأمراض المهنية.
- البطالة. - الولادة (الأمومة). - الأعباء العائلية.

فأغلبية بلدان المعمورة تتبنى هذه الاتفاقية وتغطيها لهذه المخاطر بنسب متفاوتة .
وبغية تحقيق التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي تتبنى أغلبية مؤسسات الضمان الاجتماعي الخطة المالية ترسم من خلالها استشراف مستقبل هذا النظام.

3/1- الخطة المالية في نظام التأمين الاجتماعي : عرف " ريد يساليس " الخطة المالية في نظام التأمين الاجتماعي بأنها " التقسيم الاكتواري للتكاليف التقديرية المستقبلية المطلوبة ، لإيجاد مستوى الموارد المالية ولترسيخ بينها وبين الدخل المنصرف على مدى فترة زمنية معينة"¹⁶.

اذن تحقيق مؤسسات الضمان الاجتماعي لتوازناتها المالية يتوقف أساسا على وجود موارد تمويلية متاحة تسمح بتغطية مختلف الأخطار الاجتماعية التي يمكن أن تصيب العامل أو من هم تحت رعايته ، بالإضافة الى مدى اتخاذ الاجراءات الاحترازية التي تسمح بتجنب المخاطر مثل الوقاية والسلامة المهنية .

2/- الحوكمة والتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي : باعتبار التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي هو الضمانة الأساسية التي تسمح بتأدية المهام المنوطة بها ، كان لابد من البحث عن المکانيزم الذي يسمح بضمان هذا التوازن ومن ضمن الآليات التي برزت الى حيز الوجود نجد تطبيق مبادئ الحوكمة التي تسمح بشكل أو بآخر بتفعيل التوازن المالي وتسمح باستدامة نظام الضمان الاجتماعي .

1/2- الربط بين مبادئ الحوكمة والتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي: بغية استخدام مبادئ الحوكمة في تفعيل التوازنات المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي سنحاول من خلال هذا المحور تحليل العلاقة بين الأسس التي تقوم عليها الحوكمة والتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي.

1/1/2- مبدأ الاشراف ودوره في تحقيق التوازن المالي لقطاع الضمان الاجتماعي: ينصب الاشراف على التحقق مما اذا كانت المؤسسة تعمل ما هو مفروض أن تعمله ويفيد في اكتشاف ومنع الفساد الاداري والمالي وذلك من خلال مساعد متخذي القرارات ، وهذا ما يسمح بوضوح الرؤية التي انتهجتها المؤسسة وبالتالي الاشراف يساهم في الحفاظ على التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي وذلك من خلال :

- ضمان تطبيق التشريع بشكل جيد ومرافقة تطبيقه مما يؤدي الى تعديل كل الثغرات الموجودة فيه من خلال عملية التغذية العكسية له أي أنه يضمن مصادر تمويل ملائمة بالإضافة الى ترشيد الأداءات قدر المستطاع.

- الاشراف يسمح بمكافحة الفساد قبل ظهوره الى حيز الوجود خاصة تلك المتعلقة بالتحايل للاستفادة من الأداءات (السطو على أموال مؤسسات الضمان الاجتماعي) الذي يمكن أن يحدث.

اذن الاشراف هو المتابعة المستمرة بداية من اصدار النص التشريعي مرورا بمراحل تطبيقه وصولا الى النتيجة المترتبة عليه والقيام بعملية التغذية العكسية التي تسمح بالوصول الى الهدف المنشود.

2/1/2- مبدأ الرقابة ودوره في تفعيل التوازن المالي لقطاع الضمان الاجتماعي : الجانب الرقابي يسمح بالحفاظ على أموال مؤسسات الضمان الاجتماعي ويضمن صرفها في الأغراض التي خصصت لها ، كما يعرف كل عمليات الفساد التي يمكن أن تحدث فالقائمين على أموال الضمان الاجتماعي أي تصرف أو

قرار يتم اتخاذه يجب أن يمر على مجموعة المصالح والهيئات المخولة قانونا مثل المراجعة الداخلية والخارجية ومجلس الادارة وبالتالي فالمراقبة تمنع كل التجاوزات التي يمكن أن تحدث.

الافصاح والشفافية ودورها في ارساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي : هو عرض المعلومات المالية لاسيما تلك المتعلقة بالتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي من خلال عرض مصادر التمويل والأداءات التي غطتها مؤسسة الضمان الاجتماعي خلال الفترة التي غطتها السنة المالية ، كما أن المؤسسة تقوم بعرض نتائجها بين ما كان مأمولا وما تحقق وبالتالي الافصاح يسمح باعطاء الأسباب التي أدت الى الوصول الى النتائج التي تحققتها المؤسسة وهذا ما يمكن كل الأطراف ذات العلاقة بالمؤسسة سواء النقابات العمالية أو أرباب العمل أو الحكومة من اتخاذ الاجراءات الاحترازية التي تسمح بتوجيه الوضع المالي لنظام الضمان الاجتماعي بالشكل الذي يضمن استدامة نظام الضمان الاجتماعي ويظهر ذلك أثناء دورات مجلس الادارة من خلال معارضة كل جهة للقرارات التي لا تخدم مصالحها وباعتبار أن النقابات العمالية تسعى للدفاع عن حقوق العامل كما أن أرباب العمل يسعون الى اتاحة أكبر قدر ممكن من الراحة كونها تسهم في الرفع من انتاجية العامل وبالتالي الافصاح والشفافية لهما دور فاعل في ارساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي.

المساءلة ودورها في تفعيل التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي : وتأتي بعد الافصاح عن الوضعية المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي وعرضها أمام مجلس الادارة وهنا يجب أن يتحمل مسيري مؤسسات الضمان الاجتماعي لمسؤولياتهم تجاه تركيبة مجلس الادارة عن أسباب العجز في حالة حدوثه وأن يوضحوا الآليات التي تم انتهاجها حتى تم التوصل الى تلك النتائج وبناء عليه لما تكون عملية المساءلة يمكن القيام بعملية التغذية العكسية في الوقت المناسب حتى يتم تجنب العوامل التي يمكن أن تؤدي الى الاختلال المالي في نظم الضمان الاجتماعي.

2/2- آليات تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي وإسهامها في الحفاظ على توازناته المالية : تطبيق مبادئ الحوكمة يستلزم وضع مجموعة من الآليات سواء على المستويين الداخلي أو الخارجي حتى تتمكن المؤسسة من تحقيق أهدافها، وباعتبار قطاع الضمان الاجتماعي مؤسسة كباقي المؤسسات تسعى لتغطية الأخطار الاجتماعية المنوطة بها والمساهمة في احداث العملية التنموية فان هذه التغطية تتطلب كفاية مواردها المالية التي تحقق توازنها المالي وتضمن استدامتها المالية التي تعتبر الضمانة الأساسية لاستمرارية نشاطها ، وفيما يلي عرض للآليات الداخلية والخارجية وتوضيح لمدى مساهمتها في ارساء التوازن المالي لنظم الضمان الاجتماعي:

2/2/1- الآليات الخارجية للحوكمة ودورها في ارساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي:

تشمل الآليات الخارجية للحكومة في مؤسسات الضمان الاجتماعي كلا من المراجعة الخارجية والخبير الاكتواري وفيما يلي توضيح لمدى مساهمة كلا منهما في تفعيل التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي:

المراجعة الخارجية : يؤدي المراجع الخارجي دورا مهما في المساعدة على تحسين نوعية الكشوفات المالية ولتحقيق ذلك ينبغي عليه مناقشة لجنة المراجعة في نوعية تلك الكشوفات ، وليس مدى قبولها فقط ، ويعتبر المراجع الخارجي حجر الزاوية للحكومة الجيدة خاصة لمؤسسات الدولة حيث يساعدها على تحقيق المساءلة والشفافية وتحسين العمليات فيها وغرس الثقة بين أصحاب المصالح والمواطنين بشكل عام ويؤكد معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية على أن دور المراجع الخارجي يعزز مسؤوليات الحكومة في الاشراف ، التبصر والحكمة ¹⁷.

اذن المهام المنوطة بالمراجع الخارجي تمكنه من القيام بعملية المساءلة بخصوص عملية التحصيل من خلال طلب توضيحات من القائمين على ادارة الضمان الاجتماعي مثلا عن الأسباب التي جعلتها تتراجع كما تمكنه من التساؤل عن أسباب التوسع في الأداءات وبالتالي سيسمح بتشخيص الخلل وتحديد الأسباب التي أدت الى عملية الاحتلال المالي وبالتالي تلعب المراجعة الخارجية دور محوري في الحفاظ على التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي.

الخبير الاكتواري : أي نظام تأميني لابد وأن يقوم على أساس دراسات تحدد استحقاقاته وكلفتها على المدى المتوسط أو البعيد وتتضمن هذه الدراسات معطيات كثيرة من بينها عدد القوى العاملة وعدد السكان والخصوبة السكانية والبطالة ومتوسطات الأعمال ودرجات المخاطر وأعداد الإصابات والعجزات والوفيات ومدى تطورها ، ومدى التطور الصناعي والتكنولوجي ، وفرص الاستثمار والعائد الاستثماري لأموال الضمان والتأمين ، ومدى الاستحقاقات وشروطها الى غير ذلك ، ومثل هذه الدراسات التي تسمى بالدراسات الاكتوارية أي التنبؤات طويلة المدى للتوازن بين الإيرادات والنفقات يفترض أن تجربها المؤسسات على فترات ودوريا من ثلاثة الى خمس سنوات ، وفي كل الحالات التي تتطلب اجراءات جديدة أو التوسع في شمولية التغطية ¹⁸.

والخبير الاكتواري الذي يتولى القيام بمثل هذا النوع من الدراسات هو متخصص في نوع معين من الاحصائيات المالية وهي عبارة عن مزيج من العلوم التالية : الرياضيات والإحصاء والاحتمالات ، التمويل والاستثمار ، التأمين الاجتماعي والاقتصاد وإدارة الخطر ، وتقوم العلوم الاكتوارية بانتقاء النظريات والنماذج الرياضية والإحصائية والمالية لبناء توليفة أو خلطة اكتوارية من العلوم السابقة الذكر بهدف التوصل لتوقعات مقارنة للحقيقة لما يمكن أن يتحقق مستقبلا من خسائر مالية لأخطار الأشخاص والممتلكات،

وباختصار فإن العلوم الاكتوارية تعتبر الأساس الرياضي لحساب الحاجة المالية المستقبلية لتعويض خسائر أو دفع رواتب للمتقاعدين أو غيره ، وبناء على حساب الأقساط الواجب دفعها حاليا .

اذن تسمح الدراسة الاكتوارية بتحديد نسبة الاشتراكات التي تقبل نظام التأمين الاجتماعي وهذا ما يضمن ضمان مصادر تمويل ملائمة تحقق كفاية المنافع الذي يغطيها النظام زيادة على ذلك تسهم في تحديد القطاع الذي يمكن الاستثمار فيه من خلال دراسة المخاطر التي يمكن أن يتعرض لها النظام وهذا ما يسمح بضمان الملاءة المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي والتي تعتبر العنصر الأساسي لاستدامة نظام الضمان الاجتماعي.

2/2/2- الآليات الداخلية للحكومة ودورها في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي : من ضمن أبرز الآليات المنتهجة في إطار تطبيق مبادئ الحوكمة نجد مجلس الإدارة والمراجع الداخلي ولهما دور مهم في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي وذلك لأن:

مجلس الإدارة : يعتبر كلا من Singh و Harianto أن مجلس الإدارة هو أحسن أداة لمراقبة سلوك الإدارة اذ أنه يحمي رأس المال من سوء الاستعمال من قبل الإدارة وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا ، كما أن مجلس الإدارة القوي يشارك في بفعالية في وضع استراتيجية المؤسسة ، ويقدم الحوافز المناسبة للإدارة ويراقب سلوكها ويقوم أداؤها وبالتالي تعظيم قيمتها ، ولكي تكون هذه المجالس فعالة ينبغي أن تكون في الموقف الذي يؤهلها للعمل لمصلحة المؤسسة ، كما يجب أن تمتلك السلطة اللازمة لممارسة أحكامها الخاصة بعيدا عن التدخلات السياسية في شؤونها¹⁹.

فلما يكون مجلس إدارة فعال فهذا يعني أنه يعمل على استثمار الفوائض المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي بشكل يحافظ عليها وينميها ويضمن حركية اقتصادية من خلال مناصب العمل التي يمكن أن تستحدث من جراء استثمار هذه الفوائض وهذا ما يسمح بخلق مصادر تمويل إضافية من خلال الاشتراكات المهنية التي تقوم بهذا النظام هذا من جهة ومن جهة أخرى يعمل مجلس الإدارة على ترقية ودعم الوقاية من حوادث العمل وهذا ما يسمح بتقليص أداوات التأمينات الاجتماعية .

بالإضافة الى ذلك فإن مجلس الإدارة يعمل على مكافحة الفساد ويساعد على حسن تسيير إدارة نظام الضمان الاجتماعي وهو ما يمكن من تقليل التكاليف لدى مؤسسات الضمان الاجتماعي وبالتالي اضافة ما يعرف بالرشادة والعقلانية في تسيير أموال الضمان الاجتماعي ، كما أن تركيبة مجلس الإدارة والمكون من ممثلي العمال وممثلي أرباب العمل بالإضافة الى الحكومة يسمح باتخاذ قرارات تسهم في ترقية خدمات التأمينات الاجتماعية وتعمل على إرساء الاستدامة المالية لها والتي أصبحت الشغل الشاغل لنظم الحماية الاجتماعية.

المراجع الداخلي : تؤدي وظيفة المراجعة الداخلية دورا مهما في عملية الحوكمة ، وذلك عن طريق زيادة قدرة المواطنين على مساءلة المؤسسة ، حيث يقوم المراجعون الداخليين من خلال الأنشطة التي ينفذوها بزيادة المصداقية ، العدالة ، تحسين سلوك العاملين في المؤسسات المملوكة للدولة وتقليل مخاطر الفساد الإداري والمالي وفي هذا السياق تعد كلا من المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية آلية مهمة من آليات الرقابة ضمن اطار هيكل الحوكمة ، وبشكل خاص فيما يتصل بضمان دقة ونزاهة التقارير واكتشاف حالات الغش والتضليل ، لذلك يجب أن تكون مستقلة ومنظمة بشكل جيد وفي هذا الاتجاه يجب أن يتم تقوية استقلالية وظيفة المراجع الداخلي ²⁰.

وتسهم هذه الوظيفة في ارساء التوازن المالي من خلال اتخاذ القرار المناسب بناء على توصيات مسبقة من خلال عملية المساءلة التي تتولى الهيئات المكونة لمجلس الادارة والمشكلة من ممثلين عن العمال وممثلين عن أرباب العمل وهذا ما يسمح باتخاذ قرار يخول لهيئات الضمان تأدية مهامها الأساسية .

فمن خلال الطرح السابق يتضح أن مبادئ الحوكمة تلعب دور كبير في ترشيد وعقلنة الجانب المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي بداية من اصدار النص التشريعي مرورا بمرحلة التحصيل وتقديم الأداءات ويظهر ذلك من خلال عملية الاشراف والمراقبة والمساءلة والإفصاح وهذا ما يسمح بالحفاظ على المبالغ المالية ، ناهيك عن مجلس الادارة ثلاثي التكوين الحكومة وأرباب العمل ونقابات العمال ، وهذا ما يجعل كل طرف يسعى لتوفير جو أفضل يحافظ على مصلحته حيث النقابات العمالية تسعى لتحسين المستوى المعيشي للمواطن ناهيك عن طرح أرباب العمل لضرورة حماية العنصر البشري بشكل يحسن من مردوديتها في حين أن الحكومة تعمل جاهدة على ديمومة هذا النظام حتى تتمكن من مجابهة الاحتياجات الاجتماعية لمواطنيها وتتجنب الاحتجاجات التي يمكن أن تنشأ من جراء غياب التغطية الاجتماعية الملائمة وبالتالي فالحوكمة من الأدوات المهمة في ارساء التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي.

المحور الرابع: واقع تطبيق الحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي بالجزائر:

في السنوات الأخيرة عرف الاقتصاد الجزائري تحولات جوهرية عميقة كان لها بالغ الأثر على مؤسسات الدولة ومن ضمن هذه المؤسسات قطاع الضمان الاجتماعي بكافة مؤسساته تمثلت هذه التغيرات في زيادة حجم الأداءات التي يغطيها بالرغم من الارتفاع الملحوظ على مستوى مصادر التمويل ، وفي هذا السياق حاول القائمون على هذا القطاع تكييفه مع واقع التحولات التي تعرفها البيئة التي يتواجد فيها هذا النظام وبرز ذلك من خلال الاصلاحات التي تبناها القائمون على هذا النظام ويمكن اعتبار ذلك في سياق تطبيق مبادئ الحوكمة على هذا القطاع.

ان قضية الحوكمة بشكل عام لم تكن مطروحة للنقاش في الجزائر حتى أن هذا المصطلح لم يلقى الانتشار الواسع بين المسؤولين وأجهزة الاعلام ، ولكن بعد الحاح الهيئات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك العالمي بضرورة تبني مبادئ الحوكمة سواء على المستوى الكلي في ادارة الاقتصاد ، أو على المستوى الجزئي في ادارة المؤسسات ، ونظرا لتصنيف الجزائر في مراتب جد متقدمة في قضية المشاكل البيروقراطية وضعف مناخ الاستثمار أصبح تبني مبادئ الحوكمة يطرح بإلحاح الأمر الذي دفع بالدولة الى تكوين لجنة "سميت بلجنة الحكم الراشد" حتى وان كان تأسيس هذه اللجنة موجه لإرضاء أطراف خارجية ، إلا أنه يعتبر ذلك بداية الاحساس بأهمية تبني هذه المبادئ التي أصبحت من المعايير العالمية في تقييم اقتصاديات الدول ومناخ الاستثمار فيها²¹.

وفيما يتعلق بمدى تطبيق مبادئ الحوكمة في نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر فإنها في حقيقة الأمر لا تزال لم ترقى الى المستوى المطلوب أو في مرحلتها الجنينية من خلال وجود بعض الدلالات والمؤشرات التي يمكن تفسيرها بأنها مؤشرات أولية توحى ببداية ادخال هذه المبادئ في نظام الضمان الاجتماعي بالجزائر لذا سنحاول من خلال هذا المحور دراسة وتحليل مدى تطبيق مبادئ وآليات الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية ومن ثمة تحديد مساهمة هذه المبادئ في تفعيل التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي بالجزائر .

1/- مدى مساهمة مبادئ الحوكمة في تفعيل التوازنات المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية:

يتكون نظام الضمان الاجتماعي في الجزائر من خمسة صناديق أساسية تتمتع بالاستقلالية المالية تحكمها مجموعة من النصوص القانونية تتولى تغطية الأخطار الاجتماعية لمجموعة من الفئات الاجتماعية وتشمل هذه الصناديق كلا من :

- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء.
- الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال غير الأجراء.
- الصندوق الوطني للتقاعد.
- الصندوق الوطني للتأمين على البطالة .
- الصندوق الوطني للعطل المدفوعة الأجر والبطالة الناجمة عن سوء الأحوال الجوية لقطاعات البناء والأشغال العمومية والري.

من حيث تطبيق مبادئ الحوكمة في هذه الصناديق فهي تتباين بين مبادئ يتم تطبيقها ومبادئ لا يتم تطبيقها أصلا وهذا راجع الى طبيعة الادارة الجزائرية وباعتبار قطاع الضمان الاجتماعي الجزائري ما هو إلا حلقة ضمن النسيج المؤسساتي فهو يؤثر ويتأثر وبالتالي مدى تطبيق مبادئ الحوكمة فهو يتقارب مع

المؤسسات المتواجد في الدولة ، وفي ما يلي تبيان مدى مساهمة مبادئ الحوكمة في قطاع الضمان الاجتماعي في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي.

1/1- مبدأ الاشراف ودوره في تحقيق التوازن المالي لقطاع الضمان الاجتماعي: يشرف على عمل صناديق الضمان الاجتماعي الجزائري المديرية العامة للضمان الاجتماعي بوزارة العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي ، حيث تتولى هذه المديرية التحقق مما اذا كانت صناديق الضمان الاجتماعي تعمل ما هو مفروض أن تعمله وتسعى هذه المديرية الى اكتشاف ومنع الفساد الاداري والمالي وذلك من خلال مساعد المسؤولين المباشرين على صناديق الضمان الاجتماعي على اتخاذ القرارات المناسبة ، كما أن عملية الاشراف هذه تمكن صناديق الضمان الاجتماعي بالقيام بعملية الاستثمار سواء لأموال التأمينات الاجتماعية التي ينتظر منها تحقيق عوائد تسهم في زيادة مصادر التمويل أو في الاستثمارات التي تسعى من ورائها لتقليل التكاليف وتحسين جودة خدمات التأمينات الاجتماعية مثل مشروع بطاقة الشفاء وبالرغم من الاشراف والمتابعة على عمل صناديق الضمان الاجتماعي من قبل الوزارة الوصية إلا أن هذا الاشراف لم يرقى للإشراف الذي يضمن ديمومة نظام الضمان الاجتماعي ويبرز ذلك من خلال الاهتمام الحكومي بالغ النظر بهذا القطاع كما أن مبدأ الاشراف الذي يعتبر من احدى المبادئ الأساسية للحوكمة يمكن اعتبار تطبيقه في قطاع الضمان الاجتماعي الجزائري لا يزال بعيد المنال نظرا لتشتت المؤسساتي لهذا القطاع ، ويظهر ذلك من كثرة صناديق التأمينات الاجتماعية من جهة وزيادة عددها مثل الصندوق الوطني لتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي ، بالإضافة الى غياب التخصص في طبيعة الأداءات المغطاة ، وبالرغم من الدور البارز لعملية الاشراف في ضبط التوازن المالي والحفاظ عليه إلا أنه لا يزال بعيد نوعا ما في نظام الضمان الاجتماعي الجزائري.

2/1- مبدأ الرقابة ودوره في تفعيل التوازن المالي لقطاع الضمان الاجتماعي: نظرا للدور الهام الذي تلعبه عملية المراقبة في أي قطاع تم انشاء خلايا للمراقبة في مؤسسات الضمان الاجتماعي تتولى التأكد من تطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما في مجال التأمينات الاجتماعية كما يتم مراقبة الجانب المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي وتسمح عملية المراقبة هذه بالحفاظ على أموال مؤسسات الضمان الاجتماعي كما تتولى الوزارة الوصية على هذا القطاع القيام بعملية المراقبة على هذه الصناديق غير أن الحديث على الجانب الرقابي في صناديق الضمان الاجتماعي الجزائرية يطرح جملة من التساؤلات خاصة مع أزمة الخليفة والتي تم فيها فقد مبالغ مالية هامة لمؤسسات الضمان الاجتماعي خاصة وأن أموال هذا القطاع كان لا يسيرها هذا البنك وبالتالي عملية المراقبة تمكن مؤسسات الضمان الاجتماعي من ضمان صرف الأموال في مواضعها وبالتالي لها دور فعال في الحفاظ على التوازن المالي.

3/1- الإفصاح والشفافية ودورها في إرساء التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي : إذا كان الإفصاح

والشفافية تتعلق بعرض المعلومات المالية لاسيما تلك المتعلقة بالتوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي والتي للأسف الشديد لا يتم عرض الوضعية المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي في الجزائر إلا بعد مرور خمسة الى ستة سنوات أي أن الإفصاح على القوائم المالية لا محل له من الاعراب في مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية حيث لا يمكن الحصول على المعلومات المالية لهذا النظام وبتالي تطبيق هذا المبدأ الأساسي للحكومة ينبغي إعادة النظر فيه خاصة مع أن الترسنة القانونية التي تحكم نظام الضمان الاجتماعي تجبر على ضرورة عرض القوائم المالية إلا أنها واقعا غير مطبقة بالرغم من الدور الكبير للإفصاح والشفافية في الحفاظ على التوازن المالي لنظم الضمان الاجتماعي.

4/1- المسألة ودورها في تفعيل التوازن المالي لنظام الضمان الاجتماعي : وتأتي بعد الإفصاح عن

الوضعية المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي وبما أن الإفصاح على القوائم المالية يأتي بعد مدة زمنية متأخرة وهذا ما يؤكد الدور الشكلي لتركيبية مجلس الإدارة أي أن التركيبية الثلاثية لمجلس الإدارة سواء نقابات العمال أو منظمات أرباب العمل أو الحكومة كلها في صف واحد ولا يهم الوضع المالي كون أنه لا نرى نقاشات بشأن الأسباب والدوافع التي جعلت منظمات الضمان الاجتماعي تحقق نتائج سلبية .

اذن تطبيق مبادئ الحوكمة في إرساء التوازن المالي يقتضي إعادة النظر في الفلسفة التي تسير بها مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية باعتبارها لا تسعى حاليا لضمان الاستدامة من خلال ملاحظة تبني سياسة الاسكات الاجتماعي بدلا من البحث عن السبل التي تسمح باستدامة هذا النظام والتي تعتبر مبادئ الحوكمة ركيزتها الأساسية.

2/ - مدى مساهمة آليات الحوكمة في تفعيل التوازنات المالية لصناديق الضمان الاجتماعي الجزائرية:

تطبيق مبادئ الحوكمة يقتضي وجود الآليات المناسبة لها والتي تشمل على وجه الخصوص مجلس الإدارة والمراجع الخارجي والخبر الاكثوري بالإضافة الى لجنة المراجعة الداخلية .

2/1- من حيث الآليات الداخلية للحكومة : تحكم ادارات مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية

بمجالس إدارة ثلاثية التكوين تتكون من ممثلين عن نقابات عمالية وممثلين عن أرباب العمل وممثلين عن الحكومة وبهذا فهي تتوفر على الآليات التي تتطلبها الحوكمة بالرغم من وجود الاطار القانوني المناسب إلا أنه من حيث التطبيق والمساءلة لا تزال لم تصل الى حد النضوج الذي يسمح لمثل هذه المجالس بلعب الأدوار المنتظرة منها ، وبالتالي مساهمة مجلس الإدارة في الحفاظ على التوازن المالي يقتضي فعالية هذا المجلس وحرصه على الدفاع وتحقيق أهداف المؤسسة وبالتالي لما يكون مجلس إدارة فعال فهذا يعني أنه يعمل على الحفاظ على التوازن المالي كونه المحرك الأساسي لضمان استدامة نظام الضمان الاجتماعي.

بالإضافة الى مجالس الادارة نجد خلايا المراقبة والتدقيق في الهياكل التنظيمية لصناديق الضمان الاجتماعي والتي تعتبر من المحركات الأساسية لضمان منع الفساد المالي والإداري داخل هذه الصناديق وبالتالي تعتبر طرف مهم في معادلة التوازن المالي .

2/2- من حيث الآليات الخارجية : كرس المشرع الجزائري لهيئات الضمان الاجتماعي وجود خلايا تتولى القيام بالدراسات الاكتوارية والتي تعتبر من أبرز آليات الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي إلا أن طريقة عملها غير واضحة المعالم لحد الساعة ، زيادة على هذا تتولى الوزارة الوصية من خلال المديرية العامة للضمان الاجتماعي دور المراجع الخارجي وهي من الآليات التي لا تزال في مرحلتها الجنينية بالنسبة لصناديق الضمان الاجتماعي الجزائرية وبالتالي سيكون لها أثر ايجابي مستقبلا على مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية.

3/2- بعض الآليات الجانبية التي جاءت في سياق تطبيق مبادئ الحوكمة لمؤسسات الضمان الاجتماعي: في سياق ترشيد نفقات الضمان الاجتماعي بالجزائر انتهجت الحكومة الجزائرية مجموعة من الاجراءات وهذا بغية الحفاظ على التوازن المالي لمؤسسات الضمان الاجتماعي ومن ضمن هذه الاجراءات نجد ما يلي:

- الاعتماد على سياسة الأدوية الجينية والتسعيرة المرجعية للأدوية:
- تبني نظام الدفع من قبل الغير في مجال المنتجات الصيدلانية .
- عصرة ادارة نظام الضمان الاجتماعي من خلال استحداث العمل بنظام البطاقة الالكترونية الشفاء.
- تفعيل المراقبة الطبية بغية مكافحة التحايل على مؤسسات الضمان الاجتماعي في تعويض الأدوية.
- وفي الأخير يمكن القول بأن تطبيق مبادئ الحوكمة في نظام الضمان الاجتماعي الجزائري لا يزال في مرحلة البداية إلا أنه يجب أن تدعم كل الاجراءات السابقة باعتبارها المحرك الأساسي لاستدامة نظام الضمان الاجتماعي.

الخاتمة:

ان الهدف الرئيسي من تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات الدولة يتمثل أساسا في الاسهام في ايجاد قطاع حكومي يعمل على أساس الاستجابة لاحتياجات المواطنين وبصورة مسؤولة لا انتهازية ، فالحوكمة تمثل الكيفية التي تدار بها المؤسسات وتراقب من طرف جميع الأطراف ذات العلاقة بالمؤسسة ، وبالتالي فهي تعتبر بمثابة الأداة التي تتضمن كفاءة ادارة المؤسسة في استغلالها لمواردها ودراساتها للمخاطر وهو ما يعتبر كمؤشر عن تحقيق المؤسسة لأهدافها بالدرجة الأولى وأهداف الأطراف ذات العلاقة بها .

تعتبر الحوكمة من ضمن أبرز الآليات التي بدأت تعالج بها المشاكل التي تعاني منها المؤسسات وباعتبار قطاع الضمان الاجتماعي خلية ضمن النسيج الاقتصادي كان لابد من تطبيق مبادئ الحوكمة الجيدة عليه كونها الضامن الأساسي لاستمرارية مؤسسات الضمان الاجتماعي من خلال حفاظها على سلامتها المالية التي تعتبر أكبر مشكل تعاني منه نظم التأمينات الاجتماعية

فمن خلال هذه الدراسة يمكن الوصول الى نتيجة أساسية مفادها أن التطبيق السليم لمبادئ الحوكمة في مؤسسات الضمان الاجتماعي يعتبر الآلية الأساسية لاستمرارية نظام الضمان الاجتماعي وذلك من خلال مساهمات مبادئ الحوكمة في ضمان التوازن المالي لهذا النظام الذي يعتبر المحدد الأساسي للاستدامة، كما أن مؤسسات الضمان الاجتماعي الجزائرية لا تزال في المراحل الأولى من تطبيق مبادئ الحوكمة بالرغم من توافرها على الاطار التشريعي والتنظيمي لكن تبقى التغذية العكسية هي المحدد الأساسي لفعالية مبادئ الحوكمة التي يعتبر تطبيقها من محددات استدامة هذا النظام.

قائمة المراجع:

- ¹ محمد أحمد عصام، تطور نظم التأمينات الاجتماعية، الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، الجمهورية اليمنية، الموقع الالكتروني: www.gasspyemen.org، تاريخ التحميل: 2014/03/20، الساعة 17:00.
- ² درار عياش، تفعيل نظام التأمين الاجتماعي وإمكانيات تكيف النظام وفق متطلبات الشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، غير منشورة، 2012، ص 52.
- ³ عوض حاج علي، دور الإحصاءات السكانية في تطوير نظم الضمان الاجتماعي، طبع المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، الخرطوم، السودان، 2008، ص 8.
- ⁴ الشريف عبودة الشريف، أثر جماعات الضغط على نظم الضمان الاجتماعي، مجلة الرسالة، مجلة علمية محكمة فصلية متخصصة في التأمينات الاجتماعية، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية، طبع بشركة مطابع السودان للعملة المحدودة، الخرطوم، السودان، العدد الأول، ديسمبر 2012، ص 158.
- ⁵ محمد أحمد عصام، أهمية وأهداف التأمينات الاجتماعية، الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، الجمهورية اليمنية، الموقع الالكتروني: www.gasspyemen.org، تاريخ التحميل: 2014/03/20، الساعة 17:00.
- ⁶ سامر بديع عبد الدائم، التعويضات التأمينية - رعاية - حماية - أمان، مجلة التأمينات، دورية تصدر عن المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، المملكة العربية السعودية، العدد 111، ص 18، الموقع الالكتروني: www.gosi.gov.sa، بتاريخ: 2013/09/25، الساعة 16:07.

- ⁷ Alberto Musalem , Maribel Ortiz ، الحوكمة والضمان الاجتماعي : إتباع مبادئ الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي في مجال الحوكمة الجيدة ، المجلة الدولية للتأمينات الاجتماعية ، ترجمة المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ، المملكة العربية السعودية ، العدد 21، 2012، ص 61
- ⁸ Alberto Musalem , Maribel Ortiz ، نفس المرجع السابق ، ص 61.
- ⁹ نفس المرجع السابق ، ص 63.
- ¹⁰ محمد ابراهيم حنفي ، الحوكمة في مجال التأمينات الاجتماعية ، مجلة الرسالة ، مجلة علمية محكمة فصلية متخصصة في التأمينات الاجتماعية ، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية ، طبع بشركة مطابع السودان للعملة المحدودة ، الخرطوم ، السودان ، العدد الأول ، ديسمبر 2012، ص 178.
- ¹¹ نفس المرجع السابق ، ص 182.
- ¹² محمد زيدان ، محمد يعقوبي ، فعالية الموارد التمويلية المتاحة لمؤسسات التأمين الاجتماعي الجزائري في تحقيق السلامة المالية لنظام الضمان الاجتماعي ، الملتقى الدولي السابع حول " الصناعة التأمينية - الواقع العملي وآفاق التطوير - تجارب الدول - ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة حسنية بن بوعلي بالشلف ، يومي 03 و 04 ديسمبر 2012 ، ص 16.
- ¹³ بربار نور الدين ، محددات التوازن المالي لقطاع الضمان الاجتماعي - دراسة تحليلية تقييمية لحالة الجزائر ، مذكرة ماستر في العلوم الاقتصادية تخصص : بنوك ومالية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة سعد دحلب البليدة ، غير منشورة ، 2012، ص 65.
- ¹⁴ محمد كركي ، الضمان والحماية الاجتماعية ، مداخلة ضمن فعاليات الندوة المغلقة حول أنظمة الحماية الاجتماعية ، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لبنان ، أيام 28 و 29 و 30 سبتمبر 2010 ، ص 17.
- ¹⁵ رفيق سلامة ، شرح قانون الضمان الاجتماعي ، الطبعة الأولى ، مؤسسة عبد الحفيظ البساط لتجليد وتصنيع الكتب ، بيروت ، لبنان ، 1997، ص ص: 27-28.
- ¹⁶ لويس ايه كماشو ، تمويل التأمين الاجتماعي في أمريكا اللاتينية ووجهات النظر في ضوء التطورات الاقتصادية الحالية ، المجلة الدولية للتأمينات الاجتماعية ، ترجمة المؤسسة العربية للتأمينات الاجتماعية السعودية ، الاصدار السابع ، مطابع الأيوبي ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، ماي 1996، ص 107.
- ¹⁷ عباس حميد التميمي ، آليات الحوكمة ودورها في الحد من الفساد المالي والإداري في الشركات المملوكة للدولة ، بحث غير منشور ، عمان ، الأردن ، 2005 ، ص 9.
- ¹⁸ علي عيسى ، القواعد الأساسية التي تقوم عليها أنظمة الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية ، الحلقة القومية حول دور الاعلام في ترسيخ الوعي التأميني ، 3 الى 5 سبتمبر 2007 ، المركز العربي للتأمينات الاجتماعية ، الخرطوم ، السودان ، ص 19.

- ¹⁹ هوام جمععة ، حوكمة الشركات كنظام لرقابة على شركات التأمين التكافلي ، مداخلعة ضمن فعاليات الندوة الدولية حول " مؤسسات التأمين التكافلي والتأمين التقليدي بين الأسس النظرية والتجربة التطبيقية " كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة فرحات عباس سطيف ، 26/25 أفريل 2011 ، ص 13.
- ²⁰ نفس المرجع السابق ، ص 15.
- ²¹ بريس عبد القادر ، قواعد تطبيق مبادئ الحوكمة في المنظومة المصرفية مع اشارة لحالة الجزائر ، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي ، مجلة علمية محكمة متخصصة تصدر عن مخبر الإصلاحات الاقتصادية ، التنمية واستراتيجيات الاندماج في الاقتصاد العالمي ، العدد 01 ، المدرسة العليا للتجارة ، الجزائر ، 2006، ص ص: 12-13.