



مراجعة وطنية  
شاملة للنظام  
والإصلاحات في  
تونس

الإصدار 1

الحماية الاجتماعية:  
واقع وآفاق



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



## رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ  
وازدهار.

## رسالتنا

بشغفٍ وعزمٍ وعمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة،  
نقدّم المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقة  
العربية على مسار خطة عام 2030.  
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

الحماية الاجتماعية:

واقع وآفاق

مراجعة وطنية شاملة

للنظام والإصلاحات

في تونس

© 2024 الأمم المتحدة  
جميع الحقوق محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: [publications-escwa@un.org](mailto:publications-escwa@un.org).

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا تترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: [www.unescwa.org](http://www.unescwa.org).

2400199A

مصدر صورة الغلاف: Unsplash

## تمهيد

تتشرف حكومة الجمهورية التونسية بتقديم تقرير "مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القطرية الشاملة للحماية الاجتماعية والإصلاحات الوطنية في تونس"، بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

هذا التقرير الوطني الشامل هو نتاج تحليل معمق وجهود دؤوبة بذلها مركز البحوث والدراسات الاجتماعية التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية في الجمهورية التونسية وسائر الجهات الوطنية المعنية، بالتعاون مع الإسكوا. وهو يعكس التزام أصحاب القرار في تونس بإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، وبتكريس حماية شاملة للجميع تستجيب لتحديات دورة الحياة ومخاطرها، دون إقصاء أو تهميش.

وتعتبر الحماية الاجتماعية، ولا سيّما التغطية الشاملة والفعّالة ضد مختلف أنواع المخاطر، حقاً من حقوق الإنسان، وكذلك شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية الشاملة والعدالة والمستدامة. وهي تساهم في الحد من التفاوتات الاجتماعية بين مختلف شرائح المجتمع، وتشكّل ركيزة أساسية للاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

فتحت وطأة الصدمات والأزمات العالمية والإقليمية، السابقة والمستمرة؛ وفي ضوء التداعيات الاقتصادية لجائحة كوفيد-19؛ ونتيجةً لموجات الهجرة الناجمة عن الصراعات وتغيّر المناخ وارتفاع المتزايد في تكاليف المعيشة بفعل التضخم، بات إرساء أنظمة وبرامج حماية اجتماعية قوية وعادلة وقابلة للتكيف ومستدامة التمويل ضرورةً اجتماعية وسياسية وآلية استراتيجية لضمان مستقبل آمن للشعوب.

وعلى الرغم من الجهود الحثيثة التي تبذلها الحكومة التونسية للتخفيف من تبعات هذه الصدمات والأزمات، فإنّ تأثيرها جليّ على الفئات الأكثر ضعفاً، مثل الفقراء والشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن. وبالتالي، لا بدّ من تسريع سنّ الإصلاحات وتنفيذها في مجال الحماية الاجتماعية، تعزيزاً للمناعة هذه الفئات أمام المخاطر.

وهذا التقرير هو خير دليل على التزام الحكومة التونسية باعتماد سياسات وبرامج وأنظمة حماية اجتماعية قائمة على أدلة ورؤى نموذجية، وتحاكي الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة، وتستجيب للتحديات.

إنّ هذا التقرير، الذي انطلق العمل به في تشرين الأول/أكتوبر 2022، ليس بمثابة تقييم ذاتي فحسب، بل إنّه عمل وطني تشاركي يعالج قضايا الحماية الاجتماعية بكافّة جوانبها. حيث شكّلت عملية إعداد التقرير منصّة جامعة لتوفير الأدلة والمعلومات، وأتاحت فرصة لحوار وطني حول تلك القضايا ولتبادل المعرفة وبناء التوافق في الآراء.

وقد عزّز هذا النهج الشامل حس المسؤولية والالتزام لدى الأطراف المعنية، ما من شأنه ضمان استجابة الإصلاحات المقترحة لاحتياجات وتطلعات المجتمع التونسي ومؤسساته.

وترى الحكومة التونسية والإسكوا في هذا التقرير نقطة انطلاق لإجراء تقييمات ذاتية دورية ومرجعاً لها، حيث إنّ إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية يُعتبر من التوجهات الاستراتيجية الكبرى للجمهورية التونسية، لما له من دور محوري في النهوض بالاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والأمن والسلم المجتمعي.

ونتطلّع إلى أن تكون توصيات هذا التقرير حافزاً للتعاون والمتابعة بين الحكومة التونسية وأصحاب المصلحة الآخرين، بما في ذلك الإسكوا، بهدف مواصلة العمل على النهوض برفاه جميع المقيمين على أرض تونس.

عصام الأحمر  
وزير الشؤون الاجتماعية  
الجمهورية التونسية

رولا دشتي  
وكيلة الأمين العام للأمم المتحدة  
والأمينة التنفيذية للإسكوا

## شكر وتقدير

أعدّ تقرير "مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القُطرية الشاملة للحماية الاجتماعية والإصلاحات الوطنية في تونس" مركزُ البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية في الجمهورية التونسية، وذلك بالتنسيق الفني مع لجنة الأمم المتحدة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الإسكوا)، وبمساهمة قيّمة من الشركة الاستشارية "Development Pathways".

واعتمد في صياغة هذا التقرير على النموذج الخاص بالمؤلفين، المعنون "مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القُطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الإسكوا"، الذي وضعته الإسكوا بالتعاون مع المركز الدولي للسياسات والتنمية الشاملة (IPC-IG).

وتتوجه الإسكوا بالشكر والتقدير إلى كل من ساهم في إنجاز هذا التقرير، ولاسيّما:

- فريق باحثي مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES)، بوصفه المنسق الوطني، برئاسة سُندس المنصر السملالي، المديرية العامة للمركز.
  - فريق الحماية الاجتماعية في الإسكوا، ممثلاً بماركو شايفر، ومنى فتاح واحدي، وأنطون بيورك، وهارولد برومان، وجورج قزي، وشنغهي زو، ومجدولين حلاوي.
  - فريق "Development Pathways"، المؤلف من مهدي بن براهيم وفتحية بن سليمان، وشيا ماكليناهان، وشاهير جورج.
- والشكر موصول أيضاً إلى مختلف الهيئات/المؤسسات الوطنية التي ساهمت في دعم هذا العمل بالمعلومات والبيانات، وتحديدًا:
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS).
  - الصندوق الوطني للتأمين على المرض (CNAM).
  - الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (CNRPS).
  - المجلس الوطني للإحصاء (CNS).

## موجز تنفيذي

يبدأ التقرير بفصل يعرض السياق العام للبلد، ويسلط الضوء على المخاطر التي تواجهها تونس بشكل خاص. فقد شهد البلد، في السنوات الأخيرة، اضطرابات اجتماعية واقتصادية هائلة تفاقمت بفعل الهجمات الإرهابية وجائحة كوفيد-19، في جملة أمور أخرى. وعلى المستوى الديمغرافي، تتسارع وتيرة شيخوخة السكان، ما يؤدي إلى ارتفاع نسبة الإعاقة، وهو ما يقترن عادةً بالبلدان المتقدمة لا النامية منها. كما أنّ معدل البطالة مرتفع بشكل خاص لدى النساء، ويتوزع، شأنه شأن مستوى الفقر، بشكل غير متساو بين المناطق الكبرى.

ويقدّم الفصل الثاني لمحةً عن نظام الحماية الاجتماعية والسياق السياسي الوطني. ففي ما يتعلق بمستوى التغطية، تونس رائدة في المنطقة، ويعود الفضل في ذلك قبل كل شيء إلى إطارها القانوني المتطور الذي يغطي جميع الفئات الاجتماعية والمهنية. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات، خاصة في ما يتعلق بالتأمين ضد مخاطر التعطل عن العمل. وفي ما خلا الإطار القانوني، تعاني التغطية الفعالة من عدة شوائب بسبب ظاهرة العمل غير النظامي. بالإضافة إلى ذلك، تُستبعد النساء إلى حد كبير من خطط الاشتراكات في نظام الضمان الاجتماعي بسبب ضعف مشاركتهن في الاقتصاد. ومن المخاطر المحتملة الأخرى أن تسمي صناديق التقاعد غير كافية بسبب شيخوخة السكان المشتركين فيها. كما أن نظام الحماية الاجتماعية يواجه، على الرغم من تحقيقه إنجازات عدة، تحديات ناجمة عن العديد من العوامل، منها غياب نظام للرصد والتقييم والافتقار إلى القوى العاملة الماهرة، لا سيّما في مجال تكنولوجيا المعلومات.

ويركز الفصل الثالث على مستوى البرامج، فيجرد أولاً البرامج القائمة وغير القائمة على الاشتراكات، فضلاً عن البرامج النشطة في سوق العمل، وسياسات الدعم الشامل. ويشدد هذا الفصل على إمكانية تسهيل الاتصال بين مختلف نُظُم المعلومات من خلال إحراز مزيد من التقدّم على المستويين التقني والإداري، وذلك على الرغم من وجود روابط متنوعة بين الجهات الفاعلة والبرامج. ثم يتمعن الفصل بمزيد من التفصيل في كيفية تصميم ثلاثة برامج رئيسية وآليات تنفيذها:

- برنامج التحويلات النقدية الدائمة ضمن إطار برنامج الأمان الاجتماعي الذي أنشئ في عام 2019 بموجب القانون الأساسي رقم 10-2019. فقد ارتفع عدد الأسر المعيشية التي تتلقى التحويلات النقدية بشكل كبير، ليلعب أكثر من 300,000 في عام 2022. ومع ذلك، ما زالت بعض أحكام القانون الأساسي غير منقّذة حتى الآن. بالإضافة إلى ذلك، لا يزال تطبيق هذا القانون بشكل

فعال في جميع أنحاء البلد يصطدم، في بعض جوانبه، بنقص في الموارد البشرية واللوجستية.

- نظام التقاعد الذي توسّع تدريجياً ليشمل مختلف الفئات المهنية، وهو يمكن جميع السكان العاملين من الاستفادة من التغطية الاجتماعية القانونية حسب الخطط المتوفرة المناسبة لهم. ارتفع عدد المستفيدين من هذا النظام بنسبة 25 في المائة بين عامي 2016 و2020، ولكنه مهدد بمواجهة عجز مالي هيكلي. ولن تكون الإصلاحات البارومترية المعتمدة حتى الآن، مثل زيادة سن التقاعد، كافية لضمان استدامة النظام على المدى الطويل.
- برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال الذي يوفر لموظفي القطاع الخاص بعض الحماية من خطر فقدان وظائفهم، ولكن معايير الأهلية التي يعتمدها مقيدة جداً وتقديماته منخفضة نسبياً وقصيرة الأجل.

أما الفصل الرابع، فيلخص الاستنتاجات، مقدّماً عدداً من التوصيات المتعلقة ببرنامج الأمان الاجتماعي (بما في ذلك ربط التقديرات، وزيادة عدد المستفيدين، وتعزيز استخدام نُظم المعلومات، وإصدار المراسيم التنفيذية لجميع مواد القانون الأساسي لعام 2019، وتعزيز الموارد البشرية، وتطبيق تدابير لتعزيز الإدماج والاستقلالية على المستوى الاقتصادي)، ونظام التقاعد (بما في ذلك التنويع المستدام لمصادر التمويل، واستئناف عمل المجلس الوطني للحوار الاجتماعي، والإسراع في نشر نظام المبادر الذاتي)، وبرنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال (بما في ذلك اعتماد وتنفيذ خطة شاملة تغطي موظفي القطاع الخاص).

ويتوسع هذا الفصل، بناءً على ثلاث من التوصيات المقدّمة، في عدة سيناريوهات للسياسات، منها سيناريو هان يرتكزان على الإصلاحات، وسيناريو على خفض تكاليف التنفيذ، وآخر على رفعها. وبعد مناقشة الاستراتيجيات المحتملة لحشد الموارد اللازمة من أجل تمويل هذه الإصلاحات، يُختتم التقرير بنظرة عامة على الإصلاحات المطلوبة في المستقبل والاستنتاجات الرئيسية.

# المحتويات

3	تمهيد
5	شكر وتقدير
6	موجز تنفيذي
<b>14</b>	<b>1. السياق القطري</b>
15	أ. لمحة جغرافية وسياسية عامة
17	ب. لمحة عامة حول الاقتصاد الكلي
22	ج. لمحة ديمغرافية عامة
27	د. لمحة عامة حول سوق العمل
	<b>2. لمحة عامة حول نظام الحماية الاجتماعية وسياسات العامة</b>
<b>35</b>	<b>السياسات العامة</b>
37	أ. المسارات التاريخية للحماية الاجتماعية
39	ب. السياسات العامة للحماية الاجتماعية وأطرها القانونية والتنظيمية
50	ج. إطار الرصد والتقييم
51	د. التغطية حسب المجال
59	هـ. التمويل العام والإنفاق العام
68	و. الهيكل المؤسسي
<b>75</b>	<b>3. مسح برامج الحماية الاجتماعية: تصميمها وتنفيذها وتنظيمها</b>
77	أ. برامج الحماية الاجتماعية: الجرد والتغطية والإنفاق والتكامل بين البرامج
88	ب. تصميم برامج الحماية الاجتماعية الرئيسية
	<b>4. مسارات الإصلاح الحالية والمقبلة وتوصيات في مجال السياسات العامة</b>
<b>106</b>	<b>السياسات العامة</b>
108	أ. مسارات الإصلاح الحالية
111	ب. موجز التقييمات والتوصيات في السياسات العامة

116	ج. تكاليف التوصيات
120	د. يُسر كلفة خيارات السياسات العامة والاستراتيجيات الممكنة لتعبئة الموارد
123	هـ. لمحة عامة حول احتياجات الإصلاح في المستقبل والخلاصات الرئيسية
125	المراجع
126	المقابلات
127	الحواشي

## قائمة الجداول

17	الجدول 1. المؤشرات الاقتصادية، سنوات مختارة
22	الجدول 2. اتجاهات المؤشرات السكانية والديمغرافية، سنوات مختارة
25	الجدول 3. إحصاءات عن هجرة التونسيين غير النظامية إلى إيطاليا
29	الجدول 4. تطور مؤشر رأس المال البشري في تونس
30	الجدول 5. العمل غير النظامي وفقاً لمجال العمل في عام 2019
31	الجدول 6. نسبة السكان الأجانب المقيمين النشطين والعاملين وفقاً للفئة العمرية
31	الجدول 7. نسبة السكان الأجانب المقيمين النشطين والعاملين وفقاً لمجال العمل
40	الجدول 8. تاريخ التوقيع والتصديق على الصكوك الدولية ذات الصلة والانضمام إليها
45	الجدول 9. الصكوك القانونية الرئيسية التي توطر تقديمات الحماية الاجتماعية وصياغتها وتنفيذها
46	الجدول 10. مجالات التغطية المنصوص عليها صراحةً في الإطار القانوني الوطني لنظام الحماية الاجتماعية
49	الجدول 11. استراتيجيات التنمية ووثائق أخرى متعلقة بالحماية الاجتماعية
61	الجدول 12. مصادر إيرادات الصناديق الاجتماعية
64	الجدول 13. توزيع النفقات حسب الوزارة
69	الجدول 14. أدوار الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع الحماية الاجتماعية ومسؤولياتها
71	الجدول 15. ملخص الهياكل وممارسات التنسيق
73	الجدول 16. ملخص آليات الرقابة والمساءلة

- 78 الجدول 17. الخطط القائمة على الاشتراكات وفقاً لأوضاع العمل المختلفة
- 84 الجدول 18. تطور قيمة الإعانات لبعض المنتجات الغذائية وحصتها في الناتج المحلي الإجمالي
- الجدول 19. الفرق بين المنتسبين والمساهمين على مستوى الخطة الخاصة بالعاملين
- 90 الأكثر هشاشة
- 97 الجدول 20. التقدّم المُحرَز في تنفيذ الأحكام التنظيمية والمؤسسية
- الجدول 21. متوسط المعاش التقاعدي بالدينار وكنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور
- 100 وفقاً للخطة في عام 2021
- 114 الجدول 22. ملخص التقييم
- 116 الجدول 23. ترجمة توصيات السياسات إلى خيارات أو سيناريوهات خاصة بالسياسات
- 117 الجدول 24. تجميع سيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدّم
- 121 الجدول 25. أمثلة على استراتيجيات الحيز المالي في 9 بلدان مختارة

## قائمة الأشكال

- 18 الشكل 1. تطور هيكل الناتج المحلي الإجمالي وفقاً للقطاع، 2015-2022
- 19 الشكل 2. توزيع القوى العاملة النشطة حسب قطاع النشاط، 2016-2022
- 20 الشكل 3. معدل التضخم ومعدل نمو الحد الأدنى للأجور ومتوسط الأجور في القطاع الخاص
- 20 الشكل 4. معدل التضخم في المواد الغذائية والمشروبات غير الكحولية، 2016-2022
- 21 الشكل 5. تحويلات التونسيين المقيمين في الخارج
- الشكل 6. التغيّرات في عائدات السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر وتحويلات التونسيين
- 21 المقيمين في الخارج بين 2010 و2021
- 24 الشكل 7. الهرم السكاني حسب الفئة العمرية
- 24 الشكل 8. تطور نسبة الإعالة السكانية
- 27 الشكل 9. معدل البطالة حسب نوع الجنس في تونس، 2019-2023
- 28 الشكل 10. معدل البطالة حسب الإقليم في تونس، 2021
- الشكل 11. معدل العمال الفقراء مقابل نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية،
- 29 لآخر سنة متاحة فيها البيانات
- 30 الشكل 12. العمل النظامي وغير النظامي في تونس، 2019

- 32 الشكل 13. تطور معدل الفقر في تونس، 2000-2021
- 33 الشكل 14. نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومعدل الفقر حسب المنطقة الرئيسية،  
آخر السنوات المتاحة
- 33 الشكل 15. مؤشر التنمية البشرية ونصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية،  
آخر السنوات المتاحة
- 34 الشكل 16. تطور مؤشر جيني
- 34 الشكل 17. انتشار انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد
- 51 الشكل 18. نسبة السكان المشمولين بتغطية تأمينية واحدة على الأقل من الحماية  
الاجتماعية، آخر سنة متاحة
- 52 الشكل 19. نسبة الأطفال الذين يتلقون تقديمات نقدية للأطفال وللأسر، آخر سنة متاحة
- 53 الشكل 20. نسبة الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة الذين يتلقون تقديمات نقدية للعجز،  
آخر سنة متاحة
- 54 الشكل 21. نسبة النساء المشمولات بتقديمات الأمومة، آخر سنة متاحة
- 55 الشكل 22. نسبة العاطلين عن العمل الذين يتلقون تقديمات البطالة النقدية، آخر سنة متاحة
- 56 الشكل 23. نسبة العمال المشمولين بتأمين ضد إصابات العمل، آخر سنة متاحة
- 57 الشكل 24. نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا سن التقاعد القانوني ويتلقون معاشاً تقاعدياً،  
آخر سنة متاحة
- 60 الشكل 25. نسبة السكان الناشطين اقتصادياً الذين يساهمون في نُظُم معاشات التقاعد،  
آخر سنة متاحة
- 61 الشكل 26. نفقات الميزانية حسب الوزارة لعام 2023
- 62 الشكل 27. توزيع الإيرادات العامة
- 62 الشكل 28. أنواع الضرائب التي تتشكل منها الإيرادات الضريبية
- 65 الشكل 29. نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية مقابل نصيبه  
من الناتج المحلي الإجمالي
- 66 الشكل 30. نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في الفترة 2010-2011  
مقارنة بعام 2020، أو آخر عام متاح
- 67 الشكل 31. الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي العام،  
مقابل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، آخر سنة متاحة
- 68 الشكل 32. ولايات المؤسسات الرئيسية في قطاع الحماية الاجتماعية

- 81 الشكل 33. الأشخاص في سنّ الستين وأكثر المشمولون بالحماية الاجتماعية، 2019
- 82 الشكل 34. تطور عدد المستفيدين والمبلغ الإجمالي للميزانية المرصودة لبرنامج عقد الكرامة
- 83 الشكل 35. تطور هيكل الإنفاق حسب التقديمات
- 85 الشكل 36. مختلف مستويات التكامل بين الجهات الفاعلة المختلفة في نظام الحماية الاجتماعية بشكل عام
- 86 الشكل 37. تكامل برامج الحماية الاجتماعية
- 89 الشكل 38. تطور عدد المستفيدين والمبلغ الإجمالي لنفقات برنامج التحويلات النقدية الدائمة
- 90 الشكل 39. تطور التحويلات النقدية الدائمة
- 90 الشكل 40. تطور التحويلات النقدية الدائمة وخط الفقر
- 91 الشكل 41. أثر برنامج التحويلات النقدية الدائمة حسب العشرية
- 92 الشكل 42. رسم تخطيطي لعمليات التسجيل والتقييم لاحتياجات وشروط نظام المساعدات المعروف ببرنامج الأمان الاجتماعي
- 95 الشكل 43. الهيكل التنظيمي لبرنامج النهوض الاجتماعي
- 96 الشكل 44. تنظيم برنامج الأمان الاجتماعي على المستوى الوطني
- 99 الشكل 45. تطور عدد المستفيدين والمبالغ المنفقة على مخاطر الشيخوخة
- 100 الشكل 46. متوسط معدل استبدال الدخل وفقاً لنظام التقاعد
- 102 الشكل 47. تنظيم برنامج الضمان الاجتماعي في وزارة الشؤون الاجتماعية
- 104 الشكل 48. تطور عدد المستفيدين والمبالغ المنفقة على خطة التأمين ضد التعطل عن العمل
- 118 الشكل 49. التكاليف المتوقعة لسيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدم
- 118 الشكل 50. التكاليف المتوقعة لسيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدم
- 119 الشكل 51. الحيز المالي في الوضع الراهن وسيناريو الإصلاح الأولي وسيناريو الإصلاح المتقدم



السياق  
القطري

1

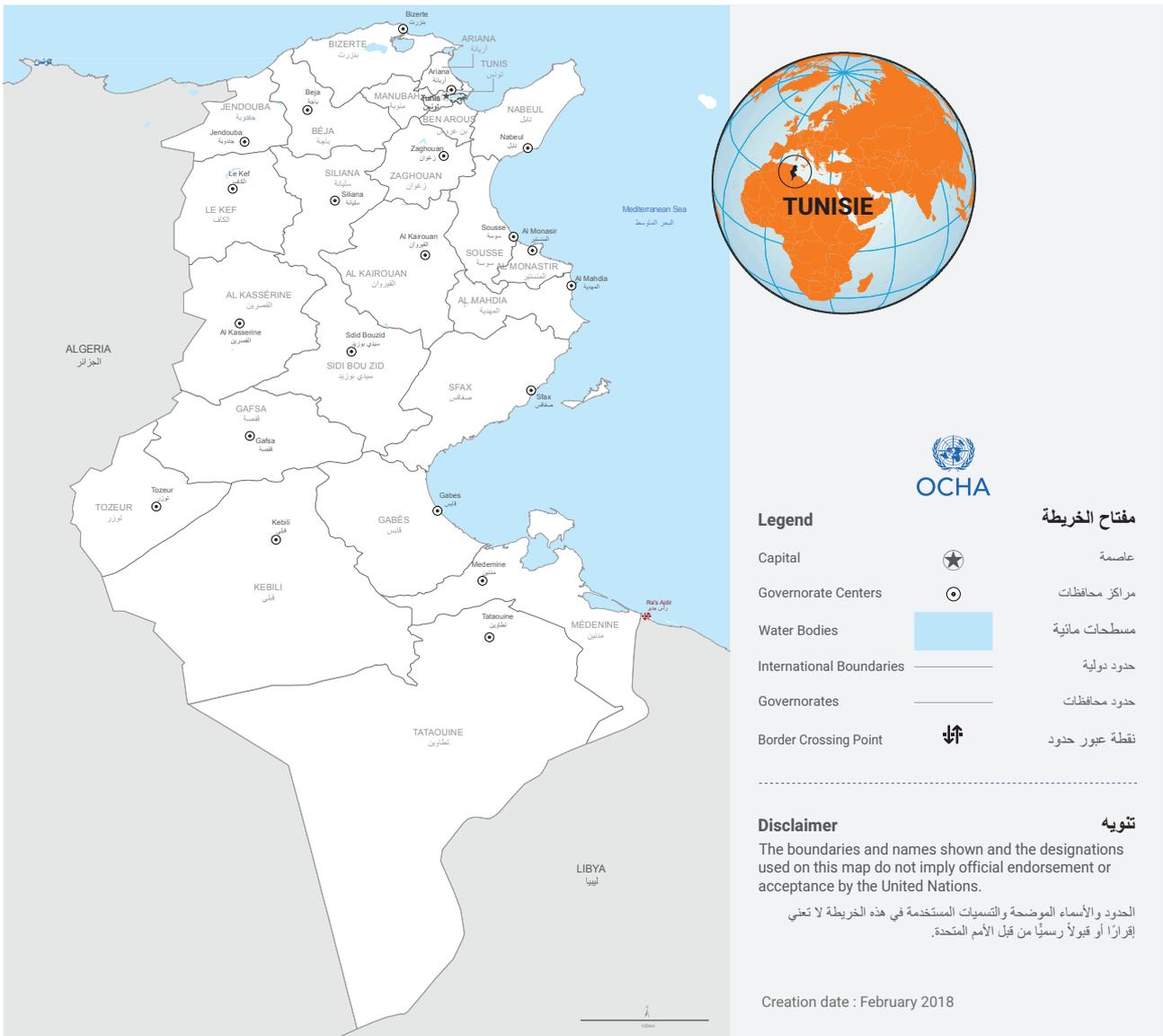


# أ. لمحة جغرافية وسياسية عامة

(1,298 كم من الساحل). وتتمتع تونس بموقع جغرافي استراتيجي منفتح على الحوضين الغربي والشرقي للبحر الأبيض المتوسط. وهي تمثل نقطة تلاقي بين أوروبا من جهة والشرق الأوسط وأفريقيا من جهة أخرى.

تقع تونس في حوض البحر الأبيض المتوسط، في أقصى شمال القارة الأفريقية. تبلغ مساحة البلد 163,610 كم، وتحدها من الغرب الجزائر (965 كم من الحدود المشتركة)، ومن الجنوب الشرقي ليبيا (459 كم)، ومن الشمال والشرق البحر الأبيض المتوسط

## خريطة تونس



يتوزع الهيكل الإداري في تونس على 24 ولاية و264 معتمدية و350 بلدية. ونظامها السياسي رئاسي. تألّفت الحكومة، في عام 2023، من رئيسة الحكومة وأربعة وعشرين وزيراً. وتمّ تونس، منذ سقوط نظام الحزب الواحد في عام 2011، بفترة انتقال ديمقراطي حافلة بالأحداث، تخللها اعتماد دستور في عام 2014 وآخر في عام 2022. كما سجّلت تغييرات عديدة في الحكومات، مما يعكس درجة من انعدام الاستقرار السياسي الذي أفضى إلى حل مجلس نواب الشعب في 25 تموز/يوليو 2021 وتنظيم انتخابات جديدة في كانون الأول/ديسمبر 2022 وكانون الثاني/يناير 2023.

تتميز تونس بعدة مناطق مناخية متداخلة من الشمال إلى الجنوب: فهي شبه رطبة في أقصى الشمال، وشبه قاحلة في الشمال الغربي والرأس الطيب، وقاحلة في وسط تونس، وصحراوية في جميع أنحاء الجنوب. وقد شكّلت الأراضي الصالحة للزراعة 16.7 في المائة من إجمالي مساحة الأراضي في 2020، مقابل 62.7 في المائة للأراضي الزراعية. فضلاً عن ذلك، تغطي الصحراء ما بين 33 في المائة و40 في المائة من مساحة البلد.

اقتصادياً، صُنّفت تونس في عام 2022 كبلد متوسط الدخل من الشريحة الدنيا، في حين أنها كانت مصنّفة كبلد متوسط الدخل من الشريحة العليا في عام 2016.

## ب. لمحة عامة حول الاقتصاد الكلي

المحلي الإجمالي بنسبة 9.5 في المائة في عام 2020، قبل أن يرتفع بنسبة 3.5 في المائة فقط في العام التالي. وفي عام 2021، بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على أساس معادل القوة الشرائية 10,398 دولاراً أمريكياً، في انخفاض عن عام 2017.

كما أُشير إليه سابقاً، تمرّ تونس منذ عام 2011 بفترة انتقال ديمقراطي اتسمت باضطرابات اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية كبيرة، مما كان له تأثير سلبي على نموها الاقتصادي. وتفاقم هذا الوضع بسبب أزمة كوفيد-19 في ظل انخفاض الناتج

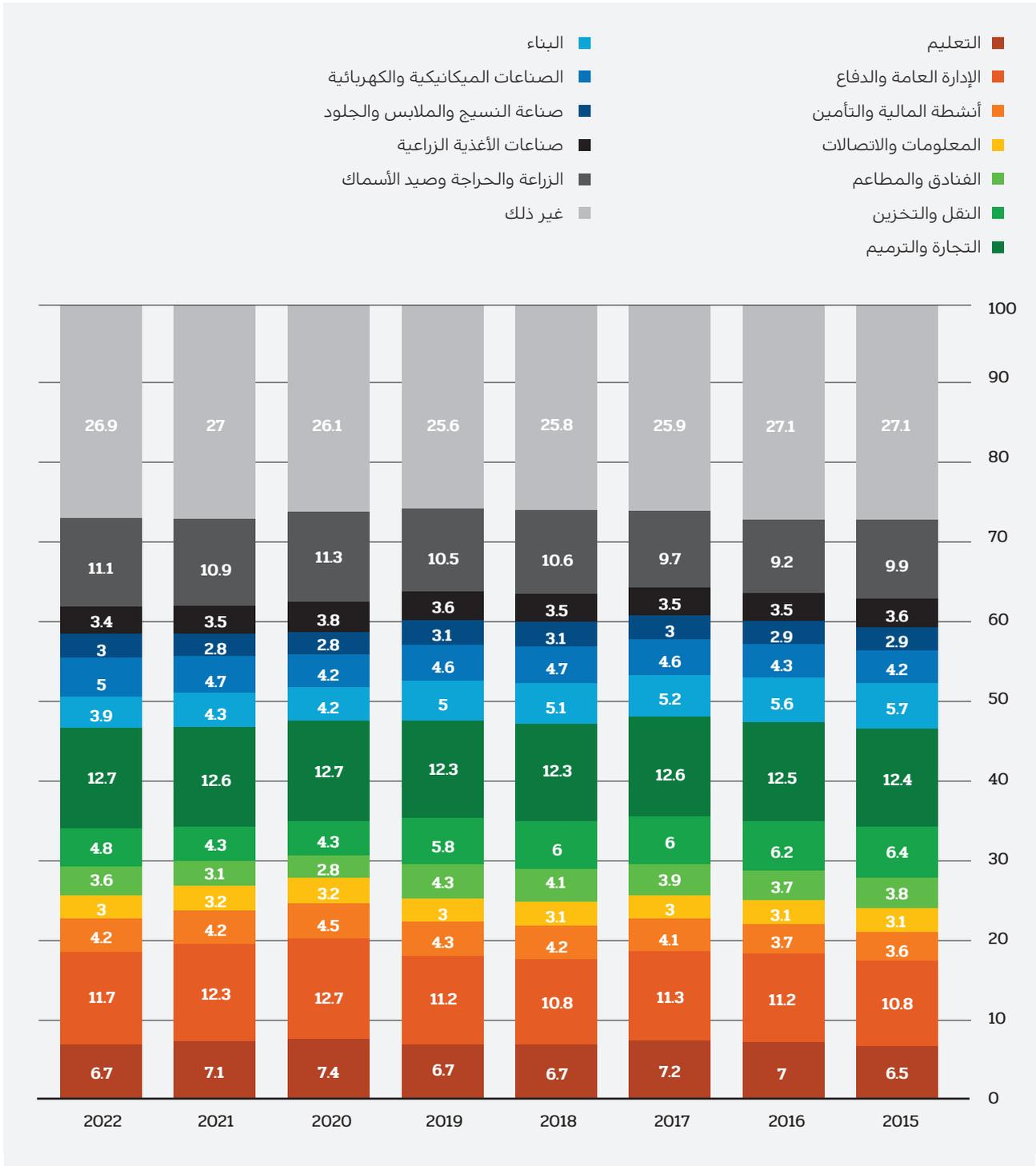
### الجدول 1. المؤشرات الاقتصادية، سنوات مختارة

2022	2021	2020	2019	2018	2017	
12,298	10,639	9,837	10,206	9,468	8,637	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدينار
10,569	10,396	10,040	11,114	11,047	10,875	الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد حسب معدل القوة الشرائية (الدولار الأمريكي الحالي)
2.5	4.3	-8.6	1.5	2.6	2.2	معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي (بالنسبة المئوية)
الناتج المحلي الإجمالي حسب النشاط الاقتصادي						
14.97	23.1	21.5	23.2	23.7	23.6	الصناعات التحويلية (بالنسبة المئوية)
9.83	10.9	11.3	10.5	10.6	10	الزراعة (بالنسبة المئوية)
3.50	4.30	4.20	5.00	5.10	5.20	البناء (بالنسبة المئوية)
2.67	2.80	2.20	3.00	3.30	2.90	استخراج النفط والغاز (بالنسبة المئوية)
11.83	12.60	12.70	12.30	12.30	12.60	التجارة والصيانة والتصلّح (بالنسبة المئوية)
57.2	46.3	48.1	46	45	45.7	غير ذلك (بالنسبة المئوية)

10.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2022.

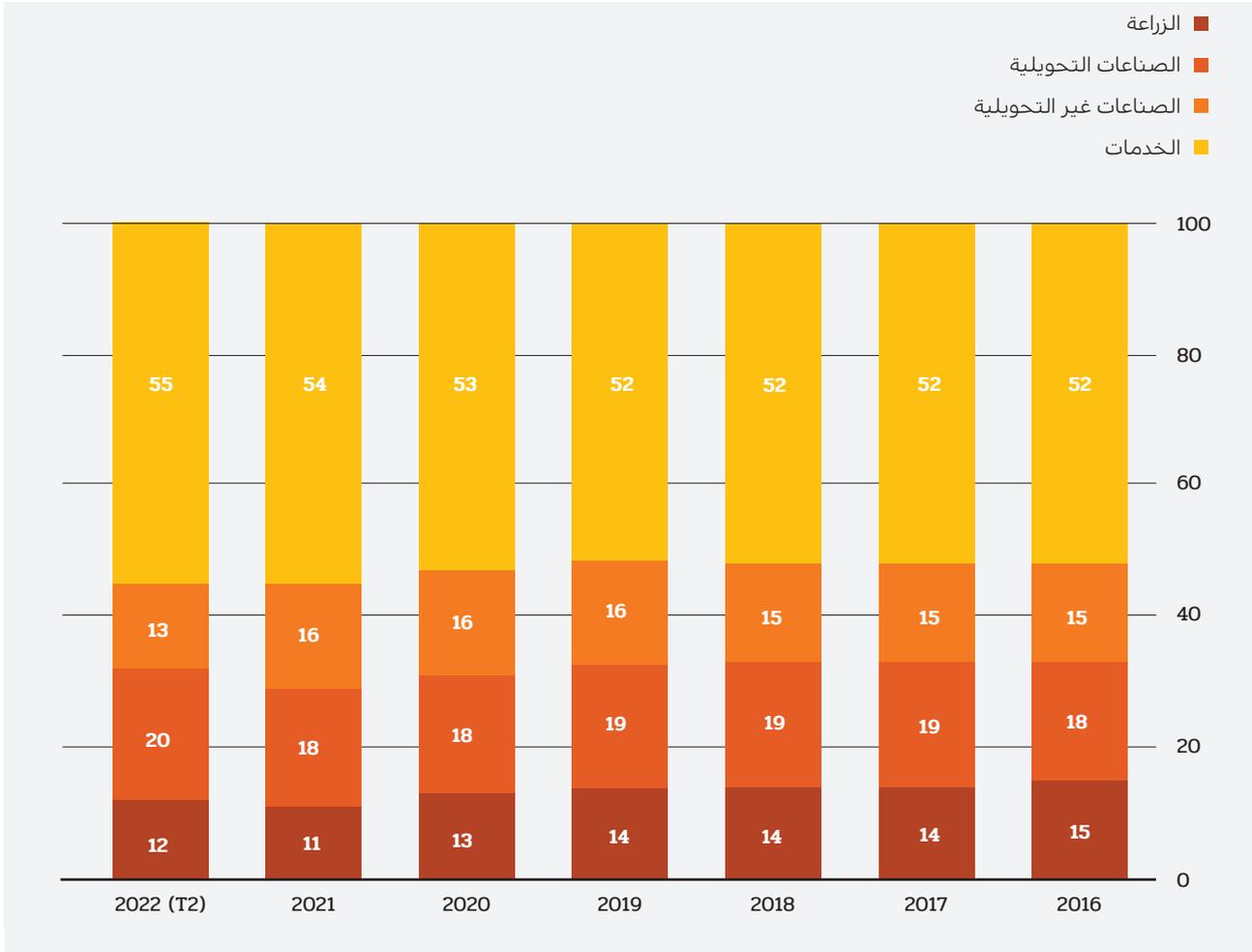
الناتج المحلي الإجمالي لتونس متنوع نسبياً (الشكل 1)، حيث تشكّل الزراعة والتجارة بعضاً من أهم أنشطة السوق. فقد شكّلت الزراعة، التي بلغت

**الشكل 1. تطور هيكل الناتج المحلي الإجمالي وفقاً للقطاع، 2015-2022 (بالنسبة المئوية)**



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

## الشكل 2. توزيع القوى العاملة النشطة حسب قطاع النشاط، 2016-2022 (بالنسبة المئوية)



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

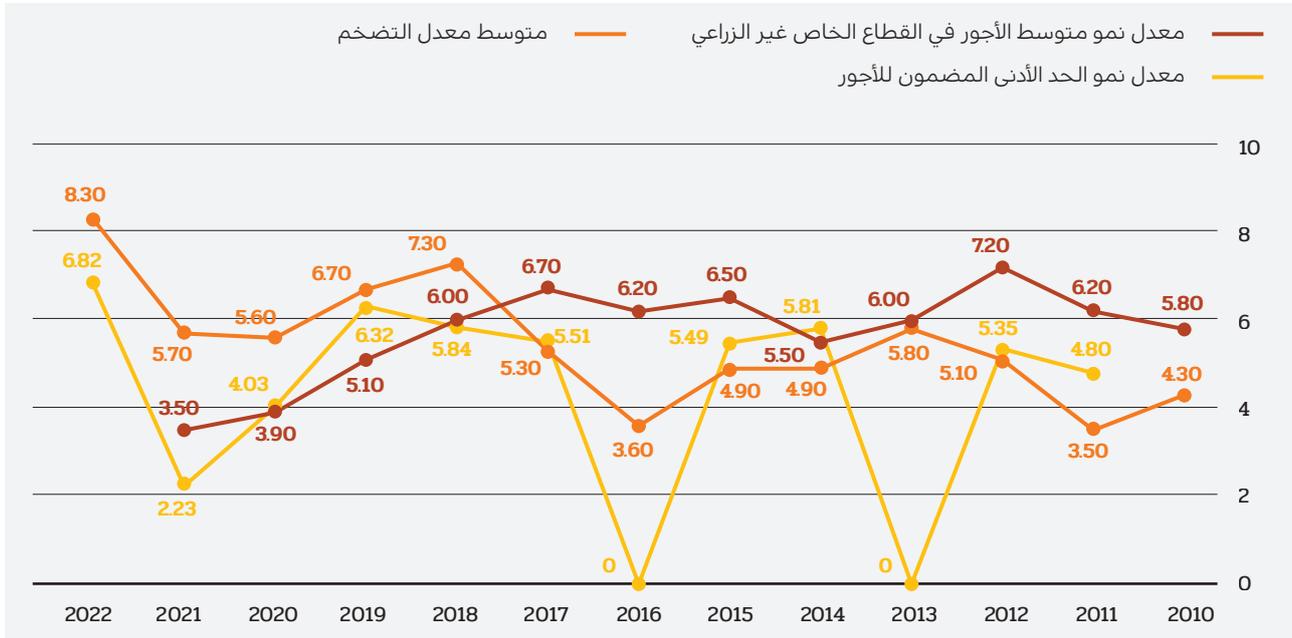
خلف التضخم المالي المتزايد على مدى السنوات الثلاث الماضية تأثيراً كبيراً على القدرة الشرائية للتونسيين الذين واجهوا أيضاً نقصاً في المنتجات الغذائية منذ عام 2022، وذلك نتيجة الزيادة الكبيرة في الأسعار (13.7 في المائة في عام 2022).

ومنذ عام 2018، بات معدل التضخم أعلى من معدل نمو كل من الحد الأدنى المضمون للأجور ومتوسط الأجور في القطاع الخاص غير الزراعي، مما يدل على فقدان الأسر المعيشية التونسية للقدرة الشرائية على مدى السنوات الخمس الماضية.

في ما يتعلق بالتوظيف، وكما يوضح الشكل 2 على مدار الفترة 2016-2022، قطاع الخدمات هو القطاع الأكبر إلى حد بعيد، كونه يضم القسم الأكبر من السكان العاملين.

فمن أصل الأشخاص الذين يشغلون وظيفة، بلغت نسبة الأشخاص العاملين في هذا القطاع 51.7 في المائة في عام 2016، مقابل 54.8 في المائة في عام 2021. وإلى جانب ذلك، لا تنفك حصة الزراعة من إجمالي الوظائف تنخفض منذ عام 2016، حيث تراجعت من 15 في المائة إلى 11.7 في المائة من إجمالي القوى العاملة النشطة بين عامي 2016 و2022، على الرغم من تزايد حصة الزراعة من مجموع القيم المضافة.

### الشكل 3. معدل التضخم ومعدل نمو الحد الأدنى للأجور ومتوسط الأجور في القطاع الخاص (بالنسبة المئوية)

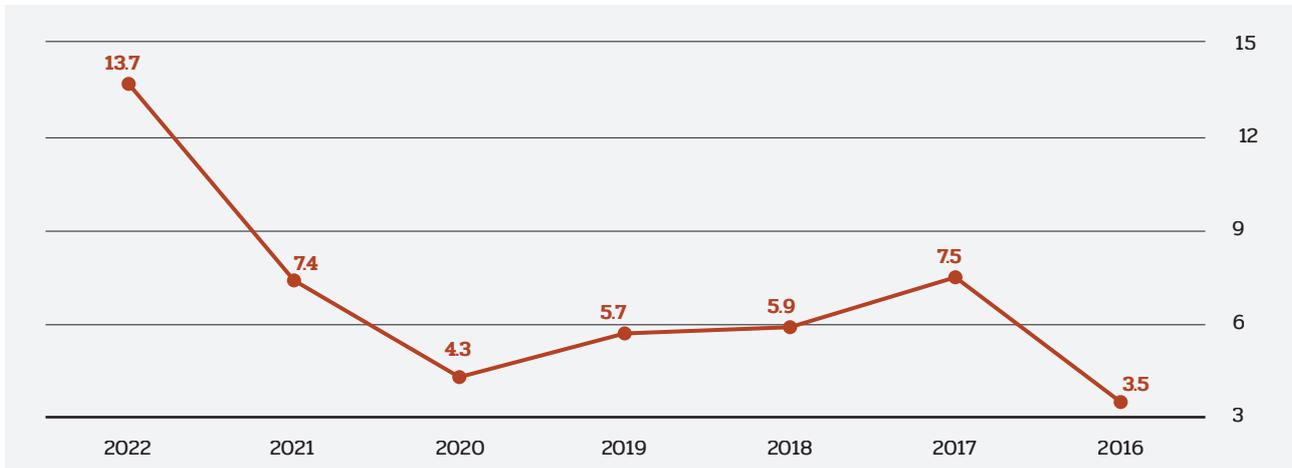


المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

الماضية، منتقلًا من 4 في المائة في عام 2020 إلى 13.7 في المائة في عام 2022. وتفاقت المشاكل الهيكلية في تونس (تنظيم قنوات التوزيع) بسبب المناخ الاقتصادي الذي اتسم بارتفاع معدلات التضخم في جميع أنحاء العالم.

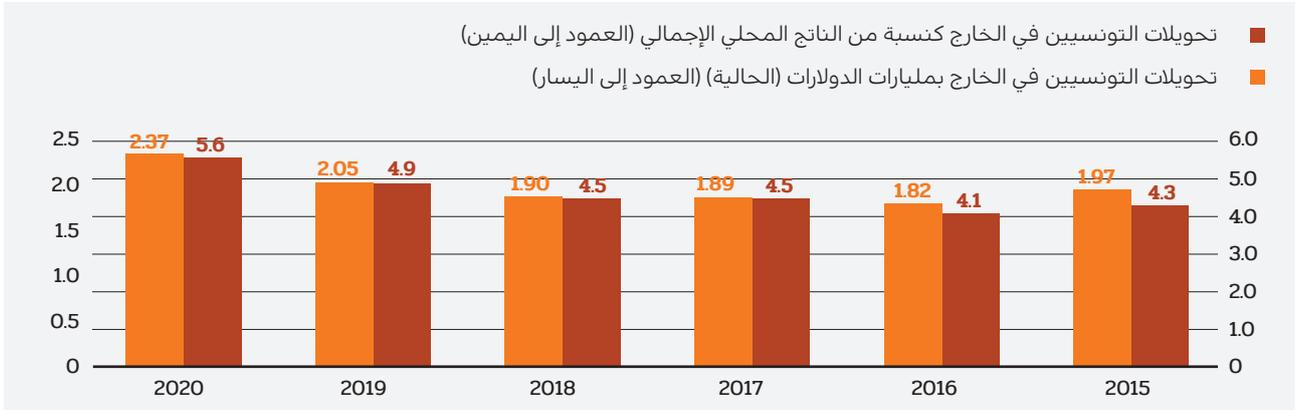
يؤثر هذا التضخم تأثيراً كبيراً على القوة الشرائية للأسر المعيشية الأكثر ضعفاً. وفي الواقع، ارتفع معدل التضخم في المنتجات الغذائية (بما في ذلك المشروبات غير الكحولية)، وهي أكثر ما تنفق عليه هذه الأسر، ارتفاعاً حاداً على مدى السنوات الثلاث

### الشكل 4. معدل التضخم في المواد الغذائية والمشروبات غير الكحولية، 2016-2022



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

## الشكل 5. تحويلات التونسيين المقيمين في الخارج (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي وبمليارات الدولارات)



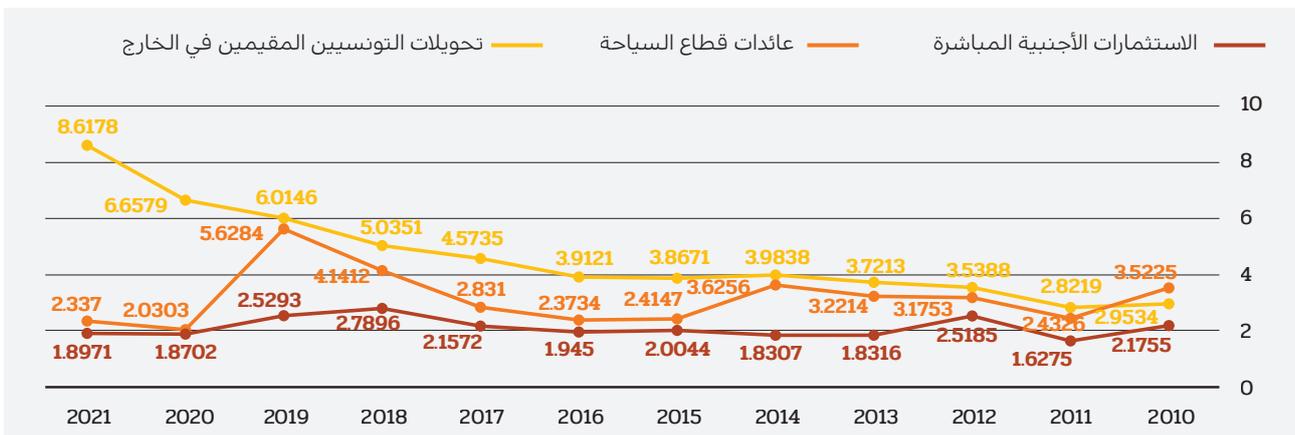
المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي.

الخارج عوّضت عن ذلك جزئياً، فارتفعت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2016، منتقلة من 4.1 في المائة إلى 5.6 في المائة بين عامي 2016 و2020.

نتيجة لذلك، تغيّر هيكل إيرادات القطع الأجنبي بشكل كبير منذ عام 2010، في ظل انخفاض حاد في الاستثمار الأجنبي المباشر وإيرادات السياحة، وزيادة في تحويلات التونسيين في الخارج (الشكل 6).

بعد عام 2011، تعرّضت تونس لصدمات خارجية أدت إلى انخفاض إيرادات القطع الأجنبي. وكان للهجمات الإرهابية تأثير كبير على السياحة، كما أدت الإضرابات في حقول التعدين في الجنوب إلى انخفاض صادرات الفوسفات. فضلاً عن ذلك، لم تشجع البيئة الاجتماعية والاقتصادية غير المستقرة على وصول الاستثمار الأجنبي المباشر الذي انخفض بشكل عام على مدى السنوات العشر الماضية. لكنّ تحويلات التونسيين المقيمين في

## الشكل 6. التغيّرات في عائدات السياحة والاستثمار الأجنبي المباشر وتحويلات التونسيين المقيمين في الخارج بين عامي 2010 و2021 (بمليارات الدنانير الحالية)



المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بيانات البنك المركزي التونسي، 2022.

## ج. لمحة ديمغرافية عامة

ارتفع عدد سكان تونس بشكل طفيف من 9.5 إلى 11.7 مليون نسمة بين عامي 2000 و2020 (أي 23 في المائة خلال عشرين عاماً، مقابل 28.7 في المائة للمغرب و41.2 في المائة للجزائر).

### الجدول 2. اتجاهات المؤشرات السكانية والديمغرافية، سنوات مختارة

المؤشر الديمغرافي	2000	2005	2010	2015	(2020)
مجموع السكان	9,552.5	10,029.0	10,547.1	11,162.7	11,726.2
السكان الذكور	4,814.3	5,020.0	5,261.7	5,562.1	5,822.6
السكان الإناث	4,738.2	5,009.0	5,285.4	5,600.6	5,903.6
السكان الذكور (0-14 سنة)	1,466.3	1,335.3	1,286.5	1,376.7	1,521.2
السكان الإناث (0-14 سنة)	1,389.3	1,262.1	1,210.3	1,277.5	1,431.6
السكان الذكور (15-24 سنة)	1,019.2	1,058.9	1,017.0	896.2	809.3
السكان الإناث (15-24 سنة)	989.8	1,034.2	980.1	885.8	778.6
السكان الذكور (25-64 سنة)	2,023.5	2,273.7	2,591.9	2,865.0	2,976.4
السكان الإناث (25-64 سنة)	2,070.9	2,370.0	2,723.5	2,985.8	3,131.0
السكان الذكور (65 سنة وما فوق)	310.9	352.0	366.3	424.3	515.5
السكان الإناث (65 سنة وما فوق)	293.8	343.1	371.6	451.2	562.4
معدل الإعالة (بالنسبة المئوية)	0.57	0.49	0.44	0.46	0.52

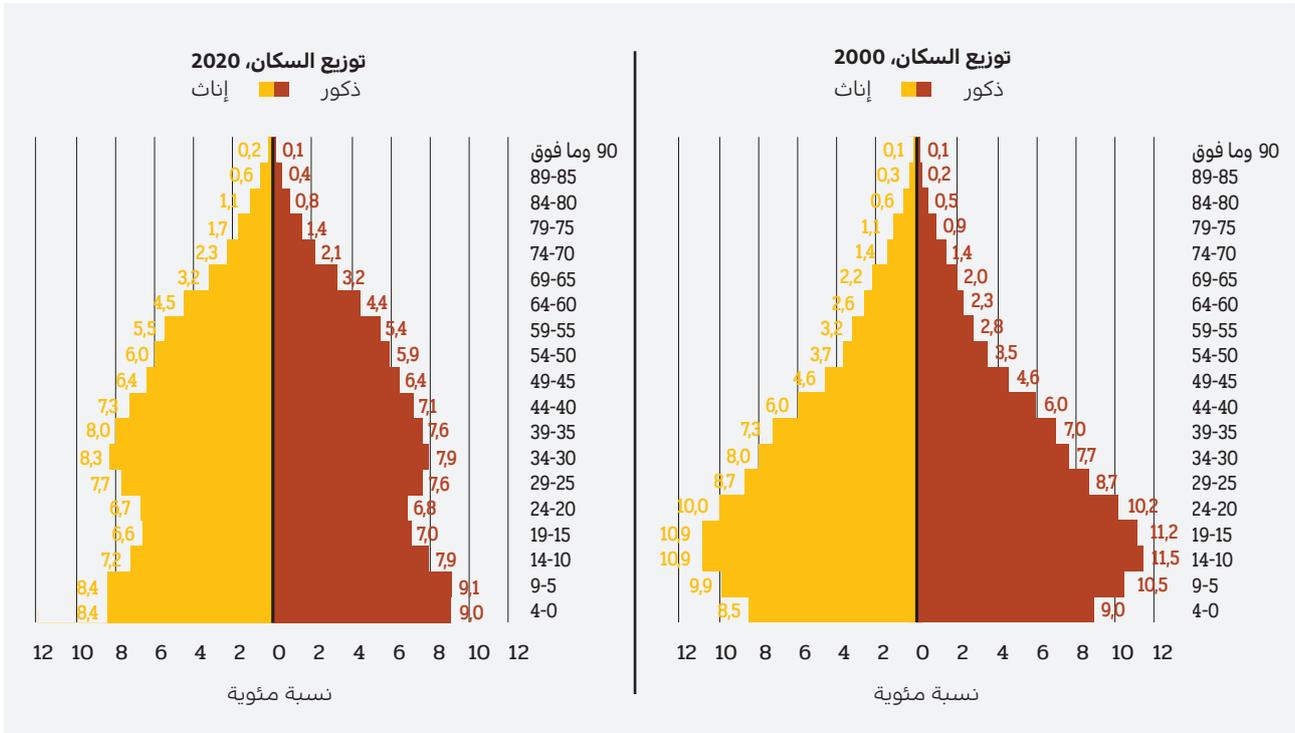
المؤشر الديمغرافي	2000	2005	2010	2015	(2020)
معدل إعالة الأطفال (بالنسبة المئوية)	0.47	0.39	0.34	0.35	0.38
معدل إعالة كبار السن (بالنسبة المئوية)	0.099	0.103	0.101	0.115	0.14
معدل الخصوبة الكلي (عدد الأطفال لكل امرأة في سن الإنجاب)	2.1	2.0	2.1	2.3	2.0
متوسط العمر المتوقع، مجموع السكان (بالسنوات)	72.6	73.5	74.7	75.1	74.9
متوسط العمر المتوقع للذكور (بالسنوات)	70.6	71.6	72.7	74.5	72.7
متوسط العمر المتوقع للإناث (بالسنوات)	74.7	75.5	76.6	77.8	77.5
متوسط العمر المتوقع عند سن 65 سنة (بالسنوات)	19.8	20.2	20.5	20.5	20
معدل وفيات الرضع (لكل 1,000 مولود حي)	23.8	20.3	16.8	15.3	13.9
معدل وفيات الأمهات (لكل 100,000 مولود حي)	66.0	51.0	46.0	46.0	44.8
معدل انتشار الإعاقة (بالنسبة المئوية)	1.5			2.2	
معدل الهجرة الصافي (لكل 1,000 نسمة)	-1.66	-2.05	-1.60	-1.79	-0.34
السكان اللاجئون <sup>أ</sup>	428	81	86	739	6,334

المصادر: المعهد الوطني للإحصاء، النشرات الإحصائية السنوية لتونس 2004 (رقم 47) و2005 (رقم 48) و2011 (رقم 53) و2016-2020 وزارة الصحة العامة، الخارطة الصحية 2021، والاستراتيجية الوطنية لصحة الأم والوليد 2020-2024. قاعدة بيانات البنك الدولي. أ. مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، صحائف وقائع لعامي 2015 و2020. <https://reporting.unhcr.org/tunisia?year=2015>. قاعدة بيانات البنك الدولي.

2015 ليصل إلى 2.3 طفل لكل امرأة. كما تحسّن متوسط العمر المتوقع الذي ارتفع من 72.6 سنة إلى 74.9 سنة بين عامي 2000 و2020، متجاوزاً بذلك متوسط العمر المتوقع في المغرب والجزائر (74 سنة في عام 2020).

كما يُظهرُ هرم أعمار السكان، تشهد تونس شيخوخة ديمغرافية تجعلها أقرب إلى البلدان المتقدّمة منها إلى البلدان النامية. ومردّد ذلك إلى انخفاض معدل الخصوبة الذي بلغ حوالى 2.1 على مدار الفترة 2000-2015، رغم ارتفاعه في عام

### الشكل 7. الهرم السكاني حسب الفئة العمرية (بالنسبة المئوية)

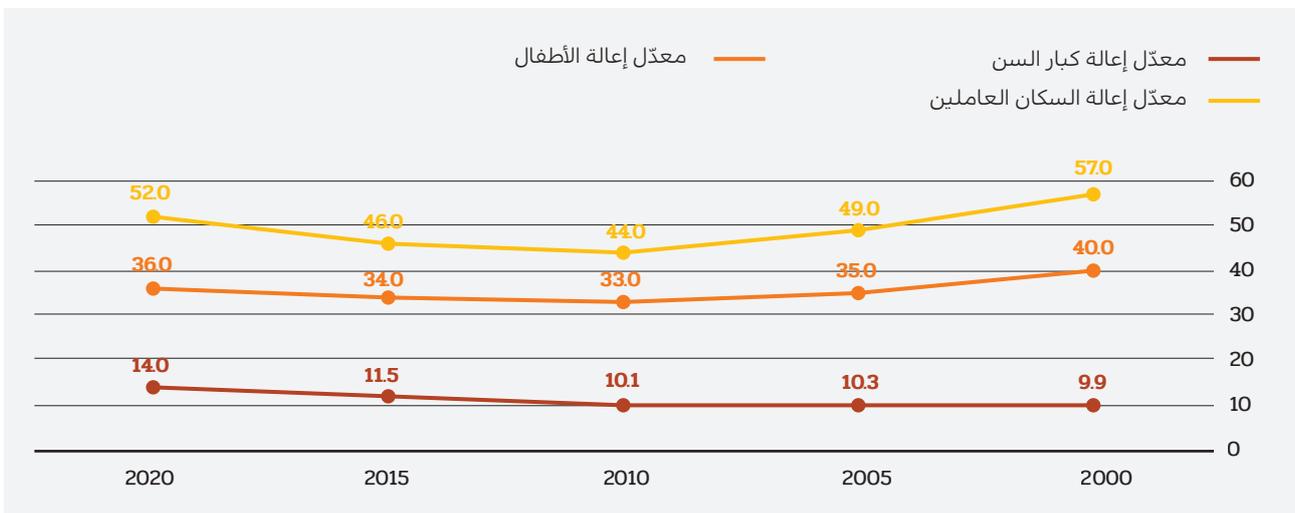


المصدر: استند المؤلفون إلى بيانات الهرم السكاني.

هذا المعدل نسبياً من عام 2010 فصاعداً بسبب ارتفاع نسبة كبار السن وزيادة معدل الخصوبة (الشكل 8).

يُعزى الانخفاض في نسبة الإعالة بين 2000 و2010 إلى انخفاض معدل الخصوبة والركود النسبي في نسبة كبار السن بين السكان. وقد ارتفع

### الشكل 8. تطور نسبة الإعالة السكانية (بالنسبة المئوية)



المصدر: استند المؤلفون إلى بيانات المعهد الوطني للإحصاء.

- وقد أظهر تقرير صدر مؤخراً أن تونس لم تستفد بالكامل من العائد الديمغرافي، نظراً لارتفاع معدلات التسرب المدرسي ومعدلات البطالة بين الشباب، وانخفاض معدلات مشاركة الإناث في سوق العمل<sup>1</sup>. وهذه العوامل تحدّ، بدرجة كبيرة، من الفوائد المحتملة للوضع الديمغرافي.
- ويشير التقرير نفسه إلى أن الفترة الديمغرافية الإيجابية تستمر لعشرين عاماً تقريباً قبل أن تبدأ في الانحسار<sup>2</sup>. ويرى المتخصّصون أن السياسات الاجتماعية والاقتصادية لم تستفد بشكل كامل من العائد الديمغرافي في تونس، محذرين من إمكانية تحوّل هذا المسار ومن الآثار السلبية لشيخوخة السكان، خاصة على صعيد الاستدامة المالية لصندوق التقاعد والتأمين على المرض. ولذلك، من الضروري الاستثمار في الشباب، ولا سيّما في الضمان الاجتماعي، لجني فوائد العائد الديمغرافي بالكامل.
- إلى جانب ذلك، تصبّ مسألة الهجرة في صلب النقاشات في الوقت الراهن، أكان ذلك يتعلق بمغادرة التونسيين إلى الخارج، أو بوصول الأجانب إلى تونس، سواء بشكل نظامي أو غير نظامي. وتشهد تونس تغيّرات هيكلية كبيرة على صعيد تدفقات الهجرة.
- فمن ناحية، تشهد تونس منذ عام 2011 هجرة كبيرة للعمالّة الماهرة نحو أوروبا وكندا ودول الخليج، ومن هؤلاء أطباء ومهندسون وأكاديميون. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، احتلت تونس في عام 2020 المرتبة الثانية بين الدول العربية من حيث هجرة الأدمغة بعد الجمهورية العربية السورية. فوفقاً لديوان التونسيين بالخارج، غادر البلاد حوالي 8,200 من كبار الموظفين الإداريين، و2,300 مهندس، و2,300 أستاذ باحث، و1,000 طبيب وصيدلي، و450 متخصّصاً في تكنولوجيا المعلومات في عام 2018. وفي عام 2022، حُضر 975 من أصل 1,047 عضواً تسجّلوا حديثاً في النقابة العامة للأطباء بتونس ملفاتهم للمغادرة إلى الخارج<sup>3</sup>.
- ومن ناحية أخرى، تشهد تونس أيضاً تدفقات هائلة من القوى العاملة غير الماهرة بشكل رئيسي التي تتوجه، بصفة غير قانونية، إلى أوروبا (+528 في المائة بين 2019 و2022). وقد تعلقت هذه الظاهرة، بشكل متزايد، بالقاصرين (484+ في المائة) والنساء (1,066+ في المائة) بين عامي 2019 و2022 (الجدول 3).

### الجدول 3. إحصاءات عن هجرة التونسيين غير النظامية إلى إيطاليا

2022	2021	2020	2019	2018	
16,292	14,342	11,212	2,592	4,842	التونسيون الذين وصلوا إلى السواحل الإيطالية
29,129					الموقوفون
3,430	2,492	1,707	595		القاصرون
828	523	307	71		النساء
544					المتوفون أو المفقودون

المصدر: المنتدى التونسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، استناداً إلى وزارتي الداخلية الإيطالية والتونسية.

والعمل فيها، مما يؤدي إلى ظهور مشاكل ذات صلة بالتغطية الاجتماعية والحقوق الصحية، وبشكل أعم، الاندماج الاجتماعي.

كما ارتفع عدد اللاجئين من 739 إلى 6,333 لاجئاً سنوياً بين عامي 2015 و2020. ويشكل حصولهم على الحماية الاجتماعية، ولا سيّما الخدمات الصحية، قضية رئيسية نظراً لصعوبة حصولهم على الرعاية الصحية، وصعوبة استفادة النساء من خدمات الصحة الإنجابية.

لطالما كانت تونس بلداً مصدراً للمهاجرين، ولكنها تحولت أيضاً إلى بلد استقبال و/أو عبور للمهاجرين المتجهين نحو أوروبا، جاذبةً بذلك سكاناً من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى<sup>4</sup>. ووفقاً للمسح الوطني للهجرة الدولية (2022)، مثّلت هذه الفئة من السكان 50 في المائة من تدفقات المهاجرين بين عامي 2015 و2020، منهم 80 في المائة ممن كانوا يرغبون في مغادرة تونس. ومع ذلك، غالباً ما يضطر هؤلاء، بسبب صعوبات الوصول إلى أوروبا، إلى الاستقرار في تونس

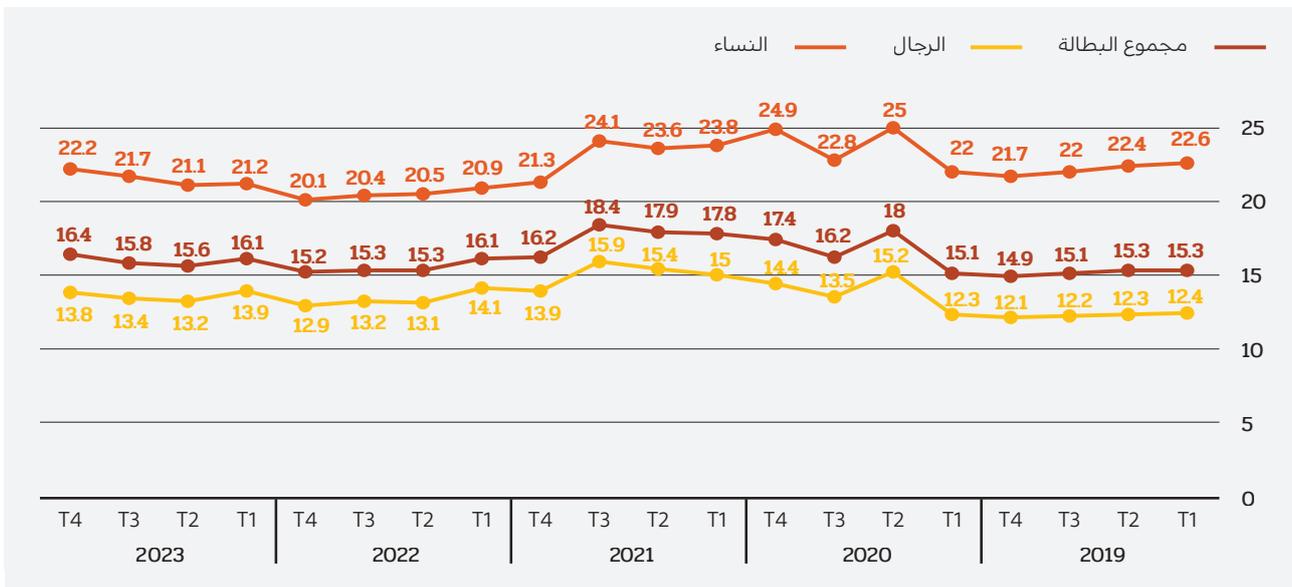
## د. لمحة عامة حول سوق العمل

وكان معدل البطالة يقارب الـ 15 في المائة قبل جائحة كوفيد-19، بل وأقل من 15 في المائة في الربع الأخير من عام 2019 (الشكل 9)، حتى وصل إلى 18 في المائة في الربع الثاني من عام 2020 و18.4 في المائة في الربع الثالث من عام 2021. ثم انخفض معدل البطالة مرة أخرى إلى مستويات مماثلة لتلك التي كان عليها قبل أزمة كوفيد-19 (15.2 في المائة في الربع الأخير من عام 2022)، على الرغم من ارتفاعه في عام 2023 (16.2 في المائة في الربع الأخير من العام). ويؤدي البُعد الجنساني دوراً مهماً على هذا المستوى، خاصة وأن معدل البطالة بين النساء دائماً ما يكون أعلى من المعدل بين الرجال. ووفقاً لبيانات المعهد الوطني للإحصاء، تؤثر البطالة أيضاً على الشباب بدرجة أكبر (38.8 في المائة من الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و24 عاماً في الربع الرابع من عام 2022) وخريجي التعليم العالي (24 في المائة في الربع الرابع من عام 2022).

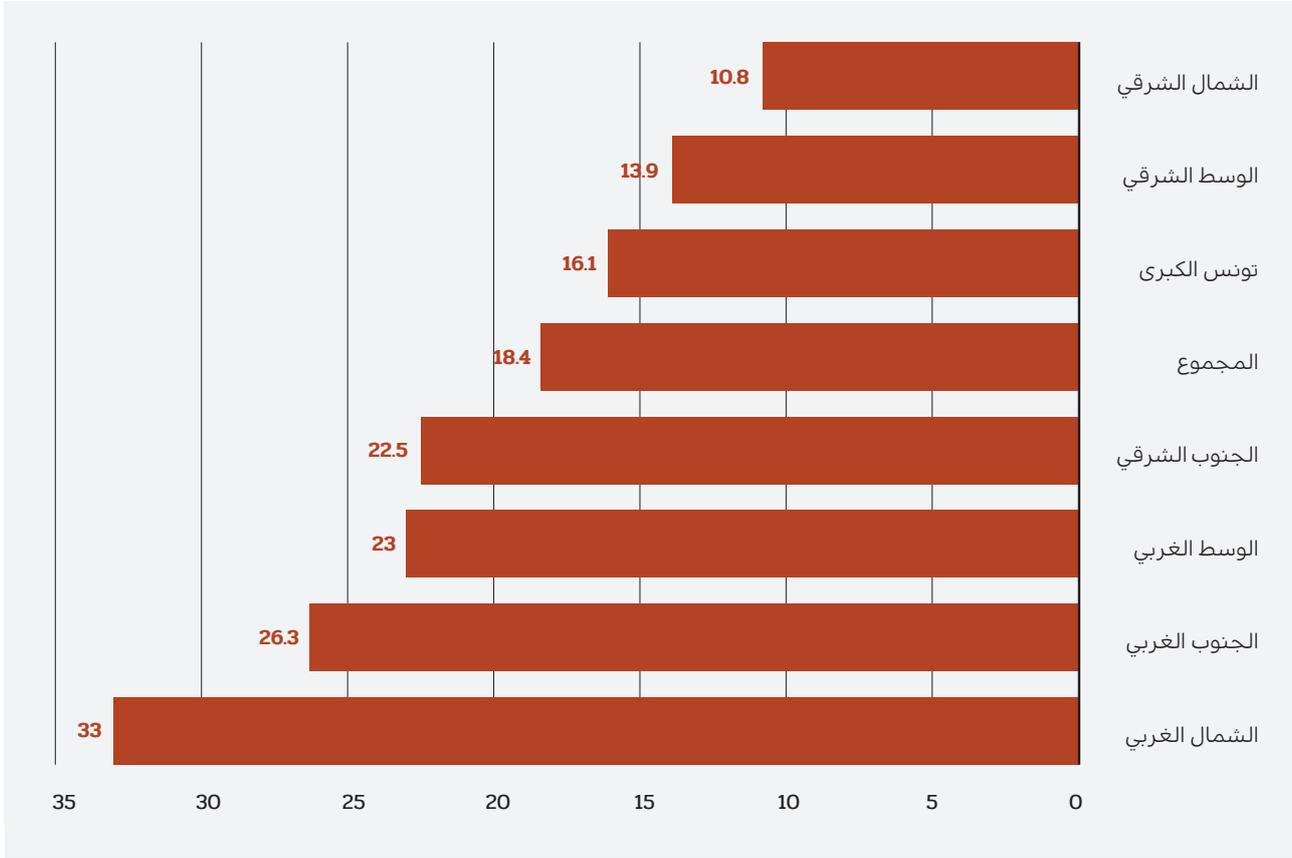
ضمت القوى العاملة في تونس، في الربع الأخير من عام 2022، 4.12 مليون نسمة منهم 3.5 مليون شخص من اليد العاملة النشطة اقتصادياً.

ووفقاً للمعهد الوطني للإحصاء، انخفض معدل النشاط من 58 في المائة في الربع الأول من عام 2020 إلى 46.5 في المائة في الربع الأخير من عام 2022. وانخفض معدل نشاط الرجال خلال تلك الفترة من 70 في المائة في الربع الأول من عام 2020 إلى 65.7 في المائة في الربع الأخير من عام 2022. وارتفع معدل مشاركة المرأة من 27.2 في المائة في الربع الأول من عام 2020 إلى 28.2 في المائة في الربع الأخير من عام 2022. ووفقاً لأحدث البيانات المتاحة من منظمة العمل الدولية، يبلغ معدل العمالة أي نسبة العاملين إلى نسبة السكان في سن العمل، 38.4 في المائة.

### الشكل 9. معدل البطالة حسب نوع الجنس في تونس، 2019-2023



## الشكل 10. معدل البطالة حسب المنطقة في تونس، 2021



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء.

للأشخاص العاملين الذين يعيشون بأقل من 1.90 دولار أمريكي حسب المعادل النسبي للقوة الشرائية) يُقدَّر بـ 0.1 في المائة فقط منذ عام 2015، وهو مستوى منخفض جداً مقارنة ببلدان المنطقة.

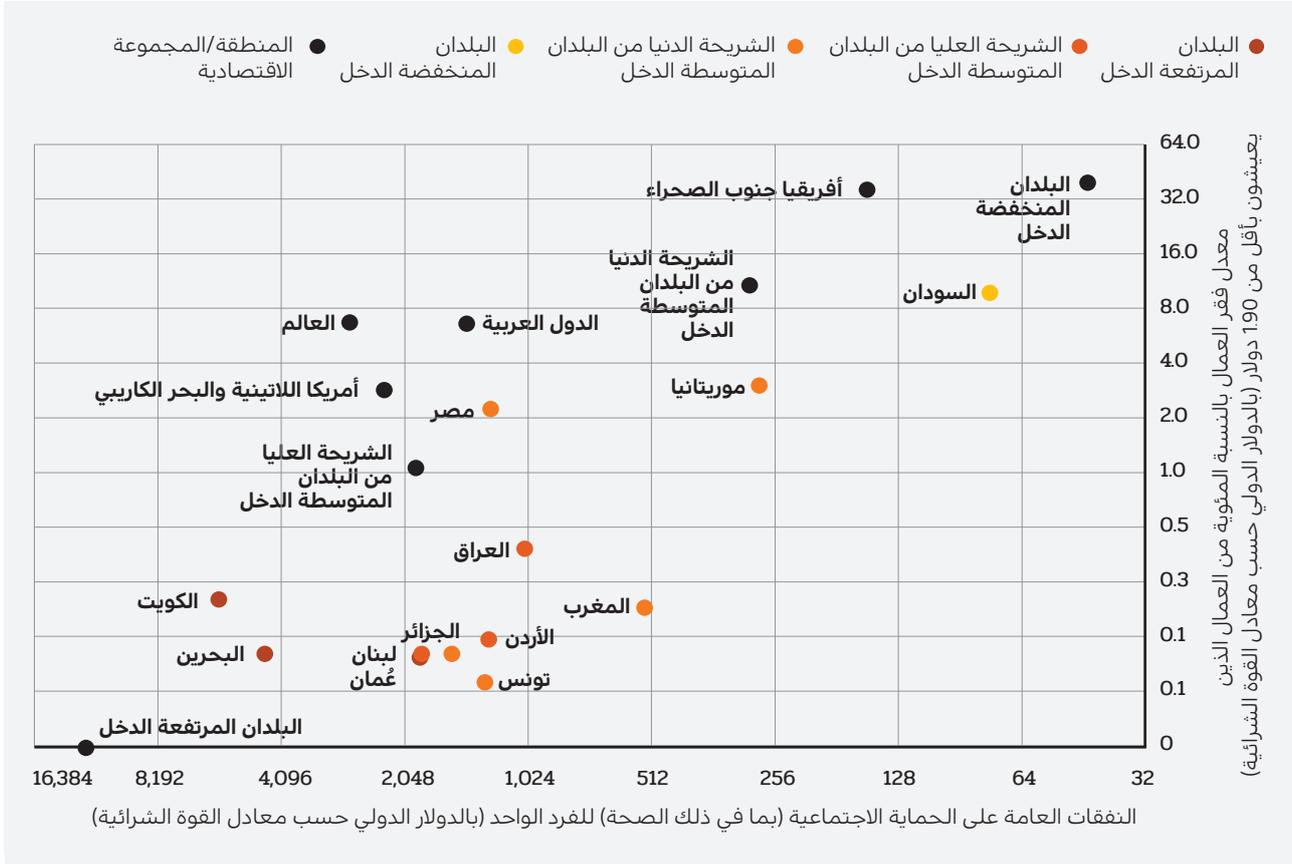
لا يتوفر مؤشر الأصول البشرية الذي يحتسبه البنك الدولي للسنوات كلها. فوفقاً للبيانات المتوفرة من البنك الدولي، انخفض مؤشر الأصول البشرية بين عامي 2010 و2017 من 0.525 إلى 0.508 على التوالي. وقد ارتفع هذا المؤشر قليلاً إلى 0.510 في عام 2019، ثم إلى 0.517 في عام 2020، حسب أحدث البيانات المتاحة. وبالتالي، لم يكن مؤشر الأصول البشرية في تونس، بحلول عام 2020، قد عاد إلى المستوى الذي سجله في عام 2010.

تتوزع البطالة بشكل غير متساوٍ بين المناطق الرئيسية في تونس. فهي أعلى بثلاث مرات في الشمال الغربي منها في الشمال الشرقي، وفقاً لأحدث البيانات المتاحة للربع الثالث من عام 2021.

تسجّل الشركات الخاصة التي ليس لديها موظفون عدداً مرتفعاً إلى حد ما في تونس. فوفقاً لبيانات المعهد الوطني للإحصاء لعام 2021، من بين 828,821 شركة خاصة في تونس، هناك 730,291 شركة من دون موظفين، أي ما نسبته 88 في المائة، وهي نسبة ظلت مستقرة نوعاً ما على مدى السنوات الخمس الماضية، مما يعكس درجة من الهشاشة.

وقد أفادت منظمة العمل الدولية أنّ المؤشر 1-1-1 المتعلق بمعدل العمال الفقراء (النسبة المئوية

## الشكل 11. معدل العمال الفقراء مقابل نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما فيه الصحة)، لآخر سنة متاحة فيها البيانات



المصدر: للاطلاع على المصادر المفصلة، مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها الملامح القطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، نموذج خاص بالمؤلفين. قافآة-يعامتجة-يامح-دهشم/<https://www.unescwa.org/ar/publications/>

ويبدو أيضاً أن قطاع الزراعة وصيد الأسماك يسجل أعلى مستوى من العمالة غير النظامية، ففي عام 2019 بلغ 85.6 في المائة، تلاه قطاع البناء (69.2 في المائة) ومن ثم التجارة (64.7 في المائة) (الجدول 5).

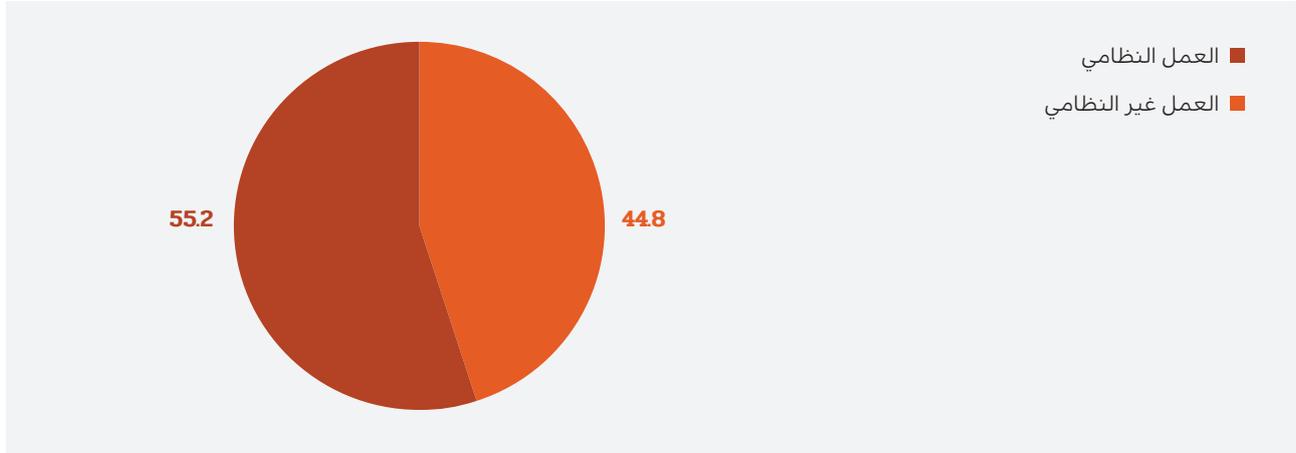
نشر المعهد الوطني للإحصاء مؤخراً دراسة حول القطاع غير النظامي في تونس للعام 2019<sup>5</sup>، تبين بموجبها أنّ معدل العمل غير النظامي في عام 2019 بلغ 44.8 في المائة بالإجمال (38.3 في المائة بدون احتساب القطاع الزراعي).

## الجدول 4. تطور مؤشر رأس المال البشري في تونس

2020	2018	2017	2010	مؤشر رأس المال البشري
0.517	0.510	0.508	0.525	

المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي.

## الشكل 12. العمل النظامي وغير النظامي في تونس، 2019



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء.

## الجدول 5. العمل غير النظامي وفقاً لمجال العمل في عام 2019

مجالات العمل	العمال غير النظاميين (بالآلاف)	نسبة العمل غير النظامي
الزراعة وصيد الأسماك	420.2	85.6
الصناعات التحويلية ومنها:	148.5	22.6
صناعات الأغذية الزراعية	31.8	30.6
مواد البناء والخزف والزجاج	8.7	23.5
الصناعات الميكانيكية والكهربائية	26.6	16.7
صناعات النسيج والملابس والجلود	42.4	18.1
الصناعات غير التحويلية ومنها:	355.1	64.3
البناء والأشغال العامة	353.9	69.2
الخدمات ومنها:	659.6	35.7
التجارة	284.7	64.7
النقل والاتصالات	94.1	47.8
الفنادق والمطاعم	70.3	44.4
التعليم والصحة والخدمات الإدارية	37.3	5.6
المجموع	1,598.7	44.8
المجموع من دون احتساب الزراعة	1,178.6	38.3

المصدر: المعهد الوطني للإحصاء.

**الجدول 6. نسبة السكان الأجانب المقيمين النشطين والعاملين وفقاً للفئة العمرية**

الفئة العمرية	الذكور	الإناث	المجموع
29-15 سنة	29.6	30.9	30.1
30-44 سنة	40.1	47	42.1
45-59 سنة	21.6	20	21.1
60 سنة وما فوق	8.7	2.1	6.7
المجموع	100	100	100

المصدر: المسح الوطني للهجرة الدولية في تونس، 2022.

تشغيل المهاجرين<sup>6</sup>، تبين على إثره ارتفاع نسبة النساء ضمن الفئة العمرية 30 إلى 44 سنة ونسبة الرجال ضمن الفئة العمرية 60 سنة وما فوق.

يعمل أغلب المهاجرين في تونس في قطاع الخدمات، مع اتجاه النساء بشكل كبير إلى قطاع الخدمات المنزلية. ولا تزال نسبة المهاجرين في الوظائف الزراعية منخفضة حسب بيانات المسح الوطني للهجرة الدولية.

وفقاً للمسح الذي أجراه المرصد الوطني للتشغيل والمهارات في عام 2019، يطغى الرجال على قطاع العمل غير النظامي (81 في المائة للرجال مقابل 19 في المائة للنساء). علاوة على ذلك، كان 49.5 في المائة من الرجال و31.9 في المائة من النساء يعملون في القطاع غير النظامي في عام 2019.

أخيراً، أجرى المعهد الوطني للإحصاء والمرصد الوطني للهجرة مسحاً إحصائياً في عامي 2020 و2021 حول

**الجدول 7. نسبة السكان الأجانب المقيمين النشطين والعاملين وفقاً لمجال العمل**

مجال العمل	الذكور	الإناث	المجموع
الزراعة والحراثة وصيد الأسماك	6.4	8.4	7
البناء	18.1	4.6	14
الصناعة	15.8	21.9	17.6
الخدمات	59.4	65.1	61.1
التجارة	21.3	6.5	16.8
الخدمات المنزلية	4.1	28.6	11.6
خدمات أخرى	33.9	30	32.7
غير معلن	0.3	0.1	0.3
المجموع	100	100	100

المصدر: المسح الوطني للهجرة الدولية في تونس، 2022.

## ه. الفقر وعدم المساواة وأوجه الضعف

للتوصل إلى خط الفقر العام<sup>7</sup>.

انخفض معدل الفقر في تونس بشكل حاد خلال الفترة 2000-2015، متراجعاً من 25.4 في المائة إلى 15.2 في المائة. ومع ذلك، يُظهر أحدث مسح أجراه المعهد الوطني للإحصاء أن معدل الفقر ارتفع إلى 16.6 في المائة في عام 2021، أي بزيادة قدرها 1.4 نقطة مئوية مقارنة بعام 2015. ويعود ذلك، بدرجة كبيرة، إلى تأثير أزمة كوفيد-19.

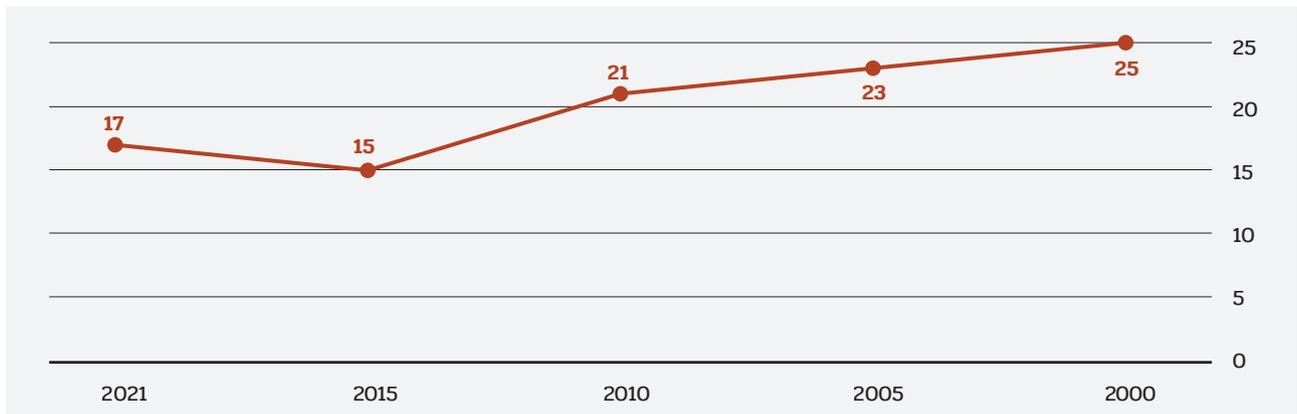
للفقر في تونس بُعداً إقليمياً هاماً، حيث أن مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في بعض المناطق المسماة "بالمحرومة" منخفض، في ظل ارتفاع معدل الفقر. كما يمكن أن تكون التفاوتات كبيرة جداً بين المناطق الرئيسية. فنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الوسط الغربي، على سبيل المثال، أقل بمرتين ونصف مما هو عليه في تونس الكبرى، في حين أن معدل الفقر أعلى بثمانية أضعاف (الشكل 14).

الفقر، حسب تقرير المعهد الوطني للإحصاء، هو حالة من الحرمان المادي والاجتماعي التي تمنع بعض الأفراد من تلبية احتياجاتهم الأساسية. ويشير "خط الفقر" إلى الحد الأدنى من الاستهلاك الذي يعتبر الشخص دونه فقيراً، أي أنه لا يتمتع بمستوى معيشي لائق.

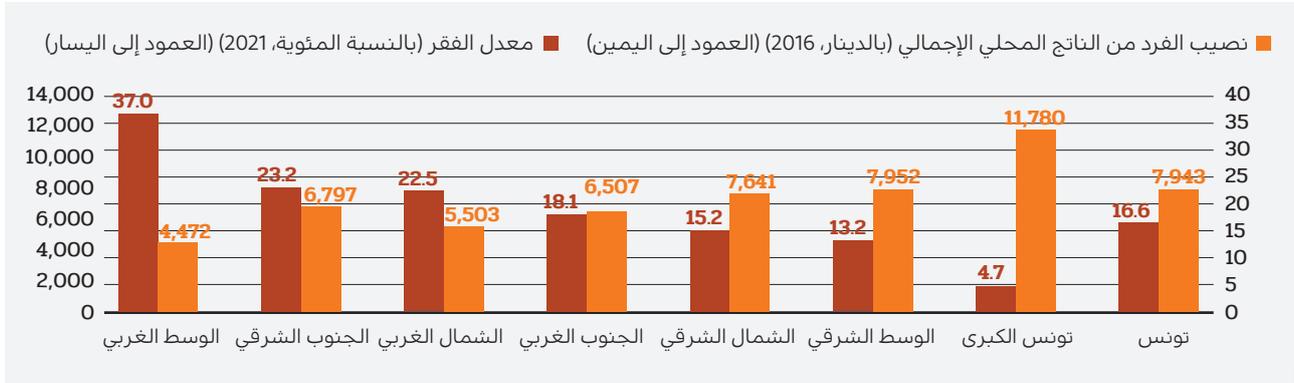
يُقدّر خط فقر محدد لكل طبقة من الطبقات الثلاث المحددة في الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية: المدن الكبيرة والبلديات الصغيرة والمتوسطة الحجم والمناطق غير المجتمعية.

يأخذ هذا الخط في الاعتبار أنماط استهلاك التونسيين وكلفة المعيشة في أماكن الإقامة المختلفة. فتتمثل المرحلة الأولى عند احتساب خط الفقر في تقييم عتبة انعدام الأمن الغذائي (الاستقصاء التغذوي وفقاً لمعايير منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة). وتهدف المرحلة الثانية إلى استكمال هذا التقييم باحتساب جزء خط الفقر غير المتعلق بالغذاء،

الشكل 13. تطور معدل الفقر في تونس، 2000-2021 (بالنسبة المئوية)



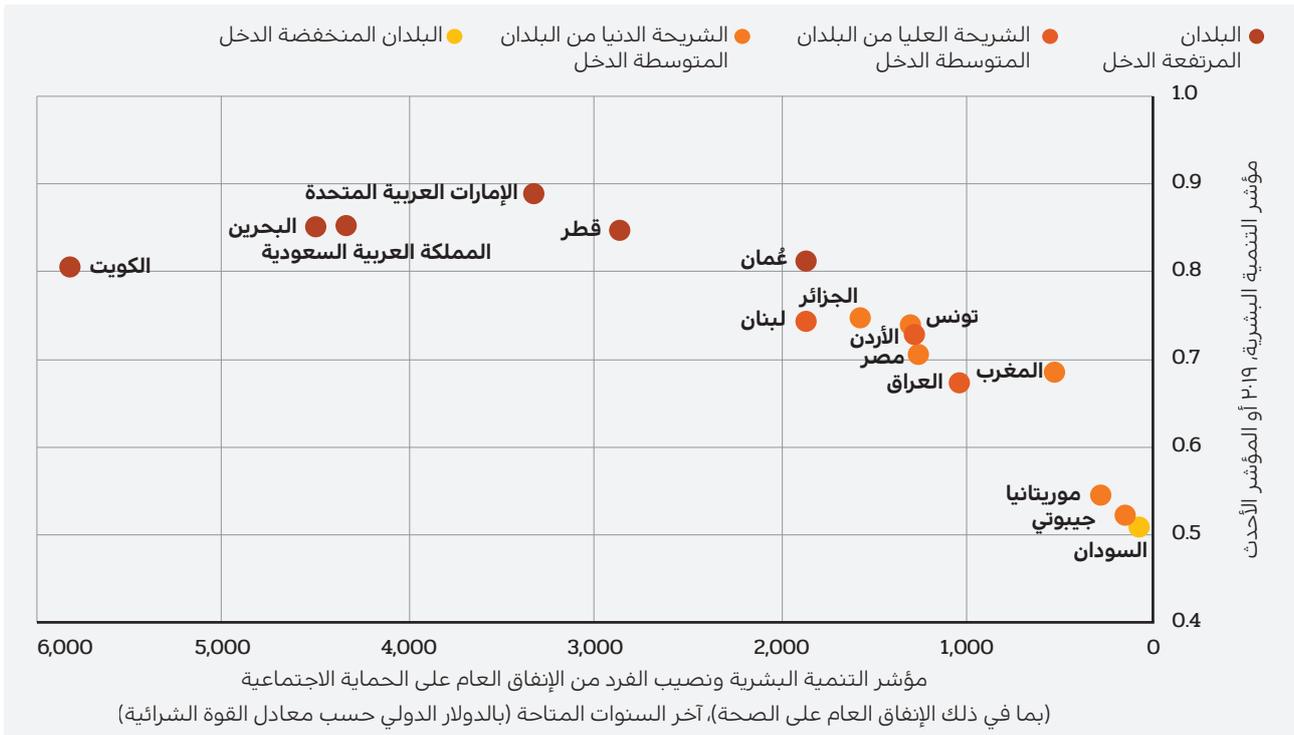
### الشكل 14. نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ومعدل الفقر حسب المنطقة الرئيسية، آخر السنوات المتاحة (بالنسبة المئوية)



المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

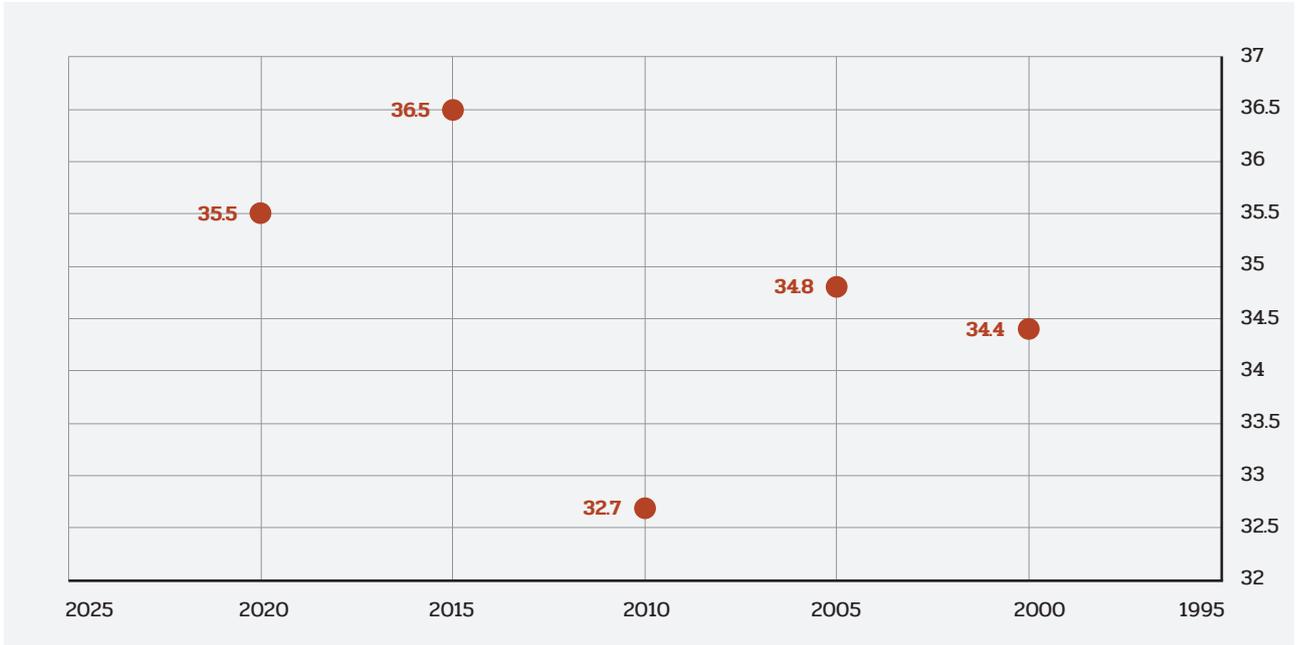
على الصعيد الدولي، تحتل تونس المرتبة الثانية بين البلدان المتوسطة الدخل من حيث مؤشر التنمية البشرية والإنفاق العام على الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، تتصدر تونس قائمة البلدان الأفريقية ذات أدنى معدل للفقر المتعدد الأبعاد<sup>8</sup>.

### الشكل 15. مؤشر التنمية البشرية ونصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما في ذلك الإنفاق العام على الصحة)، آخر السنوات المتاحة (بالدولار حسب معادل القوة الشرائية)



المصادر: للاطلاع على مراجع مفصلة، انظر مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها، الملامح القطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (E/ESCWA/CL2.GPID/2022/CP.1).

### الشكل 16. تطور مؤشر جيني



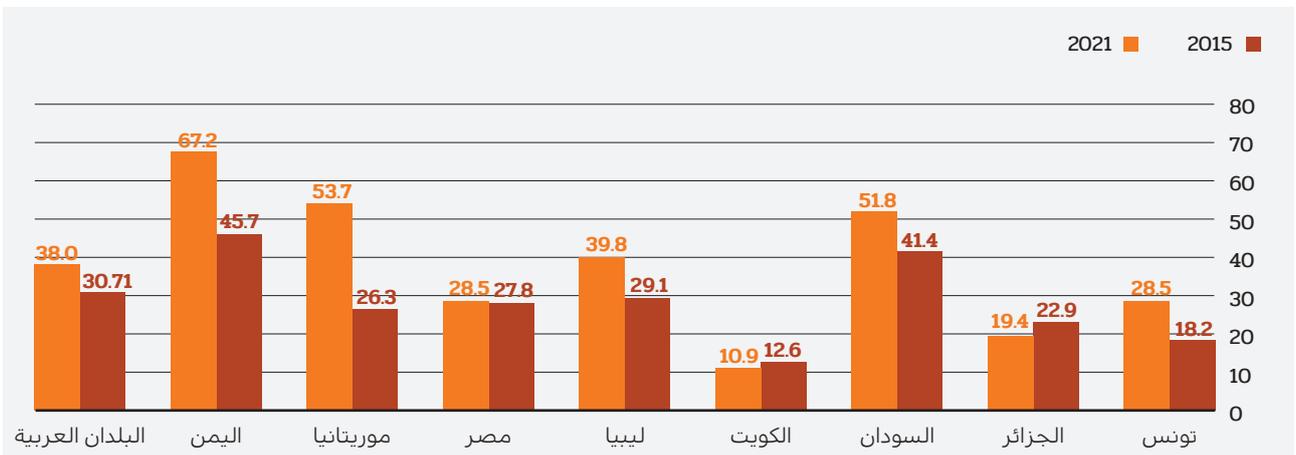
المصدر: المعهد الوطني للإحصاء، 2023.

الشرائية للأسر التي تنتمي إلى الفئات العشرية الأغنى خلال فترة كوفيد-19.

وبالإضافة إلى ذلك، ينتشر انعدام الأمن الغذائي بشكل متزايد في تونس، حيث ازداد من 18.2 في المائة في عام 2015 إلى 28.5 في المائة في عام 2021.

يكشف مؤشر جيني عن فترة من انعدام المساواة المتزايد، كما كان عليه الحال في الفترة 2010-2015 التي اتسمت بالأزمات الاقتصادية وعدم الاستقرار السياسي. ويكشف مسح الميزانية والاستهلاك لعام 2021 عن انخفاض في انعدام المساواة مقارنة بعام 2015، وهو ما يعزى جزئياً إلى انخفاض القوة

### الشكل 17. انتشار انعدام الأمن الغذائي المعتدل أو الشديد (بالنسبة المئوية من إجمالي السكان)



المصدر: قاعدة بيانات منظمة الأغذية والزراعة.

لمحة عامة حول  
نظام الحماية  
الاجتماعية وسياسات  
السياسات العامة

2



## الرسائل الرئيسية

- حققت تونس إنجازات كثيرة تجعلها تتصدر دول المنطقة على صعيد مؤشرات تغطية المخاطر الاجتماعية والسكان المفترض شمولهم في هذه التغطية، باستثناء حالة فقدان الوظائف.
- يؤدي تعدد الجهات الفاعلة والتعقيدات التشريعية إلى الحد من الكفاءة التنظيمية وعرقلة التعاون الفعال بين الجهات الفاعلة الرئيسية، كما يضاعف الأعباء ويزيد من صعوبة تنفيذ الإصلاحات.
- يجب التغلب على التحديات المتعلقة بكيفية التكيف مع التغيرات الديمغرافية والاحتياجات على مستوى نظام التأمين والمساعدات الاجتماعية.
- غياب نظام لرصد البرامج الاجتماعية وتقييمها.
- تصطمم الرغبة في رقمنة أكبر عدد ممكن من الخدمات وتحديثها بحدود، ومرد ذلك جزئياً إلى هجرة المتخصصين المؤهلين في مجال تكنولوجيا المعلومات الذين لم يتم استبدالهم في العديد من الإدارات.

## أ. المسارات التاريخية للحماية الاجتماعية

الدولة. وتعرّزت تغطية هؤلاء الأشخاص من خلال إنشاء الصندوق الوطني للتقاعد بغية إدارة المعاشات التقاعدية (بموجب القانون رقم 59-18 المؤرخ 5 شباط/فبراير 1959)، وصندوق الحيلة الاجتماعية للتأمين على المرض (بموجب القانون رقم 59-45 المؤرخ 15 نيسان/أبريل 1959). ثم دُمج هذان الصندوقان في عام 1975، مما أسفر عن إنشاء الصندوق الوطني للتقاعد والحيلة الاجتماعية (CNRPS).

وشهد الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص، بدوره، تطوراً أكثر محدودية قبل الاستقلال، طال التعويضات عن حوادث العمل (1921)، وإنشاء نظام للإعانات الأسرية في قطاعات الصناعة والتجارة والمهن الحرة (1944)، فضلاً عن إنشاء صندوق تقاعد تعاوني للعاملين في القطاع المصرفي (1949). ولم تعتمد تونس نظاماً إلزامياً في القطاع الخاص إلا بعد الاستقلال وبدءاً من ستينيات القرن العشرين (القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960) الذي يشمل جميع العاملين في القطاع الخاص غير المتعلق بالزراعة، وتحديدًا في مجالات الصناعة والتجارة والخدمات. وما لبثت التغطية أن اتسعت لاحقاً لتشمل الطلاب (1965) والصيادين (1977) والموظفين الزراعيين الدائمين (1981) والعاملين غير الأجراء في القطاعين الزراعي وغير الزراعي (1982) والعمال التونسيين في الخارج (1989) وفئات معيّنة من العاملين في القطاع الزراعي وغير الزراعي (2002). وبالتالي، أصبحت في تونس اليوم خطة ضمان اجتماعي تغطي نظرياً جميع الفئات الاجتماعية والمهنية.

لطالما شهدت تونس أنظمة تضامن قائمة على الأسس الدينية بشكل رئيسي، تُعرف باسم "الزكاة" وهي، كما يذكّرنا به شعبان في بحثه الصادر في عام 2003، ضريبة تُفرض على الإنتاج وعلى المبالغ المدخّرة من أجل مساعدة الأفراد الفقراء والمعرّضين للمخاطر<sup>9</sup>. أما أول نظام للضمان الاجتماعي وفقاً لنموذج بسمارك، فقد أبصر النور خلال فترة الحماية مع إنشاء جمعية تقاعدية لموظفي ومستخدمي الخدمة المدنية التونسية في عام 1898 (مرسوم الباي المؤرخ في 29 كانون الثاني/يناير 1898) التي كانت مهمتها إدارة خطط المعاشات التقاعدية لكبار السن وذوي الإعاقة والورثة بين موظفي الخدمة المدنية والعسكرية في نظام الحماية الفرنسية، فضلاً عن موظفي البلديات. وقد جرى تمويل ذلك من خلال اقتطاع مبلغ من المرتبات وإعانات من الدولة. ويتيح هذا النظام حصول المستفيدين في نهاية الأمر على مبلغ مقطوع أو على راتب سنوي مدى الحياة. وقد أصبحت هذه الخطط التي كانت اختيارية في بداية الأمر، إلزامية في عام 1926 (بموجب مرسوم 24 كانون الأول/ديسمبر 1926).

وتطور النظام تدريجياً ليشمل مخاطر أخرى مثل التعويضات الأسرية في عام 1918، والزيادات على الراتب الواحد في عام 1944، والأمراض المزمنة والعمليات الجراحية في عام 1951.

في السنوات التي أعقبت الاستقلال (1956)، غطى نظام الحماية الاجتماعية بشكل أساسي موظفي الخدمة المدنية وموظفي المؤسسات الكبرى المحتكرة من قبل

بالإضافة إلى ذلك، وفي ما يتعلق بآلية المساعدة، تعتمد تونس نظاماً للتحويلات النقدية يُعرف باسم "التحويلات النقدية الدائمة" الذي كان يُسمى سابقاً "البرنامج الوطني لمساعدة الأسر المحتاجة"، وهو مرتبط ببرنامج المساعدات الطبية المجانية. وكان الهدف من إنشاء هذين المشروعين في عام 1986 هو التعويض عن الآثار التي خلفها برنامج التكيف الهيكلي على الأسر المعيشية الفقيرة. وتضم آلية المساعدة أيضاً نظاماً لتيسير وصول الفئات الضعيفة إلى المرافق الطبية بأسعار مخفضة (برنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة). فضلاً عن ذلك، أدى إصلاح عام 2019 إلى وضع برنامج الأمان الاجتماعي الذي يغطي كل هذه التقديمات ضمن إطار نهج متكامل.

وبالإضافة إلى ذلك، اعتمدت إصلاحات للتغطية ضد حوادث العمل والأمراض المهنية في القطاع الخاص في عام 1994<sup>10</sup>، وفي القطاع العام في عام 1995<sup>11</sup>. وبموجب ذلك، أصبحت تغطية هذه المخاطر - التي كان قد عُهدَ بها إلى شركات التأمين منذ عام 1957 - من مسؤولية صناديق الضمان الاجتماعي. واعتمدت تونس إصلاحاً هيكلياً سنة 2004 بمقتضى "القانون عدد 71 لسنة 2004 المتعلق بإحداث نظام للتأمين على المرض" ودخل حيز التنفيذ سنة 2007. كما تم إنشاء الصندوق الوطني للتأمين على المرض، وبالتالي تشكيل كيان مخصص لتغطية مخاطر الأمراض، وحوادث العمل والأمراض المهنية، والأمومة (خطة التعويضات النقدية) للعاملين في القطاعين العام والخاص على السواء.

## ب. السياسات العامة للحماية الاجتماعية والتنظيمية وأطرها القانونية

العامة للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2015. ووفقاً لآخر تقرير نشره مركز أهداف التنمية المستدامة لأفريقيا في عام 2020، تحتلّ تونس المرتبة الأولى من بين 52 دولة أفريقية من حيث تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويشير التقرير إلى أن معدل تحقيق تونس لأهداف التنمية المستدامة قد بلغ 67.1 في المائة، متجاوزةً بذلك المغرب (66.3 في المائة)، والجزائر (65.9 في المائة)، والمتوسط الذي سجلته بقية البلدان الأفريقية (53.8 في المائة).

أصبحت تونس، بفضل إطارها التشريعي، في طليعة البلدان التي توفر الحماية للفئات الضعيفة (من أطفال وأطفال محرومين من دعم أسرهم ونساء في المناطق الريفية إلخ.)، وذوي الاحتياجات الخاصة (ككبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة إلخ.). ويشكل إدراج الحماية الاجتماعية والحقوق المتعلقة بالصحة في الدستور تأكيداً رئيسياً لمدى أهميتها.

وقد التزمت الحكومة التونسية رسمياً بتنفيذ أهداف التنمية المستدامة التي اعتمدها الجمعية

### 1. الالتزامات القانونية المستندة إلى الصكوك الدولية

في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين. ومع ذلك، لا تزال تونس متأخرة في اعتماد اتفاقيات الضمان الاجتماعي الرئيسية، بما في ذلك اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لعام 1952، والاتفاقية بشأن الإعانات في حالة إصابات العمل، 1964 (رقم 121)، والاتفاقية بشأن الرعاية الطبية وإعانات المرض لعام 1969 (رقم 130)، والاتفاقية بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة لعام 1967 (رقم 128)، والاتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة لعام 1988 (رقم 168).

لتونس سجل مقبول على صعيد التصديق على الصكوك الدولية للحماية الاجتماعية أو التوقيع عليها. فكما هو مبين في الجدول 8، صدّقت تونس على اتفاقات بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والجنساني، وحقوق الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة واللاجئين. كما صدّقت في مرحلة مبكرة، على اتفاقية المساواة في المعاملة في الضمان الاجتماعي (رقم 118) في عام 1965، فضلاً عن ميثاق إقليمية أخرى بشأن حقوق الإنسان في أفريقيا والمنطقة العربية

### الجدول 8. تاريخ التوقيع والتصديق على الصكوك الدولية ذات الصلة والانضمام إليها

الصكوك الدولية	لا إجراء	تاريخ التوقيع (صكوك ملزمة قانوناً)	توقيع الدولة الطرف (صكوك ملزمة قانوناً)	معتمدة داخلياً بوصفها تشريعات وطنية (صكوك غير ملزمة قانوناً)
الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - غير ملزم قانوناً	غير متوفر	غير متوفر	غير متوفر	إعلان قبول الالتزامات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة: 11-12-1956
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - ملزم قانوناً		1968	1969	
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة - ملزمة قانوناً		1980	1985	
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري - ملزمة قانوناً		1966	1967	
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - ملزمة قانوناً		2007	2008	
البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - ملزم قانوناً		2007	2008	
الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين - ملزمة قانوناً			1957	

الصكوك الدولية	لا إجراء	تاريخ التوقيع (صكوك ملزمة قانوناً)	توقيع الدولة الطرف (صكوك ملزمة قانوناً)	معتمدة داخلياً بوصفها تشريعات وطنية (صكوك غير ملزمة قانوناً)
البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين			1968	
التعليق العام رقم 19 للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: الحق في الضمان الاجتماعي - غير ملزم قانوناً		غير متوفر	غير متوفر	
اتفاقية حقوق الطفل - ملزمة قانوناً		1990	1992	
اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) - ملزمة قانوناً	-			
توصية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية - غير ملزمة قانوناً		غير متوفر	غير متوفر	المادة 43 من الدستور (2022)
الاتفاقية بشأن الإعانات في حالة إصابات العمل - ملزمة قانوناً	-			
الاتفاقية بشأن الرعاية الطبية وإعانات المرض - ملزمة قانوناً	-			
الاتفاقية بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة - ملزمة قانوناً	-			

الصكوك الدولية	لا إجراء	تاريخ التوقيع (صكوك ملزمة قانوناً)	توقيع الدولة الطرف (صكوك ملزمة قانوناً)	معتمدة داخلياً بوصفها تشريعات وطنية (صكوك غير ملزمة قانوناً)
الاتفاقية بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة - ملزمة قانوناً	-			
اتفاقية حماية الأمومة - ملزمة قانوناً	-			
اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي	-			
اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)		غير متوفر	1965	
الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب - ملزم قانوناً		غير متوفر	1983	
الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته - ملزم قانوناً		غير متوفر	1995	
الميثاق العربي لحقوق الإنسان - ملزم قانوناً		1994	2004	
عهد حقوق الطفل في الإسلام - ملزم قانوناً		غير متوفر	غير متوفر	
الميثاق العربي لحقوق الإنسان - ملزم قانوناً		غير متوفر	غير متوفر	

## 2. الأطر القانونية والتنظيمية

لحسابهم الخاص والعاملون في المنازل والعاملون في المزارع التي تضم أقل من 30 شخصاً<sup>14</sup>. ووفقاً للقانون رقم 96-101 المؤرخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1996، تقتصر إعانات البطالة على العاملين في القطاع الخاص غير الزراعي، والشروط لمنحها تقييدية للغاية: فلا يمكن أن يستفيد منها إلا الأشخاص الذين فقدوا وظائفهم لأسباب اقتصادية وتقنية والذين عملوا لمدة ثلاث سنوات على الأقل في الشركة نفسها.

في الوقت عينه، لا تمكن الأطر التنظيمية الأشخاص الذين لا يشغلون وظيفة في القطاع النظامي من الاستفادة من الضمان الاجتماعي الممول من الضرائب لحماية أنفسهم من مخاطر دورة الحياة الأساسية. ومن شواذبها الرئيسية الأخرى عدم توفيرها لإعانات أسرية شاملة، ولا لمعاشات تقاعدية اجتماعية لكبار السن أو الأشخاص ذوي الإعاقة<sup>15</sup>. ويقدم القانون الأساسي رقم 10 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 والمتعلق بإنشاء برنامج "الأمان الاجتماعي" تقديمات ممولة من الضرائب حسب الموارد المتوفرة، وهو يهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للأشخاص الذين تم تحديدهم على أنهم "ذوو دخل منخفض أو فقراء" بدلاً من معالجة مخاطر دورة الحياة. بالإضافة إلى ذلك، يُحدّد الأشخاص "الفقراء" وفقاً لنظام تنقيط يتم إنشاؤه بموجب مرسوم وزاري، مما يشكّل في هذه الحالة طريقةً بديلةً لتقييم الموارد.

ويتجلى ذلك بوضوح في المؤشرات الأخيرة المتعلقة بالتغطية القانونية للحماية الاجتماعية في تونس، وخاصة بين السكان في سن العمل. فعلى سبيل المثال، تبلغ نسبة التغطية القانونية للإعانات

يُعَدُّ الإطار القانوني للحماية الاجتماعية في تونس من أكثر الأطر تقدماً في المنطقة العربية. فهو يغطي مروحةً واسعةً من وظائف الحماية الاجتماعية المعترف بها محلياً في مختلف الأحكام القانونية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، مثل التأمين ضد الشيخوخة والتأمين ضد العجز، والتأمين الخاص بالورثة، وتقديمات المرض والأمومة، والتقديمات الطبية، والتأمين ضد حوادث العمل، والإعانات الأسرية، ومساعدة العاطلين عن العمل. والحق في الضمان الاجتماعي مكرس أيضاً في الفقرة 4 من المادة 43 في دستور 2022 التي تنصّ على أنّ الدولة "تضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون".

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا التقدّم، لا بدّ من مراجعة الأطر القانونية واستكمالها لكي تكون قادرة على ضمان الحق في الحماية الاجتماعية للجميع من مخاطر دورة الحياة. إلى جانب ذلك، تركز هذه الأطر على نُظُم الاشتراكات التي تغطي الوظائف في قطاع العمل النظامي، سواء في القطاع الخاص بموجب القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960 وتعديلاته اللاحقة، أو في القطاع العام بموجب القانون رقم 85-12 المؤرخ 5 آذار/مارس 1985 وتعديلاته اللاحقة. وسُنّت أيضاً قوانين جديدة لتوسيع نطاق التغطية بحيث تشمل فئات معيّنة من العاملين في القطاع الخاص، لعل آخرها قانون عام 2002<sup>12</sup> الذي نصّ على اعتماد سبع خطط فرعية إلزامية منفصلة تصنّف العمال وفق وضعهم (أجراء أو غير أجراء)، وما إذا كانوا يعملون في الزراعة أم لا<sup>13</sup>. وتغطي هذه القوانين مجموعة واسعة من وظائف الحماية الاجتماعية المذكورة أعلاه، ولكنها تختلف باختلاف نوع الوظيفة وقطاعها. فعلى سبيل المثال، يُستثنى من الحصول على الإعانات الأسرية الأشخاص الذين يعملون

في ما يتعلق بالمهاجرين واللاجئين، لا تغطي الأطر القانونية القائمة في تونس سوى المهاجرين العاملين في القطاع النظامي والمقيمين بشكل قانوني بموجب القوانين التي تحمي موظفي القطاع الخاص غير الزراعيين. ويستثنى من ذلك المهاجرون المؤقتون والمهاجرون غير حاملين لوثائق قانونية وأولئك الذين ليس لديهم عقد عمل رسمي<sup>18</sup>. وبالمثل، لا يحصل اللاجئون على أي مساعدة قانونية.

لكنّ التعميم الجديد رقم 10 الصادر في 19 آذار/مارس 2019 عن وزارة الصحة العامة ينصّ على أن اللاجئين، أكانوا يتمتعون بوضع قانوني أم لا، يستفيدون من الخدمات الطبية الوقائية والعلاجية، وأن الحكومة ملزمة بتغطية التكاليف وفقاً للقواعد والأنظمة السارية.

يتوجه هذا التعميم إلى جميع العاملين في مجال الصحة العامة ويهدف إلى ضمان وتحسين نوعية استقبال الأجانب، سواء كانوا في وضع نظامي أو غير نظامي، وتوجيههم إلى خدمات الصحة العامة (الوقاية والرعاية).

أخيراً، سلّطت الأزمات المتعلقة بكوفيد-19 الضوء على حدود الأطر القانونية القائمة في مواجهة المخاطر المتغيّرة. ومن هنا، دعت الحاجة إلى قوانين ولوائح جديدة استجابةً لهذه الأزمات، لضمان إرسال تحويلات نقدية مؤقتة للمتضررين المؤهلين للاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية القائمة. وقد جرت العادة أن يكون التصدي للمخاطر المتغيّرة، كالكوارث الطبيعية مثلاً، من مسؤولية الوزارات المعنية باتخاذ قرارات الاستجابة للأزمات، بدلاً من اعتماد إطار تشريعي مفصل يحدد بوضوح المخاطر المتغيّرة والتدابير التي يتعين اتخاذها للتصدي لها<sup>19</sup>.

الأسرية في تونس، في نُظُم الاشتراكات الإلزامية، 28.3 في المائة مقابل 19.2 في المائة للمتوسط العالمي. أما التغطية القانونية للإعانات الأسرية في النُظُم غير القائمة على الاشتراكات، فتبلغ 0 في المائة مقابل 54.6 في المائة للمتوسط العالمي. وبالمثل، تبلغ التغطية القانونية للإعانة في النُظُم القائمة على الاشتراكات 43.8 في المائة مقابل 33.8 في المائة للمتوسط العالمي<sup>16</sup>.

كما يجب أن تكون الأطر القانونية أكثر مراعاة للبُعد الجنساني، لا سيّما وأن مؤشرات التغطية القانونية حسب نوع الجنس مثيرة للقلق. فبما أن التغطية القانونية مرتبطة بالعمل إلى حد كبير، فهي منخفضة جداً بين النساء بسبب انخفاض مشاركتهن الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، تبلغ التغطية القانونية للإعانات الأسرية عن كل طفل، بالنسبة للإناث في سن العمل، 15.1 في المائة مقابل 42 في المائة للذكور في سن العمل. ونسجاً على المنوال نفسه، تبلغ نسبة التغطية الصحية وتغطية حوادث العمل للإناث في سن العمل 22.4 في المائة و15.1 في المائة على التوالي، مقابل 76.1 في المائة و60.1 في المائة للذكور في سن العمل<sup>17</sup>. بالإضافة إلى ذلك، مع أنّ مختلف قطاعات العمل تسمح بإجازة الأمومة، فهي لا تغطي سوى 30 يوماً مع إمكانية تمديدها لمدة 15 يوماً فقط في حال حدوث مضاعفات الحمل. أما إجازة الأبوة، فغير متوفرة إلا لموظفي القطاع العام، وتبلغ يومين فقط خلال الأيام العشرة الأولى بعد الولادة. وأخيراً، فإن الإعانات الأسرية الخاصة بالأطفال التي يمكن أن تلبّي الاحتياجات المتعلقة بحضانة الأطفال، وهو عبء يقع على كاهل المرأة، تستبعد قطاعات عمل معيّنة كما ذكر أعلاه، مع العلم أن قيمتها لا تزال منخفضة جداً (18 في المائة من الدخل الفصلي للشخص المستفيد، تُدفع بحد أقصى قدره 122 ديناراً للطفل الأول، و16 في المائة للطفل الثاني، و14 في المائة للطفل الثالث).

## الجدول 9. الصكوك القانونية الرئيسية التي تُؤطر تقديمات الحماية الاجتماعية وصياغتها وتنفيذها

الصك القانوني	مقتطف من الصك أو هدفه
الدستور التونسي	الحق في الضمان الاجتماعي مكرس أيضاً في الفقرة 4 من المادة 43 في دستور 2022 التي تنصّ على أنّ الدولة "تضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون".
القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي	يغطي القانون تقديمات التأمين الاجتماعي والاشتراكات والأهلية للموظفين غير الزراعيين في القطاع الخاص.
القانون رقم 85-12 المؤرخ 5 آذار/مارس 1985 المتعلق بنظام الجرايات المدنية والعسكرية للتقاعد والباقيين على قيد الحياة في القطاع العمومي	يتناول القانون المعاشات التقاعدية والاشتراكات وأهلية موظفي القطاع العام والعسكريين.
القانون رقم 2004-71 المؤرخ 2 آب/أغسطس 2004 المتعلق بإنشاء نظام للتأمين على المرض	يغطي القانون تقديمات التأمين على المرض واشتراكات الموظفين والمتقاعدين في القطاعين العام والخاص.
القانون رقم 81-6 المؤرخ 12 شباط/فبراير 1981 المتعلق بتنظيم أنظمة الضمان الاجتماعي في القطاع الفلاحي	يغطي القانون تقديمات التأمين الاجتماعي والاشتراكات والأهلية للعمال الزراعيين وصيادي السمك.
القانون رقم 2002-32 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي لبعض الأصناف من العملة في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي	يتناول القانون تقديمات التأمين الاجتماعي والاشتراكات والأهلية للعمال ذوي الدخل المنخفض مثل صغار المزارعين وصغار الصيادين والحرفيين والعمال المنزليين والنساء الريفيات.
القانون رقم 104 المؤرخ 30 كانون الأول/ديسمبر 2002 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي للفنانين والمبدعين والمثقفين	يتناول القانون التقديمات الاجتماعية والاشتراكات والأهلية للفنانين والمبدعين والمثقفين.
القانون رقم 96-101 المؤرخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 المتعلق بالإحاطة الاجتماعية بالعمال	يتناول القانون التدخّلات وشروط الأهلية للعاملين في القطاع غير الزراعي الذين فقدوا وظائفهم لأسباب اقتصادية أو تقنية خارجة عن إرادتهم، أو بسبب الإغلاق الدائم وغير المتوقع للمؤسسة حيث يعملون، من دون الامتثال لقانون العمل. وهو يتيح للعاطلين عن العمل بالاستمرار في تلقي التقديمات الأسرية وخدمات الرعاية الصحية لمدة عام واحد.
القانون الأساسي رقم 10 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 المتعلق بإحداث برنامج "الأمان الاجتماعي"، المكمل للمرسوم رقم 8 المؤرخ 31 كانون الثاني/يناير 2022	يحدد القانون فئات الفقراء وذوي الدخل المنخفض فضلاً عن مجموعة التقديمات التي يقدّمها برنامج الأمان الاجتماعي، فيما يحدد الأمر الصادر في عام 2020 شروط الأهلية، وتحدد قرارات وزير الشؤون الاجتماعية مبلغ التحويلات النقدية والإعانات الأسرية.

## الجدول 10. مجالات التغطية (كما هي مدرجة في المؤشرين 1-3-1 و3-8-1 وغيرهما) المنصوص عليها صراحةً في الإطار القانوني الوطني لنظام الحماية الاجتماعية

هل القانون مبدأً سياسياً أم حق واجب النفاذ؟	الصك القانوني والمادة، إن وجدت	هل هذا المجال مذكور بشكل صريح كحق من حقوق الحماية الاجتماعية؟		مجال التغطية
		نعم	لا	
حق واجب النفاذ	القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960، والقانون رقم 81-6 المؤرخ 12 شباط/فبراير 1981، والقانون رقم 2002-32 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002، والقانون رقم 2002-104 المؤرخ 30 كانون الأول/ديسمبر 2002، القانون عدد 12-85 المؤرخ 5 آذار/مارس 1985، الأمر عدد 95-1166 المؤرخ 3 تموز/يوليو 1995.	نعم		الشيخوخة
حق واجب النفاذ	القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960، والقانون رقم 81-6 المؤرخ 12 شباط/فبراير 1981، والقانون رقم 2002-32 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002، والقانون رقم 2002-104 المؤرخ 30 كانون الأول/ديسمبر 2002، القانون عدد 12-85 المؤرخ 5 آذار/مارس 1985.	نعم		الإعاقة
حق واجب النفاذ	القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960، والقانون رقم 81-6 المؤرخ 12 شباط/فبراير 1981، والقانون رقم 2002-32 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002، والقانون رقم 2002-104 المؤرخ 30 كانون الأول/ديسمبر 2002، القانون عدد 12-85 المؤرخ 5 آذار/مارس 1985.	نعم		الورثة
حق واجب النفاذ	القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960، والقانون رقم 81-6 المؤرخ 12 شباط/فبراير 1981، والقانون رقم 2002-32 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002، والقانون رقم 2002-104 المؤرخ 30 كانون الأول/ديسمبر 2002، القانون رقم 71-2004 المؤرخ 2 آب/أغسطس 2004.	نعم		المرض
حق واجب النفاذ	ينص القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960 على إجازة أمومة مدفوعة الأجر مدتها 30 يوماً للموظفات في القطاع الخاص غير المرتبط بالزراعة قانون عدد 78-85 مؤرخ 5 آب/أغسطس 1985، القانون عدد 44-2024 المؤرخ 12 آب/أغسطس 2024.	نعم		الأمومة/الأبوة
حق واجب النفاذ	ينص القانون رقم 60-30 المؤرخ 14 كانون الأول/ديسمبر 1960 على دفع منح عائلية للعاملين في القطاع الخاص الذين لديهم ثلاثة أطفال كحدّ أقصى دون سن 16 عاماً، و18 عاماً للأطفال المتدريين، و21 عاماً إذا كانوا طلاباً، وبدون حد إذا كانوا من ذوي الإعاقة.	نعم		تقديمات الطفل والأسرة

هل القانون مبدأً سياسياً أم حق واجب النفاذ؟	الصك القانوني والمادة، إن وجدت	هل هذا المجال مذكور بشكل صريح كحق من حقوق الحماية الاجتماعية؟		مجال التغطية
		نعم	لا	
حق واجب النفاذ	ينص القانون رقم 96-101 المؤرخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 على تقديم إعانات (مساعدة اجتماعية) لمدة سنة واحدة فقط للعمال غير الزراعيين في القطاع الخاص الذين فقدوا وظائفهم لأسباب تقنية واقتصادية.	نعم		البطالة
حق واجب النفاذ	القانون رقم 94-28 المؤرخ 21 شباط/فبراير 1994 المتعلق بالعاملين في القطاع الخاص والقانون رقم 95-56 المؤرخ 28 حزيران/يونيو 1995 المتعلق بالعاملين في القطاع العام.	نعم		حوادث العمل
لا ينطبق عليه	القانون رقم 93-11 المؤرخ 17 شباط/فبراير 1993 المتعلق بإحداث الوكالة التونسية للتشغيل والوكالة التونسية للتكوين المهني، والقانون رقم 10 المؤرخ 11 شباط/فبراير 2008 المتعلق بالتكوين المهني، والأمر الحكومي رقم 542 لعام 2019 المؤرخ 28 أيار/مايو 2019 المتعلق بضبط برامج الصندوق الوطني للتشغيل وشروط وصيغ الانتفاع بها.	نعم		سياسات سوق العمل
حق واجب النفاذ	القانون رقم 2004-71 المؤرخ 2 آب/أغسطس 2004 المتعلق بإحداث نظام التأمين على المرض، وهو ينص على نظام واحد قائم على الاشتراكات للأشخاص المؤمن عليهم في القطاعين الخاص والعام. القانون الأساسي رقم 10 لعام 2019 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 المتعلق بإحداث برنامج "الأمان الاجتماعي" الذي يوفر التأمين على المرض لمن يتلقى تحويلات نقدية حسب الموارد المتوفرة.	نعم		الصحة
حق واجب النفاذ	القانون رقم 77 لعام 2004 المؤرخ 2 آب/أغسطس 2004 المتعلق بالصندوق الوطني لتحسين السكن، بصيغته المعدلة والمتممة بالقانون رقم 1 لعام 2012 المؤرخ 16 أيار/مايو 2012 المتعلق بقانون المالية التكميلي. الأمر رقم 534 لعام 2007 المؤرخ 12 آذار/مارس 2007 المتعلق بضبط شروط إسناد القروض والمنح من الصندوق الوطني لتحسين السكن، بصيغته المنقحة والمتممة بالأمر رقم 1125 لعام 2016 المؤرخ 22 آب/أغسطس 2016. الأمر رقم 2007-535 المؤرخ 12 آذار/مارس 2007 المتعلق بضبط صيغ وشروط التصرف في الصندوق الوطني لتحسين السكن. تنص المادة 14 من القانون الأساسي رقم 10 لعام 2019 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 المتعلق بإحداث برنامج "الأمان الاجتماعي" على "تمتّع الفئات الفقيرة والفئات المحدودة الدخل المنتفعة ببرنامج الأمان الاجتماعي بالأولوية في الانتفاع ببرامج السكن الاجتماعي، وفقاً للتشريع الجاري به العمل".	نعم		الإقامة

هل القانون مبدأً سياسياً أم حق واجب النفاذ؟	الصك القانوني والمادة، إن وجدت	هل هذا المجال مذكور بشكل صريح كحق من حقوق الحماية الاجتماعية؟		مجال التغطية
		نعم	لا	
حق واجب النفاذ	ينص القانون الأساسي رقم 10-2019 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 المتعلق بإحداث برنامج الأمان الاجتماعي على تقديم تحويلات نقدية حسب الموارد غير المباشرة المتوافرة، وإعانات أسرية للأطفال المعالين منذ الولادة وحتى سن 18 عاماً، وتوفير النقل المجاني للتلاميذ والطلاب الفقراء.	نعم		الفقر والتهميش الاجتماعي
مبدأً سياسياً	مساعدات بين الحين والآخر بمناسبة الأعياد الدينية، أو بداية العام الدراسي والجامعي.	لا		دعم/مساعدة أخرى

### 3. الرؤية والاستراتيجية

وتعمل وزارة الشؤون الاجتماعية وفقاً لوثيقة استراتيجية صيغت في عام 2022، تحدد الأنشطة التي ستُنَفَّذ خلال العام فضلاً عن التوجهات الاستراتيجية والإصلاحات الهيكلية التي ستُنَفَّذ في عامي 2023 و2024<sup>21</sup>. وهذه الوثيقة مصممة وفقاً لنهج قطاعي يشكل أساس المنطق الذي يوجّه عمل الوزارة. ويشمل هذا النهج خمسة مجالات:

- النهوض الاجتماعي.
- الضمان الاجتماعي.
- الشغل والعلاقات المهنية.
- الهجرة والتونسيون في الخارج.
- الصحة والسلامة المهنيين.

تتضمن الوثيقة التوجيهية الاستراتيجية، "تونس 2035"<sup>20</sup>، في فصلها الخامس الرؤية والأهداف المنشودة على صعيد العدالة الاجتماعية التي تعتبر شرطاً لتحقيق السلم الاجتماعي. وترتكز هذه الرؤية على أربعة محاور أساسية. يتعلق المحور الأول بضمان مستوى معيشي ودخل لائق ومستقر. ويتناول المحور الثاني حق الفئات الضعيفة في السكن اللائق. وهو ينضوي، بشكل أعم، في إطار هدف التنمية المستدامة المتعلقة بضرورة إنشاء مدن ذكية تلبي احتياجات الأجيال القادمة، مع إيلاء اهتمام خاص لذوي الاحتياجات الخاصة والخصوصيات الثقافية لكل فرد. ويهدف المحور الثالث إلى إنشاء نظام حماية اجتماعية شامل يعزز الاندماج الاجتماعي من خلال تكافؤ الفرص. وأخيراً، يشير المحور الرابع إلى ضرورة ضمان تغطية صحية شاملة لتحقيق مبدأ الحق في الصحة للجميع.

## الجدول 11. استراتيجيات التنمية ووثائق أخرى متعلقة بالحماية الاجتماعية (تونس 2035/ خطة 2023-2025)

الأحكام	هل هي راسخة؟	مقتطف أو ملاحظة ذات صلة
الأهداف	لا	
المقاصد	نعم	1. ضمان مستوى معيشي ودخل لائق ومستقر. 2. حق الفئات الضعيفة في السكن اللائق. 3. إنشاء نظام حماية اجتماعية شامل يعزز الاندماج الاجتماعي من خلال تكافؤ الفرص. 4. توفير تغطية صحية شاملة.
الغايات (أو المقاصد الاستراتيجية) والمعالم البارزة	نعم	هناك أهداف استراتيجية منظمة على المستوى القطاعي فضلاً عن إصلاحات هيكلية مرتقبة.
خطة العمل	نعم	خطة الثلاث أو الخمس سنوات.
الجهات الفاعلة المسؤولة	نعم	الوزارات المعنية
الجدول الزمني	نعم	2022-2025 و 2022-2035
المتطلبات التمويلية	جزئياً	مضاعفة مصادر التمويل (التعاون الدولي والاشتراكات في الضمان الاجتماعي وميزانية الدولة) بهدف تنويع مصادر التمويل (مثل إنشاء صندوق احتياطي لتسديد ديون الضمان الاجتماعي).
متطلبات الرصد والاحتياجات المالية	جزئياً	الوزارات المعنية

## ج. إطار الرصد والتقييم

إصلاح الصندوق الوطني للتأمين على المرض الذي دخل حيز النفاذ في عام 2007.

ويتولى المعهد الوطني للإحصاء تنفيذ مشروع هام لتعزيز تبادل المعلومات بين المؤسسات، وهو شرط لا غنى عنه لإنشاء نظام الرصد والتقييم. بالإضافة إلى ذلك، لم يكتمل بعد مشروع إنشاء محدد وطني فريد، على الرغم من إحراز تقدّم في إنجاز المعرف الاجتماعي الفريد.

فمنذ عام 2011، وكما يشير ممثلو الإدارة العامة للضمان الاجتماعي، أُجريت العديد من الدراسات بالتعاون مع منظمات دولية، ولكن بطريقة عشوائية وبدون مراعاة التوصيات فعلياً، مع الإشارة إلى أن انعدام الاستقرار السياسي لم يخفف من وطأة المشكلة. فأجريت عدة دراسات تتناول القضايا نفسها، مما أدى إلى تنفيذ مشاريع متداخلة. وعلاوةً على ذلك، لا تؤخذ نتائج هذه الدراسات في الاعتبار بشكل عام، مما يؤدي إلى تراكم التقارير والدراسات ذات التأثير الضئيل على السياسات العامة.

من هنا، قبل الشروع في التقييم، يجب أن تكون الخطوة الأولى هي إصلاح الحوكمة من أجل تحديد أهداف واضحة ووضع برامج مناسبة.

تُظهر المقابلات التي أجريت مع الإدارة العامة للإحصاء والتحليل والتخطيط الاستراتيجي، بشكل واضح، أنه لا يتم اتباع تقليد فعلي في رصد برامج الحماية الاجتماعية وتقييمها. فقبل عام 2011، أُجري تقييم لعملية إعداد الخطط الخمسية (2005-2009، 2010-2014)، وجرى الإنجازات والتحديات التي سُجّلت خلال الخطط السابقة، واقتراح توصيات للخطة الجديدة. لكن غياب خطط جديدة بعد عام 2011 وضع حداً لهذا النوع من التقييم، لتحلّ محلّه إدارة الطوارئ<sup>22</sup>.

وعلى الرغم من أن النظام يميز بوضوح بين الخطط القائمة وغير القائمة على الاشتراكات، فإن عدم وجود إطار فعّال للرصد/التقييم يشجع على سلوك الانتفاع المجاني الذي أتاحه التشريع نفسه.

وتشهد الخطة غير القائمة على الاشتراكات تحوّلاً كبيراً مع البدء باستخدام نظام لاستهداف المنتفعين من خلال قياس مستوى دخلهم بوسائل غير مباشرة. ويخضع هذا المشروع الذي ينفّذ بالتعاون مع البنك الدولي لرصد شهري بهدف تقييم أداء هذه الخطة، من خلال فحص الأسماء المشمولة والمستبعدة عن طريق الخطأ. ولا تزال النتائج سرية في الوقت الحالي.

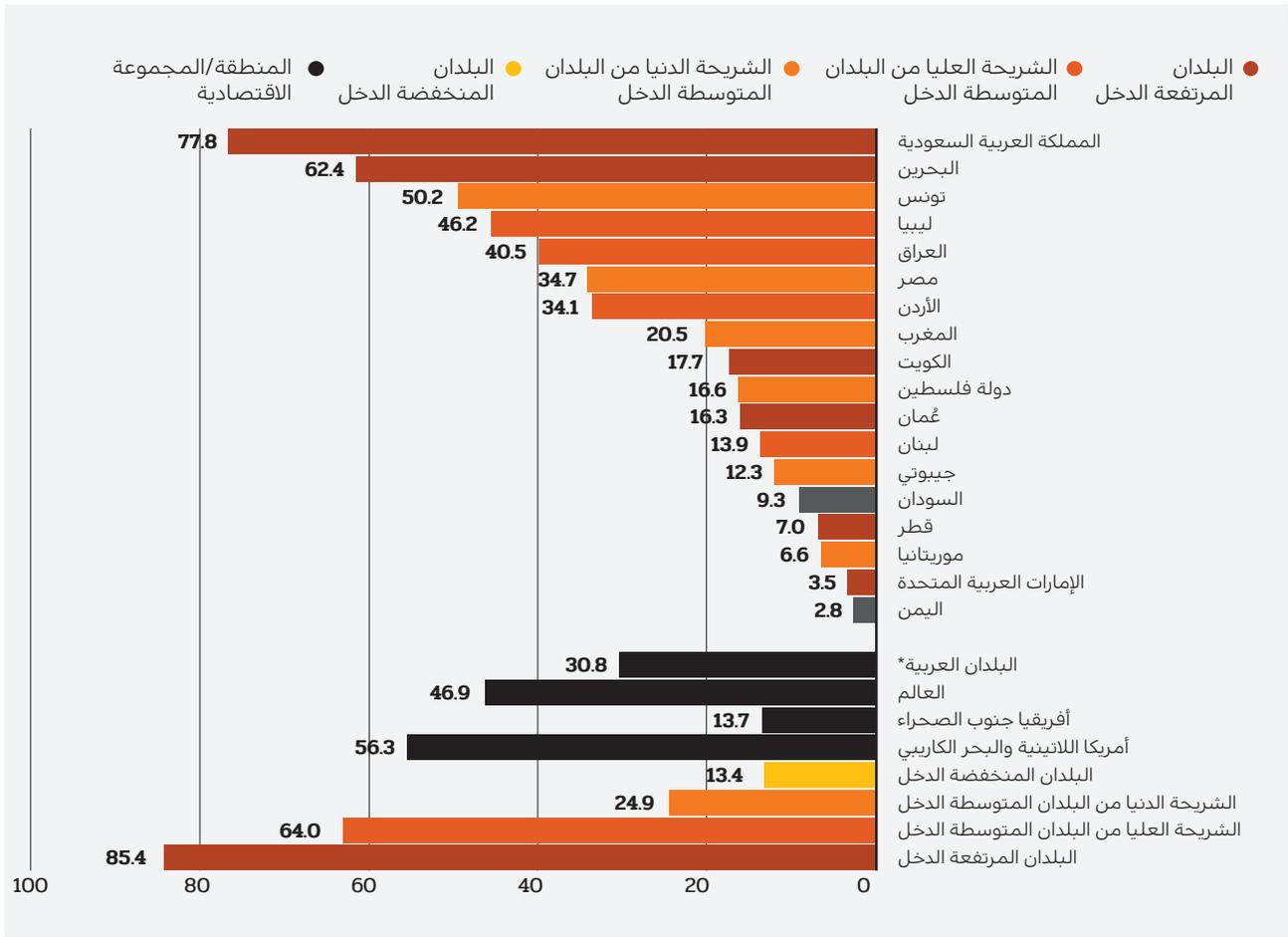
علاوة على ذلك، لم تخضع مختلف الإصلاحات التي طالت نظام الاشتراكات لتقييم حقيقي، ولا سيّما

## د. التغطية حسب المجال

البيانات الإدارية التي جمعتها من خلال استبيان الضمان الاجتماعي، فضلاً عن المعلومات حول التغطية القانونية التي تقدّمها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي. ومن هذا المنطلق من المحتمل أن تعكس الاختلافات بين البلدان، جزئياً، الاختلافات في مدى توافر البيانات<sup>23</sup>.

توضح الأشكال التالية المجالات الرئيسية لتغطية الحماية الاجتماعية في تونس مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة ومتوسطات مجموعات البلدان على المستوى العالمي. وتجدر الإشارة إلى أن تقديرات التغطية الواردة في هذا القسم صادرة عن منظمة العمل الدولية، وقد احتسبتها بناءً على

### الشكل 18. نسبة السكان المشمولين بتغطية تأمينية واحدة على الأقل من الحماية الاجتماعية، آخر سنة متاحة

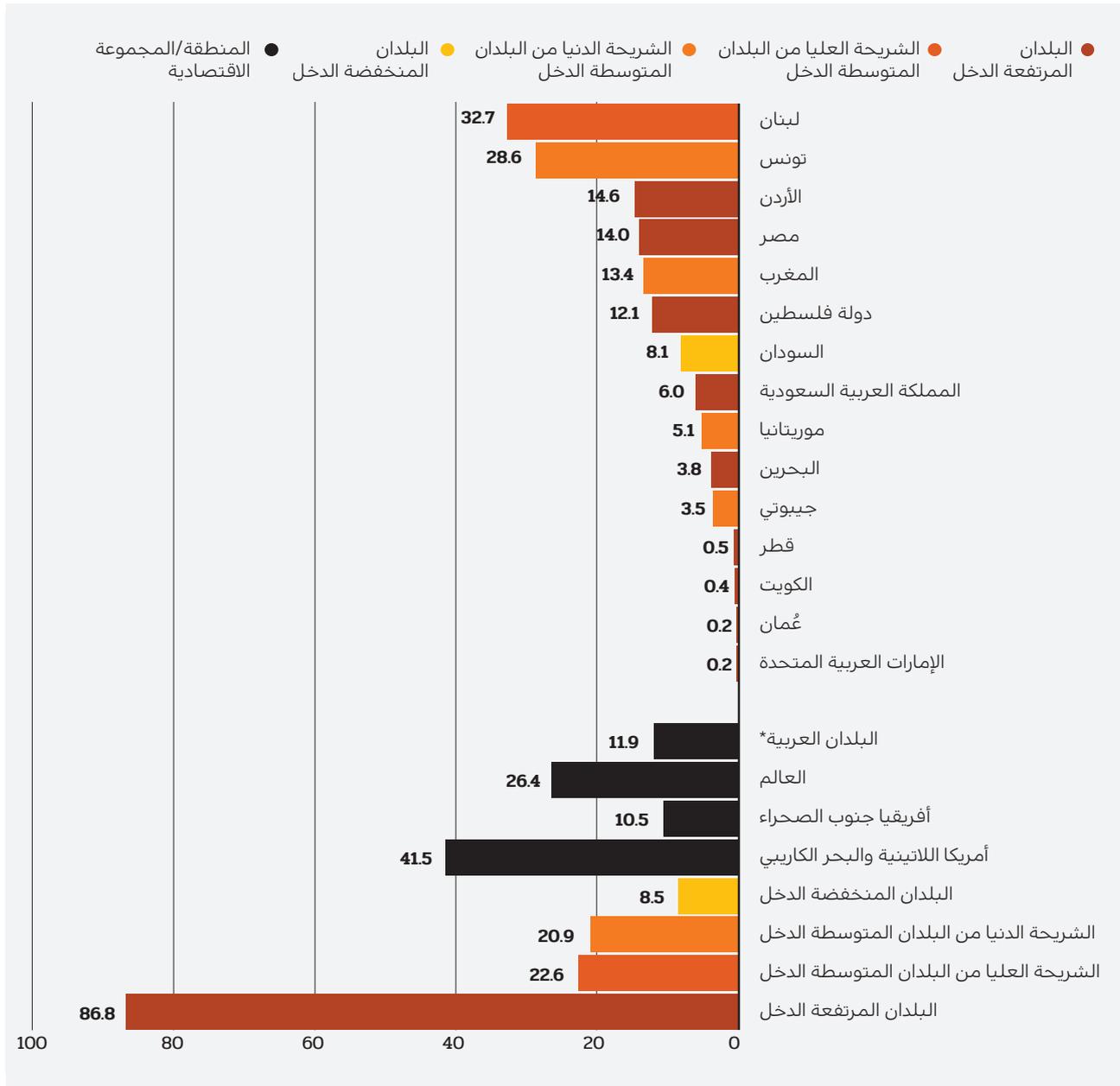


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2021-2023 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

وفي ما يتعلق بتغطية الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و14 عاماً من خلال خطة التقديرات النقدية، سجّلت تونس معدل 28.6 في المائة، مما يضعها في المرتبة الثانية بعد لبنان (الشكل 19).

واستناداً إلى التصنيف القائم على نسبة السكان المشمولين بخطة واحدة على الأقل من خطط الحماية الاجتماعية، تحتل تونس المرتبة الثالثة بين الدول العربية التي سجّلت أرقاماً قياسية على هذا المؤشر، بمعدل 50.2 في المائة.

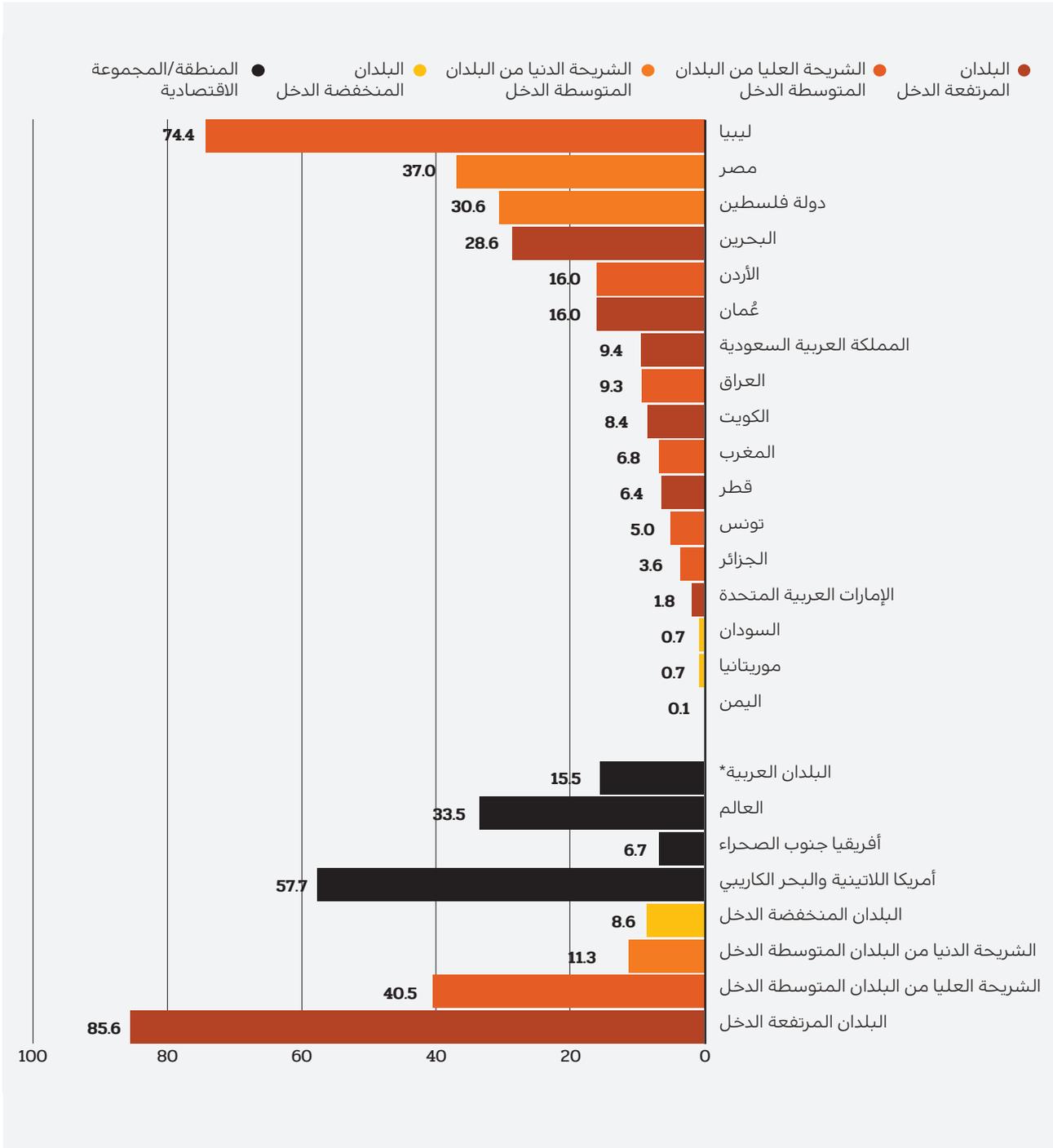
### الشكل 19. نسبة الأطفال الذين يتلقون تقديرات نقدية للأطفال وللأسر، آخر سنة متاحة



المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

لا يزال توفير التقديرات النقدية للأشخاص ذوي الإعاقة الشديدة منخفضاً نسبياً في تونس. فيبلغ معدل هذه التغطية 5 في المائة، مما يجعل تونس تحتل المراتب الأخيرة على هذا الصعيد بين بلدان المنطقة العربية.

### الشكل 20. نسبة الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة الذين يتلقون تقديرات نقدية للعجز، آخر سنة متاحة

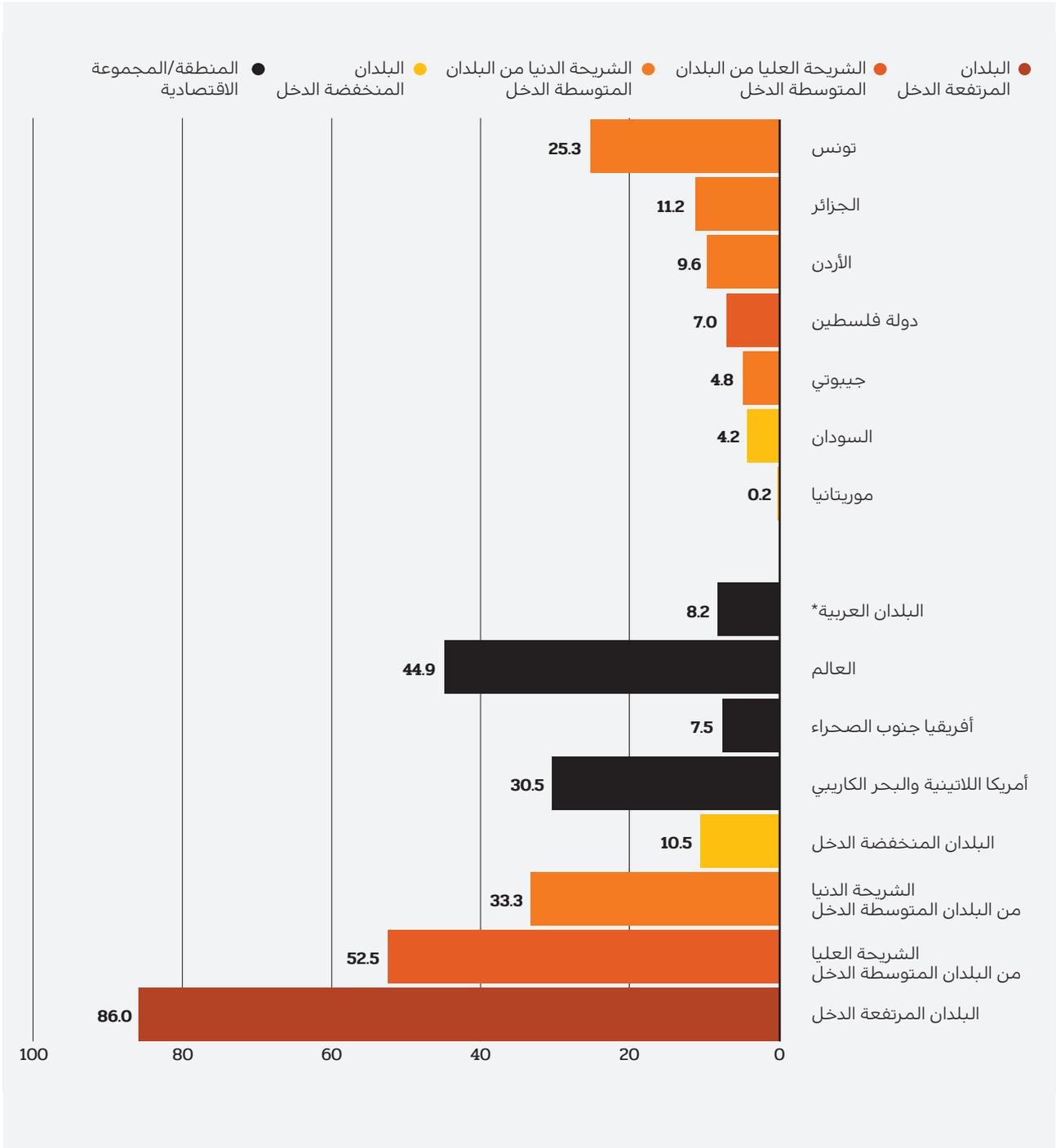


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)، ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

التغطية 25.3 في المائة، أي ثلاثة أضعاف المتوسط في البلدان العربية.

تتصدر تونس الدول العربية في نسبة النساء المشمولات بإعانات الأمومة، حيث يبلغ معدل

### الشكل 21. نسبة النساء المشمولات بتقديرات الأمومة، آخر سنة متاحة

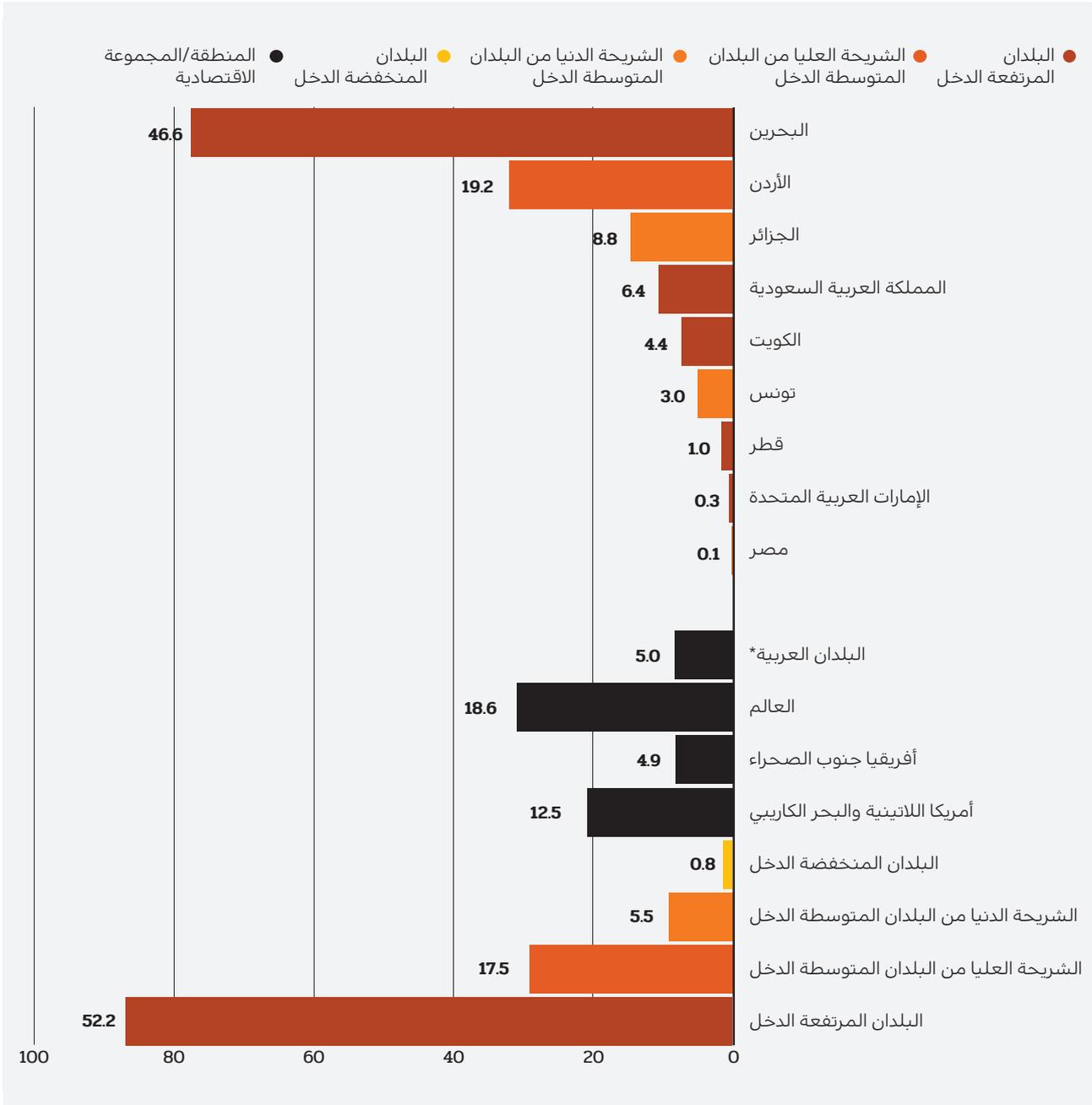


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)، ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

للغاية، مما يبرر المعدل المنخفض للغاية للعاطلين عن العمل المستفيدين من التقديرات. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه سمة مشتركة في بلدان المنطقة العربية بأكملها (باستثناء البحرين).

لا توجد إعانات بطالة حقيقية أو تعويض عن فقدان الوظيفة في تونس، ولكن تُطبّق بعض برامج التعويضات مثل الإحاطة الاجتماعية للعمال، وهي تقتصر على خطة واحدة مع التقيّد بظروف صارمة

### الشكل 22. نسبة العاطلين عن العمل الذين يتلقون تقديرات البطالة النقدية، آخر سنة متاحة

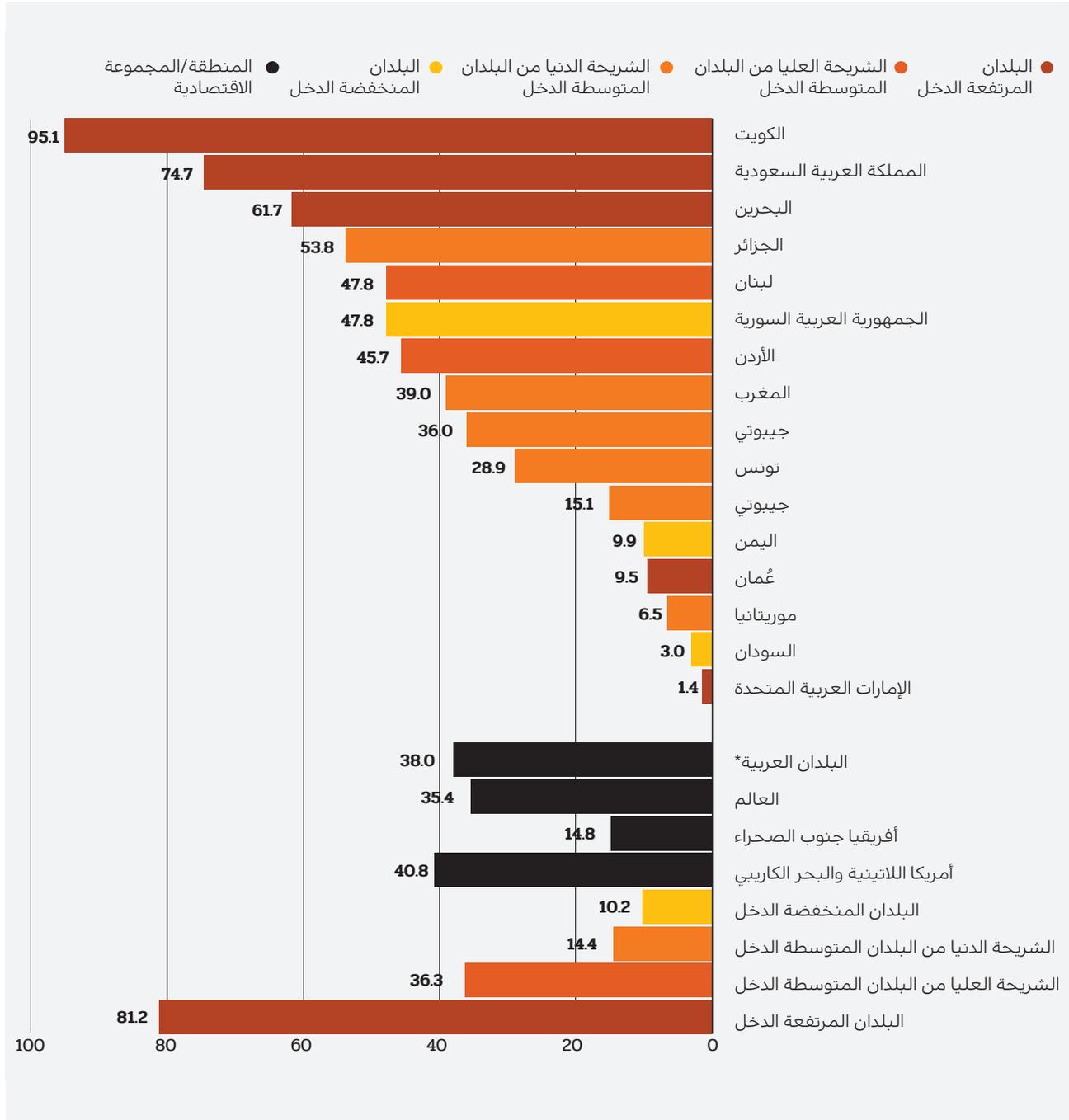


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

في معدل التغطية (28.9 في المائة) إلى غلبة العاملين في القطاع غير النظامي، ولا سيما في قطاعات العمل الأشد خطورة (البناء والتجارة وما إلى ذلك).

لدى تونس نظام تأمين ضد حوادث العمل والأمراض المهنية (حوادث العمل والأمراض المهنية في الصندوق الوطني للتأمين على المرضى). ومرد الانخفاض النسبي

### الشكل 23. نسبة العمال المشمولين بتأمين ضد إصابات العمل، آخر سنة متاح

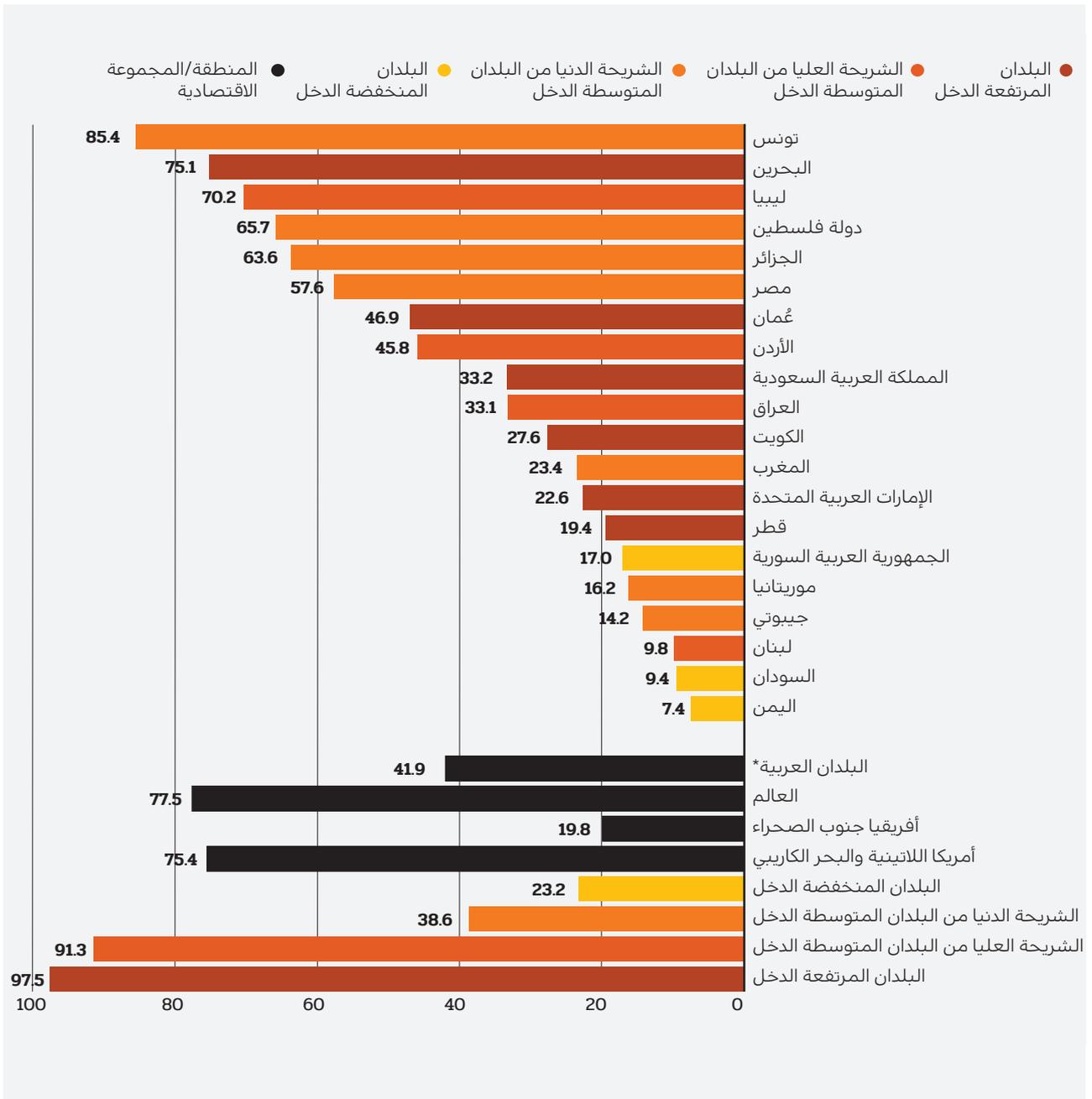


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

مقارنة بالدول المماثلة، وهو أقرب إلى معدلات البلدان المتقدّمة. يمكن تفسير هذا المعدل بالتغطية المشتركة التي تؤمّنها النُظُم القائمة وغير القائمة على الاشتراكات.

سهّل اعتماد نظام التقاعد الإلزامي في القطاعين العام والخاص، لكل من أصحاب العمل والموظفين، تحقيق مستويات عالية نسبياً من التغطية. وفي الواقع، تتميز تونس بمعدل تغطية مرتفع نسبياً

### الشكل 24. نسبة الأشخاص الذين تجاوزوا سن التقاعد القانوني ويتلقون معاشاً تقاعدياً، آخر سنة متاحة

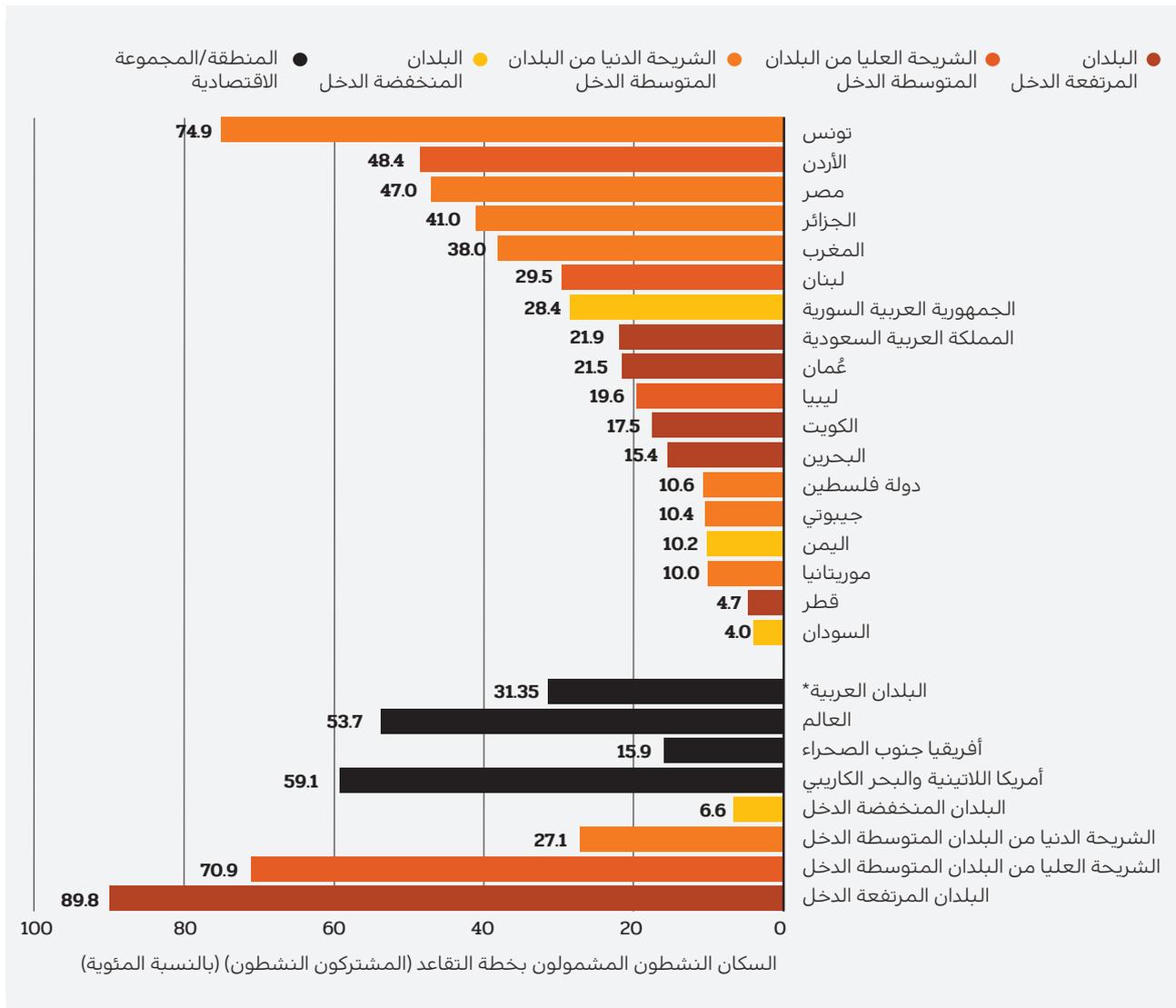


المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2020-2021 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

الذي أجراه المعهد الوطني للإحصاء في عام 2019. ويُفسّر ذلك بمعدلات التغطية المتحيزة صعوداً الصادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي أخذ في الاعتبار معدلات استرداد التكاليف وليس معدلات التغطية (معتبراً أنّ القاسم هو السكان الذين سددوا اشتراكاتهم للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرة واحدة على الأقل، وليس السكان العاملين النشطين).

يكتسب القطاع غير النظامي زخماً، مما يهدد إنجازات نظام الحماية الاجتماعية. فقد كشف مسح المعهد الوطني للإحصاء أنّ المعدل الإجمالي للوظائف غير النظامية بلغ 45 في المائة (38.3 في المائة إذا ما استثنينا الزراعة). ومع أن تونس متقدّمة طبعاً على البلدان الأخرى في المنطقة، فإنّ معدل التغطية البالغ 74.9 في المائة يبدو مرتفعاً نسبياً مقارنة بنتائج مسح القطاع غير النظامي

### الشكل 25. نسبة السكان النشطين اقتصادياً الذين يساهمون في نُظُم معاشات التقاعد، آخر سنة متاحة



المصدر: استناداً إلى لوحات بيانات الحماية الاجتماعية العالمية لمنظمة العمل الدولية. متاحة على الموقع [www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32](http://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=32) (في 20 أيار/مايو 2024)؛ ودائرة الإحصاءات العامة في الأردن، والنشرة الإحصائية لمؤشرات الحماية الاجتماعية في الأردن: 2021-2020 (2023).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

# ه. التمويل العام والإنفاق العام

## 1. تخطيط الميزانية والتصدي للصدمات

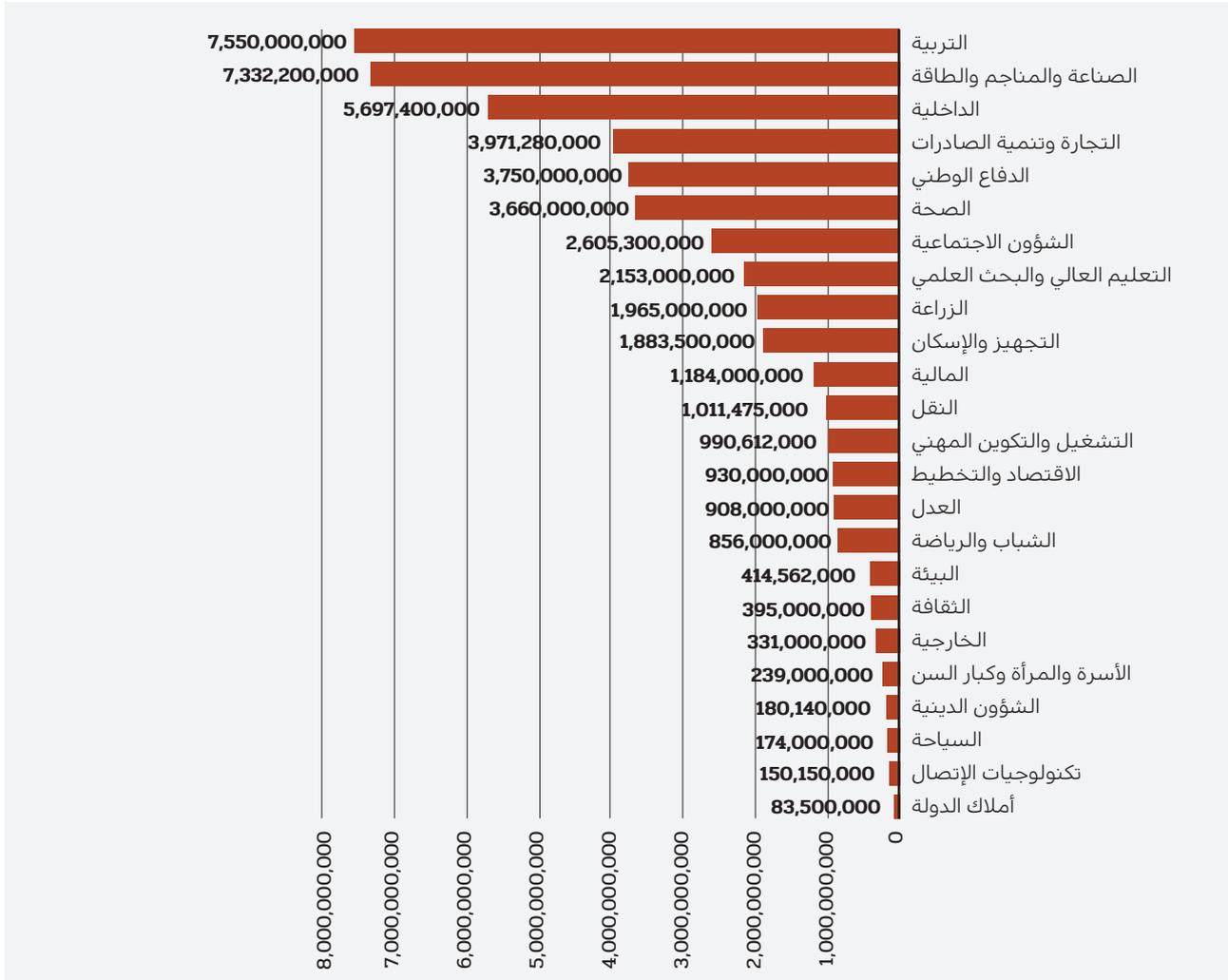
والصناديق الخاصة، والتوزيع الجهوي للاستثمارات، وحتى النفقات الجبائية (المادة 46 من القانون الأساسي للميزانية). بالإضافة إلى ذلك، يعاني نظام التقاعد القائم على دفع الاشتراكات أولاً بأول من فجوة هيكلية وعدم وجود علاقة اكتوارية بين الاشتراكات والتقديمات. من هنا، يمكن تحسين إدارة الصناديق من خلال احترام طريقة توزيع الاشتراكات وفقاً للتشريعات السارية. وفي كل عام، ينشر الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية تقريراً مرحلياً يتضمن الإحصاءات الرئيسية لخطط الضمان الاجتماعي. كما ينشر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حولية إحصائية كل عام، يعود تاريخ آخرها إلى عام 2020. أما الصندوق الوطني للتأمين على المرض، فلا ينشر حوليات، ولكنه يجمع البيانات الكلية من خلال بياناته المالية.

خُصّص البند الأول من الإنفاق لوزارة التربية، حيث بلغ 7.5 مليار دينار تقريباً لعام 2023. واحتلت وزارة الصناعة والمناجم والطاقة المرتبة الثانية، كونها تقدّم إعانات لدعم الطاقة، مرصودة في الميزانية بمبلغ 5.7 مليار دينار، أي كامل ميزانية الوزارة المعنية تقريباً. تلي ذلك وزارتا الداخلية والدفاع، وأخيراً وزارتا الصحة والشؤون الاجتماعية. أما الوزارات الأخرى، فتقل ميزانياتها لعام 2023 عن 3 مليارات دينار.

تنشر وزارة المالية في تونس نفقات الميزانية العامة وفقاً للقانون الأساسي للميزانية (رقم 15 المؤرخ 13 شباط/فبراير 2019). ولأغراض المقارنة الدولية، تقدّم وزارة المالية أيضاً بيانات الموازنة وفقاً لتصنيف إحصاءات مالية الحكومات الذي يعتمد صندوق النقد الدولي، استناداً إلى المعيار المتّبع في عام 1986. وفي كلتا الحالتين، لا تعرض الوزارة نفقات الميزانية الخاصة بالحماية الاجتماعية على وجه التحديد، بل نفقات الميزانية وفقاً لتصنيف اقتصادي يحدده القانون الأساسي للميزانية لعام 2019، لكل مهمة وكل برنامج. وتكون المهمة متوافقة مع ميزانية الوزارة ومكوّنة من عدة برامج. وبالنسبة لكل برنامج، تُبوّب النفقات إلى "نفقات التأجير، نفقات التسيير، نفقات التدخّلات، نفقات الاستثمار، والنفقات على العمليات المالية" (المادة 15 من قانون الميزانية الأساسي). ومن هذا المنطلق، تُوزع نفقات الحماية الاجتماعية حسب المهمات أو الوزارات والبرامج داخل كل وزارة.

وقد تحسنت شفافية الميزانية مع دخول القانون الأساسي للميزانية حيز النفاذ. فأرقت مشروع قانون المالية سلسلة من التقارير التي تقدّم نظرة عامة أكثر شمولية إلى بيانات الميزانية، بما في ذلك تقرير حول إطار الميزانية متوسط المدى، وتقرير حول الدين العمومي، والمؤسسات العامة،

## الشكل 26. نفقات الميزانية حسب الوزارة لعام 2023 (بآلاف الدنانير التونسية)



المصدر: وزارة المالية، قانون المالية المعدل لسنة 2023.

## 2. مصادر الإيرادات

تضامنية، يدفعها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون على حد سواء. وهدفها الأساسي تقديم الدعم المالي لصناديق الضمان الاجتماعي، ولا سيما الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (الجدول 12). وما لبثت أن خفضت المادة 22 من قانون المالية لسنة 2023 قيمة مساهمة الأشخاص الطبيعيين بشكل مؤقت، وزادت من مقدار مساهمة الشركات والمؤسسات.

هناك ثلاثة مصادر لتمويل الحماية الاجتماعية في تونس هي إيرادات ميزانية الدولة، وبعض الضرائب المخصصة مباشرة لسياسات الحماية الاجتماعية، فضلاً عن الاشتراكات المباشرة التي يسدها المنتفعون من الصناديق الاجتماعية.

وقد أدخلت المادة 58 من قانون المالية لعام 2018 ضريبة مخصصة تسمى مساهمة اجتماعية

## الجدول 12. مصادر إيرادات الصناديق الاجتماعية (بملايين الدنانير التونسية)

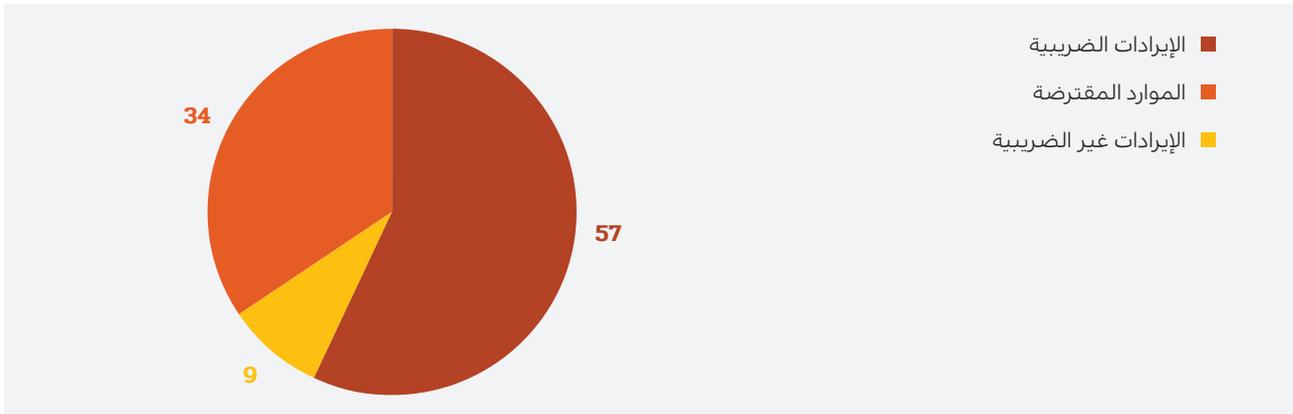
2021		2020		2019		2018		2017							
الصندوق الوطني للتأمين على المرض	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية	الصندوق الوطني للتأمين على المرض	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية	الصندوق الوطني للتأمين على المرض	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية	الصندوق الوطني للتأمين على المرض	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية	الصندوق الوطني للتأمين على المرض	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية						
3,838	5,808	3,728	3,525	5,519	3,408	3,413	4,782	3,423	3,076	3,944	3,060	2,835	3,629	2,774	الاشتراكات
3	8	26	3	4	15	7	1	56	9	3	46	7	9	41	المنتجات المالية
	35	23		31	63		18	25	1	14	25	1	16	24	منتجات أخرى
	500			460			450			200					المساهمة الاجتماعية التضامنية
													500		الإعانات الحكومية
	335														الإعانات الحكومية الاستثنائية
3,841	6,686	3,777	3,528	6,013	3,486	3,420	5,250	3,503	3,086	4,161	3,131	2,844	4,154	2,839	المجموع

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية.

حوالي 12 في المائة من إيرادات هذا الصندوق. ونظراً إلى العجز الهيكلي للصندوق الوطني بسبب عوامل ديمغرافية، فمن المحتمل جداً أن تصبح التدخّلات الحكومية الاستثنائية أمراً طبيعياً في المستقبل، إذا بقيت جميع العوامل الأخرى على حالها.

بالإضافة إلى المساهمة الاجتماعية التضامنية، تدعم الدولة أيضاً الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية من خلال إرسال تحويلات مباشرة إلى الصندوق، بحيث شكلت الإعانة الحكومية الاستثنائية والمساهمة التضامنية الاجتماعية في عام 2021

## الشكل 27. توزيع الإيرادات العامة (بالنسبة المئوية)



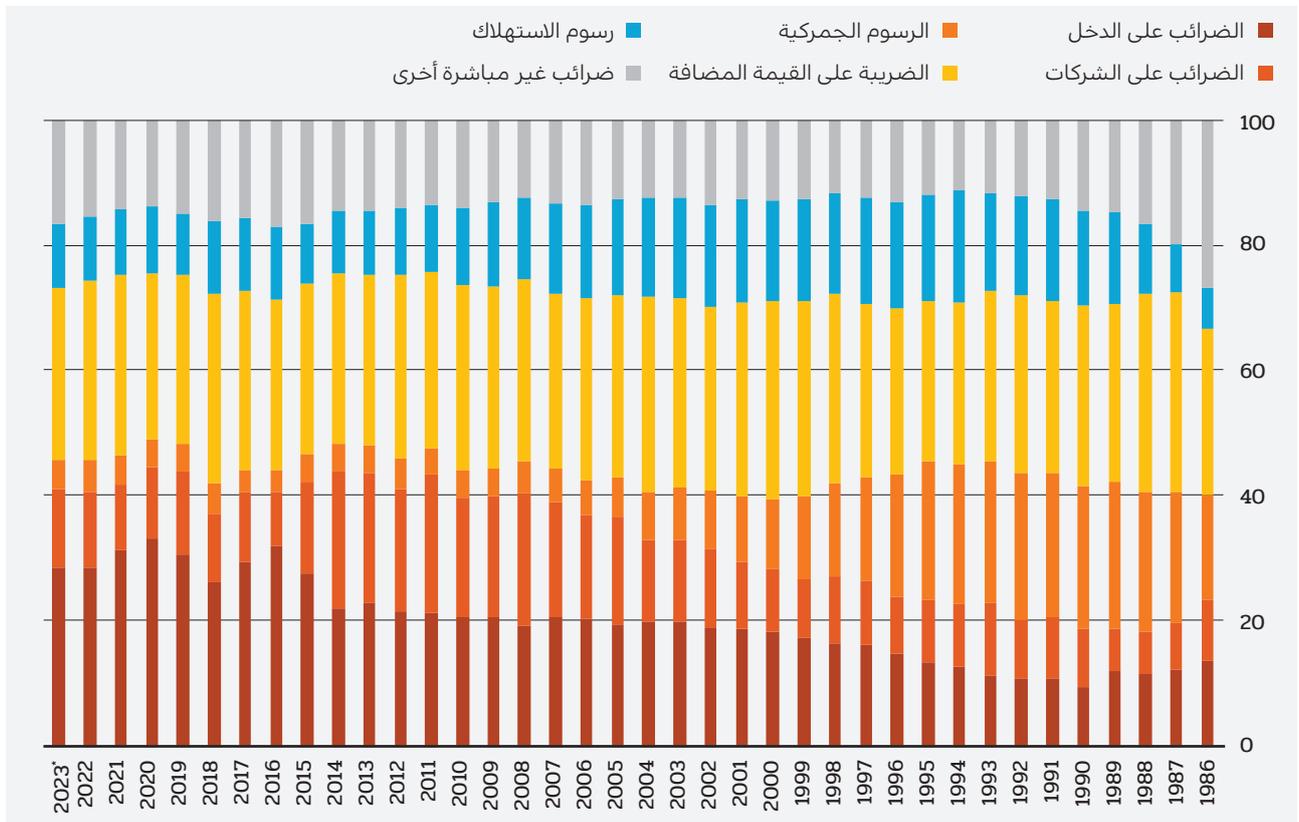
المصدر: وزارة المالية، قانون المالية المعدل لسنة 2023.

إلى حد ما، بين 50 في المائة و60 في المائة من المجموع العام. وفي ما يتعلق بالضرائب المباشرة، ارتفعت حصة ضرائب الدخل الشخصي بشكل حاد، خاصة منذ عام 2015، لتمثل 30 في المائة تقريباً من الإيرادات الضريبية وتشكّل المصدر الرئيسي لهذه الإيرادات في عام 2023. وازدادت حصة ضريبة دخل الشركات حتى عام 2014 تقريباً، ثم انخفضت إلى 13 في المائة من الإيرادات الضريبية في عام 2023. ونتيجة لهذا، يبدو النظام الضريبي تصاعدياً نسبياً، مع استقرار حصة الضرائب غير المباشرة التنافسية، لا بل انخفاضها في السنوات الأخيرة، مقابل ارتفاع ضريبة الدخل الشخصي بشكل حاد. ويبدو أن العبء الضريبي قد أثقل كاهل الموظفين أكثر من كاهل الشركات، مما يثير تساؤلات حول مدى عدالة هذه الدينامية الملحوظة منذ عام 2015.

حسب قانون المالية المعدل لعام 2023، تتأثى 57 في المائة من موارد الميزانية من الإيرادات الضريبية، و9 في المائة من الإيرادات غير الضريبية، و34 في المائة، أو الثلث تقريباً، من الموارد المقترضة، مما يعكس اعتماداً شديداً على اقتراض الموارد، المحلية والخارجية على السواء، لتمويل نفقات الميزانية.

نلاحظ، وفقاً للشكل 28، أن الرسوم الجمركية انخفضت بشكل حاد في أواخر تسعينيات القرن العشرين وبداية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، بسبب إلغاء التعريفات كما هو منصوص عليه في اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وهو أكبر شريك تجاري لتونس. وظلت حصة الإيرادات الضريبية الواردة من ضريبة القيمة المضافة، ورسوم الاستهلاك، والضرائب غير المباشرة الأخرى مستقرة

### الشكل 28. أنواع الضرائب التي تتشكّل منها الإيرادات الضريبية (بالنسبة المئوية)



المصدر: وزارة المالية، 2024z  
\* قانون المالية المعدل.

### 3. الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية

الحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، في حين أن بعض إعانات دعم الطاقة تعود بالفائدة على الأسر المعيشية، فإن جزءاً كبيراً منها يفيد أيضاً الشركات والاقتصاد بشكل عام. وبالتالي، في غياب إطار معياري واضح لتصنيف النفقات التي يمكن دمجها في الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، حددنا البرامج والإعانات التالية التي يمكن دمجها في هذا المجال:

- وزارة الشؤون الاجتماعية: برنامج الشغل والعلاقات المهنية، وبرنامج الضمان الاجتماعي، وبرنامج النهوض الاجتماعي، وبرنامج الهجرة والتونسيون في الخارج.
- وزارة الأسرة والمرأة والطفولة وكبار السن: برنامج المرأة والأسرة وتكافؤ الفرص، وبرنامج الطفولة، وبرنامج كبار السن.
- وزارة التشغيل والتكوين المهني: برنامج التشغيل.
- وزارة الصحة: برنامج الرعاية الصحية الأولية (الخط الأول)، وبرنامج التقديرات الصحية في المستشفيات (الخط الثاني)، وبرنامج البحوث وتقديرات المستشفيات الجامعية (الخط الثالث).
- الصندوق العام للتعويض التابع لوزارة التجارة للإعانات المرتبطة مباشرة بأسعار بعض المواد الغذائية الأساسية.
- الإعانات المرتبطة مباشرة بأسعار النقل بإشراف وزارة النقل والخدمات اللوجستية.
- إعانات دعم الطاقة التي تستفيد منها الأسر المعيشية (سيتم تطوير منهجية لتمييزها عن الإعانات التي تستفيد منها الشركات).

بالنسبة للإنفاق العام على الحماية الاجتماعية، فإن البيانات الوحيدة المحتسبة على المستوى الدولي لغرض المقارنة هي تلك الصادرة عن منظمة العمل الدولية. فوفقاً لقاعدة بيانات الحماية الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية الواردة في تقريرها السنوي حول الحماية الاجتماعية 2020-2022، بلغ الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في تونس 7.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، باستثناء الصحة، و11.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بما في ذلك الصحة<sup>24</sup>. ومع ذلك، لا يذكر الملحق 2 من تقرير منظمة العمل الدولية نفسه، الذي يعرض منهجية احتساب هذه النفقات، ما إذا كانت الإعانات العامة المقدمة من الدولة مشمولة في هذه العملية الحسابية أم لا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البيانات مصنفة حسب الفئة العمرية، بما في ذلك الأطفال والسكان في سن العمل وكبار السن. فتبيّن نقص البيانات المتعلقة بالأطفال بالنسبة لتونس، على الرغم من وجود برامج مخصصة لهم. وبخلاف معظم البلدان الأخرى، لا تُستمدّ البيانات الخاصة بتونس من قواعد البيانات الدولية مثل قواعد بيانات صندوق النقد الدولي (قاعدة بيانات إحصاءات مالية الحكومات) حيث البيانات الخاصة بهذا البلد غير موجودة، ولكن من مصادر وطنية ومن منظمة العمل الدولية.

وبالفعل، كما ذكر آنفاً، لتكوين فكرة أكثر اكتمالاً عن الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في تونس، سيكون من الأنسب تحليل بيانات الميزانية حسب الوزارة والبرنامج، من أجل تحديد البرامج التي يحتمل أن تندرج في مجال السياسة العامة للحماية الاجتماعية. وينبغي أيضاً إضافة الإنفاق العام على الإعانات الشاملة غير المحددة الهدف، مثل دعم المواد الغذائية ودعم الطاقة ودعم النقل. ومع ذلك، لا يمكن دمج جميع هذه الإعانات الشاملة في الإنفاق على

## الجدول 13. توزيع النفقات حسب الوزارة

المجموع		الاستثمارات		التدخلات		الأنشطة التشغيلية		الأجور		المصادر: برنامج النشاط الفُطري، 2022
2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	الوحدة: ألف دينار
وزارة الشؤون الاجتماعية										
24,000	25,541	550	340	150	150	1,700	1,557	21,600	23,494	الشغل والعلاقات المهنية
1,011,774	851,253	20	90	1,011,055	850,214	49	29	650	920	الضمان الاجتماعي
1,086,561	965,595	1,900	4,000	937,565	820,713	8,666	8,436	138,430	132,446	النهوض الاجتماعي
30,372	29,842	30	10	1,380	1,510	3,392	3,692	25,570	24,630	الهجرة والتونسيون في الخارج
70,294	82,770	12,500	9,360	4,450	4,937	6,894	6,287	46,450	62,186	التوجيه والدعم
وزارة الأسرة والمرأة والطفولة وكبار السن										
18,170	16,168	12,450	10,585	2,200	2,188	720	695	2,800	2,700	المرأة والأسرة وتكافؤ الفرص
151,194	142,456	16,240	13,000	13,778	14,300	5,320	5,200	115,856	109,956	الطفولة
18,440	18,371	1,800	2,500	16,000	15,490	54	53	586	328	كبار السن
19,286	19,005	2,400	2,500	1,800	1,800	5,086	4,905	10,000	9,800	التوجيه والدعم
وزارة التشغيل والتكوين المهني										
442,096	435,777	1,200	500	68,758	69,758	37,880	36,659	334,258	328,860	التكوين المهني
385,691	385,166	0	0	314,825	314,325	5,429	3,550	65,437	67,291	التشغيل
125,200	122,200	6,200	3,200	119,000	119,000	0	0	0	0	ريادة الأعمال
26,977	24,357	7,120	4,500	360	360	3,852	3,700	15,645	15,797	التوجيه والدعم
وزارة الصحة										
538,372	454,664	133,190	95,515	17,555	28,479	55,885	50,660	331,742	280,010	الصحة الأولية (الخط الأول)
1,328,673	1,095,770	170,960	109,895	45	3,825	124,980	111,880	1,032,688	870,170	التقديمات الصحية في المستشفيات (الخط الثاني)
1,145,758	1,017,131	91,750	70,940	2005	2,495	65,485	63,920	986,518	879,776	البحوث وتقديمات المستشفيات الجامعية (الخط الثالث)
237,197	317,435	24,100	138,650	16,180	13,670	20,025	17,300	176,892	147,815	التوجيه والدعم

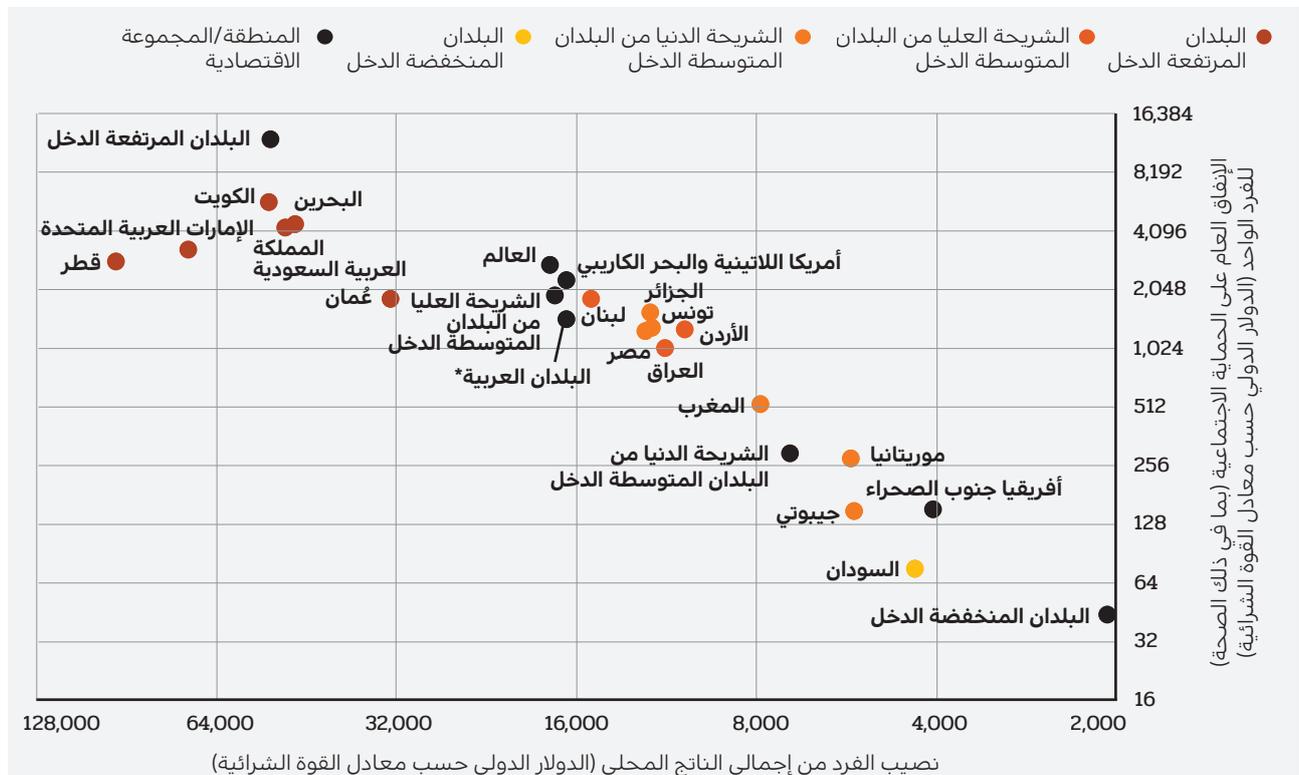
المصادر: برنامج النشاط القطري، 2022		الأجور		الأنشطة التشغيلية		التدخلات		الاستثمارات		المجموع	
الوحدة: ألف دينار											
2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
وزارة التربية											
2,580,155	2,392,636	132,134	103,516	4,063	4,063	60,738	60,315	2,383,220	2,224,742	المرحلة الابتدائية	
3,678,259	3,728,140	91,039	113,845	401	401	81,429	79,326	3,505,390	3,534,568	المرحلة الإعدادية والتعليم الثانوي	
721,586	596,225	102,827	95,640	109,536	14,286	237,833	232,359	271,390	253,940	التوجيه والدعم	

المصدر: وزارة المالية.

القيود الموضحة أعلاه المتعلقة بحجم الإنفاق على الحماية الاجتماعية في تونس، يمكن استخدام بيانات منظمة العمل الدولية لإجراء مقارنات دولية وإقليمية.

يعرض الجدول 13 نفقات كل برنامج حسب الوزارة في عامي 2021 و2022، وحسب نوع الإنفاق، وفقاً للمصطلحات المعتمدة في قانون الميزانية الأساسي لعام 2019. وعلى الرغم من

### الشكل 29. نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما فيه على الصحة) مقابل نصيبه من الناتج المحلي الإجمالي (بمعادل القوة الشرائية بالدولار الدولي)



المصدر: للاطلاع على مراجع مفصلة، انظر مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (E/ESCWA/CL2.GPID/2022/CP.1). \* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

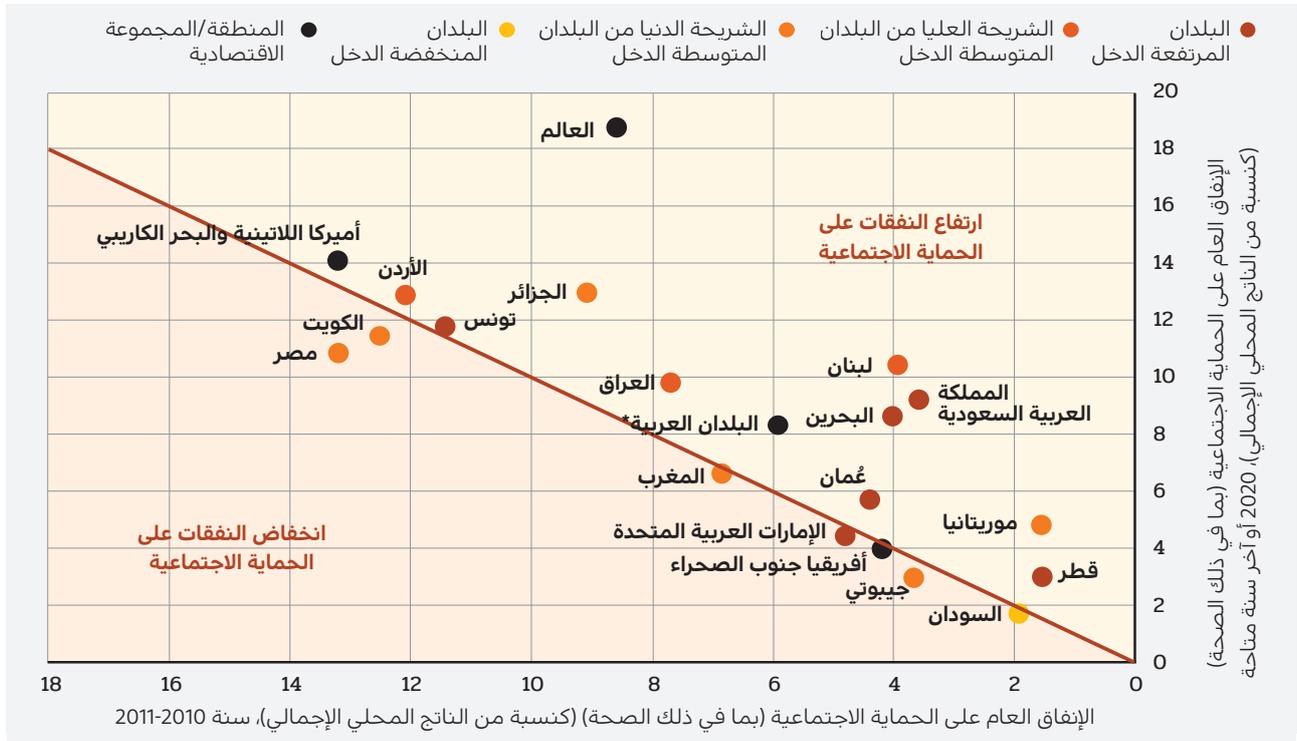
غير تمثيلي (لكلتا الفترتين) أو نظراً للنفقات الاستثنائية (على كوفيد-19).

يشير الشكل 31 الاهتمام أيضاً لأنه يُظهر العلاقة بين الجهود الحكومية الممثلة بالإنفاق العام على الحماية الاجتماعية وفقاً لنفقات الميزانية العامة من جهة، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من جهة أخرى، الذي يشكل مؤشراً على مستوى التنمية. وبالتالي، تُعدُّ تونس واحدة من الدول التي تبذل أكبر قدر من الجهود في المنطقة العربية مقارنة بالدول الأكثر تقدماً مثل دول مجلس التعاون الخليجي. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من تصنيف تونس كبلد منخفض الدخل، فإن جهودها تتجاوز الجهود التي تبذلها البلدان الأخرى في هذه الفئة والبلدان في الفئة الأعلى، أي البلدان متوسطة الدخل من الشريحة العليا.

يقارن الشكل 29 مستوى الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية للفرد الواحد بمستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي. فيظهر وجود علاقة قوية إلى حد ما بين المتغيرين.

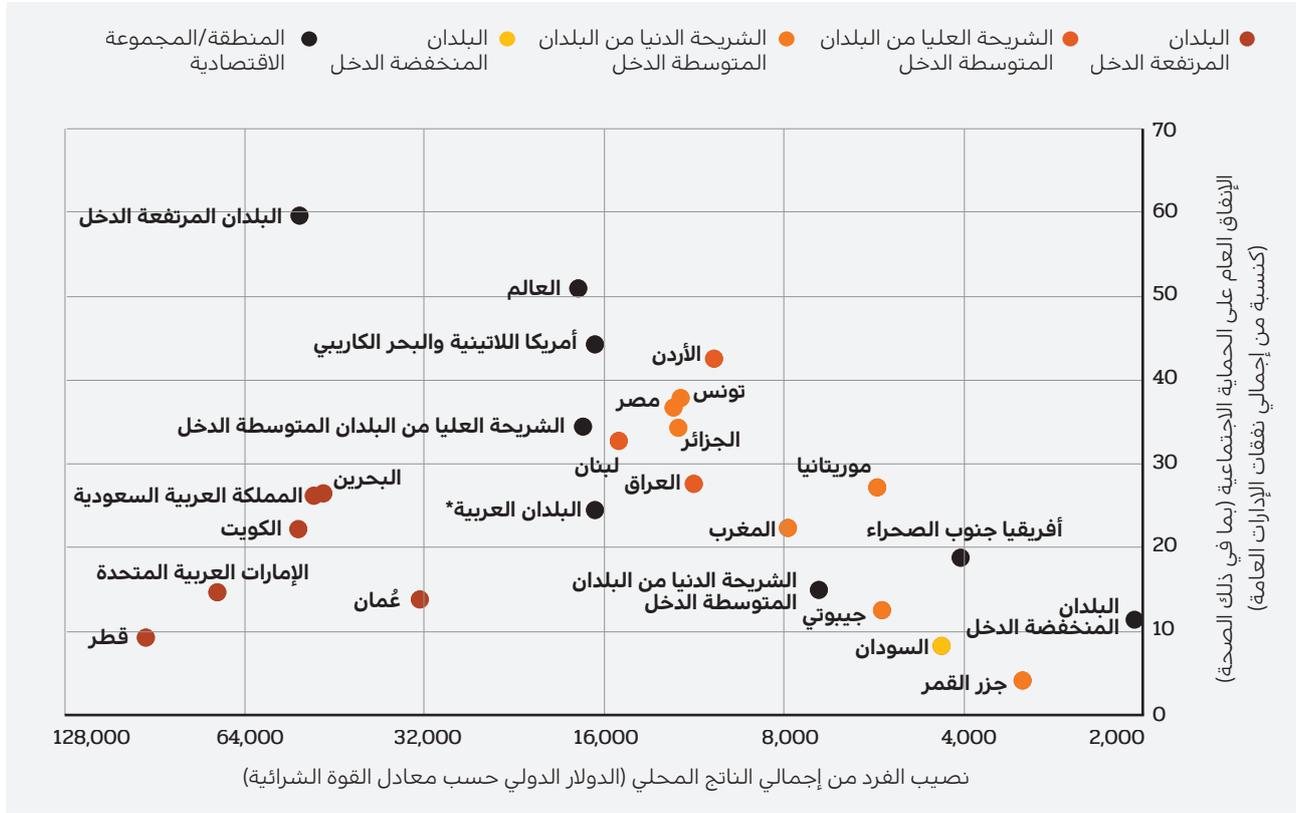
يقارن الشكل 30 الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية في 2010-2011 و2020. فيبدو أن تونس هي واحدة من أكثر البلدان انحرافاً عن القُطر نزولاً، مما يشير إلى أن الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية كان أعلى نسبياً في الفترة 2010-2011 منه في عام 2020. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن كلتا الفترتين شملتتا أعواماً استثنائية بالنسبة لتونس (الثورة وأزمة كوفيد-19)، ومن المرجح أن يؤدي ذلك إلى تحيز الأرقام المحتسبة كون الناتج المحلي الإجمالي

### الشكل 30. نصيب الفرد من الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما فيه على الصحة) في الفترة 2010-2011 مقارنة بعام 2020، أو آخر سنة متاحة (بمعادل القوة الشرائية بالدولار الدولي)



المصدر: للاطلاع على مراجع مفصلة، انظر مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (E/ESCWA/CL2.GPID/2022/CP.1).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

### الشكل 31. الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية (بما فيه على الصحة)، كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي العام، مقابل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، آخر سنة متاحة



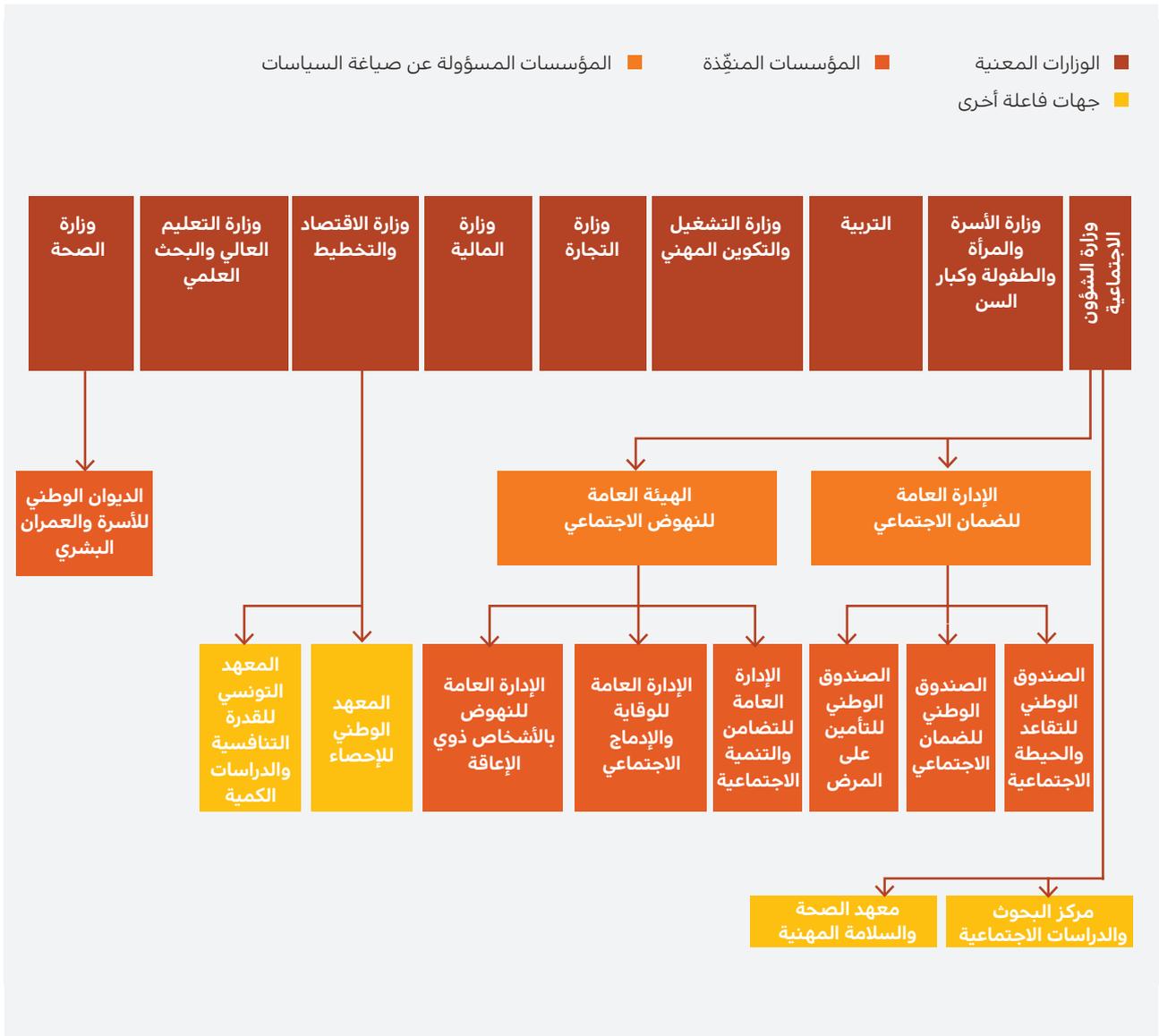
المصدر: للاطلاع على مراجع مفصلة، انظر مشهد الحماية الاجتماعية وآفاقها: الملامح القطرية الشاملة لنظم الحماية الاجتماعية والإصلاحات للدول الأعضاء في لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (E/ESCWA/CL2.GPID/2022/CP.1).  
\* متوسط القيمة للبلدان التي تتوفر عنها البيانات.

# 9. الهيكل المؤسسي

## 1. أدوار الجهات الفاعلة الرئيسية ومسؤولياتها

يتكون نظام الحماية الاجتماعية من العديد من الجهات الفاعلة التي تتفاعل في ما بينها بطريقة لا تخلو من التعقيد.

### الشكل 32. ولايات المؤسسات الرئيسية في قطاع الحماية الاجتماعية



ملاحظة: توضح الأسهم أن المؤسسة أدناه تخضع لوصاية المؤسسة أعلاه.

### الجدول 14. أدوار الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع الحماية الاجتماعية ومسؤولياتها

الجهة الفاعلة	المستوى	
	السياسات	الحوكمة والإدارة
وزارة الشؤون الاجتماعية	X	X
الإدارة العامة للتضامن والتنمية الاجتماعية		
الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	X	
الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	X	
الصندوق الوطني للتأمين على المرض	X	
مركز البحوث والدراسات الاجتماعية	X	
الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي	X	
معهد الصحة والسلامة المهنية	X	

الجهة الفاعلة	المستوى	
	السياسات	الحوكمة والإدارة
وزارة الأسرة والمرأة والطفولة وكبار السن	X	X
إدارة رياض الأطفال وإيداع كبار السن في مؤسسات الرعاية وتمكين المرأة ومكافحة العنف ضد المرأة.		
الديوان الوطني للأسرة والعمران البشري		
الديوان مسؤول عن تنفيذ السياسة السكانية الوطنية، ولا سيما في ما يتعلق بتنظيم الأسرة والصحة الإنجابية، وفقاً للمبادئ التوجيهية العامة وضمن إطار مؤسسي منظم جيداً.		
وزارة المالية		X
إدارة الضرائب المرتبطة بنظام الحماية الاجتماعية فضلاً عن الميزانية المخصصة لنظام الضمان الاجتماعي.		
وزارة الاقتصاد والتخطيط	X	X
إصدار التوقعات الاقتصادية ومتابعتها وتقييم تطور الوضع الاقتصادي. صياغة خطط التنمية والميزانيات الاقتصادية. إجراء الدراسات الاقتصادية والاجتماعية. تعزيز المعلومات الإحصائية في إطار النظام الإحصائي الوطني.		
المعهد الوطني للإحصاء	X	
إنتاج الإحصاءات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية وجمعها وتحليلها.		
المعهد التونسي للقدرة التنافسية والدراسات الكمية	X	
إجراء الدراسات الاقتصادية والاجتماعية.		
وزارة التشغيل والتكوين المهني	X	X
إدارة برامج التوظيف النشطة.		
وزارة التجارة	X	X
إدارة الصندوق العام للتعويض الخاص بالمنتجات الغذائية الأساسية.		
وزارة التربية	X	X
تعزيز العمل الاجتماعي والمدرسي في المؤسسات التعليمية.		
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	X	X
إدارة برامج المنح الدراسية.		

في مختلف مجالات اختصاصها. كما تضطلع الوزارة بمهمة تعزيز خطط الضمان الاجتماعي وتطويرها بهدف تفعيل دورها كعامل أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتحقيقاً لهذه الغاية، تغطي هذه الوزارة خمسة مجالات:

1. الضمان الاجتماعي.
2. النهوض الاجتماعي.
3. الشغل والعلاقات المهنية.
4. الهجرة والتونسيون في الخارج.
5. الصحة والسلامة المهنية.

على المستوى العالمي، تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية مسؤولية تنفيذ السياسة الاجتماعية للدولة من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية المتوازنة وترسيخ قيم التضامن، مع دعم الرفاه الاجتماعي وتكريس قيم العمل والاستقلالية. وتحقيقاً لهذه الغاية، تُعد الوزارة مشاريع القوانين واللوائح، وتقتراح الإصلاحات اللازمة لتمكين الحكومة من تنفيذ سياستها الاجتماعية من خلال تكييفها مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي. وتستند هذه المهمة إلى ملاحظة الظواهر الاجتماعية على المستوى الوطني والإقليمي والقطاعي ودراستها وتقييمها، فضلاً عن إعداد الخطط والمشاريع والاستشارات

## 2. هياكل التنسيق وممارساته

على الاشتراكات هي، على سبيل المثال، مسؤولية الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يقوم بأعماله في إطار النظام القائم على الاشتراكات. وفي الوقت نفسه، يدير هذا الصندوق المرافق الصحية في حين يُفترض به تقديم أنواع أخرى من الخدمات. وهذه هي التداخلات التي يمكن أن تؤثر على فعالية البرامج وإدارتها. ولذلك، سيكون من المناسب إدراج هذه الملاحظات في سياقها التاريخي لتفسير انتشار هذه الحالات بشكل أفضل.

يتم التنسيق بين المؤسسات ورصد بعض المشاريع، في أغلب الأحيان، في إطار المجالس القطاعية. فتفرض بعض البرامج التنسيق بين المؤسسات، مثل برنامج "الأمان الاجتماعي" الذي يُشرك عدة جهات فاعلة في عملية استهداف المستفيدين وإدارة ولاية البرنامج وسحب المساعدات المالية.

فلا تخلو هذه المجالات الخمسة المحددة جيداً نوعاً ما من بعض التداخلات التنظيمية التي يمكن أن تقربها بعضها من بعض أو أن تعيد النظر في الحدود الفاصلة بينها. فولاية النظام غير القائم

## الجدول 15. ملخص الهياكل وممارسات التنسيق

مستوى التعاون	عمودي أم أفقي؟	الجهات الفاعلة المعنية	هيكل أو ممارسة التنسيق
التعاون بين الجهات الفاعلة الأربع والمجلس الوطني للتنمية الاجتماعية هو هيئة استشارية تنظّم وتدير الحوار الاجتماعي حول القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تهم الأطراف الاجتماعية الثلاثة (الحكومة والنقابات). المفاوضات متوقفة حالياً منذ عام 2020.	أفقي	105 ممثلين (35 ولاية، 35 الاتحاد العام التونسي للشغل، 30 الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، 5 الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري).	المجلس الوطني للحوار الاجتماعي

هيكل أو ممارسة التنسيق	الجهات الفاعلة المعنية	عمودي أم أفقي؟	مستوى التعاون
المجلس الوطني للتأمين على المرض	الوزارات، والنقابات، ونقابة الأطباء، ونقابة الصيادلة، ونقابة أطباء الأسنان، وجمعيات المتقاعدين، ومنظمة الدفاع عن المستهلك، والجامعة التونسية لشركات التأمين.		مسؤول عن رصد وتقييم أداء نظام التأمين على المرض، واقتراح المبادئ التوجيهية والآليات لضمان توازنه المالي.
المعهد الوطني للإحصاء	مخول إنشاء لجان إحصائية تتألف من ممثلين عن الوزارات ودواوين التنمية وهيكل الصحة العامة والمعهد الوطني للإحصاء، بالإضافة إلى ممثلين عن المستخدمين.	أفقي	تحديد الاحتياجات والآليات اللازمة لتحسين التعاون بغية إنتاج الإحصاءات. إعداد البرنامج الوطني للإحصاء.
دار الخدمات الإدارية	الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، والصندوق الوطني للتأمين على المرض، والشركة الوطنية لاستغلال وتوزيع المياه، والشركة التونسية للكهرباء والغاز، واتصالات تونس.	أفقي	المساواة في إدارات الخدمة العامة، والتوازن الإقليمي، والتميز الإيجابي.
الأمان الاجتماعي	الهيئة العامة للنهوض الاجتماعي / الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي / البريد التونسي.	عمودي	التنسيق
الهيئة العامة للنهوض الاجتماعي			مسؤول عن التنسيق مع الهيكل الوطنية والدولية لدعم النهوض الاجتماعي. وتشمل الإدارات العامة ما يلي: التضامن والتنمية الاجتماعية. الوقاية والإدماج الاجتماعي. النهوض بالأشخاص ذوي الإعاقة.
الإدارة العامة للضمان الاجتماعي			مسؤول عن وضع اللوائح المتعلقة بخطط الضمان بالتشاور مع هيكل الضمان الاجتماعي، كما تتولى الإشراف على هيئات الضمان الاجتماعي.

وما إلى ذلك) بهدف إرساء اللامركزية في أكبر عدد ممكن من الخدمات. كما يهدف مشروع التكنولوجيا الحكومية (البنك الدولي) إلى إنشاء دُور خدمات إدارية، حيث يتم تجميع الخدمات العامة المختلفة في المكان نفسه.

وبالإضافة إلى ذلك، جميع المؤسسات ممثلة على المستوى الإقليمي (إدارات الشؤون الاجتماعية، والمكاتب الإقليمية للمركز الوطني للضمان الاجتماعي، والصندوق الوطني للتأمين على المرض، والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية،

### 3. آليات الرقابة والمساءلة

بالإضافة إلى ذلك، تُجري دائرة المحاسبات عمليات تدقيق خارجي لفحص الحسابات وتقييم إدارة الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت رئاسة الحكومة هيئة عليا للرقابة الإدارية والمالية، مكلفة بتنسيق برامج تدخّل الهيئات المسؤولة عن الرقابة العامة على خدمات الدولة والمؤسسات العامة.

بشكل عام، يهدف القانون الأساسي رقم 22 المؤرخ 24 آذار/مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة إلى ضمان حق أي شخص طبيعي أو اعتباري في النفاذ إلى المعلومة من أجل إرساء الشفافية والمساءلة.

وعلى مستوى الحوكمة، تضمّ المؤسسات إدارة مركزية للحوكمة مسؤولة عن التدقيق الداخلي في الحسابات. وتبذل الجهود أيضاً لتبادل المعلومات من خلال الحوليات الإحصائية.

وهناك أيضاً لجنة برلمانية للصحة والشؤون الاجتماعية مسؤولة عن النظر في المشاريع والمقترحات والمسائل المتعلقة بالضمان الاجتماعي والصحة العامة وشؤون الأسرة والأشخاص ذوي الإعاقة.

### الجدول 16. ملخص آليات الرقابة والمساءلة

الآلية	المهام	الصك القانوني
الحق في النفاذ إلى المعلومة	هيئة النفاذ إلى المعلومة.	القانون الأساسي رقم 22 المؤرخ 24 آذار/مارس 2016 المتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.
اللجنة البرلمانية	لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية.	دراسة المشاريع والمقترحات والأسئلة المتعلقة بالضمان الاجتماعي والصحة العامة وشؤون الأسرة والأشخاص ذوي الإعاقة.
دائرة المحاسبات	فحص الحسابات وتقييم إدارة الدولة.	تدقيق خارجي في الحسابات.
الهيئة العليا للرقابة الإدارية والمالية	تنسيق برامج التدخّل الخاصة بهيئات الرقابة العامة على خدمات الدولة والمؤسسات العامة.	القانون رقم 93-50 المؤرخ 3 أيار/مايو 1993.

## 4. الموارد البشرية والقدرات المؤسسية

المرض) وانخفاض التوظيف في قطاع الخدمة المدنية. فتُظهرُ المقابلات التي أُجريت في هذا الصدد أن المهاجرين هم، على وجه الخصوص، من المتخصّصين في مجالات تكنولوجيا المعلومات، والإحصاءات، وإدارة قواعد البيانات، وتصميم النماذج، والبيانات الضخمة، والحسابات الاكتوارية، وما إلى ذلك.

ولا توجد استراتيجيات حقيقية لإعادة تخصيص رأس المال البشري بين المؤسسات، مما يؤدي في بعض الأحيان إلى تركيز الموارد البشرية في إدارات معينة، في ظل افتقار البعض الآخر إلى العمال المهرة.

على الرغم من خطط التدريب والبرامج السنوية لتعزيز المهارات، تعاني عدة مؤسسات حالياً من عجز في رأس المال البشري، أكان ذلك على المستوى الكمي و/أو النوعي. ويتم تطوير بعض برامج تعزيز المهارات من خلال التعاون الدولي، ولكن من دون إجراء أي تقييم أو دراسة للأثر. كما أن خطط التدريب لا تُنفذ دائماً أو أنها تُنفذ جزئياً فقط.

وبالإضافة إلى ذلك، تزداد الحالة سوءاً بسبب الرحيل الجماعي للمهندسين إلى الخارج (المعهد الوطني للإحصاء، ومركز البحوث والدراسات الاجتماعية والصندوق الوطني للتأمين على

# 3

مسح برامج  
الحماية الاجتماعية:  
تصميمها وتنفيذها  
وتنظيمها



## الرسائل الرئيسية

- نظام حماية اجتماعية منظم نسبياً يسعى إلى إعادة تنظيم نفسه لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة.
- زيادة كبيرة في الإنفاق على مدى السنوات العشر الماضية، ولا سيما في النظام القائم على الاشتراكات والمعاشات التقاعدية التي تستحوذ على 75 في المائة من الإنفاق في نظام الحماية الاجتماعية. ولتغطية تكاليف المعاشات التقاعدية، لجأ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إلى فرض اشتراكات للتأمين الصحي مستحقة للصندوق الوطني للتأمين على المرض، مما منعه من تمويل هياكل الصحة العامة بما يكفي.
- ضرورة سد الفجوة التكنولوجية لضمان تكامل أفضل بين الجهات الفاعلة،
- وتبسيط الإجراءات الإدارية، وتبادل المعلومات بشكل أفضل.
- بطء في إجراء إصلاح هيكلي لنظام المعاشات التقاعدية، ولا سيما ما يتعلق برفع سن التقاعد في القطاع العام. لكن هذا الإصلاح المعياري لن يكون كافياً لتحقيق الاستدامة المالية.
- نظام تأمين ضد التعطل عن العمل يتسم بقيود بالغة من حيث معايير الأهلية ومستوى التقديمات ومدتها.
- تشريعات تعزز الاقتصاد غير النظامي للعمال ذوي الدخل المنخفض.
- تأخير المراسيم المنقذة لقانون الأمان الاجتماعي مما يهدد بتأخير المشروع بأكمله ويؤثر على فعاليته على جميع المستويات.

# أ. برامج الحماية الاجتماعية: الجرد والتغطية والإنفاق والتكامل بين البرامج

## 1. جرد البرامج

الاشتراكات)، في حين لا تزال تقديمات البطالة غير مشمولة أو مشمولة بشكل جزئي للغاية. وتشكل الهيئات التشغيلية للنظام من ثلاثة صناديق اجتماعية، هي الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية الذي يغطي العاملين في القطاع العام، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يغطي العاملين في القطاع الخاص، والصندوق الوطني للتأمين على المرض الذي يغطي جميع العمال ضد المخاطر الصحية وإصابات العمل والأمراض المهنية، ويقدم لهم تقديمات اجتماعية.

وحسب القانون، يجب أن يكون جميع العمال مشمولين بإحدى خطط الضمان الاجتماعي، أكانوا يعملون في القطاع الخاص أم العام، وبأجر أم لحسابهم الخاص، وفي القطاع الزراعي أم في غيره، وكل حسب مستوى دخله. وفي هذا الإطار، يوضح الجدول التالي الخطط المختلفة المتعلقة بكل نوع من أنواع العاملين. جدير بالذكر أن تعدد الخطط المتعلقة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يمكن أن يؤدي إلى تعقيدات تشريعية وتنظيمية، لا سيما في حال حدوث تغيير في الوضع أو في قطاع النشاط (عام/خاص، زراعي/غير زراعي، إلخ).

يطبق نظام الحماية الاجتماعية في تونس برامج في كل مكون من المكونات الأربعة المتعارف عليها عموماً عند تحليل أنظمة الحماية الاجتماعية:

أصبحت الركيزة غير القائمة على الاشتراكات تتضمن الآن برنامجاً شاملاً، بعد إعادة تصميم البرامج القائمة في عام 2019. فهي تتضمن حالياً أربعة تقديمات أساسية: التحويلات النقدية الدائمة (المعروفة سابقاً باسم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة)، والمساعدات الطبية المجانية، وبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة، فضلاً عن التحويلات النقدية للأطفال من الأسر الفقيرة وذات الدخل المحدود. وينص قانون الأمان الاجتماعي لعام 2019 على آليات إضافية لمكافحة الفقر وتعزيز الإدماج الاجتماعي، تركز بشكل أساسي على التمكين الاقتصادي والإسكان الاجتماعي.

أما الركيزة القائمة على الاشتراكات، فتضم مجموعة من الخطط التي تغطي ثمانية من المخاطر التسعة المحددة في اتفاقية مكتب العمل الدولي رقم 102. فمن الناحية المالية، تشكل المعاشات التقاعدية التقديمات الأبرز (75 في المائة من نفقات النظام القائم على

## الجدول 17. الخطط القائمة على الاشتراكات وفقاً لأوضاع العمل المختلفة

الموظفون/العاملون لحسابهم الخاص ذوو الدخل المنخفض	العاملون لحسابهم الخاص	موظفو القطاع الخاص	موظفو القطاع العام	الوزراء والنواب والولاة	
الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة			النظام العام للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	أنظمة خاصة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	جميع قطاعات النشاط مجتمعة
	نظام العملة غير الأجراء في القطاع الفلاحي	نظام الأجراء غير الفلاحيين			زراعي
	نظام العملة غير الأجراء في القطاع غير الفلاحي	النظام المحسن للأجراء في القطاع الفلاحي			غير زراعي
	نظام الفنانين والمبدعين والمثقفين				قطاع الفن

المصدر: المؤلفون.

يدفعه المشترك سلفاً يتجاوز 30 في المائة من  
كلفة الاستشارة ذات السعر التقليدي.

يُنظَّم الصندوق الوطني للتأمين على المرض عمله  
ضمن ثلاثة مجالات:

ويميز الصندوق الوطني للتأمين على المرض أيضاً  
بين الأمراض العادية والأمراض المزمنة. فالحد  
الأقصى للمبالغ القابلة للتسديد هو 450 ديناراً  
سنوياً للأمراض العادية، وأكثر من 225 ديناراً لكل  
طفل مشمول بالتغطية (اعتباراً من 1 شباط/فبراير  
2024). في المقابل، لا تُحصر الحالات المدعومة  
بالكامل بسقف معيّن، ولكن يتم سدادها وفقاً لأسعار  
تقليدية أقل بكثير عن الأسعار الفعلية.

- القطاع العام حيث يمكن للمشاركين الاستفادة  
من خدمات هياكل الصحة العامة فقط.
- نظام السداد حيث يمكن للمشاركين الدفع  
سلفاً واسترداد التكاليف لاحقاً حسب معدلات  
الأسعار التقليدية.

كما أطلقت تونس برامج تشغيل تهدف إلى إدماج  
الباحثين عن عمل أو إعادة إدماجهم. فمنذ عام  
2011، أنشئت العديد من البرامج تباعاً للمساعدة

- نظام الدفع المباشر، وبموجبه يدفع المشتركون  
30 في المائة فقط من كلفة التقديمات، فيما  
يحصل العاملون في المجال الصحي على بقية  
المبلغ من الصندوق الوطني للتأمين على المرض.  
وبما أن السعر التقليدي لا يُحترم، فإن المبلغ الذي

الخدمة المدنية للمستفيدين منه بتطوير المهارات واكتساب القدرات العملية داخل الجمعيات أو المنظمات المهنية أو الرابطات.

أخيراً، تنفّذ تونس منذ سبعينيات القرن العشرين سياسة الدعم الغذائي الشامل. وهي ترسل هذه المساعدات غير المباشرة من خلال الصندوق العام للتعويض الذي أنشئ في أيار/مايو 1970 بهدف مراقبة أسعار بعض المواد الغذائية الأساسية، ولا سيّما منتجات الحبوب، والحفاظ على القوة الشرائية للطبقات الأكثر فقراً<sup>25</sup>. وقد افتُتح هذا الصندوق ضمن إطار وزارة الاقتصاد الوطني، وتُغطى نفقاته، بشكل أساسي، من مخصّصات الميزانية.

أدى إصلاح النظام الضريبي في نهاية ثمانينيات القرن العشرين إلى وضع ميزانية للإيرادات الضريبية وشبه الضريبية، شكلت الجزء الأكبر من إيرادات الصندوق العام للتعويض. وقد أدى تنقيح قانون الميزانية الأساسي في عام 1996 إلى تحديد ميزانية نفقات هذا الصندوق. وخضع نظام تعويض السلع الأساسية لإصلاح هيكلي بعد انعقاد المجلس الوزاري في 4 تموز/يوليو 2003. وكان الهدف من هذا الإصلاح هو تصحيح نظام التعويضات، وخفض تكاليف الصندوق، وإشراك القطاع الخاص في الأنشطة التنافسية، وإنشاء نظام المراقبة المنهجية للدوائر (الإنتاج والمعالجة والتسويق).

يؤدي هذا البرنامج دوراً اجتماعياً واقتصادياً بارزاً خاصةً وأن الإنفاق على الغذاء يشكل في المتوسط 29 في المائة من إنفاق الأسر المعيشية في تونس<sup>26</sup>. ولا توجد معايير أهلية، بل تُقدّم الإعانات بصورة شاملة. ويتركز الدعم، بشكل أساسي، على المنتجات الغذائية الأساسية التي تستهلكها الأسر ذات الدخل المنخفض بشكل رئيسي، كالزيوت النباتية والحبوب والسميد إلخ.

على العودة إلى العمل في تونس. ومن المألوف جداً أن تتغيّر أسماء البرامج، حتى لو كان المحتوى هو نفسه في كثير من الأحيان. واليوم، تتمحور سياسة التشغيل حول ثلاثة برامج رئيسية تديرها الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل، بإشراف وزارة التشغيل والتكوين المهني. وهذه البرامج هي عقد الكرامة وعقد الإعداد للحياة المهنية وعقد الخدمة المدنية.

يسعى عقد الكرامة الذي أنشئ عام 2017 إلى تشجيع شركات القطاع الخاص على توظيف الباحثين عن عمل لأول مرة من خريجي التعليم العالي، وتحسين نسبة استبقائهم في العمل. وهو، من حيث الميزانية، أحد البرامج الرئيسية للتشجيع على التوظيف. تركز فلسفة عقد الكرامة على تخفيض كلفة اليد العاملة من خلال تنظيم تدريبات مجدية للمستفيدين. وفي الواقع، تسدّد الدولة، بناءً على طلب صاحب العمل، جزءاً من الراتب المدفوع (400 دينار كحدّ أقصى)، مما يقلل من نفقات الشركة. والغرض من هذه الإعانة المؤقتة هو تشجيع الشركات على توظيف المستفيدين وتدريبهم لكي يصبحوا جاهزين للعمل. وقد أظهر تقييم أجري عام 2022 للبرنامج، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، أن 53 في المائة ممن استفادوا من البرنامج لا يزالون يعملون بعد مرور عام ونصف على انتهائه. ويبلغ هذا المعدل 46 في المائة للنساء و80 في المائة للرجال. فيبدو إذاً أنّ التأثير أكبر بكثير على الرجال الذين كانوا ممثلين تمثيلاً ناقصاً بشكل كبير على صعيد عدد المستفيدين.

أما عقد الإعداد للحياة المهنية (المعروف سابقاً بالتدريب على الحياة المهنية)، فيهدف إلى تلبية احتياجات الشركات لرأس المال البشري، والسماح للباحثين عن عمل باكتساب الخبرة المهنية لتسهيل اندماجهم في سوق العمل. وأخيراً، يسمح عقد

## 2. تغطية البرامج الاجتماعية

مليون فقير تقريباً في تونس، وبالتالي فإن معدل تغطيته يبلغ 42 في المائة تقريباً.

أما برنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة الذي يقدم خدمات محدودة أكثر للسكان المعرضين للمخاطر، فقد غطى 433,137 أسرة في عام 2022. لكن عدم وجود معلومات دقيقة عن الفئات الضعيفة من السكان يجعل من المستحيل احتساب معدل تغطية هذا البرنامج بشكل دقيق.

في المقابل، يتوزع نظام الاشتراكات على عدة مستويات مختلفة. فتغطي عدة خطط فئات العاملين وفقاً لعملهم إما في القطاع العام أو الخاص، وما إذا كانوا موظفين بأجر أو عاملين لحسابهم الخاص، وما إذا كانوا يعملون في القطاع الزراعي أم لا. أخيراً، يستفيد العمال ذوو الدخل المنخفض من خطة محددة لا تقدم التقديرات نفسها التي تقدمها الخطط الأخرى.

وعلى صعيد التغطية، فإن العاملين في القطاع العام مشمولون بالكامل بخطة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية. في المقابل، يتدنى معدل التغطية هذا في القطاع الخاص. فقد قدر مسح أجراه المعهد الوطني للإحصاء في عام 2019 أن نسبة العمل في القطاع غير النظامي تبلغ 44.8 في المائة (38.3 في المائة إذا تم استبعاد الزراعة وصيد الأسماك). وسجلت قطاعات الزراعة والبناء والأشغال العامة والتجارة أعلى مستويات العمل في الاقتصاد غير النظامي، بنسبة 85.6 في المائة و69.2 في المائة و64.7 في المائة على التوالي.

ونظام الأجراء غير الفلاحيين هو الخطة الأكبر في المركز الوطني للضمان الاجتماعي (يضم حوالي 60 في المائة من المشتركين). ففي عام 2020، كان يضم 1,267,663 مشتركاً، بمعدل تغطية بلغ 77 في

تغطي البرامج، تبعاً لما إذا كانت قائمة على الاشتراكات أم لا، مجموعات سكانية مختلفة. فالفقراء الذين لا يستفيدون من البرامج القائمة على الاشتراكات مشمولون ببرامج المساعدة الاجتماعية (التحويلات النقدية الدائمة وبرنامج المساعدات الطبية المجانية)، وخاصة كبار السن أو الأشخاص ذوي الإعاقة. وتجدر الإشارة إلى أن المستفيدين من التحويلات النقدية الدائمة يستفيدون أيضاً من بطاقات المساعدات الطبية المجانية. في المقابل، يغطي برنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة عدداً أكبر من السكان ذوي الدخل المحدود.

ترتكز المساعدات على الأسر المعيشية. وتستند الهيئة، عند منحها المساعدات، على رأي العاملين الاجتماعيين فضلاً عن نتائج قياس مستوى الدخل بوسائل غير مباشرة. بالإضافة إلى ذلك، يعمل برنامج التحويلات النقدية على أساس الحصص التي ازدادت على المستوى الوطني، في حالة برنامجي التحويلات النقدية الدائمة/المساعدات الطبية المجانية من 135,000 أسرة محتاجة في عام 2011 إلى 310,000 أسرة في عام 2022، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الأهمية المتزايدة لهذا البرنامج من حيث تغطيته الأسر المحتاجة. وترأس النساء ما يقرب من 60 في المائة من الأسر المعيشية المستفيدة من البرنامج. ولزيادة فعالية البرنامج، تُبذل حالياً جهود كبيرة للحد من الأسماء المشمولة والمستبعدة عن طريق الخطأ، وهي مشكلة ظهرت في العديد من التقارير منذ عام 2011<sup>27</sup>. وقد تسارعت هذه الجهود بسبب أزمة كوفيد-19، بعد تقييم أدى إلى تحسين جودة الاستهداف من خلال إزالة الأسر المعيشية التي كانت قد أدمجت عن طريق الخطأ. ويستهدف هذا البرنامج اليوم 86,000 فرد تقريباً<sup>28</sup>، في حين يشير معدل الفقر الذي احتسبه المعهد الوطني للإحصاء<sup>29</sup> (16.6 في المائة في عام 2021) إلى وجود 1.95

أو غير القائم على الاشتراكات) لا يزال مرتفعاً في تونس مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة. فتشير البيانات المستمدة من مختلف البرامج والخطط إلى أنّ هذا المعدل بلغ 82.4 في المائة في عام 2020، وهو قريب جداً من المعدل المذكور أعلاه الذي سجّله منظمة العمل الدولية (85.4 في المائة).

شهد برنامج عقود الكرامة اتجاهاً تصاعدياً لأول مرة بين عامي 2017 و2018، ليلبغ حوالي 18,000 مستفيد في عام 2018. ومن المهم أن نتذكر أن هذا البرنامج انطلق بهدف الوصول إلى 25,000 مستفيد، يتوزعون بشكلٍ عادل بين المحافظات الـ 24. ويمكن اعتبار ذلك شكلاً من أشكال التمييز الإيجابي لأن عدد المستفيدين لا يتناسب مع عدد السكان. ومع ذلك، فقد سيطرت التجاوزات وسُجّل ميل إلى توسيع نطاق توزيع التقييمات، حيث بات مستشار التشغيل مطالباً بتحقيق أهداف كمية. وجدير بالذكر أيضاً أن ما يقرب من 80 في المائة من المستفيدين هم من الشباب الحاصلات على تعليم عالٍ.

وانخفض عدد المستفيدين بشكل حاد بدءاً من عام 2019 ليصل إلى 5,597 فرداً في عام 2021. كما انخفض المبلغ المخصّص أيضاً من 149 ألف دينار في عام 2019 إلى 100 ألف دينار في عام 2021 (الشكل 34).

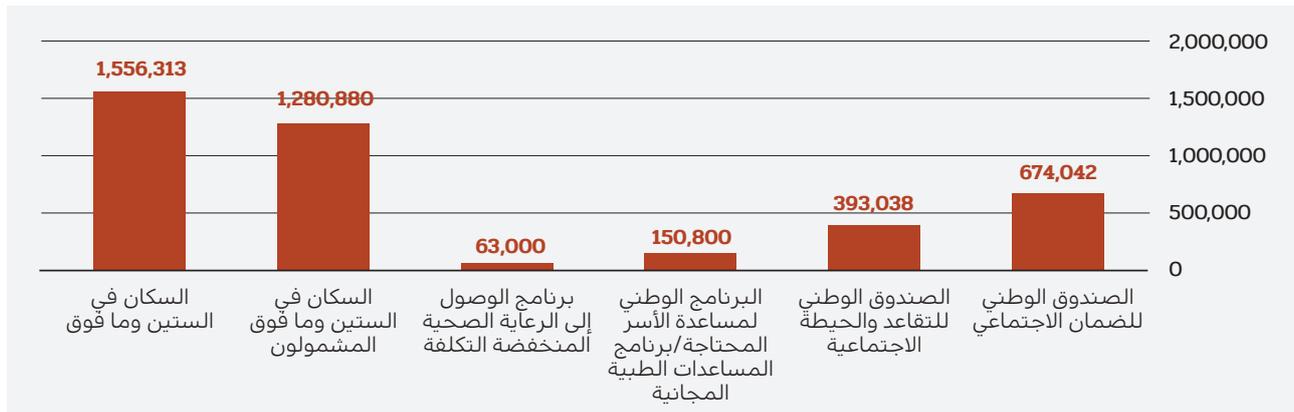
المائة<sup>30</sup>. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة النساء اللواتي يدفعن الاشتراكات ارتفعت من 37.8 في المائة في عام 2010 إلى 45.1 في المائة في عام 2020<sup>31</sup>.

ولا يبدو أن إنشاء خطة خاصة بالعاملين الأكثر هشاشة يحقق نتائج فعّالة، نظراً لانخفاض معدل التغطية نتيجة عدم انتظام الاشتراكات. فهناك بالفعل فجوة كبيرة بين عدد المنتسبين وعدد المساهمين. على سبيل المثال، بموجب الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة، يبلغ عدد المساهمين 141,747، في حين أن عدد المنتسبين (الذين يُفترض بهم تسديد الاشتراكات) هو 317,110.

ونسجاً على المنوال نفسه، تتسع الفجوة بين المنتسبين والمساهمين أيضاً في الخطط الخاصة بالعاملين غير الأجراء. فوفقاً لقواعد بيانات مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، يبلغ عدد المنتسبين 566,292 مقابل 313,887 مساهماً (أي ما نسبته 55 في المائة). والأمر نفسه ينطبق على الخطط الخاصة بالفنانين والمهنيين الفكرية، حيث لا يزال عدد المساهمين منخفضاً جداً (300 مساهم).

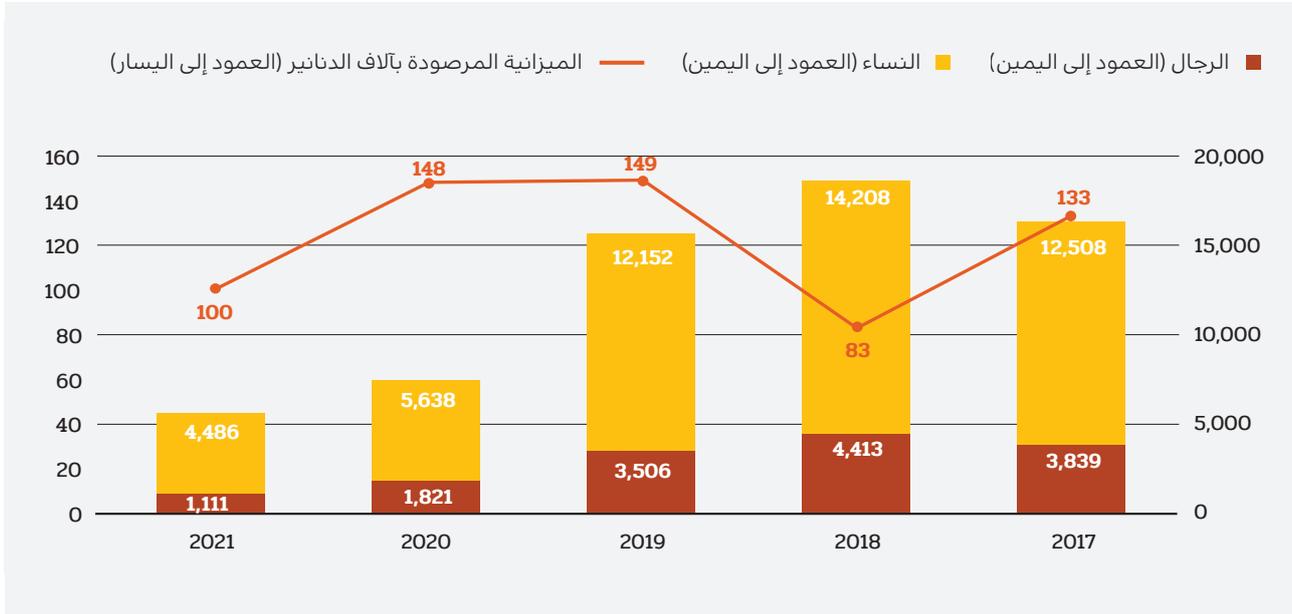
ومع ذلك، من المثير للاهتمام أن معدل تغطية كبار السن من خلال نظام الحماية الاجتماعية (القائم

### الشكل 33. الأشخاص في سنّ الستين وأكثر المشمولون بالحماية الاجتماعية، 2019



المصدر: حسابات المؤلفين وفقاً لبيانات وزارة الشؤون الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحياة الاجتماعية، 2019.

### الشكل 34. تطور عدد المستفيدين والمبلغ الإجمالي للميزانية المرصودة لبرنامج عقد الكرامة



المصدر: المؤلفون وفقاً لبيانات وزارة التشغيل، 2023.

## 3. الإنفاق

الطبية المجانية وبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة التكلفة. وقد أتاح مشروع المساعدة التقنية الذي نُفَّذَ مع البنك الدولي في نيسان/أبريل 2016 تقييم كلفة بطاقات برنامج المساعدات الطبية المجانية وبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة التكلفة. فتبيّن أن متوسط الإنفاق لعام 2013 قد بلغ 954 ديناراً لكل مستفيد عن كل سنة بالنسبة لبرنامج المساعدات الطبية المجانية، و350 ديناراً لكل مستفيد عن كل سنة لبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة التكلفة<sup>32</sup>. وليس من بيانات أحدث عن كلفة هذين البرنامجين غير القائمين على الاشتراكات.

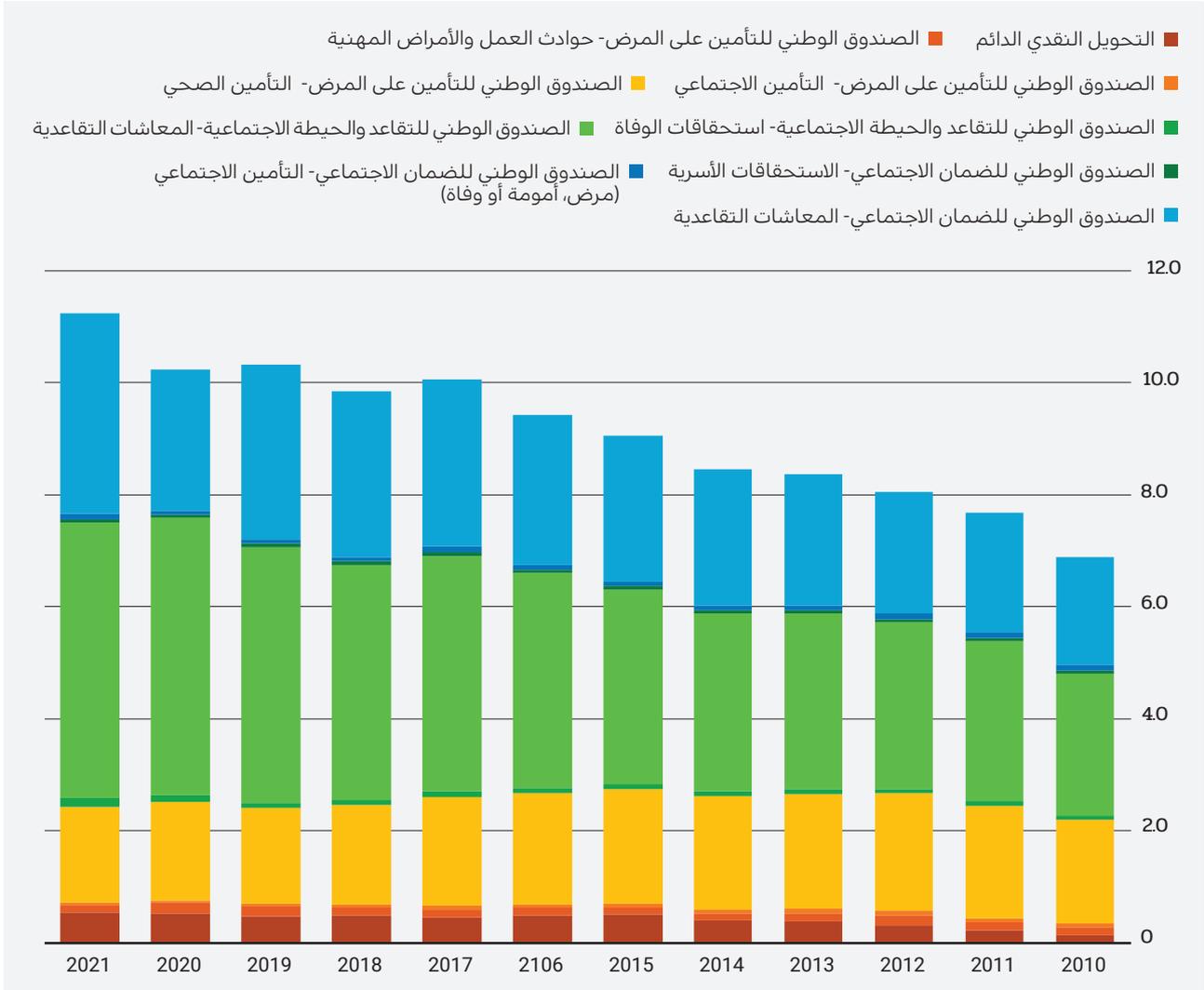
بالنسبة لعام 2021، مثلت نفقات الحماية الاجتماعية، بالإجمال، (على النحو الموزع في الشكل 35) 11.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

كما هو مبين في الشكل 35، ارتفع إنفاق نظام الحماية الاجتماعية بشكل حاد بين عامي 2010 و2021، من 4.3 مليار إلى 14.4 مليار بالدينار الحالي. وتمثل نفقات المعاشات التقاعدية ما يقرب من 75 في المائة من إجمالي نفقات الحماية الاجتماعية. لكن يعاني نظام التقاعد هذا من عجز هيكلي، ويتطلب إصلاحاً شاملاً لضمان استدامته المالية.

وقد ارتفعت نفقات المعاشات التقاعدية ارتفاعاً حاداً بسبب العوامل الديمغرافية (حالات التقاعد الهائلة وزيادة العمر المتوقع)، مقترنة بنظام يوفر معدلات عالية لاستبدال الدخل (90 في المائة و80 في المائة لمسيرة مهنية حافلة في القطاعين العام والخاص، على التوالي).

وتجدر الإشارة أيضاً إلى قلة المعلومات المتاحة عن النفقات المتعلقة بتغطية الرعاية الطبية من خلال برامج المساعدة الطبية، أي برنامج المساعدات

### الشكل 35. تطور هيكل الإنفاق حسب التقديمات (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: وزارة الشؤون الاجتماعية، والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، 2023. ملاحظة: تشمل نفقات المعاشات التقاعدية في حساباتنا معاشات الوراثة.

التي يغطيها الصندوق الوطني للتأمين على المرض بدوره.

تتوافر معلومات عن نفقات الرواتب على مستوى وزارة الشؤون الاجتماعية ككل. فوفقاً للمشروع السنوي للأداء (2022)، بلغت مصاريف المكافآت 232.7 مليون دينار في عام 2022 مقابل 243.6 مليون دينار في عام 2021، أي بانخفاض معدله 4.5 في المائة. ويمثل هذا المستوى من الأجور 10.7 في المائة من الميزانية العامة للوزارة<sup>33</sup>. لكن لا تُدرج في هذه الميزانية أجور الموظفين

من الصعب احتساب التكاليف الإدارية لكل خطة، نظراً للتداخل بين الخطط. على سبيل المثال، يشرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يُفترض به إدارة نظام الاشتراكات، على نظام التحويلات النقدية الدائمة الذي يُعدُّ أحد مكونات برنامج الأمان الاجتماعي غير القائم على الاشتراكات. بالإضافة إلى ذلك، تخضع ست عيادات متعددة الاختصاصات لإشراف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على المستوى الوطني، مما يتيح له تغطية المخاطر الصحية

وقد ارتفع الإنفاق على برنامج الإعانات الغذائية الشاملة تدريجياً بين عامي 2015 و2020، منتقلاً من 1.5 مليار دينار في عام 2015 إلى 3.7 مليار دينار في عام 2022، أي ما يعادل 2.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الجدول 18).

التي تدفعها الصناديق الاجتماعية (الصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرضى)، لأن هذه الصناديق هي مؤسسات عامة ذات طبيعة غير إدارية، لها شخصية اعتبارية وتتمتع بالاستقلالية المالية.

#### الجدول 18. تطور قيمة الإعانات لبعض المنتجات الغذائية وحصتها في الناتج المحلي الإجمالي

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	
3,771	2,200	2,416	1,800	1,750	1,500	1,600	1,530	قيمة الإعانات الغذائية بآلاف الدنانير
2.6	1.3	2	2.3	1.68	1.5	1.7	1.8	بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: وزارة التجارة، 2023.

## 4. التكامل بين البرامج

ومن شأن استخدام المعرف الاجتماعي نفسه أن يسهل، بدوره، إجراء التحليلات بين قواعد البيانات الخاصة بالصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتأمين على المرضى. غير أن مشروع تحقيق المركزية بين قواعد البيانات هذه من خلال إنشاء مستودع للبيانات في مركز البحوث والدراسات الاجتماعية متوقف حالياً، على الرغم من وجود قواعد بيانات فردية.

كما أنّ استخدام التكنولوجيات الجديدة يشجع على تقديم التصريحات الإلكترونية التي تمثل اليوم حصة لا يُستهان بها من التصريحات المقدّمة إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (25 في المائة في عام 2022 وفقاً للبيانات).

ترتبط مختلف الجهات الفاعلة في نظام الحماية الاجتماعية، بمفهومه الأوسع، بعدة علاقات تكاملية في ما بينها. وغالباً ما تكون هذه العلاقات المبنية على التعاون وتبادل المعلومات ضرورية لحسن سير البرامج. فتتعاون الهيئة العامة للنهوض الاجتماعي، المسؤولة عن برنامج الأمان

تُبذل جهود كبيرة بشكل عام لتعزيز التكامل بين الإدارات والبرامج.

فعلى المستوى المشترك بين الوزارات، يجري الآن وضع برامج تعاون في وزارة المالية بغية إنشاء منصات وضمن قابلية التشغيل البيئي مع وزارة الشؤون الاجتماعية. بيد أنّ الحاجة تدعو إلى بذل جهود إضافية لإدماج المزيد من الوزارات، ولا سيّما وزارة شؤون الأسرة والمرأة ووزارة التشغيل، مما يمكن أن ييسر رصد البرامج وتقييمها، ويتيح تتبّع المستفيدين من مختلف البرامج القائمة وغير القائمة على الاشتراكات.

والتكامل بين البرامج القائمة وغير القائمة على الاشتراكات، على مستوى وزارة الشؤون الاجتماعية نفسها، إلزامي بموجب التشريع الذي ينصّ على أنه لا يحق لأي مساهم في نظام الاشتراكات الاستفادة من برامج تحويل الأموال، ولا من بطاقات برنامج المساعدات الطبية المجانية. ومع ذلك، يتعذر إخضاع العاملين في القطاع غير النظامي غير المدرّجين في قواعد بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لهذا النوع من التدقيق.



### (أ) تكامل أنظمة التنفيذ

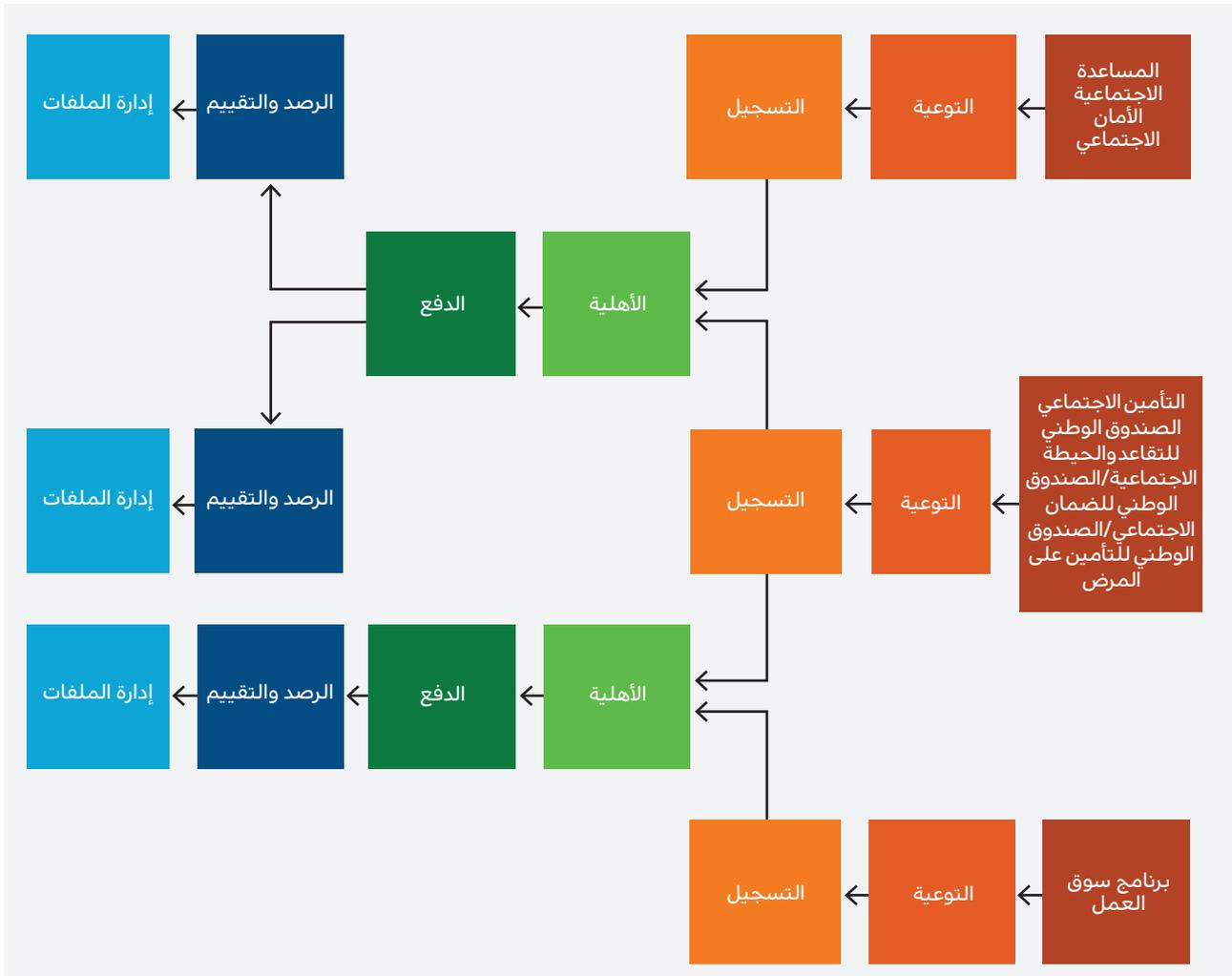
يتم تنظيم عملية توزيع التقديمات وتسجيلها، دائماً، ضمن قواعد بيانات منفصلة وخاصة بكل مؤسسة. وكما ذكر آنفاً، تُبذل جهود لإنشاء روابط بين قواعد البيانات هذه بغية التقليل، إلى أدنى حد، من الأخطاء الناجمة عن إدراج أسماء في النظم غير القائمة على الاشتراكات، أو لتسهيل عمليات مراجعة الحسابات الضريبية.

ويطال التكامل أيضاً تنسيق التقديمات بين الصناديق، أو بين الخطط التابعة للصندوق نفسه

كافة. وقد بلغ هذا الدين 9.109 مليار دينار اعتباراً من 30 أيلول/سبتمبر 2023<sup>34</sup>، مما منع الصندوق الوطني للتأمين على المرض من تمويل هيكل الصحة العامة بشكل كاف. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الصندوق يجمع اشتراكات المنتسبين إلى الصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية منذ عام 2017 (القانون رقم 47/201)<sup>35</sup>. لكن هذا الأمر لا ينطبق بعد على المنتسبين إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ولم يُرصد فعلاً أي تعاون أو تكامل واضح بين وزارة الأسرة والمرأة والطفولة وكبار السن والهيكل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية.

### الشكل 37. تكامل برامج الحماية الاجتماعية



يمكن، من خلال تنفيذ مشروع يقوم على استخدام المعرّفات الاجتماعية، إجراء تحليل أكثر تفصيلاً للبيانات بفضل تقييم النفقات بشكل أفضل. ففي الواقع، يعزّز المعرّف الاجتماعي الاتصال بشكل أفضل بين أنظمة المعلومات المختلفة. تهدف هذه الخطوة إلى تمهيد الطريق نحو نظام وطني لتحديد الهوية الفريدة. ففي هذه الحالة، سيتعاون برنامج الأمان الاجتماعي مع صناديق الضمان الاجتماعي للتحقق من أهلية المستفيدين المحتملين، من خلال التحقق من معرّفات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، لتبيّن ما إذا كان يتم استخدامها فعلاً، وفي هذه الحالة يتم استبعادهم من البرنامج. بالإضافة إلى هذين الصندوقين للضمان الاجتماعي، يُسجّل تبادل مباشر للبيانات الإدارية مع الصندوق الوطني للتأمين على المرض والسجل المدني والوكالة الفنية للنقل البري. وتُبذل جهود لتسهيل إجراء عمليات تدقيق متبادل مع هيكل أخرى، مثل وزارة المالية، مع الإشارة إلى أنّ هذه العمليات تحدث اليوم بطريقة يدوية.

بالإضافة إلى ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو المسؤول عن ولاية نظام التحويلات النقدية الدائمة الخاص ببرنامج الأمان الاجتماعي (الشكل 36). وبالمثل، تتعاون برامج سوق العمل مع صناديق الضمان الاجتماعي نفسها للتحقق من أهلية المستفيدين المحتملين.

وبالتالي، ما من نظام متكامل للمعلومات، بل هناك عدة قواعد بيانات يمكن الاستفادة منها عند الضرورة للتنسيق بين مختلف المؤسسات التي تنفّذ البرامج الاجتماعية.

(تنسيق التقديمات). وتشرف صناديق التقاعد، في الوقت عينه، على معاشات المتقاعدين الذين استكملوا مسيرتهم المهنية في القطاعين العام والخاص، أو الذين سدّدوا اشتراكات لعدة خطط تابعة للقطاع الخاص (مثل العاملين بأجر الذين انتقلوا للعمل لحسابهم الخاص).

لكنّ هذا التكامل يصطدم بعدد من القيود في برنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة، حيث لا تتطابق قواعد البيانات دائماً مع مجمل عدد البطاقات الصادرة. فالرقم المسجّل في قاعدة البيانات أقل من الرقم الحقيقي بسبب التأخير في تسجيل المستفيدين في النظام. وعادةً ما يكون عدد البطاقات المتداولة التابعة لبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة أكبر من عدد البطاقات المسجّلة في النظام. وأحد أسباب هذه الفجوة هو الجانب الإقليمي لهذه المسألة، فضلاً عن الوقت اللازم لإعادة المعلومات إلى المستوى المركزي، والحاجة الملحة لإصدار هذه البطاقات.

## (ب) تكامل إدارة البيانات والمعلومات

على الرغم من الجهود المبذولة لإنشاء قاعدة بيانات تسهّل التواصل بشأن المستفيدين من مختلف البرامج، لا تزال هناك حاجة إلى قواعد بيانات أخرى، لا سيّما بين صناديق الضمان الاجتماعي ووزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة. وعلى وجه الخصوص، لا توجد معلومات مفصلة عن كلفة بطاقات برنامج المساعدات الطبية المجانية وبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة، وعن سلوك الأسر المحتاجة، والأمراض الرئيسية التي يعانون منها إلخ.

## ب. تصميم برامج الحماية الاجتماعية الرئيسية

الاشتراكات وما يتطلبه من إصلاحات، وأخيراً برنامج التغطية ضد التعطل عن العمل الذي لا يزال هامشياً في تونس (القانون رقم 96-101 المؤرخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1996 المتعلق بالإحاطة الاجتماعية للعمال)، مع العلم أن البطالة هي واحدة من المشاكل الاقتصادية الأكثر إلحاحاً التي يجب معالجتها.

نظراً إلى الوضع الاجتماعي والاقتصادي في تونس والهيكل العام لنظام الحماية الاجتماعية، اخترنا تحليل ثلاثة برامج رئيسية بشكل متعمق. وهي، أولاً، نظام التحويلات النقدية الدائمة، وهو البرنامج الرئيسي للركيزة غير القائمة على الاشتراكات الذي يجري إصلاحه حالياً، وثانياً نظام التقاعد نظراً لأهميته في نظام

### 1. التحويلات النقدية الدائمة في إطار برنامج الأمان الاجتماعي

المعونة على أشكال أخرى من التقديمات.

تُظهر المقابلات التي أُجريت في مركز البحوث والدراسات الاجتماعية أن الأسر المعيشية المشمولة ببرنامج الاشتراكات مستثناة من هذا البرنامج، في حين لا ينص القانون 2019-10 ولا الأمر الحكومي رقم 2020-317 صراحة على ذلك.

ولا تزال معادلة قياس مستوى الدخل بوسائل غير مباشرة سرية. وهي تستند إلى مسح الاستهلاك الذي يجريه المعهد الوطني للإحصاء وقاعدة بيانات برنامج الأمان الاجتماعي. كما أن الإمكانيات محدودة لتحديث المتغيرات والترجيحات المستخدمة لاحتساب علامات الأسرة المعيشية بسرعة، لا سيما وأن المعهد الوطني للإحصاء يُجري هذا المسح كل خمس سنوات.

#### (2) التغطية والنفقات

يشهد عدد المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية الدائمة زيادة مطردة منذ عام 2018 حتى وصل إلى 306,000 أسرة معيشية في عام 2022 (+25,9) في

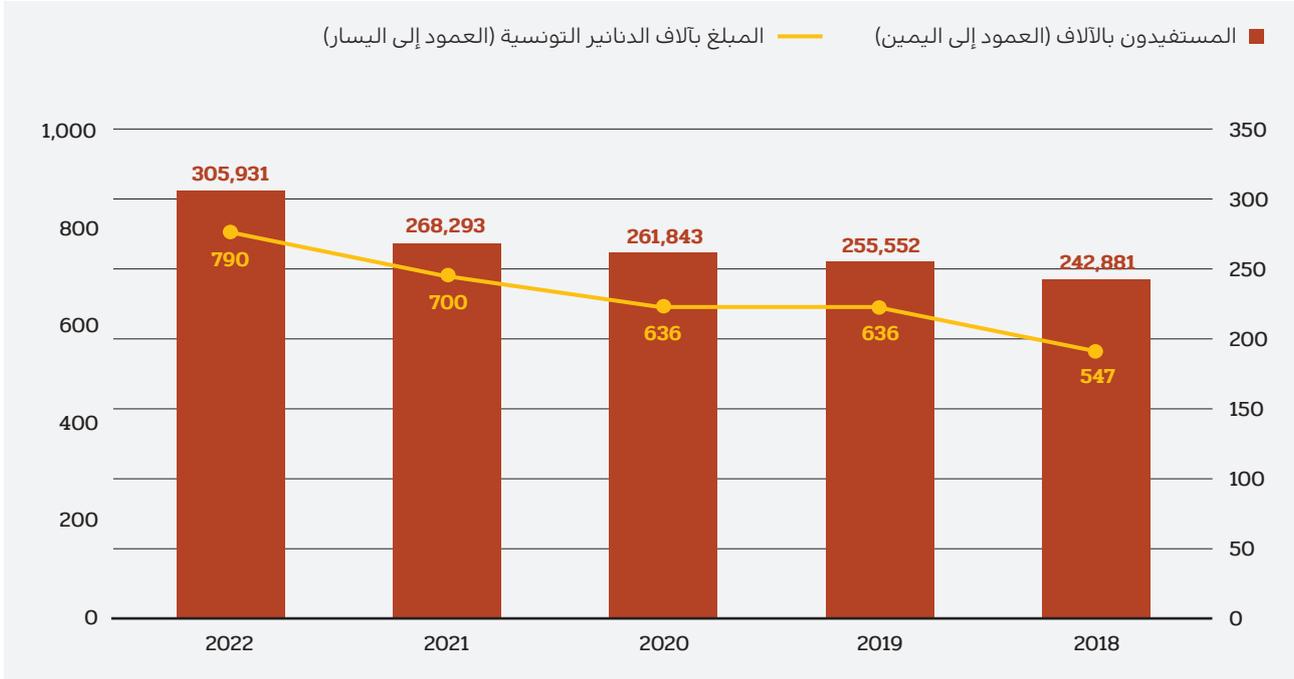
يستند النظام غير القائم على الاشتراكات إلى برنامج الأمان الاجتماعي الذي يوفر عدة تقديمات بناءً على نهج متعدد الأبعاد للتخفيف من حدة الفقر. ويُعدّ برنامج التحويلات النقدية الدائمة أحد التقديمات الرئيسية في هذا الصدد.

#### (أ) التصميم

##### (1) معايير الأهلية والاستهداف

تتسم معايير الأهلية التي حددها الأمر الحكومي رقم 2020-317 المؤرخ 19 أيار/مايو 2020 بدقتها وتنوعها إلى حد ما بالنسبة للنظام غير القائم على الاشتراكات، ولا سيما بالنسبة لنظام التحويلات النقدية الدائمة. وفي هذا الإطار، تتمثل الخطوة الأولى في التماس رأي العامل الاجتماعي بناءً على مسح دقيق يجريه هذا الأخير حول الأسر المحتاجة، ثم دمج هذا الرأي باختبار لقياس مستوى الدخل بوسائل غير مباشرة من أجل احتساب العلامة. وفي مرحلة ثالثة، تركز لجنة إقليمية<sup>36</sup> على هاتين النتيجتين لاتخاذ قرار بشأن منح الإعانة المطلوبة، بعد التحقق من قواعد بيانات نظام الاشتراكات، للتأكد من عدم حصول الأسر المعيشية التي تطلب

### الشكل 38. تطور عدد المستفيدين والمبلغ الإجمالي لنفقات برنامج التحويلات النقدية الدائمة



المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، 2023.

يُعاد تقييم مبلغ الإعانات وفقاً لقرارات الحكومة. والسبب في ذلك هو البيئة التضخمية للغاية التي تجد تونس نفسها فيها، شأنها شأن العديد من بلدان العالم الأخرى.

المائة). كما تشهد المبالغ التي يتم إنفاقها في إطار هذا البرنامج اتجاهاً تصاعدياً، حيث انتقلت من 546 ألف دينار في عام 2018 إلى 790 ألف دينار في عام 2022، أي بزيادة قدرها 44.6 في المائة (الشكل 38).

#### (5) مدة الاستفادة من التقديمات

لا يوجد مدة قصوى للاستفادة من التقديمات، أكانت عبارة عن تحويلات نقدية أم مساعدات طبية. وحدها الإعانات الأسرية تُدفع حسب عمر الطفل.

#### (6) قواعد وشروط الخروج من البرنامج

يهدف إصلاح برنامج الأمان الاجتماعي إلى إنشاء دينامية معيّنة، من أجل وضع برامج حقيقية لمكافحة الفقر من خلال تسهيل تمويل مشاريع التمكين الاقتصادي، والإلغاء التدريجي للتحويلات النقدية. ويتم التحقق من أهلية الأسر المعيشية بانتظام كل 3 إلى 6 أشهر لتحديد أي تغييرات طارئة يمكن أن تؤدي إلى استبعادها من البرنامج (كأن

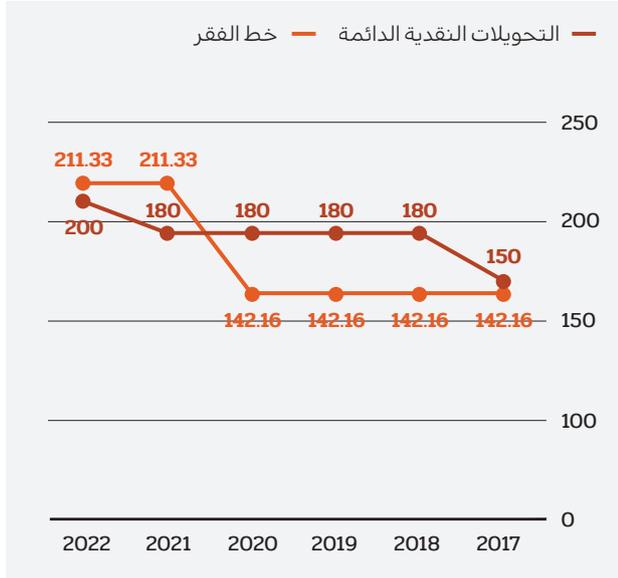
#### (3) مستوى التقديمات وكفايتها

ارتفع مستوى التقديمات بشكل ملحوظ بين عامي 2011 و2023، منتقلاً من 70 إلى 220 دينار تونسي لكل أسرة معيشية. وفي عام 2022، كان هذا المستوى يمثل 37.6 في المائة من خط الفقر<sup>37</sup>. في هذا الإطار، يبيّن الشكل 39 أن التضخم كان، في كثير من الأحيان، أعلى من التغيير في مبلغ التحويلات النقدية الدائمة، مما يشير إلى انخفاض مبلغ هذه التحويلات بالقيمة الحقيقية. بالإضافة إلى ذلك، انعكس الوضع منذ عام 2020 في ما يتعلق بخط الفقر الذي أصبح الآن أعلى.

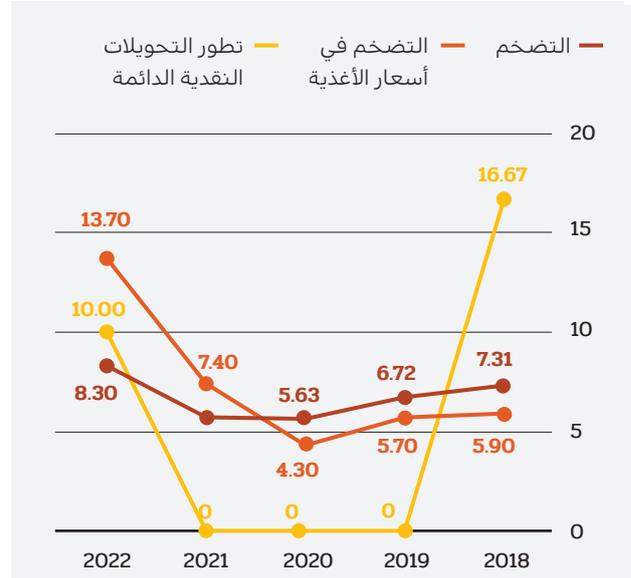
#### (4) ربط التقديمات بمؤشر

لا تتغير قيمة التقديمات حسب أسعار التضخم، بل

### الشكل 40. تطور التحويلات النقدية الدائمة وخط الفقر



### الشكل 39. تطور التحويلات النقدية الدائمة والتضخم وأسعار الأغذية



المصدر: استند المؤلفون إلى بيانات المعهد الوطني للإحصاء.

الضعيفة من الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة، وهي خطة قائمة على الاشتراكات تقدّم تقديمات محدودة نسبياً. وفي هذه الحالة، من المثير للاهتمام منطقياً أن يعمل الفرد في القطاع غير النظامي ويتسجّل في البرنامج غير القائم على الاشتراكات للاستفادة من التحويلات النقدية الدائمة والمساعدات الطبية المجانية. وبالتالي، فإن هذا التقارب في التقديمات بين الخطط القائمة على الاشتراكات وتلك غير القائمة عليها يعزّز العمل غير النظامي، مما يمكن أن يفسّر جزئياً الإقبال الضعيف على الخطة الخاصة

يكون أحد أفراد الأسرة مشمولاً بنظام الاشتراكات، أو أن يقوم أحدهم بشراء سيارة، إلخ).

### (7) الحوافز الناتجة عن التقديمات

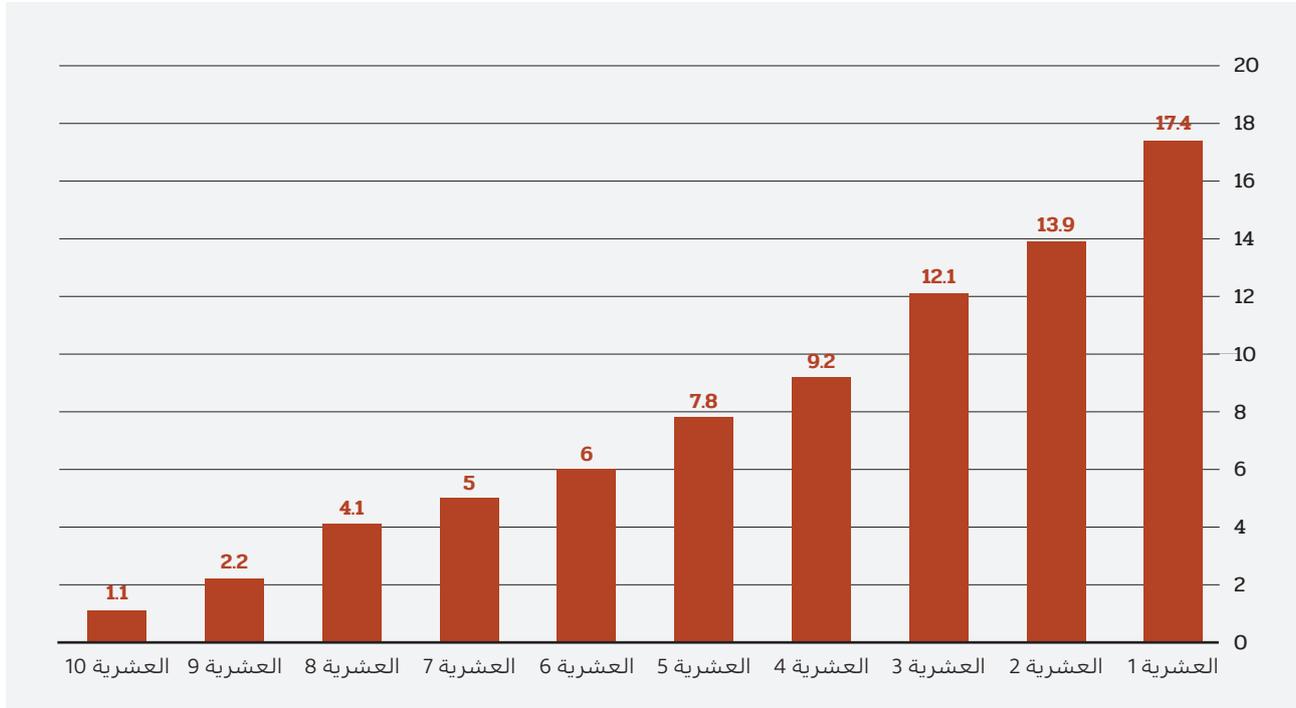
يمكن للتقديمات غير القائمة على الاشتراكات وشروط الاستفادة منها أن تعزّز سلوكاً استراتيجياً معيّناً. فعلى سبيل المثال، يمكن للأشخاص الاستفادة من برنامج "التحويلات النقدية الدائمة"، بحكم الواقع، إذا لم يكونوا مشمولين في نظام قائم على الاشتراكات. في الوقت عينه، يستفيد العاملون المستخدمون من الفئة

### الجدول 19. الفرق بين المنتسبين والمساهمين على مستوى الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة (عرضة للمخاطر)

المساهمون في الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة	المنتسبون إلى الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة	
157,034	326,755	2017
156,867	316,621	2018
141,747	317,110	2019
122,610	313,152	2020

المصدر: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2022.

## الشكل 41. أثر برنامج التحويلات النقدية الدائمة حسب العشرية



المصادر: البنك الدولي ومركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2021.

الفقر على نوعية حياة الأسر المعيشية. وفي هذا الإطار، هدف إصلاح برنامج الأمان الاجتماعي إلى سد هذه الثغرات من خلال توفير برامج التمكين الاقتصادي للمستفيدين في سن العمل، مما ينبغي أن يؤدي إلى التخلي عن التقديمات بشكل تدريجي. كما أن الأسماء المشمولة والمستبعدة عن طريق الخطأ (الشكل 41) تخفف أيضاً من فعالية البرامج.

## (ب) آليات التنفيذ

## (1) مسح آليات التنفيذ

يوضح الشكل 42 الطريقة الجديدة لعمل نظام المساعدة الاجتماعية، وبالتحديد في ما يتعلق بالتسجيل والاشتراك، والتحقق من الأهلية، والقبول والدفع، والتسليم، أكان ذلك على المستويين المركزي والمحلي أم على مستوى طالب الإعانة أو المستفيد منها. ولعل أحد الجوانب الخاصة لهذه العملية هي الدرجة العالية نسبياً من السلطة التقديرية الممنوحة للجان المحلية في تحديد أهلية مقدمي الطلبات.

بالعاملين الأكثر هشاشة، أو تراجع تسديد الاشتراكات لهذه الخطة بشكل منتظم. وفي هذا الإطار، يبيّن الجدول 19 الفجوة بين المنتسبين إلى الخطة الخاصة بالعاملين الأكثر هشاشة والمساهمين فيها. فقد مثّل المساهمون في عام 2019 أقل من 50 في المائة من المنتسبين المفترض بهم تسديد الاشتراكات.

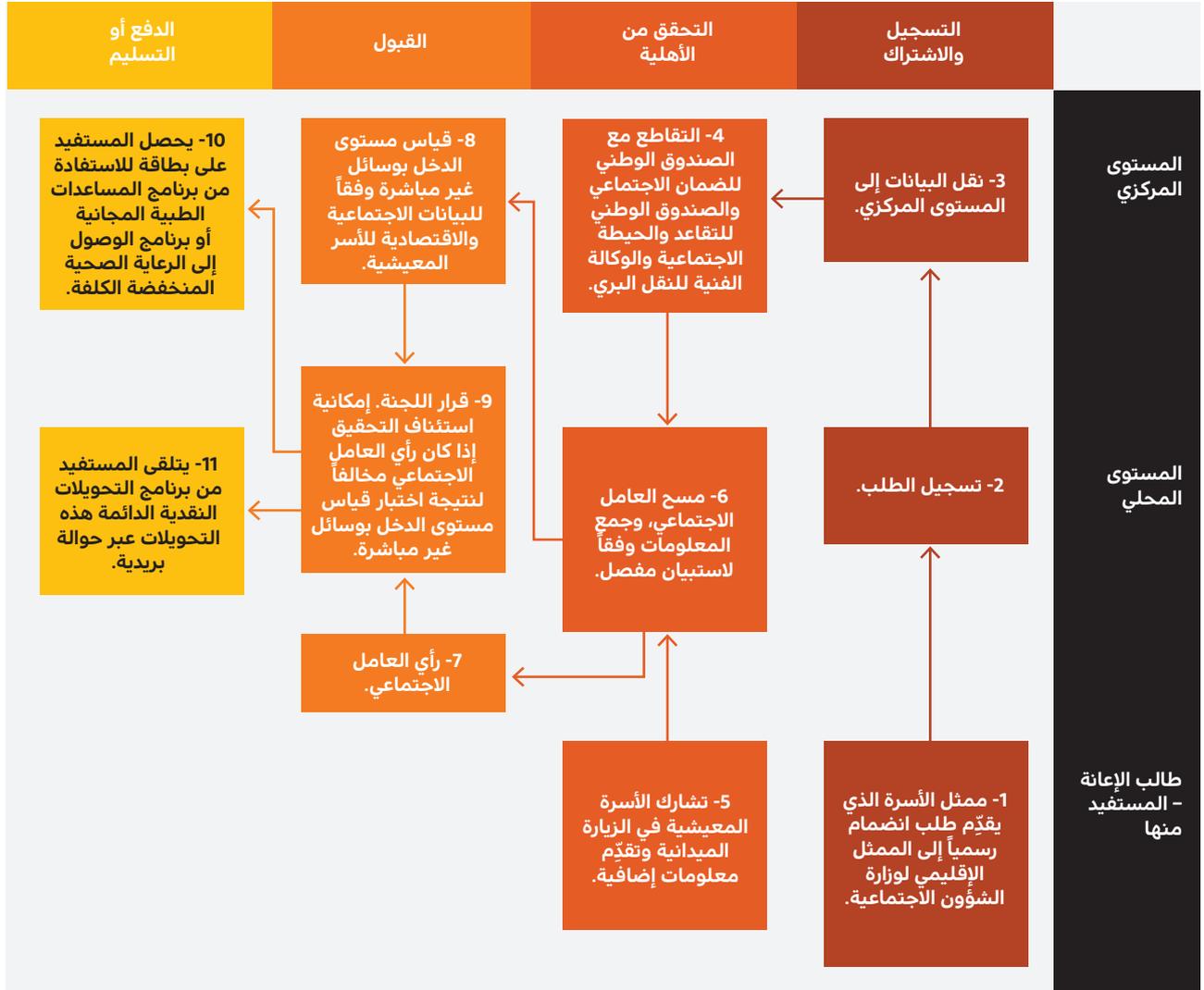
## (8) الإنصاف وكفاءة التقديمات

وفقاً للشكل 41، يتلقى 17.4 في المائة فقط من الأسر المعيشية في الشريحة العشرية الأولى تقديمات نقدية. وتبرر هذه النتيجة عن عام 2021 الإجراءات المتبعة الحالية لتقليل الأسماء المشمولة والمستبعدة عن طريق الخطأ.

## (9) فعالية التقديمات

كثيراً ما يكون هناك خلط بين برامج المساعدات وبرامج مكافحة الفقر. فبرنامج التحويلات النقدية الدائمة ليس في الحقيقة برنامجاً لمكافحة الفقر. والاستراتيجية ليست بدورها مخرجاً من الفقر، بل فرصة للحد من أثر

## الشكل 42. رسم تخطيطي لعمليات التسجيل والتقييم لاحتياجات وشروط نظام المساعدات المعروفة ببرنامج الأمان الاجتماعي



المصدر: المؤلفون.

قيوداً على صعيد الإلمام بالقراءة والكتابة (حيث يصل معدل الأمية إلى 19 في المائة)، والوصول الرقمي (في ظل حرمان 20 في المائة من السكان من أي قدرة على الوصول إلى التكنولوجيا الرقمية).

نتيجة لذلك، ووفقاً للمعلومات التي قدّمتها وزارة الشؤون الاجتماعية في عام 2019، لم يتم تسجيل 400,000 أسرة مستهدفة ببرنامج الأمان الاجتماعي، حيث بلغ معدل تغطية هذا الأخير 66 في المائة.

### (2) التوعية ونشر المعلومات

تنشر وزارة الشؤون الاجتماعية إعلانات للتعريف ببرنامج "الأمان الاجتماعي"، والفئات المستهدفة المختلفة، وعمليات التسجيل المختلفة، وتشجيع الأسر المعيشية على الاشتراك فيه. لكن، قد تواجه الفئات المستهدفة صعوبة في إيجاد معلومات عن البرنامج. فمن المرجح أن يواجه الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر والذين يشكلون 21 في المائة من السكان، ولا سيما في المناطق الريفية،

- الخصائص الديمغرافية (العمر، والجنس، والحالة الاجتماعية، وحجم الأسرة).
- الخصائص الجغرافية (المحافظة، والبيئة).
- التعليم (مستوى التعليم).
- الصحة (الإعاقة).
- الوضع المهني والاقتصادي (الوضع المهني، وطبيعة العمل، والخصائص الاقتصادية للأسرة).
- خصائص السكن (حالة السكن، ونوعه، وخصائصه، وتجهيزه).
- الحصول على الخدمات العامة الأساسية (المدرسة الابتدائية، والمدرسة المتوسطة، والمستوصفات).

### (5) الاشتراك

تُجمع معلومات إضافية أثناء تسجيل الاشتراك، بعد التحقق من الأهلية. ولما كانت الإدارة لا تستطيع النظر في جميع المرشحين المؤهلين في الوقت نفسه، يُدرج بعضهم في قائمة الانتظار. وتتيح العلامات ترتيبهم على المستوى الإقليمي حسب الأولوية.

### (6) دفع التقديمات

يتلقى المستفيدون المدفوعات من مزودي خدمة الدفع، وقد أنشأت الإدارة التونسية "حساباً افتراضياً" لهذا الغرض. فيمكن للمستفيدين استلام مدفوعاتهم من أجهزة الصراف الآلي الخاصة بالبنوك الثلاثة المملوكة للدولة: الشركة التونسية للبنك وبنك الإسكان والبنك الوطني الفلاحي، فضلاً عن مكتب البريد التونسي. يستخدم المستفيد رقم بطاقة الهوية الخاصة به، فيتلقى رمزاً سرياً عبر رسالة هاتفية قصيرة يخوله سحب الأموال.

ولا تختلف الصعوبات في هذه المرحلة عن تلك المصادفة في مرحلة التوعية، حيث تصطدم عملية الدفع بمشكلة الأمية وتعذر الوصول إلى التكنولوجيا الرقمية.

وعلى الوزارة مضاعفة جهودها لتوعية هذه المجموعات واعتماد أدوات أكثر شمولاً بغية التغلب على التحديات التي تواجهها هذه الأسر.

### (3) الدخول والتسجيل

يجب على الأسر المعيشية تعبئة النموذج وتقديمه إلى وحدة التنمية الاجتماعية المحلية التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية. بعد ذلك، يتولى موظفو الوزارة التحقق من صحة هذه النماذج لإنشاء قائمة بالمستفيدين المحتمل تسجيلهم في برنامج الأمان الاجتماعي. وينصّ الأمر 38317-2020<sup>38</sup> على إمكانية تقديم الطلب عبر موقع إلكتروني (المادة 12). ومع ذلك، هذه الخدمة غير مفعّلة بعد.

### (4) التحقق من الأهلية

عزّزت وزارة الشؤون الاجتماعية ركن التحقق من الأهلية من خلال تعيين 1,500 عامل اجتماعي وتحديث عملهم. تتمثل مهمة العاملين الاجتماعيين في إجراء البحوث الاجتماعية، فضلاً عن زيارات التحقق من أهلية الأسر المسجلة، بهدف ضمان صحة المعلومات المقدّمة خلال مرحلة التسجيل وجمع البيانات والمعلومات الإضافية اللازمة. وفي هذا الصدد، تم إعداد دليل إجرائي يوضح بالتفصيل الخطوات المتوقعة على العاملين الاجتماعيين أثناء التقييمات، ولكن حتى عام 2023 لم يكن هذا الدليل قيد الاستخدام بعد.

كما هو موضح أعلاه، تحدد اللجان الفنية الإقليمية أهلية المتقدمين بناءً على علامة اختبار قياس مستوى الدخل بالوسائل غير المباشرة، فضلاً عن رأي العامل الاجتماعي. وقد أثار تحليل منهجية الاستهداف الذي أجرته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) تساؤلاً بشأن طريقة حسم اللجان الفنية الإقليمية لقرارها عند تباين هذين المعيارين، نظراً لعدم وجود بروتوكولات موحّدة لصنع القرار.

ومع ذلك، لا بدّ من التذكير بأن قرار وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخ في 19 أيار/مايو 2020 يحدد المكونات العامة لنموذج اختبار قياس مستوى الدخل على النحو التالي:

ارتكز التدقيق على استعراض مكتبي سريع للمصادر الأولية والثانوية، بالإضافة إلى عينات عن الاستطلاعات التي أجريت مع المستفيدين من المشروع والعاملين الاجتماعيين.

### (8) معاملات المستفيدين المتكررة

وفقاً لنتائج تقرير المراجعة الاجتماعية التي أُجريت بأثر رجعي، لا تسمح آلية إدارة الشكاوى القائمة بتجميع وتتبع الإجراءات والمواعيد النهائية لمعالجة جميع الشكاوى، ولا سيما تلك الواردة على المستوى المحلي. وبالتالي فإن الخطر يكمن هنا في عدم نقل هذه الشكاوى إلى مستوى أعلى و/أو عدم متابعتها والرد عليها.

ومن هنا، يوصي التقرير بإنشاء منصة رقمية جديدة لتأمين المركزية في إدارة الشكاوى المتعلقة بمنح التحويلات النقدية المؤقتة الطارئة، والاستفادة من تجربة التحويلات النقدية المؤقتة، وتحسين نظام وزارة الشؤون الاجتماعية، بغية تنفيذ آلية إدارة الشكاوى كما هو موضح في الأمر 317.

ويجب أن تراعي التوصية المتعلقة بإنشاء منصة رقمية جديدة مستوى الأمية وتعذر الوصول إلى التكنولوجيا الرقمية، وهي سمة مشتركة بين الأسر المعيشية الفقيرة والضعيفة التي تشكل المستفيد الرئيسي من برنامج الأمان الاجتماعي.

### (ج) مصادر التمويل

تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية تمويل المشروع من ميزانيتها. كما أن بعض البرامج استفادت من مساعدات مالية من خلال التعاون الدولي. تلك كانت الحال في عام 2020، عندما ساعد بنك التنمية الألماني في تمويل زيادة الإعانات الأسرية للأسر المحتاجة من 10 إلى 30 ديناراً. ويشارك البنك الدولي بنشاط في تمويل برنامج الأمان الاجتماعي.

في عام 2020: أُعيد تخصيص ما يصل إلى 100 مليون دولار إضافية من المحفظة الحالية للبنك

### (7) الرصد والتقييم وإدارة البيانات والمعلومات

لا تُجرى تقييمات منتظمة بل تقييمات مخصصة لتمولها منظمات دولية (المشروع المشترك بين مركز البحوث والدراسات الاجتماعية وبنك التنمية الأفريقي في عام 2017 حول برنامج التحويلات النقدية الدائمة (المعروف سابقاً باسم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة)، والمشروع المشترك بين وزارة الشؤون الاجتماعية والبنك الدولي حول برنامج الأمان الاجتماعي في عام 2021). وهذا دليل آخر على ضعف عملية التقييم.

وقد نشر مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، في أيار/مايو 2017، التقرير الذي أعده بدعم من بنك التنمية الأفريقي، بعنوان "تقييم أداء برامج المساعدة الاجتماعية لتحسين استهداف الفقراء والحد من تقدّم الاقتصاد غير النظامي". فمكّن هذا التقرير المركز من اقتراح سلسلة تدابير من شأنها تحسين عملية استهداف المعنيين بالمساعدات الاجتماعية المباشرة.

يعرض هذا التقرير نتائج تقييم برنامجي المساعدة الاجتماعية الرئيسيين، وهما برنامج التحويلات النقدية الدائمة (المعروف سابقاً باسم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة)، وبرنامج الوصول إلى الرعاية الصحية المنخفضة الكلفة.

ويتعلق المشروع الثاني بمراجعة اجتماعية بأثر رجعي للتحويلات النقدية الدائمة ضمن إطار برنامج "الأمان الاجتماعي"<sup>39</sup>، أجرتها وزارة الشؤون الاجتماعية بالاشتراك مع البنك الدولي، ونُشر التقرير في آب/أغسطس 2021. وكانت مراجعة الحسابات هذه أحد شروط الإطار البيئي والاجتماعي للبنك الدولي.

وكان الهدف من هذه الخطوة هو تقييم المخاطر والآثار الاجتماعية لمشروع التحويلات النقدية الدائمة واقتراح تدابير للتخفيف منها. لكن نظراً لقيود الحركة التي فرضتها جائحة كوفيد-19،

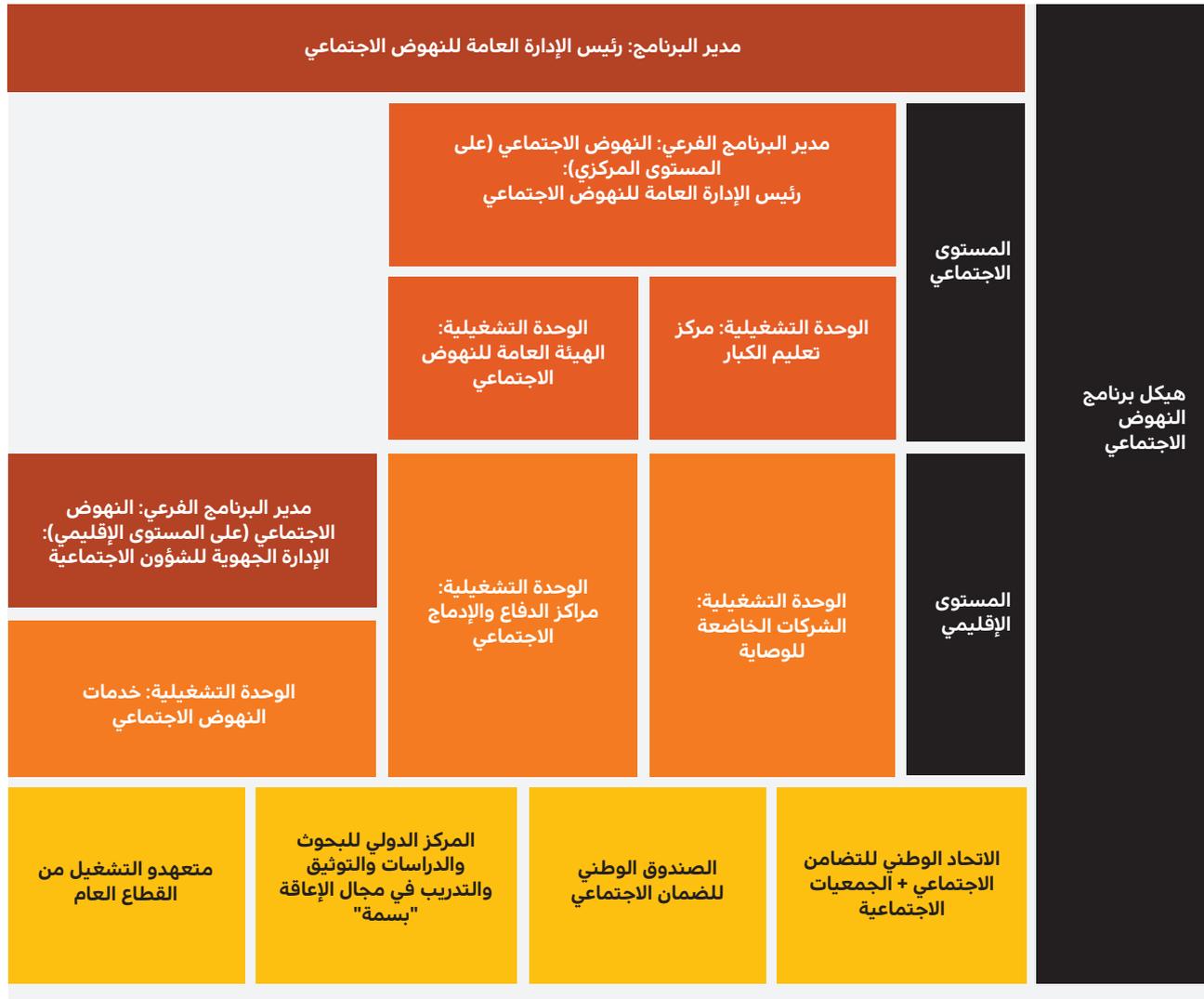
الدولي لتمويل تقديرات وإعانات اجتماعية إضافية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم<sup>40</sup>.

في عام 2021: وافق البنك الدولي على تمويل بقيمة 300 مليون دولار لمشروع دعم الاستجابة الطارئة للحماية الاجتماعية للتصدي لجائحة كورونا. ويوفر المشروع الجديد تحويلات نقدية لحوالي مليون أسرة تونسية ضعيفة لمساعدتها على مواجهة الآثار الاقتصادية لأزمة كوفيد-19، مع دعم نشر نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية<sup>41</sup>.

في عام 2022: وافق البنك الدولي على تمويل إضافي بقيمة 400 مليون دولار لمشروع دعم الاستجابة الطارئة للحماية الاجتماعية للتصدي لجائحة كورونا في تونس الذي يهدف إلى مساعدة ما يقرب من 900,000 أسرة تونسية ضعيفة، أي 30 في المائة من إجمالي السكان، على مواجهة الآثار الصحية والاقتصادية لأزمة كوفيد-19.

وسيستمر هذا التمويل الإضافي في توفير التحويلات النقدية للأسر المعيشية الفقيرة والمنخفضة الدخل، مع تعزيز نظام الحماية الاجتماعية في تونس<sup>42</sup>.

### الشكل 43. الهيكل التنظيمي لبرنامج النهوض الاجتماعي



### (د) الهيكل التنظيمي

يخضع برنامج التحويلات النقدية الدائمة لإدارة الإدارة العامة للتضامن والتنمية الاجتماعية، ضمن الهيئة العامة للنهوض الاجتماعي وفي إطار برنامج النهوض الاجتماعي الذي يوضح الشكل 43 طريقة تنظيمه.

ينص القانون الأساسي رقم 10 المؤرخ 30 كانون الثاني/يناير 2019 المتعلق بتنفيذ برنامج الأمان الاجتماعي على إنشاء هيكلين، هما المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية لتقييم وتنسيق ومتابعة السياسات الاجتماعية للدولة بشأن الإدماج الاجتماعي والتمكين الاقتصادي والحد من الفقر، والوكالة الوطنية للإدماج والتنمية الاجتماعية.

ويرأس المجلس رئيس الحكومة الذي يضبط مشمولاته وتركيبته وطرق سير أعماله بأمر حكومي. وتقوم هذه الوكالة، بوصفها مؤسسة عامة غير إدارية، برصد قائمة المستفيدين من برنامج الأمان الاجتماعي على أساس قواعد الشفافية والموضوعية والإنصاف، ومع مراعاة مبدأ التمييز الإيجابي الذي تستفيد منه الفئات ذات الاحتياجات الخاصة

والمناطق ذات الأولوية وفقاً لمؤشرات التنمية الإقليمية. ويخضع تنظيمها الإداري والمالي وكذلك عملها لأحكام الأمر الحكومي.

وفي هذا الإطار، يبيّن الشكل 44 طريقة تنظيم برنامج الأمان الاجتماعي على المستوى الوطني على النحو المنصوص عليه في القانون الأساسي:

في آذار/مارس 2021، تم وضع اللمسات النهائية على مشروع الأمرين وتقديمهما إلى المجلس الوطني للحوار الاجتماعي لإبداء رأيه. وبما أنّ هذين الأمرين الحكوميين لم يُنشرا بعد، فإن وزارة الشؤون الاجتماعية مسؤولة عن تنفيذ المهام المذكورة أعلاه.

جدير بالذكر أنّ عدم إنشاء هذين الهيكلين ينطوي على مخاطر تهدد:

- حماية البيانات الواردة في سجل البيانات، وأمنها، وموثوقيتها.
- تنسيق السياسات الاجتماعية للدولة ومتابعتها في مجال الإدماج الاجتماعي.

### الشكل 44. تنظيم برنامج الأمان الاجتماعي على المستوى الوطني



## الجدول 20. التقدّم المُحرَز في تنفيذ الأحكام التنظيمية والمؤسسية

المرجع في القانون الأساسي	الموضوع	الأحكام	التقدّم	التفاصيل
المادة 2	نموذج وضع العلامات	قرار وزارة الشؤون الاجتماعية	منشور	نُشر في 19 أيار/مايو 2020
المادة 5	إنشاء المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية	أمر	غير منشور بعد	وضع مشروع الأمر في صيغته النهائية وتقديمه إلى المجلس الوطني للحوار الاجتماعي. في آذار/مارس 2021، تولت اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية دراسته، ليتم اعتماده بعد ذلك من قبل مجلس الوزراء ونشره في الجريدة الرسمية
المادة 6	إنشاء الوكالة الوطنية للإدماج الاجتماعي	أمر	غير منشور بعد	وضع مشروع الأمر في صيغته النهائية وتقديمه إلى المجلس الوطني للحوار الاجتماعي لإبداء رأيه فيه، ثم اعتماده من قبل مجلس الوزراء ونشره في الجريدة الرسمية.
المادة 8	معايير وإجراءات الأهلية وسحب التقديمات والاستئناف	أمر	منشور	الأمر 317-2020 المؤرخ 19 أيار/مايو 2020
المادة 11	طريقة احتساب التحويل النقدي وقيمه	قرار وزيري الشؤون الاجتماعية والمالية	منشور	نُشر في 19 أيار/مايو 2020
المادة 12	الدعم المالي العرضي	قرار وزيري الشؤون الاجتماعية والمالية	منشور	نُشر في 19 أيار/مايو 2020
المادة 19	نشر الوكالة الوطنية للإدماج الاجتماعي لبيانات سنوية عن التحويلات الاجتماعية	تقرير	غير منشور بعد	لم يتم إنشاء الوكالة بعد

المدرجة والمستبعدة عن طريق الخطأ. لذا، من الضروري تعزيز الموارد اللوجستية والبشرية لتحسين عملية تحديث البيانات، ولا سيما في المحافظات التي تشهد أعلى معدلات الفقر.

بسبب نقص الموارد البشرية واللوجستية، غطت المسوح الميدانية 55 في المائة فقط من المسجلين في برنامج الأمان الاجتماعي، مما حد بشكل كبير من تحديث قاعدة البيانات والتحقق من الأسماء

## 2. نظام التقاعد

حسب قطاع النشاط (العالم/الخاص)، والقطاع الاقتصادي (الزراعي/غير الزراعي)، وحالة العامل أكان موظفاً أم عاملاً لحسابه الخاص، فضلاً عن مستوى الدخل. وبالإضافة إلى معيار سن التقاعد - 60 عاماً في حالة نظام الأجراء غير الفلاحيين - تتطلب كل خطة تسديد الاشتراكات لحد أدنى من السنوات لكي يحق للعامل الحصول على معاش تقاعدي. كما يتطلب نظام الأجراء غير الفلاحيين أيضاً أن يكون الراتب المصرح عنه أعلى من ثلثي الحد الأدنى المضمون للأجور لكي يُحتسب كل فصل من السنة، وإلا لا يؤخذ هذا الفصل في الاعتبار حتى وإن كان العامل قد سدد الاشتراك عنه. أما بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص، فلا بدّ لهم من تسديد اشتراكات جميع فصول السنة التي لم يدفعوا الاشتراكات عنها، خلال مجمل مسيرتهم المهنية، لكي يتمكنوا من الحصول على معاش تقاعدي. ويمكن لهذا الاحتمال أن يشجّع العمال على عدم تسديد الاشتراكات طوال سنوات عملهم.

### (2) التغطية والنفقات

نظام التقاعد هو، إلى حد بعيد، أهم برنامج في النظام القائم على الاشتراكات. فقد ارتفع عدد المستفيدين من 668,000 إلى حوالي 833,000، بزيادة قدرها 24.7 في المائة بين عامي 2016 و2020. وارتفعت نفقات المعاشات التقاعدية بشكل كبير مقارنة بهذه الأرقام، حيث وصلت إلى 7,962 ألف دينار في عام 2020، بزيادة قدرها 60 في المائة مقارنة بعام 2016 (الشكل 45).

يمثل نظام التقاعد أهم برنامج من حيث الإنفاق في الركيزة القائمة على الاشتراكات. وقد توسّع هذا النظام تدريجياً، منذ عام 1956، ليشمل فئات مهنية مختلفة حتى أصبح يغطي اليوم، بحكم القانون، جميع السكان العاملين. واعتمد، عند تصميمه، خيار الفصل بوضوح بين العاملين في القطاعين العام والخاص، ثم أنشئت خطط مختلفة حسب حالة الأجراء أو الموظفين، مع التمييز أيضاً بين القطاعين الزراعي وغير الزراعي. أخيراً، نتيجة التغطية الضعيفة للعمال الذي يشغلون وظائف غير مستقرة، أنشئت خطة محددة لهذا النوع من العمال في عام 2002، شملت تسديد مساهمة رمزية ولكن أيضاً الاستفادة من تقديرات محدودة تشجّع على سلوك الانتفاع المجاني، مع الإشارة إلى أنّ النظام غير القائم على الاشتراكات يوفّر التقديرات نفسها. ولعلّ هذا أحد أسباب التغطية المنخفضة التي تتسم بها هذه الخطة.

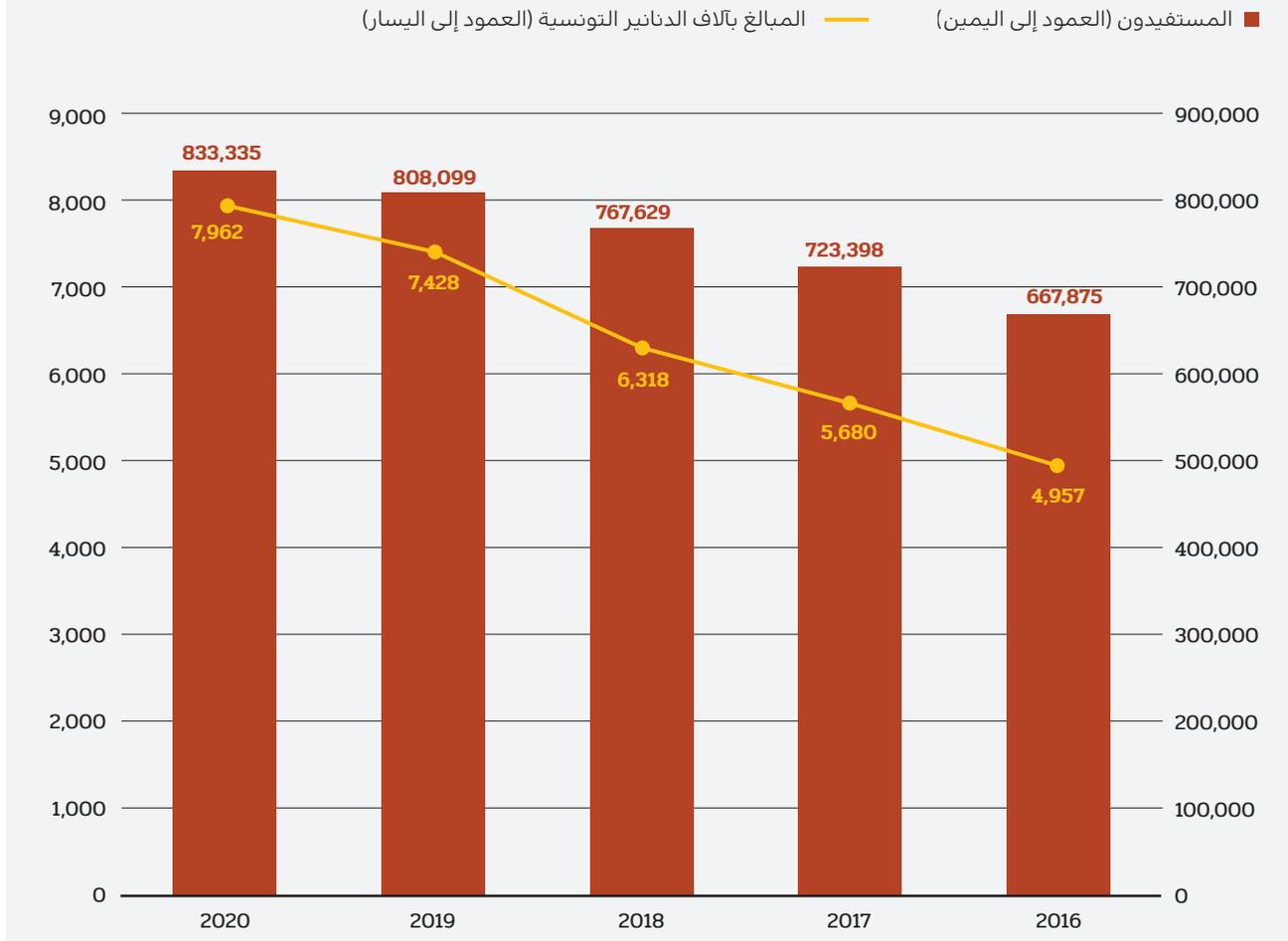
### (أ) التصميم

يرتكز نظام التقاعد التونسي على مبدأ دفع المعاشات أولاً بأول. وقد صُمّم مع مراعاة مستويات الاشتراكات والتقديرات على السواء، فضلاً عن معايير الأهلية.

### (1) معايير الأهلية والاستهداف

تتسم التشريعات المتعلقة بنظام التقاعد بدقتها البالغة. وهي تحدد معايير الأهلية لتغطية جميع العاملين من خلال خطط مخصّصة لهم. وكما ذكر آنفاً، يمكن المساهمة في إحدى الخطط الحالية

### الشكل 45. تطور عدد المستفيدين والمبالغ المنفقة على مخاطر الشيخوخة



المصدر: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2023.

### (3) مستوى التقديرات وكفايتها

يهدف نظام التقاعد، بشكل عام، إلى ضمان مستوى معيشي كريم لكبار السن. لكنّ هذا الهدف يواجه تهديدات متزايدة بسبب البيئة التضخمية نسبياً التي تستنزف جزءاً من القوة الشرائية للمتقاعدين. ولا ننسى الفجوات الكبيرة بين المعاشات التقاعدية لموظفي القطاع العام وتلك الخاصة بالعاملين في القطاع الخاص. ويعود ذلك إلى اختلاف التشريعات التي تنظّم كيفية احتساب المعاشات التقاعدية، وكذلك إلى مستويات الرواتب المختلفة. فالقطاع الخاص يقدّم أجوراً أقل؛ ووفق ذلك، تتفاوت الأرقام أيضاً بسبب التقليل من قيمة الرواتب عند التصريح عنها (متوسط

الرواتب في القطاع العام/الخاص). فيبلغ متوسط المعاش التقاعدي في الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية 1,581 ديناراً/شهرياً (527 دولاراً أمريكياً)، في حين يبلغ 555.5 ديناراً/شهرياً وفقاً لنظام الأجراء غير الفلاحيين (185 دولاراً أمريكياً).

بالنسبة لنظام التقاعد، تكون التقديرات كافية إذا كانت مرتكزةً لا على نظام الحماية الاجتماعية فحسب، بل على الأجور المعلنة (فهناك اتجاه إلى التقليل من قيمتها عند الإعلان عنها)، وإنتاجية العمال أيضاً. وبالتالي، تدرج هذه المسألة في سياق أوسع، تحتلّ فيه المراقبة من خلال نظام معلومات متكامل أهمية كبيرة.

## الجدول 21. متوسط المعاش التقاعدي بالدينار وكنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور وفقاً للخطة في عام 2021

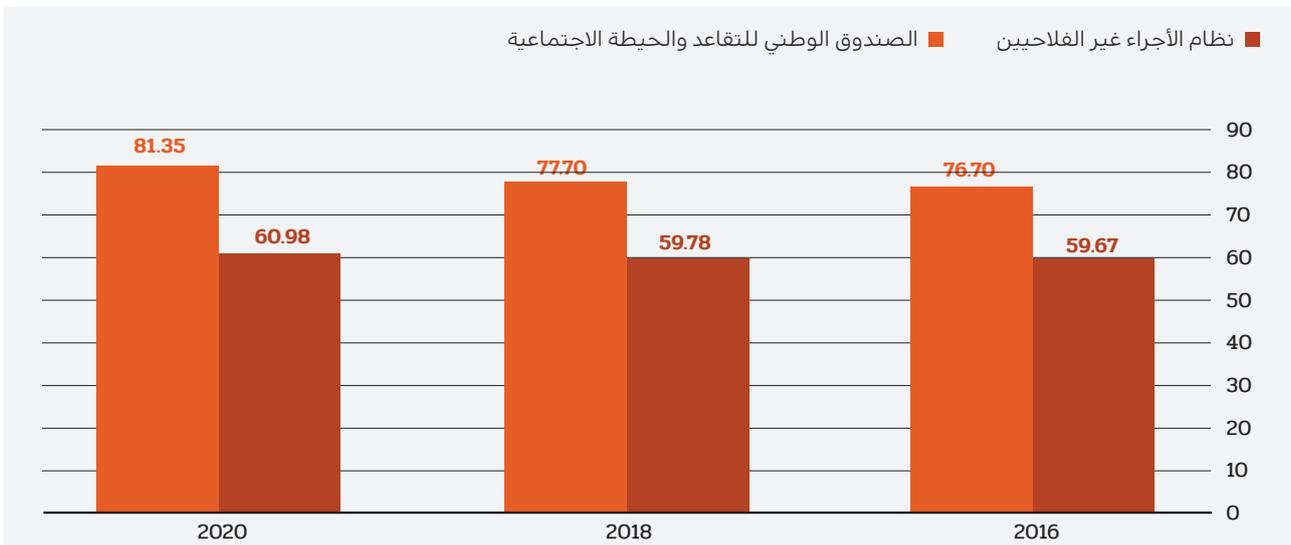
نظام الفنانين والمبدعين والمتقنين	نظام العملة غير الأجراء في القطاع الفلاحي <sup>ب</sup>	نظام العملة غير الأجراء في القطاع غير الفلاحي <sup>أ</sup>	الخطة الخاصة بالعمالين الأكثر هشاشة	النظام المحسّن للأجراء في القطاع الفلاحي	نظام الأجراء غير الفلاحيين	الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية	
326.23	162.032	237.17	125.4	140.28	518.52	1,355	متوسط المعاش التقاعدي (بالدينار)
82.60	41	60	31.70	35.50	131.30	343.90	متوسط المعاش التقاعدي (كنسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور)

المصدر: حسابات المؤلفين استناداً إلى بيانات مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2022. أ. نظام عمالة غير الأجراء في القطاع غير الفلاحي الذي يشكل جزءاً من الخطة الشاملة لنظام العملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي. ب. نظام عمالة غير الأجراء في القطاع الفلاحي الذي يشكل جزءاً من الخطة الشاملة لنظام العملة غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي.

غير الفلاحيين ينصّ على زيادة المعاش التقاعدي بخمسين في المائة من الحد الأدنى المضمون للأجور للعمال الذين سدّدوا اشتراكاتهم ما بين 5 و10 سنوات، وبثلثي الحد الأدنى للأجور لمن سدّد الاشتراكات لأكثر من 10 سنوات. أما بالنسبة للمعاشات التقاعدية التي يدفعها الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية للعمالين في القطاع العام، فلا يجوز أن يقل حدها الأدنى عن ثلثي الحد الأدنى المضمون للأجور.

تقدّم خطة التقاعد متوسط معدلات عالية نسبياً لاستبدال الدخل، بلغت 80 في المائة بالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، و60 في المائة لنظام الأجراء غير الفلاحيين في عام 2020 (الشكل 46). ووفقاً للتشريع، فإن المعدل الأقصى بالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية هو 90 في المائة من الراتب المرجعي، مقابل 80 في المائة بالنسبة لنظام الأجراء غير الفلاحيين. وتجدر الإشارة إلى أنّ نظام الأجراء

## الشكل 46. متوسط معدل استبدال الدخل وفقاً لنظام التقاعد (نظام الأجراء غير الفلاحيين والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية)



المصدر: المؤلفون استناداً إلى بيانات مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2023.

كبيرة في المعاشات التقاعدية بين العمال الذين شغلوا وظائف متطابقة من حيث المدة والأجور.

وحتى داخل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تُخصّص بعض التقديرات لفئات معيّنة من العمال دون غيرهم. تلك هي الحال بالنسبة للإعانات الأسرية التي لا تنطبق إلا على نظام الأجراء غير الفلاحيين والنظام المحسّن للأجراء في القطاع الفلاحي.

### (ب) آليات التنفيذ

#### (1) التوعية ونشر المعلومات

يطلق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بانتظام حملات توعية لتشجيع العاملين المستخدمين (الأجراء وغير الأجراء) على تسديد اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي. وتترافق هذه الحملات مع فترات عفو لتشجيع الناس على تسوية أوضاعهم دونما حاجة إلى تسديد غرامات بسبب تأخرهم في الدفع.

#### (2) الدخول والتسجيل

بالنسبة لنظام الاشتراكات، أطلقت وزارة الشؤون الاجتماعية منصة إلكترونية، ينشئ المستخدم بموجبها حساب مستخدم ويملاً نموذج البيانات الشخصية. ويمكن للمستخدم تحديث بياناته الشخصية في أي وقت عبر هذه المنصة.

#### (3) الاشتراك

بالنسبة للبرامج القائمة على الاشتراكات، يُطلب من المستخدم التسجيل أولاً ثم دفع الاشتراكات، ويتم التحقق من أهليته عندما يطلب الحصول على مقدمة ما. بالنسبة للمعاشات التقاعدية، يتوجب على المستخدم تقديم بطاقة هوية وطنية حديثة و/أو شهادة ميلاد كل عام.

#### (4) دفع التقديرات

تُسدّد المدفوعات بشكل منتظم، وتُعطى الأولوية لدفع المعاشات التقاعدية على حساب تسديد اشتراكات الصندوق الوطني للتأمين على المرض. وتُدفع معاشات التقاعد من خلال تحويل مصرفي إلى مكتب البريد أو المصارف.

#### (4) ربط التقديرات بمؤشر

تختلف قواعد ربط التقديرات بمؤشر حسب صندوق التقاعد. فيطبّق المجلس الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية قاعدة المعادلة، وبموجبها، ينعكس أي تغيير في رواتب العاملين (إعادة تقييم الرواتب + المكافآت) في معاشاتهم التقاعدية. أما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فيفعل ذلك بناءً على تطور الحد الأدنى للأجور، حيث يُعاد تقييم هذا الراتب وفقاً للقرارات التي تتخذها رئاسة الحكومة بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين.

#### (5) الحوافز الناتجة عن التقديرات

يمكن للتشريع نفسه أن يؤدي إلى سلوك استراتيجي معيّن في نظام التقاعد. فالراتب الذي يُحتسب المعاش التقاعدي في ضوءه هو متوسط السنوات العشر الأخيرة. وقد بات التقليل من قيمة الرواتب عند الإعلان عنها، في السنوات الأولى، ممارسة شائعة، كون الرواتب في بداية المسيرة المهنية لا تدخل في حساب المعاشات التقاعدية.

وقد لوحظ أن هذه الممارسة تسري أيضاً بين العاملين لحسابهم الخاص، حيث يصرّح ما يقرب من 90 في المائة منهم (88.6 في المائة لنظام العملة غير الأجراء في القطاع غير الفلاحي و96.3 في المائة لنظام العملة غير الأجراء في القطاع الفلاحي) عن دخلهم في أدنى فئة دخل.

#### (6) الإنصاف وكفاءة التقديرات

إلى جانب المقارنة بين الخطط القائمة وغير القائمة على الاشتراكات، تُطرح أيضاً علامات استفهام في ما يتعلق بالعدالة داخل الخطط القائمة على الاشتراكات نفسها. ففي الواقع، يختلف التشريع القائم بين الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية ونظام الأجراء غير الفلاحيين التابع للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (الأجراء المتشابهون) من حيث العائد على الاشتراكات السنوية، والراتب المرجعي المأخوذ في الاعتبار عند احتساب المعاشات التقاعدية، ما يمكن أن يؤدي إلى فجوات

**(ج) مصادر التمويل**

يُمَوَّل نظام المعاشات التقاعدية، بشكل أساسي، من الاشتراكات التي يدفعها العاملون وأصحاب العمل. بعد أن كان النظام يتمتع بفائض حتى أوائل عام 2000، بات الآن في حالة عجز، مما أوجد أوجه اختلال كبيرة، وسيظل الحال كذلك إذا لم يُعتمد أي إصلاح هيكلي. من ناحية، لا يشكّل رفع سن التقاعد إلى 62 عاماً حلاً طويلاً الأجل. فسيتمن جزء من التمويل من ميزانية الدولة في ظل غياب الإصلاحات. وحتى مساهمة التضامن الاجتماعي التي تم العمل بها في عام 2019 لن تكون كافية لتعويض العجز الهيكلي لنظام التقاعد. ومن ناحية أخرى، لجأت صناديق التقاعد إلى اشتراكات التأمين على المرض لتمويل المعاشات التقاعدية، مما يصعب على الصندوق الوطني للتأمين على المرض تأمين التدفق النقدي. كما يخلف هذا الأمر بدوره تداعيات على جميع مقدّمي الرعاية الصحية والمنتسبين إلى الصندوق، كالتأخير في سداد مستحقّاتهم، وعدم التسديد لمقدّمي الخدمات، وما إلى ذلك، ويهدد بالتالي نظام التأمين الصحي بأكمله. اعتباراً من 30 أيلول/سبتمبر 2023، بات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يدين بمبلغ 7.021 مليار دينار للصندوق الوطني للتأمين على المرض، و2.088 مليار دينار للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية<sup>43</sup>.

**(د) الهيكل التنظيمي**

يشمل برنامج الضمان الاجتماعي التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية الإدارة العامة للضمان الاجتماعي على المستوى المركزي، فضلاً عن أربعة متعهدي تشغيل من القطاع العام، هي صناديق التأمين الاجتماعي الثلاثة - أي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والصندوق الوطني للتأمين على المرض - بالإضافة إلى مركز البحوث والدراسات الاجتماعية.

في ما يتعلق بنظام التقاعد، يدير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مجلس إدارة يترأسه مدير عام ويتألف من ثلاثة أعضاء يمثلون الحكومة، وأربعة أعضاء يمثلون منظمات أصحاب العمل، وأربعة أعضاء يمثلون نقابات العمال. ولدى الصندوق 49 مكتباً إقليمياً ومحلياً وفرعياً داخل تراب الجمهورية<sup>44</sup>.

ويدير الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية مجلس إدارة مكوناً من اثني عشر عضواً، هم الرئيس والمدير العام وأحد عشر إدارياً، منهم سبعة أعضاء يمثلون الدولة (الحكومة ووزارة الدفاع ووزارة المالية ووزارة الصحة العامة والبنك المركزي)، وأربعة أعضاء يمثلون الروافد (اثنان من المنتسبين إلى الصندوق واثنان من المتقاعدين)<sup>45</sup>.

**الشكل 47. تنظيم برنامج الضمان الاجتماعي في وزارة الشؤون الاجتماعية**

### 3. برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال

الإغلاق النهائي وغير المتوقع للمؤسسة من دون الامتثال للإجراءات المنصوص عليها في قانون العمل له طابع اقتصادي أو تقني.

- يجب أن يتمتع العامل بالأقدمية في آخر وظيفة شغلها قبل توقفه عن العمل، مع ضرورة أن يكون قد عمل لثلاث سنوات متتالية على الأقل في الشركة نفسها، وأن يكون صاحب الشركة قد صرح خلالها عن دخل العامل لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وسدّد الاشتراكات المستحقة.
- أثناء توقف العامل عن العمل، يجب ألا يزاول نشاطاً مدفوع الأجر خاضع لنظام الضمان الاجتماعي.
- يجب ألا يكون العامل في وضع يخوله الحصول على معاش تقاعدي أو معاش عجز.
- يجب أن يكون العامل مسجلاً في أحد مكاتب التوظيف من دون أن يكون قد تلقى عرض عمل، سواء أكان ذلك من جانب المكتب نفسه أو من أي جهة رسمية أخرى. مع ذلك، يجب أن يكون عرض العمل، إن توفر، مناسباً للفرد ومحصوراً بمساحة جغرافية معيّنة، وأن يؤمّن راتباً لا يقل عن مبلغ المساعدة.
- لا تُمنح المساعدة في حال إنهاء عقد عمل محدد المدة أو في حال إقدام العامل على الإضراب عن العمل بشكل غير قانوني.

يغطي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التعويضات المستحقة للعمال، فضلاً عن الحقوق القانونية التي يحق لهم الحصول عليها، في حال ثبت أنهم لا يستطيعون استرداد المبالغ المستحقة لهم بسبب توقف الشركة عن الدفع. ومن أجل الحصول على تعويضات نهاية الخدمة والحقوق القانونية، يجب أن يثبت الشخص المعني أسباب الفصل المذكورة أعلاه من خلال حكم اكتسب حجية الأمر المقضي به. إلى جانب ذلك، يمكن أن يتنازل العمال، وفقاً للمادة 3، عن حقوقهم لصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

صحيح أن نظام الحماية الاجتماعية مكنّ تونس من توفير مستوى عالٍ من التغطية مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة، لكنّ نسبة العمال المحميين من خطر البطالة لا تزال منخفضة للغاية. وبرنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال، المنشأ بموجب القانون رقم 96-101 المؤرخ 18 تشرين الثاني/نوفمبر 1996، والمنطبق على العمال المشمولين بنظام الأجراء غير الفلاحيين، محدود النطاق للغاية. وفي الواقع، بما أن البرنامج يخضع لإدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن العديد من آليات التنفيذ والتكوين التنظيمي الخاص به لا تختلف عن الآليات المعتمدة في نظام التقاعد. وبالتالي، لا يتم التعامل مع هذه الجوانب بشكل منفصل.

#### (أ) تصميم برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال

لما كانت معايير الأهلية الخاصة بهذا البرنامج محدودة نوعاً ما، وتقديماته بسيطة وقصيرة الأجل نسبياً، فلا يشكل خطة تأمين حقيقية ضد البطالة.

#### (1) التصميم

برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال مخصّص فقط للعمال المشمولين بنظام الأجراء غير الفلاحيين. وللاستفادة من تقديمات هذا البرنامج، يجب استيفاء عدة شروط:

- يجب أن يكون الموظف مسجلاً لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- يجب أن يكون الموظف قد خسر وظيفته لأسباب خارجة عن إرادته، من دون الحصول على تعويض في حال كانت الشركة قد توقفت عن العمل لأسباب اقتصادية أو تقنية، أو كانت قد أغلقت بشكل غير متوقع من دون احترام الإجراءات المنصوص عليها في قانون العمل.
- يجب الإثبات، بشهادة تُصدرها مفتشية العمل المختصة إقليمياً، أن التوقف عن العمل أو

ديناراً تونسياً شهرياً، ما يمثل أقل من ثلث متوسط الإنفاق الشهري للأسرة المعيشية<sup>46</sup>. ولا يمكن احتساب متوسط التقديرات الشهري بقسمة المبلغ الإجمالي على عدد الموظفين، خاصة وأن بعض العمال يكونون قد استفادوا من المساعدات خلال العام. وفي الواقع، ليس من علاقة خطية بين عدد الموظفين والميزانية المنفقة خاصة وأن فترة منح التقديرات ومستوى البدلات يمكن أن يختلفا من شخص لآخر ومن سنة إلى أخرى.

#### (4) ربط التقديرات بمؤشر

لا تتغير قيمة التقديرات حسب أسعار التضخم، وهي تُدفع لفترة قصيرة تبلغ ثلاثة أشهر، ولا تتجاوز الحد الأدنى للأجور. وبالتالي، تتغير قيمة التقديرات حسب قيمة الحد الأدنى للأجور.

#### (5) مدة الاستفادة من التقديرات

تمتد التقديرات لثلاثة أشهر بالنسبة للمساعدات المالية، وسنة واحدة بالنسبة للتغطية الصحية والإعانات الأسرية.

الذي يحل محلهم في تحصيل حقوقهم من الشركة المدينة. فيشرع في استرداد هذه المبالغ (مصححة بموجب الرائد الرسمي للجمهورية التونسية رقم 7 بتاريخ 1997/01/24) بما لا يتجاوز المبالغ التي دفعها.

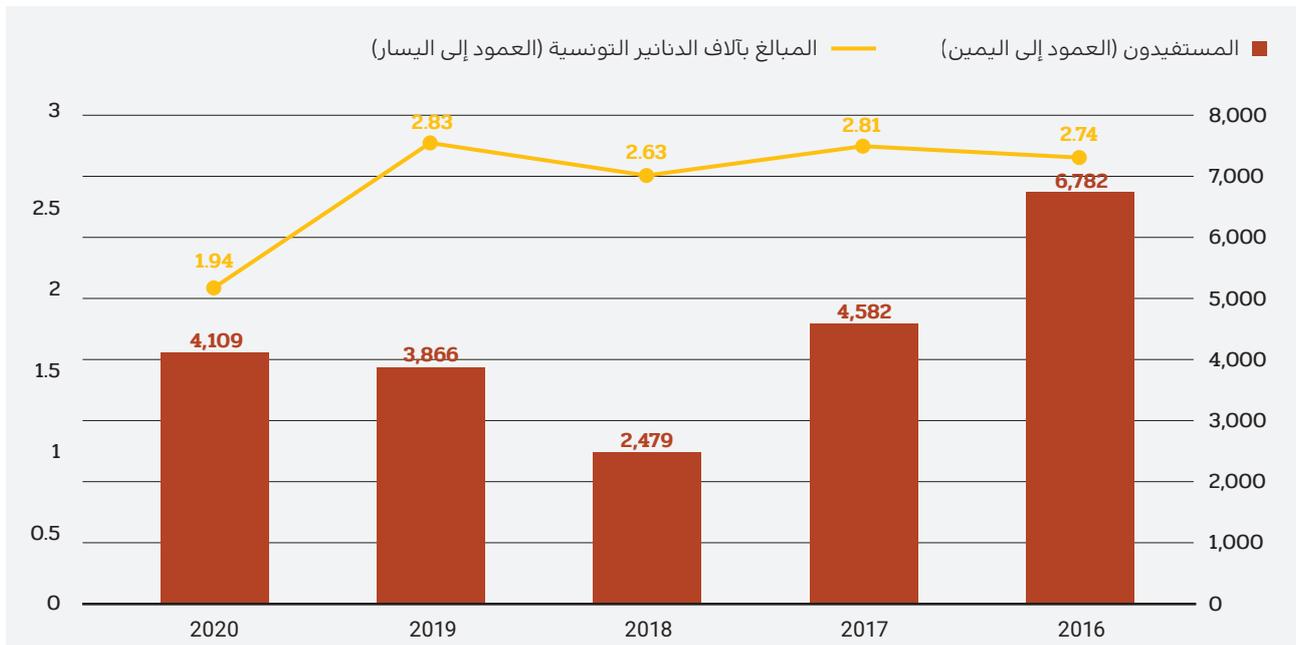
#### (2) التغطية والنفقات

بالنسبة لنظام التأمين ضد التعطل عن العمل، لوحظ أن الإنفاق سلك اتجاهًا تنازلياً، منتقلاً من 2.7 مليون دينار عن 6,783 مستفيداً في عام 2016 إلى 1.9 مليون عن 4,109 مستفيدين في عام 2020. وقد يكون أحد أسباب هذا الانخفاض التسجيل في برامج التوظيف الخاصة بالوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل.

#### (3) مستوى التقديرات وكفايتها

تم تمديد التقديرات، التي كانت تقتصر على 3 أشهر بالنسبة للإعانات المالية، إلى 12 شهراً. وبالإضافة إلى ذلك، تمتد التغطية الصحية والإعانات الأسرية لفترة سنة واحدة. ولا يمكن للإعانة المالية أن تتجاوز الحد الأدنى للأجور. فقد حُدِّت في عام 2022 بمبلغ 459

### الشكل 48. تطور عدد المستفيدين والمبالغ المنفقة على خطة التأمين ضد التعطل عن العمل



**(6) قواعد وشروط الخروج من البرنامج**

يقدم البرنامج مساعدة قصيرة الأجل بدون معايير تخريج، ما لم يعثر المستفيد على وظيفة في غضون ثلاثة أشهر من إنهاء خدمته.

**(7) الحوافز الناتجة عن التقديمات**

بصفة عامة، قد تشجّع التقديمات البطالة بعض المستفيدين على البقاء عاطلين عن العمل أو العمل في القطاع غير النظامي للاستمرار في تلقي التقديمات لأطول فترة ممكنة. ومع ذلك، بالنظر إلى معايير الأهلية الصارمة وتدني قيمة التقديمات، من غير المحتمل، على ما يبدو، أن يشجّع برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال على اتباع سلوك مماثل.

**(ب) آليات التنفيذ**

لما كان برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال يخضع لإدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وينطبق على العمال المشمولين بنظام الأجراء غير الفلاحيين، فإن آليات تنفيذه هي بطبيعة الحال نفس آليات نظام التقاعد إلى حد كبير، لا سيّما في ما يتعلق بالقبول والتسجيل والاشتراك. ومع ذلك، يختلف برنامج الإحاطة الاجتماعية للعمال عن نظام التقاعد من حيث طريقة التحقق من الأهلية ودفع التقديمات.

**(1) التحقق من الأهلية**

يُرفع الملف إلى الإدارة الجهوية للشؤون الاجتماعية. والمستندات المطلوب تقديمها هي:

- نموذج طلب المساعدة الاجتماعية الذي يتولى الشخص المؤمن عليه ملأه والتوقيع عليه بشكل صحيح.
- الشهادة الصادرة عن مفتشية العمل ذات الاختصاص الجهوي، وفقاً للنموذج المعتمد بقرار وزير الشؤون الاجتماعية المؤرخ في 2 آب/أغسطس 2002.
- شهادة عدم مزاولة نشاط مدفوع الأجر صادرة عن مكتب التوظيف.

**(2) دفع التقديمات**

يدفع التقديمات المكتب الإقليمي أو المحلي ذي الاختصاص الترابي، بعد ثلاثة أيام من استلام قرار وزير الشؤون الاجتماعية.

**(ج) مصادر التمويل**

تبلغ نسبة الاشتراك في نظام الإحاطة الاجتماعية للعمال، الذي لا يغطي سوى نسبة صغيرة جداً من العاملين في القطاع الخاص، ولا يمثل بالتالي سوى ميزانية صغيرة مقارنة بنظام التقاعد، 0.4 في المائة من إجمالي الاشتراكات.

مسارات الإصلاح  
الحالية والمقبلة  
وتوصيات في مجال  
السياسات العامة

4



## الرسائل الرئيسية

- برنامج الأمان الاجتماعي هو برنامج يخضع حالياً لإعادة الهيكلة، ويهدف إلى تعزيز استخدام نُظم المعلومات، وتوسيع نطاق التقديمات، وضمان التقديمات الكافية لتحسين رعاية الفئات الفقيرة والضعيفة. لكن لم يتم بعد إنشاء الهيكلين المنصوص عليهما في القانون الأساسي لعام 2019 (أي المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية والوكالة الوطنية للإدماج والتنمية الاجتماعية).
- بما أن الإصلاحات البارمترية لنظام التقاعد لن تكون كافية لاستيعاب العجز المالي، تدعو الحاجة إلى إجراء إصلاحات هيكلية ضرورية.
- لا يزال يتعيّن اعتماد وتنفيذ النصوص التشريعية المنشئة لنظام التأمين ضد البطالة، الخاضع لإدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتكييف آليات التنفيذ والتنظيم الإداري وفقاً لذلك.

## أ. مسارات الإصلاح الحالية

الضمان الاجتماعي ليشمل جزءاً كبيراً نسبياً من القطاع الخاص، لا سيما من خلال وضع خطط محددة لمختلف الفئات المهنية، لا يزال الاقتصاد غير النظامي يشكل مصدراً للقلق. ولا ننسى كذلك الثغرات المتعلقة بمخاطر محددة، ولا سيما البطالة. لذلك، فمن الضروري أن تتكامل سياسات الحماية الاجتماعية بعضها مع بعض، وكذلك مع البرامج الموجهة نحو سوق العمل، مثل عقد الكرامة.

على مدى السنوات الخمس الماضية، أجرت تونس إصلاحات كبيرة في نُظم الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، ولا تزال إعادة هيكلة نظام المساعدة الاجتماعية جارية<sup>47</sup>. لكن في ما يتعلق بالحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، كانت الإصلاحات محدودة أكثر. وبالتالي، فإن الإصلاحات الهيكلية ضرورية لضمان استدامة هذا النظام. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من أن تونس تمكنت من توسيع نطاق

### 1. الأمان الاجتماعي

الثاني/يناير 2019 في مادته 3 على أن الدولة "تضع استراتيجية وطنية للإدماج الاجتماعي والتمكين الاقتصادي للحد من الفقر والأسباب المؤدية إليه، باعتماد مقاربة تشاركية مع كل الأطراف المتدخلة، وتعمل على تنفيذها بوضع وتطوير البرامج والآليات المناسبة". وفي حين نُفذت بعض الأحكام الرئيسية للقانون أو لا تزال في طور التنفيذ، فإن أحكاماً أخرى لم تنفذ بعد، بما في ذلك إنشاء المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية والوكالة الوطنية للإدماج الاجتماعي والتنمية.

أرسى قانون الأمان الاجتماعي لعام 2019 الأساس لإصلاح النظام غير القائم على الاشتراكات. وينص القانون بوضوح على معايير اختيار المستفيدين المحتملين، وطريقة اختيارهم، وتحديث المعلومات، ومستوى التقديمات وأنواعها، واستخدام قاعدة بيانات تتضمن معلومات عن المستفيدين. كما يتضمن استراتيجية للتخفيف من حدة الفقر بناءً على برنامج للتمكين الاقتصادي من خلال العمل على منح تقديمات جديدة. وينص القانون الأساسي رقم 10-2019 المؤرخ 30 كانون

### 2. نظام التقاعد

ولم يؤدّ رفع سن التقاعد من 60 إلى 62 في القطاع العام، الذي تم إقراره في 2019، إلا إلى تأجيل المشكلة<sup>48</sup>. فالإصلاحات البارومترية لن تتيح تحقيق الاستدامة المالية. ويحتاج النظام إلى إصلاح شامل يشمل تحقيق الإنصاف بين الأجيال

كما سبقت الإشارة، يعاني نظام التقاعد التونسي من عجز مالي هيكلي كبير بسبب غياب العلاقات الاكتوارية بين التقديمات والاشتراكات، فضلاً عن شيخوخة السكان مما يزيد من عدد المتقاعدين بالنسبة لعدد المشتركين.

بالمشاركة في الإعداد والشفافية والتفاوض والاتصال والتنفيذ.

بالإضافة إلى ذلك، حدد قانون المالية لسنة 2023 معايير إضافية لتنفيذ نظام يجمع بين تسديد الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي ويستهدف المبادرين الذاتيين، كما هو منصوص عليه في المرسوم الحكومي رقم 33 المؤرخ 10 حزيران/يونيو 2020. وتهدف هذه الخطة إلى تشجيع العاملين غير الأجراء في القطاع غير النظامي على تسوية نشاطهم، من خلال تسديد دفعة واحدة تغطي ضريبة الدخل الشخصي، وضريبة القيمة المضافة، واشتراكات الضمان الاجتماعي في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بما في ذلك التقاعد.

وضمن الجيل الواحد، مع تحديد أهداف واضحة لنظام التقاعد. وبالإضافة إلى ذلك، تدعو الحاجة إلى تنويع مصادر التمويل، ووضع نظام يحترم العلاقات الاكتوارية لضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل. ويشكل تضارب المصالح بين مختلف الجهات الفاعلة المشاركة في الإصلاح، وعدم وجود تطابق بين هذه الإصلاحات وأمثلة باريتو، صعوبات حقيقية يجب التغلب عليها لاعتماد أي إصلاح منصف. ومن الضروري أيضاً أن نتذكر أنه من الأسهل اعتماد هذا النوع من الإصلاح في إطار اقتصادي كلي مستقر، يتميز بالنمو المستدام واستقرار الأسعار، وهو ما لم تشهده تونس منذ عام 2011. يُضاف إلى ذلك عدم الاستقرار السياسي الذي لا يسهّل تنفيذ الإصلاحات على المدى الطويل، خاصة ما يتعلق

### 3. التأمين ضد التعطل عن العمل

للتعويض على الموظفين المفصولين لأسباب خارجة عن إرادتهم (تقرير منظمة العمل الدولية، 2019).

ويقترح تقرير منظمة العمل الدولية لعام 2019 بعنوان دراسة جدوى صندوق فقدان الوظائف (الخيارات والتكاليف) عدداً من السيناريوهات المنبثقة عن التهجّج الثلاثي. وكان يمكن للتقرير، وهو تقرير تقني جداً، أن يضع مبادئ توافقية للإصلاح لا تقتصر فقط على إجراء اختبارات الحساسية تجاه معايير النظام الذي يتعيّن وضعه. فتتعلق هذه المبادئ، في جملة أمور، بطريقة التمويل والتقسام بين مختلف الجهات الفاعلة، وتنفيذ ضمانات لتجنب السلوكيات الاستراتيجية، وتحديد الهدف الأساسي للصندوق وفلسفته لتجنب الخلط بين التقديمات والإيرادات المتأتية من العمالة، وما إلى ذلك.

كما هو مبين في الفصول السابقة، ما من تأمين فعلي يقي من خطر فقدان الوظيفة في تونس. لكن، يمكن تغطية هذا الخطر جزئياً للمشاركين في نظام الأجراء غير الفلاحيين، بموجب شروط تقييدية وتقديمات محدودة. وتجري مناقشات، منذ عام 2011، للنظر في اعتماد تأمين حقيقي ضد خطر فقدان الوظيفة. وفي هذا الإطار، أثرت عدة مشاريع نُفذت بالتعاون مع مؤسسات دولية فضاء التفكير في جدوى توفير هذه التقديمات وشروطها. (مشروع SIMPLE مع البنك الدولي، ومشروع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي، ومشروع منظمة العمل الدولية).

وفي إطار الاتفاق المتعلق بتنفيذ العقد الاجتماعي بين الشركاء الثلاثة والبرنامج الوطني للعمل اللائق في تونس 2017-2022، التزم الشركاء الثلاثة بإنشاء نظام تأمين ضد فقدان الوظيفة

وفي ما يتعلق بمعايير الأهلية، يختلف الحد الأدنى للفصول التي يستحق فيها تسديد الاشتراكات، كما تختلف طريقة توزيعها من سيناريو إلى آخر. على سبيل المثال، في حين يتطلب أحد السيناريوهات أن تكون الاشتراكات مسددة خلال الفصلين السابقين لفقدان الوظيفة مباشرة، يشترط سيناريو آخر تسديد الاشتراكات لخمسة فصول خلال العامين السابقين لفقدان الوظيفة.

وتقترح جميع السيناريوهات تقديرات بنسبة 70 في المائة من الراتب المرجعي، ولكن حسب ثلاثة منها، ينبغي أن يبلغ الحد الأقصى للتقديرات ضعفي أو 3 أضعاف الحد الأدنى المضمون للأجور. ويقترح أحد السيناريوهات أيضاً حداً أدنى هو ثلثا الحد الأدنى للأجور، فيما تقترح ثلاثة منها تخفيض التقديرات إلى 50-60 في المائة من الراتب المرجعي بعد أول 6 إلى 12 شهراً. وتفرض أربعة من هذه السيناريوهات مدة قصوى عامة لدفع التقديرات تبلغ 12 شهراً، فيما يفرض سيناريو واحد مدة أقصاها 24 شهراً. ومع ذلك، توفر ثلاثة من السيناريوهات شهراً إضافياً لكل من يسدد الاشتراكات لثلاث سنوات متتالية، ويمنح سيناريو آخر شهراً إضافياً لأولئك الذين عملوا لأكثر من 10 سنوات. أخيراً، يقدم سيناريو واحد فترة انتظار مدتها شهر واحد.

لا ريب في أن الدراسات التي أجريت ستكون مفيدة للتفكير، ولكن يجب أن يسبقها تحليل للمخاطر المرتبطة بإنشاء هذه الصناديق. بالإضافة إلى ذلك، صحيح أن تصوّر السيناريوهات مفيد، ولكن يجب اختيار المعايير بناءً على مبررات واضحة تتعلق بهدف صندوق التعويض عن فقدان الشغل.

وفي هذا الإطار، تقدّم دراسة منظمة العمل الدولية ستة سيناريوهات تختلف فيما بينها بناءً على سبعة معايير، هي التغطية، ومعايير الأهلية، ونوع العقد، والأجر المرجعي، والتقديرات، وفترة الانتظار، والمدة القصوى لتسديد التقديرات. وكما هي الحال مع البرنامج الحالي المتعلق بالإحاطة الاجتماعية للعمال، يغطي سيناريو هان العاملين في القطاع غير الفلاحي فقط، في حين أنّ أربعة منها تغطي أيضاً العاملين في القطاع الفلاحي ذوي الدخل المنتظم. بالإضافة إلى ذلك، يوسّع أحد السيناريوهات نطاق التغطية لتتطال موظفي شركات القطاع العام. وفي حين تقتصر التغطية على العمال بعقود دائمة في سيناريوهين، تشمل التغطية في السيناريوهات الأربعة الأخرى العمال بعقود محددة المدة أيضاً.

## ب. موجز التقييمات والتوصيات في السياسات العامة

استناداً إلى الملاحظات التي تمّ تقديمها، صيغ عدد من التوصيات المتعلقة بالبرامج الثلاثة:

### 1. بالنسبة لبرنامج الأمان الاجتماعي

**التوصية 1-3:** مواصلة التحليلات بغية اعتماد أساليب استهداف إضافية، مثل خفض معايير الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي بالنسبة لبعض الفئات الديمغرافية الضعيفة، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة.

**التوصية 1-4:** مع الاستمرار في توسيع نطاق نظام التقاعد للسكان في سن العمل، يوصى، كتنديب انتقالي، بتوسيع نطاق المساعدة الاجتماعية المقدّمة للأشخاص الذين بلغوا سن الشيخوخة بالفعل عن طريق توسيع معايير الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي، بحيث تشمل جميع النساء اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من خلال نظام الاشتراكات (على سبيل المثال، لأنهن تولين رعاية أفراد آخرين من الأسرة).

**التوصية 1-5:** الاستمرار في التشجيع على استخدام نُظم المعلومات، ولا سيّما من خلال زيادة عدد قواعد البيانات التابعة لوزارات أخرى التي تغذي منصّة التحقق المتبادل المنشأة في إطار برنامج الأمان الاجتماعي. والهدف من ذلك هو زيادة تحسين الفعالية والكفاءة على صعيد إدارة المساعدات الاجتماعية وتنفيذها.

**التوصية 1-6:** الحرص على أن يكون الدليل الإجرائي الذي تم تطويره في عام 2023 متاحاً للعاملين الاجتماعيين في أقرب وقت ممكن حتى يتمكنوا من إجراء تقييماتهم وفقاً للنصوص التنفيذية

أجرى فريق البنك الدولي تقييمات بشأن التقدّم المُحرز في الإصلاحات وأثر الأساليب الجديدة المعتمّدة (لا سيّما من حيث طريقة الاستهداف). وقد كشفت عملية الرصد التي أجريت في عام 2021 عن إحراز تقدّم، ولكن أيضاً عن تأخيرات في نشر بعض الأوامر.

### التوصيات المتعلقة ببرنامج الأمان الاجتماعي

يخضع برنامج الأمان الاجتماعي حالياً لإعادة الهيكلة، مع إجراء إصلاحات هيكلية رئيسية من أجل تعزيز الكفاءة في رعاية الفئات الضعيفة.

**التوصية 1-1:** نظراً للتضخم القائم، ربط التقديمات بمؤشر بشكل منتظم (سنوياً أو بشكل أكثر تواتراً إذا تجاوز التضخم سقفاً معيّناً)، بغية الحفاظ على قيمة التقديمات الحقيقية، وتجنب تدهور كبير في حالة الأسر المحتاجة.

**التوصية 1-2:** في ظل استمرار الأزمة، التفكير في زيادة عدد الأسر المعيشية المستفيدة من الإعانات بما يتماشى مع تنامي عدد الفقراء في كل محافظة، مع مراعاة الزيادة في مستويات الفقر في البلد منذ عام 2015 (كما هو موضح في التوصية 1-5).

من التغذية الراجعة للمعلومات على الصعيدين الإقليمي والوطني. فاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ضروري لرصد وتقييم عملهم، وكذلك لتحديث قواعد البيانات.

**التوصية 1-9:** تعزيز الموارد البشرية في المناطق والمحليات التي تحتاج إليها. وينبغي لإصلاح الحوكمة أن يسمح بإنشاء تقسيم جديد للعمل وفقاً للاحتياجات الناشئة عن الميدان.

**التوصية 1-10:** تحسين التدابير الرامية إلى تعزيز الإدماج والاستقلالية على المستوى الاقتصادي، بما في ذلك من خلال المواءمة المباشرة بين العرض والطلب على اليد العاملة، مع احتمال أن يكون ذلك عن طريق ربط سجل الأمان الاجتماعي بنظام رصد المهارات الخاص بمنظمة الإسكوا.

لبرنامج الأمان الاجتماعي، وإنشاء بروتوكولات قرار موحدة ومعايير اختيار يمكن للجان التقنية الإقليمية اتباعها عندما يُسجّل اختلاف بين الأنواع الثلاثة من البيانات (علامة اختبار قياس مستوى الدخل بالوسائل غير المباشرة، وتوصيات العاملين الاجتماعيين، ومتغيّرات الاختيار الإضافية).

**التوصية 1-7:** الإسراع في إصدار المراسيم التنفيذية المتعلقة بجميع مواد قانون 2019، ولا سيّما تلك المتعلقة بإنشاء المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية والوكالة الوطنية للإدماج والتنمية الاجتماعية. فمن شأن إنشاء هذه الهياكل أن يزيد من حماية البيانات الواردة في السجل وأمنها وموثوقيتها، وأن يعزّز تنسيق السياسات الاجتماعية ورصدها.

**التوصية 1-8:** تعزيز استخدام العاملين الاجتماعيين لتكنولوجيات المعلومات الجديدة، مما سيسرّع

## 2. بالنسبة لنظام التقاعد

### توصيات بشأن نظام التقاعد

**التوصية 2-1:** نظراً لعدم استدامة النظام مالياً، نقترح تنوعاً مستداماً لمصادر التمويل، مع وضع نموذج اكتواري لاحتساب القدرة الحقيقية لنظام دفع التقديرات أولاً بأول. ويُعتبر تنفيذ هذا الإصلاح شرطاً أساسياً لتنفيذ أي إصلاح آخر، كتحسين نطاق التغطية، ومكافحة القطاع غير النظامي، وإرساء الحوكمة الرشيدة في إدارة الاشتراكات.

**التوصية 2-2:** استئناف عمل المجلس الوطني للحوار الاجتماعي بهدف التوصل إلى إصلاح توافقي يضمن الاستدامة المالية المستدامة لنظام التقاعد (تقييم جميع المعايير التي تساهم في

يُجري مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، بشكل أساسي، دراسات اكتوارية لتوقع نفقات الصناديق وإيراداتها، وبالتالي استباق العجز المالي. كما يُجري محاكاة لبعض الإصلاحات البارومترية لقياس مدى تأثيرها على خفض العجز. وغالباً ما تكون هذه الوثائق داخلية، يُعدها المركز من أجل وزارة الشؤون الاجتماعية. لكن ما من مشاريع إصلاح ملموسة في الوقت الحالي. وتشكّل زيادة الوظائف غير النظامية مسألة أساسية تطرح مشاكل ذات صلة بمعدلات التغطية، ولا سيّما بالنسبة للعامل ذوي الدخل المنخفض، والعامل الريفيين في قطاعي الزراعة وصيد الأسماك. وقد أجريت عدة دراسات واستقصاءات نوعية لفهم ظاهرة الاقتصاد غير النظامي بشكل أفضل، وتقديم مقترحات للإصلاحات.

الاجتماعية لمواءمتها مع قواعد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، أو تحديدها وفقاً لمعدل مركّب يستند إلى النمو والتضخم وتطورات الأجور.

**التوصية 2-6:** وضع آلية لتعزيز الرقابة من خلال نُظُم المعلومات، للتحقق من أن الرواتب والمداخيل الحقيقية تتطابق مع تلك المعلنة للمركز الوطني للضمان الاجتماعي.

**التوصية 2-7:** تسريع العمل بوضع المبادرات الذاتي لتبسيط إجراءات الانتساب والإعلان عن الأجور.

**التوصية 2-8:** إنشاء نظام حوافز للتخفيف من العمل غير النظامي (نظام نقاط الولاء في قطاع تجهيز الأغذية، والبيع باليانصيب مع حملات توعية واسعة النطاق).

تحقيق التوازن المالي والإنصاف بين الأجيال وضمن الجيل الواحد في النظام).

**التوصية 2-3:** تشجيع تسديد الاشتراكات عن بُعد باستخدام أدوات غير مادية (من خلال الهاتف الجوال).

**التوصية 2-4:** تعزيز العلاقة الاكتوارية بين التقديمات والاشتراكات للحد من تبخيس قيمة الأجور عند الإعلان عنها. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن يؤخذ الدخل مدى الحياة في الاعتبار عند احتساب تقديمات التقاعد لتجنب التقليل من قيمة الأجور عند الإعلان عنها في السنوات الأولى من الحياة الوظيفية.

**التوصية 2-5:** مراجعة قواعد مقايسة الأسعار الخاصة بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة

### 3. بالنسبة للتأمين ضد التعطل عن العمل

**التوصية 3-2:** التأكد من أن تقديمات التعطل عن العمل توفر معدلاً لائقاً لاستبدال الدخل، ويُفضّل ألا يقل ذلك عن ثلثي الدخل السابق. وينبغي أن تكون الحدود الدنيا قريبة من الحد الأدنى للأجور، مع تحديد مدة الاستفادة من التقديمات من خلال التوصل إلى توافق في الآراء مع الشركاء الاجتماعيين. وينبغي ربط هذه التقديمات ومواءمتها مع سياسات سوق العمل النشطة بشكل أكثر فعالية.

**التوصية 3-3:** ضمان تكييف آليات التنفيذ - بما في ذلك التوعية ونشر المعلومات، والاستقبال والتسجيل، والتحقق من الأهلية، والاشتراك، ودفع التقديمات، والرصد والتقييم، وإدارة المعلومات - فضلاً عن التنظيم الإداري للمركز الوطني للضمان الاجتماعي لتسهيل الأداء السليم

لا يزال الإصلاح في مرحلة الدراسة الأولية. وينبغي إدراج هذه المسألة في أنشطة المجلس الوطني للحوار الاجتماعي لمعالجتها وفق مقاربة ثلاثية تزيد من فرص تبني جميع الشركاء الاجتماعيين لهذا النوع من التقديمات.

### التوصيات بشأن التأمين ضد التعطل عن العمل

**التوصية 3-1:** اعتماد وتنفيذ النصوص التشريعية التي ستنصّ على خطة شاملة يديرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في إطار مقاربة تشاركية، تشمل موظفي القطاع الخاص. وينبغي أن تركز هذه الخطة على تسديد الاشتراكات، مع تقديمات مصمّمة للحفاظ على مستوى معيشي مقبول للأسر المعيشية، وتجنب السلوكيات الاستراتيجية والتجاوزات.

التي تنفذ برامج العمالة، ولا سيما الوكالة الوطنية للتشغيل والعمل المستقل.

لنظام التأمين ضد التعطل عن العمل. ومن الضروري التنسيق بشكل وثيق مع المؤسسات

## الجدول 22. ملخص التقييم

تطبيق تحليل الكلفة (نعم/لا)	التوصيات	تقييم موجز
نعم	ربط التقديمات بانتظام بأسعار التضخم.	
لا	زيادة عدد الأسر المعيشية التي تتلقى إعانات بسبب ارتفاع مستويات الفقر في البلد.	
نعم	اعتماد طرق استهداف إضافية، مثل خفض شروط الأهلية للأشخاص ذوي الإعاقة.	
نعم	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي ليشمل جميع النساء اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.	تصميم السياسات
لا	الاستمرار في تعزيز استخدام نُظم المعلومات وإجراء عمليات التقاطع.	ربط المساعدات بمؤشر غير واضح، خاصة في فترة التضخم.
لا	العمل على أن يكون الدليل الإجرائي الذي تم تطويره في عام 2023 متاحاً للعاملين الاجتماعيين في أقرب وقت ممكن، وإنشاء بروتوكولات قرار موحدة ومعايير اختيار يمكن للجان التقنية الإقليمية اتباعها.	لوحظت أخطاء جسيمة متعلقة بالاستهداف، على صعيد استهداف المستفيدين.
لا	الإسراع في إصدار المراسيم التنفيذية لمجمل مواد قانون 2019.	لم تُنشر جميع المراسيم المنقذة لقانون 2019.
لا	زيادة استخدام العاملين الاجتماعيين لتكنولوجيا المعلومات الجديدة.	الإطار التنظيمي
لا	تعزيز الموارد البشرية عند الحاجة.	نقص في الموارد البشرية.
لا	ترسيخ التدابير الرامية إلى تعزيز الإدماج والاستقلالية في المجال الاقتصادي.	

الأمان الاجتماعي

تطبيق تحليل الكلفة (نعم/لا)	التوصيات	تقييم موجز
لا	تنويع مصادر التمويل بطريقة مستدامة، وتطوير نموذج اكتواري لاحتساب القدرة الفعلية لنظام دفع التقديرات أولاً بأول.	
لا	استئناف عمل المجلس الوطني للحوار الاجتماعي من أجل التوصل إلى إصلاح توافقي يضمن الاستدامة المالية المستدامة لنظام التقاعد.	تصميم السياسات عدم وجود علاقة اكتوارية بين التقديرات والاشتراكات.
لا	تشجيع تسديد الاشتراكات عن بُعد.	انعدام الاستدامة المالية.
لا	تعزيز العلاقات الاكتوارية للحد من تقليل قيمة الرواتب عند الإعلان عنها.	تغطية ضعيفة للعمال الأكثر هشاشة والخطط الزراعية. التنفيذ
لا	مراجعة قواعد مقايسة الأسعار الخاصة بالصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.	انخفاض تغطية المرأة بسبب انخفاض مستوى مشاركتها الاقتصادية، على الرغم من ارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس والنجاح بين الفتيات.
لا	وضع آلية لتعزيز الرقابة من خلال نُظُم المعلومات	
لا	الإسراع في تنفيذ نظام المبادر الذاتي.	
لا	إنشاء نظام حوافز لتقليل العمل غير النظامي.	
لا	اعتماد وتنفيذ التشريعات التي ستنصّ على خطة شاملة تغطي موظفي القطاع الخاص، في إطار مقارنة تشاركية.	تصميم السياسات
لا	التأكد من أنّ تعويضات فقدان الشغل تمكّن من استبدال الدخل بمعدّل لائق.	يقتصر فقط على نظام الأجراء غير الفلاحيين، بشروط صارمة للغاية وتقديرات محدودة.
لا	التأكد من تعديل آليات التنفيذ والتنظيم الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بحيث تسهّل الأداء السليم لنظام التأمين ضد التعطل عن العمل.	لا توجد اشتراكات محددة لهذه الخطة.

نظام  
التقاعدالتأمين ضد  
التعطل عن  
العمل

أ. لم تُقدّر تكاليف هذه التوصية نظراً لأن نطاقها الفعلي سيعتمد إلى حد كبير على تنفيذ التوصيات الأخرى، لا سيّما التوصيات المتعلقة بتغطية كبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة.

## ج. تكاليف التوصيات

### 1. ترجمة توصيات السياسات إلى خيارات أو سيناريوهات في السياسات العامة

في حين تشمل هذه المعايير في السيناريو الثاني الأشخاص ذوي الإعاقات الخفيفة أيضاً<sup>49</sup>. وفي ما يتعلق بالتوصية بتوسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لتشمل جميع النساء اللواتي لا يحصلن على معاش تقاعدي من نظام الاشتراكات، يمكن تطبيق سيناريوهين أيضاً: أحدهما ينطبق على جميع النساء البالغات من العمر 70 عاماً وما فوق، والآخر على جميع النساء البالغات من العمر 65 عاماً وما فوق<sup>50</sup>.

بالنسبة لكل توصية من التوصيات الثلاث التي ينطبق عليها تحليل التكاليف، صيغ سيناريو أو سيناريوهان حول السياسات. ففي ما يتعلق بربط تقديمات برنامج الأمان الاجتماعي بأسعار التضخم، هناك سيناريو واحد فقط يقوم على تنفيذ هذه التوصية. ولاعتماد طرق استهداف إضافية، يمكن الارتكاز على سيناريوهين. فيوسع السيناريو الأول معايير الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لتشمل جميع الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة فقط،

### الجدول 23. ترجمة توصيات السياسات إلى خيارات أو سيناريوهات خاصة بالسياسات

توصيات السياسات	سيناريوهات السياسات
ربط التقديمات بانتظام بمؤشر أسعار التضخم.	زيادة الإعانات كل سنة، مع ربطها بأسعار التضخم.
اعتماد طرق استهداف إضافية، مثل خفض شروط الأهلية للأشخاص ذوي الإعاقات.	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة.
توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء في سن السبعين وما فوق أو اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.
توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء في سن الخامسة والستين وما فوق أو اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.

70 عاماً وما فوق، في حين يشمل سيناريو الإصلاح المتقدم سيناريوهات السياسات الأكثر سخاءً التي يتم فيها توسيع نطاق الأهلية بحيث تشمل جميع الأشخاص ذوي الإعاقة الشديدة أو الخفيفة وجميع النساء غير المشمولات اللواتي يبلغن من العمر 65 عاماً وما فوق. وهذا السيناريو الثاني أكثر شمولاً وسيسمح لعدد أكبر من الناس بالاستفادة منه. غير أن اعتماده ستكون له عواقب مالية أكبر، على النحو المفصل أدناه.

بعد ذلك، تم تقسيم سيناريوهات السياسات إلى سيناريوهين للإصلاح: أحدهما أولي والآخر متقدم. يتضمن كلا السيناريوهين إصلاحيين سيناريو السياسات المتعلقة بربط إعانات برنامج الأمان الاجتماعي بأسعار التضخم. ويشمل سيناريو الإصلاح الأولي أيضاً سيناريوهات السياسات التي يتم فيها توسيع نطاق أهلية المشاركة في البرنامج للأشخاص ذوي الإعاقة الشديدة والنساء اللواتي يبلغن من العمر

## الجدول 24. تجميع سيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدم

سيناريو الإصلاح	سيناريوهات السياسات
سيناريو أولي	زيادة الإعانات كل سنة، مع ربطها بأسعار التضخم.
	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة.
سيناريو متقدم	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء في سن السبعين وما فوق أو اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.
	زيادة الإعانات كل سنة، مع ربطها بأسعار التضخم.
	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة أو الخفيفة.
	توسيع نطاق الأهلية لبرنامج الأمان الاجتماعي لجميع النساء في سن الخامسة والستين وما فوق أو اللواتي لا يتلقين معاشاً تقاعدياً من نظام الاشتراكات.

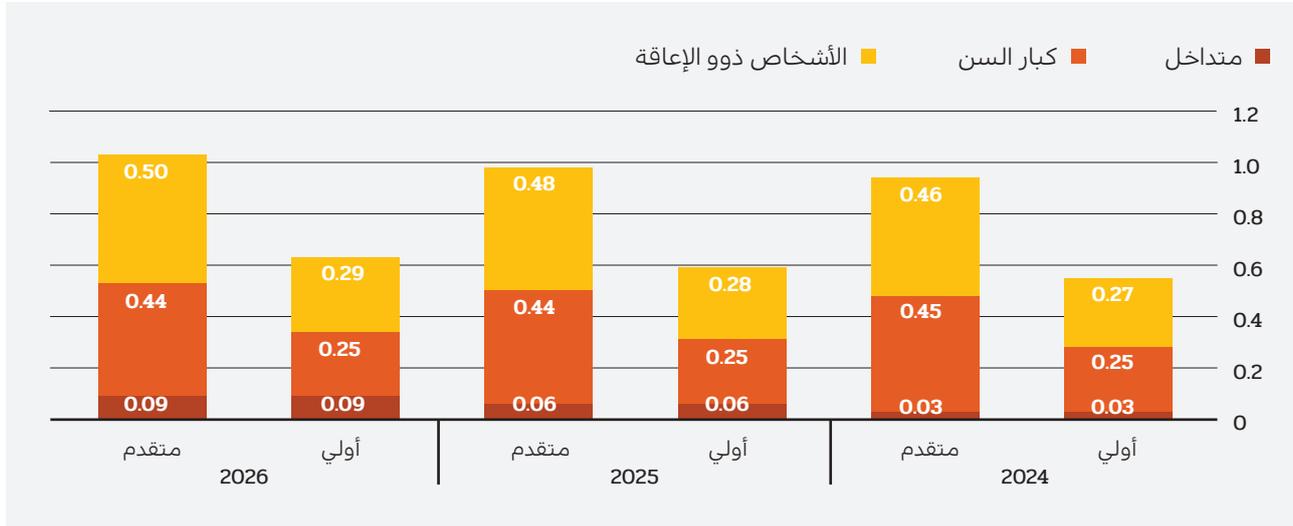
## 2. نتائج حساب التكاليف

و0.27 في المائة لتغطية الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة. وسيكف ربط الإعانات بأسعار التضخم بالنسبة للمستفيدين المشتركين مسبقاً 0.03 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

في المقابل، ستبلغ الكلفة الإجمالية لسيناريو الإصلاح المتقدم حوالي 0.94 في المائة من الناتج

يسلّط الشكل 49 الضوء على تطور التكاليف كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة لسيناريوهين من سيناريوهات الإصلاح. فإذا نُفذ سيناريو الإصلاح الأولي في عام 2024، ستبلغ تكلفته الإجمالية 0.55 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، منها 0.25 في المائة لتوسيع نطاق برنامج الأمان الاجتماعي بحيث يشمل النساء اللواتي يبلغن من العمر 70 عاماً وما فوق،

### الشكل 49. التكاليف المتوقعة لسيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدّم (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



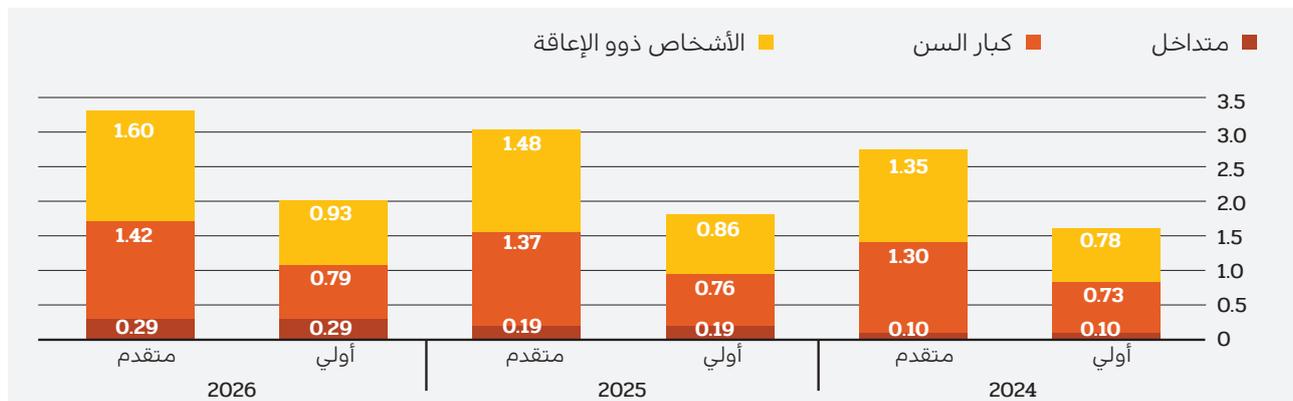
تستند حسابات المؤلف إلى البيانات والتوقعات الصادرة عن مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، ووزارة المالية، والمعهد الوطني للإحصاء، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

بأسعار التضخم ستبقى بطبيعة الحال كما هي. وفي السنوات اللاحقة، ستزداد كلفة كل سيناريو بشكل طفيف، بسبب التضخم بشكل خاص (الشكل 49).

وتتشابه نتائج توقعات الكلفة كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي مع النتائج الآتية بشكل ملحوظ (الشكل 50).

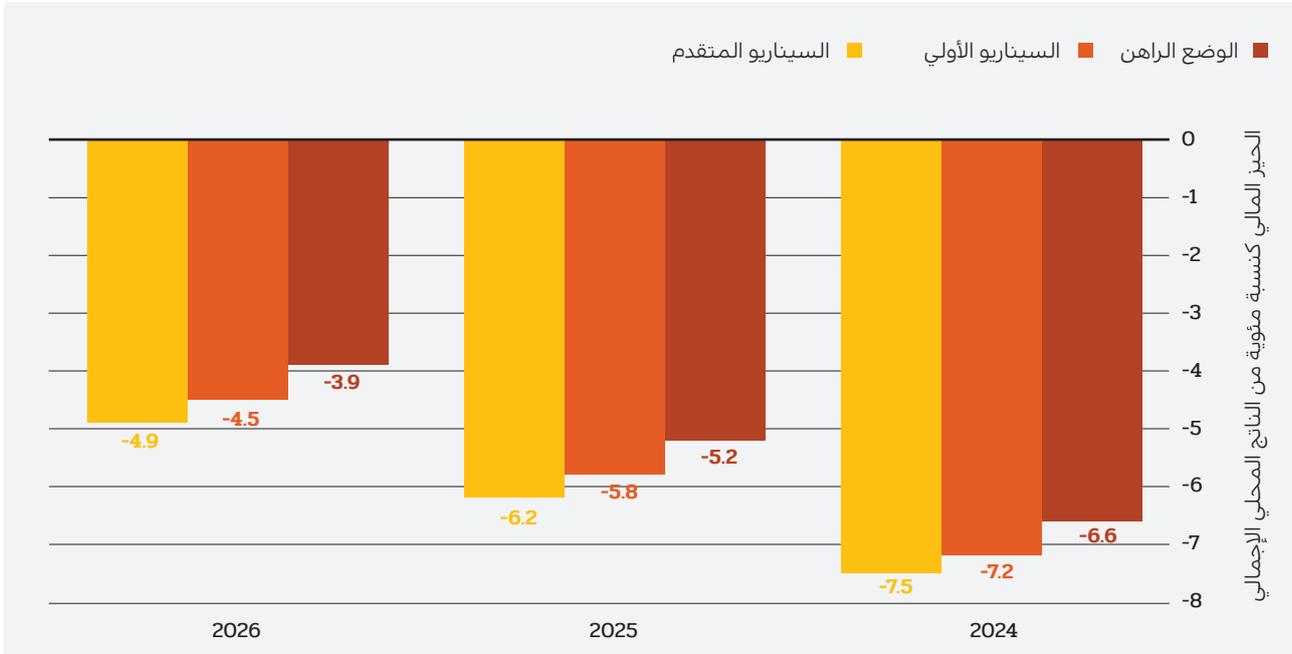
المحلي الإجمالي. وعلى وجه التحديد، فإن تكاليف توسيع نطاق الأمان الاجتماعي بحيث يشمل النساء الأكبر سناً (بمن فيهن من تتراوح أعمارهن بين 65 و69 عاماً) والأشخاص ذوي الإعاقة (بمن فيهم ذوو الإعاقات الخفيفة) ستكون ضعف ما كانت عليه في السيناريو الأولي، في حين أن كلفة ربط التقديرات

### الشكل 50. التكاليف المتوقعة لسيناريوهات الإصلاح الأولي والمتقدّم (بالنسبة المئوية من الإنفاق الحكومي)



المصدر: تستند حسابات المؤلف إلى البيانات والتوقعات الصادرة عن مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، ووزارة المالية، والمعهد الوطني للإحصاء، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

### الشكل 51. الحيز المالي في الوضع الراهن وسيناريو الإصلاح الأولي وسيناريو الإصلاح المتقدّم (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: تستند حسابات المؤلف إلى البيانات والتوقعات الصادرة عن مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، ووزارة المالية، والمعهد الوطني للإحصاء، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

كلتا الحالتين، كما هو الحال في الوضع الراهن، من المتوقع أن يتقلص العجز في السنوات اللاحقة (الشكل 51).

وبينما سيضيف سيناريو الإصلاح الأولي 0.6 في المائة إلى عجز ميزانية عام 2024، من المتوقع أن يضيف السيناريو المتقدّم 0.9 في المائة. وفي

## د. يُسر كلفة خيارات السياسات العامة والاستراتيجيات الممكنة لتعبئة الموارد

- يسود اعتقاد، في كثير من الأحيان، أن الحماية الاجتماعية باهظة الثمن، وغالباً ما تكون التخفيضات في الإنفاق العام أمراً لا مفر منه خلال فترات التكيّف مع الاضطرابات الاجتماعية والاقتصادية.
- خطت تونس خطوات كبيرة في نظامها الخاص بالحماية الاجتماعية، حتى أن بعض البرامج وقعت ضحية نجاحها هذا. فباتت اليوم تواجه تحديات ديمغرافية كبرى، وبحاجة ماسة إلى دمج الكفاءة في البرامج الاجتماعية. وهذا، بطبيعة الحال، يتطلب حشد موارد إضافية، ينبغي تخصيصها بأكبر قدر ممكن من الفعالية.
- ستواجه الحكومة صعوبةً في توفير التغطية الشاملة على المدى القصير نتيجة ارتفاع كلفة البرامج الشاملة، ومحدودية الحيز المالي بسبب ارتفاع مستوى الدين العام.
- وفي هذا الإطار، تفيد منظمة العمل الدولية أن هناك مجموعة واسعة من الخيارات لتوسيع القاعدة الضريبية ودرّ الموارد للحماية الاجتماعية الشاملة، حتى في أفقر البلدان.
- فأعدت المنظمة قائمة من 8 استراتيجيات للحيز المالي يمكن أن تولد المزيد من الموارد:
- توسيع نطاق التغطية الاجتماعية والدخل الخاضع للاشتراكات.
  - اعتماد إطار أكثر ملاءمة للاقتصاد الكلي.
  - إعادة تخصيص الإنفاق العام.
  - زيادة الإيرادات الضريبية.
  - التخلص من التدفقات المالية غير المشروعة.
  - استخدام احتياطات الضرائب والنقد الأجنبي.
  - الاقتراض أو سداد الديون الحالية.
  - الضغط من أجل الحصول على المساعدات والتحويلات.
- وفقاً لتقرير نشرته منصّة الحماية الاجتماعية بعنوان "تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة"، اعتمدت استراتيجيات الحيز المالي المذكورة أعلاه في مختلف البلدان النامية.

## الجدول 25. أمثلة على استراتيجيات الحيز المالي في 9 بلدان مختارة

بوليفيا	بوتسوانا	البرازيل	كوستاريكا	ليسوتو	آيسلندا	ناميبيا	جنوب أفريقيا	تايلند
		x	x	x		x	x	x
x		x						x
			x	x	x		x	x
x	x			x	x			x
					x			
x	x							
x	x		x	x			x	x
						x		
x	x		x	x			x	x
						x		

المصدر: منصّة الحماية الاجتماعية.

والعراق وغيرها من البلدان عن سداد ديونها العامة أو تنصلت منها من خلال توجيه مدخرات خدمة الدين نحو البرامج الاجتماعية.

وتعتمد أوروغواي الضريبة الأحادية التي تشكّل ثمرة تحالف إداري بين السلطات الضريبية ومؤسسة الضمان الاجتماعي، وهدفها إنشاء نظام تحصيل مبسّط وموحد لصغار المشتركين. فيتيح هذا الأمر توسيع

أعدت كوستاريكا وتايلند توجيه إنفاقهما العسكري نحو تمويل الخدمات الصحية الشاملة. وتمول بوليفيا ومنغوليا وزامبيا المعاشات التقاعدية الشاملة للأطفال وغيرها من الخطط من خلال ضرائب التعدين والغاز. وأدخلت غانا وليبيريا وجزر المالديف العمل بالضرائب على السياحة لدعم البرامج الاجتماعية، فيما فرضت البرازيل ضريبة على المعاملات المالية لتوسيع نطاق التغطية الاجتماعية. وتخلفت إكوادور وآيسلندا

بالنسبة لبقية التوصيات التي تتطلب حشد الموارد، يمكن للحكومة التونسية أن تحذو حذو الأمثلة المذكورة أعلاه، حيث أثبتت استراتيجيات الحيز المالي فعاليتها.

وتجربة أوروغواي مثيرة للاهتمام في هذا الصدد، حيث أن توسيع نطاق التغطية أدى إلى توليد المزيد من الموارد، وحد من حجم القطاع غير النظامي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الإيرادات الضريبية التونسية غير مستغلة بشكل كاف. فوفقاً لتقرير "حالة العدالة الضريبية لعام 2023" الذي نشرته شبكة العدالة

الضريبية، تبلغ الخسائر الضريبية السنوية الناتجة عن إساءة استخدام ضريبة الشركات 820.06 مليون دينار تونسي، والأرباح الضريبية المحولة إلى الخارج 3280.25 مليون دينار تونسي في عام 2022. وفي ما يتعلق بالتدفقات المالية غير المشروعة، تخسر تونس 374 مليون دولار بسبب إساءة استخدام الشركات متعددة الجنسيات للضرائب، و39 مليون دولار بسبب التهرب الضريبي الذي يُقَدِّم عليه الأفراد في جميع أنحاء العالم، ووفقاً للإحصاءات التي نشرتها شبكة العدالة الضريبية. وهذه قضية إشكالية مركزية خاصة وأن الأنظمة الضريبية مصممة لا لجمع الضرائب من المواطنين فحسب، بل لإعادة توزيع الثروة بين السكان أيضاً من خلال تمويل الإنفاق الاجتماعي.

وفي هذا الصدد، ستتمكن الحكومة، من خلال تنفيذ الإصلاحات الضريبية، من تعظيم الموارد المحلية وتخصيص الأموال اللازمة للحماية الاجتماعية. ويجب أن تكون هذه الإصلاحات عادلة، وأن توزع العبء الضريبي بشكل عادل بين مختلف الجهات الفاعلة الاقتصادية.

ومن شأن فرض ضريبة على القطاعات الأكثر ربحية، وخاصة في أوقات الأزمات، أن يزيد من عائدات الضرائب المخصصة للاستثمار في الفئات الأكثر ضعفاً، وخاصة في أوقات الأزمات الاقتصادية التي طال أمدها.

نطاق التغطية للشركات التي تسدّ ضرائبها عادة، ولكنها غير منضوية في نظام الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات، أو العكس بالعكس. وقد أثبتت هذه التجربة أن زيادة التغطية، وبالتالي جمع الاشتراكات، وسيلة موثوقة لتمويل الحماية الاجتماعية، وبالتالي تحرير الحيز المالي لنفقات اجتماعية أخرى. وهذه، بالفعل، تجربة مثيرة للاهتمام أظهرت أن توسيع نطاق تغطية تقديمات الحماية الاجتماعية المرتبطة بالاشتراكات التي يسدّها العمال يشجّع على إضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد غير النظامي.

وتشير نتائج محاكاة الكلفة المرتبطة بسيناريوهات الإصلاح المختلفة إلى أن تنفيذ التوصية المذكورة في الجدول 22 سيؤدي إلى زيادة طفيفة بنسبة 2 إلى 4 في المائة في الإنفاق العام، مع اتجاه تنازلي خلال الفترة 2020-2025 (الشكل 50).

وبالإضافة إلى ذلك، فإن توقعات التكاليف لنتائج سيناريوهات السياسات لا تُظهِرُ أي تأثير لهذه السيناريوهات على رصيد الميزانية العامة للحكومة. وكما هو مبين في الشكل 51، لن تؤدي سيناريوهات الإصلاح إلى زيادة كبيرة في عجز الميزانية.

كما أن بعض التوصيات والإصلاحات المقترحة في الجدول 22 لا تتطلب موارد مالية، وهي:

- اعتماد أساليب إضافية للاستهداف.
- تعزيز الرقابة من خلال نُظْم المعلومات.
- الإسراع في إصدار المراسيم التنفيذية لمجمل مواد قانون 2019.
- تعزيز الدفع عن بُعد عن طريق الهاتف.
- تعزيز العلاقات الاكتوارية للحد من تقليل قيمة الرواتب عند الإعلان عنها.

## ه. لمحة عامة حول احتياجات الإصلاح في المستقبل والخلاصات الرئيسية

يواجه نظام الاشتراكات (ولا سيّما نظام التقاعد) صعوبات مالية كبيرة مرتبطة بالتطور الديمغرافي القريب من التطور في البلدان المتقدّمة (فقد أتّمت تونس تحوّلها الديمغرافي)، وبنظام دفع التقديرات أولاً بأول الذي يعتمد أكثر على التضامن بين الأجيال من على المبادئ الاكتوارية. كما ينبغي ألا تحجب المشاكل المالية المشاكل الأخرى المتعلقة بالتغطية التي تؤدي إلى وجود قطاع غير نظامي كبير، ولا سيّما في مجالي الزراعة والخدمات. وقد أظهر هذا العمل أن النظام القائم شجع، في بعض الحالات، على إجراء تسويات صبت لصالح الاقتصاد غير النظامي، لا سيّما بالنسبة للفئات الضعيفة التي أملت الاستفادة من تقديرات النظام غير القائم على الاشتراكات.

بعد تقييم مفصّل نسبياً، يقترح هذا العمل عدداً من التوصيات التي تهدف إلى زيادة فعالية نظام الحماية الاجتماعية في تونس أكثر فأكثر، وهي توصيات تتماشى تماماً مع الجهود المبذولة بالفعل في هذا الاتجاه. ومن المرجح أن يؤدي ربط التقديرات في إطار برنامج الأمان الاجتماعي بمؤشر إلى بسط قدر أكبر من الشفافية في النظام، وتلبية احتياجات الفئات الفقيرة حقاً، ولا سيّما في زمن التضخم. ومن شأن تنويع مصادر التمويل وطرق تسديد الاشتراكات وتعزيز العلاقات الاكتوارية في طريقة عمل نظام التقاعد أن يكفل الاستدامة المالية للنظام، ويعزز الإنصاف بين الأجيال وضمن الجيل الواحد، ويحسن مستويات التغطية. أخيراً، سيتمّ إنشاء تأمين ضد التعطل عن العمل تغطية العمال التونسيين ضد الخطر

تتمتع تونس بنظام حماية اجتماعية لا ينفك يتطور منذ الاستقلال، وهو يغطي جزءاً كبيراً بشكل متزايد من السكان من خلال الآليات القائمة وغير القائمة على الاشتراكات. لكن، كما هو الحال في جميع البلدان، يواجه نظام الحماية الاجتماعية العديد من التحديات الاجتماعية والاقتصادية والديمغرافية التي تتطلب إصلاحات هيكلية يصعب تنفيذها لأنها لا تصل في كثير من الأحيان إلى المستوى الأمثل وفقاً لمبادئ باريتو، وبالتالي فهي لا تحظى بشعبية. ومع ذلك، فإن تأخير هذا النوع من الإصلاح لن يؤدي إلا إلى زيادة الجهود المطلوبة من جميع الجهات الفاعلة المعنيّة (العمال وأصحاب العمل والسلطات العامة). بالإضافة إلى ذلك، وبعيداً عن القضايا الهيكلية، أظهرت الصدمات السلبية (مثل أزمة كوفيد-19) أيضاً أن نظام الحماية الاجتماعية يجب أن يكون خاضعاً لحوكمة فعّالة قائمة على رقمنة الخدمات، وقادرة على التكيف مع الأحداث الاستثنائية، يؤدي فيها النظام غير القائم على الاشتراكات دوراً مركزياً.

وتحقيقاً لهذه الغاية، اضطلعت تونس بإصلاح شامل لنظامها غير القائم على الاشتراكات، بهدف تحسين نوعية النظام عن طريق الاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات السكان الفقراء والمعرّضين للمخاطر، وتحسين آلية الاستهداف وتحديث البيانات، لجعل النظام أكثر دينامية. ويتطلب هذا الإصلاح المستمر اعتماد جميع النقاط المنصوص عليها في برنامج الأمان الاجتماعي.

وبالتالي، رهناً بتوافر البيانات، احتُسبت كلفة بعض التوصيات لتكوين فكرة عن الميزانية المطلوبة من أجل تنفيذ توصيات معيّنة، وترتيب الجهود اللازمة لتأمينها. وبطبيعة الحال، يبقى الهدف من هذا العمل هو توفير أداة داعمة لعملية صنع القرار.

الأخير غير المشمول بنظام الحماية الاجتماعية. ونظراً للفوائد المحتملة التي قد تنجم عن ذلك، فإن كلفة السيناريوهات المختلفة المقترحة تبقى مقبولة نسبياً (بين 0.5 في المائة و0.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي).

## المراجع

- Association internationale de la sécurité sociale (AISS) (n.d.). Scheme description in Tunisia. Disponible sur <https://ww1.issa.int/node/195543?country=993>. Consulté le 14 mars 2023.
- Banque Mondiale (2020). Tunisie : Rapport de suivi de la situation économique
- Transfert monétaire permanent (2021) \_\_\_\_\_ dans le cadre du programme « Amen Social »: Audit Social Ex-post
- Banque Mondiale et CRES (2021). Identification des ménages pauvres et vulnérables en Tunisie : Rapport technique de ciblage sur le modèle d'approximation des moyens
- Ben Braham, M. (2014). L'approche basée sur les droits de l'Homme du système de sécurité sociale en Tunisie. Rapport OHCDH, (Décembre 2013).
- Ben Braham M., et al (2022). Shifting the paradigm: building an inclusive, lifecycle social security system in Tunisia. ISSPF working papers series
- Nasri, K., Amara, M., et Helmi, I. (2022). Assistance en espèces ciblant les personnes pauvres en Tunisie. ERF working paper, disponible sur [https://erf.org.eg/app/uploads/2022/01/1643120446\\_543\\_741731\\_targetingmodel\\_25janvier2022\\_final.pdf](https://erf.org.eg/app/uploads/2022/01/1643120446_543_741731_targetingmodel_25janvier2022_final.pdf)
- Nasri, K., Amara, M., et Helmi, I. (2022). Le système de protection sociale tunisien : Principaux atouts et défis
- Organisation Internationale du Travail (OIT) (2019). Étude de Faisabilité d'un Fonds Perte d'Emploi (Options et Coûts). Juin 2019
- (n.d.). Tableaux de bord des données \_\_\_\_\_ mondiales sur la protection sociale. Disponible sur <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=40>. Consulté le 15 décembre 2021
- Tran, A., Bispham, J., et McClanahan, S. (2021). Social Security for Inclusive Growth Globally and in the MENA region. ISSPF Working Paper Series: Shifting the Paradigm. Inclusive Social Security Policy Forum for the MENA region
- الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (2020). تقرير الأنشطة. [https://www.cnrps.nat.tn/upload/acces\\_docs/Rapports/budget\\_2020.pdf](https://www.cnrps.nat.tn/upload/acces_docs/Rapports/budget_2020.pdf)
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (2019). الحولية الإحصائية. تقرير بصيغة بي دي إف.
- \_\_\_\_\_ (2020). الحولية الإحصائية. تقرير بصيغة بي دي إف.
- CRES (2019). Etudes de faisabilité des garanties du socle national de protection sociale. (Mai 2019)
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) (2019 أ). إدماج المسنين: الإجراءات على مستوى السياسات في المنطقة العربية. No. E/ESCWA/C.2/2019. بيروت: المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
- \_\_\_\_\_ (2019 ب). إصلاح الحماية الاجتماعية في الدول العربية.
- المركز الوطني للإحصاء (2023). المسح الوطني للهجرة الدولية: Tunisia HIMS. تقرير بالتعاون مع المرصد الوطني للهجرة.
- المركز الوطني للإحصاء والبنك الدولي. خريطة الفقر بالبلاد التونسية. تقرير، 2020.
- Kidd, S., Mansoor, N., et Barca, A. (2023). An affordable and feasible pathway to universal social security. Disponible sur <https://www.developmentpathways.co.uk/publications/affordable-feasible-pathway-to-universal-social-security/>
- Maddouri, K. (2019). Fonds perte emploi en Tunisie: Présentation d'un état des lieux. Présentation au MAS. Décembre 2019
- وزارة الشؤون المحلية والبيئة (2021). اتفاق باريس حول المناخ: تحديث المساهمات المحددة وطنياً - تونس. تقرير، 2021.
- وزارة الشؤون الاجتماعية (2019). قانون المساعدة الاجتماعية (القانون الأساسي لبرنامج الأمان الاجتماعي)، تونس. متوفر على: [http://www.legislation.tn/sites/default/files/projet\\_de\\_loi\\_organique\\_0.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/projet_de_loi_organique_0.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2022). المشروع السنوي للأداء لمهمة الشؤون الاجتماعية لسنة 2021. وحدة التصرف في الميزانية حسب الأهداف.
- وزارة الاقتصاد والتخطيط (2021). مضمون السياسات القطاعية لسنة 2022. وثيقة توجيهية باللغة العربية.
- \_\_\_\_\_ (2022). "تونس 2035". وثيقة توجيهية باللغة العربية.
- وزارة المالية (2022). تحليل الميزانية: التربية، فترة 2020-2021. تقرير.

## المقابلات

**الصندوق الوطني للتأمين على المرض:**  
حاتم غطاس (مدير الشؤون الخارجية)

**الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:**  
سلوى لانجار (الإدارة العامة، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)

**الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية:**  
إيمان حنفي (الإدارة العامة، الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية)

**وزارة التشغيل والتكوين المهني:**  
فايزة القلال (المديرة العامة، الوزارة)/آمال الجلاصي

كما هو موضح في دليل التحرير الصادر عن الأمم المتحدة، ينبغي عدم إدراج المقابلات غير المنشورة أو الشخصية في قائمة المراجع، وهو ما ينطبق على المقابلات المدرجة أدناه.

**وزارة الشؤون الاجتماعية:**  
قسم الدراسات الاستراتيجية  
نجاه دخيل (الإدارة العامة للنهوض الاجتماعي)/لطفى حمداني (إحصائي مسؤول عن قاعدة بيانات برنامج الأمان الاجتماعي)

**مركز البحوث والدراسات الاجتماعية:**  
هدى شاهد (منسقة المشروع في المركز) إيمان مؤدب (رئيسة نموذج التسجيل في مركز البحوث والدراسات الاجتماعية)  
منجي حميدي (مدير الدراسات الاكتوارية في مركز البحوث والدراسات الاجتماعية)

# الحواشي

- 1 وهذا يعني تزايد نسبة السكان في سن العمل بوتيرة أسرع من نسبة الأطفال وكبار السن.
- 2 ONFP, « Dividende démographique en Tunisie: réalités et perspectives », colloque, 20 Mai 2015. Conference organized by in 2015 and titled « The demographic dividend in Tunisia: realities and projections » Di avec TAP (2015).
- 3 <https://news.gnet.tn/fuite-des-cerveaux/>
- 4 Hassan Boubakri, et Sylvie Mazzella, « La Tunisie entre transit et immigration : politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis », Autrepart, vol. 36, no. 4, (2005), pp. 149-165.
- 5 <http://www.ins.tn/publication/indicateurs-sur-lem-ploi-informel-2019>
- 6 <http://www.migration.nat.tn/images/pdf/2021/rapport-enquete-nationale-migration-internationale-tunisia-hims.pdf>
- 7 INS, « Mesure de la pauvreté, des inégalités et de la polarisation en Tunisie 2000-2010 », Rapport, (Octobre 2012).
- 8 [https://sdgcafrica.org/wpcontent/uploads/2021/07/20210721\\_Full\\_Report\\_Final\\_Web.En.pdf](https://sdgcafrica.org/wpcontent/uploads/2021/07/20210721_Full_Report_Final_Web.En.pdf)
- 9 Bureau International du Travail, « Vers l'universalisation de la sécurité sociale : l'expérience de la Tunisie », Document No. 4, (Genève, 2003).
- 10 القانون رقم 94-28 المؤرخ 21 شباط/فبراير 1994.
- 11 القانون رقم 95-56 المؤرخ 28 حزيران/يونيو 1995.
- 12 القانون رقم 32-2002 المؤرخ 12 آذار/مارس 2002.
- 13 Ben Braham et al., 2022
- 14 الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (غير متوفر).
- 15 Ben Braham et al., 2022
- 16 منظمة العمل الدولية، غير متوفر.
- 17 منظمة العمل الدولية، غير متوفر.
- 18 Nasri et al., 2022
- 19 مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، 2023.
- 20 [http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2022/07/version\\_pr%C3%A9liminaire-vision2035\\_juillet\\_2022.pdf](http://www.mdici.gov.tn/wp-content/uploads/2022/07/version_pr%C3%A9liminaire-vision2035_juillet_2022.pdf)
- 21 <https://www.social.gov.tn/fr/plans-et-strat%C3%A9gies>
- 22 مقابلة مع إدارة الإحصاء والتحليل والتخطيط الاستراتيجي، وزارة الشؤون الاجتماعية.
- 23 لمزيد من المعلومات، انظر: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19> وتجد الإشارة أيضاً إلى أن البيانات الخاصة بالأردن صادرة عن دائرة الإحصاءات العامة وتنطبق في الغالب على عام 2021.
- 24 <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=1461>
- 25 تونس، وزارة المالية، القانون رقم 26 المؤرخ 29 أيار/مايو 1970. أكد قانون المالية رقم 65-1970 المؤرخ 31 كانون الأول/ديسمبر 1970 إنشاء هذا الصندوق.
- 26 يبلغ هذا المعدل 13 في المائة في فرنسا.
- 27 Ministère de la Santé, Assistance technique de la Banque Mondiale sur le financement de la santé en Tunisie : étude sur l'assistance médicale gratuite, (Avril 2016)
- 28 يبلغ متوسط حجم الأسرة حوالي 2.7 في برامج التحويلات النقدية الدائمة/المساعدات الطبية المجانية.
- 29 <http://www.ins.tn/publication/resultats-de-lenquete-nationale-sur-le-budget-la-consommation-et-le-niveau-de-vie-des>
- 30 معدل التغطية = المساهمون/الأعضاء، والمساهم هو العامل الذي دفع الاشتراكات لثلاثة أشهر على الأقل على مدار العام.
- 31 الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الحولية الإحصائية لعام 2010، ص. 7.
- 32 Ministère de la Santé, Assistance technique de la Banque Mondiale sur le financement de la santé en Tunisie : étude sur l'assistance médicale gratuite, (Avril 2016)

- 33 يُقصد بميزانية الوزارة مجمل النفقات المتعلقة بالرواتب والأنشطة التشغيلية والاستثمارات التي تبلغ 2.2 مليار دينار.
- 34 LaPresse.tn, « UGTT | Caisses sociales :Priorité à la relance du dialogue », le 20.12.2023. <https://lapresse.tn/175697/ugtt-caisses-sociales-priorite-a-la-relance-du-dialogue/>, (تمت زيارة الموقع في 5 آذار/مارس 2024).
- 35 <https://ww1.issa.int/fr/gp/181927>
- 36 ينصّ الأمر الحكومي رقم 317 المؤرخ 19 أيار/مايو 2020 على أن تتكون اللجنة من رئيس قسم النهوض الاجتماعي المختص ترابياً أو من يمثله، وممثل عن المجلس الجهوي، والمدير الجهوي للصحة أو من يمثله، والمندوب الجهوي للمرأة والأسرة والطفولة وكبار السن أو من يمثله، ورئيس المكتب الجهوي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو من يمثله، ورئيس المكتب الجهوي لمراقبة الأداءات أو من يمثله، والمتصرف الجهوي للتضامن الاجتماعي أو من يمثله.
- 37 احتسبت هذه الأرقام مع الأخذ في الاعتبار أنّ خط الفقر يبلغ 2,536 ديناراً في السنة، ومتوسط حجم الأسر المعيشية المستفيدة من التحويلات النقدية المباشرة يبلغ 2.7 فرداً.
- 38 الرائد الرسمي الأخير للجمهورية التونسية، الأمر الحكومي رقم 317-2020 المؤرخ 19 أيار/مايو 2020 الذي يحدد شروط وإجراءات الاستفادة من برنامج "الأمان الاجتماعي" والانسحاب منه ومعارضته.
- 39 « Transfert Monétaire Permanent au profit des pauvres et vulnérables ». [social.gov.tn](http://social.gov.tn)
- 40 البنك الدولي يقدّم 35 مليون دولار لمساندة تونس خلال أزمة فيروس كورونا (كوفيد-19).
- 41 تونس: البنك الدولي يمول 300 مليون دولار لتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي للأطفال والأسر المعيشية الفقيرة
- 42 Tunisia: New US\$400 Million Financing to Help Mitigate the Impact of COVID-19. [worldbank.org](http://worldbank.org)
- 43 LaPresse.tn, « UGTT | Caisses sociales : Priorité à la relance du dialogue », le 20.12.2023. <https://lapresse.tn/175697/ugtt-caisses-sociales-priorite-a-la-relance-du-dialogue/>, (تمت زيارة الموقع في 5 آذار/مارس 2024).
- 44 [https://www.cnss.tn/web/guest/qui\\_sommes\\_nous/-/asset\\_publisher/PTz2/content/presentation-et-organisation](https://www.cnss.tn/web/guest/qui_sommes_nous/-/asset_publisher/PTz2/content/presentation-et-organisation)
- 45 الأمر رقم 1890-89 المؤرخ 6 كانون الأول/ديسمبر 1989 المعدل والمكمّل للأمر رقم 3-76 المؤرخ 5 كانون الثاني/يناير 1976 المتعلق بالتنظيم الإداري والمالي للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.
- 46 وفقاً للمسح الوطني لعام 2021 حول الإنفاق والاستهلاك ومستوى عيش الأسر، بلغ متوسط الإنفاق لكل أسرة سنوياً على المستوى الوطني 20,328 ديناراً تونسياً.
- 47 في هذا السياق، تجدر الإشارة إلى المذكرة التوجيهية لعام 2019 التي نشرها مركز البحوث والدراسات الاجتماعية ودراسة الجدوى والكلفة والتمويل اللازم لطرح الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني، استناداً إلى تعداد السكان في عام 2014. [note-orientation-les-ga-ranties-du-socle-national-de-la-protection-sociale-2019.pdf](http://note-orientation-les-ga-ranties-du-socle-national-de-la-protection-sociale-2019.pdf)
- 48 أُتخذت تدابير أخرى على مستوى القطاع العام، لا سيّما رفع الاشتراكات في عام 2020 (تطبيقاً للقانون رقم 37 المؤرخ 30 نيسان/أبريل 2019)، وتفعيل المساهمة التضامنية الاجتماعية في عام 2018 لفائدة صناديق الضمان الاجتماعي (استناداً إلى قانون المالية لسنة 2018).
- 49 وفقاً لتعداد العام للسكان والسكنى لعام 2014، يعاني ما مجموعه 241,240 شخصاً (2.2 في المائة من السكان) من صعوبات في واحد أو أكثر من المجالات التالية: البصر والسمع والسير والذاكرة أو التركيز والرعاية الذاتية والتواصل. ومن بين هؤلاء، واجه 134,306 شخصاً (1.22 في المائة من السكان) صعوبات كبيرة أو إعاقة كلية - مصنّفة هنا كإعاقة شديدة - في حين واجه 106,934 شخصاً (0.97 في المائة من السكان) بعض الصعوبات - مصنّفة هنا كإعاقة خفيفة. وبهدف إجراء هذا التقدير، تمّ الافتراض بأن معدل الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة ومعدل الأشخاص ذوي الإعاقات الخفيفة لم يتغيّر منذ عام 2014. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النهج يمكن أن يبالغ في تقدير كلفة كلا السيناريوهين، نظراً إلى أن قسماً من الأشخاص ذوي الإعاقة مشمولون بالفعل بالبرنامج.
- 50 لإجراء هذا التقدير، طُرِح عدد النساء في كل فئة عمرية اللواتي كن، في عام 2021، مشمولات بالفعل إما ببرنامج الأمان الاجتماعي وإما بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (بشكل مباشر أو غير مباشر)، من إجمالي عدد النساء في الفئة العمرية نفسها. ثم افترض أن معدل النساء غير المشمولات ببرنامج الأمان الاجتماعي ونظام الاشتراكات سيظل ثابتاً في السنوات التالية.



تقدّم هذه الدراسة تقييماً لمنظومة الحماية الاجتماعية وبرامجها ومؤسّساتها في تونس. وقد أجرى مركز البحوث والدراسات الاجتماعية التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية في تونس هذا التقييم الذاتي على نطاق المنظومة كلّها باستخدام النموذج الذي أعدّته الإسكوا للمؤلفين. ويحدّد التقرير الإصلاحات التي تحتاج إليها نُظُم الحماية الاجتماعية، والخيارات المطروحة على مستوى السياسات، والتكاليف المحتملة، ومصادر التمويل.

وعلى الصعيد الإقليمي، تتميّز تونس بموقعها الرائد في مجال تحقيق شمولية الحماية الاجتماعية، وذلك بفضل إطارها القانوني المتطوّر والمستويات العالية لتغطية التأمين الاجتماعي فيها. وفي السنوات الأخيرة، أُجريت إصلاحاتٌ رئيسية في مجال المساعدة الاجتماعية، إلا أنّ منظومة الحماية الاجتماعية تواجه تحدياتٍ جديدة اليوم. وتشمل هذه التحديات شيخوخة السكان، التي تضع ضغوطاً كبيرة على الاستدامة المالية لصناديق المعاشات التقاعدية؛ والحاجة الملحة إلى وضع نظام وطني للتأمين ضد البطالة؛ والحوافز التي تحول دون انضمام بعض العمال غير النظاميين إلى برامج التأمين الاجتماعي.

