مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية - تونس

2023

دليل الحماية الإجتماعيـة لتقييم أنظمة الحمايـــة الإجتماعيـة في البلـــدان العربيـــــة - تـــــونس

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

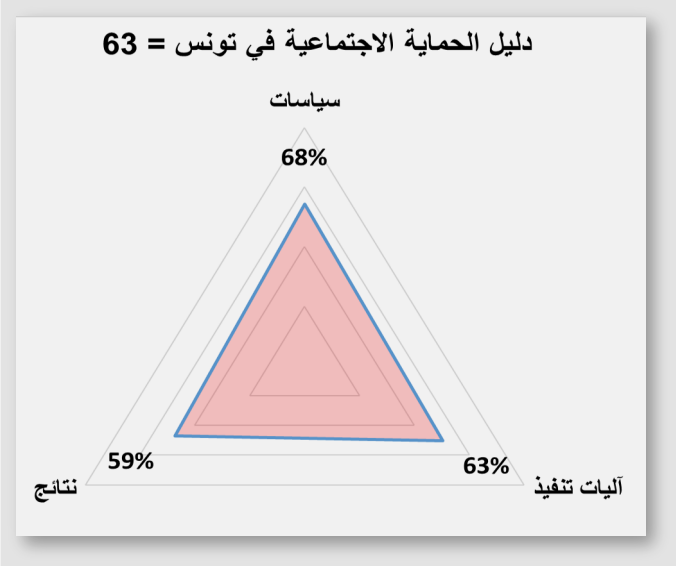
تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

تونس

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - تونس تحتل تونس الترتيب الأول بين الدول المشمولة بهذا التقرير، وتبلغ قيمة دليل الحماية الاجتماعية لتونس 100/63. وهي تحتل المرتبة الأولى أيضًا في الأدلة الفرعية للسياسات وآليات التنفيذ والنتائج والإنفاق، والترتيب الثاني في التغطية، والترتيب الثالث. في الخصائص العامة لنظام الحماية الاجتماعية.

ولجهة المكونات الفرعية للدليل – مع لحظ الأوزان - فهي 25/17 لمستوى السياسات، و25/16 لآليات التنفيذ، و50/30 للنتائج. ومع تحويل هذه القيم إلى نسبة مئوية للإنجاز تكون تونس أنجزت 68% في السياسات، و63% في آليات التنفيذ، و 59% في النتائج. أي إن النتائج المحققة هي أقل نسبياً ممَّا توحي به التشريعات والسياسات والتصميم وآليات تنفيذ نظام الحماية الاجتماعية. وهذه سمة مشتركة في كل الدول المشاركة، ومفهومة الأسباب، اذ ثمة دائماً فجوة بين التخطيط وبين التنفيذ.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - تونس

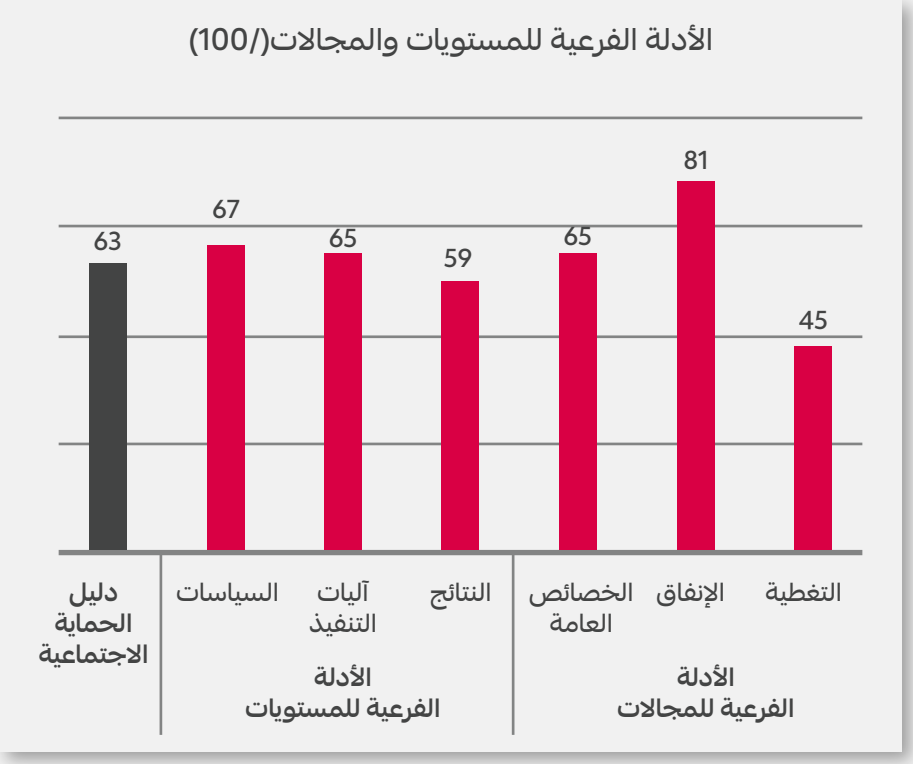


الأدلة الفرعية

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - تونسيعرض الشكل 2 قيم الأدلة الفرعية الستة (ثلاثة للمستويات وثلاثة للمجالات)، وهي أدلة تُحسب كمتوسطات بسيطة (بدون اوزان) لقيم المؤشرات الثلاثة المكونة لكل مجال او مستوى، بما يُمكّن من تظهير نقاط القوة والضعف النسبية في نظام الحماية الاجتماعية.

تتمثل نقاط القوة في الحالة التونسية في مجال الانفاق بالدرجة الأولى وذلك لارتفاع نسبة الانفاق على الحماية الاجتماعية إلى الناتج المحلي (7.5%) ونسبة الانفاق من المصادر الداخلية من إجمالي الانفاق على الحماية الاجتماعية (93%). كما نقاط القوة الأخرى تتمثل في اعتماد منظور الحق في وتكامل النظام، وكذلك في الفعالية المتقدمة نسبياً في التنفيذ بحكم كون نظام الحماية الاجتماعية مُعتمد ومستقر منذ عقود. أمَّا نقاط الضعف فهي في النتائج ومستوى التغطية، ذلك أنه على الرغم من نقاط القوى السابقة الذكر، فإن الإنجاز المحقق أقل مما يفترض أن يكون عليه، ولا يزال خمسين بالمائة من السكان دون تغطية الاجتماعية بأحد برامج الحماية الاجتماعية، كما أن التغطية الفعلية للفئات الأربعة المحددة في الدليل (المؤشر التاسع) لاسيَّما التغطية بتعويضات البطالة التي لا تشمل سوى 3% من اجمالي القوى العاملة، والتغطية بالمنافع العائلية والأطفال (29%)، كما أن نسبة تغطية الشريحة الخمسية الأكثر ثروة بالتأمينات الاجتماعية تبلغ ضعف التغطية التي تتمتع بها الشريحة الخمسية الدنيا.

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - تونس



القيم القياسية للمؤشرات التسعة - تونس

بالنسبة إلى المؤشرات الفردية وعددها تسعة، يُلاحظ حصول مؤشر واحد على تقييم إيجابي جدًا (المؤشر الخامس)، وحصل المؤشران الأول والثاني على تقييم إيجابي عند عتبة الانتقال إلى التقييم الإيجابي جدًا (75)، يُضاف إليهما أربعة مؤشرات أخرى على تقييم إيجابي (المؤشرات 3، 4، 7، 8)، ومؤشران بتقييم سلبي (6 و9)، حيث يُشير المؤشر السادس إلى وجود لا مساواة في التغطية حسب الدخل/الثروة، ويُشير المؤشر التاسع إلى نقص في التغطية الفعلية المحققة للفئات السكانية المعنية بالمجالات الأربعة الرئيسية للحماية الاجتماعية (منافع عائلية وأطفال، صحة، بطالة، تعويضات التقاعد). ويلخّص الجدولان 1 و2 هذه النتائج.

الجدول 1: قيم الأدلة المؤشرات الافرادية التسعة لتونس (من أصل 100)

تونس	الخصائص	الانفاق	التغطية
سياسات	75	75	50
آليات تنفيذ	56	93	45
نتائج	64	73	41

الجدول 2: عدد فئات التقييم للأدلة الفرعية مع التقييم النوعي حسب الألوان المعتمدة

لبنان - فئة التقييم النوعي للمؤشرات	إيجابي جدا 100-76	إيجابي 75-51	سلبي 50-26	سلبي جدا 25-0
عدد مرات التقييم النوعي	1	6	2	0

تفصيل المؤشرات الافرادية التسعة المكونة للدليل

للمزيد من التفصيل، يلخص الجدول 3 (التالي) وضعية المؤشرات التسعة التي يتكون منها الدليل. ويمكن الاطلاع على التفاصيل والتوضيحات الضرورية عن المؤشرات والمتغيرات وطرق حسابها في المنهجية المفصلة.

الجدول 3: المؤشرات التسعة لدليل الحماية الاجتماعية في تونس (من أصل 100)

تونس (63)				
رقم المؤشر	موضوع التقييم	المؤشر المعتمد	قيمة المؤشر (من 100)	تعليق
1	الإطار القانوني وتصميم النظام	متوسط نقاط 3 أسئلة: اعتماد منظور الحق، التكامل، الشفافية	75	هذا المؤشر هو متوسط نقاط تقييم ثلاثة أسئلة عن اعتماد منظور الحق في التشريع، وتكامل النظام، وشفافيته ووضوحه للمستخدمين. والتقييم كان 3 (من أصل 4) – بالنسبة الى الأسئلة الثلاث، وهو تقييم نوعي. والمتوسط هو 75 نقطة من أصل 100. والتقييم الإيجابي هنا ناجم عن تقدم النصوص التشريعية لجهة اعتماد منظور الحقوق، لاسيما مع دستور 2014 وما تلاه. كما ان التقييم الإيجابي للتكامل والشفافية والوضوح، ناجم عن وجود نظام حماية اجتماعية منظم وموضوع في العمل منذ عقود في تونس.
2	الإنفاق على الحماية من الناتج المحلي	الانفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (%) مقارنة بالعتبة الموصى بها (10%)	75	نسبة الانفاق على الحماية الاجتماعية في تونس تبلغ 7.5% من الناتج المحلي، وهي 75% من النسبة الموصى بها (10% وهذه النسبة الأخيرة تمثل ثلثي نسبة الانفاق على الحماية الاجتماعية في دول مجموعة التعاون الاقتصادي والتنمية). حصلت تونس القيمة الأعلى بين الدول المشمولة بهذا المشروع في هذا المؤشر.
3	التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية	نسبة التغطية بأحد أنظمة او برامج الحماية الاجتماعية من اجمالي السكان	50	تبلغ نسبة السكان المشمولين بأحد أنظمة او برامج الحماية الاجتماعية في تونس 50%، وهو الذي يترجم في قيم المؤشر 100/50. وهي تغطية منخفضة مبدئيا إذا ما اخذنا بعين الاعتبار حجم الموارد المخصصة نسبة الى الناتج المحلي. ونقطة التقييم تقع على العتبة الفاصلة بين التقييم السلبي والتقييم الإيجابي.
4	المرونة والاستجابة للطوارئ	متوسط نقاط تقييم الاستجابة لأربع فئات من الطوارئ (حروب، أزمات داخلية، كورونا، أزمات موضعية)	56	اعتمدت تونس 3 من أصل 4 فئات طوارئ مقترحة في المنهجية، ولم تعتمد الحروب لعدم انطباقها. وتقييم الاستجابة كان 2 لكورونا، و3 للأزمات الداخلية، و3 للطوارئ الموضعية، مما يجعل متوسط التقييم 56 نقطة من أصل 100، وهو ضمن فئة التقييم النوعي الإيجابي 3.
5	الاستقلالية في مصادر التمويل	نسبة التمويل الوطني من اجمالي تمويل الحماية الاجتماعية	93	توفر تونس 93% من التمويل المخصص للحماية الاجتماعية من المصادر الوطنية، وتقييم هذا المؤشر إيجابي جدا.
6	اللامساواة في التغطية حسب الثروة	نسبة التغطية بالحماية الاجتماعية للخميس الأدنى من الدخل/الثروة مقارنة بنسبة الحماية للخميس الاعلى	45	هناك تفاوت في التغطية بأنظمة التأمين الاجتماعي حسب الوضع الاجتماعي والدخل/الثروة، حيث ان نسبة تغطية الخميس الأدنى من الدخل/الثروة هي 45% من نسبة التغطية للخميس الأعلى.
7	مكونات النظام والاستثناءات	متوسط نقاط نسبة المكونات من أصل 8 معتمدة في منظمة العمل الدولية، والاستثناءات المشمولة من أصل خمس فئات.	64	يتكون هذا المؤشر من متغيرين. المتغير الأول هو عدد مكونات الحماية المعتمدة وطنيا من أصل 8 معتمدة لدى منظمة العمل الدولية، وفي تونس يتوفر النظام على 7 من أصل 8 (لا يشمل تعويضات البطالة فقط)، مما يجعل نقطة هذا المتغير 100/88. والمتغير الثاني هو عدد الاستثناءات من الحماية الاجتماعية من أصل خمس فئات تستثني عادة، وتونس توفر حماية اجتماعية للعمال المهاجرين، وفئات سكانية محددة أخرى، في حين لا يشمل النظام اللاجئين، والنازحين، والعاملين غير النظاميين، مما يجعل نقطة تقييم هذا المؤشر 100/40. ويكون قيمة المتوسط (المؤشر السابع) 100/64.
8	فعالية الدعم الذي يصل للأسرة المستفيدة	نسبة قيمة التحول النقدي في أنظمة دعم الاسر الفقيرة، الى 60% من وسيط دخل الاسرة.	73	تبلغ قيمة المساعدة التي تحصل عليها الأسرة المشمولة بنظام التحويلات النقدية في تونس 73% من قيمة 60% من وسيط الدخل. وهو تقييم إيجابي يرجح أن تكون هذه المساعدة فعالة في التخفيف من الفقر. لكن لا بد من التحقق من القيمة المطلقة لهذه المساعدة ووسيط الدخل مقارنة بكلفة توفير الحاجات الأساسية للعيش اللائق لاسيما مع التضخم، وهذه مشكلة في معظم الدول العربية.
9	التغطية الفعلية للفئات المعنية بأربع مكونات رئيسية للحماية	متوسط التغطية الفعلية للفئات السكانية المعنية في 4 مجالات: منافع عائلية وأطفال، صحة، تأمين ضد البطالة، معاشات التقاعد.	41	في الممارسة الفعلية، يوفر نظام الحماية الاجتماعية تغطية فعلية لـ 29% من الاسر في مجال المنافع العائلية والأطفال، و45% للمنافع الصحية، 3% لمن القوى العاملة يستفيدون من منافع البطالة، و85% من الفئة العمرية المعنية تستفيد من نظام التقاعد. وبذلك فإن متوسط التغطية لهذه الفئات، وهو ما يعبر عن التغطية الفعلية على نحو أكثر دقة من المؤشر الثالث، يكون 100/41.

الحماية الاجتماعية في تونس: خلاصات[1]

نظام الحماية الاجتماعية في تونس يُعتبر متقدمًا نسبيًا من حيث التكامل واستنادًا إلى منظور الحقوق، مما يجعله يتفوق على نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية الأخرى التي شملها التقرير. فقد اعتمد الدستور التونسي منظور الحقوق في أول دستور بعد الاستقلال (دستور 1959)، وهو ما تعزز بشكل كبير في دستور 2014 الذي تضمن فقرات عدة تشمل الالتزام بالحق في الصحة والتعليم والعمل وحقوق الطفل والمرأة والأشخاص ذوي الإعاقة، والالتزام بمبادئ العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة والتمييز الإيجابي. وقد صيغ دستور 2014 في سياق ثورة ديسمبر 2010 التي أطلقت ما يُعرف بالربيع العربي، وتُرجم هذا الالتزام إلى العمل التشريعي المؤسسي الذي تلاه، بما في ذلك قانون الأمان الاجتماعي لعام 2019.

تتميز تونس أيضًا بوجود نظام حماية اجتماعية ممأسس منذ الاستقلال يقوم على بنية ثلاثية: التأمينات الاجتماعية والتقديمات التي يوفرها القطاع العام؛ التأمينات الاجتماعية والتقديمات التي تقدمها مؤسسات التأمين الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والمخصصة للقطاع الخاص المهيكل؛ وبرامج تدخلات المساعدة الاجتماعية مع دور محوري لوزارة الشؤون الاجتماعية ووزارات أخرى ذات طابع اجتماعي. وفر هذا النظام تغطية واسعة نسبيًا للفئات السكانية المختلفة، ولكن ما يميزه أيضًا – إضافة إلى منظور الحقوق الذي تم الإشارة إليه – هو أنه كان على درجة من التكامل بين مكوناته المختلفة، وأنه ممأسس بنسبة عالية وآليات عمله معروفة من قبل المستفيدين وموضوعة موضع التنفيذ منذ الستينات على الأقل. على سبيل المثال، نجحت تونس في توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها المهاجرين العاملين نظاميًا في الدول الأخرى على أساس مبدأ المعاملة بالمثل.

ومع ذلك، لم يكن هذا النظام شاملًا للجميع كما يفترض منظور الحقوق. فهو لا يشمل العاملين غير النظاميين والقطاع غير المهيكل. كما كانت هناك ثغرة كبيرة في قطاع الفلاحة، لاسيما العمل غير النظامي للعاملات الزراعيات من النساء اللواتي يعملن في ظروف قاسية جدًا دون أي حماية. كما برزت ثغرة كبيرة أثناء جائحة كورونا التي كشفت ضعفًا هيكليًا في القطاع الصحي، بما في ذلك التفاوتات الجغرافية الحادة والتفاوتات الاجتماعية التي عبرت عنها ثنائية الرعاية الصحية الخاصة والحكومية. وتجدر الإشارة إلى أن بعض الثغرات نتجت عن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية أو المؤسسية في السنوات الأخيرة، التي حدت من فعالية النظام وعززت أزماته وتفاوتاته.

بشكل عام، النصوص والتشريعات والتصميم والبناء المؤسسي للحماية الاجتماعية في تونس أكثر تقدمًا من النتائج المحققة، لاسيما منذ كورونا وما بعدها. أي أن الضغط على النظام أتى جزئيًا من الحاجة إلى تطويره الحكمي وتكيفه مع تطور الأوضاع والحاجات، إلا أن المساهمة الأكبر في تراجع الأوضاع أتت من مصدرين رئيسيين: الاقتصادي والسياسي.

. في الجانب الاقتصادي والاقتصادي/الاجتماعي شهدت تونس في العشرية المنقضية، أزمة اقتصادية واجتماعية أدَّت الى تباطؤ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ثم الركود وصولًا الى النمو السلبي بعد جائحة كورونا. ونتج عن ذلك تفاقم الأزمات الاجتماعية وتوسع الفقر والهجرة غير النظامية وتدهور أوضاع المؤسسات وأحوال المعيشة لاسيما في المناطق الأكثر حرمانا في الريف وفي

[1] تستند هذه الفقرة الى تحليل فريق الشبكة العربية ونتائج الدليل التي سبق عرضها، كما تستند الى التقرير الوطني عن الحماية الاجتماعية في تونس الذي اعدته الخبيرة الوطنية. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير على الرابط التالي: .....

الأحياء الفقيرة في المدن، الأمر الذي كشف الثغرات الأصلية في نظام الحماية الاجتماعية، وعمق التفاوتات، وولّد مشكلات جديدة ناجمةً عن ضعف مرونة النظام في الاستجابة للاحتياجات المتزايدة، وحاجة فئات اجتماعية جديدة إلى استخدام نظام الحماية الاجتماعية في ظل تراجع مداخيلهم، وتواتر أزمات النقص في توفر مواد غذائية أساسية في البلاد.

. في الجانب السياسي والمؤسسي، تعاقبت حكومات ذات توجهات سياسية متباعدة خلال العشرية الأخيرة، الأمر الذي أثر سلباً على العمل المؤسسي وانتظامه، وساهم أيضاً في توليد بيئة غير مشجعة على الاستثمار ممَّا عمَّق الأزمة الاقتصادية. واعتباراً من عام 2019، مع العهد الجديد – الحالي، تُطرح تحديات من نوع مختلف أمام نظام الحماية الاجتماعية تتمثل في ما يمكن وصفه تبدل في طبيعة النظام البرلماني في تونس، والميل للتحول إلى نظام رئاسي مع تقليص صلاحية المؤسسات الدستورية والقضائية الأخرى. كما ينسحب هذا التراجع على دور المؤسسات المدنية من نقابات وجمعيات ومنظمات مجتمع مدني. وبالتالي فإن ذلك يطرح علامات استفهام حول التجليات السائدة لمنظور الحقوق نفسه لاسيما لجهة مبدأ فصل السلطات والتشاركية، ومشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات على وجه التخصيص.

في هذا السياق، فإن جانباً من الضغوط الراهنة على نظام الحماية الاجتماعية تأتي بالدرجة الأولى من خارج آلياته الداخلية وتفاعله مع الحاجات المتوسعة، أي أنها تأتي من التحولات السياسية والمؤسسية نحو نموذج سياسي ونموذج حوكمة مختلف يمكن أن يحمل معه احتمال اضعاف قدرة النقابات والحركات المدنية في أي حوار اجتماعي يتعلق بنظام الحماية الاجتماعية. كما يأتي من تتالي الازمات المعيشية والاقتصادية التي تُعرِّضَ البلاد للمزيد من الضغوط الخارجية للالتزام بالوصفات النيوليبرالية من جهة، أو ردود الفعل الحكومية التي لا يمكن التنبؤ بمضمونها في ما يخص نظام الحماية الاجتماعية وأثرها عليه.

المجتمع المدني وإصلاح الحماية الاجتماعية

في ما يخص نظام الحماية الاجتماعية نفسه في تونس، يركز المجتمع المدني على إصلاح أو تطوير النظام وفق التوجهات التالية:

- التقدم نحو اعتماد منظور الحق بشكلٍ متسِّق من خلال تعميم الحماية الاجتماعية على جميع السكان دون استثناء، بدءاً من سدِّ الثغرات الراهنة وشمول الفئات المستثناة لاسيما العاملين غير النظاميين وفي القطاع غير المهيكل، والعاملين في القطاع الفلاحي لاسيما العاملات الزراعيات...الخ، وتطوير التشريعات والأنظمة بما يضمن ذلك.

- تحسين حوكمة البرامج الحالية وذلك بضبط قائمة المستفيدين الفعليين من خلال إنشاء نظام معلومات متكامل وقاعدة بيانات موثوق بها، إلى جانب إصلاح المؤسسات والهياكل وتحسين تسيير الإدارة والتصرف فيها وتدعيم آليات الرقابة.

- مراجعة وإصلاح تمويل الحماية الاجتماعية، بما في ذلك تطوير النظام الضريبي في وجهة تحقيق العدالة الضريبية وتحسين عدالة وملائمة نسب المساهمة في الأنظمة القائمة على الاشتراكات.

أما في ما يتعلق بالبيئة المساعدة لنظام الحماية الاجتماعية ودور المجتمع المدني تحديداً، فالنقاط الأكثر أهمية هي التالية:

- تطوير السياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية (الماكروية) بما في ذلك الاتفاقيات الدولية، في وجهة خدمة الأولويات الوطنية وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وتوفير فرص العمل للائق، بما يخفِّف من الضغط على أنظمة الحماية الاجتماعية.

- التمسك بما تحقق من إنجازات على مستوى التحول الديمقراطي لاسيما الوجهة التي يتضمنها دستور 2014، والدفاع عن العمل المؤسسي وفصل السلطات واستقلال القضاء والصحافة والعمل المدني.

- التشديد على الالتزام بكل مبادئ المشاركة المنصوص عليها في الدستور وفي منظومة حقوق الانسان، لجهة المشاركة الفعالة للمجتمع المدني في الحوار الاجتماعي وفي صناعة السياسات العامة لاسيما ما يتصِل بالحماية الاجتماعية، باعتبار مشاركة المجتمع المدني ضمانةً ومعياراً لحسنِ الالتزام بمنظور حقوق الانسان في توفير الحماية الاجتماعية للجميع باعتبارها حقاً اصيلًا للجميع.

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org