الاتحاد العربي للنقابات
ARAB TRADE UNION CONFEDERATION

الحماية الاجتماعية
في جنوب المتوسط

أيار / 2023

الحماية الاجتماعية

في جنوب المتوسط

حقوق الطبع محفوظة للاتحاد العربي للنقبات

طبعة سبتمبر 2023

د. محمد بني عامر

الفهرس

الموضوع | الصفحة

الملخص التنفيذي 5

المقدمة 6

الهدف والمنهجية 7

مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية 8

فجوة الشمول، الفئات الهشة ومتطلبات وضرورات توسيع مظلة الحماية الاجتماعية 10

التهرب التأميني، وخطر المديونية، وتحديات الاستدامة 19

صناديق الحماية الاجتماعية ومواجهة الازمات، كوفيد 91 مثالا 22

حوكمة صناديق الحماية الاجتماعية وتحديات الاستقلالية 28

صناديق الحماية الاجتماعية وضرورات الاستعداد للتحول الى منظمات ذكية، في ظل الثورة الصناعية الرابعة 32

النتائج 34

التوصيات 37

المراجع 40

الملخص التنفيذي:

- تتفاوت نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عموما، من بلد الى اخر، وذلك تبعا للعديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فما بين نظم اجتماعية سخية لمشتركيها كبعض بلدان الخليج العربي، الى انظمة اجتماعية ما زالت قاصرة عن توفير الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية، فنرى ملايين العمال خارج مظلتها، كما نجد تطبيقا مبتورا لا يضمن توفير حماية اجتماعية حقيقية.

- تعاني نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عموما من التجزئة، وتعدد الاجهزة التنفيذية القائمة عليها، مما يؤثر سلبا على وضع و رسم سياسة عامة للحماية الاجتماعية على مستوى دول المنطقة العربية، والعالم العربي عموما، كما يأنه يؤكد تشتت الجهود وارتفاع كلفة ادارة هذه النظم، بالاضافة الى تحديات قياس النتائج والاثر.

- تعتبر مسألة الشمول واحدة من اكبر التحديات ونقاط الضعف لنظم الحماية الاجتماعية عموما في المنطقة العربية، وان الارقام والبيانات، تشير الى حجم الفجوة الكبيرة في نقص الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية ، فما يقرب فقط من ربع الاشخاص فوق السن القانوني وهو 60 سنة للذكور و 55 سنة للاناث، يتلقون معاشات تقاعدية، بينما 75% من هؤلاء ليس لديهم اي راتب تقاعدي، كما ان ما يزيد عن 60% من من قوة العمل في المنطقة العربية غير مشتركة في انظمة الحماية الاجتماعية، ولاسباب عديدة منها قصور التشريعات والقوانين، والتمييز السلبي، ونقص الوعي، وما يتبع ذلك من تهرب تأميني، وفي بعض الاحيان من غياب الايمان والجدوى ونقص التوعية بالاشتراك تحت مظلة الضمان الاجتماعي، اضف الى كل ذلك الاوضاع الاقتصادية والسياسية التي تجتاح العديد من دول العالم العربي.

- تعاني نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية عموما، والدول محل الدراسة من ظاهرتي التهرب التأميني وارتفاع المديونيات، مما يؤشر إلى اختلالات في مالية تؤدي في النهاية إلى تشوهات مالية غير مواتية لاستدامة النظام التأميني وقدرته على البقاء بكفاءة، حيث تشير التقديرات وفقا للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، إلى أن التهرب والاحتيال يتسببان في نقص الدخل بنسبة 3 إلى 5 في المائة في أنظمة الضمان الاجتماعي ويصلان إلى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومن المؤكد أن تكون هذه الأرقام أعلى في البلدان ذات الاقتصادات الأقل رسمية.

- في الوقت الذي اظهرت فيه جائحة كوفيد 19، ضعف نظم الحماية الاجتماعية، الا ان هذه الجائحة كلفت مؤسسات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات مبالغ مالية كبيرة نسبيا، وفرضت عليها لعب ادوار متعددة غير ادوارها التقليدية التي نص عليها القانون، استجابة للاوامر الحكومية، والتي هي من صميم مسؤوليات الدولة، بل وصل الامر بالعديد من مؤسسات الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية الى ايقاف مؤقت لاحكام قوانين الضمان الاجتماعي.

- تعتبر مسألة الحوكمة لمؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية، واحدة من المسائل ذات الاهمية الخاصة، التي تحتم عليها ضرورة الالتزام بها نصا وممارسة وتطبيقا، بما يضمن الشفافية والافصاح والمساءلة والاستشراف، بما يؤكد سلامة النظام التأميني واستدامته، وسلامة امواله واستثماراته، باعتبارها اموال العمال، ويحد من التدخلات الحكومية، والتجاذبات السياسية. ان الممارسات والشواهد تؤكد وجود العديد من الخروقات الخاصة بذلك، بما يحتم تحصين هذه المؤسسات وضمان استقلال قرارها الاداري والمالي، ويضع مجالس اداراتها امام مسؤولياتهم، ويضمن مساءلتهم.

المقدمة:

على الرغم من الانجازات المتحققة في مجال الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، ومع التأكيد على تفاوت جودة هذه الحماية ما بين دولة الى اخرى، وذلك استنادا الى الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فما بين نظم اجتماعية سخية كما في دول الخليج العربي، الى انظمة اجتماعية ما زالت قاصرة عن توفير الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية، فنرى ملايين العمال خارج مظلتها، كما نجد تطبيقا مبتورا لا يضمن توفير حماية اجتماعية حقيقية، ففي لبنان ولغاية هذا اليوم لم تتمكن الدولة اللبنانية من اقرار نظام للتقاعد من خلال صندوق الضمان الاجتماعي، وفلسطين ما زالت محرومة من قانون للضمان الاجتماعي، يوفر الحماية والضمان والامان الاجتماعي لعماله وعاملاته.

لقد كشفت ازمة كوفيد 19، وما زالت عن عدد من نقاط القوة، والكثير من نقاط الضعف وفرص التحسين، التي تعتري انظمة الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، فمن تجزوء وتشتت وضعف التكامل بين هذه الانظمة، الى عدم توحيد السياسات والاستراتيجيات، من جهة، ومن جهة اخرى الى قصور في التشريعات، ومنها الى غياب شمولية هذه الانظمة، وخاصة للفئات الضعيفة والهشة، وعمال المياومة، والعمال الموسمين، وبشكل عام اولئك العاملون في القطاع غير المنظم، اضف الى ذلك عدم تطبيق الكثير من التأمينات الواجب تفعيلها، كتأمين البطالة ، والصحة، والمنح العائلية، والامومة، مما يشير بشكل واضح الى اهمية اعادة النظر في شكل هذه الانظمة، واعادة هيكلتها واصلاحها، لتكون اكثر كفاءة وفعالية، ولتشمل كل اولئك الذين يجب ان تشملهم تحت مظلتها، وخصوصا في ظل الجوائح والازمات.

الهدف والمنهجية

تهدف هذه الورقة الى تحليل واقع نظم الحماية الاجتماعية في الدول العربية الواقعة في جنوب حوض البحر الابيض المتوسط، وذلك من خلال تناولها لعدد من المحاور والعناوين، التي تشكل في مجملها واقع هذه النظم، وتحليل نقاط قوتها وضعفها والفرص الممكنة للنهوض بها، وذلك بالاستناد الى قضايا الحوكمة، والشمول، والتهرب والمديونية، ومواجهة الازمات، وضرورات الاستعداد للمستقبل، هذا من جهة، ومن جهة اخرى، فان منهجية هذه الورقة تستند على جمع وتحليل البيانات والمعلومات من العديد من المصادر الرئيسية والثانوية، كالدراسات، والتقارير السنوية، والاحصائيات، بالاضافة الى المواقع الالكترونية لمؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، هذا بالاضافة الى الخبرات المهنية المتخصصة للباحث في مجال الحماية الاجتماعية عموما.

مؤسسات الضمان و الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية:

يعود تاريخ مؤسسات الحماية الاجتماعية في العالم العربي، سواء تلك القائمة على الاشتراكات كمؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية، او غير القائمة على الاشتراكات كصناديق المعونة الوطنية، والزكاة وغيرها، الى القرن الماضي، فاقدم نظم التأمينات الاجتماعية في العالم العربي، يعود الى العام 1949 في الجزائر، والى عام 1950 في مصر، والى عام 1960 في تونس، و في الاردن فان تاريخ برامج الحماية الاجتماعية تعود الى خمسينات القرن الماضي كتأمين التقاعد للقطاع العام، وقانون التنمية الاجتماعية والعمل، وصولا الى اصدار قانون الضمان الاجتماعي رقم 30 لسنة 1978، كما ان بعض الانظمة التأمينية في العالم العربي يعود تاريخها الى العقد الماضي من القرن الحادي والعشرين، كما في بعض دول الخليج كالامارات العربية المتحدة وقطر.

ان منظومة الحماية الاجتماعية كما هو الحال في معظم اقطار العالم العربي، تعاني من وجود مجموعة واسعة من البرامج الحمائية المنفصلة عن بعضها، وذات الاهداف المتشابهة، مما صعب من الشفافية والمساءلة وادى الى انفاق غير فعال نتيجة تعددها وازدواجية جهودها، وقد اصبح لزاما على الدول العربية عموما، وذات الدخل المتوسط والمنخفض ان تعيد النظر في هذه البرامج والمؤسسات، بما يضمن اجراء اصلاحات هيكلية وبراروميترية، تضمن الكفاءة والفعالية، والشمولية، والمساءلة، وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة بشكل اساسي الى مجموعة من الفاعلين، والاجهزة التنفيذية التالية، والتي تعنى بالحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، وذلك كمايلي:

- **مؤسسات التقاعد، والتأمينات الاجتماعية:**

والمتمثلة بمؤسسات التقاعد المدني، والعسكري، والتأمينات الاجتماعية، وذلك من خلال برامجها التي تقوم على الاشتراكات، والتي يتم من خلالها توفير حزم من المزايا كالرواتب التقاعدية، وتعويضات الدفعة الواحدة، وتأمين اصابات العمل، وصناديق التعطل، والامومة، وذلك لمواجهة جملة الاخطار التي يتعرض لها المشتركون بالبرنامج، مثل الشيخوخة والعجز والوفاة، واصابات العمل وامراض المهنة، والتعطل عن العمل، والامومة.

- **صناديق المعونة الوطنية:**

التي تهدف الى المساهمة في معالجة وخفض مستويات الفقر على المستوى الوطني لكل دولة، والمتمثلة بمؤسسات وصناديق الضمان الاجتماعي كما في المملكة العربية السعودية، وصندوق المعونة الوطنية في الاردن، والتي تهدف الى المساهمة في بناء نظم حماية اجتماعية فعالة، وذلك من خلال عدد من البرامج التي تقدمها هذه المؤسسات والصناديق، كبرامج المعونات المالية الشهرية المتكررة والمؤقتة، وبرامج المعونات المالية الطارئة، والمعونات المالية الاضافية، ومعونات التأهيل الجسماني، بالاضافة الى برامج المعونات المالية العاجلة للكوارث الطبيعية.

- **صناديق الزكاة:**

والتي تهدف الى تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في العالم العربي، وتأتي مواردها المالية بشكل اساسي من الزكوات التي يدفعها اصحاب الاموال طواعية، وتوجه الى الفقراء والمعوزين والمساكين، وذلك من من خلال مجموعة من البرامج المتمثلة بالمساعدات النقدية الشهرية، والمساعدات الطارئة، وتقديم المواد العينية، وكفالة الايتام، وتقديم الرعاية الصحية من خلال المراكز الطبية التابعة لها، هذا بالاضافة الى بعض البرامج الاخرى ذات الصلة بالطلاب الفقراء، والحقائب المدرسية، وتقديم المشاريع التأهيلية الاستثمارية الصغيرة.

- **منظمات ومؤسسات المجتمع المدني:**

المرخصة وذات الاختصاص في مساعدة الفقراء، والمحتاجين، كالجمعيات الخيرية، ومؤسسات الوقف، والهيئات الخيرية، وتهتم هذه المنظمات بتقديم المساعدات المالية المتكررة، والطارئة، والمساعدات العينية، والاغذية، ويوجد العديد من هذه الجمعيات والهئيات في العالم العربي، كالهيئة الخيرية الهاشمية في الاردن، وتكية ام علي، والاصلاح الاجتماعي في الكويت، ودار البر في الامارات العربية، والجمعية الخيرية لرعاية الايتام في السعودية، وغيرها.

يمثل هؤلاء اللاعبون الاساسيون، في تقديم وتعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في المنظقة العربية، من خلال توفير متطلباتها، وفقا لنوعين، الاول الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والمتمثلة ببرامج التقاعد والتأمينات الاجتماعية، والثاني توفير وتعزيز الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات والتي تمثلها صناديق الضمان، و المعونة الوطنية وصناديق الزكاة، والبرامج التي تقدمها الجمعيات والهيئات الخيرية، والتي في العادة تشمل الفقراء والمعوزين، والذين ليس لهم رواتب تقاعدية، ودخل لتمكينهم من تأمين الاحتياجات الاساسية، ويتم ذلك وفقا لدراسات وفحوص اجتماعية للتأكد من اهليتهم للاستحقاق.

السؤال الاساسي هنا هل استطاعت هذه الانظمة التأمينية من ايجاد حالة ناضجة من الحماية الاجتماعية، ام ان الطريق ما زال طويلا امام هذه الانظمة التأمينية للقيام بما يجب عليها القيام به بكفاءة وفعالية. وذلك من خلال تناولها بالدراسة والتحليل ست دول من المنطقة العربية الواقعة في جنوب حوض البحر الابيض المتوسط وهي: الاردن، فلسطين، لبنان، المغرب، تونس، والجزائر.

فجوة الشمول، الفئات الهشة ومتطلبات وضرورات توسيع مظلة الحماية الاجتماعية.

يعتبر الشمول واحدا من اهم التحديات التي تواجه نظم الحماية الاجتماعية بشقيها القائمة على الاشتراكات، وتلك غير القائمة على الاشتراكات، وواقع الحال يشير الى مؤسسات التأمينات الاجتماعية في المنطقة العربية عموما تميل في غالب الاحيان الى اعطاء اولوية الشمول الى العمالة المستقرة والمنتظمة في القطاعيين العام والخاص.

وعلى الجانب الاخر تستهدف برامج المساعدات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات والمتمثلة بمؤسسات التنمية الاجتماعية، والمعونة الوطنية، وصناديق الزكاة، والجمعيات الخيرية، تستهدف الفئات الفقيرة والهشة، وضمن معايير واشتراطات معينة، ويقع تحت مظلتها الناس الاشد فقرا، والاطفال دون سن السادسة، وكبار السن، والمعاقين وغيرهم من هذه الفئات، ولكن في كل الاحوال فان هذا النهج يميل الى استبعاد العديد من الفئات من برامجها، وخصوصا الفئات الضعيفة و الهشة والتي تكون في امس الحاجة الى وجود مظلة حماية اجتماعية، وخاصة عمال المياومة، والعاملين لحسابم الخاص، والعمالة الاجنبية، واللاجئين، وخدم المنازل ومن في حكمهم، ومما يفاقم الامر سوءا ان العدديد من الانظمة التأمينية تعاني وما زالت من حالات عديدة من التهرب التأميني وبكافة اشكاله، مما يعني حرمان ملايين العمال في المنطقة العربية من حقوقهم التأمينية ، وفي الوقت نفسه فانه ينبغي الاشارة الى ان العديد من الدول ومنها الدول العربية قد اطلقت وما زالت العديد من برامج توسعة الشمول، بهدف شمول هؤلاء العاملين تحت مظلتها، وفي كل الاحوال فانه يمكن الاشارة الى عدد المعطيات حول فجوة الشمول في المنطقة العربية، وذلك كمايلي:

فجوات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية

الرقم	الحالة	% على مستوى العالم	% على مستوى بلدان ذات الدخل المرتفع	% على مستوى بلدان ذات الدخل المنخفض	% في المنطقة العربية	%فجوة المنطقة العربيةمن 100%
1	التغطية الفعّالة في مجال المعاشات التقاعدية: نسبة الأشخاص فوق سن التقاعد القانوني المتلقين معاشا تقاعديا	77,5	97,5	24,3	24	(76)
2	التغطية الفعالة في مجال المعاشات التقاعدية: المساهمون النشطون في نظم المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من القوة العاملة	52,4	90,3	6،5	39,5	60.5
3	التغطية الفعالة في مجال المعاشات التقاعدية: المساهمون النشطون في نظم المعاشات التقاعدية كنسبة مئوية من السكان في سن العمل	31,7	54,8	4,5	20,3	79.7
4	تغطية الحماية الصحية الاجتماعية (الأشخاص المحميون المنتسبون لبرنامج حماية صحية كنسبة مئوية من جمالي السكان)	67,1	96,6	12,1	39,8	60.2
5	الإنفاق العام عل الحماية الاجتماعية(باستثناء الصحة) ، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	13	16	1	3	--

المصدر: منظمة العمل الدولية، بناء مستقبل الحماية الاجتماعية من أجل عالم عمل متمحور حول الإنسان، الدوره 109،2021.

ان المتمعن والفاحص لهذه الارقام والبيانات، يلاحظ حجم الفجوة الكبيرة في نقص الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عموما، فما يقرب فقط من ربع الاشخاص فوق السن القانوني وهو 60 سنة للذكور و 55 سنة للاناث، يتلقون معاشات تقاعدية، بينما 75% من هؤلاء ليس لديهم اي راتب تقاعدي، كما ان ما يزيد عن 60% من من قوة العمل في المنطقة العربية غير مشتركة في انظمة الحماية الاجتماعية، ولاسباب عديدة منها قصور التشريعات والقوانين، والتمييز السلبي، ونقص الوعي، وما يتبع ذلك من تهرب تأميني، وفي بعض الاحيان من غياب الايمان والجدوى بالاشتراك تحت مظلة الحماية الاجتماعية، اضف الى كل ذلك الاوضاع الاقتصادية والسياسية التي تجتاح العديد من دول العالم العربي.

صحيح ان هذه الارقام والبيانات تشير الى واقع مؤلم في المنطقة العربية، الا ان هذه الصورة الكلية تختلف من بلد عربي الى اخر، وذلك تبعا للعديد من العوامل من اهمها الاوضاع السياسة والاقتصادية والاجتماعية، وسيادة القانون، ونضج التشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية، وفيمايلي نستعرض واقع الحماية الاجتماعية لعدد من الدول العربية المختارة، وذلك كمايلي ، ووفقا للبيانات والمعلومات المتوفرة:

ففي الاردن،

تشتمل نظم الحماية الاجتماعية الرسمية بشقيها القائم على الاشتراكات، وغير القائم على الاشتراكات، كلا من المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي التي تعتبر الحاضنة الاكبر للحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات في الاردن، بالاضافة الى كل من انظمة التقاعد المدني الذي تم تحويلة الى الضمان الاجتماعي ابتداء من عام 1995، ونظام التقاعد العسكري الذي ايضا تم تحويله الى الضمان الاجتماعي ابتداء من عام 2003. يضاف الى كل ذلك الاجهزة التنفيذية الخاصة بالحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات والمتمثلة بكل من صندوق المعونة الوطنية، وصندوق الزكاة، بالاضافة الى العديد من الجمعيات الاهلية والخيرية التي تساهم في هذا المجال. وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة الى عدد من المؤشرات الخاصة بالحماية الاجتماعية في الاردن، وذلك كمايلي:

- يشكل المؤمن عليهم الفعالين في الضمان الاجتماعي الى المشتغلين ما نسبته 85%، والى قوة العمل 68,8%، وذلك وفقا للتقرير السنوي للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي 2021.

- يسجل لقانون الضمان الاجتماعي الاردني انه لا يوجد فيه تمييز بسبب الجنسية، في كل ما يتعلق بالشمول والمنافع التأمينية.

- يشكل المؤمنين صحيا في الاردن وذلك من خلال كافة الانظمة التأمينية الحكومية، والعسكرية، والقطاع الخاص، ما يقرب من 70% من السكان، مما يشير الى ان ما يقرب من 30% من الاردنيين ليس لديهم تأمين صحي.

- يقدم برنامج المعونة الوطنية، معونات نقدية متكررة، وهو اكبر انظمة الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في الاردن.

- يقدم صندوق الزكاة معونات نقدية للفقراء، حيث تعد الزكاة مصدرا رئيسا للتحويلات النقدية التي تستهدف الفقراء.

- تعتبر كثرة وتعدد الاجهزة التنفيذية المعنية بتقديم برامج الحماية الاجتماعية واحدة من التحديات التي تواجه الاردن، ومنظومة الحماية الاجتماعية عموما، مما يشكل تحديا امام رسم سياسات عامة تعني بالحماية الاجتماعية، ويساعد في تركيز الجهود، ويخفض من التكاليف الادارية.

تونس:

يعتبر نظام الحماية الاجتماعية في تونس جيد الى حد ما، مقارنة بالعديد من الانظمة الحمائية في المنطقة العربية، ويتميز بخطط تأمين اجتماعي لقطاعات متعددة من السكان العاملين ومُعاليهم ، ومساعدات اجتماعية في شكل إعانات وتحويلات نقدية موجهة وتأمين صحي اجتماعي. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات في تطوير نظام الحماية الاجتماعية في تونس ، لا سيما في سياق بطالة الشباب والعمل غير الرسمي. وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة الى المعطيات التالية:

- تتضمن منظومة الحماية الاجتماعية في تونس عددا من الاجهزة التنفيذية، المتمثلة بالتأمينات الاجتماعية التي يعود انشاؤها الى العام 1960، والمتمثلة بكل من: الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والصندوق الوطني للتأمين على المرض. يضاف الى ذلك برامج المساعدات الاجتماعية المتمثلة بالاعانات والتحويلات النقدية الموجهة والرعاية الصحية المجانية او المدعومة، وذلك من خلال قانون الامان الاجتماعي رقم 10 لعام 2019.

- هناك اكثر من سبعة ملايين تونسي لديهم تغطية صحية يوفرها نظام التأمين على المرض، بالاضافة الى اكثر من 900 الف عائلة ينتفعوا من برنامج المساعدات الاجتماعية ، منهم 285 الف عائلة يتمتعوا بشهرية العائلات المعوزة، وكرت العلاج المجاني، بالاضافة الى 620 الف عائلة يتمتعوا بكرت العلاج بالتعريفة المنخفضة، مما يشير الى ان ما يزيد عن 90% من السكان تغطيهم منظومة الحماية الاجتماعية

لكن في المقابل فان:

- نسبة الفقر تتجاوز 15%، وما يقارب 25% من الاطفال فقراء، وما يقرب من 100 الف تلميذ يتسربوا من المدرسة كل عام، مما يشير الى ان نسبة الامية وصلت الى 19%، هذا بالاضافة الى ان نسبة البطالة تقارب 15%.

- عام 2018، قدّرت منظمة العمل الدولية أن 53% من سكان تونس هم من العاملين في القطاع غير الرسمي. وفي ضوء ذلك، يواجه هؤلاء العمال وعائلاتهم حالة من انعدام الأمن نتيجة لعدم توفر الرعاية الصحية واستحقاقات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك معاشات التقاعد وغير ذلك من الاستحقاقات، مثل الإعانات الأسرية، أو بدلات رعاية وحضانة الأطفال، أو مكافأة نهاية الخدمة أو تعويضات الوفاة. علاوة على ذلك، كثيراً ما يُحرم العمال غير النظاميين من القدرة على تأسيس تنظيم نقابي أو المشاركة في الاتحادات العمالية أو الاستفادة من التعويضات التي يقدمها أرباب العمل أو التي تُشرف عليها الدولة في حال حدوث تجاوزات.

- ينتشر العمل غير الرسمي بصورة خاصة بين الشباب التونسي: فقد تبين أن هناك أقل من شخص واحد من بين كل ثلاثة من العمال الشباب لديه عقد عمل رسمي مع إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية. علاوة على أن 15.3% فقط من الشباب في المناطق الريفية (الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 إلى 29 عاماً)، و38.8% من الشباب في المناطق الحضرية، يمتلكون عمل دائم مع التمتع بحماية اجتماعية كاملة وأمن وظيفي شامل.

لبنان:

يقوم نظام الحماية الاجتماعية في لبنان على عدد من الاجهزة التنفيذية، والمتمثلة بكل من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي يعود انشاؤه الى عام 1963، بالاضافة الى تعاونية موظفي الدولة التي تم انشاؤها في نفس العام، ولتشمل الموظفين العامين في جميع الادارات العامة ، باستثناء الجيش والقوى الامنية والافراد المدنيين الملحقين بهم. وفي كل الاحوال فانه يمكن الاشارة الى المعطيات التالية.

- على الرغم من عمر الدولة اللبنانية، فان مفهوم الحماية الاجتماعية لم يصل بعد الى المرحلة التي من الواجب ان يكونها، فالرعاية الصحية والانفاق على التعليم واستحقاقات التقاعد والمنح العائلية والمساعدات لذوي الاعاقة كلها لا تزال غير متاحة لعدد كبير من السكان، فكما تشير الدراسات والتقارير الى ان:

- ما يقارب نصف السكان اللبنانيين غير مسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وان ما يقارب 40% منهم خارج اي نظام تأمين صحي.

- اضافة الى وجود مشكلة فيما يتعلق بجودة الخدمات التأمينية المقدمة حتى لاولئك المضمونين، لهذه الاسباب فان العديد من الفئات وخاصة الفقراء والمسنين وذوي الاعاقة، والعاطلين عن العمل، والعمال الاجانب، والمزارعين، يبقون في واقع الحال خارج اطار الحماية الاجتماعية بشكل فعال. وبالتالي، فان نظم الحماية الاجتماعية في لبنان يمكن توصيفها من خلال:

✓ تعدد الصناديق والجهات الضامنه، كما هو الحال في معظم دول المنطقة العربية.
✓ غياب التغطية للعاملين في القطاع غير الرسمي.
✓ محدودية التغطية، وعدم تطبيق كافة التأمينات الاجتماعية الواردة في القوانين والتشريعات الخاصة بالضمان والتأمينات الاجتماعية.
✓ غياب التغطية في حال البطالة.

فلسطين:

يعاني ملف الحماية الاجتماعية في فلسطين من تحديات مركبة، نتيجة الاوضاع السياسية والاقتصادية، بالاضافة الى الاحتلال الاسرائيلي وتبعاته، فحتى تاريخه لم يتم اقرار قانون الضمان الاجتماعي للعاملين في القطاع الخاص، وان اجمالي الانفاق على الحماية الاجتماعية اخذ في الانخفاض، وانه مرتبط بشكل كبير بالمساعدات الدولية، وبكل الاحوال فانه يمكن الاشارة الى الوقائع والمعطيات التالية، بخصوص الحماية الاجتماعية في فلسطين، وذلك كمايلي:

- تغطية التامينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات في فلسطين محدودة للغاية، اذ تقتصر الحماية الاجتماعية حاليا على موظفي الخدمة المدنية وافراد قوى الامن، وذلك من خلال هيئة التقاعد الفلسطينية.

- بالمجمل تبلغ نسبة الاسر الفلسطينية التي تحصل على معاشات ورواتب تقاعدية ما يقرب من 5 ٪فقط من اجمالي السكان على المستوى الوطني.

- في ظل غياب قانون الضمان الاجتماعي، فان عمال القطاع الخاص يعتمدون بشكل اساسي على يقدمه صاحب العمل من منافع ترتبها أحكام قانون العمل الفلسطيني من حيث الشيخوخة وإصابات العمل والبطالة ومنافع الامومة.

- تشكل برامج الحماية الاجتماعية الممولة من الضرائب الجزء الاكبر من برامج الحماية الاجتماعية الحكومية ، والتي تتعرض فيها الميزانيات الى ازمات مالية متكررة . حيث تُستخدم المساهمات الاجتماعية فقط لتمويل البرامج التي تديرها هيئة التقاعد الفلسطينية ، والتي تغطي موظفي الخدمة المدنية وأفراد قوات الامن).

- الانفاق على الحماية الاجتماعية آخذ في الانخفاض، ويعتمد بشكل كبير على الدعم والمساعدات الخارجية، ففي عام 2020 شكلت النفقات الحكومية وغير الحكومية على الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات 2% من الناتج المحلي الاجمالي الفلسطيني.

- تصل التحويلات النقدية والعينية الرئيسية من المصادر الحكومية وغير الحكومية إلى 68 في المائة من الاسر الفقيرة في الضفة الغربية و 88 في المائة من الاسر في قطاع غزة. لكن تبقى هذه التحويلات غير فعالة وذات اثر محدود في مكافحة الفقر. كما انه لا تزال المساعدة الاجتماعية تعتمد بشكل كبير على التمويل الخارجي والاخذ بالتقلص إلى جانب المخصصات الحكومية المتقلبة .

المغرب:

تشير التقارير الدولية فيما يخص مؤشر التقدم الاجتماعي الى تراجع ترتيب المغرب، حيث انتقل من المرتبة 76 سنة 2018، الى المرتبة 82 سنة 2019، بينما احتل المغرب المرتبة 121 عالميا على مستوى التنمية البشرية وذلك وفقا لتقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي لسنة 2021، وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة الى المعطيات التالية الخاصة بالحماية الاجتماعية في المغرب، وذلك كمايلي:

- تغطي انظمة التقاعد في المغرب ما يقارب 45% من السكان النشيطين اقتصاديا،وعلية فان ما يزيد عن 50% من السكان النشيطين اقتصاديا محرمون من الحماية الاجتماعية، وان معظمهم من الفئات الضعيفة والهشة، والتي هي احوج ما تكون الى مظلة فعالة للحماية الاجتماعية.

- لا يحصل 60% من الاشخاص الذين تزيد اعمارهم عن 60 سنة على معاش الشيخوخة

- في مجال التأمين الصحي تشير الاحصاءات الرسمية وفقا للوكالة الوطنية للتأمين الصحي الى ان نسبة التغطية الصحية لجميع الانظمة بلغت 70% كما في نهاية 2019.

الجزائر:

يقوم على ادارة وتطبيق نظم الحماية الاجتماعية في الجزائر عددا من الصناديق المتخصصة والمتمثلة بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال الاجراء، والصندوق الوطني للتقاعد، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للعمال غير الاجراء، بالاضافة الى صندوق البطالة، و الصندوق الوطني للقبض والتحصيل اشتراكات التأمينات الاجتماعية، وتغطي هذه الصناديق الاخطار والتأمينات التالية: التأمين الصحي، تأمين الامومة، والتأمين ضد العجز، والتأمين على الوفاة، التأمين على حوادث العمل والامراض المهنية والتأمين على البطالة و والمنح العائلية، وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة الى المعطيات التالية حول الحماية الاجتماعية في الجزائر، وذلك كمايلي:

- تشير احصائيات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والديوان الوطني للاحصاء الى ان نحو 85% من الجزائرين يستفيدون من تغطية الضمان الاجتماعي.

- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لكبار السن من خلال برنامج منح التضامن، والذي رفع نسبة المسنين فوق 60 سنة ما الاستفادة من هذا البرنامج، لترتفع من الى مايزيد عن 60% منهم.

- تشير البيانات الاحصائية الرسمية الى ان ما يقارب 505 من المؤمنين في الحماية الاجراء هم من غير الاجراء، اي انهم لا يدفعون اشتراكات، بل تتحملها الدوله.

- ان منظومة الحماية الاجتماعية في الجزائر تتجاوز الاشكال التقليدية القائمة على الاشتراكات، لتشمل الميزانية الاجتماعية للدولة، والتي تتضمن مختلف اشكال تحويلات الحماية الاجتماعية من مجانية التعليم ومجانية الصحة، ودعم السلع، الامر الذي يسمح للفئات الاجتماعية الهشة من الاستفادة من كافة اشكال الحماية الاجتماعية.

- وفي الوقت نفسه تبقى مسالة شمول التغطية الاجتماعية متفاوتة من قطاع الى اخر، حيث يشهد قطاع الفلاحة ضعفا تاريخيا في التغطية الاجتماعية والتي تقارب اقل من 25% من العاملين في هذا القطاع، وكذلك الامر في قطاع البناء.

التهرب التأميني، وخطر المديونية، وتحديات الاستدامة.

تعتبر استدامة نظم الحماية الاجتماعية احد اهم الاهداف الاستراتيجية التي تسعى مؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية للوفاء بها، وذلك من خلال تنفيذ الاصلاحات الهيكلية والبارومترية التي توصي بها الدراسات الاكتوارية. ولعل واحدا من اهم التحديات التي تواجهها نظم الحماية الاجتماعية هي مكافحة التهرب التأميني بكافة اشكاله، وذلك بالاستناد الى القوانين والتشريعات التي تجرم كل من يتهرب تأمينيا، سواء بعدم اشراك العاملين لديه، او اشراكهم باجور غير اجورهم الحقيقية، او عدم اشراكهم عن فترات زمنية، او في بعض الاحيان التحايل على النظام التأميني بهدف ترتيب منافع وحقوق غير مستحقة، هذا من جانب ومن جانب اخر فان ازياد وتراكم المديونية على المنشأت والمؤمن عليهم، وعدم دفع الاشتراكات في موعدها، يشكل عبئا ماليا وتأمينيا واداريا على مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، خصوصا وان اصحاب العمل في هذه الحالة يقتطعون الاشتراكات المترتبة على العمال ثم لا يوردونها الى مؤسسات الضمان في وقتها.

صحيح ان القوانين والتشريعات تجرم التهرب التأميني، لكن التهرب بطبيعته يكون مخفيا وبالتالي بحاجة الى جهود للكشف عنه، وكذا الامر فيما يخص التحصيل والمديونية فان القوانين والانظمة ترتب غرامات على المنشأت والمؤمن عليهم الذين يتأخرون عن السداد في المواعيد المحددة، الا ان كل هذه الممارسات لا شك في انها تؤثر سلبا على الاستدامة المالية لمؤسسات الضمان الاجتماعي، وليس هذا فقط بل وتحرم العامل من الحقوق التي كان من الواجب ان يحصل عليها فيما لو لم يكن هناك تهربا تأمينيا. وفيما يلي نستعرض بعض المؤشرات الخاصة بالتهرب عموما باعتباره يؤثر بشكل مباشر على تمويل حزم الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات، والتهرب التأميني على وجه الخصوص، لعدد من دول المنطقة العربية، وذلك كمايلي:

في التقرير الصادر عن الاسكوا في عام 2021، والمعنون بـ « النظم الضريبية في البلدان العربية: تسرب الايرادات الضريبية والتحديات الضريبية الناشئة عن الاقتصاد الرقمي» يشير هذا التقرير الى:

- ما يتراوح بين 8,7 و 36 تريليون من الثروات مخبأ في ملاذات ضريبية، و10% من الناتج المحلي الاجمالي العالمي محتجز في شكل اصول خارجية غير خاضعة للضريبية، كما يجري تحويل 1.3 تريليون دولار عي قيمة الارباح السنوية للشركات الى عدد من الملاذات الضريبية، ويتسبب ذلك بخسائر في ايرادات ضريبية مفروضة على الشركات تتراوح قيمتها بين 500 و 600 مليار دولار. تتراوح حصة البلدان المنخفضة الدخل منها مابين 200 و 240 مليار دولار سنويا.

- في اول تقييم اقليمي للتسرب الضريبي في المنطقة العربية، وجدت الاسكوا ان اربعة بلدان عربية تتكبد نصف الخسائر السنوية في الايرادات الضريبية الاقليمية، نتيجة للتجاوزات الضريبية المرتكبة من جانب الشركات، وقدرها 7.5 مليار دولار. ويمكن ان تصل هذه الخسائر الى 30% من ايرادات ضريبة ارباح الشركات في بعض البلدان العربية المتوسطة الدخل.

- اما فيما يتعلق بقضايا التهرب من الضمان الاجتماعي فان لها تكلفة اجتماعية واقتصادية عالية ، وتؤدي إلى اختلالات في مالية مؤسسات الضمان الاجتماعي وتؤدي في النهاية إلى تشوهات مالية غير مواتية لاستدامة النظام التأميني وقدرته على البقاء بكفاءة. كما أن لها تأثيرًا على ثقة الناس لأنها تقوض سمعة المؤسسات التي تدير برامج الضمان الاجتماعي. تشير التقديرات وفقا للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، إلى أن التهرب والاحتيال يتسببان في نقص الدخل بنسبة 3 إلى 5 في المائة في أنظمة الضمان الاجتماعي ويصلان إلى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. من المرجح أن تكون هذه الأرقام أعلى في البلدان ذات الاقتصادات الأقل رسمية.

- ولعل الامر يبدو اكثر سوء في البلدان النامية، وذات الاقتصادات الاقل رسمية، والتي منها دول العالم العربي، ومع شح البيانات والدراسات حول المنطقة العربية في هذا المجال، فانه يمكن الاشارة الى مايلي:

- ففي الاردن وعلى لسان الناطق الرسمي باسم المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، صرح بأن مؤسسة الضمان الاجتماعي تخسر سنويا ما يقارب 100 مليون دينار اردني بسبب التهرب التأميني، وان نسبة التهرب التأميني لا تقل عن 14%. كما ان المديونية وخصوصا في ظل ازمة كوفيد 19 قد ارتفعت لتصل الى ما يزيد عن 500 مليون دينار.

- اما في فلسطين فان لغاية اليوم لم يتم اقرار قانون الضمان الاجتماعي، مما يبقى مئات الالاف خارج مظلة الحماية الاجتماعية.

- والامر كذلك ليس اقل سؤا في لبنان، فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتحدث عن التهرب التأميني كاحد المشاكل والتحديات التي تواجه الصندوق، وبعض الارقام المنشورة تشير الى مئات الالاف من الاجراء اللبنانيين هم خارج مظلة الضمان الاجتماعي، والبعض يتهرب كليا، بينما البعض الاخر يتم تسجيل رواتبهم باقل مما يأخذونه فعلا، وخاصة اولئك الذين يستلمون رواتبهم بالدولار الامريكي، وفي احدى المقالات المنشورة في الاخبار اللبنانية فان نسبة الاجراء غير المشمولين بأي تغطية صحية او تأمينية يقارب 45%.

وفي تونس:

تشير الدراسات الى ان التهرب التأميني وعدم دفع المستحقات المالية في وقتها يؤثر على مالية صناديق الحماية الاجتماعية، ففي جملة دراسات صادرة في المجلة التونسية للقانون الاجتماعي في مواضيع التهرب التأميني، تشير الى اهمية تكثيف المراقبة التأمينية وتفعيليها وخصوصا في القطاع الخاص، وذلك للحد من التهرب التأميني، اذ تشير المعطيات الاحصائية الى ان مؤجر من اربعة يصرح سلبا، او يصرح بالاجر والاجراء دون دفع الاشتراكات والمساهمات، كما ان ظاهرة التهرب تقترن بالخصوص بانتشار القطاع غير المنظم، الذي يشكل حسب بعض التقديرات حوالي 50% من اليد العاملة في تونس والتي تعمل في ظروف عشة وتنعدم فيها الحماية الاجتماعية. كما ان ضعف الرقابة التأمينية ادت ايضا الى تراكم المديونية ففي هذا التقرير والصادر عام 2017، تقدر المستحقات المالية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باكثر من 4 الاف مليون دينار، وان اكثر من نصفها صار يعتبر من الديون التي لم تعد قابلة للتحصيل عمليا.

- اما في الجزائر فيشكل نمو الاقتصاد غير الرسمي ، الذي قُدِّرت نسبته بنحو 22.40 ٪ في عام2017، عاملاً رئيسياً وراء انخفاض الطلب على التأمين من السكان العاملين، إذ لا يدفع العمال غير الرسميين مساهمات في الضمان الاجتماعي الا انهم يبقوا قادرين على الاستفادة من الرعاية الصحية الحكومية وتوفير التعليم. ومن جانب اخر فان بعض أرباب العمل يحرمون موظفيهم من الحقوق الأساسية للعمال بعدم التصريح عنهم لهيئات الضمان الاجتماعي. ويؤثّر ذلك على الصورة الحقيقية للموارد المالية للضمان الاجتماعي من خلال التهرب التأميني وخفض معدلات الاشتراك، مما يجعل الموارد المالية للضمان الاجتماعي عاجزة عن التمويل المناسب لمختلف الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة. وفي تصريح لمدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الاجراء، اشار الى ان عدد الجزائرين الذين يرفضون دفع الاشتراكات يصال الى مليونين و400 الف ، مقابل 600 الف فقط يدفعون هذه الاشتراكات بصفة دورية

- ولا يختلف الامر كثيرا في المغرب فالتهرب التأميني حاضرا، وليس ادل على ذلك من ان انظمة التقاعد في المغرب تغطي فقط ما يقارب من 45% من السكان النشيطين اقتصاديا،وعلية فان ما يزيد عن 50% من السكان النشيطين اقتصاديا محرمون من الحماية الاجتماعية، وان معظمهم من الفئات الضعيفة والهشة، والتي هي احوج ما تكون الى مظلة فعالة للحماية الاجتماعية.

يبقى ان نقول ان الامتثال الى قوانين الضمان والحماية الاجتماعية، تعتبر احد اهم الادوات لاستدامة النظام التأميني وقدرته على الوفاء بالالتزامات المترتبة عليه، كما ان من اهم ادوات مكافحة التهرب التأميني ان ترفع الانظمة التأمينية في الدول العربية من درجة الوعي التأميني الذي هو في حد ذاته واحدا من نقاط الضعف والتحديات التي تواجهها هذه الانظمة، بالاضافة الى تعزيز ادوات الربط الالكتروني وتبادل المعلومات بين الاجهزة التفيذية ذات العلاقة، اضف الى كل ذلك رفع الجاهزية وبناء القدرات البشرية، وتفعيل النصوص القانونية بحكمة.

صناديق الحماية الاجتماعية ومواجهة الازمات، كوفيد 19 مثالا.

تعتبر جائحة كوفيد واحدة من الازمات والتحديات الكبيرة التي واجهت العالم باكمله، وما زالت اثارها ماثلة للعيان، حيث رتبت هذه الجائحة مسؤوليات استثنائية على الدول من جهة، وعلى مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية،من جهة اخرى، حيث وضعتها امام تحديات جديدة، وفرضت عليها لعب ادوار متعددة، سواء اكان ذلك من خلال تقديم المساعدات والمعونات النقدية والعينية، او تسييل جزء من اموال المؤمنيين، او تقديم اعانات التعطل عن العمل، او منحهم سلفا مالية على حساب الرواتب التقاعدية، هذا من جانب، ومن جانب اخر، من خلال مساعدة الشركات والمنشات على دفع الرواتب الشهرية للعاملين فيها، او اعادة جدولة المستحقات المالية عليها، بل اكثر من ذلك ما ذهبت اليه بعض الدول من ايقاف مؤقت لاحكام قوانين الضمان الاجتماعي، وعلى وجه التحديد تخفيض الاشتراكات على الشركات ومنظمات الاعمال. فهل ما قامت به مؤسسات الحماية والضمان الاجتماعي من ادوار وصرف للاموال لمواجهة اثار الجائحة مناسبا، وهل كان مدروسا، ام انه كان واحدا من ادوات التدخل الحكومي في سياسات الضمان الاجتماعي، وما هي اثاره الاكتوارية على الاستدامة المالية، وماذا لو تكررت الازمة باشكال اخرى؟ كل هذه الاسئلة بحاجة الى فحص علمي للوقوف على بعض اجاباتها.

وفي هذا الجزء من الدراسة نستعرض ما قامت به مؤسسات الحماية والضمان الاجتماعي في المنطقة العربية، استنادا الى البيانات المتوفرة، وذلك كما يلي:

المغرب

- أعلنت المملكة المغربية عن إنشاء صندوق خاص لادارة الجائحة تقدر قيمته بأكثر من (32,7 مليار درهم) حوالي(٣ مليار دولار أمريكي(، يعتمد هذا الصندوق على التضامن والمساهمات من كل من القطاع العام والشركات والافراد الذين يلتزمون بدعم هذا الصندوق ماليًا. والصندوق مكرس لتطوير البنية التحتية الصحية والحصول على المعدات الطبية اللازمة، وسيتم استخدامه ايضا لادارة التداعيات الصحية للوباء والتخفيف من آثاره الاقتصادية والاجتماعية.

- تم إنشاء لجنة مراقبة اقتصادية لمناقشة واتخاذ التدابير اللازمة للتخفيف من الاثار الاقتصادية والاجتماعية للجائحة. ويترأسها وزير الاقتصاد والمالية والاصلاح الاداري وتضم ممثلين عن القطاعين العام والخاص.

- حتى 30 أبريل استفادت 5,1 مليون أسرة من تدابير الدعم المالي التي تم تنفيذها كجزء من الصندوق الخاص بفيروس كورونا، بما في ذلك 800,000 عامل منتسبين إلى نظام الضمان الاجتماعي الوطني الذين توقفت أعمالهم بسبب الازمة و2,3 مليون أسرة مسجلة في إطار نظام المساعدة الطبية.

تونس:

- أعلنت الحكومة التونسية عن سلسلة من الاجراءات الاقتصادية والمالية تقدر بنحو 2,500 مليون دينار تونسي (حوالي 2,2 ٪من الناتج المحلي الاجمالي). تشمل التدابير التي تهدف إلى دعم استمرارية الاعمال.

- إنشاء صندوق دعم بقيمة 300 مليون دينار تونسي (103 مليون دولار امريكي) للشركات الصغيرة والمتوسطة وتنفيذ إجراءات ائتمانية إدارية استثنائية للشركات في قطاع السياحة والضيافة وإعادة جدولة الديون الضريبية للشركات الاكثر تضررا.

- قدمت إيطاليا قرضا بقيمة 50 مليون يورو إلى البنك المركزي التونسي لدعم الشركات التونسية وتخفيف الاثر الاجتماعي والاقتصادي للازمة. كما أعلن الاتحاد الاوروبي عن التبرع بمبلغ 800 مليون دينار تونسي (276,5 مليون دولار امريكي) لمكافحة الازمة وعواقبها الاجتماعية والاقتصادية.

- أصدر البنك المركزي التونسي تعليمات للبنوك بمنح تمديد 3 أشهر لسداد جميع القروض المستحقة. في البداية كانت فقط للافراد الذين يبلغ دخلهم الشهري أقل من1000 دينار تونسي (343 دولار امريكيا) ، ولكن تم تمديد هذا الاجراء ليشمل جميع الافراد.

- كما أعلنت الحكومة عن تدابير مساعدة اجتماعية استثنائية تستهدف الاسر الاكثر حرمانًا، وتلقى المستفيدون بما في ذلك الاسر المسؤولة عن رعاية الاطفال أو المسنين أو المعوقين وكذلك الاسر المسجلة في برنامج إعانات الاسر المحتاجة تحويلا نقديًا بقيمة 200 دينار تونسي(70 دولار امريكيا). كما استفاد المتقاعدون الذين يتلقون اقل من 180 دينارا تونسيا كراتب تقاعد من تحويل نقدي اضافي بقيمة 100 دينار تونسي (35 دولار امريكيا) شهريا.

الاردن:

اتخذت الحكومة الاردنية عددا من الاجراءات من خلال اجهزتها التنفيذية المختصة، وبالشراكة مع القطاع الخاص، لمواجهة اثار وتداعيات كوفيد 19 على الصحة والاقتصاد، وكان الابرز في ذلك تفعيل قانون الدفاع، الذي خول – انتهى العمل به مؤخرا- رئيس الوزراء اصدار العديد من اوامر الدفاع، الخاصة بايقاف العمل ببعض بنود القوانين كقانون الضمان الاجتماعي، او تلك المتعلقة بمساعدة المواطنين والعاملين المتضررين من اثار جائحة الكورونا، او تلك المتعلقة بالصحة والتعليم والنقل، والاغلاقات، حيث أعلن رئيس مجلس الوزراء عن تفعيل قانون الدفاع بأمر ملكي وبما يتوافق مع أحكام قانون الدفاع الوطني. يسمح لرئيس الوزراء ووزير الدفاع باتخاذ قرارات قانونية دون الرجوع إلى مجلس النواب طوال فترة الازمة،حيث أعطى أمر الدفاع رقم 1 لعام 2020 السلطة لمؤسسة الضمان الاجتماعي للسماح بما يلي:

- تعليق الاشتراكات الخاصة بتأمين الشيخوخة لمؤسسات القطاع الخاص، لمدة 3 أشهر اعتبارًا من 1 مارس 2020 مع الحفاظ على تغطية الأمومة والبطالة والوفاة واصابات العمل. سيؤدي ذلك إلى خفض الاشتراكات من 21.75٪ إلى 5.25٪ (صاحب العمل 4.25٪ والموظف 1٪)، وبكلفة اجمالية بلغت ما يقارب 110 مليون دينار.

- على الشركات دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي على أقساط حتى نهاية عام 2023 دون أي فوائد أو غرامات.

- استخدام 50٪ من اموال صندوق الأمومة لعام 2020 لتقديم الدعم العيني للمحتاجين (أي كبار السن والعاملين بأجر يومي).

- تم اتخاذ إجراء آخر لدعم المؤسسات المعرضة للخطر وخاصة الصحية. ويشمل ذلك إنشاء صندوق تحت مسمى» همة وطن» ويتلقى التبرعات من مختلف الكيانات والأفراد في القطاع الخاص.

- واصل صندوق المعونة الوطنية تقديم مساعدات نقدية شهرية ودعم تكميلي (150.000 أسرة) وتقديم مساعدات نقدية وإغاثية طارئة إلى 50.000 أسرة إضافية.

- أصدر رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع بتاريخ 8/4/2020 أمر الدفاع رقم (6) لسنة 2020 للسماح بتخفيض الأجور بنسبة 30٪ بموافقة العامل .

- صدر أمر الدفاع رقم (9) في 17 أبريل 2020 ، حيث أدخلت الحكومة عددًا من الإجراءات للحفاظ على أجور العمال ورفاهيتهم من خلال ثلاثة برامج رئيسية: من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي وهي: «برنامج التضامن 1» سيوفر 50٪ من رواتب الموظفين تتراوح بين 165 دينار إلى 500 دينار بينما يدفع صاحب العمل 20٪ من الراتب بحد أقصى 250 دينار ؛ «برنامج التضامن 2» يستهدف الشركات التي لم تسجل في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي حيث كل موظف سيحصل على أجر البطالة الشهري 150 دينار وفي المقابل المؤسسة ستدفع 140 دينار. و «مساند» يسمح للمشتركين بالحصول على دفعات مقدمة من اعتمادات البطالة الخاصة بهم.

- يحق للعاملين بالمياومة، والذين هم عاطلون عن العمل ولم يتم تسجيلهم في مؤسسة الضمان الاجتماعي الاستفادة من دعم الخبز ستحصل العائلات التي تضم فردين على 70 دينارًا أردنيًا لمدة شهر واحد ، بينما تحصل الأسر التي لديها عدد أكبر من الأفراد على 136 دينارًا أردنيًا.

- أعلن البنك المركزي الأردني (CBJ) عن عدد من الإجراءات للتخفيف من تأثير COVID 19 على الاقتصاد الوطني والشركات. وهذا يشمل تخفيض أسعار الفائدة بمقدار 0.5 نقطة في 3 مارس (من 4٪ إلى 3.5٪) ، ونقطة أخرى في 16 مارس (من 3.5٪ إلى 2.5٪).

- كما أعلن البنك المركزي الأردني عن عدد من الإجراءات بما في ذلك السماح للبنوك بإعادة جدولة

القروض للقطاعات المتضررة من الفيروس دون تكلفة حتى نهاية عام 2020 ؛ بالاضافة الى تخفيض متطلبات الاحتياطي النقدي من البنوك من 7٪ إلى 5٪ لإطلاق سيولة إضافية بنحو 550 مليون دينار أردني (775 مليون دولار).

- قررت الحكومة تأجيل تحصيل ضريبة المبيعات من جميع القطاعات والشركات المحلية في قطاعي الإمداد الغذائي والصحة. كما سمح للشركات المدرجة في القوائم الذهبية والفضية لدائرة الجمارك الأردنية بدفع 30 في المائة فقط من رسومها الجمركية وتأجيل دفع الـ 70 في المائة المتبقية.

- لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تواجه إغلاقًا محتملاً ، أنشأ البنك المركزي الأردني صندوقًا للقروض الميسرة / القروض منخفضة الفائدة ، بالتعاون مع مؤسسة ضمان القرض،حيث لا يمكن للشركات التي تحصل على هذه القروض فصل العمال خلال مدة القرض.

الجزائر:

- حدد مجلس الوزراء التدابير وافق عليها لزيادة الحد الادنى الوطني للاجور من 18000 دينار جزائري إلى 20000 دينار جزائري وخفض ضريبة الدخل على المرتبات إلى أقل من 30000 دينار جزائري.

- مدد الصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي الموعد النهائي لتسديد اشتراكات أصحاب العمل والاشتراكات المستقلة حتى نهاية مايو وسبتمبر، على التوالي، مع الاستمرار في تغطية الاجازات المدفوعة ومنافع البطالة بالنسبة للبعض. هذا وتم تعليق الغرامات المترتبة عن الدفعات المتأخرة السابقة التي لم يتم دفعها في الوقت المحدد لمدة ستة أشهر بدءا من أبريل 2020.

- كما تم الاعلان عن تحويل 10000 دينار (حوالي 80 دولار امريكي)(، كزيادة عن 6000 دينار (47 دولار امريكي) (للعائلات المحتاجة والتي تأثرت بموجب التدابير المتخذة ضد جائحة كوفيد-19 كتحويلات تضامن (أو سلة تضامن) قبل شهر رمضان.

- تم إيداع مبلغ مالي بقيمة 393،1 مليار دينار (12 مليون يورو) في الحسابات البريدية للاسر المحتاجة من خلال استهداف المجتمعات المحلية.

- استفادت الاسر المؤهلة في نظام المساعدة الطبية والعاملين في القطاع غير الرسمي ومن دون دخل بسبب الحجر الالزامي من تحويلات نقدية يغطيها صندوق كوفيد-19 وتحدد على النحو التالي: حوالي 80 دولار امريكي، للاسر المؤلفة من شخصين أو أقل؛ حوالي 100 دولار امريكي، للاسر المؤلفة من 3 و4 أشخاص؛ و 120 دولار للاسر المؤلفة من اكثر من 4 اشخاص.

فلسطين:

- تمركزت إجراءات المطالبة بالاجازة بسبب الحجر الصحي أو الاصابة بمرض كوفيد-19 في وزارة الصحة. حيث تم خصم الايام التي يتم أخذها من رصيد الاجازات المرضية المتراكمة. إن الامتثال لقواعد الاجازات المرضية القائمة من قبل أصحاب العمل مع العمال الفلسطينيين منخفض.

- اطلق وزير العمل صندوقا لتقديم الدعم للعمال المتضررين من الجائحة. في برنامج عمل مؤقت لمدة شهرين للعمال العاطلين عن العمل، مع ملاحظة أنه قد تم إبرام اتفاقات مع السلطات المختصة للحفاظ على الموظفين وعلى أجورهم في شهري مارس وأبريل.

- توزيع المساعدات المالية التي تبلغ 100 دولار امريكي لمدة 3 أشهر على العاملات في دور الحضانة والرعاية التي توقفت عن العمل والتي تم تخفيض رواتبهن.

- ضمت وزارة التنمية الاجتماعية 10 الالاف أسرة جديدة كانت مدرجة في قائمة الانتظار في برنامج التحويلات النقدية. كما بدأت وزارة العمل توزيع المساعدة النقدية على 40 ألف عامل متضررين من أزمة كوفيد-19.

- توسيع البرنامج الوطني للتحويلات النقدية ليشمل 70087 مستفيدا ، إضافيًا لتلبية احتياجاتهم الغذائية لمدة ثلاثة أشهر .

لبنان:

- أصدر المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مذكرة تتعلق بالتشخيص المخبري لكوفيد-19 ،تحدد رسم الفحص المخبري بحد أقصى 150,000 ليرة لبنانية في ذلك الوقت.

- حصل أكثر من 30 ألف مزارع و6600 عامل مهني على دفعة واحدة قدرها 5.4 مليون ليرة لبنانية، تساوي في وقتها (1125 دولار أميركي) .

- تخفيض 100 في المائة من اشتراكات الضمان الاجتماعي حتى 31 ديسمبر 2020 ،وتخفيض 85 في المائة من الاشتراكات غير المدفوعة المتصلة بالفترة الممتدة من 1/ 1/ 2001 وحتى 131/12/2019.

- صادق البرلمان اللبناني على حزمة مساعدات بقيمة 2.1 تريليون ليرة لبنانية تساوي في ذلك الوقت (300 مليون دولار امريكي)للاسر والقطاعات الحيوية، بما في ذلك الزراعة والصناعة. ذهب نصف هذا المبلغ إلى برنامج التضامن الاجتماعي الوطني الطارئ، حيث يقدم مساعدات نقدية شهرية بقيمة 400 ألف ليرة لبنانية (حوالي 100 دولار أميركي) لنحو 200 ألف أسرة لمدة 7 أشهر. اعطى الاولوية للاشخاص المصابين بعجز وضحايا الالغام الارضية والتفجيرات ولاباء الاطفال الذين يذهبون إلى المدارس الرسمية، وكذلك الاسر التي لا تحمل قسائم غذائية من البرنامج الوطني لدعم الاسر الاكثر فقر ألكثر فقرا (نحو 28 ألف أسرة).

- وافق مجلس الوزراء على مشروع قانون عاجل للتنازل عن الضرائب لمدة ستة أشهر.

- اتيحت مساعدة نقدية أولية في حالات الطوارئ لاسر اللاجئين الفلسطينيين التي لديها أطفال يبلغون من العمر 6 سنوات وأصغر. وشمل ذلك ما يقدر بـ 76 ألف شخص.

- قدمت المنظمة الدولية للهجرة لما يزيد على 500 أسرة سورية من اللاجئين الذين يعيشون في جميع أنحاء لبنان، مساعدة نقدية متعددة الاغراض، وتلقت 131 أسرة تعيش في شمال لبنان مبالغ نقدية من أجل الحصول على مساعدة إيجار لشهر واحد.

استعراضنا فيما سبق اجراءات منظومة الحماية الاجتماعية لعدد من الدول العربية، وان الفاحص لاجراءات هذه الدول والدول العربية عموما، يمكنه ملاحظة التباين في عمق هذه التدابير وفعاليتها ومدى كفايتها من دولة الى اخرى، وذلك استنادا الى السياسات التي اتبعتها هذه الدول، من جهة، وقوة المالية العامة في هذه الدول، وظروفها السياسية والاقتصادية من جهة اخرى، فنجد ان الدول الغنية كالكويت، والامارات قد ضخت اموالا اكثر من غيرها لمواجهة تداعيات هذه الازمة، مقابل دول ذات امكانيات محدودة، بل وتسعى للحصول على مساعدات وقروض للوفاء ببعض الالتزمات، ولكن ايا يكن الامر، فان السؤال الاساسي الذي يبقى قائما ما مدى نجاعة تدابير الحماية الاجتماعية التي اتخذتها الدول العربية لمواجهة اثار كوفيد 19، وهل كانت شاملة وفعالة؟، وللاجابة على هذا السؤال يمكن القول، نعم كانت هناك اجراءات ذات صبغة صحية، ومالية، واقتصادية، واجتماعية وحمائية، في العالم العربي، ولكنها في الوقت نفسه لم تكن شاملة بما يكفي، وذلك استنادا الى مايلي:

- اسباب تتعلق بالتغطية ونسب الشمول في الانظمة التأمينية، وقصور التشريعات، فما زالت القوانين الخاصة بنظم التأمينات الاجتماعية في العالم العربي، تستثني فئات متعددة من تطبيق احكام القانون عليها، كالعمال الزراعيين، وعمال المياومة، والموسمين، وعاملات المنازل ومن في حكمهم، مما يعني ان هذه الفئات ما زالت خارج منظومة الحماية الاجتماعية الفعالة، مع انها هي من اكثر الفئات التي بحاجة الى حماية حقيقية في المطلق، وفي زمن الاوبئة والجوائح والكوارث بشكل خاص. كما ان تراجع التغطية الصحية، يؤكد ان ملايين المواطنين في المنطقة العربية، بلا اي مظلة للرعاية والتأمين الصحي، وهؤلاء هم في الغالب من العاملين في القطاع غير الرسمي، وعمال المياومة، وعمال الزراعة، واللاجئين والمهاجرين، وهم من الفئات الاكثر هشاشة وبحاجة الى الحماية بكافة اشكالها وصورها.

- العديد من الانظمة التأمينية في العالم العربي، علقت تطبيق بعض احكام قوانينها، وتخفيض الاشتراكات، لكن في واقع الامر فان هذا التعليق ، قابله حرمان المشتركين من حقوق كان من الممكن ان يتستفيدوا منها عند التقاعد، بمعنى ان فترات التعليق هذه لن تكون مشمولة لغايات التقاعد. كما بعض الانظمة التأمينية في العالم العربي، كالاردن مثلا قد قررت صرف مبالغ مالية لمشتركيها، وذلك من حسابهم الادخاري الخاص بحساب التعطل، وبعض الانظمة ايضا قررت صرف مساعدات مالية وفقا مجموعة من الاشتراطات، على ان يتم استرجاعها منهم عند تسوية حقوقهم التأمينية.

- المساعدات النقدية والعينية التي تم توجيهها للفقراء، وللعمال في القطاع غير الرسمي، في الكثير من دول العالم العربي، لم تكن كافية، لسد الاحتياجات والمتطلبات، وخصوصا في ظل الاغلاقات التي تمت في معظم دول العالم العربي.

- تشتت وتجزء وتعدد نظم ومؤسسات الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، تشير في كثير من الاحيان الى ضعف الكفاءة والفعالية، وهدر في الاموال، وارتفاع الكلف التشغيلية، والازدواجية، وتضارب السياسات، كلها عوامل تصب في عدم الوصول الى تحقيق الرؤى التي تنادي بها هذه الاجهزة، وخصوصا فيما يتعلق بالشمولية، والحماية، والحد من الفقر واثاره.

حوكمة صناديق الحماية الاجتماعية وتحديات الاستقلالية.

تعتبر الحوكمة الرشيدة التي يمكن الاشارة اليها وفقا للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي ISSA، باعتبارها « الطريقة التي تستخدم فيها السلطة صلاحياتها لتصميم وتنفيذ وابتكار سياسات المنظمة، وقوانينها، وأنظمتها، وعملياتها، ولإلزام أصحاب المصلحة بالمشاركة وحثّهم عليها. والحوكمة الرشيدة تعني أن ممارسة السلطة تكون قابلة للمُساءلة، وشفافة، وقابلة للاستشراف، وتشاركية، وديناميكية. هذا من جانب، ومن جانب اخر فان الحوكمة الرشيدة لمؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية، تعتبر واحدة من اهم الروافع التي تضمن الشفافية، والمساءلة، وضمان الاستدامة، وتعزيز الاستقلالية.

ان مسألة استقلالية مؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية تعتبر واحدة من اهم الادوات التي يمارس فيه مجلس الادارة، والمدير العام، والادارات التنفيذية، والموظفين، اعمالهم وفقا للقواعد القانونية، والممارسات الفضلى المستندة الى المعايير، بما ينأى بالمؤسسات عن التدخلات والتتجاذبات السياسية، والقرارات الشعبوية، بما يضمن استقلالية القرار التأميني والاستثماري لمؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية، وفقا لقرارات حصيفة، تضمن توسع نطاق خدماتها وجودتها من جهة، ومن جهة اخرى استدامة النظام التأميني، ليبقى فاعلا ليس فقط للاجيال الحالية، بل لاولئك الذين لم يدخلوا بعد اسواق العمل.

ان ضمان وجود مجالس ادارة كفؤوة وفعالة، ومهنية وخبيرة، ذات تمثيل حقيقي يراعي كافة اطراف العمل والانتاج، يعد ضمانة اساسية لمستقبل مؤسسات التقاعد والتأمينات الاجتماعية عموما، وفي معرض فحص واقع مؤسسات التأمينات الاجتماعية في المنطقة العربية، يمكن الاشارة الى المعطيات التالية:

- معظم انظمة الحماية الاجتماعية، سواء القائمة على الاشتراكات او تلك غير القائمة على الاشتراكات، لهامجلس ادارة، زفيما يتعلق بمؤسسات التأمينات الاجتماعية، نجد ان عدد اعضاء مجلس الادارة يتروح مابين 12 عضوا الى 24 عضوا كما في المغرب، و 15 عضو في المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الاردني، و 12 عضوا في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في تونس.

- كافة صناديق ومؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية ثلاثية التكوين، فيما بين الحكومة، والنقابات واصحاب العمل والعمال. لكن يبقى التوازن في التمثيل واحدا من المواضيع ذات الاهمية للنقاش والحوار، بما يضمن تغول طرف على اخر في اتخاذ القرارات ورسم السياسات التأمينية والاستثمارية.

- يمكن الاشارة الى قانون الضمان الاجتماعي الاردني الذي نص صراحة على تشكيل لجنة الحوكمة الرشيدة، وهذا يعتبر من الممارسات التشريعية الجيدة، كما ايضا في التعديل الاخير لقانون الضمان الاجتماعي اصبح نائب رئيس مجلس الادارة للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ينتخب مباشرة من خلال اعضاء المجلس، بينما كان المعتاد ومنذ انشاء المؤسسة عام 1978، ان يكون المدير العام هو نائب الرئيس.

- ان المتتبع للمواقع الالكترونية وسياسات الافصاح، والبيانات التي تنشرها مؤسسات الضمان الاجتماعي، يجد ان الحاجة ملحة بضرورة نشر كافة التقارير والبيانات والاستراتيجيات، ونتائج الدراسات الاكتوارية لهذه المؤسسات، فنجد مثلا ان الاردن ومن خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي يوفر للجمهور كافة التشريعات، والخطط الاستراتيجية، والتقارير السنوية، بينما لا يوفر تقريرا للحوكمة، وهذا ما لا نجده في الموقع الالكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان، والمغرب وتونس بشكل متكامل.

ان اهمية وجود لجنة للحوكمة الرشيدة، ضمن القانون الناظم لمؤسسات التقاعد والحماية الاجتماعية، في اطار مجلس ادارة مهني، فاعل ومتوازن وممثل لكافة اصحاب المصلحة، ويخضع للتقييم والمساءلة، يعتبر واحدا من اهم الضمانات لكفاءة وفعالية هذه المؤسسات، واستمراريتها، وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه العاملين في حاضرهم ومستقبلهم، ولاسرهم من بعدهم، هذا من جهة، ومن جهة اخرى، فان وجود هذا المجلس بهذه المواصفات يحد من التدخلات واتخاذ اي قرارات شعبوية على حساب النظام التأميني واستمراريته، كما انه في الوقت نفسه يضع المجلس والادارة التنفيذية امام مسؤولياتها، وبما يحافظ على الاستقلالية المالية والادارية لمؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية.

صناديق الحماية الاجتماعية وضرورات الاستعداد للتحول الى منظمات ذكية، في ظل الثورة الصناعية الرابعة.

يشكل التحول الرقمي، والذكاء الاصطناعي، والتغيير في اتجاهات الناس عموما لتقديم خدمات تأمنية ذات جودة تلبي توقعات واحتياجات المتعاملين مع مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية، واحدة من التحديات والفرص امام هذه المؤسسات، لتكون مستعدة لمواجهة هذه التغييرات والتطورات بكفاءة وفعالية. خصوصا وان هذه المؤسسات تتعامل مع الانسان في اوقات ضعفه واصابته وعجزه وشيخوخته، ومرضه وبطالته، هذا من جانب، ومن جانب اخر فانه ضرورات الاستجابة لمتطلبات الثورة الصناعية الرابعة، والذكاء الاصطناعي، ومتغييرات العصر يحتم على مؤسسات الضمان الاجتماعي ان تستجيب على نحو ابداعي لهذه المتغييرات، كالتحول الالكتروني، بل والتحول الى مؤسسات ذكية، تستهدف تقديم خدمات متميزة ذات جودة عالية وعلى مدار الساعة.

ان المتتبع لمؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية ومن خلال الاطلاع وتتبع المواقع الالكترونية لهذه المؤسسات، نجد ان بعضها قد استجاب وما زال لهذه المتغييرات، وبما يضمن مواكبتها، وفي هذا الاطار فانه يمكن الاشارة الى الوقائع التالية بخصوص هذه المؤسسات وذلك كمايلي:

ففي الاردن، يشير الموقع الالكتروني للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، الى ان المؤمن عليهم وطلبي الخدمات التأمينية سواء كانوا افراد او منشأت، يستطيعوا ان يتقدموا اليها كاملة من خلال الموقع الالكتروني، بل وان المؤمن عليه يستطيع ان يوافق او يرفض القرارات الصادرة عن المؤسسة الكترونيا، وان المؤسسة ناشطة بشكل كبير في قضايا التحول الالكتروني الذي هو احد الاهداف الاستراتيجية للمؤسسة، وقد تعدى الامر في الاردن الى انشاء فرع الكتروني، يقدم كافة خدماته عن بعد. اما في لبنان فان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومن خلاله موقعه الالكتروني، يشير الى توفير عدد من الخدمات الالكترونية المتعلقة بحجز مواعيد او تحميل بعض النماذج والقوانين، لكنها لا تتضمن تقديم خدمات الكترونية متكاملة، بما في ذلك تقديم البيانات والاقرارات، او الحصول على الحقوق والمنافع التأمينية.

وفي تونس يمكن ملاحظة وجود التفاوت في الخدمات الالكترونية فيما بين الصناديق الخاصة بالحماية الاجتماعية في تونس، والمتمثلة بكل من الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية الذي لا يشير من خلال موقعه الالكتروني الى وجود خدمات الكترونية متكاملة، وكذلك الامر بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يظهر عددا من الخدمات التي يمكن الحصول عليها من خلال الاتصال على مجموعة من الارقام، وكذا الامر بخصوص الصندوق الوطني للتأمين على المرض. وكذلك الامر فيما يتصل بالصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي للعاملين باجر في الجزائر

اما في المغرب فان الموقع الالكتروني للضمان الاجتماعي يشير، الى توفير العددي من الخدمات الالكترونية، سواء تلك المتعلقة باداء الاشتراكات، او خدمات التحقق، او حجز المواعيد عبر الانترنت.

وايا يكن الامر فان تحدي الرقمنة، ومتطلبات الثورة الصناعية الرابعة، وما يستلزمها من تحول في طريقة تفكير المؤسسات وتعاطيها مع جمهورها، يفرض على مؤسسات الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية تحدي ان تكون على قدر المسؤولية، وان تمتلك البنية الفنية والتكنولوجية، بما في ذلك معالجة بياناتها وارشفة وثائقها وتجهيز مواردها البشرية، والحفاظ على امن المعلومات والبيانات والحسابات من الاختراق، وبما يضمن تقديم خدمات نوعية ذات جودة عالية تلبي توقعات واحتياجات عملائها.

النتائج:

استنادا الى هذه الورقة التحليلية الخاصة بالحماية الاجتماعية في المنطقة العربية عموما، وفي كل من الاردن، فلسطين، لبنان، تونس، الجزئر، والمغرب، فانه يمكن الخروج بالنتائج التالية:

اولا:

تعاني دول المنطقة العربية عموما، من تعدد الاجهزة التنفيذية القائمة على منظومة الحماية الاجتماعية سواء القائمة على الاشتراكات، وغير القائمة على الاشتراكات، مما يشير الى تشتت الجهود وعدم اتساقها، وصعوبة قياس اثرها، وبالتالي غياب سياسات عامة واضحة للحماية الاجتماعية على مستوى الاقطار العربية، وعلى مستوى المنطقة العربية عموما، هذا من جهة، ومن جهة اخرى فان العديد من الدول العربية، تتضمن عددا من برامج الحماية الاجتماعية التي تخلق في كثير من الاحيان معاملات غير عادلة حتى بين ابناء الشعب الواحد، عدا عن ارتفاع كلفتها التشغيلية، وخصوصا في ظل الاوضاع الاقتصادية التي يشهدها العالم.

ثانيا:

على الرغم من النجاحات التي حققتها بعض الانظمة التأمينية في عدد من دول العالم العربي، الا ان فجوة الشمول ما زالت مقلقلة وبشكل كبير، فملايين العمال في العالم العربي ما زالوا خارج مظلة الحماية الاجتماعية والتأمين الصحي، كما ان العديد من التشريعات ما زالت تستثني العديد من الفئات من مظلتها، كالعاملين في الاقتصاد غير المنظم، وعمال المياومة، والعمال الزراعيين، وسائقي التاكسي، والعمالة الاجنبية، وخدم المنازل ومن في حكمهم، علما بأن هذه الفئات هي من الفئات الهشة والضعيفة التي تحتاج الى حماية اجتماعية اكثر من غيرها، فنجد ان:

- ما يقرب فقط من ربع الاشخاص فوق السن القانوني وهو 60 سنة للذكور و 55 سنة للاناث، يتلقون معاشات تقاعدية، بينما 75% من هؤلاء ليس لديهم اي راتب تقاعدي، كما ان ما يزيد عن 60% من من قوة العمل في المنطقة العربية غير مشتركة في انظمة الحماية الاجتماعية، ولاسباب عديدة منها قصور التشريعات والقوانين، والتمييز السلبي، ونقص الوعي. فالمؤمن عليخ الاردنيين الى المشتغلين يشكلون 85%، والى قوة العمل 58,8%. و53% من سكان تونس هم من العاملين في القطاع غير الرسمي، وفلسطين لغاية اليوم لم تقر قانون الضمان الاجتماعي، ولبنان مازال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يطبق المعاشات التقاعدية، وفي المغرب تغطي انظمة التقاعد ما يقارب فقط من 45% من السكان النشيطين اقتصاديا.

ثالثا:

تعاني نظم الحماية الاجتماعية في البلدان العربية عموما، والدول محل الدراسة من ظاهرتي التهرب التأميني وارتفاع المديونيات، مما يؤشر إلى اختلالات في مالية تؤدي في النهاية إلى تشوهات مالية غير مواتية لاستدامة النظام التأميني وقدرته على البقاء بكفاءة، حيث تشير التقديرات وفقا للجمعية الدولية للضمان الاجتماعي، إلى أن التهرب والاحتيال يتسببان في نقص الدخل بنسبة 3 إلى 5 في المائة في أنظمة الضمان الاجتماعي ويصلان إلى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومن المؤكد أن تكون هذه الأرقام أعلى في البلدان ذات الاقتصادات الأقل رسمية.

رابعا:

اظهرت جائحة كوفيد19، ضعف وهشاشة نظم الحماية الاجتماعية في العديد من بلدان المنطقة العربية، الا انها في الوقت نفسه فرضت هذه الجائحة على مؤسسات الضمان الاجتماعي في الدول العربية القيام بادوار غير ادوارها التقليدية، والذي كبدها مئات ملايين الدولارات، وذلك استجابة للكثير من الاوامر الحكومية، التي كان من الواجلب ان تقوم بها هي نفسها- اي الحكومات-، مما اثر قطعا على الاستدامة المالية ونقاط التعادل التأميني، فاذا ما حدثت جائحة اخرى، هل ستم تجميل تبعاتها لمؤسسات الضمان الاجتماعي، وهل ستكون قادرة على القيام بذلك؟.

خامسا:

ان الالتزام بمعايير الحوكمة الرشيدة والمتثملة بالشفافية والافصاح والمساءلة والديناميكية والاستشراف واحدة من المسائل ذات الاهمية الخاصة، التي تحتم على مؤسسات الضمان الاجتماعي ضرورة الالتزام بها نصا وممارسة وتطبيقا،، بما يضمن سلامة اموالها واستثماراتها ونظامها التأميني عموما، ويحد من التدخلات الحكومية، والتجاذبات السياسية. ان الممارسات والشواهد تؤكد وجود العديد من الخروقات الخاصة بذلك، بما يحتم تحصين هذه المؤسسات وضمان استقلال قرارها الاداري والمالي، ويضع مجالس اداراتها امام مسؤولياتهم، ويضمن مساءلتهم.

سادسا:

في ظل التحولات التكنولوجية التي يشهدها العالم بما في ذلك التحول الرقمي وتطبيقات الذكاء الاصطناعي، يفرض على مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية ضرورات الاستعداد لمواكبة هذه التحولات والاستجابة لهذه المتغييرات، وعلى الرغم من قيام بعض مؤسسات الضمان الاجتماعي يالذهاب نحو اتمتة خدماتها وبياناتها، للوصول الى تقديم خدمات الكترونية تلبي توقعات واحتياجات عملائها كما فعلت الاردن، وتونس والمغرب، الا ان هذا ليس كافيا، في ظل كل هذه التحولات التكنولوجية التي يشهدها العالم.

التوصيات:

ان وجود منظومة حماية اجتماعية متكاملة وكفؤة وفعالة، تعمل تحت مظلة واحدة، بسياسات واضحة لا تستثني احدا، تعتبر واحدة من المسائل الهامة التي يجب العمل عليها وبشراكة حقيقية مع كافة الجهات والفاعلين، وعلى كافة المستويات الوطنية والعربية، من هنا فان هذه الورقة، واستنادا الى النتائج السابقة تقدم مجموعة التوصيات التالية:

اولا:

اعادة هندسة نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة العربية، وذلك من خلال:

- تجميع كافة الاجهزة التنفيذية الحكومية المعنية بالحماية الاجتماعية، تحت مظلة واحدة، بما يضمن عدم الازدواجية في النشاطات، والتكامل في الادوار، والعمل تحت سياسات عامة موحدة، تضمن الكفاءة والفعالية والكرامة والتمكين.

- اعادة اصلاح انظمة الحماية الاجتماعية سواء تلك القائمة على الاشتراكات، او تللك القائمة على غير الاشتراكات، بما يضمن شمول كافة الفئات تحت مظلتها، وخصوصا كبار السن، والفقراء وعمال المياومة، والعاملين في القطاع غير الرسمي، والحرفيين، وعمال الزراعة والصيد البحري، وربات البيوت، وعمال المنازل، وغيرهم من الفئات الاخرى المشابهة.

- القيام بحملات الحشد والتأييد والضغط على متخذي القرار وراسمي السياسات الاجتماعية والاقتصادية، والمشرعيين لتبني اصلاحات اجتماعية لا تستثني احدا خلفها.

ثانيا:

رفع درجة الوعي التأميني كأحد اهم ادوات الامتثال لقوانين الضمان الاجتماعي، بما يضمن مكافحة التهرب التأميني والالتزام بالاشتراكات المقررة قانونا، وذلك من خلال:

- التواصل مع كافة الفعالين وباستخدام كافة الادوات والوسائل التقليدية غير التقليدية، للترويج لاهمية التأمينات الاجتماعية بما يساهم في التقليل من مستويات التهرب التأميني، ويعزز الامتثال للوانين والتشريعات.

- التواصل مع مؤسسات التعليم والتعليم العالي لاضافة فصول، او مواد كمتطلبات جامعية، للتعريف بالضمان والحماية الاجتماعية عموما، بما يضمن رفع الوعي واهمية الامتثال، خصوصا وان هؤلاء الطلاب يشكلون القادمين الجدد لانظمة الضمان الاجتماعي.

ثالثا:

لمواجهة الازمات والجوائح والكوارث التي يمكن ان تحدث، وذات الصلة والتأثر بالحماية الاجتماعية الدعوة الى:

- على المستويات الوطنية، اهمية الدعوة الى انشاء صندوق طوارئ خاص لمواجهة الجوائح والكوارث بكافة انواعها، وبمشاركة كافة الجهات ذات العلاقة، من الحكومة، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والمحليات والبلديات، ورجال الاعمال، والمواطنين، وعلى ان تتم حوكمته وادارته بكفاءة وفعالية وبشفافية مطلقة.

- على المستوى العربي، دعوة الحكومات العربية الى انشاء صندوق عربي للحماية والتضامن الاجتماعي، تساهم فيه جميع الدول العربية، لدعم الدول وخصوصا الاقل نموا، لمواجهة الاخطار والجوائح الكبرى من جهة، ولمساعدة الفقراء والفئات الضعيفة واللاجئين، وتوفير الاستغاثة العاجلة لهم، من جهة اخرى.

رابعا:

دعوة مؤسسات الضمان الاجتماعي الى الالتزام بمعايير وادلة الحوكمة، وذلك من خلال:

- اجراء التعديلات القانونية بما يضمن انشار لجنة متخصصة بالحوكمة الرشيدة، على غرار قانون الضمان الاجتماعي الاردني

- توفير الادلة الارشادية للممارسات الفضلى لاعضاء مجالس الادارة في مؤسسات الضمان الاجتماعي، ولممثلي مؤسسات الضمان الاجتماعي في الشركات التي

تستثمر فيها، بما يضمن الكفاءة والفعالية والامتثال للمعايير.

- توفير سياسة واضحة للافصاح والمساءلة ومنع تضارب المصالح يوقع عليها اعضاء مجالس الادارة، والادارات التنفيذية لمؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية.

- ايجاد القنوات والادوات الفاعلة لتقييم اداء اعضاء مجلس الادارة في ضوء معايير معتبرة، سنويا، وفي نهاية كل دورة.

خامسا:

التواصل مع مؤسسات الضمان والحماية الاجتماعية في العالم العربي، وتوفير المساعدات الفنية لها، لتبني استراتيجيات واضحة في كل ما يتعلق ب:

- استراتيجية توسيع مظلة الشمول.
- استراتيجيات الترويج والتوعية التأمينية
- استراتيجيات التحول الرقمي

المراجع:

اولا المراجع العربية

- شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، الحماية الاجتماعية: الوجه الاخر لازمة الدولة، راصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، لبنان، بيروت، 2014.

- منظمة العمل الدولية، بناء مستقبل الحماية الاجتماعية من اجل عالم عمل متمحور حول الانسان، مؤامر العمل الدولي، جنيف، الدورة 109،2021.

- الامم المتحدة، استجابة الحماية الاجتماعية لجائحة كوفيد 19، في منطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، الدول العربية، يوليو، 2020.

- المجلة التونسية للقانون الاجتماعي، الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي ةالعلاقات المهنية، تونس، 2017.

- الامم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا» الاسكوا»، النظم الضريبية في البلدان العربية: تسرب الايرادات الضريبية، القاهرة،2021.

- علي دلول، تطور سياسات الحماية الاجتماعية في الجزائر ما بين النظري والعملي، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2023.

- ماموني الزهره، واقع الضمان الاجتماعي في الجزائر والافاق نحو تعزيز الحماية الاجتماعية المستدامة، جامعة الجزائر، 2019.

- المركز الديموقراطي العربي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، برلين، المانيا، العدد السابع عشر، 2022.

- منظمة العمل الدولية، نحو الحماية الاجتماعية الشاملة: تقييم لارضية الحماية الاجتماعية في الاراضي الفلسطنية المحتلة، تشرين اول، 2021.

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، قانون الضمان الاجتماعي، قانون رقم 1 لسنة 2014 وتعديلاته، عمان، الاردن، 2022.

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2021، عمان، الاردن، 2022.

- الاتحاد العربي للنقابات، دليل حوكمة مؤسسات الضمان الاجتماعي في المنطقة العربية، 2022.

المراجع الاجنبية

- European Commission, Fraud and error in the field of Social Security Coordination, 2015.

- EuroMesco, Social Protection reforms in the mean region: possibilities and challenges, 2022.

المواقع الالكترونية:

https//:petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID&2113930=lang=ar&name=archived_news

https//:petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID&106306=lang=ar&name=news

https//:www.youtube.com/watch?v=NqttMVzA

https//:al-akhbar.com/Arab140585/

https//:kalam.chathamhouse.org/articles/ntham-aldman-alagt-maaay-fy-algzayr-bhag-al-shrakat-astratygy

https//:www.ennaharonline.com

الحماية الاجتماعية
في جنوب المتوسط
طبعة سنة 2023

الاتحاد العربي للنقابات
ARAB TRADE UNION CONFEDERATION

الحماية الاجتماعية
في جنوب المتوسط

طبعة سبتمبر 2023