

# المجلة التونسية للقانون الاجتماعي

الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية  
ص-ب 263 البليديير - تونس 1002  
[atdsrp@gmail.com](mailto:atdsrp@gmail.com)



# المجلة التونسية للقانون الاجتماعي

المدير المسؤول  
محمد الناصر

رئيس الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية  
رئيس مجلس نواب الشعب  
نائب رئيس الجمعية الدولية لقانون الشغل والضمان  
الاجتماعي سابقا

المدير المنسق  
حافظ العموري

أستاذ تعليم عالي بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية  
ووزير سابق

مدير التحرير  
عصام لحر  
قاض بمحكمة التعقيب

المدير المساعد للتحرير  
محمد الهادي بن عبد الله  
متفقد عام للشغل  
ورئيس مدير عام شركة النهوض بالمساكن الاجتماعية سابقا

## هيئة التحرير

السيد محمد كشو:

رئيس لجنة الخبراء القانونيين بمنظمة العمل العربية

السيد عبد الستار المولهي:

أستاذ جامعي ومدير عام المعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

السيد نوري مزيد:

أستاذ جامعي بكلية الحقوق صفاقس

السيدة عائشة السافي:

أستاذة جامعية بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

السيد حاتم ورتقاني:

أستاذ جامعي بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

السيدة ليلى بن سالم:

أستاذة جامعية بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

السيد رابح مقديش:

مدير المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل



# برنامج الملتقى

اليوم الأول: الإثنين 27 مارس 2017

8.30 - 9.00: استقبال وتسجيل المشاركين

الجلسة الأولى: الإفتتاح وتقدير الملتقى

برئاسة السيد محمد الناصر- رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

9.00 - 10.00: إفتتاح الأشغال

إلقاء كلمات من الجهات المنظمة والمندعوة:

- السيد محمد الناصر، رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

- السيد بدر السماوي ممثل الاتحاد العام التونسي للشغل.

- السيد عبد العزيز حلاب- ممثل الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية .

- السيد عبد المجيد الزار- رئيس الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري

- السيد عبد الستار المولهني - مدير المعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

- السيد هانريك ماير- الممثل المقيم لمؤسسة فردريش ايبيرت

- السيد محمد علي دياحي- مدير مكتب منظمة العمل الدولية لدول المغرب العربي - الجزائر.

10.00 - 10.30: تقرير تمهيدي: مسارات إصلاح الضمان الاجتماعي

في تونس

السيد حافظ العموري - أستاذ جامعي بالمعهد الوطني للشغل

والدراسات الاجتماعية ونائب رئيس - منسق للجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

# برنامج الملتقى

10.30 - 11.00 : نقاش

11.00 - 11.30 : استراحة قهوة

## الجلسة الثانية: تحديات إصلاح وتمويل التقاعد

الرئيسة : السيدة عائشة السافي - أستاذة جامعية بالمعهد الوطني  
للشغل والدراسات الاجتماعية

وعضوة بالجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

المقرر : الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (CNRPS)

11.30 - 12.00 : إصلاح أنظمة التقاعد: ضغوطات التوازنات

المالية ومتطلبات الإصلاح

السيد كمال المدوري - المدير العام للضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون  
الاجتماعية

12.00 - 13.30 : نقاش

13.30 - 15.00 : غداء

## الجلسة الثالثة: تحديات إصلاح وتمويل التقاعد (تابع)

الرئيس : السيد منجي الرجوي - رئيس لجنة المالية والتخطيط والتنمية  
بمجلس نواب الشعب

المقرر : الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)

15.00 - 15.30 : إصلاح وتمويل أنظمة التقاعد من خلال

التجارب الأجنبية

السيد شارل كروفيني- خبير من منظمة العمل الدولية

# برنامج الملتقى

15.30 - 16.00: تمويل التقاعد في القطاع العام:

الواقع وفرصيات الإصلاح

السيد خالد السديري - خبير في الضمان الاجتماعي

16.00 - 16.30: خيارات إصلاح وتمويل التقاعد في القطاع الخاص

السيد منير الشريف - المدير العام لمركز البحوث والدراسات الاجتماعية

16.30 - 16.45: استراحة قهوة

16.45 - 17.15: الجباية لتمويل الضمان الاجتماعي: أية آفاق؟

السيد محمد القسنطيني - أستاذ جامعي بكلية الحقوق صفاقس

17.15 - 18.30: نقاش

اليوم الثاني: الثلاثاء 28 مارس 2017

الجلسة الأولى: التأمين على المرض: الواقع وآفاق الإصلاح

الرئيس: السيد سهيل العلوي - رئيس لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية

بمجلس نواب الشعب

المقرر: الصندوق الوطني للتأمين على المرض (CNAM)

9.00 - 9.30: تحديات ومسارات إصلاح التأمين على المرض في تونس

الدكتور رياض بن عباس - متفقد عام بوزارة الصحة

9.30 - 10.00: تحقيق التغطية الشاملة من خلال التأمين الصحي

الاجتماعي في تونس

السيد شكري عرفة - أستاذ جامعي بالمعهد الوطني للشغل

والدراسات الاجتماعية.

# برنامج الملتقى

10.00 - 11.00 : نقاش

11.00 - 11.30 : استراحة قهوة

## الجلسة الثانية: حوكمة الضمان الاجتماعي

**الرئيس:** السيد محمد كشو- رئيس لجنة الخبراء القانونيين بمنظمة العمل العربية والكاتب العام للجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

**المقررة:** السيدة ليلي بن سالم - أستاذة جامعية بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية وعضوة بالجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

11.30 - 12.00 : الحوار الاجتماعي والحوكمة : الممارسات الفضلى

**السيد يوسف غلاب -** رئيس وحدة الحوار الاجتماعي والثلاثية بمكتب العمل الدولي - جنيف.

12.00 - 12.30 : من أجل حوكمة أفضل للضمان الاجتماعي في تونس

**السيد جلال اللواتي -** مدير بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

12.30 - 13.30 : نقاش

13.30 - 14.30 : غداء

## الجلسة الثالثة: الأثرية للحماية الاجتماعية

**الرئيس:** السيد عبد الستار المولهي - أستاذ جامعي ومدير المعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية

**المقرر:** السيد راجح مقديش - مدير المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل وعضو بالجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.



# برنامج الملتقى

- 14.30-15.00 // أراضيات الحماية الإجتماعية من خلال معايير العمل الدولية والتجارب الأجنبية  
السيد بسكال أنيك - خبير من منظمة العمل الدولية
- 15.00 - 15.30 // مراجعة نظام الحماية الإجتماعية في تونس:  
نحو تركيز أرضية للحماية  
السيد كمال السوسي- خبير في الضمان الإجتماعي
- 15.30 - 16.00 // القطاع غير المنظم مورد هام لتمويل الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي (دراسة من 2005 إلى 2015)  
السيد نزال بن الشيخ - مستشار بديوان وزير الشؤون الإجتماعية.
- 16.00 - 16.30 // تقييم مخطط الإصلاح الهيكلي للضمان الإجتماعي  
السيد فتحي الجربي- أستاذ جامعي بالمعهد الوطني للشغل والدراسات الإجتماعية
- 16.30-17.30 // نقاش
- 17.30 - 17.45 // استراحة قهوة

## الجلسة الختامية: نتائج الملتقى والاختتام

- برئاسة السيد محمد الطرابلسي - وزير الشؤون الإجتماعية
- 17.45 - 18.30 // التقرير الختامي والتوصيات  
السيد نوري مزيد - أستاذ جامعي بكلية الحقوق صفاقس وعضو بالجمعية التونسية للقانون الإجتماعي والعلاقات المهنية
- كلمة الاختتام : السيد محمد الطرابلسي وزير الشؤون الإجتماعية
- 18.30 // اختتام الملتقى.



## الفهرس

- كلمة السيد محمد الناصر-رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس  
12 ..... الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.
- 19 ..... تقرير تمهيدي: مسارات إصلاح الضمان الاجتماعي في تونس  
حافظ العموري - أستاذ جامعي بالمعهد الوطني للشغل والدراسات  
الاجتماعية ونائب رئيس - منسق للجمعية التونسية للقانون الاجتماعي  
والعلاقات المهنية
- 39 ..... إصلاح أنظمة التقاعد: ضغوطات التوازنات المالية ومتطلبات الإصلاح  
كمال المدوري - المدير العام للضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون  
الاجتماعية
- 59 ..... تحديات ومسارات إصلاح التأمين على المرض في تونس  
الدكتور رياض بن عباس - متفقد عام بوزارة الصحة
- 89 ..... من أجل حوكمة أفضل للضمان الاجتماعي في تونس  
جلال اللواتي - مدير بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- 100 ..... التقرير الختامي والتوصيات  
نوري مزيد - أستاذ جامعي بكلية الحقوق صفاقس وعضو بالجمعية  
التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية
- 117 ..... كلمة الاختتام  
السيد محمد الطربلسي وزير الشؤون الاجتماعية

الدراسات والتعليق الواردة في هذه المجلة  
لا تعبر إلا عن آراء أصحابها

## إصلاح الضمان الاجتماعي في تونس: التحديات والحلول

### كلمة الافتتاح للسيد محمد الناصر

رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمعية التونسية  
للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية.

- السيد محمد الطرابلسي وزير الشؤون الاجتماعية
- السيد عبد المجيد الزار- رئيس الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري
- السيد عبد العزيز حلاب ممثل الاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية
- السيد بدر السماوي ممثل الأمين للاتحاد العام التونسي للشغل
- السيد عبد الستار المولهبي المدير العام للمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية
- السيد هانريكماير- ممثل مؤسسة فرديشايبرت
- السيد محمد علي دياحي- مدير مكتب منظمة العمل الدولية لدول المغرب العربي - الجزائر.

### زملائي الأعضاء في مجلس نواب الشعب زملائي الأعضاء في الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية

يُسعدني أن أشرف على افتتاح أشغال هذا الملتقى بصفتي رئيسا لمجلس نواب الشعب ورئيسا مؤسسا للجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات

المهنية.. كما يسعدني في البداية أن أحيي جمعكم الكريم وأن أرحب بضيوفنا الكرام، كما أود أن أثنى هذه المبادرة وأحيي بالخصوص زملائي الذين أشرفوا على تنظيم هذه الندوة، والذين سيتولون المساهمة في تنشيطها.

### حضرات السيدات والسادة

إن موضوع هذه الندوة والمتمثل في إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي في تونس هو موضوع الساعة حيث أنه يشغل بال كافة المواطنين بجميع أصنافهم، ويهم الحاضر والمستقبل.

وقد سبقتها ندوات أخرى تعلقت بالخصوص بمسألة التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية، وهو موضوع سنتناوله في هذه الندوة التي أردناها أن تساهم في بلورة مقاربة مستقبلية مشتركة وواقعية لإصلاح منظومة الضمان الاجتماعي المرتبطة أساسا بنمط المجتمع الذي نرتضيه لبلادنا.

فمسألة الضمان الاجتماعي هي قضية مجتمعية لا يمكن الخوض فيها إلا وفق نظرة تشاركية. نظرة تسعى إلى إرساء توافق بين كل القوى المجتمعية السياسية منها والمدنية حول النمط الذي نريده والذي اختارت بلادنا منذ مطلع الاستقلال أن يكون تضامنيا وعادلا. وعلى هذا الأساس لا يمكن أن تنجح مساعي إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي في تونس على المدى المتوسط والبعيد إلا إذا انطلقت في إطار تحديد العقد الاجتماعي بين الدولة وبين مختلف الشرائح والأصناف الاجتماعية.

## حضرات السيدات والسادة

تشكّل سياسات الضمان الاجتماعي عاملا أساسيا في بناء التضامن بين الأجيال والأصناف الاجتماعية وفي تحقيق التوازن بينها. كما أنها تشكل أداة رئيسية في تعديل الإفرازات السلبية التي يمكن أن تبرز من جراء اتّساع دائرة اقتصاد السوق، والتأثيرات المحتملة لمنطق العولة المتحرّر من قيود البرمجة والسيادة الوطنية.

إنّ الطابع الاجتماعي للدولة هو حاجة تاريخية مُلحّة في المجتمعات النامية مثل بلادنا. ذلك أن الدولة الاجتماعية في العصر الحديث هي التكريس الأمثل للمجتمع المتوازن الذي يوفق بين ثلاثة عوامل ضرورية ومتلازمة وهي الديمقراطية والعدالة الاجتماعية وحرية المبادرة الاقتصادية، عوامل ضرورية ومتلازمة من أجل تحقيق الاستقرار السياسي.

هذا وقد كرسّت التحولات الإستراتيجية العالمية منذ نهاية القرن العشرين انتصارا شبه مطلق لاقتصاد السوق من ناحية، وللنظام الديمقراطي الليبرالي من ناحية أخرى. لكن تلك التحولات لم تنتج نهاية للتاريخ، كما ادّعى البعض، ولم تُلغِ دور الدولة ودور المجتمعات. كما أنّها لم تنتج حولا جذرية ونهائية لمشاكل البشر ولقساوة حياتهم. لذلك سوف يبقى للدولة دور تعديليا في المجال الاجتماعي لتجاوز كلّ الإفرازات السلبية للاقتصاديات التنافسية. كما سوف تبقى الدولة العامل الرئيسي في تحقيق الانسجام والاستقرار الاجتماعي في المجتمعات. وما من وسيلة لتحقيق هدي الانسجام والاستقرار إلاّ عبر سياسات التضامن الاجتماعي العادلة والدائمة.

## حضرات السيدات والسادة،

إنّ تناول تحديات إصلاح الضمان الاجتماعي في تونس يستوجب منا، في المقام الأول، تشخيصاً جريئاً للوضع الراهن. لقد كرّس دستور تونس الجديد في فصله الـ 38 مبدأ الحق في التغطية الاجتماعية. لكن منظومة الضمان الاجتماعي في بلادنا تواجه اليوم أزمة حادة وخانقة بسبب العجز المتراكم في توازنها المالية التي كانت مزدهرة في السنوات السبعين والثمانين من القرن الماضي.

ومن جهة أخرى فإن التغطية الاجتماعية وإن اتسعت بمقتضى القانون لتغطية مختلف العاملين في القطاع الصناعي والفلاحي وفي قطاع الخدمات، فإن نسبة هامة من المواطنين مازالت محرومة من هذه التغطية. كما أن جريات التقاعد بالنسبة لبعض أصناف العملة هزيلة وغير قادرة على تسديد أدنى الحاجيات الأساسية للمواطن.

إن التحدي المركزي الذي تواجهه أنظمة الضمان الاجتماعي اليوم هو الخروج من منطق الإسعاف لمنظومة الضمان الاجتماعي وإرساء إصلاح دائم وعادل ومتوازن بين الأجيال.

هذا الإصلاح الذي تحتاجه منظومة الضمان الاجتماعي يرمي إلى تحقيق هدفين رئيسيين أولهما عاجل وثانيهما على المدى المتوسط والبعيد.

إن الهدف الأول يخص تحقيق التوازنات المالية لصناديق الضمان الاجتماعي مع تحسين أدائها. ونحن في حاجة من أجل تحقيق ذلك إلى الكثير من التبصّر ومن الإبداع في ابتكار مصادر جديدة لتمويل الصناديق وتنويعها.



وقد تُفضي أعمالنا في هذا الملتقى إلى بلورة بعض المقترحات لهذا الغرض. لكن  
وجب علينا، ونحن بصدد التفكير فيها أن نتبين أربع جوانب:

1 - أهمية تشخيص الصعوبات والرهانات الاقتصادية ضمانا لديمومة  
المنظومة.

2 - اعتماد مقاربة إصلاحية متحررة على حزمة من الإجراءات والمبادرات  
المتناسقة والمتلائمة اجتماعيا وتشريعيا وناجعة بشكل يجعلها مقبولة من  
قبل كل الأطراف.

3 - قابلية المقترحات المشار إليها وغيرها إلى التنفيذ على أساس وفاق وطني  
يقوم على حوار اجتماعي واسع بين الدولة وكل الهياكل المهنية ومكوّنات  
المجتمع المدني.

4 - أن تكون تلك المقترحات قاعدة لبناء نظام للتغطية الاجتماعية الشاملة  
أكثر تطوّرا وعدلا وديمومة حتى ينتفع به كل أفراد المجتمع. وأن يكون ذلك  
النظام تعبيرا عن روح تضامنية وطنية.

هذه الملاحظات تقودنا إلى الهدف الثاني بعيد المدى والمتمثل في بناء نظام  
لتغطية اجتماعية شاملة ومستدامة يضمن المكاسب ويوسع فيها. كما يوفّر  
هذا النظام حداً أدنى من الدخل وتغطية صحية شاملة لكل التونسيين في  
إطار ما يسمى بالقاعدة الشاملة للحماية الاجتماعية Socle Universel de  
Protection Sociale التي أصبحت مرجعا للدول في منظمة العمل الدولية.  
وما من شك أنّ إرساء منظومة القاعدة الشاملة للحماية الاجتماعية على  
أساس تأمين تغطية صحية وحدّ أدنى من الدخل لكل التونسيين والتونسيات  
يستوجب إصلاحات متعلقة بترشيد الحوكمة في التسيير والتصرف وفي إدارة

شؤون الصناديق مثلما أكدته مختلف التجارب المقارنة الناجحة. إنَّ الإصلاح المنشود في منظومة الضمان الاجتماعي التونسي هو الإصلاح الذي يكفل ديمومة الرعاية الاجتماعية ونجاحتها على المدى المتوسط والبعيد، حتى تصبح العمود الفقري للتضامن الوطني وآلية لتحقيق التماسك المجتمعي.

### حضرات السيدات والسادة،

لقد نجحت بلادنا في إرساء نظام سياسي ديمقراطي كرّسه دستور 2014. وهي الآن تعرف تحديات اقتصادية واجتماعية أهمّها توفير الاستثمار من أجل تحقيق التنمية، ودفع مسار توفير مواطن الشغل وإصلاح منظومة الضمان الاجتماعي.

هذه التحديات تستوجب توحيد الصف الوطني وتحقيق التوافق الواسع عبر الحوار لأنها تخصّ كل التونسيين دون استثناء أو تمييز. ولأنها تخصّ حاضر البلاد ومستقبلها. ولأنها تشكّل مقياسا حيويا لمدى نجاح التحوّلات التاريخية الهائلة التي عرفتها بلادنا. وعلى هذا الأساس، فإنّ مسؤولية تحقيق النجاح موكولة إلى كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من ناحية، وإلى كل قوى المجتمع المدني وكافة المنظمات من ناحية أخرى.

وما من شكّ أن مجلس نواب الشعب باعتباره ممثلا لطموحات الشعب التونسي ومشاغله هو الإطار المحرّك لتحديد ملامح وأهداف وآليات عملية التأسيس لمنظومة ضمان اجتماعي جديد ناجع وعادل ومتوازن.

أتمنّى لأعمالكم التوفيق.

والسلام.

## حافظ العموري

أستاذ جامعي ونائب رئيس منسقة الجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية

عجز الضمان الاجتماعي والذي مصدره الأساسي أنظمة التقاعد كان متوقعا منذ سنة 1986 لكن لم يقع اتخاذ إجراءات ناجعة ودائمة وشاملة لتحقيق التوازن المالي على الأمد الطويل بل اقتصررت الحكومات المتعاقبة بالأساس على إجراءات سهلة ووقتية لامتناس العجز أو الحد منه.

وإصلاح الضمان الاجتماعي لا يمكن أن يكون إلا في إطار العقد الاجتماعي المبرم بين الأطراف الاجتماعية لأن الأمر لا يتعلق بإصلاح فني بقدر ما يتعلق بإصلاح النمط المجتمعي باعتباره مسألة مجتمعية بامتياز يمكنها على المدى الطويل تغيير نمط المجتمع مما يتطلب توافق أكثر ما يمكن من مكونات المجتمع بعد حوار اجتماعي صريح دون خطوط حمراء.

ولكن بسبب التأخير الكبير في الإصلاح قد نتحول من الإصلاح إلى الإنقاذ وبالتالي إعادة أخطاء الماضي بالجوء إلى إجراءات ظرفية وعاجلة تحت ضغط التدهور المالي الخطير الذي يهدد منظومة الضمان الاجتماعي وما ينجر عنه من تهديد للسلم الاجتماعي حيث تجاوز العجز الإجمالي للصناديق 1080 مليون دينار سنة 2017 لو لا تتكفل الدولة بتغطية عجز الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية جزئيا بمبلغ 300 مليون دينار في قانون المالية التكميلي لسنة 2016 و500 مليون دينار بقانون المالية لسنة 2017 لما قدر على صرف الجرايات.

ودخول الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بدوره في دوامة العجز المالي

نذير خطر بحكم العدد الكبير للمضمونين الاجتماعيين وأولي الحق منهم والكتلة المالية الهامة التي يحتاجها لصرف المنافع وخاصة الجرايات. وحاجيات الصناديق للسيولة للايفاء بتعهداتها بلغت سنة 2017 حوالي 1780 مليون دينار (دون اعتبار تدخل ميزانية الدولة المذكور) مما دفع كما ذكرنا بميزانية الدولة بضخ المبالغ المذكورة آنفا صلب قانوني المالية لسنتي 2016 و 2017 للتخفيف خاصة من عبء الديون المتخلدة بذمة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية لفائدة الصندوق الوطني للتأمين على المرض الذي بدوره مطالب بدفع ديون متخلدة بذمته لفائدة مسديي الخدمات في القطاعين الخاص و العام التي بلغت سنة 2017 ما يفوق 630 مليون دينار.

### (1) أهم أسباب العجز.

1. عدم الاستغلال الناجع للمدخرات المالية الوافرة التي كانت للضمان الاجتماعي خاصة خلال السنوات 1970 و 1980. لقد تم الاقتصار منذ إنشاء الصناديق الاجتماعي بالأساس على الإيداعات في البنوك والاستثمار في السكن الاجتماعي الذي أصبح من مصادر العجز بسبب عدم دفع المتساكنين لمعلوم الكراء لمدة سنوات وتحمل الصندوقين (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية) أعباء الصيانة.
2. دمج صندوق شركات الكهرباء والغاز والنقل الذي كان يعاني عجزا هيكليا في الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية بما أثقل كاهل هذا الأخير.
3. التشجيع على التقاعد المبكر خاصة بمناسبة الإصلاح الهيكلي للاقتصاد

سنة 1986 وبهدف امتصاص البطالة سنة 1994. ساهمت هذه الإجراءات في تعكر الموازنات المالية دون خفض نسبة البطالة لأن المتمتعين بهذا التقاعد مازالوا في صحة جيدة ونسبة كبيرة منهم شغلت من جديد مراكز عمل مؤجرة بالقطاع الخاص في خرق صريح للقانون ودون دفع مساهمات ( en noir ).

4. نسبة التمتع بالتقاعد المبكر المرتفعة خارج الإجراءات المذكورة آنفا حيث تتجاوز %30 من مجموع المتقاعدين وتثقل الأعباء المالية دون اعتبار الأنظمة القانونية للتقاعد قبل سن 60 سنة والتنفيذ بمعدل 4 سنوات دون مقابل لبعض الأصناف من الأعوان.

خسارة الضمان الاجتماعي جراء التقاعد المبكر مضاعفة حيث تصرف الصناديق الجرايات قبل أجلها القانوني وتحرم من المساهمات التي من المفروض دفعها لو تواصل العمل إلى تاريخ السن القانوني إضافة إلى تمتيع بعض الأصناف من العاملين بمدة تصل إلى خمس سنوات عمل في احتساب الجرايات دون دفع مساهمات.

5. تغير التركيبة العمرية للمنخرطين المباشرين والمتقاعدين نحو التهرم. تحسن مؤمل الحياة عند الولادة بصفة ملحوظة وسريعة حيث وصل إلى 75 سنة للرجال و77 سنة للنساء ولكن ما يؤثر على موازنات الضمان الاجتماعي بصفة مباشرة هو مؤمل الحياة عند الإحالة على التقاعد (بما في ذلك الأنظمة التي ضبطت سن التقاعد دون 60 سنة) والذي وصل إلى معدل 19 سنة أي صرف الجراية طيلة هذه المدة و هو مؤشر ايجابي بمفهوم التنمية البشرية عملا بالمعايير الدولية و لكن له ثمن مرتفع من ميزانية الصناديق.

6. عدم قدرة الاقتصاد الوطني على مواكبة نسق المنافسة العالمية وعلى خلق

مواطن شغل لائحة ودائمة بما أدى إلى ارتفاع سريع للتشغيل الهش وتراجع الاستثمار.

أدى هذا الضعف الاقتصادي بالخصوص إلى غلق بعض المؤسسات والطرده لأسباب اقتصادية وتضخم القطاع الموازي والعمل المهمش والذي لا يتماشى مع طبيعة وتنظيم منظومة الضمان الاجتماعي في تونس اللتان تفترضان ممارسة نشاط مهني منظم ودفع المساهمات بصفة منتظمة للتمتع بالمنافع الاجتماعية.

فحسب دراسة مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (وزارة الشؤون الاجتماعية) أنجزت في ماي 2016 يقدر عدد العاملين في هذا القطاع بأكثر من مليون يشتغلون مبدئيا دون تغطية اجتماعية.

كما أن تراجع الاستثمار الوطني والأجنبي نظرا لبطئ تحسن المناخ العام للاستثمار عمق اختلال التوازن الديمغرافي بسبب عدم تطور عدد المساهمين الجدد بما يغطي نفقات المنافع المستوجبة أو على الأقل يعوض المساهمين المغادرين، زاد في اختلال الموازنات المالية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

7. -تأخر سن الاندماج في سوق الشغل.

ضعف الاقتصاد عموما والقطاع الخاص خصوصا أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة إلى 15.6% سنة 2017 وخاصة البطالة طويلة الأمد وهو ما يفسر أيضا الاندماج في سوق الشغل في سن متأخرة وبالتالي دفع مساهمات في الضمان الاجتماعي لمدة أقصر.

8. التهرب الاجتماعي عبر التصريح بأجور أو بأجراء أقل من الواقع وغياب ثقافة الضمان الاجتماعي.

بعض المؤجرين في القطاع الخاص وبالخصوص المؤسسات الصغرى

يصرحون باجر أقلّ من الأجور الفعلية أو بإجراء أقلّ من العدد الحقيقي وهذا راجع ولو جزئياً إلى غياب ثقافة الضمان الاجتماعي لدى بعض المؤجرين والأجراء.

9. التقاعد المبكر لأسباب اقتصادية.

التقاعد المبكر لأسباب اقتصادية في ارتفاع متواصل بسبب الطرف الاقتصادي الصعب الذي تمر به تونس وقد مثل سنة 2016 حوالي 13,7 % من أعباء الجرايات وهي نسبة هامة ترفع من العجز المالي المنجر عن التقاعد المبكر عموماً.

أما في ما يتعلق بالصندوق الوطني للتأمين على المرض فإنه مازال يحافظ على توازنه المالي بفضل النتيجة الايجابية لنظام حوادث الشغل والأمراض المهنية إلا أن توازناته ما انفكت تشهد ضغوطات مالية من سنة إلى أخرى بسبب العجز المتصاعد المسجل على مستوى نظام التأمين على المرض والذي يعود إلى عدة عوامل من أهمها:

ارتفاع كلفة الأمراض الثقيلة والمزمنة والأدوية الخصوصية والخدمات الصحية عموماً في القطاع الخاص وعدم تأهيل القطاع العام.

## (2) أهم الإصلاحات السابقة.

1. الترفيع في نسب المساهمات في الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

تم الترفيع في هذه النسب بشكل ملحوظ منذ سنة 1994 على مراحل لتسهيل قبوله اجتماعياً وتحمله مالياً من طرف موازنات الدولة المشغل في القطاع العام

2. الترفيع في المدة المعتمدة لاحتساب الأجر المرجعي في الصندوق الوطني

- للضمان الاجتماعي والذي على أساسه تحتسب الجرايات من الثلاث أو الخمس سنوات الأخيرة إلى العشر سنوات الأخيرة محينة.
- الهدف من هذا الترفيع تقليص التهرب الاجتماعي وربما من التخفيض من مبالغ الجرايات بالرغم من التحيين السنوي على أساس نسبة التضخم.
3. التضييق في شروط التمتع بالتقاعد المبكر.
- بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تم الترفيع في سن التقاعد لأسباب شخصية من 50 إلى 55 سنة وبالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية من 55 إلى 57 سنة إضافة إلى الترفيع في فترة العمل المستوجبة من 35 إلى 37 سنة دون المس بالأنظمة القانونية للتقاعد قبل سن 60 سنة والتنفيل بالنسبة لبعض فئات العمال.
4. تحمل ميزانية الدولة كلفة التقاعد المبكر التي انجرت عن تطهير المؤسسات العمومية بالخصوص إلى حين بلوغ السن القانوني.
5. تكفل ميزانية الدولة بالعجز الناجم عن الأنظمة الخصوصية التي يديرها الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية ( نظام أعضاء الحكومة و النواب و الولاة ) وبالمساهمات غير المسداة من طرف المؤسسات العمومية التي تعاني صعوبات اقتصادية.
6. تكفل المتقاعد بدفع كامل المساهمات في الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة لاجتماعية بعنوان الترفيع في الجرايات بعد مرور ثلاث سنوات-péréqua tion.
7. الضريبة على الإرساليات القصيرة للمشاركة في الألعاب لمدة محدودة في الزمن.



### 3) أهم فرضيات الإصلاح التي يجب أن تكون شاملة في حزمة واحدة خلافًا لكل الإصلاحات السابقة.

1. التحول من التمويل المهني إلى التمويل المزدوج بالمزج بين المساهمات المهنية والضرائب شبه الجبائية والجبائية.

المستوى لحالي للمساهمات في الصناديق الاجتماعية لا يسمح إلا بجرية تقاعد لا تتجاوز معدل 45% من الأجر في حين أنها تصل إلى 80% في القطاع الخاص و90% في القطاع العام. و لكن لا نرى انه من الصائب الاقتصر على مقارنة النسب مع بلدان أخرى كفرنسا حيث النسبة العامة في حدود 50% أو في بلجيكا 60% وغيرهما من البلدان لأن المهم ليس النسبة في حد ذاتها بل قدرتها الشرائية وتنوع الأنظمة التكميلية بمساهمة المؤسسات أو بدونها والتي تمكّن من جريات تتجاوز حتى 100% من الأجر إضافة إلى المستوى المرتفع للمنافع الاجتماعية الأخرى المسداة للمتقاعد و خاصة التأمين عن المرض.

وفي كل الحالات أصبح من الضروري على غرار جل البلدان المماثلة القطع مع التمويل المهني الصرف المقتصر على طرفي الإنتاج في القطاعين العام والخاص والمعتمد في تونس منذ إنشاء الضمان الاجتماعي بسبب عدم قدرة هذا النمط من التمويل على تحقيق التوازنات المالية في ظل الأزمات الاقتصادية والتهرم السكاني.

والبحث عن مصادر أخرى لتمويل أنظمة الضمان الاجتماعي عن طريق الضريبة بالخصوص لم يعد خيارا بل أصبح حتميا. ففرنسا مثلا وضعت أكثر من 50 أداء ضريبي مخصص لتمويل الضمان الاجتماعي و يمكن في تونس الترفيع في نسب بعض الضرائب وإنشاء ضرائب جديدة توظف لتمويل الضمان الاجتماعي من ذلك مثلا:

- الترفيع في بعض الضرائب الجبائية وشبه الجبائية بنسب معينة تحال لتمويل

الضمان الاجتماعي Taxes fiscales et parafiscales spéciales sécurité sociale  
يمكن الترفيع في معالم الجولان والتلوث واستهلاك السجائر والمشروبات الكحولية (يمكن حصرها في الأنواع الفاخرة) ويبرر هذا الإجراء بالتكاليف العلاجية التي يتحملها الصندوق الوطني للتأمين على المرض من جراء حوادث الطرقات (التي لها صبغة شغلية) بالنسبة لمعلوم الجولان والأمراض الناتجة عن الاستهلاك. بالنسبة للبقية إضافة إلى إمكانية إنشاء ضريبة على بطاقات شحن الهاتف الجوال والتي مهما تكن منخفضة فإن مفعولها يكون هاماً بحكم ارتفاع الاستهلاك. و لكن لا يمكننا تقديم رقم للمبالغ التي يمكن الحصول عليها بفضل هذه الإجراءات بسبب امتناع الوزارات المعنية عن توفير إحصاءات في مخالفة صريحة لقانون النفاذ إلى المعلومة (بما يؤكد أن الإشكالية الأساسية في تونس وفي كل المجالات تتمثل في عدم تطبيق القانون).  
- إنشاء ضريبة القيمة المضافة الاجتماعية TVA sociale على السلع الاستهلاكية الموردة بنسبة 10% فقط لكي تغطي لوحدها حوالي نصف العجز السنوي للصناديق.

يمكن أن تقتصر هذه الضريبة على المواد الكمالية وهي عبارة على مساهمة بنسبة معينة في تمويل الضمان الاجتماعي موظفة على كتلة أجور افتراضية وكأنها صرفت في تونس لتصنيع هذه المواد خاصة وأن هذه التجربة ساهمت بشكل فعال في تمويل الضمان الاجتماعي ببعض البلدان كألمانيا والسويد.  
- دراسة مدى قدرة الاقتصاد التونسي وخاصة المستهلك على تحمل الرفع من الضريبة على القيمة المضافة ولو بنقطة وحيدة بما يوفر ما يفوق 300 مليون دينار سنوياً

2. الاقتصار على الترفيع في المساهمات في القطاع العام.  
تأتي تونس في وسط الترتيب العالمي في نسب المساهمات في القطاعين العام

والخاص وبالتالي فإن النسب الحالية المعتمدة تعتبر متوسطة بما يجعلها قابلة للترفيغ غير أن الظرف الاقتصادي الصعب الذي تمر به البلاد والذي انعكس سلبا على جل النسيج الاقتصادي في القطاع الخاص وضعف القدرة الشرائية لأجراء هذا القطاع يبرر اقتصار الترفيغ على القطاع العام أي الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية.

وهذا الحل يبدو سهلا لكن على خلاف ما يعتقد نراه أدق من إجراء الترفيغ في سن التقاعد مثلا بسبب التأثير السلبي الذي قد ينجر عنه على الاقتصاد الكلي إن لم يكن مدروسا حيث قد يؤدي إلى مزيد تآكل القدرة الشرائية للأجراء بفعل الخضم من أجورهم وإضعاف القدرة التنافسية للمؤسسات الاقتصادية بسبب ارتفاع كلفة الإنتاج وقد يزيد في ارتفاع نسبة البطالة خاصة وان القطاع الخاص متكون في جزء كبير من شركات يمثل الأجر فيها نسبة هامة من كلفة الإنتاج حيث تتجاوز 60 % في بعض القطاعات مثل النسيج والجلود والأحذية وهي عادة ما تكون غير قادرة على الاستثمار في التكنولوجيا العالية ولا يمثل نشاطها إلا قيمة مضافة محدودة وبالتالي فهي تعتمد على عدد كبير من الأجراء.

وإن يحدث الاضطراب إلى الترفيغ في المساهمات في القطاع الخاص فإنه يجب التوفيق في تحقيق معادلة صعبة للغاية وهي المحافظة على القدرة الشرائية للأجراء من ناحية وعلى القدرة التنافسية للاقتصاد من ناحية أخرى لأن الفشل في تحقيق هذه المعادلة سيكون له عواقب وخيمة على النمو الاقتصادي والاجتماعي ودون أن يضمن الترفيغ بالضرورة دخلا إضافيا للضمان الاجتماعي بل قد يؤدي إلى نتيجة عكسية تماما بسبب تهرب المزيد من المؤجرين من دفعها لعدم

L'augmentation des taux baisse les totaux على ذلك

وطبقت تونس هذا الحل خاصة سنة 2004 بصفة تدريجية في القطاع العام وقد نتج عنه أثر إيجابي بالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة

الاجتماعية لكن سرعان ما انتهى هذا التأثير واختلت موازناته المالية من جديد وهو ما يؤكد انه لا يمكن لأي ترفيع إذا لم يدرج ضمن حزمة من الإصلاحات الشاملة المؤثرة في الموازنات المالية إلا تأخير اختلال الموازنات المالية علاوة على انه يبقى سواء في القطاع العام أو الخاص تحويلا لجزء من القدرة الشرائية من العاملين إلى المتقاعدين بما يتسبب في تحميل جيل العاملين العبء الأكبر من الإصلاح.

3. التشجيع على الاستثمار الموفر للشغل اللائق والتخفيض من نسبة البطالة. الشغل اللائق هو الذي يحترم القانون الاجتماعي بما في ذلك الأجور والتغطية الاجتماعية وهو يساهم في تحقيق الاستقرار المالي والديمومة للضمان الاجتماعي بالترفيح في عدد العاملين لتمويل جريات المتقاعدين. ولكن حتى ولو حققنا التشغيل الكامل واللائق والمقدر عالميا بنسبة بطالة لا تتجاوز 5% (وهي فرضية تدخل في باب الخيال الاقتصادي في تونس على المدى القريب والمتوسط) فإنه لا يمكن تحقيق التوازن المالي إن لم ترافقه إصلاحات أخرى.

4. العمل على استقطاب وإدماج القطاع غير المنظم في منظومة الضمان الاجتماعي.

يتعين إنشاء نظام مرن يعتمد فقط على رقم بطاقة التعريف الوطنية مقابل مساهمات تراعي قدرة العاملين في هذا القطاع على الدفع ويوفر لهم منفعتين أساسيتين وهما التامين على المرض وجراية تقاعد أو عجز وهو ما قد يمكّن من تعبئة المزيد من الموارد ومقاومة كل أشكال التهرب والتهميش خاصة وأن عددا من العاملين في هذا القطاع ستتكفل بهم الدولة عند عجزهم عن العمل دون مقابل في إطار برنامج منح العائلات المعوزة بينما هذا النظام يجعلهم أصحاب حق بما يحفظ كرامتهم.

ولا يمكن بأي حال استقطاب العاملين في هذا القطاع بإخضاعهم إلى القانون

المطبق على القطاع المنظم وهو ما يفسر بجزء كبير فشل نظام محدودي الدخل في جلب هؤلاء ولذلك نرى انه يتعين إدخالهم في مرحلة أولى في نظام الضمان الاجتماعي دون اشتراط باتيئدة أو بطاقة مهنية أو غيرها من الشروط المنفردة لهذه الفئة من العاملين والاقتصار على رقم بطاقة التعريف الوطنية كرقم انخراط في الضمان الاجتماعي ودفع اشتراكات شهرية عوضا عن الاشتراكات الثلاثية المعتمدة في القطاع المنظم تجنباً لإثقال كاهلهم المالي ثم في مرحلة ثانية يمكن تنظيمهم مهنيا وجباثيا بنفس المرونة.

5. التمديد في سن التقاعد على مراحل إلى 65 سنة اختياريا أو إجباريا حسب اتفاق أطراف العقد الاجتماعي.

لا مفر من هذا التمديد مثلما فعلت الكثير من البلدان على ضوء تحسن مؤمل الحياة عند الولادة وعند الإحالة على التقاعد بالخصوص كما سلف ذكره وسوف لن يكون له تأثيرا كبيرا على نسبة البطالة إلا في القطاع العام الذي بطبيعته غير قابل للانتداب أما القطاع الخاص فالمحدد في التشغيل والبطالة هو الاستثمار.

ويساعد هذا التمديد على الترفيع في معادلة العلاقة الديمغرافية بين دافعي المساهمات وأصحاب الجرايات أي عدد العاملين الممولين لكل جراية وبالتالي امتصاص جزء من العجز لمدة محدودة.

وإشكالية التمديد بصورة اختيارية تتمثل بالخصوص في عدم توفر معطيات دقيقة لاحتساب انعكاساته على الموازنات المالية للصناديق و لو على المدى المتوسط بسبب صعوبة تقدير نسبة من سيقبلون عليه. ولكن لو فرضنا أن 50% سيقبلون بهذا الترفيع فانه سيوفر لو طبق بداية من سنة 2018 مبلغا تصاعديا يقدر بحوالي 130 مليون دينار السنة الأولى ليصل إلى حوالي 600 مليون دينار سنة 2020 و يمكن لهذا المبلغ أن يتجاوز 1700 مليون دينار

سنة 2020 لو يتم إتباع صيغة أخرى تتمثل في مرحلة أولى الترفيع الإجباري بـ 62 سنة ثم يصبح اختياريًا إلى 65 سنة و يمكن أن يمثل هذا المقترح حلا وسطا بين الترفيع الإجباري أو الاختياري مباشرة إلى 65 سنة.

وبدون الترفيع في السن والاعتماد فقط على تحقيق الحد الأدنى من المعادلة الديمغرافية بين عدد العاملين و عدد أصحاب الجرايات لضمان توازن مالي ولو سنوي وغير دائم فإنه يتعين مثلا بالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية انتداب سنة 2017 ما لا يقل عن 54000 موظف جديد مقابل إحالة 17000 موظف على التقاعد وهو حل خيالي في الظرف الحالي الذي يعاني فيه القطاع العمومي من تضخم مفرط في عدد الأعوان.

ولكن في المقابل لو نحافظ على سن 60 سنة فإن الإسقاطات Projections الإحصائية تفيد أن نصف الموظفين في القطاع العام سيحالون على التقاعد خلال العشرين سنة القادمة بما يعمق تدهور المعادلة الديمغرافية المذكورة التي ستنزّل إلحدود 1,5 مساهم لتمويل جارية وبالتالي فإن عجز الصندوق سيتجاوز 5 آلاف مليون دينار.

والتמיד في سن التقاعد من بين الحلول القليلة المقترحة التي في نفس الوقت تحسن الموازنات المالية للضمان الاجتماعي وجرايات التقاعد من حيث نسبتها ومبلغها بتحسين الأجر المرجعي بفعل الأقدمية في العمل والزيادات في الأجور. و في كل الحالات فإن التمديد في سن التقاعد سواء بصفة إجبارية أو اختيارية ومهما كانت مدته سيؤجل الأزمة ولا يحلها ولذلك نؤكد على أن فرضيات الإصلاح يجب أن تطبق كحزمة واحدة ومتكاملة.

6. التقليل في سقف الجارية في القطاع العام من 90 إلى 80% إلا إذا تمت المحافظة على مرد ودية سنوات العمل بالرغم من الترفيع في سن التقاعد. هذا التقليل يدخل ضمن الإجراءات الرمزية من حيث التأثير المالي ولكنه

يضع حدا لتمييز ولو محدود بين متقاعدي الصندوقين دون أساس مقنع خاصة بالنسبة للأجيال القادمة بالرغم من أن إحصاءات وزارة الشؤون الاجتماعية تفيد انه مازال 44% من موظفي القطاع العام يحصلون على نسبة بين 80 و 90% من الجراية .

ومحدودية تأثير هذا الإجراء على حقوق الأجيال القادمة مرده بالأساس شرط العمل لمدة 40 سنة بما يستوجب الانتداب في سن العشرين وهذا الشرط أصبح مستحيل التحقيق بالنسبة للجيل الحالي والأجيال القادمة بحكم انتشار التعليم الجامعي وارتفاع نسبة البطالة وبالتالي تأخير سن العمل بما يجعل الإبقاء على هذه النسبة دون جدوى إلا في حالة المحافظة على مردود سنوات العمل بالرغم من الترفيع في سن التقاعد.

و لكن إذا يتم لتوافق على الترفيع في سن التقاعد إلى 65 سنة مع المحافظة على مردودية سنوات العمل فان هذا المقترح يصبح أكثر تأثيرا على الحقوق ولكن دون تأثير مالي هام بالنسبة للصندوق.

7. الترفيع في الحد الأدنى لمدة العمل المشترطة لافتتاح الحق في الجراية من 5 إلى 10 سنوات في القطاع الخاص والمحافظة على الحد الأدنى للجراية بثلاثي الأجر الأدنى .

للحصول حاليا على منحة شيخوخة (جراية) مقدرة بنصف الأجر الأدنى على الأقل يكفي العمل لمدة خمس سنوات مدفوعة المساهمات على أساس ثلاثي الأجر الأدنى.

وقصر هذه الفترة لا يمكن تفسيره إلا تاريخيا بالرجوع إلى السنوات 1960 و 1970 تاريخ تنظيم منظومة التقاعد في تونس حيث كان النسيج الاقتصادي في بداياته والعمل هشاً وغير مستقر ومراقبة التهرب الاجتماعي صعبة لضعف الإمكانيات اللوجستية والبشرية وبالتالي يكفي تحصيل هذه المدة القصيرة

للمتتع بالحد الأدنى للجراية دون تمييز بين القطاعين الخاص والعام بالرغم من استقرار العمل في هذا الأخير.

وجل هذه المبررات التي أسس عليها شرط هذه المدة القصيرة لم تعد قائمة حيث تطور النسيج الاقتصادي وأصبح العمل أكثر استقرارا في القطاع المنظم وتحسنت نسب التغطية الاجتماعية وإمكانيات مراقبة التهرب وبالتالي فان الترفيع من هذا الشرط لا يلحق ضررا بحقوق المضمونين الاجتماعيين بل قد يدفعهم إلى الحرص على المؤجرين للقيام بواجب التصريح بهم لدى الصندوق طبقا للقانون.

كما أن هذا الإصلاح يخدم في نفس الوقت مصلحة المضمونين الاجتماعيين بالمحافظة على الحد الأدنى للجراية المعمول به بالنسبة للعاملين لمدة عشر سنوات في القطاع الخاص على الأقل و يوفر للصندوق مساهمات إضافية.

8. العمل على الرفع من نسب التغطية في مختلف أنظمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

حسب الإحصائيات المتوفرة فان 25% من مجموع الخاضعين لمنظومة الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص مازالوا خارج التغطية بما يستوجب تحسين نسبها بما يمكن الصندوق من موارد إضافية هامة خاصة في نظام الأجراء غير الفلاحيين الذي يغطي حاليا 80 % إذ يكفي تحقيق نسبة 90 % للترفيع في نسبة الموارد المالية ب 10% باعتباره النظام الأهم عدديا وماليا.

9. إنشاء صندوق التامين على البطالة المنصوص عليه بالعقد الاجتماعي ليحل محل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في تحمل كلفة التقاعد المبكر لأسباب اقتصادية وغيرها من الحقوق.

يتكفل حاليا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصرف الجرايات للمسرحين من العمل لأسباب اقتصادية ومنحة لمدة السنة الموالية للطرد



لتعويض ولو نسبة من الأجر والتكفل بمواصلة التغطية الصحية طيلة هذه المدة إضافة إلى التعويضات عن الطرد في حالة استحالة التنفيذ على المؤجر وهذه التدخلات مازالت متواصلة دون مقابل في المساهمات بالرغم من أن العقد الاجتماعي نص على ضرورة إحداث صندوق تامين على البطالة والذي من المفروض أن يتكفل بهذه التدخلات.

10. وضع حد لما تبقى من التدخلات التي ليست من المهام المباشرة للضمان الاجتماعي.

كما سلف ذكره قد تم الحد من هذه المهام بنسبة كبيرة جدا غير انه من حيث المبدأ يتعين تحويل ما تبقى منها إلى مؤسسات التضامن الاجتماعي وميزانية الدولة عموما كدعم جمعيات تأهيل المعاقين وخلص أجور العاملين فيها والاقتصار على المنافع الصحية والاجتماعية كتمكينهم من التغطية الصحية والآلات المقومة للأعضاء.

وهذه الحلول التي يمكن أنتحسن الموارد المالية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية تنعكس إيجابا على الصندوق الوطني للتأمين على المرض باعتباره ممولا بالتحويلات المالية المقتطعة من موارد هذين الصندوقين مقابل التامين على المرض والمحددة بنسبة % 6,75 للعاملين و % 4 لأصحاب الجرايات إضافة إلى نسب التامين على حوادث الشغل والأمراض المهنية و التي تختلف من قطاع مهني إلى آخر. ولتدعيم مقترحات الإصلاح المذكورة فان تأهيل القطاع الصحي العمومي والخاص من الإصلاحات الأساسية التي تهدف بالخصوص إلى تحسين جودة الخدمات والضغط على الكلفة ومراجعة الخارطة الصحية في اتجاه مزيد من التوازن الجهوي وترشيد النفقات وبالتالي التخفيف من أعباء هذا الصندوق بما يمكنه من توازن مالي دائم على المدى المتوسط على الأقل.



4) تحسين حوكمة الضمان الاجتماعي.

1 - تكثيف المراقبة والرفع من نجاعتها في القطاع الخاص للحد من التهرب المعطيات الإحصائية تفيد أن مؤجر على 4 يصرح سلبا Néant أو يصرح بالأجراء والأجور ولكن دون دفع المساهمات بسبب صعوبات اقتصادية أو غيرها وأحيانا دون اقتطاع من الأجور نسبة المساهمة المحمولة على الأجير لتجنب التتبعات الجزائية وربح المؤجرين في القطاع غير الفلاحي يصرحون بأجور ثلاثية اقل من ثلثي الأجر الأدنى المضمون وهو الحد الأدنى الذي يمكن المضمون الاجتماعي من الجارية بعد توفر شرط الأقدمية المذكور.

2 - تحسين نسب استخلاص المساهمات.

هذه النسب ضعيفة في بعض الأنظمة حيث لا تتجاوز 44 % بالنسبة للعاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير الفلاحي و33 % بالنسبة لنفس الفئة في القطاع الفلاحي وتقدر مستحقات الصندوق المتراكمة غير الخالصة لدى المؤسسات بما في ذلك بعض المؤسسات العمومية بأكثر من 4 آلاف مليون دينار ولكن حسب التقديرات فان القابل للاستخلاص منها لا يتجاوز ألف و500 مليون دينار والبقية انقرضت بانقراض المدينين ولكنها بقيت قائمة محاسباتيا وهو ما يستوجب تطهيرها والإبقاء على القابل منها للاستخلاص فقط .

فالإحصائيات تفيد انه بالنسبة لنظام الأجراء غير الفلاحيين باعتباره النظام الأهم من حيث المساهمات و المنافع تتجاوز ديون المؤسسات المتوقفة عن النشاط 750 مليون دينار إلى غاية سنة 2016 .

كما أن للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية ديون لدى المؤسسات العمومية تقدر ب 340 مليون دينار.

3 - تحسين وتطوير نظام الإعلام والتواصل داخليا وخارجيا Système

d'information و التنسيق مع مصالح تفقدية الشغل والجبابة. يتعين تمكين مراقبي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من الدخول أليا إلى مواقع إدارات الجبابة والديوانة بالنسبة للمؤسسات الخاضعة للرقابة باعتبار تداخل وتكامل أعمالهم مع أعمال مراقبي هذه الإدارات وخضوعهم إلى نفس قانون المحافظة على السر المهني وذلك للتثبت والمقارنة بين المعطيات المتوفرة لديهم و تلك التي بحوزة هذه الإدارات إضافة إلى التنسيق مع تفقديات الشغل لتمدهم بالاختلالات المسجلة في مجال الضمان الاجتماعي خلال زيارات التفقد التي تقوم بها بما يضاعف مجهود الرقابة ويرفع من نجاعتها.) حوكمة هذه الإصلاحات لضمان نجاحها و ذلك عبر:

1 - إرساء هيكل مستقل يشرف على الإصلاحات يمكن إحداث مجلس أعلى لتمويل الضمان الاجتماعي لوضع السياسات والتصورات التي تحافظ على استقرار التوازن المالي للصناديق أو مرصد للإشعار باختلال المؤشرات العامة التي يقوم عليها هذا التوازن و اقتراح حلول استباقية مبنية على إسقاطات دقيقة. ويتعين تمكين هذا الهيكل من كل الإمكانيات للقيام بالتقييم المتواصل للآليات الضامنة للاستقرار المالي واستشعار الأخطار التي تهدد ديمومته ووضع آليات تعديليه دورية تضمن هذا التوازن على المدى الطويل بعد موافقة الأطراف الاجتماعية المكونة للعقد الاجتماعي.

- 2- اعتماد آليات للمتابعة ووضع الإسقاطات الدقيقة على المدى الطويل.
- 3- التقييم المستمر والدوري لفعالية الآليات المعتمدة للتصرف في المخاطر.

## الخلاصة

- 1 - لا يمكن لأي إصلاح أن ينجح دون التوافق عليه مع الأطراف الاجتماعية والاتحاد العام التونسي للشغل بالخصوص.
- 2 - يمكن المحافظة على كل الحقوق المكتسبة لو يتم التنويع بشكل واسع في مصادر التمويل كما تم بيانه في الحلول المقترحة سالفة الذكر.
- 3 - لو راجعنا إصلاحات الضمان الاجتماعي طيلة العقود الثلاثة الأخيرة فإننا سنتبين أنها غير شعبية في جل البلدان سواء كانت متقدمة أو في طريق النمو لأنها من جهة تتطلب تضحيات في ظل الأزمات الاقتصادية والتحولت الديمغرافية وما انجر عنها من تقليص الموارد المالية لصناديق الضمان الاجتماعي ومن جهة أخرى فهي مطالبة بتغطية ارتفاع نفقاتها بسبب المصاريف الناتجة عن التقدم الطبي وعن المطالبة المتواصلة بمزيد تحسين المنافع المسداة عموما.
- 4 - لا يمكن إنجاح إصلاح الضمان الاجتماعي في تونس بتحقيق توازناته المالية الدائمة لمدة لا تقل عن 15 أو 20 سنة دون القبول بتضحيات ولكن يجب توزيع هذه التضحيات بأكثر ما يمكن من الإنصاف على كل الفئات الاجتماعية والمهنية وعلى مختلف الأجيال ليخف حملها.
- 5 - إن كل إصلاح يقتصر على عامل تمويل أو حتى عاملين أو ثلاث كمثلا الترفيع في سن التقاعد بخمس سنوات وفي نسبة المساهمات بنقطتين أو حتى التخفيض في مردود سنوات العمل بنقطة لا يمكنه تحقيق التوازن الدائم وهو ما يؤكد ضرورة تنويع مصادر التمويل واعتماد الإصلاح في حزمة واحدة.

6 - إن لم يبدأ تطبيق الإصلاح سنة 2018 فإن منظومة الضمان الاجتماعي بأكملها بما في ذلك الصندوق الوطني للتأمين على المرض باعتباره يمول من تحويلات الصندوقين الآخرين ستصبح مهددة جديا بالانهيار وسيصعب إصلاحها لان عبء التضحيات يزداد ثقلا بمرور كل شهر وليس كل سنة.

7 - وأخيرا نتساءل حول الإصلاح المتمثل في التشجيع على التقاعد المبكر في القطاع العام في سن 57 سنة. فمن ناحية أثبتت التجارب في تونس وخارجها وكل الدراسات أن التقاعد المبكر من اكبر مصادر عجز الضمان الاجتماعي ولذلك فالحكومات المتعاقبة طالبت بالترفيغ في سن التقاعد بخمس سنوات ومن ناحية أخرى يقع التشجيع على التقاعد في سن 57 سنة.

و تكفل ميزانية الدولة في هذا الإصلاح بالمساهمات والجرايات إلى حين بلوغ السن القانوني للتقاعد لا اثر له مبدئيا على موازنات الصندوق غير انه على مستوى التوازنات الكلية للدولة لا يؤدي إلى التقليل من كتلة أجور القطاع العام لان المحال على التقاعد المبكر سيحافظ على 80 % من أجره كمعدل عام مدفوعا له من ميزانية الدولة ولكن في شكل جراية عوضا عن اجر وبالتالي أليس من الأفضل الإبقاء على هؤلاء الموظفين (إلا إذا كان للحكومة هبات لتمويل هذا التقاعد الذي من المنتظر أن يكون مكلفا و هذا مستبعد).

أما اللجوء إلى إنشاء ضرائب خاصة لتمويل هذا التقاعد المبكر كما تم سنة 2009 فهو إجراء غير محبذ لان الأولى بهذه الضرائب أن توظف للتقليل من عجز الصناديق كما تم اقتراحه في إطار إدخال التنويع في مصادر التمويل عن طريق الضرائب شبه الجبائية لأنه في آخر الأمر سيتم تمويل هذه العملية سواء من ميزانية الضمان الاجتماعي عن طريق ضرائب من المفروض توجيهها لتمويل عجزه عملا بتنويع مصادر التمويل أو من ميزانية الدولة الممولة عن طريق هذه الضرائب و غيرها.



# إصلاح أنظمة التقاعد : ضغوطات التوازنات المالية ومتطلبات الإصلاح

## كمال المدوري

المدير العام للضمان الاجتماعي بوزارة الشؤون  
الاجتماعية



1 الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية

2 اسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق

3 التوجهات الاستراتيجية العامة

معطيات وأرقام بخصوص قطاع الضمان الاجتماعي

المحتوى	سنة 2016 (*)
عدد النشيطين	3 102 503
✓قطاع عمومي	788 463
✓قطاع خاص	2 314 040
عدد أصحاب الجرايات	1 034 068
✓قطاع عمومي	341 689
✓قطاع خاص	692 379
عدد المضمونين الاجتماعيين	(1) 4 136 571
✓قطاع عمومي	1 130 152
✓قطاع خاص	3 006 419

(1) دون احتساب أولي الحق

(2) أرقام غير نهائية

## معطيات وأرقام بخصوص قطاع الضمان الاجتماعي

سنة 2016 (*)	المحتوى
3,4	المؤشر الديمغرافي (1)
2,5	✓قطاع عمومي
3,8	✓قطاع خاص
% 85,2	نسبة التغطية الاجتماعية الفعلية
% 100	✓قطاع عمومي
% 80,9	✓قطاع خاص

(1) عدد النشيطين لكل منقح بجزاية

(\*) أرقام غير نهائية

## معطيات وأرقام بخصوص قطاع الضمان الاجتماعي

سنة 2015	المحتوى
7703,7	الحجم الجملي للخدمات (بالمليون دينار)
5458,5	✓الجزايات
1840,9	✓التغطية الصحية
404,4	✓منافع أخرى
% 9	نسبة الخدمات من الناتج المحلي الإجمالي



**ثوابت المقاربة الوطنية لإصلاح منظومة الضمان الإجتماعي**  
توسيع التغطية الإجتماعية نحو تحقيق شموليتها والعمل على إستقطاب  
وجذب العاملين في القطاع الموازي  
المحافظة على التوازنات المالية بما يضمن ديمومتها المالية والإجتماعية  
تحسين المنافع المسداة والتوجه نحو تكريس الضمانات المتعلقة بالمقاربة  
الحقوقية لمنظومة الحماية الإجتماعية  
تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة وتعميم الممارسات الفضلى على مستوى  
إدارة وتسيير الصناديق ومختلف المنافع المسداة

**الأهداف المرسومة والمبادئ التوجيهية لإصلاح أنظمة التقاعد وفق أدبيات منظمة  
العمل الدولية (الاتفاقية عدد 102 لسنة 1952 حول الضمان الإجتماعي المعايير  
الدنيا/الاتفاقية عدد 128 لسنة 1967 حول منافع العجز والشيخوخة والباقيين بعد  
الوفاة)**

- ضمان أوسع تغطية ممكنة للشرائح المهنية وإرساء نظام جاذب للتصريح بالمساهمات ومعاوضته بأليات المراقبة والتفقد
- طبيعة ومستوى المنافع (توفير دخل أدنى مضمون للمتقاعد يضمن التوقي ضد الخصاصة 40 بين و50 بالمائة من آخر أجر )
- الإستدامة المالية والإجتماعية والتفاعل مع بقية السياسات (التشغيل مثال) والمعطيات الديمغرافية مع ضمان الملاءمة وتحقيق معادلة بين المساهمات المدفوعة والمنافع المسداة
- كسب ثقة المضمونين من خلال إرساء مساهمات مضبوطة ومنافع محددة وذات مستوى ملائم
- مسؤولية و ضمان الدولة مع التشاركية مع الأطراف الإجتماعية ووضع إدارة شفافة وناجعة للمنافع

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية

النتائج المحاسبية للصناديق الاجتماعية (الوحدة م د)

(\*\*) باعتبار الدعم المقدم من ميزانية الدولة: 300 م د سنة 2016 و 500 م د سنة 2017

2017 (ميزانية)	2016 (متوقع)	2015	2014	2013	2012	2011	2010	السنة	
98 - (**)	141 - (**)	- 346	-285	-199	-125	-114	- 83	النتيجة الجملية	الصندوق الوطني
172 - (**)	208 - (**)	- 408	-338	-252	-170	-146	-117	فرع الجرايات (مجموع الأنظمة)	للتقاعد والحديقة الاجتماعية
-606	-470	-443	-222	-89	-78	-80	7	النتيجة الجملية	الصندوق الوطني
-1040	-864	-791	-556	-405	-351	-314	-211	فرع الجرايات (مجموع الأنظمة)	للتأمين الاجتماعي
170	120	125	136	47	-17	7	36	النتيجة الجملية	الصندوق الوطني
-108	-129	-87	-82	-141	-180	-150	-102	فرع التأمين على المرض	للتأمين على المرض
-534	-491	-664	-371	-241	-220	-187	-40	المجموع	

## الوضعية المالية المتوقعة للصناديق الاجتماعية

(الوحدة م د)

2040	2035	2030	2025	2020	2019	2018	السنة	
-15781	-9993	-5818	-2930	-1218	-1000	-821	فرع الجرايات (*)	الصندوق الوطني للتقاعد والحديقة الاجتماعية
-18671	-10499	-5445	-2926	-1423	-1205	-1014	فرع الجرايات (النظام العام) (*)	الصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي
			-	-43	-62	-73	فرع التأمين على المرض (*)	الصندوق الوطني للتأمين على المرض

(\*) بما في ذلك مصاريف التصرف

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية

- ضغوطات كبيرة على الصناديق الاجتماعية للإيفاء بالتزاماتها تجاه منظورها
- تخلد ديون لدى صندوق الضمان الاجتماعي تجاه الصندوق الوطني للتأمين على المرض بـ **1949 م** د في موفى سنة 2016 (1344 م د متخذ بذمة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية و 605 م د متخذ بذمة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ) ومن المتوقع أن يبلغ حجم هذه الديون **2600 م** د سنة 2017 (في صورة عدم اتخاذ أي إجراء)



- حجم التعهدات غير الخالصة للصندوق الوطني للتأمين على المرض في موفى فيفري 2017: **655 م** د
  - مستحقات القطاع العمومي للصحة: 619 م د
  - مستحقات مسدي الخدمات الصحية في القطاع الخاص: 36 م د
- تأخر استرجاع مصاريف المضمونين الاجتماعيين

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية

التعهدات الشهرية لكل صندوق:

- الصندوق الوطني للتأمين على المرض: 216 م د
- الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: 241 م د منها 201 م د بعنوان الجرايات
- الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية: 340 م د منها 240 م د بعنوان الجرايات

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

\*إصلاح هيكل القانون عدد 86 لسنة 1986 المؤرخ في أول سبتمبر 1986 المتعلق بإصلاح هياكل الضمان الاجتماعي (نص مهجور/ضوابط تتعلق بالمنافع والحوكمة وتكوين الإحتياطيات وحد أدنى للسيولة وشركة للبعث العقاري الكرائي وصندوق مركزي للضمان الاجتماعي وصندوق قومي للتأمين على المرض وصندوق قومي للجرايات وآخر للخدمات الاجتماعية) الحفاظ على التوازنات المالية لأنظمة الضمان الاجتماعي بصفة عامة وأنظمة التقاعد بصفة خاصة، تم اتخاذ العديد من الإجراءات منذ سنة 1994 تمثلت خاصة في :

- الترفيع في نسب الاشتراك بعنوان أنظمة التقاعد في القطاع العمومي على مراحل طويلة الفترة الممتدة من سنة 1994 إلى سنة 2011،
- تحويل نقطتين من فرع المنافع العائلية بنظام الأجراء في القطاع الخاص غير الفلاحي إلى فرع التقاعد مع الترفيع في نسبة الاشتراك المحمولة على الأجراء بـ 1,5% سنة 1994،

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

□ تضيق مجال الإحالة على التقاعد المبكر بطلب من العون في القطاع العمومي وذلك بإحداث لجنة على مستوى الوزارة الأولى للنظر في الملفات المدلى بها وللترخيص في الإحالات على التقاعد المبكر التي تبررها أسباب صحية أو ظروف اجتماعية دون غيرها،

□ الترفيع في عدد السنوات المعتمدة لاحتساب الأجر المرجعي مع تحيينها بالنسبة لنظام الأجراء في القطاع غير الفلاحي وذلك على ثلاث مراحل، إلى 5 سنوات سنة 1994، إلى 7 سنوات سنة 1995، ثم إلى 10 سنوات ابتداء من سنة 1996،

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

□مراجعة ضم الخدمات سنة 1995، وذلك بوضع نظام موحد ينطبق على جميع المضمونين مهما كان القطاع الذي ينتمون إليه ويتضمن هذا النظام الجديد تقليصا للخدمات الممكن ضمها وضبط نسبة الاشتراكات الواجب دفعها لتغطية التكلفة الإضافية الناتجة عن الضم،

□توحيد نظامي غير الأجراء في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي في نظام موحد سنة 1995،

□تحويل نقطة إضافية من فرع المنافع العائلية بنظام الأجراء في القطاع غير الفلاحي إلى فرع التقاعد وذلك ابتداء من 1 جانفي 2003،

## الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

□تكفل صندوق إعادة هيكلة رأس مال المؤسسات والمنشآت ذات المساهمات العمومية بتكلفة إحالة بعض أعوان هذه المؤسسات على التقاعد المبكر في إطار عمليات التطهير،

□تكفل ميزانية الدولة بعجز الأنظمة الخصوصية للتقاعد (أعضاء الحكومة وأعضاء مجلسي النواب والمستشارين والولاية)،

□الترفيف في سن التقاعد المبكر بطلب من العون ومراجعة شرطي السن والأقدمية 55/35 سنة في القطاع العمومي ليصبحا 57/37 سنة،

## الوضعية الماليّة للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

□ التقليل في النسبة القصوى لجراية الفتاة العزباء فاقدة السند إلى 50 % من جراية المنخرط الأصلي المتوفي وربط الانتفاع بهذه الخدمة بوضعيتها الاجتماعية عند تاريخ الوفاة،

□ تحميل المنتفعين بجراية لكامل المساهمات المنجرة عن التعديل الألي للجرايات بما في ذلك المساهمات المحمولة على كاهل المشغل بهذا العنوان،

□ اتخاذ جملة من الإجراءات لمجابهة احتياجات السيولة لصناديق الضمان الاجتماعي (تخصيص اعتمادات مالية في حدود 300 م د على مستوى قانون المالية التكميلي لسنة 2016 واعتمادات مالية بـ 500 م د على مستوى قانون المالية لسنة 2017 لفائدة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية).

## الوضعية الماليّة للصناديق الاجتماعية (الإجراءات التي تم اتخاذها)

- إقرار مبدأ الإستخلاص المباشر لمستحقات للصندوق الوطني للتأمين على المرض تجاه الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية  
لئن مكنت هذه الإجراءات من مواصلة ايفاء الصناديق الاجتماعية بتعهداتها تجاه منظورها إلا أن أفق هذه الاجراءات ظل محدودا باعتبار أن العجز الذي تعرفه صناديق الضمان الاجتماعي يعتبر عجزا هيكليا بامتياز مرتبط بالأساس بجملة من الأسباب الموضوعية سواء منها المتصلة بطبيعة الأنظمة التوزيعية التي تتأثر بالعوامل الديمغرافية أو المتصلة بالظرف الاقتصادي وهو ما أدى الى اختلال التوازنات بين نسق المصاريف (مختلف المنافع المسداة) والمداخيل (المتأتية أساسا من المساهمات).

## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

### 1 الصندوق الوطني للتقاعد والحيفة الاجتماعية



## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

1- معدل مدة الانتفاع بالجارية لسنة 2015: 22 سنة: 13 سنة بالنسبة للمتقاعد - 9 سنوات بالنسبة لأولي الحق

2 - التقاعد قبل بلوغ سن الستين : 51% من مجموع الإحالات على التقاعد سنة 2015

3- تدهور المؤشر الديمغرافي من 5,35 سنة 1980 إلى 2,39 سنة 2015 وتدابير مخطط الإصلاح الهيكلي

4- الحد الأقصى للجارية : 90% من الأجر المرجعي، الجارية الصافية تفوق الأجر الصافي 44% من المتقاعدين لديهم نسبة جارية تتراوح بين 80 و90%

5- التنفيل: يمثل عدد المتقاعدين المنتفعين بالتنفيل 84426 متقاعدا في موفى سنة 2015 (حوالي 40% من العدد الجملي للمتقاعدين) بمبلغ جملي متراكم يقدر بـ 1167 م د

6- التعديل الآلي للجارية على إثر كل زيادة في الأجور أو إحداث منحة جديدة للمباشرين بحجم جملي خلال الفترة 2000-2016 = 2111 م د

## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

### 2 الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

#### عوامل غير مرتبطة بنظام التقاعد

- تحسن مؤمل الحياة عند الولادة من 57,8 سنة 1976 إلى 75 سنة حاليا
- ارتفاع نسبة البطالة
- ركود اقتصادي

## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

#### عوامل مرتبطة بنظام التقاعد

##### الإطار التشريعي

- فتح الحق في الجراية مجددا دون دفع مساهمات ( بالنسبة للفترة 1960 – 1974 )
- نسبة مردودية مرتفعة : 40 % عن الـ 10 سنوات الأولى
- إدراج امتيازات سنة 1982 دون تمويل اضافي (التقاعد المبكر، الجراية الدنيا، فترة التريص الدنيا)
- مرحلة التضخ (اختلال توازن المساهمات والجرايات)

##### التصرف في الانظمة

- |   |  |
|---|--|
| ضعف نسبة التغطية  | التهرب الاجتماعي   |
| ( 25 % من النشيطين الخاضعين خارج التغطية ومثلهم مصرح بهم أقل من 4 ثلاثيات ) | حوالي 30 % من كتلة الأجور الخاضعة ما يعادل نقص في الموارد بـ 500 م د |



## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

على المستوى التشريعي

### الآثار

**جراية العجز** : امتياز مزدوج:  
التمتع بمرردية دنيا 50% مع  
احتساب سنوات العجز عند بلوغ الـ  
60 سنة

**البنيت العزباء** : أعباء المنافع :  
تمديد صرف الجراية دون شرط  
السن بعد وفاة المضمون  
الاجتماعي 23 م د (نصف أعباء  
جرايات اليتامى)

### إجراءات سنة 1982

**فترة التريص** : الدنيا تخفيض من 10 إلى 5  
سنوات (فترة قصيرة لدفع مساهمات مع  
دعم مبلغ الجراية مع ارتفاع مؤمل الحياة)

**الجراية الدنيا** : دعم مالي يمثل 9,6 % من  
اعباء الجرايات 155 م د

**التقاعد المبكر** : 26 % من عدد المنتفعين  
وثلث أعباء التقاعد (منها نصفهم لأسباب  
اقتصادية)

## أسباب اختلال التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية

على المستوى التشريعي

### النتائج

### أهمية المنافع المتعددة

- نسبة المرردية للمنخرط : مرتفعة TRI : تمثل من 11,8 إلى 14% حسب وضعية المنتفع
- فترة استرجاع الاشتراكات : من سنتين إلى 4 سنوات منافع
- المنافع : تمثل من 8 إلى 13 مرة مبلغ الاشتراكات

- 3 الصندوق الوطني للتأمين على المرض
- تطور كلفة الأمراض الثقيلة والمزمنة من 341,5 م د سنة 2008 الى 741 م د سنة 2015،
  - تطور كلفة الأدوية الخصوصية وارتفاع كلفة الخدمات الصحية في القطاع الخاص،
  - محدودية تفعيل آليات المراقبة والتقييم والمتابعة سواء تجاه المضمون الاجتماعي أو مسدي الخدمات الصحية، وإختلال التوازن على مستوى العلاقات التعاقدية
  - صعوبات متعلقة بحسن التصرف في المنظومات العلاجية خاصة في ما يتعلق بالتحكم في التعريفات التعاقدية وتفعيل المراقبة الطبية وإجراءات متابعة سقف الأمراض العادية وضعف آليات ترشيد استهلاك الخدمات الصحية خاصة في القطاع العمومي.

أمام الوضعية المالية الحرجة للصناديق الاجتماعية ودقة الظروف التي يمر بها الاقتصاد الوطني والمالية العمومية، أصبح من الضروري استحداث مجهودات جميع الأطراف لتجسيم مختلف مكونات الإصلاح قبل حلول سنة 2018.

وفي هذا الإطار، تجدر الإشارة الى أن نتائج الإصلاح لن تكون آنية وإنما ستكون على المدى المتوسط والبعيد وهو ما يفرض علينا الشروع في عملية الإصلاح منذ الآن حتى يتسنى استكمالها في أقرب الآجال المعقولة وفق روزنامة عمل محددة مع ضرورة تحديد الأولويات .

تولت الوزارة تفعيل عمل اللجنة الفرعية للحماية الإجتماعية التي اجتمعت بتاريخ 11 و 12 نوفمبر 2016 وتولت ضبط روزنامة عملها بخصوص مختلف محاور المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي.

كما تولت الوزارة بالتنسيق مع الصناديق الاجتماعية ومركز الدراسات والبحوث الاجتماعية تحديد الاحتياجات المتأكدة من السيولة للصناديق الاجتماعية وإعداد الاسقاطات المالية المتعلقة بأنظمة التقاعد في القطاعين العمومي والخاص ووضع تشخيص دقيق لأسباب ومكامن اختلال توازنها المالية ودراسة النتائج المالية المتوقعة لجملة من خيارات الإصلاح التي يمكن اتخاذها في هذا الشأن.

وقد تم عرض نتائج هذه الدراسة على أنظار اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية التي استأنفت اجتماعاتها أيام 15 فيفري و 2 و 16 مارس 2017. وتم في هذا الإطار الانتهاء من مناقشة الجانب المتعلق بتشخيص الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية وبلورة قاعدة مشتركة ومحل إجماع بين الأطراف الممضية على العقد بخصوص العوامل التي أدت الى اختلال التوازنات المالية للصناديق.

كما تم الإمضاء على مشروع نظام داخلي للجنة الفرعية للحماية الاجتماعية يهدف إلى مزيد تنظيم وتأطير عمل اللجنة وفق منهجية عمل محددة ودقيقة ويضبط مشمولاتها وتركيبتها وطرق سيرها ومداواتها ودورية اجتماعاتها والالتزامات المحمولة عليها.

ومن المزمع أن تواصل اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية أشغالها مرة كل أسبوعين على الأقل وفق مقتضيات النظام الداخلي للجنة لضبط روزنامة دقيقة ومفصلة لعمل اللجنة بخصوص كل محور من محاور الإصلاح وليتم في مرحلة لاحقة دراسة خيارات الإصلاح المتاحة.

وباعتبار الأولوية المتأكدة، ستركز عمل اللجنة في مرحلة أولى على إصلاح أنظمة التقاعد ليتم في مرحلة لاحقة دراسة بقية الأنظمة في إطار المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي وذلك وفق بنود العقد الاجتماعي.

تتطلب عملية إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي بصورة عامة وأنظمة التقاعد بصورة خاصة العمل على تطوير رؤية منسجمة لإشكالية التقاعد في بلدنا، و إتخاذ الإصلاحات الضرورية لمنظومة التقاعد و تكون قابلة للتطبيق وواقعية وعادلة ومتوازنة، مع مراعاة إكراهات ورهانات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتضامن والعدالة الاجتماعيين، والحفاظ على حقوق ومصالح الأجيال القادمة.

وعليه يتعين أن تتمثل عملية الإصلاح في الأسس التالية:  
□ مبادئ وتوجهات الدستور خاصة أحكام الفصل 38 منه المكرسة للحق في التغطية الإجتماعية،

□ المبادئ والثوابت والتوصيات التي يتضمنها العقد الإجتماعي،  
□ المبادئ التوجيهية والإجراءات المتعلقة بتجسيم المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الإجتماعي مثلما وردت بالمحور الرابع من العقد الإجتماعي والمتعلق بالحماية الإجتماعية،

□ الرؤية الشاملة بشأن سياسة الحماية الاجتماعية التي تترجمها التوصية عدد 202 لسنة 2012 الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بإرساء أراضية وطنية للحماية الإجتماعية،

□ دقة الوضعية المالية الحالية لصناديق الضمان الاجتماعي سواء على مستوى التوازنات المالية أو التحديات المتعلقة بتوسيع التغطية الإجتماعية وتحسين جودة الخدمات

□ الظرف الاقتصادي والاجتماعي (ضغوطات كبرى على المالية العمومية، صعوبات اقتصادية بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص، تقلص المبادرة الخاصة وضعف نسق التشغيل والاستثمار الذي يبقى المحرك الحقيقي للتشغيل والرافعة الحقيقية للتنمية، حجم متنام للقطاع الموازي،...)

إن إصلاح أنظمة التقاعد يستوجب ضرورة التوفيق بين عدة متطلبات وضغوطات أهمها :

□ المحافظة على ديمومة الأنظمة مع الإبقاء على المبدأ التوزيعي التضامني كأساس للتصرف في هذه الأنظمة.

□ إيجاد صيغ كفيلة بتحقيق المعادلة بين متطلبات التوازن المالي لأنظمة التقاعد والتوازنات الاقتصادية والمالية الوطنية العامة.

□ الأخذ بعين الاعتبار عامل الزمن وتأثيره الأساسي على النتائج المرتقبة للإصلاح. فكلما تأخر الشروع في تطبيق الإصلاح، كلما زاد حجم الجهود اللازمة لاستعادة توازن الأنظمة وصعبت التدابير الناجمة عنها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.

## برنامج عمل الوزارة لإصلاح منظومة الضمان الاجتماعي

□ المراجعة الشاملة لأنظمة الضمان الاجتماعي بمختلف فروعها تحت إشراف لجنة قيادة تضم الأطراف الاجتماعية الممثلة على العقد الاجتماعي بهدف إقرار الإصلاحات المناسبة:

✓ المحافظة على المبدأ التوزيعي

✓ المراجعة المقياسية لأنظمة التقاعد

□ تنويع مصادر التمويل لأنظمة الضمان الاجتماعي (دعم مباشر من ميزانية الدولة، أدعاءات أو ضرائب، إحداث مساهمة شاملة على المداخيل أو وضع أداء على الإستهلاك كالأداء الاجتماعي على القيمة المضافة في ألمانيا)

✓ مراعاة القدرة التنافسية للمؤسسات

✓ مراعاة المقدرة الشرائية للمضمون الاجتماعي

✓ مراعاة التوازنات الجمالية للإقتصاد الوطني

✓ دراسة انعكاسات الخيارات المقترحة على الإقتصاد والتشغيل

□ ضبط خطة عملية واضحة لتحسين استخلاص ديون الصناديق الاجتماعية وتعزيز المراقبة والإرشاد وتعزيز الطرق غير النزاعية:

- ✓ ربط إسناد الامتيازات الجبائية والمالية للمؤسسات الاقتصادية بالاستظهار بما يفيد تسوية الوضعية تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- ✓ تعزيز وظيفة المراقبة والإستخلاص ومعاضدتها بوظيفة الإرشاد والتوجيه والصلح (تجربة مستشار المؤسسة وموفق الضمان الإجتماعي)
- ✓ اتخاذ إجراءات لإحكام التنسيق والتعاون بين إدارة الجبائية ومصالح الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
- ✓ مزيد تدعيم مراقبة صحة التصاريح بالأجور ومدى احترامها للتشريع الاجتماعي
- ✓ تعزيز سلك المراقبة لتكون جاذبة لأعوان الصندوق

□ وضع خطة وطنية لمقاومة التهرب الاجتماعي ومعاضدتها بلجنة وزارية على غرار التجربة الفرنسية والبلجيكية وتحسين التغطية الاجتماعية الفعلية لمختلف أنظمة الضمان الاجتماعي والعمل على استقطاب القطاع الموازي من خلال:

- ✓ وضع إطار قانوني ملائم لضمان انضواء العاملين بالقطاع الموازي بأنظمة الضمان الاجتماعي وفق مرحلة مرنة تمهد لجذبهم للخضوع إلى أنظمة الضمان الاجتماعي،
- ✓ مقاومة تعاطي الأنشطة بصفة خفية لدعم قواعد المنافسة النزيهة بين الفاعلين الاقتصاديين وذلك بمراجعة مادة العقوبات المتعلقة بواجب الانخراط بالضمان الاجتماعي وإدراج مفاهيم جديدة كالتهرب والتحيل الإجتماعيين والعمل الخفي على مستوى تشريعات الضمان الاجتماعي وخاصة التأمين على المرض (التعريفات والفوترة والوصفات الوهمية)

□مراجعة نظام التأمين على المرض بما يستجيب لتطلعات الأطراف المتدخلة من مضمونين اجتماعيين ومسديي الخدمات الصحية:

✓ القيام بعملية تقييم شامل لمنظومة التأمين على المرض في علاقة مع كافة المتدخلين وخاصة إعادة التوازن للعلاقات التعاقدية مع مسديي الخدمات الصحية،

✓ العمل على مزيد ترشيد النفقات الصحية بالتنسيق مع وزارة الصحة ومختلف مسدي الخدمات الصحية

✓ وضع استراتيجية لرصد الإخلالات والحد من التجاوزات من خلال إحكام مسك مختلف السجلات المرجعية خاصة منها المتعلقة بالمضمونين الاجتماعيين ومسدي الخدمات الصحية والأدوية

✓ إحكام التصرف في المنظومات العلاجية من خلال تدعيم المراقبة الطبية والإدارية وإعادة النظر في تركيبة ومشمولات المجلس الوطني للتأمين على المرض

□تطوير حوكمة الصناديق الاجتماعية وتدعيم لامركزية التصرف بالإضافة إلى تحسين الخدمات والارتقاء بجودتها وتقريبها من المضمونين الاجتماعيين من خلال مواصلة إحداث دور للضمان الاجتماعي في المناطق التي تفتقر إلى مكاتب جهوية ومحلية لصناديق الضمان الاجتماعي،

□الفصل بين الضمان الاجتماعي والتضامن الاجتماعي مع ضرورة اعتماد رؤية استراتيجية مندمجة لمختلف البرامج الاجتماعية وإرساء مقاربة جديدة للتصرف في برامج المساعدات الاجتماعية من خلال مزيد حوكمة هذه البرامج وتوجيهها نحو مستحقيها وإضطلاع هيكل موحد بهذه التدخلات كإحداث وكالة وطنية للتنمية الاجتماعية (الجزائر والمغرب مثالا)



□ وضع خطة وطنية لإرساء ثقافة الضمان الاجتماعي لدى جميع الخاضعين وخطة اتصالية لتحقيق تملك الإصلاحات في مجال الضمان الاجتماعي (l'appropriation des réformes)

□ إرساء هياكل و آليات حوكمة وقيادة فعالة لعملية تنفيذ الإصلاح و آليات التقويم الضرورية إلى جانب اضطلاعها بمهمة وضع مقاربة استباقية للتصرف في المخاطر على غرار إرساء مجلس وطني لتمويل أنظمة الضمان الاجتماعي و مجلس توجيهي حول التقاعد(فرنسا)

إن ملف إصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي بصوره عامة وأنظمة التقاعد بصفة خاصة هو من أوكد الملفات الوطنية وهو مسؤولية مشتركة بين الحكومة ومجلس نواب الشعب والشركاء الاجتماعيين وهو كذلك شأن مجتمعي يهم كافة الأطراف المتدخلة مثلما ورد بوثيقة العقد الاجتماعي.

سيتم العمل خلال الإصلاح الهيكلي لنظام التقاعد على مراعاة التوجهات التالية:

□ أن يكون الإصلاح وفاقيا ومسؤولا **une réforme consensuelle et responsable** من خلال وعي جميع الأطراف المتدخلة بالمعطيات الموضوعية التي تفرض بداهة مراجعة أنظمة التقاعد.

□ أن يكون الإصلاح متوازنا **une réforme équilibrée** يتم من خلاله توزيع الأعباء والتضحيات بين كافة مكونات المجموعة الوطنية للمحافظة على هذه المكاسب.

□ أن يكون الإصلاح عادلا **une réforme juste** بأن يسعى الى تكريس قيم التضامن والتكافل بين الفئات والأجيال وأن يحد من مواطن التمييز



## تحديات ومسارات إصلاح التأمين على المرض في تونس

الدكتور رياض بن عباس

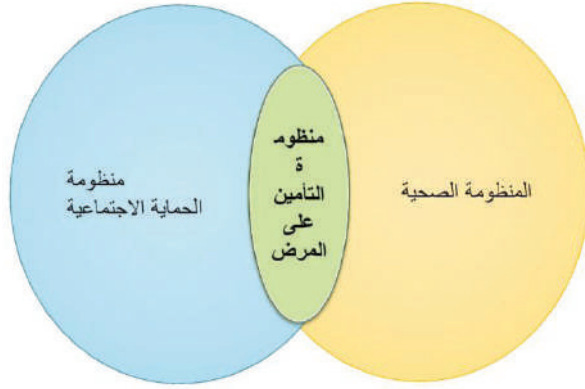
متفقد عام بوزارة الصحة



التحديات

أهداف الإصلاح

مسارات الإصلاح



التحديات

أهداف الإصلاح

التوجهات المستقبلية للإصلاح

## التحديات

على مستوى المنظومة الصحية

على مستوى منظومة التأمين على المرض

## التحديات

على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

على مستوى منظومة التأمين على المرض

## التحديات

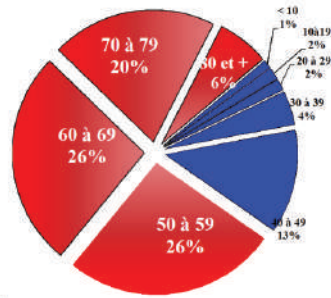
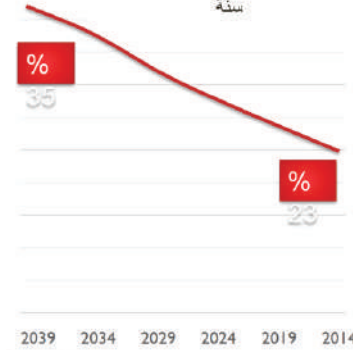
### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية

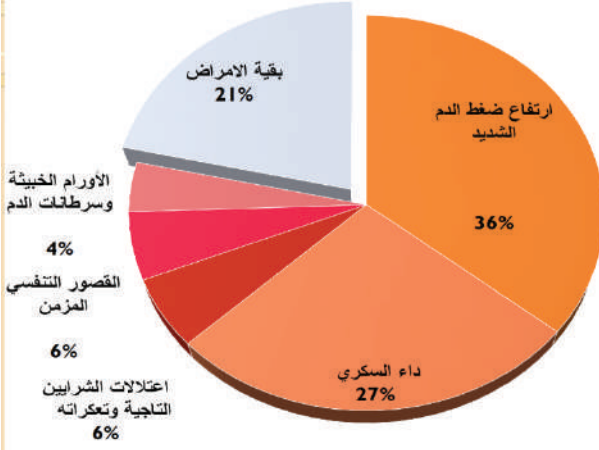
### على مستوى منظومة التأمين على المرض

### التوزيع العمري للمنتفعين المصابين بالأمراض المزمنة

تطور نسبة الشريحة العمرية فوق 50 سنة



### توزيع الامراض الثقيلة والمزمنة حسب النوعية



المساهمة في  
المحافظة على  
الصحة

التكفل بالمرض

## التحديات

### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية

### على مستوى منظومة التأمين على المرض

### تطور سريع للقطاع الخاص

- 52% من الاطباء (56% أطباء الاختصاص)
- 81% من اطباء الاسنان
- 76% من الصيادلة
- 80% من التجهيزات الثقيلة
- 37% من طاقة استيعاب خلال السنوات القادمة



مع التمرکز  
بالشريط الساحلي

89% أطباء  
90% أسرة  
80% تجهيزات





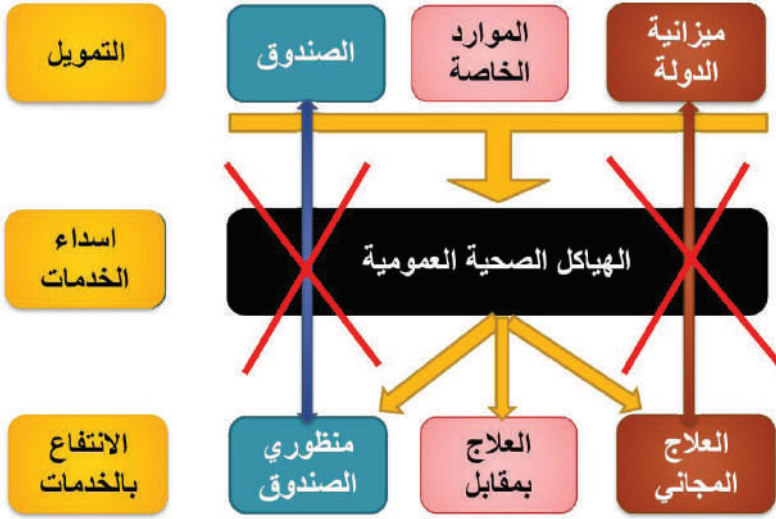
## مرجعية القطاع العمومي التكامل بين القطاعين

### التحديات

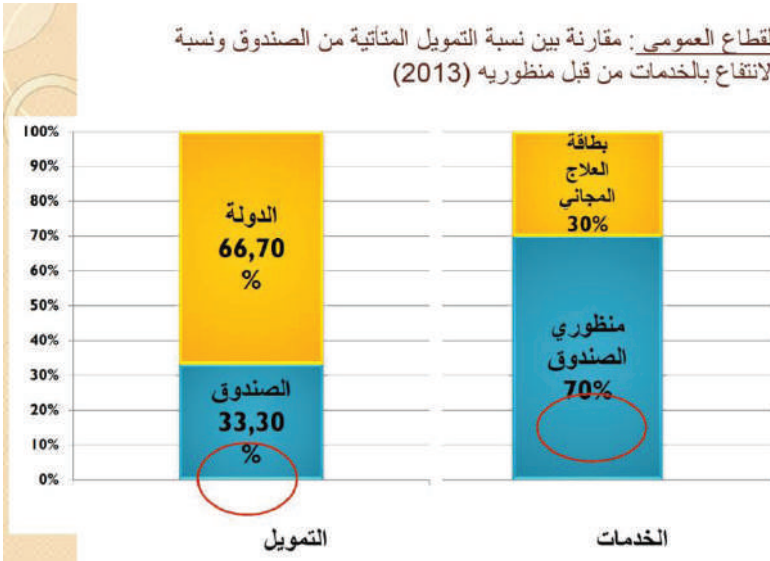
#### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية خارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

#### على مستوى منظومة التأمين على المرض



القطاع العمومي : مقارنة بين نسبة التمويل المتأتية من الصندوق ونسبة الانتفاع بالخدمات من قبل منظوريه (2013)



## منظومة تمويل الصحة الحالية وضرورة الحسم في المسائل الآتية

مبدأ مساهمة الدولة في تمويل منظومة التأمين على المرض من  
عدمه؟

إلى أي حد؟

وحسب أي آليات وإجراءات؟

وباعتماد أي مصادر؟

### التحديات

#### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

#### على مستوى منظومة التأمين على المرض

- العجز المالي
- تعدد المنظومات العلاجية وإشكاليات الإنصاف
- الحوكمة وإشكاليات المنظومة التعاقدية
- تطور نظام المعلومات وانعكاساتها

## التحديات

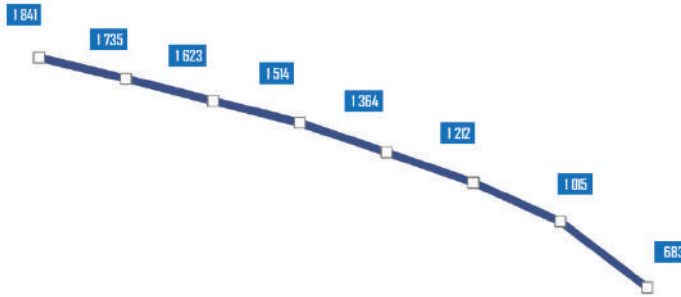
### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

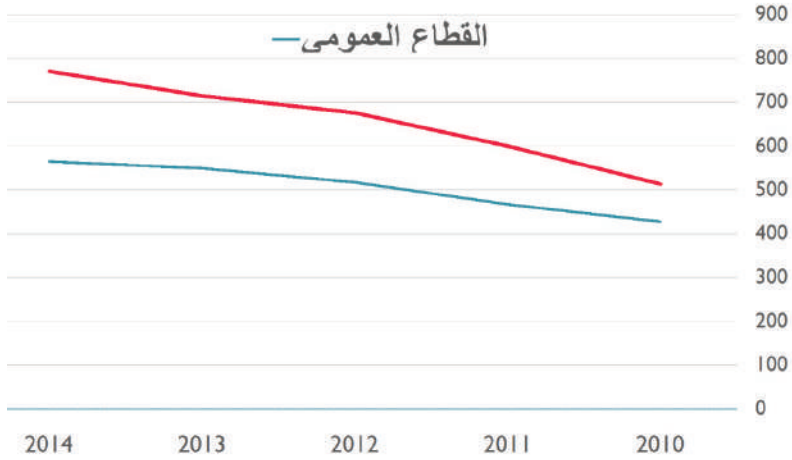
### على مستوى منظومة التأمين على المرض

- العجز المالي

## تطور نفقات التأمين على المرض



## تطور مصاريف التأمين على المرض حسب قطاع الخدمات



### العوامل الاجرائية المساهمة في تضخم المصاريف في القطاع الخاص

- **صيغ وإجراءات التكفل تضخمية :**
  - الجمع بين : الطرف الدافع + مجانية الخدمات + الخلاص مقابل الخدمة بالنسبة للأمراض الثقيلة والمزمنة
  - الجمع بين : المرور الإجباري + الطرف الدافع + الخلاص مقابل الخدمة بالنسبة لمنظومة طبيب العائلة
- **غياب المراجع الطبية لترشيد الخدمات الموصوفة والمسددة**
- **اعتماد تعريفات تعاقدية مرتفعة نسبيا**
  - التعريفات التعاقدية لعيادة الطبيب في تونس مقارنة بالأجر الأدنى تساوي 3 أضعاف التعريفات المعتمدة في فرنسا وفي بلجيكا

## التحديات

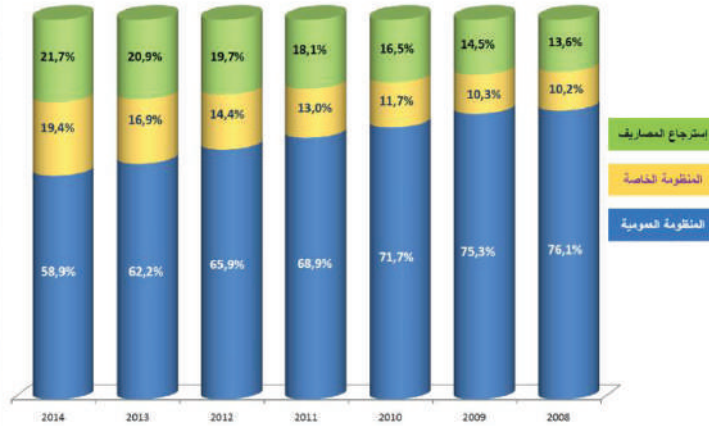
### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

### على مستوى منظومة التأمين على المرض

- العجز المالي
- تعدد المنظومات العلاجية وإشكاليات الإنصاف

### تطور نسب عدد المضمونين حسب المنظومات العلاجية : 2008 - 2014



## إشكالية العدالة والإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

- **اختيار المنظومة تحدده العوامل الاجتماعية**
  - القدرة على تسبقة المصاريف حاجز بالنسبة لاختيار منظومة استرجاع المصاريف
  - القدرة على تحمل المصاريف عند بلوغ السقف : حاجز بالنسبة لمنظومتي القطاع الخاص (عادة ما تكون الفئات الضعيفة أكثر عرضة للأمراض وخاصة الأمراض العرضية)
- **عدم التكافؤ على مستوى النفاذ إلى بعض الخدمات**
  - الفارق بين الخدمات المتوفرة بين القطاعين العام والخاص
  - آجال النفاذ إلى بعض الخدمات مقارنة بين القطاعين العام والخاص
- **إشكالية إقصاء الطلبة والمضمونين الاجتماعيين المعنيين بقانون 2002/32**  
من النظام الجديد للتأمين على المرض

### التحديات

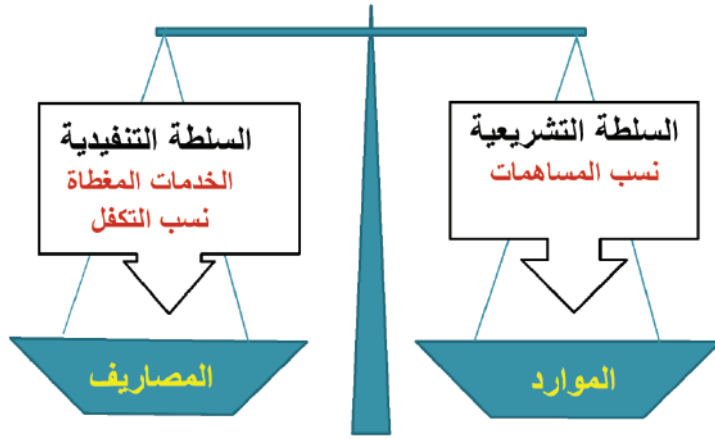
#### على مستوى المنظومة الصحية

- التحولات الديمغرافية والوبائية وانعكاساتها الصحية والمالية
- تطور العرض وإشكالية الخارطة الصحية
- إشكاليات منظومة تمويل الخدمات الصحية

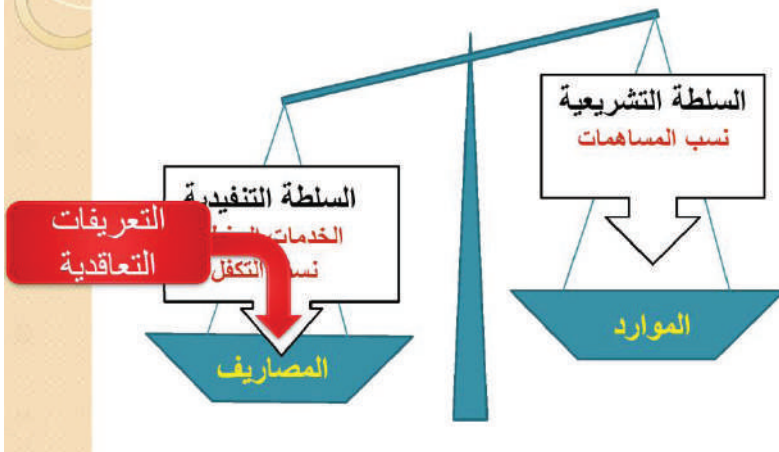
#### على مستوى منظومة التأمين على المرض

- العجز المالي
- تعدد المنظومات العلاجية وإشكاليات الإنصاف
- **الحوكمة وإشكاليات المنظومة التعاقدية**

## دور السلط وانعكاسه على التوازنات المالية



## دور السلط وانعكاسه على التوازنات المالية

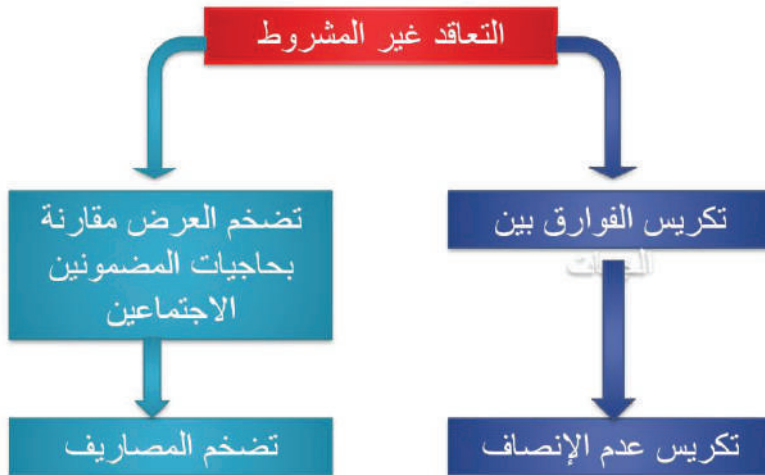




## تحديد التعريفات بين الصندوق ومسدي الخدمات الصحية



## حوكمة منظومة التعاقد



التحديات

أهداف الإصلاح

مسارات الإصلاح

اهداف  
الإصلاح

ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

الإتصاف بين المضمونين الاجتماعيين

دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في مواجهة التحديات

## اهداف الاصلاح وآلياته

### ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

- مراجعة آليات ترشيد النفقات
- مراجعة منظومة ومصادر التمويل

### إرساء مزيد الإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

- تمكين كافة المنتفعين من نفس الخدمات
- تحسين ظروف النفاذ إلى الخدمات الصحية وتقليص الفوارق
- تقليص نسبة المصاريف المباشرة المحمولة على كاهل المضمون الاجتماعي

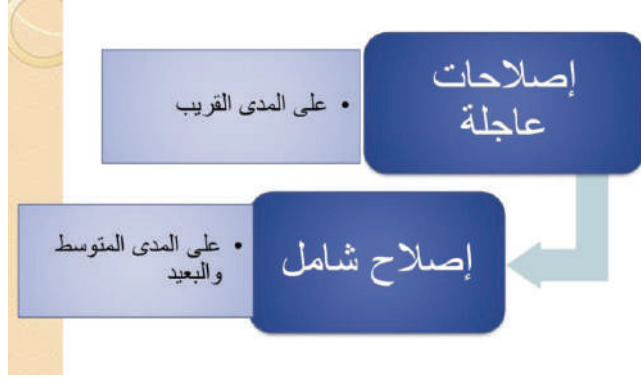
### دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في مواجهة التحديات

- دعم السياسة الوقائية
- المساهمة في ترشيد الخارطة الصحية
- المساهمة في تحقيق التغطية الصحية الشاملة

## التحديات

## أهداف الاصلاح

## مسارات الإصلاح



## الإصلاحات العاجلة

## إصلاحات عاجلة

ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

• مراجعة آليات ترشيد النفقات

• قائمة الخدمات المغطاة ونسب التكفل

• التعريفات التعاقدية والمرجعية

• اجراءات التكفل والعلاقات التعاقدية

### مراجعة قائمة الخدمات المغطاة ونسب التكفل

- **تعليق التكفل بالخدمات غير الأساسية**
  - العلاج بالمياه المعدنية (0.5 م.د.)
  - تقويم الأسنان (1.3 م.د.)
  - النظارات الطبية (باستثناء التلاميذ والطلبة وأصحاب الجرايات) (3 م.د.)
- **دراسة إمكانية التخلي عن مبدأ مجانية الخدمات في القطاع الخاص :**
  - ارساء معلوم تعديلي على مستوى الخدمات العلاجية الخارجية المتعلقة بالامراض المزمنة بالقطاع الخاص (5% توفر للصندوق حوالي 15 م.د. في 2017)

## مراجعة التعريفات التعاقدية والمرجعية

### • التعريفات التعاقدية :

- التشخيص بالمفراس والرنين المغناطيسي (التخفيض ب5% توفر 2،5 م.د. سنة 2017)

### • التعريفات المرجعية :

- الآلات الطبية (التخفيض بمعدل 5% توفر 3،5 م.د. سنة 2017)

## مراجعة اجراءات التكفل والعلاقات التعاقدية

### • اجراءات التكفل بالخدمات المكلفة

- الادوية الخصوصية
- الآلات الطبية
- علاج القلب والشرابين...

- **تشديد ومراجعة آليات المراقبة الطبية** في اتجاه التركيز على المراقبة البعيدة

- **إعطاء الصندوق الصلاحيات الكاملة** لاسترجاع المصاريف المستخلصة بدون وجه حق

- **مراجعة اجراءات التعاقد** في اتجاه عدم قبول انخرافات جديد بالمناطق التي بها عدد كافي من المتعاقدين نسبيا (مقارنة بعدد المنتفعين)

## مجالات الإصلاح الشامل

ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

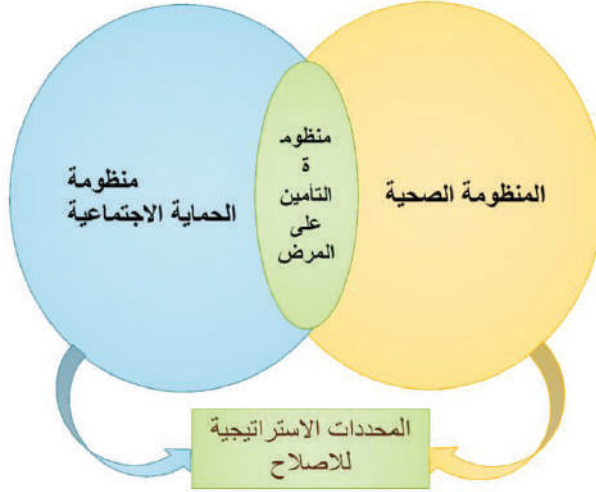
- مراجعة آليات ترشيد النفقات
- مراجعة منظومة ومصادر التمويل

الإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

- تمكين كافة المنفعين من نفس الخدمات
- تحسين ظروف النفاذ إلى الخدمات الصحية وتقليص الفوارق
- تقليص نسبة المصاريف المباشرة المحمولة على كاهل المضمون الاجتماعي

دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في مواجهة التحديات

- دعم السياسة الوقائية
- المساهمة في ترشيد الخارطة الصحية
- المساهمة في تحقيق التغطية الصحية الشاملة



## الاهداف الاستراتيجية في مجال الحماية الاجتماعية

- **اصلاح منظومة الضمان الاجتماعي** لتحقيق التوازنات المالية و**ضمان ديمومتها**
- ارساء **أرضية اجتماعية** تضمن حد أدنى من الحقوق بما في ذلك الحق في الصحة

## الاهداف الاستراتيجية في المجال الصحي

### • عدم الوضوح يطرح عديد التساؤلات :

- **على مستوى البرامج والاولويات** : ما هي البرامج التي سيتم اعتمادها لدعم الوقاية والمحافظة على صحة المواطنين ومدى ملائمتها للتحديات المستقبلية المؤثرة على التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض وما هي الاجراءات التي سنكفل انخراط القطاع الخاص فيها؟
- **على مستوى مرجعية القطاع العمومي** : هل سيتم تكريس مبدأ المرجعية للقطاع العمومي من خلال وضع خطة عملية لتأهيله ودعمه بالموارد البشرية (خاصة طب الاختصاص) والامكانيات المادية والتجهيزات ومراجعة أساليب الحوكمة في اتجاه تكريس استقلالية التصرف بالمستشفيات...؟
- **على مستوى الدور الموكل لكل قطاع** : هل سيتم تحديد دور كل قطاع بما يضمن التكامل بينهما دون تداخل المهام أم هل سيتم اعتماد مبدأ التنافس بين القطاعين؟



## الاهداف الاستراتيجية في المجال الصحي

### • عدم الوضوح يطرح عديد التساؤلات :

- على مستوى الخارطة الصحية : هل سيتم اتخاذ الاجراءات اللازمة للحد من الفوارق بين الجهات وهل سيتم اعتماد الآليات الكفيلة بالتحكم في تطور القطاع الخاص للحد من انعكاساته السلبية على أداء القطاع العمومي وعلى التوازنات المالية للصندوق ؟
- على مستوى التمويل : هل ستواصل الدولة مساهمتها في تمويل منظومة التأمين على المرض وحسب أي آليات وإلى أي حد؟
- على مستوى نظام المعلومات الصحي : إلى أي حد سيتم تطوير نظام المعلومات باعتماد التكنولوجيات الحديثة و متى سيتم تركيز الملف الطبي الرقمي ؟

نحن أمام عديد السيناريوهات



## السيناريو الاول

### • اعادة هيكلة المنظومة الصحية في اتجاه

#### • تجسيم الدور المرجعي للقطاع العمومي مع الأخذ بعين الاعتبار لواقع القطاع الخاص:

- تكريس المرجعية للقطاع العمومي خاصة في ما يتعلق بالخدمات الاستشفائية
- تشريك القطاع الخاص خاصة في ما يتعلق بالخدمات العلاجية الخارجية في إطار مبادئ وقواعد المرفق العام
- توحيد منظومة الخط الأول وتعميم منظومة طب العائلة ووضع خطة وطنية للوقاية الأولية تشمل كافة المواطنين وتعطي الأولوية للأمراض غير السارية وعوامل الاختطار التي تؤدي إلى تفاقمها
- تطوير نظام المعلومات الصحي وإرساء الملف الطبي الرقمي

#### • مراجعة منظومة تمويل التأمين على المرض في اتجاه :

- تعهد الدولة بتوفير موارد إضافية لتفادي العجز

#### • دعم الدولة لسياسة الصندوق في مجال ترشيد النفقات

## مجالات الاصلاح الشامل

### ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

- مراجعة اليات ترشيد النفقات
- مراجعة منظومة ومصادر التمويل

### الإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

- تمكين كافة المنفعين من نفس الخدمات
- تحسين ظروف النفاذ إلى الخدمات الصحية وتقليص الفوارق
- تقليص نسبة المصاريف المباشرة المحمولة على كاهل المضمون الاجتماعي

### دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في مواجهة التحديات

- دعم السياسة الوقائية
- المساهمة في ترشيد الخارطة الصحية
- المساهمة في تحقيق التغطية الصحية الشاملة

## ضمان النواريات المالية لنظام التأمين على

### المرض

- رفع المسائل التعاقدية ذات الانعكاس المالي المباشر إلى مستوى النصوص القانونية الملزمة (التعريفات...)
- استحداث نسق إصدار المراجع الطبية حسب اولويات الصندوق وجعلها ملزمة بالتنسيق مع الهيئة الوطنية للاعتماد
- اعتماد آليات جديدة لترشيد النفقات بالاستئناس بالتجارب الدولية
- تطوير نظام المعلومات للصندوق واعتماد التبادل الالكتروني للمعطيات
- تعهد الدولة بايجاد مصادر وآليات تمويل جديدة تخصص مباشرة لنظام التأمين على المرض
- تركيز منظومة للفوترة حسب الكلفة الحقيقية على مستوى المستشفيات بما يمكن من ترشيد الخدمات الاستشفائية

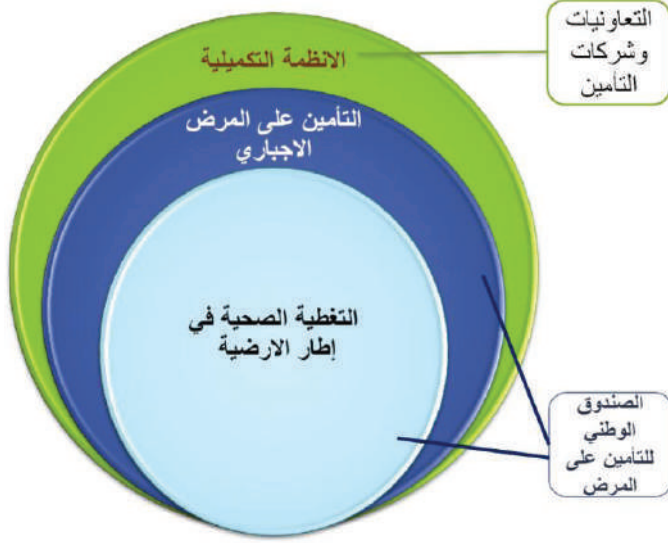
## الإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

- توحيد المنظومات العلاجية صلب منظومة موحدة تعتمد على:
  - طبيب العائلة مع مراجعة اجراءات خلاص الأتعاب
  - التكفل بالخدمات العلاجية بالقطاع العمومي بالأساس
  - مع امكانية تشريك القطاع الخاص في إطار التكامل الحقيقي مع القطاع العمومي وتعهدده باحترام قواعد المرفق العمومي للصحة
- اعتماد الطرف الدافع كإجراء موحد للتكفل بالخدمات
- عدم اعتماد سقف لاسترجاع المصاريف
- الزامية التعريفات

## دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في ظل التحديات

- إدراج حوافز على مستوى طرق خلاص طبيب العائلة بما يضمن انخراطه في البرامج الوقائية الوطنية
- إدراج حوافز على مستوى إجراءات ونسب التكفل بالخدمات العلاجية تدعم انخراط المضمونين الاجتماعيين بالبرامج الوقائية
- تعديل إجراءات وشروط التعاقد بما يساهم في تقليص الفوارق بين الجهات
- تعهد الصندوق بالتكفل بنظام العلاج المجاني أو بالتعريف المنخفضة مقابل التزام الدولة بضمان التمويل المناسب والمستمر





• تواصل السياسة الصحية الحالية

السيناريو الثاني

- تقلص الدور المرجعي للقطاع العمومي وتُعثر عملية التأهيل
- تواصل التطور السريع للقطاع الخاص على مستوى عدد الأطباء والاسرة الاستشفائية والتجهيزات
- تواصل الغموض على مستوى دور الدولة في تمويل الصحة ومدى مساهمتها في تمويل نظام التأمين على المرض

## ضمان التوازنات المالية لنظام التأمين على المرض

- اعتماد مبدأ التعاقد المشروط حسب حاجيات المضمونين الاجتماعيين (عدد م.ا. في كل جهة)
- تمكين الصندوق من صلاحيات واسعة في مجال العقوبات بما في ذلك تعليق وفسخ التعاقد وتطبيق عقوبات مالية
- تحديد التعريفات بمقتضى نصوص قانونية ملزمة
- اعتماد آليات أكثر صرامة لترشيد النفقات
  - مراجعة قائمة الأدوية
  - توسيع مجال السعر المرجعي للأدوية ليشمل الأدوية المثلثة علاوة عن الأدوية الجنيسة
- ضرورة اعتماد الملف الطبي الرقمي والتبادل الإلكتروني للمعطيات لترشيد الخدمات
- تعهد الدولة بتغطية العجز

## إرساء الإنصاف بين المضمونين الاجتماعيين

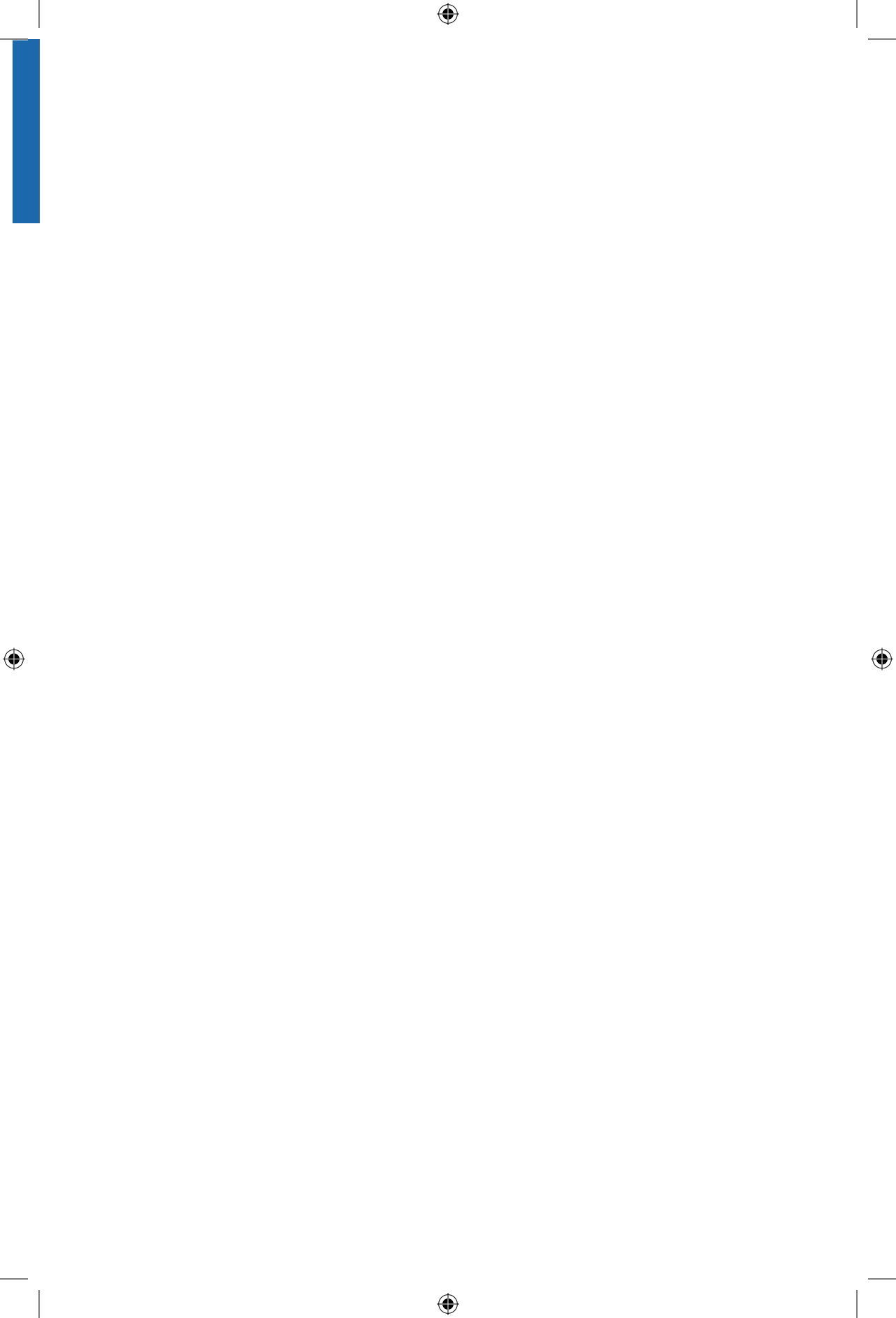
- توحيد المنظومات العلاجية صنّب منظومة موحدة تعتمد على :
  - طبيب العائلة في كلا القطاعين العمومي والخاص مع مراجعة اجراءات خلاص الأتعاب
  - التكفل بالخدمات الصحية بالقطاع العمومي والخاص مع التدرج في نسب التكفل حسب إمكانيات المضمون الاجتماعي
- حصر حالات التمتع بالطرف الدافع على الفئات ذات الدخل الضعيف
- المحافظة على سقف استرجاع المصاريف مع تعديله حسب إمكانيات المضمون الاجتماعي
- الزامية التعريفات التعاقدية

دور فعال في دعم السياسة الصحية والاجتماعية في ظل التحديات



• تحديات كبرى

- مجالات واسعة لتطوير منظومة التأمين على المرض
- إصلاح منظومة التأمين على المرض يبقى رهين التوجهات الاستراتيجية لإصلاح المنظومة الصحية





# من أجل حوكمة أفضل للضمان الاجتماعي في تونس

جلال اللواتي

مدير بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



الضمان الاجتماعي في تونس

يغطي 9/8 من المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي حددتها  
الاتفاقية 1952/102 لمنظمة العمل الدولية

يهدف إلى تأمين الفرد ضد مخاطر الحياة

المخاطر المهنية

المخاطر الاجتماعية

حوادث الشغل والأمراض المهنية

البطالة غير مؤمنة



الجرابات  
المنافع الاجتماعية  
منح الولادة  
العلاج  
منح المرض



هياكل الضمان الاجتماعي في تونس

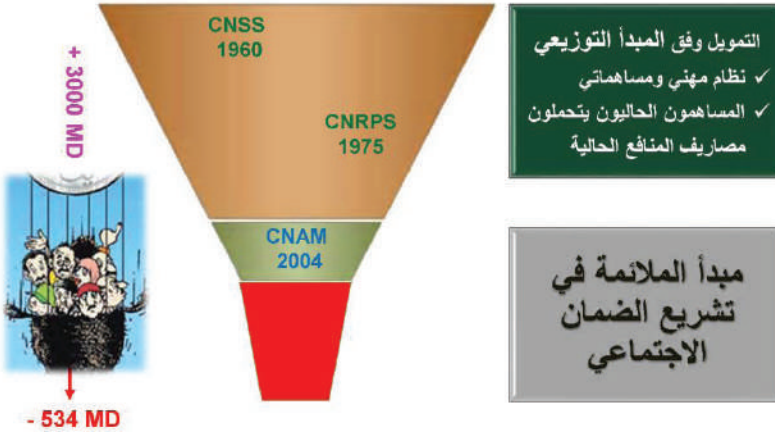
<p><b>CNRPS</b> الصندوق الوطني للتقاعد و الضمان الاجتماعي CAISSE NATIONALE DE RETRAITE ET DE PENSIONNAGE SOCIALE THE NATIONAL PENSION AND PROVIDENCE FUND</p> <p>تغطية اجتماعية لأعوان القطاع العمومي 763 724 منخرط 325 640 متقاعد</p>	<p><b>ش</b></p> <p><b>CNSS</b> البنديوي الوطني للضمان الاجتماعي Caisse Nationale de Sécurité Sociale</p> <p>تغطية اجتماعية لأعوان القطاع الخاص 2 229 114 ناشط 665 178 متقاعد</p>
<p><b>CNAM</b> الصندوق الوطني للتأمين على المرض FONDS NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE</p> <p>تغطية صحية وإسناد منح المرض والأمومة وتأمين حوادث الشغل والأمراض المهنية 3 243 161 منخرط</p>	<p>القيام بالبحوث والدراسات في مجال الضمان الاجتماعي <b>CRES</b></p>



## هياكل الضمان الاجتماعي في تونس تسعى إلى :



## الصناديق الاجتماعية في تونس تعتمد :







كيف نجابه هذه التحديات ؟



الحاجة للإصلاح تتمثل في  
إنشاء الرغبة والدافع له

حوكمة الضمان الإجتماعي

صفحة 9

من أجل حوكمة أفضل للضمان الاجتماعي في تونس



محتوى العرض

مقدمة

1

المعايير الدولية لحوكمة الضمان الاجتماعي

2

حوكمة الضمان الاجتماعي بتونس

3



## حوكمة الضمان الاجتماعي

### حسن الحوكمة

أن تضمن الصناديق الاجتماعية أن مواردها تكفي لتسديد المنافع والايفاء بالخدمات مع الأخذ بعين الاعتبار التحولات الديموغرافية والمخاطر المحيطة



### التصرف في المخاطر

سيولة، اقتصادية، سياسية، ديموغرافية، التزامات، استثمار، كوارث، ...  
السيولة التي بموجبها نحدد و نقيس ثم نراقب الاخطار التي تحيط بعمل  
الصناديق الاجتماعية حتى نتمكن من احتوائها و التقليل منها



## مفهوم الحوكمة

### الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي

"الحوكمة" هي الطريقة التي تنتهجها السلطات الرسمية في إطار ممارستها للحكم لتحقيق الأهداف. وتفترض الحوكمة الرشيدة أن تكون ممارسة السلطة بكيفية **مسؤولة وشفافة ومتوقعة وتشاركية ودينامكية**."





## أسس حوكمة مؤسسات الضمان الإجتماعي



## مبادئ الحوكمة الرشيدة في مؤسسات الضمان الاجتماعي

### الخطوط التوجيهية المتعلقة بميادين التصرف

1. - التخطيط الاستراتيجي (5 خطوط توجيهية)
2. - التصرف في المخاطر (4 خطوط توجيهية)
3. - التدقيق الداخلي للأنشطة (4 خطوط توجيهية)
4. - التوازن الإكوتاري (4 خطوط توجيهية)
5. - تطبيق مبادئ الحذر في التصرف في الاستثمارات (9 خطوط توجيهية)
6. - مراقبة ومنع الفساد ومقاومة الغش على مستوى الاشتراكات والمنافع (خطان توجيهيان)
7. - جودة الخدمات المسداة للمنتورين (3 خطوط توجيهية)
8. - سياسات التصرف في الموارد البشرية (7 خطوط توجيهية)
9. - الاستثمارات في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (3 خطوط توجيهية)



## محتوى العرض

مقدمة

1

المعايير الدولية لحوكمة الضمان الاجتماعي

2

حوكمة الضمان الاجتماعي بتونس

3



## تطبيق الحوكمة في ميادين التصرف بالصناديق الاجتماعية

<p>☞ <b>ضمان اجتماعي مستقر</b> باعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتحسين جودة الخدمات المسداة والقيادة والمساعدة على أخذ القرار.</p>	<p>☞ <b>الارتقاء</b> بالصناديق إلى نظام <b>حيوي</b> قائم على التصرف <b>الأثقي</b> واللامركزية في السلطة <b>والمشاركة</b> في اتخاذ القرار.</p> <p>☞ <b>إعادة</b> هندسة المناهج وطرق العمل <b>باتباع</b> أسلوب <b>الإدارة</b> <b>العصرية</b>.</p>	<p>☞ <b>زيادة</b> مقدرة الصناديق على <b>التأقلم</b> والتكيف مع متغيرات محيطها وتحسين قدرتها على <b>البقاء</b> والنمو.</p> <p>☞ <b>مزيد</b> العمل على إرساء مناخ من <b>الثقة</b> و<b>الشفافية</b> داخل الصناديق.</p>
--	---	---



## القواعد الأساسية لتطوير أساليب التصرف بالصناديق الاجتماعية

القيادة والتحكم السليم في المخاطر:  
معالجة الفجوة بين النتائج المستهدفة  
والنتائج المحققة فعلا.

ضمان اجتماعي مبتكر: اعتماد  
تكنولوجيا المعلومات والاتصال لابتكار  
سياسات وبرامج اجتماعية متكاملة.

### شمولية التغطية ديمومة الأنظمة

التنهوض بالموارد البشرية وإرساء  
إدارة تشاركية: دعم الصل الجماعي  
وتكريس مفهوم التشاركية في  
التصور واتخاذ القرار.

التحسين المستمر لجودة الخدمات:  
استعمال التقنيات الحديثة وهندسة  
المناهج لمزيد الرقي بالخدمات.



## أدوات تطوير أساليب التصرف بالصناديق الاجتماعية

التصرف الإلكتروني في الوثائق،  
قاعدة بيانات متكاملة ومندمجة،  
مراجع موحدة للصناديق الاجتماعية.

تعزيز طرق العمل  
وتبادل المعلومات

تأهيل الموارد البشرية (مراجع الكفاءات)،  
تمشي التصرف حسب المناهج الموجهة للحريف،  
مطابقة خدمات الصناديق لمواصفات الجودة،

إرساء منظومة  
الجودة الشاملة

إحداث أدوات القيادة وإدارة المشاريع بالصناديق،  
منظومة المراقبة الداخلية والتصرف في المخاطر.

القيادة والتحكم السليم  
في المخاطر





## أدوات تطوير أساليب التصرف بالصناديق الاجتماعية



## الاستثمار في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات



## الاستثمار في البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تطوير النظام المعلوماتي لتحقيق تطابقه الاستراتيجي مع أهداف الصندوق:  
تدعيم لامركزية وتطوير الخدمات وتقريبها وتأمين سلامتها واستمراريتها.

اعتماد المعرف الوحيد للانتماء كمرجع موحد وشامل للتعريف بالمعضولين الاجتماعيين.  
اعتماد مرجع موحد للموارد البشرية وفق المواعيد العلمية والمهنية لضمان توظيف أمثل لها.  
ضبط بطاقات المهام وتدعيم التكوين والتأهيل الشامل.

بناء قواعد المعلومات للإسهام في دعم عمليات وضع الأهداف وتحديد  
السياسة واتخاذ القرارات والحد من المخاطر.

## مواكبة المستجدات العلمية

## تركيز هيئات ولجان القيادة بالصاديق الاجتماعية



# التقرير الختامي

النوري مزيد

أستاذ جامعي بكلية الحقوق - جامعة صفاقس



تكرس الحق في الضمان الاجتماعي، باعتباره جزءاً لا يتجزأ من المنظومة الكونية لحقوق الإنسان، وفي هذا الإطار أقر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 22 على أنه « لكل شخص بصفته عضواً في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي»، كما أضاف في المادة 25 أن « لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته (...) وله الحق في تأمين معيشته في حالات البطالة والمرض والعجز والترمل والشيخوخة وغير ذلك من فقدان وسائل العيش نتيجة لظروف خارجة عن إرادته.»

وإذا كانت فكرة الضمان الاجتماعي بمفهومها المعاصر قد بدأت تتجسد قانونياً في تونس منذ أواخر القرن

يندرج مفهوم الضمان الاجتماعي ضمن منظومة الحقوق الأساسية للإنسان، حيث اقترن هذا المفهوم في مختلف البلدان بحاجة أفراد المجتمع إلى الأمان في مجابهة المخاطر العديدة التي تهدد حياتهم وصحتهم وقدرتهم على كسب العيش بكرامة، وذلك استناداً لمبدأ أساسي يقوم على فكرة التضامن بين الفئات الاجتماعية والأجيال. ولا شك أن الضمان الاجتماعي يمثل أداة ضرورية لتحقيق الاستقرار داخل المجتمع وحمايته إزاء الإفرازات السلبية لنمو الاقتصاد الحر الذي فرض نسقه على جل البلدان، وما يترتب عن ذلك من تقلص الحماية الاجتماعية وازدياد مظاهر الحرمان والإقصاء والتهميش. وقد تعددت المواثيق الدولية التي

أحكامه من أجل ترسيخ القيم والمبادئ النبيلة التي أقرها، ومن ضمنها الحق في التغطية الاجتماعية لكل المواطنين. وهو رهان مجتمعي، يتطلب القيام بإصلاحات عميقة وشاملة، وليس مجرد عملية تقنية تقتصر على إدخال بض التعديلات الجزئية الطفيفة، رهان من أجل قيام مجتمع مسؤول ومتضامن ومتحرر في نفس الوقت من براثن الاستبداد ومظاهر الخنوع والتواكل ومخاطر الفقر والتهميش والإقصاء.

ولا شك أن منظومة الضمان الاجتماعي ليست مستقلة بذاتها أو منعزلة عن التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحيطة بها. فهي تبقى دائما شديدة التأثر بالمناخ العام الذي تتنزل فيه وبالمتغيرات التي يشهدها المجتمع وما يترتب عنها من ضغوطات وتحديات عديدة.

وإذا كانت منظومة الضمان الاجتماعي في بلادنا قد مرت بعد الاستقلال، خلال مرحلة أولى امتدت إلى منتصف

التاسع عشر، فإن الحق في التغطية الاجتماعية باعتباره جزءا من الحقوق الأساسية لم يقع تكريسه دستوريا إلا بعد الثورة، حيث جاء دستور 27 جانفي 2014 ليقرّ صراحة هذا الحق وذلك من خلال التنصيص في الفصل 38 على أن « تضمن الدولة الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن، وتوفير الإمكانات الضرورية لضمان السلامة وجودة الخدمات الصحية.»، مضيفا في نفس الفصل أن الدولة تضمن « العلاج المجاني لفاقدي السند، ولذوي الدخل المحدود. وتضمن الحق في التغطية الاجتماعية طبق ما ينظمه القانون».

لكن إقرار الحق في التغطية الاجتماعية صلب الدستور، كجزء من الحقوق الأساسية للإنسان، ليس كافيا في حد ذاته لضمان التمتع الفعلي به. ذلك أن الرهان الرئيسي القائم في بلادنا اليوم، بعد المصادقة على الدستور الجديد الذي يشكل محطة هامة نحو إرساء مقومات الانتقال الديمقراطي، يبقى مرتبطا بمدى النجاح في تفعيل

الثمانينات من القرن الماضي، بوضعية تميزت بنوع من التطور في نسقتها والرخاء النسبي في التوازنات المالية لهياكلها، فإن تلك الوضعية ما انفكت تتغير تدريجيا في اتجاه سلبي أدى اليوم إلى حالة من العجز المالي المتفاقم الذي يجسد الأزمة العميقة للضمان الاجتماعي ويهدد بتفكك المنظومة كاملة.

لهذا سوف يقع الاقتصار على التعرض إلى أهم الإشكالات التي أثرت في الملتقى انطلاقا من تشخيص أزمة الضمان الاجتماعي في مواجهة التحديات الراهنة، ووصولاً إلى التطرق لآفاق تطوير تلك المنظومة عبر الإصلاحات الممكنة.

## I - أزمة الضمان الاجتماعي في مواجهة التحديات الراهنة

يتطلب تشخيص هذه الأزمة التطرق إلى أسبابها المتعددة، قبل التعرض إلى أهم تجلياتها.

### أ) تعدد أسباب الأزمة

يتفق كل المحللين على أن أزمة الضمان الاجتماعي تقترن بأسباب عديدة ومتنوعة، وهي أسباب تكتسي في جوهرها صبغة هيكلية حيث ترتبط أساسا بفشل اختيارات الدولة في تحقيق منوال اقتصادي واجتماعي يضمن مقومات التنمية الشاملة

هذا ما يعطي لموضوع هذا الملتقى أهمية كبيرة انطلاقا من التساؤل عن مآل منظومة الضمان الاجتماعي أمام التحديات التي تعيشها بلادنا في الفترة الراهنة في سياق مسار انتقالي عسير ومعقد من أجل إرساء نظام ديمقراطي يحقق المعادلة الضرورية بين متطلبات التنمية ومقومات العيش الكريم لكافة أفراد المجتمع.

ولا بد من الإقرار بصعوبة تقديم عرض دقيق وشامل يغطي كل أعمال الملتقى نظرا لما تضمنه من مداخلات عميقة ونقاشات ثرية ليس من السهل اختزالها في مثل هذا التقرير الختامي.

أهم تجلياتها.

### أ) تعدد أسباب الأزمة

يتفق كل المحللين على أن أزمة الضمان الاجتماعي تقترن بأسباب عديدة ومتنوعة، وهي أسباب تكتسي في جوهرها صبغة هيكلية حيث ترتبط أساسا بفشل اختيارات الدولة في تحقيق منوال اقتصادي واجتماعي يضمن مقومات التنمية الشاملة والمستديمة والعادلة. وهذا ما أكد عليه بصفة واضحة العقد الاجتماعي المبرم بتاريخ 14 جانفي 2013 بين الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية،

حيث جاء فيه أن الثورة قد كشفت عن « واقع اقتصادي واجتماعي مليء بالتناقضات وبالإخلالات الهيكلية والنقائص مما يعكس مساهمة غير متوازنة في النمو بين الجهات والفئات الاجتماعية وتوزيعا غير منصف لثمار التنمية ». ولم تكن الضغوطات التي بدأت

والمستديمة والعادلة. وهذا ما أكد عليه بصفة واضحة العقد الاجتماعي المبرم بتاريخ 14 جانفي 2013 بين الحكومة والاتحاد العام التونسي للشغل والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية، ولا بد من الإقرار بصعوبة تقديم عرض دقيق وشامل يغطي كل أعمال الملتقى نظرا لما تضمنه من مداخلات عميقة ونقاشات ثرية ليس من السهل اختزالها في مثل هذا التقرير الختامي. لهذا سوف يقع الاقتصار على التعرض إلى أهم الإشكالات التي أثرت في الملتقى انطلاقا من تشخيص أزمة الضمان الاجتماعي في مواجهة التحديات الراهنة، ووصولاً إلى التطرق لآفاق تطوير تلك المنظومة عبر الإصلاحات الممكنة.

### I - أزمة الضمان الاجتماعي في مواجهة التحديات الراهنة

يتطلب تشخيص هذه الأزمة التطرق إلى أسبابها المتعددة، قبل التعرض إلى

تشهدها صناديق الضمان الاجتماعي، بداية من أواسط الثمانينات من القرن الماضي، من باب الصدفة وإنما كانت في الحقيقة مرتبطة باختلال منوال التنمية الذي اتبعته الدولة منذ تلك الفترة، وخاصة منذ إقرار ما سمي ببرنامج الإصلاح الهيكلي، مما ترتب عنه توجه واضح نحو تحجيم الدور التعديلي للدولة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي وتفشي ظاهرة البطالة بسبب تراجع قدرة الاقتصاد الوطني على إحداث مواطن شغل جديدة، وهو ما أدى إلى تقليص موارد صناديق الضمان الاجتماعي بشكل ملحوظ مقابل تصاعد حجم نفقاتها.

لا شك أن معضلة البطالة كانت و ما زالت تشكل أهم التحديات التي تعيشها بلادنا منذ سنوات، وهي بطالة ذات أسباب هيكلية عميقة وازدادت حدتها أكثر منذ سنة 2011 تحت تأثير الأزمة الاقتصادية الخانقة و ما رافقها

من ركود كبير في نسق الاستثمارات وغلق العديد من المؤسسات، خاصة منها الأجنبية، ووجود عجز متراكم في البنية التحتية الداعمة للاستثمار والتشغيل في العديد من الجهات وخصوصا في المناطق الداخلية.

وإضافة للأسباب الهيكلية المرتبطة باختلال منوال التنمية، والتي أثرت سلبا على منظومة الضمان الاجتماعي، توجد عدة أسباب أخرى مختلفة كان لها أيضا تأثير سلبي واضح على هذه المنظومة. ومن هذه الأسباب ما يتعلق بتراجع المؤشر الديمغرافي، الذي صار في حدود 2,39 بعد أن كان يقدر ب 5,35 سنة 1980، وذلك نتيجة ارتفاع نسبة التهرم السكاني مع تصاعد مؤشر الأمل في الحياة وما ترتب عن ذلك من ارتفاع لنفقات الضمان الاجتماعي بعنوان التغطية الصحية والجرايات، خاصة مع تطور عدد المنتفعين بالخدمات بنسق أعلى من عدد الناشطين الجدد.

الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية ب 340 مليون دينار. هذا فضلا عن غياب الحوكمة الرشيدة في التصرف الإداري والمالي للصناديق الاجتماعية مما أثر سلبا على مواردها وقدرتها في توظيف مدخراتها التي شهدت منذ أواخر التسعينات من القرن الماضي تراجعاً محسوساً خاصة مع انهيار أسعار الفائدة في السوق المالية التي استقطبت أهم قسط منها.

وأخيراً، ترتبط أسباب أزمة الضمان الاجتماعي أيضاً، ولو بصفة جزئية، بإثقال كاهل الصناديق بأعباء جديدة نتيجة ما أسند لها من مهام لا تمت بصلة وثيقة لوظائفها الأصلية، مثل تكليف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بمهام تتعلق بضمان النفقة وجرايات الطلاق وتكليفه بإسناد القروض الجامعية للطلبة والتي لم يتمكن الصندوق من استخلاص جزء هام منها، وكذلك تكليفه بدفع مستحقات العمال الذين يقع فصلهم من العمل لأسباب اقتصادية في صورة عجز المؤسسة عن

كما تندرج ضمن أسباب أزمة الضمان الاجتماعي عوامل أخرى ترتبط خاصة بتفاقم ظاهرة التهرب من دفع المساهمات المخصصة لتمويل الصناديق الاجتماعية، وهي ظاهرة تفتقر بالخصوص بانتشار القطاع غير المنظم الذي صار يشكل حسب بعض التقديرات حوالي 50% من اليد العاملة التي تشتغل في ظروف هشّة وتندعم فيها التغطية الاجتماعية.

ويضاف إلى كل ذلك ضعف الرقابة في تطبيق أحكام الضمان الاجتماعي، وهو ما سهل انتشار ظاهرة التهرب من دفع المساهمات الاجتماعية وأدى إلى تراكم الديون المتخلدة بذمة المؤسسات نحو الصناديق، حيث تقدر المستحقات غير الخالصة بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بأكثر من 4 آلاف مليون دينار، و إن كان أكثر من نصفها صار يعتبر من الديون التي لم تعد قابلة للاستخلاص عملياً، كما تقدر مبالغ الديون المتخلدة بذمة المؤسسات العمومية تجاه الصندوق



الدفع. وقد اقترن هذا التوسع في المهام المسندة للضمان الاجتماعي في مجالات خارجة عن وظائفه الأصلية بتقلص الدور التعديلي للدولة لفائدة الفئات الضعيفة وترتب عن ذلك نوع من الخلط بين مفهوم الضمان الاجتماعي ومفهوم التضامن الاجتماعي.

ولا شك أن جميع هذه الأسباب وغيرها لا يمكن إلا أن تؤدي إلى انعكاسات سلبية تتجلى من خلالها أزمة الضمان الاجتماعي في بلادنا.

### (ب) تجليات الأزمة

تبرز تجليات هذه الأزمة بالخصوص من خلال مستويين اثنين يتعلقان بانخراط التوازن المالي لأنظمة الضمان الاجتماعي، من ناحية، وبتقلص الخدمات التي توفرها هذه الأنظمة، من ناحية أخرى.

ويتفق كل الدارسين لمنظومة الضمان الاجتماعي في تونس على أن أزمة هذه المنظومة تتجلى أساسا من خلال

انخراط التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية في القطاعين العام والخاص مثلما تدل عليه النتائج المحاسبية لهذه الصناديق حيث تفيد المعطيات المقدمة من الإدارة العامة للضمان الاجتماعي أن نسبة العجز الجملي بالنسبة للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية تقدر ب 141 م.د. سنة 2016، وذلك باعتبار الدعم المقدم من ميزانية الدولة ب 300 م.د.، وقدرت تلك النسبة خلال السنة الجارية ب 98 م.د.، وذلك أيضا باعتبار الدعم المقدم من ميزانية الدولة ب 500 م.د. أما بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فقد قدرت نسبة العجز لسنة 2016 ب 470 م.د.، وقدرت ب 606 م.د. خلال السنة الجارية.

وتجدر الإشارة إلى أن العجز المالي يبرز بصفة خاصة بالنسبة لنظام الجرايات حيث يقدر في القطاع العمومي ب 172 م.د. خلال سنة 2017، وذلك باعتبار الدعم المقدم من ميزانية الدولة، ويقدر في القطاع الخاص ب 1040 م.د. بالنسبة لنفس السنة.

إجراء لمجابهة هذه الوضعية. وإضافة للعجز المالي، تتجلى أزمة منظومة الضمان الاجتماعي أيضا من خلال محدودية مستوى التغطية الاجتماعية والخدمات التي توفرها هذه المنظومة. فمن ناحية أولى، وبالرغم من الجهود المبذولة من أجل توسيع مظلة التغطية الاجتماعية، ما زالت نسبة التغطية الفعلية في القطاع الخاص ضعيفة، وهو ما يبرز من خلال عدد الأشخاص المنخرطين فعلا في الضمان الاجتماعي مقارنة بعدد السكان النشيطين الخاضعين قانونيا للضمان الاجتماعي. وحسب دراسة أنجزها مركز البحوث والدراسات الاجتماعية سنة 2016 حول الحماية الاجتماعية والاقتصاد غير المنظم، فإن نسبة التغطية الفعلية في القطاع الخاص تقدر بـ 56,7% سنة 2015 مقابل 54,8% سنة 2005، علما أن هذه النسبة ما انفكت تسجل انخفاضا ملحوظا منذ سنة 2011

أما بالنسبة لنظام التأمين على المرض، فهو يشهد أيضا عجزا ماليا بلغت قيمته 108 م.د. وهو عجز يعود أساسا إلى الارتفاع الذي ما انفكت تشهده نفقات الصندوق الوطني للتأمين على المرض مع ارتفاع كلفة الخدمات الصحية عموما.

كما تتجلى الأزمة المالية للصناديق من خلال الضغوطات الكبيرة للإيفاء بالتزاماتها تجاه منظورها، من ذلك أن حجم التعهدات غير الخالصة للصندوق الوطني للتأمين على المرض قد بلغت 655 م.د. في موفى فيفري 2017، في حين بلغ مقدار الديون المتخلدة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعي تجاه الصندوق الوطني للتأمين على المرض 1949 م.د. في موفى سنة 2016 ومن المتوقع أن يبلغ حجم هذه الديون 2600 م.د. سنة 2017 في صورة عدم اتخاذ أي

حيث كانت تقدر ب 66,8%. ولا شك أن محدودية نسبة التغطية الفعلية ترتبط ارتباطا وثيقا بانتشار الاقتصاد غير المنظم وما يترتب عنه من تشغيل مهمش وتهرب من التصريح بالعمال لدى الضمان الاجتماعي.

كما يتجلى ضعف التغطية الاجتماعية بصفة خاصة في القطاع الفلاحي حيث تفيد المعطيات التي تضمنتها مداخلة رئيس الاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري أن 11% فقط من العاملين في هذا القطاع تشملهم التغطية فعليا، مما يدل على تهميش وضعيتهم، وهو ما يفسر أيضا عزوف الشبان عن العمل في القطاع الفلاحي رغم أنه يمثل مخزونا كبيرا للنهوض بالتشغيل لو وقع تدعيمه أكثر وتحسين ظروف العاملين فيه.

ومن ناحية أخرى، فإن جودة الخدمات التي توفرها أنظمة الضمان الاجتماعي ما زالت

محدودة، مثلما يبرز ذلك بصفة خاصة في مجال التغطية الصحية. فرغم أنه تم انجاز إصلاحات هامة لمنظومة التأمين على المرض وتوحيدها في القطاعين العام والخاص تحت إشراف الصندوق الوطني للتأمين على المرض، ورغم تنامي نسبة الإنفاق العمومي على الصحة من إجمالي الإنفاق العمومي العام، فإن جملة من الإشكاليات مازالت قائمة ومن ضمنها وجود عدد كبير من التونسيين لا يتمتعون بالتغطية الصحية، فضلا عن المعدلات المرتفعة للإنفاق المباشر للأسرة على الصحة والنقص في المعدات الطبية والأدوية وفي عدد الأطباء المختصين وكذلك عدد الإطارات شبه الطبية، خاصة في الجهات الداخلية، وهو ما يجعل مستوى الخدمات الصحية ضعيفا جدا ويحد كثيرا من حرية المضمون الاجتماعي في اختيار المنظومة العلاجية التي يريد الانخراط فيها في مجال التأمين على المرض إذا

## - آفاق إصلاح الضمان

### الاجتماعي عبر الحلول الممكنة

يستوجب هذا الإصلاح أن يكون عميقا وشاملا، وهو ما يقتضي أن يكون قائما على تصور جديد لمنظومة الضمان الاجتماعي، مع التأكيد بالخصوص على ضرورة مراجعة آليات تمويل هذه المنظومة.

### أ) من أجل تصور جديد

#### لمنظومة الضمان الاجتماعي

يتعين التأكيد في البداية على أن الخروج من الأزمة التي تمر بها منظومة الضمان الاجتماعي لا يمكن أن يتم عبر حلول تركز تراجع الدولة عن دورها الرئيسي في هذا المجال أو تؤدي إلى خوصصة تلك المنظومة بما يترتب عنه إفراغ الحماية الاجتماعية من محتواها الحقيقي القائم على مبدأ التكافل الذي يمثل جوهر الضمان الاجتماعي. فدور الدولة يبقى مركزيا في هذا المجال باعتبار أن

كان متواجدا في إحدى الجهات الداخلية حيث يكون مضطرا عمليا للانخراط في المنظومة العلاجية العمومية التي لا تقدم له إلا خدمات ضعيفة. علما أن المصاريف الموجهة إلى المنظومات الثلاثة لا تعكس في الحقيقة عدد المنخرطين، حيث تفيد إحصائيات الصندوق الوطني للتأمين على المرض أن المنظومة العمومية لا تستهلك سوى 30% من النفقات مقابل 70% لفائدة المنظومة العلاجية الخاصة ومنظومة استرجاع المصاريف، وهو ما يؤدي إلى انعدام العدالة في التغطية الصحية.

وأمام تعدد عمق الأزمة التي تشهدها منظومة الضمان الاجتماعي في بلادنا وتعدد مظاهرها، فإن التساؤل يطرح بصفة ملحة حول آفاق الإصلاح الضروري لهذه المنظومة عبر الحلول الممكنة.

وتخصيص الموارد اللازمة من أجل إعمال تلك الحقوق وضمان التمتع الفعلي بها مثلما ينص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

لكن إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي بصفة ناجعة ليس مسؤولية الدولة وحدها وإنما يهم جميع الأطراف الاجتماعية، لهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عبر مقاربة تشاركية تستند إلى مبادئ الحوار الاجتماعي طبق ما تقره المعايير الدولية. ولا شك أن مفهوم الحوار الاجتماعي يكتسي أهمية رئيسية في هذا المجال، فهو ركيزة أساسية لتجسيد مقومات الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية باعتباره يسمح لأطراف الإنتاج بأن تساهم إلى جانب السلطة العمومية في ضبط الاختيارات والتوجهات التي لها علاقة بالشأن الاقتصادي والاجتماعي، وأن تساهم أيضا في تسيير الهياكل التابعة للدولة مثلما هو الشأن بالنسبة للهياكل المرتبطة بالمرافق

منظومة الضمان الاجتماعي هي قبل كل شيء جزء لا يتجزأ من مرفق عمومي يتعين المحافظة عليه وتدعيمه كشرط ضروري لإرساء مقومات الكرامة البشرية والعدالة الاجتماعية. وهذا ما يحمل الدولة التزامات ايجابية من أجل القيام بالإصلاحات القانونية وتوفير البرامج والآليات المناسبة لضمان التمتع الفعلي بالحقوق في التغطية الاجتماعية لكل المواطنين تطبيقا لأحكام الدستور.

وغني عن القول أن الحق في التغطية الاجتماعية ينزل ضمن ما تسمى بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية والتي تتميز بكونها ليست حريات مجردة يقرها الدستور لفائدة الأفراد في مواجهة السلطة وإنما هي حقوق دائنية أي تترتب عنها التزامات ايجابية على عاتق الدولة، حيث تكون هذه الأخيرة مطالبة في نفس الوقت بضمان احترام تلك الحقوق وحمايتها واتخاذ التدابير الضرورية

المنظمة، وذلك انطلاقاً من وضع إستراتيجية واضحة لإدماج هذه القطاعات في الاقتصاد المهيكل.

ويتعين التأكيد على ضرورة اعتماد خطة من أجل توحيد أنظمة الضمان الاجتماعي نظراً لما صار يتسم به القانون التونسي في هذا المجال من تشتت للنصوص واختلاف كبير من حيث المنافع المسداة بما لا يتلاءم مع مبدأ المساواة أمام القانون. ويبدو أنه من المفيد التفكير في إعداد مجلة قانونية تضم مختلف النصوص المتعلقة بالضمان الاجتماعي تحقيقاً للتجانس بين الأنظمة وتجنباً للتشتت الكبير الذي صارت تشهده هذه المادة وما يترتب عنه من تعقيدات قانونية من شأنها أن تؤثر سلباً على تفعيل أحكام الضمان الاجتماعي وتحد من جاذبيتها وتعيق التصرف السليم في الأنظمة الحالية من قبل هياكل التسيير.

ونعتقد أيضاً أن هذا الإصلاح التشريعي من شأنه أن يساعد

العمومي للضمان الاجتماعي. وهذا ما يسهل إرساء علاقات إستراتيجية بين الدولة والشركاء الاجتماعيين بصفة تستجيب لمقتضيات العدالة الاجتماعية وتضمن في نفس الوقت مقومات التنمية المستدامة.

في هذا الإطار تنزل أهمية العقد الاجتماعي لسنة 2013 والذي صار من الضروري تفعيل مضمونه بشكل سريع، فهو يشكل أرضية هامة للقيام بالإصلاحات المنشودة في مجال الضمان الاجتماعي، انطلاقاً من التأكيد على ضرورة اعتماد منوال مجتمعي جديد باعتباره « حجر الأساس لإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية وتطوير آليات تمويلها وتسييرها »، مثلما جاء في العقد المذكور.

وهذا ما يتطلب القيام بمراجعة شاملة لأحكام الضمان الاجتماعي من أجل تطويرها وتعميم مظلة التغطية على مختلف الفئات الاجتماعية وخاصة بالنسبة للعاملين في القطاعات المهمشة وغير

على إعادة الاعتبار لمفهوم الضمان الاجتماعي وتجنب الخلط القائم حالياً بين هذا المفهوم وغيره من المفاهيم التي تندرج ضمن آليات التضامن الاجتماعي.

كما أن الإصلاح التشريعي لأحكام الضمان الاجتماعي سوف يساعد على إرساء منظومة حوكمة رشيدة في إدارة الصناديق الاجتماعية وتسييرها. وفي هذا الاتجاه صار ضروريا اليوم إعادة النظر في كيفية تسيير هياكل الضمان الاجتماعي بما يتماشى مع مبادئ الديمقراطية الاجتماعية ويضمن استقلالية قرارات تلك الهياكل وتحقيق الشفافية في التصرف فيها وما يترتب عن ذلك من مساءلة ضرورية للمشرفين عليها، مثلما يضمن توفير المعلومات الكاملة والدقيقة حول نشاطها حسب نظام يخضع للتدقيق الموضوعي، وهو ما يسهل الرؤية الاستشرافية من أجل وضع إستراتيجية ديناميكية تعزز قدرة الصناديق على تحسين أدائها وتدعيم جاهزيتها لمواجهة التحديات

المتأتية من التحولات الاقتصادية والاجتماعية.

وغني عن القول أن إصلاح هياكل الضمان الاجتماعي يمر حتما عبر تدعيم آليات الرقابة من أجل تفعيل الأحكام القانونية في هذا المجال، وهو ما يستوجب تعصير تلك الهياكل وتطوير قدراتها البشرية والمادية والفنية، بما يضمن مجابهة مظاهر عدم التصريح والتهرب من دفع المساهمات الاجتماعية، وهذا ما يتطلب خاصة اعتماد معرف اجتماعي وحيد والإسراع بتطبيقه مع ضرورة وضع آليات مرنة تساعد على إقامة علاقات شراكة ايجابية بين الضمان الاجتماعي والأشخاص والمؤسسات الخاضعة له.

كما تجدر الإشارة إلى ضرورة العمل على إحداث نظام للتأمين على فقدان مواطن الشغل في إطار صندوق مستقل ويكون ثلاثي التمويل على أن يكون تحديد آليات تسييره وشروط الانتفاع من تدخله بالاتفاق بين السلطة العمومية والمنظمات المهنية

تسمى بالأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية بما تتضمنه من توفير الخدمات الأساسية والتحويلات الضرورية التي ينبغي أن يتمتع بها كل شخص بقطع النظر عن دخله المهني، وذلك من أجل تأمين الحماية من الفقر والتهميش والإقصاء الاجتماعي. لكن تلك الأرضية يجب أن تكون قائمة على تصور حقوقي واضح يهدف إلى ضمان الحق في الحماية الاجتماعية للجميع وتحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة. ولا شك إن جميع هذه الإصلاحات وغيرها تتطلب تدعيماً للموارد المالية للضمان الاجتماعي، وهو ما يستوجب حتماً العمل على تنويع مصادر التمويل في هذا المجال.

### ب) ضرورة تطوير منظومة تمويل الضمان الاجتماعي

ما زال تمويل الضمان الاجتماعي في تونس يعتمد على آليات تقليدية لا تتلاءم مع التحولات الكبيرة التي

المثلة للعمال ولأصحاب العمل، مثلما أقره العقد الاجتماعي لسنة 2013.

وإضافة لما تقدم، فإن إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي لا يمكن أن يكون شاملاً وعميقاً دون تأهيل قطاع الصحة باعتباره شرطاً أساسياً لتفعيل حق المواطنين في الوقاية والرعاية الصحية مثلما ينص عليه الدستور. وهذا ما يتطلب بالخصوص وضع إستراتيجية وطنية واضحة لتأهيل القطاع الصحي العمومي والخاص بهدف تدعيم الوقاية وتحسين جودة الخدمات وكذلك تحسين التصرف في الموارد البشرية والمادية ومراجعة الخارطة الصحية في اتجاه تحقيق التوازن بين الجهات وإعطاء أكثر استقلالية للمؤسسات الصحية العمومية عن الإدارات المركزية، مع الحرص على ضرورة أن تتكفل الدولة بضمان الحق في العلاج للفئات الهشة وذوي الدخل المحدود.

ويستوجب كل ذلك إرساء ما



تشهدهما الأنظمة المقارنة في هذا المجال، ولا تساعد على مجابهة الأزمة المالية الخانقة التي تشهدها الصناديق الاجتماعية في بلادنا.

ونعلم أن منظومة الضمان الاجتماعي في تونس تعتمد أساسا على ما يسمى بالمنظور المهني حيث تتجه التغطية لفائدة الأفراد حسب وضعيتهم المهنية وبالتالي قدرتهم على المساهمة في تمويل تلك المنظومة عبر دفع الاشتراكات التي تقتطع من الدخل المهني. وهو نظام يختلف من حيث أسسه ومصادر تمويله عن الأنظمة التي تعتمد على المنظور الكوني والذي يقوم أساسا على مبدأ الحاجة للحماية الاجتماعية لكافة الأفراد بقطع النظر عن وضعيتهم المهنية بما يستوجب أن يقع تمويل الضمان الاجتماعي بصفة رئيسية عن طريق الأداءات الجبائية.

وقد صار من البديهي القول أن أهم

النقائص التي يتسم بها المنظور المهني للضمان الاجتماعي تتمثل في أنه لا يسمح بتعميم التغطية لكافة الأفراد والفئات الاجتماعية وأنه يبقى شديد التأثر بوضعية سوق الشغل بما يترتب عنه اختلال في التوازنات المالية كلما تفاقمت ظاهرة البطالة مثلما هو الشأن حاليا في بلادنا. كما أنه من مساوئ الطريقة التقليدية في تمويل الضمان الاجتماعي، عبر المساهمات التي يتحملها العمال وأصحاب العمل، أنها تتسبب في ارتفاع ما يسمى بالركن الجبائي أي الفارق بين الكلفة الإجمالية التي تتحملها المؤسسة من الأداءات الموظفة عليها في مادة الأجور والدخل الصافي الذي يحصل عليه العامل مقابل أدائه لعمله، وهذا ما يكون له تأثير سلبي على القدرة التنافسية للمؤسسة وعلى وظيفتها الاجتماعية في مجال التشغيل.

ويتفق جل المحللين على أن الترفيع

والتصدي لانتشار السوق الموازية الخارجة عن المنظومة الجبائية والاجتماعية. ويبدو أن الحل الأكثر واقعية يتمثل في إحداث بعض الأداءات الجبائية الجديدة المخصصة لتمويل الضمان الاجتماعي والتي توظف على بعض المواد الاستهلاكية المضرة بالصحة كالتبغ والمشروبات الكحولية أو تلك التي توظف على بعض الألعاب التي تتم المشاركة فيها عن طريق الإرساليات القصيرة أو الموزع الصوتي. وهو حل سبق أن وقع اعتماده في تونس بصفة جزئية ويمكن اللجوء إليه من جديد وتدعيمه أكثر. لكن في كل الحالات، يتطلب اللجوء إلى مثل هذه الحلول القيام بدراسات معمقة وموضوعية للتأكد من قابليتها للتطبيق ومدى جدواها عمليا.

وعلى صعيد آخر، نعتقد أنه من المفيد التفكير في إرساء قانون خاص بميزانية الضمان الاجتماعي، يقع إصداره سنويا، مثلما هو الشأن في عدة أنظمة أجنبية، وذلك حتى

في المساهمات الاجتماعية الموظفة على الأجور لا يمكن أن يكون الحل الأنسب لمعالجة الأزمة المالية للضمان الاجتماعي في تونس نظرا لما قد يترتب عنه من انعكاسات سلبية كثيرة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، خاصة في مجال التشغيل. كما أن الحلول التي تقوم على التنقيص من قيمة الجرايات تبقى مجرد إجراءات ترقيعية ذات تأثير محدود على التوازنات المالية للصناديق ولها انعكاسات اجتماعية خطيرة بالنسبة للمضمونين الاجتماعيين. لهذا صار حتميا اليوم أن يقع التنوع في مصادر تمويل الضمان الاجتماعي مثلما هو الشأن في العديد من التجارب الأجنبية، وذلك بالاعتماد على آليات جبائية مثل إحداث ضريبة اجتماعية على المداخل أو إنشاء ما تسمى بضريبة القيمة المضافة الاجتماعية، لكن اللجوء إلى هذين النوعين من الضرائب لا يمكن أن يكون مجديا حاليا إلا بعد مراجعة النظام الضريبي عموما من أجل مجابهة ظاهرة التهرب الجبائي

وختاماً، نعتقد أن إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي لا يجب أن يكون بصفة مسقطة، بل يتعين أن يكون تدريجياً وقائماً على مقاربة تشاركية، باعتباره يمثل رهانا مجتمعياً، مما يقتضي تناوله عبر وفاق وطني يستند إلى رؤية شاملة تسعى في نفس الوقت إلى تحقيق التوازن المالي للصناديق مع تحسين أدائها، من ناحية، وإلى تحقيق شمولية التغطية بصفة تدعم الحقوق الاجتماعية وتوفر الحماية لفائدة كل أفراد المجتمع وفئاته، من ناحية أخرى، بما يضمن مقومات العدالة الاجتماعية وديمومة منظومة الضمان الاجتماعي باعتبارها العمود الفقري للتضامن والتماسك داخل المجتمع.

يكون تحديد هذه الميزانية وكيفية التصرف فيها خاضعا لرقابة السلطة التشريعية بما يضيفي على تلك الميزانية أكثر شفافية ومصداقية.

وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 65 من الدستور الجديد ينص على أن ضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها يدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية. لكننا نلاحظ وجود نوع من التعارض بين النصوص القانونية المتعلقة بضبط قاعدة المساهمات الاجتماعية مع أحكام الفصل المذكور، حيث أن جل القوانين المتعلقة بالضمان الاجتماعي ما زالت تقتصر على الإحالة إلى نصوص ترتيبية لتحديد قاعدة احتساب المساهمات الاجتماعية ونسبها والعناصر المعفاة منها. لهذا صار من الضروري مراجعة ذلك بما يتلاءم مع أحكام الفصل 65 من الدستور.

## كلمة الاختتام

**السيد محمد الطربلسي**  
وزير الشؤون الاجتماعية

**السيدات والسادة الحضور،**

كما أن أعمال هذا الملتقى تبرهن على أن مسألة إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي ليست مسألة فنية تقنية بالضرورة بل تستدعي خيارات اجتماعية ومجتمعية وتتقاطع مع بقية السياسات الاقتصادية والمعطيات الديمغرافية وسوق الشغل بل أن نموذج الحماية الاجتماعية هو في صميم التساؤل عن أي دولة نريد:

• هل هي دولة الرعاية الاجتماعية؟

• أم دولة الحد الأدنى الاجتماعي؟

مما لاشك فيه أن أنظمة الضمان الاجتماعي في مختلف دول العالم تواجه جملة من التحديات أهمها توسيع التغطية الاجتماعية نحو تحقيق شموليتها خاصة من خلال:

تنويع مصادر التمويل وكسب رهان تقريب خدمات الضمان الاجتماعي وتوظيف التكنولوجيات الحديثة لتحسين الانخراط واستخلاص المساهمات ودفعها وإسداء المنافع عبر استعمال الطرق التكنولوجية الحديثة

كما يتجه دعم وتعزيز الوظيفة التحويلية Le rôle redistributif للضمان

الاجتماعي والعمل على القضاء على التباين والتمييز في مستوى المنافع إلى جانب التحديات المتعلقة بالتحويلات الديمغرافية العميقة وتعزيز قدرة هياكل ومؤسسات وأنظمة الضمان الاجتماعي على امتصاص آثار الأزمات الاقتصادية الحادة

إن ملف إصلاح أنظمة الضمان الاجتماعي بصوره عامة وأنظمة التقاعد بصفة خاصة من أوكد الملفات الوطنية وهو مسؤولية مشتركة بين الحكومة ومجلس نواب الشعب والشركاء الاجتماعيين وهو كذلك شأن مجتمعي يهم كافة الأطراف المتدخلة مما حتم تنزيله مرتبة الأولوية ضمن وثيقة العقد الاجتماعي المبرم سنة 2013 وورد على مستوى النقطة الأولى من المحور الرابع المتعلق بالحماية الاجتماعية.

كما تضمنت وثيقة قرطاج المتعلقة بحكومة الوحدة الوطنية تنزيله منزلة الأولوية المتأكدة وجدد السيد رئيس حكومة الوحدة الوطنية التزامه بإيلاء هذا الملف العناية الضرورية وبسط في حوارهِ الصحفي بتاريخ 14 جانفي 2017 رؤيته لأهم مكامن الخلل واستشراف الإصلاحات الممكنة في إطار متطلبات الحوار.

### السيدات والسادة،

إنّ المحافظة على التوازنات الماليّة لأنظمة الضمان الاجتماعي تعتبر من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها السياسة الاجتماعية في تونس باعتبارها خير ضامن لديمومة هذه الأنظمة والحفاظ على المكاسب التي تحققت في هذا المجال

وتواصلها للأجيال الحاضرة والمستقبلية.

إن الوعي بخطورة الاختلال الذي تشهده التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية وضرورة القيام بمراجعة شاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي هي قناعة مشتركة بين كل الأطراف الوطنية المسؤولة بالنظر إلى تواصل تدهور مختلف المؤشرات ذات العلاقة بالتوازنات المالية لأنظمة الضمان الاجتماعي:

■ لارتفاع المتواصل لعجز الصناديق الاجتماعية: من 40 م د سنة 2010 إلى 664 م د سنة 2015 (عجز متوقع في حدود 791 م د سنة 2016 وعجز منظر في حدود 1081 م د سنة 2017 إذا لم يتم احتساب الاعتمادات المخصصة من ميزانية الدولة لفائدة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية).

■ ضغوطات حادة على مستوى حاجيات الصناديق من السيولة:

• 929 م د سنة 2016 تمت تغطيتها جزئيا من ميزانية الدولة بتخصيص 300 م د لفائدة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية لتبقى 629 م. د. في شكل تعهدات غير خالصة بعنوان سنة 2016 متخلدة بذمة الصندوق الوطني للتأمين على المرض تجاه مسدي الخدمات الصحية في القطاعين العمومي والخاص

• 1779 م. د. سنة 2017، باعتبار التعهدات غير الخالصة للصندوق الوطني للتأمين على المرض سنة 2016، ستتم تغطيتها جزئيا من خلال الاعتمادات المرسمة بميزانية الدولة لفائدة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية (500 م. د.) لتكون حاجيات الصناديق من السيولة في حدود 1279.

■ تراكم المستحقات الراجعة للصندوق الوطني للتأمين على المرض بعنوان الاشتراكات وتوابعها والمتخلدة بذمة الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والتي بلغت 1949 م. د. في موفى سنة 2016:

• الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية: 1344 م. د.

• الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: 605 م. د.

■ تراكم حجم التعهدات غير الخالصة للصندوق الوطني للتأمين على المرض لتصل إلى 655 م. د. في موفى فيفري 2017 وتتعلق بمستحقات مسدي الخدمات الصحية في القطاعين العمومي والخاص:

• مستحقات القطاع العمومي للصحة: 619 م. د.

• مستحقات القطاع الخاص: 36 م. د.

■ عدم كفاية الإحتياطيات المالية المتوفرة لدى الصناديق الاجتماعية التي لا تتطابق مع المعايير الدولية المعتمدة من قبل منظمة العمل الدولية التي تفرض أن تكون الإحتياطيات المتوفرة لدى هياكل الضمان الإجتماعي كافية لتغطية نفقات 36 شهرا من منافع الجرايات و 3 أشهر من المنافع قصيرة المدى.

السيدات والسادة،

أمام خطورة الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية وحتمية اتخاذ إجراءات عاجلة لتوفير السيولة، تدخلت الدولة من خلال ضخ أموال لفائدة الصناديق لمنع انهيار منظومة الضمان الاجتماعي بالنظر إلى تأخر عملية الإصلاح (300 م. د. سنة 2016 و500 م. د. سنة 2017).

ولئن مكنت هذه الإجراءات من مواصلة إيفاء الصناديق الاجتماعية بتعهداتها تجاه منظورها إلا أن أفق هذه الإجراءات سيكون محدودا باعتبار أن العجز الذي تعرفه صناديق الضمان الاجتماعي يعتبر عجزا هيكليا بامتياز مرتبببالأساس بجملة من الأسباب الموضوعية سواء منها المتصلة بطبيعة الأنظمة التوزيعية التي تتأثر بالعوامل الديمغرافية أو المتصلة بالظرف الاقتصادي وهو ما أدى إلى اختلال التوازنات بين نسق المصاريف (مختلف المنافع المسداة) والمداخيل (المتأتية أساسا من المساهمات).

واليوم وأمام الوضعية المالية الحرجة للصناديق الاجتماعية ودقة الظروف التي يمر بها الاقتصاد الوطني والمالية العمومية، أصبح من الضروري استحداث مجهودات جميع الأطراف لتجسيم مختلف مكونات الإصلاح مع مطلع سنة 2018

## السيدات والسادة،

لقد تولت الوزارة تفعيل عمل اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية التي توفقت إلى تبني نظام داخلي يحدد منهجية عملها ويضبط دورية اجتماعاتها



بخصوص مختلف محاور المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي. كما تولت الوزارة بالتنسيق مع الصناديق الاجتماعية ومركز الدراسات والبحوث الاجتماعية تحديد الاحتياجات المتأكدة من السيولة للصناديق الاجتماعية وإعداد الاسقاطات المالية المتعلقة بأنظمة التقاعد في القطاعين العمومي والخاص ووضع تشخيص دقيق لأسباب ومكان اختلال توازنها المالية ودراسة النتائج المالية المتوقعة لجملة من خيارات الإصلاح التي يمكن اتخاذها في هذا الشأن.

وقد تم عرض نتائج هذه الدراسة على أنظار اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية التي استأنفت اجتماعاتها أيام 15 فيفري و2 مارس 2017. وتم في هذا الإطار الشروع في مناقشة الجانب المتعلق بتشخيص الوضعية المالية للصناديق الاجتماعية قصد بلورة قاعدة مشتركة تكون محل إجماع بين الأطراف الممضية على العقد بخصوص العوامل التي أدت إلى اختلال التوازنات المالية للصناديق.

ومن المزمع أن تواصل اللجنة الفرعية للحماية الاجتماعية اجتماعاتها مرة كل أسبوعين على الأقل وفق مقتضيات النظام الداخلي للجنة لاستكمال تشخيص التوازنات المالية للصناديق الاجتماعية وضبط روزنامة دقيقة ومفصلة لعمل اللجنة ليتم في مرحلة لاحقة دراسة خيارات الإصلاح المتاحة.

وباعتبار الأولوية المتأكدة، ستركز عمل اللجنة في مرحلة أولى على إصلاح أنظمة التقاعد ليتم في مرحلة لاحقة دراسة بقية الأنظمة في إطار المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي وذلك وفق بنود العقد الاجتماعي.

إن بلوغ أهداف الضمان الاجتماعي والمتمثلة في شمولية التغطية الاجتماعية لمختلف الفئات العاملة وذويهم، وتحسين الخدمات بما يتماشى مع تطوّر الحاجيات وتحقيق العدالة الاجتماعية مرتبط أشد الارتباط ببناء نظام ضمان اجتماعي متوازن ماليًا وقادر على الإيفاء بالتزاماته على المدى البعيد.

وفي هذا الإطار فإن الحكومة عازمة على مواصلة السعي للحوار والتشاور لإيجاد الحلول الضرورية لمعالجة الوضعية الهيكلية لصناديق الضمان الاجتماعي والتوافق حول المقترحات والتصورات التي تضمن التوازنات المالية لمختلف أنظمة الضمان الاجتماعي على المستويين القريب والمتوسط والبعيد في إطار ما تضمنه العقد الاجتماعي.

## السيدات والسادة،

تتطلب عملية إصلاح منظومة الضمان الاجتماعي بصورة عامة وأنظمة التقاعد بصورة خاصة العمل على تطوير رؤية منسجمة لإشكالية التقاعد في بلادنا، وتنزيل الإصلاحات الضرورية لمنظومة التقاعد بحيث تكون قابلة للتطبيق وواقعية وعادلة ومتوازنة، مع مراعاة إكراهات ورهانات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والتضامن والعدالة الاجتماعيين، والحفاظ على حقوق ومصالح الأجيال القادمة.

وعليه يتعين أن تستند عملية الإصلاح إلى العناصر التالية:

• مبادئ وتوجهات الدستور خاصة أحكام الفصل 38 منه المكرسة للحق في

## التغطية الاجتماعية،

- المبادئ والثوابت والتوصيات التي يتضمنها العقد الاجتماعي،
- المبادئ الموجهة وأهداف المراجعة الشاملة لمنظومة الضمان الاجتماعي مثلما وردت بال محور الرابع من العقد الاجتماعي والمتعلق بالحماية الاجتماعية،
- الرؤية الشاملة بشأن سياسة الحماية الاجتماعية التي تترجمها التوصية عدد 202 لسنة 2012 الصادرة عن منظمة العمل الدولية والمتعلقة بإرساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية.
- مراعاة الظرف الاقتصادي والاجتماعي (ضغوطات كبرى على المالية العمومية، صعوبات اقتصادية بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص، تقلص المبادرة الخاصة وضعف نسق التشغيل والاستثمار الذي يبقى المحرك الحقيقي للتشغيل والرافعة الحقيقية للتنمية، حجم متنام للقطاع الموازي،...)

## السيدات والسادة،

إن إصلاح أنظمة التقاعد يستوجب ضرورة التوفيق بين عدة متطلبات وضغوطات أهمها:

- المحافظة على ديمومة الأنظمة مع الإبقاء على المبدأ التوزيعي التضامني كأساس للتصرف في هذه الأنظمة والعمل على تنويع مصادر التمويل نحو خلق فضاء جبائي لتمويل الضمان الاجتماعي يعاضد الجهود الإسهامي للمضمونين الاجتماعيين.

■ إيجاد صيغ كفيلة بتحقيق المعادلة بين متطلبات التوازن المالي لأنظمة التقاعد والتوازنات الاقتصادية والمالية الوطنية العامة.

■ تعزيز آليات الحوكمة على مستوى إدارة المنافع والصناديق

■ توسيع التغطية الاجتماعية نحو تحقيق شموليتها وخاصة جذب القطاع الموازي

■ وضع إستراتيجية استخلاص ومراقبة نشطة وتعزز المكون المتعلق بمرافقة المؤسسات التي تشكو صعوبات اقتصادية

من ناحية أخرى، يتعين الأخذ بعين الاعتبار عامل الزمن وتأثيره الأساسي على النتائج المرتقبة للإصلاح. فكلما تأخر الشروع في تطبيق الإصلاح، كلما زاد حجم الجهود اللازمة لاستعادة توازن الأنظمة وصعبت التدابير الناجمة عنها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا.

وسيتم العمل خلال الإصلاح الهيكلي لنظام التقاعد على مراعاة التوجهات التالية:

■ أن يكون الإصلاح وفاقيا ومسؤولا *une réforme consensuelle et responsable* من خلال وعي جميع الأطراف المتدخلة بالمعطيات الموضوعية التي تفرض بدهاة مراجعة أنظمة التقاعد.

■ أن يكون الإصلاح متوازنا *une réforme équilibrée* يتم من خلاله توزيع الأعباء والتضحيات بين كافة مكونات المجموعة الوطنية للمحافظة على هذه المكاسب.

■ أن يكون الإصلاح عادلا *une réforme juste* بأن يسعى إلى تكريس قيم التضامن والتكافل بين الفئات والأجيال وأن يحد من مواطن التمييز.

وفي الختام لا يفوتني أن أتوجه بالشكر للجمعية التونسية للقانون الاجتماعي والعلاقات المهنية وهيئتها المديرة وفي مقدمتها رئيسها الأستاذ محمد الناصر رئيس مجلس نواب الشعب، والمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية وأكاديمية مجلس نواب الشعب الذين نظموا هذه الندوة بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية والمؤسسة الألمانية فريدريش إيبارت.

كما أتوجه بالشكر لكل المحاضرين والسيدات والسادة المشاركين وفي مقدمتهم أعضاء مجلس نواب الشعب المحترمون.

