

بلا غطاء.. دور صندوق النقد في تقليص الحماية الاجتماعية

دراسات حالة من
تونس والأردن والمغرب



ISBN 978-9938-815-28-3



9 789938 815283

بلا غطاء.. دور صندوق النقد في تقليص الحماية الاجتماعية

دراسات حالة من
تونس والأردن والمغرب

جيهان شندول وشفيق بن روين
ليث العجلوني
بتينة الفالسي وجمال العزاوي

تحرير
سلمى حسين

تحرير لغوي
يحيى وجدي

رسوم
صدري الخياري

إشراف
إيمان الشريف

قائمة المحتويات

6	تمهيد توماس كلاس
8	مقدمة سلمى حسين
20	تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس جيهان شندول وشفيق بن روين
21	I. مقدمة
25	II. مقارنة المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الحماية الاجتماعية: مقارنة اختزالية
33	III. تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس
45	IV. تغيير نظام الدعم في صميم برنامج صندوق النقد الدولي في تونس
60	V. استنتاجات
63	VI. قائمة المراجع
66	الملحقات
83	شروط صندوق النقد الدولي والحماية الاجتماعية في الأردن: تراجع أم تحسن؟ ليث العجلوني
84	I. المقدمة
86	II. تعريف أنظمة الحماية الاجتماعية: عالمياً وفي السياق الأردني
88	III. لمحة عن تاريخ الحماية الاجتماعية في الأردن

93	١٧. تحديات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن
97	١٨. صندوق النقد الدولي والأردن
115	١٩. نقص البيانات
116	٢٠. خاتمة
117	٢١. توصيات السياسات
120	الإنفاق الاجتماعي في المغرب: وطأة مشروطيات صندوق النقد الدولي بثينة الفالسي وجمال العزاوي
121	٢٢. مقدمة
123	٢٣. المغرب، ثغرات نموذج اقتصادي واجتماعي مستلهم من النيوليبرالية
132	٢٤. الحماية الاجتماعية في المغرب: الخيار القسري لصندوق النقد الدولي بين الدعم المعمم/ الشامل والاستهداف بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل
148	٢٥. أزمة كوفيد 19: مزايا وعوائق الحماية الاجتماعية في المغرب
156	٢٦. توصيات
158	الملاحقات

عندما وصلت جائحة كوفيد-19 إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتسببت بإغلاق المرافق والتوقف عن العمل، تبدت الآثار الاجتماعية لذلك على الفور تقريباً. كان الأثر الاجتماعي فادحاً للغاية، لأن برامج الحماية الاجتماعية تهللت على مدى العقود الماضية، وذلك في الغالب نتيجة سياسات التقشف وتقليص ميزانيات الدولة. وبسبب الاعتماد المتزايد على التحويلات النقدية المباشرة، لكي تصبح أكثر «استهدافاً»، استبعدت برامج الحماية الجديدة بعض الذين هم في أمس الحاجة إليها.

كما شهدت المكونات الهامة الأخرى لبرامج الحماية الاجتماعية، مثل الرعاية الصحية والتعليم، موجات أخرى من تراجع التمويل الحكومي والخصخصة في السنوات الأخيرة، مما خلق حواجز تمنع عموم السكان من الحصول عليها. في الوقت نفسه، ارتفعت نسبة التفاوتات الطبقيّة بشكل حاد، وتعرضت الطبقة الوسطى لضغوط متزايدة. إن برامج الحماية الاجتماعية ليست مجرد أدوات لحماية الفئات الأكثر فقراً وضعفاً فحسب، بل يجب أيضاً أن تحمي الطبقات الوسطى من الانزلاق إلى هوة الفقر في أوقات الأزمة.

بالنسبة لنا في مؤسسة فريدريش إيبيرت - والتي تلتزم بقيم الديمقراطية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية - لطالما كانت الحماية الاجتماعية أولوية رئيسية. وقد أولت برامجنا، على المستوى العالمي، اهتماماً بقواعد الحماية الاجتماعية، كما ركزت على إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية. أما في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، فهذا النقاش بدأ للتو، ولكنه ما يزال يكتسب أهمية متزايدة. تعود هذه الأهمية إلى جهود العديد من المنظمات الدولية والمحلية، وبعضها شريك لمؤسسة فريدريش إيبيرت منذ فترة طويلة. من خلال هذا الكتاب، وبهذه النظرة الإقليمية المقارنة، نأمل أن نقدم الدعم لهذه الجهود المتضافرة.

في تونس، حيث لا تزال النقاشات جارية وقت النشر بشأن برنامج رئيسي لصندوق النقد الدولي هو الثالث منذ عام 2011، أدت الإصلاحات الاقتصادية المؤلمة ومعدلات التضخم إلى سحق الطبقة الوسطى تقريباً، وهي الطبقة التي كانت مهمة جداً للربيع الديمقراطي الذي أعقب الثورة. ينبغي توسيع شبكة الحماية الاجتماعية على أوسع نطاق ممكن، وينبغي أن يكون ذلك أولوية على مستوى السياسات. وقد أظهرت جيهان شندول وشفيق بن روين ببراعة كيف أضر تخفيض الدعم بعموم السكان، خصوصاً في ظل غياب برنامج مناسب للمساعدة النقدية.

أما في الأردن، فقد أدى ارتفاع معدلات البطالة وزيادة الضرائب إلى انتشار حالة من السخط الاجتماعي. وفي حين توجد بعض البرامج الحكومية لحماية الأشد فقراً، ما تزال هناك فجوات كبيرة ولا يُستهان بها. وقد قام ليث العجلوني بعمل رائع في بحثه حول السياسات التي ينتهجها الأردن وتأثيرها على الحماية الاجتماعية والإنفاق الاجتماعي.

وفي المغرب، كشفت جائحة كوفيد-19 عن ضعف بنية الحماية الاجتماعية القائمة، والتي اعتمدت في الغالب على استهداف الأكثر فقراً، حسب توصيات المؤسسات المالية الدولية. توضح بثينة فالسي وجمال العزواوي كيف يمكن للدروس المستفادة من الأزمة أن تساعد في إنشاء نظام حماية أكثر شمولاً في البلاد.

لم يكن هذا الكتاب ممكناً لولا دعم وتفاني عدد لا يحصى من المشاركين. أولاً وقبل كل شيء، قامت سلمى حسين بعمل رائع في تحرير الكتاب، وإسباغ نظرتها الإقليمية المقارنة عليه، بالإضافة إلى دعمها المؤلفين بالأفكار والمواد. كما نسقت زميلتي إيمان الشريف مشروع البحث منذ بدايته - من اختيار المؤلفين، إلى تنظيم ورش العمل الوطنية والاجتماعات مع المؤلفين عبر الإنترنت - وكان لجهودها الدؤوبة أن جعلت هذا الكتاب ممكناً.

تلقى هذا المنشور أيضاً دعماً وافراً من لجنة علمية صغيرة ونشطة للغاية، تألفت من فرديناند إيبيل (كلية كينغز لندن)، ونضال بن شيخ (تونس)، وبسمة المومني (جامعة واترلو)، ونور الدين العوفي من المغرب والذي حلّ محلّه لاحقاً محمد سعيد السعدي. أود أن أشكرهم جميعاً على مساهماتهم القيمة ودعمهم لهذا المشروع.

من المقرر أن يصدر المنشور في وقت واحد بثلاث لغات (الإنكليزية والعربية والفرنسية)، الأمر الذي مثّل عدداً من التحديات الخاصة بكل لغة. وقد شارك عدد كبير من المترجمين في هذا العمل: شريف ألبير، نانسي دو بليسيس، آمال العفيف-جديدي، وفريد الرحالي، بالإضافة إلى فريقي إندستري أرابيك ودوكستريم. أخيراً، قام بتدقيق وتحرير جميع النسخ هازل هادون (إنكليزي) ويحيى وجدي (عربي)، وآمال العفيف-جديدي (فرنسي). أود أن أشكرهم جميعاً على مساهماتهم العظيمة في هذا المشروع.

كلّي ثقة بأن القراء سيجدون في هذه الدراسات مساهمة مفيدة في النقاش حول الحماية الاجتماعية والإنفاق الاجتماعي، سواء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا أو على مستوى العالم. بالنسبة لنا، تمثل هذه الدراسات بداية جهد أكبر لدعم التعليم والنقاشات العامة حول العلاقة بين الحماية الاجتماعية والتقشف، ودور المؤسسات المالية الدولية. من هنا، نأمل في بناء مستقبل تكون فيه الحماية الاجتماعية متاحة للجميع، وتكون أرضيات الحماية الاجتماعية ومآنتها مسألة مركزية في صنع السياسات بما يضمن رفاهاً أساسياً للجميع.

إن التحديات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومعها العالم بأسره، مثل الأزمة المناخية القادمة، قد تجعل كثيرين في حالة اعتماد طارئ على برامج الحماية والدعم الاجتماعيين. لذلك، من شأن عدم تهيئة هذه الأنظمة وتمويلها بدرجة كافية أن يعرّض استقرار وبقاء المجتمعات لخطر داهم. إننا بحاجة الآن إلى إطلاق نقاش، فيما دروس الوباء لا تزال في الذاكرة، حول كيفية تأمين برامج حماية اجتماعية ميسّرة ومستدامة، ومن دون أن يفوت القطار أي أحد.

توماس كلاس

مدير المشروع

تونس، سبتمبر/أيلول 2022

مقدمة

سلمى حسين

يهدف هذا الكتاب إلى تقييم عدد من أهم الخطط التي دفع بها صندوق النقد الدولي في دول المنطقة العربية¹ تحت مسمى الحماية الاجتماعية، وتأتي أهمية هذا الكتاب في هذا التوقيت إلى ثلاثة عوامل مجتمعة، حيث كان للعقد 2011-2021 عدد من الخصائص التي تميزه عما قبله من عقود.

أولاً: وهو أمر بديهي، كانت تلك الفترة هي التجلي الأكبر للمطالبات الشعبية بمزيد من المساواة، والحياة الكريمة والعدالة الاجتماعية والقضاء على الفساد. حيث كانت دول المنطقة تحقق معدلات نمو عالية إلى معتدلة خلال العقد السابق على ما سمي في بدايته بالربيع العربي، ولكن ظلت معدلات البطالة، خاصة بين الشباب هي الأعلى في العالم. كما تواكب مع النمو ارتفاعات أو على الأقل ثبات في نسب الفقر في معظم تلك الدول (خاصة غير النفطية).

ثانياً: شهد العقد الماضي تسارعا في الاستدانة العامة، إما نتيجة تلك الانتفاضات الواسعة أو اتقاء لتوسعها، فقد سارع عدد من الدول في المنطقة العربية إلى الاقتراض الخارجي، بغية توفير مساحة مالية كبيرة نسبيا لتلبية المطالبات بالعدالة الاجتماعية، وصار العقد 2011-2021، محل الدراسة هنا هو عقد الاعتماد على الاستدانة، خاصة الخارجية، وكان عزاب ذلك التوجه هو صندوق النقد الدولي، الذي يمنح خبراؤه -أو يمنح- الرضا عن سياسات البلاد التي يقرضها، فتنهال البركات في شكل قروض بالعملة الصعبة.

وشهدت دول في المنطقة العربية، عددا تاريخيا من الاتفاقات مع صندوق النقد الدولي، وقد بلغ عدد الاتفاقات التي وقعتها المنطقة العربية 18 اتفاقا خلال الفترة من 2010 وحتى 2021.² وتعددت أنواع القروض التي قدمها الصندوق، والتي تختلف من حيث إلزامية الشروط المقترنة بكل منها، ويوضح الجدول 1 عدد الاتفاقات المقترنة باقتراض من صندوق النقد الدولي في بعض الدول العربية خلال فترة البحث.

- 1 يضم صندوق النقد الدولي منطقة الدول العربية إلى وسط آسيا، ويطلق عليها اسم منطقة الشرق الأوسط ووسط آسيا MCD. وتقع دول المنطقة العربية (منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) تحت قسم منطقة الشرق الأوسط وباكستان وأفغانستان، وتنقسم دول هذا الجزء إلى دول مصدرة للبتروول ودول مستوردة للبتروول، وتقع دراسات الحالة بين طيات هذا الكتاب ضمن الفئة الثانية، كما يعتبر الصندوق الدول الثلاث محل الدراسة ضمن الدول ذات التحول الديمقراطي Arab Countries in Transition.
- 2 إضافة إلى دول عربية أخرى: الصومال وجيبوتي وموريتانيا، والتي عقدت كل منها اتفاق قرض مع الصندوق خلال 2020. هذا عدا المتابعات السنوية لخبراء الصندوق لعدد أكبر من دول المنطقة العربية التي تتخذ شكل ما يسمى بـ«مشاورات المادة الرابعة»، والتي تتضمن أيضا مطالبات نيوليبرالية في مجال السياسات المالية والنقدية (مثل لبنان التي ضغط عليها الصندوق من أجل رفع الدعم عن المحروقات، رغم حساسية ذلك على الاقتصاد الكلي وعلى الفقر ورغم الكساد الاقتصادي)، ومن ضمن تلك المطالبات أيضا احتواء التضخم عبر السياسة النقدية فقط وتقليص عجز الموازنة، خاصة عبر تجميد الوظائف الحكومية والأجور وتقليص مظلة الحماية الاجتماعية الشاملة أو المعممة.

الجدول 1: اتفاقات عدد من الدول العربية مع صندوق النقد الدولي 2010-2021

الدولة	عدد الاتفاقات خلال الفترة 2010-2021	السنة	أنواع القروض
تونس	3	2013	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement
		2016	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement
		2020	أداة تمويل سريع Rapid Financing Instrument
المغرب	4	2012- 2014	خط سيولة وقائي
		2016- 2018	Precautionary Liquidity Line
الأردن	3	2012	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement
		2016	تسهيل الصندوق الممدد Extended Fund Facility
		2020	تسهيل الصندوق الممدد Extended Fund Facility
مصر	3	2016	تسهيل الصندوق الممدد Extended Fund Facility
		2020	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement
		2020	أداة تمويل سريع Rapid Financing Instrument
السودان	1	2021	تسهيل ائتماني ممدد Extended Credit Facility
اليمن	2	2010	تسهيل ائتماني ممدد Extended Credit Facility
		2014	تسهيل ائتماني ممدد Extended Credit Facility
العراق	2	2012	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement
		2019	اتفاق استعداد ائتماني Stand By Arrangement

المصدر: قاعدة بيانات صندوق النقد الدولي MONA (تجميع الباحثة).

ثالثاً: بدأ عقد العطش العربي إلى العدالة الاجتماعية والعمل اللائق ومواجهة المحسوبية، بعد ثلاث سنوات من الأزمة العالمية الكبرى التي اندلعت عام 2008 (وربما جاء كنتيجة لها). وقد أثرت تلك الأزمة (وتداعياتها على دول المنطقة العربية) في الفكر الاقتصادي بأسره، حيث صدرت عن مؤسسات نيوليبرالية متعددة كتلة من الأدبيات التي تهدم فرضيات إجماع واشنطن والتي سيطرت على أجندة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لعقود، ويراجع عدد من تلك الدراسات فرضية أن اللا مساواة أمر جيد، ويربط بين تزايد اللا مساواة وعدم استدامة النمو، وبين انتشار الحماية الاجتماعية والاستقرار السياسي. وانتهى الأمر بأن أقر صندوق النقد الدولي بتلك الحقائق، حيث ساهم كل من الربيع العربي وتكرار تقلبات ارتفاع أسعار الغذاء والطاقة في اعتراف مجموعة العشرين بمفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، والحاجة إلى النمو الاحتوائي³.

وهكذا، يمكن أن يوفر عقد التعاون العربي المكثف مع صندوق النقد الدولي مادة ثرية للإجابة على التساؤلات التالية:

- كيف انعكس تغير نظرة الصندوق إلى الحماية الاجتماعية على الجيل الجديد من برامج الصندوق؟
- هل حققت برامج الصندوق براحا ماليا أعيد توجيهه لصالح توسيع تغطية الحماية الاجتماعية؟
- هل زادت نسبة البطالة أم تراجعت؟ هل زاد الفقر أم نقص؟ هل ساءت المساواة أم تحسنت؟

ولكي نجيب بشكل دقيق عن هذه الأسئلة، فإن هذا الكتاب يحتوي على ثلاث دراسات حالة لثلاث دول متوسطة الدخل غير مصدرة للبترول، هي تونس والمغرب والأردن. تشترك الدول الثلاثة أيضا في تعاون حكوماتها بشكل وثيق مع خبراء الصندوق -خلال فترة الدراسة- بغرض تلبية تطلعات شعوبها إلى العدالة والتقدم.

وبالطبع، لا يمكن أن يصدر كتاب عن الحماية الاجتماعية في عام 2022، دون تناول آثار جائحة كورونا، ومن الملفت أن قراءة وثائق الصندوق تفيد بأنه قد أعزى إلى تفشي كوفيد-19 المساوئ الاقتصادية- الاجتماعية في الدول التي ساعدها خلال الجائحة، وكان الفقر والبطالة والمساواة كانت ظواهر غير موجودة قبل 2020! ومن الملفت أيضا أنه رغم الاعتراف بتفشي هذه المشكلات، وبأهمية زيادة الإنفاق الحكومي لعلاجها، إلا أنه طالب الدول الثلاثة محل الدراسة هنا (بالإضافة إلى مصر والعراق أيضا) أن تعود إلى التقشف، وتخفيض عجز الموازنة العامة في عام 2021، رغم عدم قدرة تلك الدول على نشر اللقاح بين السكان، وعدم وجود شبكات حماية اجتماعية تغطي غالبية السكان. إن التفاصيل مهمة ودالة، وتجدر هنا موثقة في نهاية كل فصل من فصول الكتاب الثلاثة.

تعريف الحماية الاجتماعية⁴:

قد يبدو السؤال بسيطا: ما هي الحماية الاجتماعية؟ لكن الإجابة مركبة وغير متفق عليها بين المؤسسات التنموية والنقدية، ومن بين تلك المؤسسات سنجد تعريف صندوق النقد الدولي هو الأكثر مراوغة، وفي الوثائق الخاصة بدراسات الحالة التي تعرضنا لها، كان الأضيق تعريفا لهذا المفهوم، والأبعد تطبيقا لها.

بشكل عام، هناك مقاربتان مفاهيميتان متعارضتان للنظر إلى الحماية الاجتماعية، إحداهما هي التي تتبناها مؤسسات التمويل الدولية والإقليمية وعلى رأسها الصندوق والبنك الدولي.

والمقاربة الأخرى، هي التي نطمح إلى توسيع شبكاتها وتبني السياسات المناسبة لتحقيق ذلك، وتنطوي تلك المقاربة على تعريف أو مقاربة معتمدة على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتتصدى لها وتتبناها منظمة العمل الدولية.

4 يعتمد هذا الجزء على مساهمات كل فريق الباحثين المساهمين في دراسات الحالة، وجزء كبير من النص كتبه الباحثان شفيق بن روين وجيهان شندول.

وهكذا، فإن الحماية الاجتماعية في نظر منظمة العمل الدولية هي حق من حقوق الإنسان ينبغي تحقيقه عبر سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية، تكفله المواد 22 و25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان⁵. فقد احتوى الإعلان عددا من الأدوات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تتبناها الأمم المتحدة، على الحق في الأمان الاجتماعي، ويمثل هذا الحق أيضا جزءا من الميثاق العالمي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومؤخرا، تم دمج المفهوم من خلال أهداف التنمية المستدامة 2030: «القضاء على الفقر عن طريق وضع أنظمة وإجراءات للحماية الاجتماعية للجميع، بما فيها الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، والعمل على أن يغطي جزءا كبيرا من الفقراء ذوي الحال الهش بحلول 2030».

تشجع منظمة العمل الدولية الدول على تبني الحد الأدنى للحماية الاجتماعية⁶، وهي تعرف بأنها: «القدرة على تلقي الخدمات الصحية، وضمان الدخل للمسنين والمعاقين، وتوزيع دعم للأطفال المعالين وضمان حد أدنى للدخل للعاطلين عن العمل والعاملين الفقراء، إضافة إلى برامج حكومية لضمان توفير فرص عمل»⁷.

وهكذا يكفل الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أربع ضمانات:

1. الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما فيها الحمل والولادة.
2. ضمان دخل أساسي للأطفال بما يضمن لهم الحصول على الغذاء والتعليم والرعاية والسلع والخدمات الضرورية.
3. ضمان دخل أساسي لمن هم في سن العمل وعاجزون عن تحقيق دخل كاف بسبب المرض أو البطالة أو الولادة أو العجز.
4. ضمان دخل أساسي للمسنين في سن المعاش.

وتضيف منظمة العمل الدولية أيضا:

الولوج المعمم إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل الصحة والماء والصرف والتعليم والأمان الغذائي والسكن، وأي خدمات أخرى تراها الحكومات كأولويات وطنية، وتضع منظمة العمل الدولية الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في قلب سياسات القضاء على الفقر وتقليص التفاوتات، وإعادة التوزيع من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية.

5 تنص المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: كل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن يُوفّر له، من خلال المجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرية. كما تنص المادة 25 على أن:

- لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصةً على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يضمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.
- للأمومة والطفولة حق في رعاية ومساعدة خاصتين. ولجميع الأطفال حق التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء وُلدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار.

6 أقر مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية في عام 2009، خلال المؤتمر الدولي للعمل، في إطار الاتفاق العالمي للتوظيف بمنظمة العمل الدولية. ثم في عام 2012، أقرت بالإجماع التوصية المتعلقة بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية على المستوى القومي (التوصية رقم 202) خلال المؤتمر الدولي للعمل الذي تنظمه منظمة العمل الدولية.

7 Organisation Internationale du Travail (OIT), *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi adopté par la Conférence internationale du Travail à sa quatre-vingt-dix-huitième session*, Genève, 19 juin 2009

وفي عام 2016، تبني البنك الدولي مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية بعناصره الأربعة.

وبذلك تعتبر بنود الحماية الاجتماعية حقوقاً للمواطنين وتختلف عن المساعدة في حالة الأزمات، أو العمل الخيري.

ولكن في التطبيق العملي، فإن برامج وشروط البنك الدولي، تختزل الحماية الاجتماعية المعممة، إلى ما هو دون الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. حيث وفقاً للبنك الدولي⁸، تتضمن الحماية الاجتماعية المعممة: «توفير المساعدة الاجتماعية من خلال تحويلات نقدية للمحتاجين، وخاصة الأطفال، ومزايا ودعم لمن هم في سن العمل من الأمهات في حالة الولادة أو العجز أو الإصابة أثناء العمل، أو العاطلين عن العمل. وكذلك تغطية نظم المعاشات لكبار السن. وتقدم المساعدة من خلال نظم التأمين الاجتماعي، والمزايا الاجتماعية التي توليها الضرائب، وخدمات المساعدة الاجتماعية، وبرامج التشغيل الحكومية، وأنظمة أخرى تكفل تأمين دخل أساسي». وبالتالي يتجاهل البنك الدولي ضرورة وجود أنظمة الحماية المعممة، وعلى رأسها التعليم والصحة والسكن اللائق والمياه والصرف الصحي.

ووفقاً للرؤية التي يتبناها هذا الكتاب، فإن الحماية الاجتماعية بمعناها الشامل ينبغي أن تجمع مزيجاً من سياسات العمل وأنواع الدعم والتأمين سواء الممول من الخزانة العامة أو عبر الاشتراكات من أجل توفير مظلة واسعة للحماية مكفولة لجميع المواطنين.

وجاءت جائحة الكوفيد-19 لتؤكد على أهمية تطبيق المفهوم، كما جاء كأولوية تنادي بها الأمم المتحدة الدول في إطار الاستجابة للأزمة الاقتصادية-الاجتماعية الناتجة عن تفشي الوباء.

وفي مقابل تلك المقاربة القائمة على تقديم الحماية والدعم المعمم والشامل لكافة المواطنين في مختلف مراحلهم العمرية، تأتي البرامج والسياسات التي تتبناها مؤسسات التمويل الدولية، لتقتصر الحماية الاجتماعية على مساعدة الفئات الأكثر فقراً فقط.⁹

باديء ذي بدء، نجد أن الصندوق لا يملك تعريفاً رسمياً للحماية الاجتماعية¹⁰. "فقد استخدم الصندوق عدداً من المفاهيم مثل "شبكات الأمان الاجتماعي" وعادة ما يستخدم "الإنفاق الاجتماعي" أو "الضمانات الاجتماعية" للتعبير عن مفاهيم أوسع مثل التعليم والصحة¹¹.

كما لا يعتبر الصندوق الحماية الاجتماعية جزءاً من مسؤولياته¹².

ولا ينظر الصندوق إلى الحماية الاجتماعية كحق. ولكن مؤخراً، بدأ الصندوق ينظر إليها من زاوية استقرار الاقتصاد الكلي، حيث أن الحفاظ على التأييد السياسي والاجتماعي للسياسات الكلية الاقتصادية، قد يعتمد كلياً على تجنب

8 World Bank, Social Protection & Labor Overview <https://www.worldbank.org/en/topic/socialprotection/overview>

9 يحتوي الفصل الخاص بتونس على جدول يلخص رؤية مؤسسات التمويل الدولية (والإقليمية) في مقابل الرؤية الحقوقية التي تتبناها منظمة العمل الدولية.

10 Independent Evaluation Office of the IMF (2017), The IMF and Social Protection Evaluation Report, Previously mentioned reference, P.1.

11 Independent Evaluation Office of the IMF (2017), Same reference, P.1

12 Ibid, P.2.

التوتر الزائد عن الحد الذي تكابده الطبقات الأكثر هشاشة. وهو ما يسميه الصندوق «مسألة مؤثرة على الاقتصاد الكلي” macro-critical¹³.

وحتى في إطار تلك النظرة الضيقة، نجد في دراسات الحالة الثلاثة، أن خبراء الصندوق تجاهلوا اعتبارات الحساسية الخاصة بالاقتصاد الكلي، وكانوا يصرون على رفع أسعار الطاقة مثلا (أو تخفيض العملة)، على الرغم من تنامي الضغوط على الطبقات الأكثر هشاشة، والاحتجاجات الاجتماعية الواسعة.

نجد أيضا في الحالات الثلاثة أن الصندوق يعتمد اعتمادا كبيرا على البنك الدولي في وضع أنظمة الدعم النقدي الذي يستهدف الفقراء، ولكن البنك لا يقيس أي أثر بعدي ex-post للإجراءات القاسية اجتماعيا التي ينادي بها الصندوق.

كما لا تنشغل المؤسسات بتوفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي التزم بها البنك منذ 2016¹⁴، والتي سبق وأقر المدير الأسبق لصندوق النقد بأهميتها منذ 2009¹⁵.

كيف يرى كل من الصندوق والبنك الدوليين وضع الحماية الاجتماعية في المنطقة؟

يجد كل من البنك والصندوق الدوليين وضع الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ضعيفا، ولا تحظى بالإنفاق الحكومي الكافي. وأن مظلمتها لا تسع جميع المواطنين، ولا تغطي جميع أنواع الهشاشة والمخاطر. يقول البنك الدولي: إن في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا يتجاوز متوسط الإنفاق على الحماية الاجتماعية 1% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقل من المتوسط العالمي ومتوسط الدول النامية وأفريقيا جنوب الصحراء (5, 1%)، وأقل من نصف المتوسط في أوروبا ووسط آسيا. وتغطي برامج الحماية الاجتماعية للمسنين على سبيل المثال أقل من 25% من سكان بلدان المنطقة¹⁶.

وفي تقرير للصندوق عن الإنفاق الاجتماعي (يشمل التعليم والصحة، بعكس تقرير البنك الدولي المذكور في الفقرة السابقة)، يلاحظ ما يلي: «يقول الإنفاق الاجتماعي في المنطقة بشكل عام عن مناطق أخرى حول العالم، حيث تخصص الحكومات للإنفاق الاجتماعي في المتوسط 10,4% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة مع متوسط يبلغ 14,2% في دول الأسواق الناشئة»¹⁷. وتتضح الفوارق أكثر إذا ما نظرنا إلى نصيب الفرد في الإنفاق الحكومي معادلا بالقدرة الشرائية للدولار، حيث يبلغ متوسط نصيب الفرد في الدول الناشئة في المنطقة، والتي منها دراسات الحالة الثلاثة في

Ibid, P. 4. 13

World Bank (2016), World Bank and ILO announce new push for universal social protection, a Press Release, World Bank, Washington. 14

<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/21/world-bank-ilo-announce-new-push-for-universal-social-protection>

Independent Evaluation Office of the IMF (2017), The IMF and Social Protection Evaluation Report, Previously mentioned reference. P. 1. 15

World Bank (2018), The State of Social Safety Nets 2018. The World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29115> 16

IMF staff (2020), Social Spending for Inclusive Growth in the MENA and Central Asia Region, IMF, Washington DC. P. 7. file:///C:/Users/husseins/Desktop/IMF_MENA%20Outlook%2010_2021.pdf 17

كتابنا هذا، 1220 دولار من إجمالي الإنفاق الاجتماعي، وبالمقارنة هو أقل من متوسط 1978 دولار في مجموعة الدول الناشئة حول العالم¹⁸. ويوضح حجم الإنفاق الإضافي المطلوب في المنطقة لبلوغ أهداف التنمية المستدامة أن التحدي الذي تواجهه المنطقة من أجل بلوغ الحد الأدنى للحماية الاجتماعية كبيراً. حيث تحتاج دولة متوسطة تنتمي لمنطقتنا «توجيه 3,5% من الناتج المحلي إضافية كل عام من هنا وحتى 2030 حتى تستطيع تحقيق خمسة من أهم أهداف التنمية المستدامة، بل وقد تحتاج بعض الدول أكثر من تلك النسبة. حيث نجد الإنفاق العام على الصحة بوجه عام أقل من الدول المشابهة حول العالم»¹⁹.

وعلى الرغم من ذلك التقييم، تكشف قراءة الوثائق الخاصة بكل حالة من الحالات الثلاثة، تونس والأردن والمغرب، غياب أو عدم كفاية الإجراءات المتعلقة بخلق براح أو حيز مالي مناسب لتوسيع قاعدة الحماية الاجتماعية. وجاءت الإجراءات المتعلقة بالحماية الاجتماعية كعلاج للآثار الجانبية الاجتماعية للبرامج التي طالب الصندوق بها الدول.

وتتوافق نتائج دراسات الحالة مع ما توصل إليه تقرير المكتب المستقل بصندوق النقد، حيث وجد أن: معظم حكومات الدول لم تُجر أي حوار مع الصندوق بشأن الحماية الاجتماعية، وهؤلاء الذين قد تحاوروا لاحظوا أن نصائح الصندوق في هذا الشأن كانت عامة أو مستندة إلى تطبيق ميكانيكي لوسائل إمبريقية، وعادة ما تعتبرها الحكومات غير ذات صلة أو غير مناسبة لظروف البلد أو لا تحترم بشكل كاف خصائص الدولة الثقافية وقيمها²⁰.

لوحظ أن 93% من البرامج التي تبناها الصندوق، بين الفترة 2010-2015، والتي بلغ عددها 57 برنامجاً، احتوت على إشارات للإنفاق الاجتماعي، وذلك في حالة الدول منخفضة الدخل. «إلا أن 19% من الاتفاقات (مع 7 دول) احتوت على أهداف «تأشيرية indicative targets متعلقة بالحماية الاجتماعية»، وهي أضعف أنواع المشروطية في برامج الصندوق، وعدم الالتزام بها لا يترتب عليه وقف صرف الشرائح أو تجميد الاتفاق، كما أن «تعريفات الأهداف التأشيرية في باقي الاتفاقات لم تتضمن الإنفاق على الحماية الاجتماعية، أو جاء الإنفاق ضئيلاً جداً أو مبهم أو غير معبر عن أي أهمية للإنفاق الاجتماعي»²¹.

التدهور: الأثر الواسع لبرامج صندوق النقد

يلاحظ أن أثر برامج صندوق النقد على الفقر واللامساواة كان أعمق كثيراً من مجرد النظر إلى قضية الدعم النقدي أو العيني، لذلك، وعند احتساب الأثر الاجتماعي الاقتصادي الصافي الكلي، ينبغي النظر إلى الآثار المترتبة على مجموع السياسات النقدية والمالية، إضافة إلى الأثر على النمو وهيكله ودرجة خلقه للوظائف اللائقة.

إلا أن كلا من البنك والصندوق الدوليين، لا يمتلكان نماذج صالحة لتتبع مثل تلك الآثار الكلية المركبة، كما أن القدرات الإحصائية للدول النامية وكذلك درجة الشفافية التي تتيحها، لا توفر البيانات الكاملة لعمل مثل هذا المجهود البحثي بشكل مستقل.

IMF staff (2020), Social Spending for Inclusive Growth in the MENA and Central Asia Region, Same Reference, P. 7. 18

Ibid, P. 8. 19

IMF Independent Evaluation Office (2017), Previously mentioned reference, P. 20. 20

Ibid, P. 21. 21

على سبيل المثال، نجد أن السياسة النقدية المندوبة بخفض سعر العملة المحلية هي سياسة مولدة للتضخم، وينتج عنها نزول أعداد كبيرة تحت خط الفقر. وينتج نفس الأثر عن زيادة أسعار الطاقة، وأيضاً تسبب ضريبة القيمة المضافة ارتفاع معدلات التضخم.

كما أن المطالبة برفع سعر الفائدة يترتب عليه -إضافة إلى تباطؤ الاستثمار- عدد من الآثار الاجتماعية السلبية:

أولاً: ترتفع فاتورة خدمة الدين العام، وهو ما يعني أن يتقلص البراج أو الحيز المالي fiscal space المتاح للإنفاق على توسيع الحماية الاجتماعية، وهو ما يطلق عليه «أثر الإزاحة Crowding-Out Effect».

ثانياً: وفي مقابل تقلص الموارد المتاحة للحماية الاجتماعية، وبسبب تزايد الدين العام، يحدث تحول للمال العام من الخزنة العامة في شكل مدفوعات الفوائد على الدين الحكومي إلى أيادي الأقلية الأكثر ثراء ممن تتوفر لديهم فوائض مالية يقرضونها للحكومة، وهو ما يفضي إلى تفاقم اللامساواة.

أي ينتهي الأمر بإعادة توزيع المال العام من الشرائح الأكثر فقراً، لصالح الشرائح الأغنى في سلم الدخل والثروة، وهو ما يسمى بالتقشف الانتقائي.

هدف تقليص الدين العام انتهى بزيادة الدين العام:

يلاحظ أنه في الدول الثلاثة التي ندرسها، أن الصندوق يطالب بتخفيض الدين العام (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي). ولكن انتهى الأمر في الدول الثلاثة بارتفاع تلك النسبة أو على الأقل عدم انخفاضها بالنسبة المتفق عليها، وذلك حتى قبل الجائحة: «سوف يرتفع الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية المستوردة للبترو (تقدر بـ 100% من الناتج في 2021)، ويؤدي ذلك الارتفاع إلى زيادة في الاحتياجات التمويلية تقترب من 50% خلال 2021-2022 (390 مليار دولار) مقارنة بعام 2018-2019»²²، وفي حين نجد دولاً مثل تونس سوف تستمر معدلات الدين العام مرتفعة بعد 2023، نجد أن الأردن قد تستعيد المسار التنافسي بعد 2023²³.

وهكذا تساهم برامج الصندوق مرة ثانية في تآكل الحيز المالي، خاصة مع غياب أي تركيز على إصلاح الهيكل الضريبي، بحيث يقع العبء الضريبي الأكبر على أصحاب الدخل الأكبر أفراداً وشركات.

وبالنظر إلى إجمالي الشروط التي طالب بها الصندوق الدول الثلاثة، أو التوصيات التي قدمها، يمكن القول بأن القاسم المشترك المتعلق بالحماية الاجتماعية كان:

- **تقليص عجز الموازنة عبر تخفيض الإنفاق الاجتماعي والأجور وفي المقابل زيادة الضرائب غير المباشرة، حتى لو كان عجز الموازنة حوالي 4% كما كان الحال في المغرب في عام 2012، بحسب وثائق اتفاق خط السبيل الطارئ.**

Regional Economic Outlook MENA (April 2021), International Monetary Fund, Washington DC. P. 4 22

Regional Economic Outlook MENA (April 2021), Previous reference. P. 6. 23

• تقليص الدعم المعمم بأشكاله، واستبداله بالدعم القائم على استهداف الفئات الأكثر فقرا وحدهم، وتفتقد الدراسات الثلاثة دعم الطاقة وهو الإجراء الأقسى اجتماعيا من بين مطالبات الصندوق، والتي كان عادة ما يفرضه كتحرك مسبق Prior action أي كشرط لتوقيع الاتفاق مع الصندوق.

• تجاهل الصندوق الإنفاق على التعليم والصحة، أهم أعمدة الحماية الاجتماعية المعممة، وهما الهدفان الثالث والرابع من أهداف التنمية المستدامة، وتجاهل كفاءة ورفع حوكمة المؤسسات الحكومية القائمة عليهما، حتى لو جاء ذكرهما في صلب أهداف البرنامج (كما في حالة المغرب). وتقوم الدراسات الثلاثة بتتبع الإنفاق العام على التعليم والصحة، لتقيم اهتمام الصندوق عمليا بتلك الجوانب، خاصة وأن تقرير مكتب التقييم المستقل في نسخته الأخيرة تجاهل الإنفاق على التعليم وعلى الصحة، كأحد محددات الإنفاق الاجتماعي، بعد أن كان يتتبعهما في التقرير الخاص لعام 2013.

• مارس الصندوق في الحالات الثلاثة ما يسمى التحيز بالتجاهل bias by omission فيما يتعلق بالحماية والسياسات المتعلقة بسوق العمل. حيث غاب عن برامج المنطقة أي ذكر مثلا لإعانات البطالة وضرورة وضع خطة لتوزيعها²⁴. أو أن تشمل برامج إصلاح صناديق المعاشات ضما للعمال غير الرسمية، أو تمويل برامج لسياسات العمل النشطة، أو غيرها مما يتناول علاجات لمشاكل هيكلية تقرأها تقارير خبراء الصندوق. وجد مكتب التقييم المستقل أن أقل من 10% فقط من الاتفاقات بين الصندوق والدول الناشئة (التي تنتمي لها الدول الثلاثة محل الدراسة) احتوى على حد أدنى للإنفاق الاجتماعي، وأن أقل من 15% من الاتفاقات احتوت شرطا لتقوية شبكات الحماية الاجتماعية، وبشكل عام وجد تقرير المكتب المستقل أن الدول المتقدمة قد تلقت أكثر من أي منطقة أخرى توجيهات واشتراطات تتعلق بالحماية الاجتماعية.

إلا أن دراسات الحالة الثلاثة، اختارت أن تركز على ما يعتبر العامل المشترك الأهم في برامج الصندوق من حيث الأثر على الحماية الاجتماعية، وهو برامج الدعم النقدي التي نادى الصندوق بتطبيقها مقابل إلغاء الدعم المعمم (الموجه إلى الغذاء وإلى الطاقة) وهو ما يعترف مكتب التقييم المستقل أنه لا يعد إجراء متعلقا بالحماية الاجتماعية، بل إنه يعتبره كهدف أكثر ارتباطا بالحد من عجز الموازنة العامة، وهو إجراء اختص به منطقة الشرق الأوسط أكثر من أي منطقة أخرى حول العالم، بحسب تقرير المكتب المستقل للتقييم²⁵. ويلاحظ أن هذا الإجراء جاء في كل أشكال التعاون وبرامج الاقتراض الخاصة بالدول الثلاثة والصندوق (راجع الجدول 1).

وتخلص دراسات الحالة إلى أن الدول الثلاثة بشكل أو بآخر، ورغم كل برامج الدعم النقدي الجديدة التي ساعد البنك الدولي في تطبيقها، قد عاشت عقدا من تآكل الحماية الاجتماعية.

حيث تخلت الدول عن معظم الدعم الموجه إلى الطاقة (وكذا دعم الغذاء)، مما أوقع أعدادا كبيرة من السكان تحت وطأة انخفاض الدخل المتاح للإنفاق، كما أدى ذلك (وبغیره من السياسات التي أوصى بها الصندوق إلى تصاعد معدلات التضخم (ما أدى إلى تآكل الدخول الحقيقية خاصة لدى السكان في أسفل سلم الدخل).

Ibid, P. 16. 24

Ibid, P. 15. 25

وفي المقابل، لم تستطع برامج استهداف الفقراء الوصول إلى كل الذين ينبغي استهدافهم، وبالتالي فشلت في الحد من الفقر، كما لم تفلح في وقاية الأعداد المتزايدة من ذوي الحال الهش من آثار ظروفهم المعيشية على تعليم وصحة أبنائهم، مقاسة بالإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم، حيث لم تنعكس الوفورات الناتجة عن رفع الدعم المعمم في شكل مخصصات أعلى مستدامة إلى الإنفاق على التعليم والصحة، ولم يتم إعادة توجيهها كلها إلى برامج الدعم العيني الموجهة إلى الفئات الأقل دخلا، وفي نفس الإطار، يلاحظ تقرير تقييم المكتب المستقل لصندوق النقد أن التوصية بالتخلي عن أنظمة الدعم المعمم (خاصة الطاقة)، جاءت بغرض تخفيض عجز الموازنة وليس كأداة حماية اجتماعية.

منهجية البحث

يركز الكتاب بشكل خاص على تاكل أنظمة الدعم الشاملة، واستبدالها ببرامج الاستهداف، عن طريق الاستعانة بدراسات الحالة الثلاثة، كأداة علمية ممنهجة بغرض المقارنة الدولية، وخضعت دراسات الحالة الثلاثة إلى مراجعة الأقران والمتخصصين.

وهكذا، تقوم دراسات الحالة بتقييم برامج الدعم النقدي القائمة على الاستهداف من حيث الأثر على الفقر والعدالة الاجتماعية بشكل أو بآخر بما يتناسب مع خصوصية كل برنامج في الدول الثلاثة. كما تم تتبع الإنفاق الحكومي على الصحة وعلى التعليم في الدول الثلاثة، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، كمؤشر على اهتمام الصندوق بأهم جوانب الحماية الاجتماعية والهدفين الثالث والرابع من أهداف التنمية المستدامة.

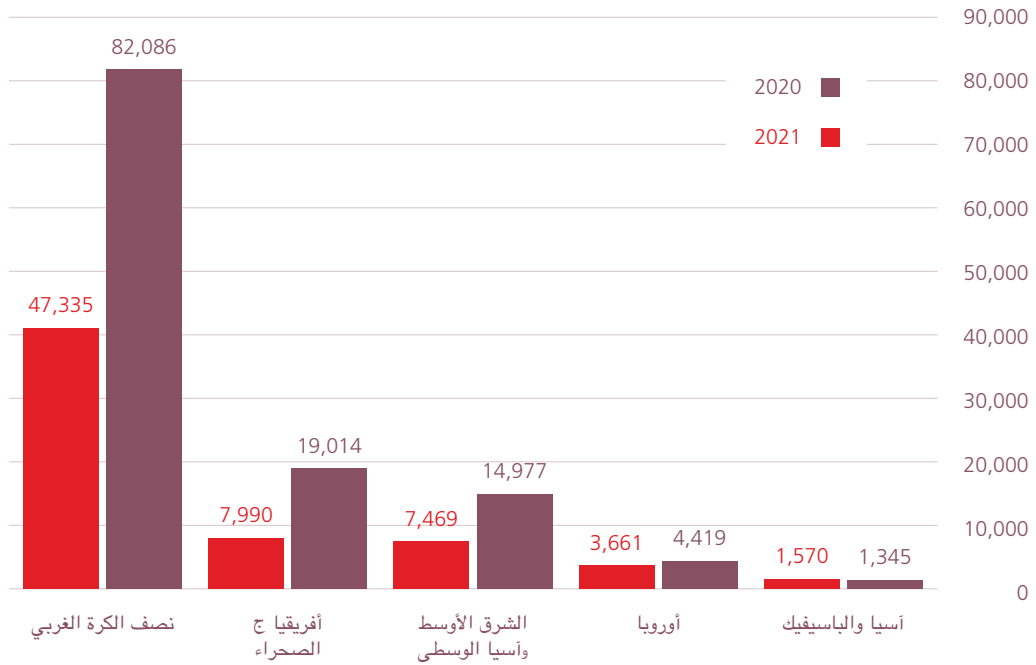
وإضافة لما سبق، فإن كل دراسة حالة تتناول جانبا مكملا، يلقي ضوءا على جانب آخر من برامج الصندوق المتعلقة بالحماية الاجتماعية:

- تتناول دراسة تونس مثلا، قراءة متعمقة في الوثائق التي أصدرها صندوق النقد تقييما للوضع الاقتصادي، وفيها نجد تجاهلا تاما لما يسميه الصندوق بالحساسية المؤثرة على الاقتصاد الكلي، وهي اعتبارات القبول الشعبي والسياسي للإجراءات التي يشترطها الصندوق من أجل الموافقة على إقراض الدول، ويأتي ذلك التجاهل بالخلاف مع المبادئ التي يقر الصندوق بأنه يلتزم بها، وهذه هي المرة الأولى التي تتاح مثل هذه القراءة المعمقة الموثقة باللغات الفرنسية والعربية.
- تتناول دراسة الأردن النجاح الذي حققته الحكومة في برنامجها مع الصندوق، وهو استثناء أجور المعلمين من المطلب الذي أصر عليه الصندوق في معظم اتفاقات المنطقة الخاص بتخفيض فاتورة الأجور كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، كما تتناول تغيير هيكل الضريبة على الدخل التي اشتمل عليها الاتفاق مع الصندوق بالتحليل والتقييم.
- وتتناول دراسة المغرب تقييما معمقا لنظم الحماية الاجتماعية التي توفرها المملكة لمواطنيها، إضافة لاستعراض أهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية عشية الجائحة بعد عشرة أعوام من المطالبات الاجتماعية وأربعة اتفاقات مع الصندوق.

وأخيرا، يقدم الكتاب أول رصد لأثر جائحة كوفيد-19 على السياسات الاقتصادية التي أوصى بها الصندوق حكومات الدول الثلاثة.

حيث يلاحظ مثلا أن الصندوق نادى بعملية منظمة لإعادة هيكلة الديون إلى كل الدول النامية. لكن عمليا، تمت عمليات تجميد الديون لعدد محدود من الدول منخفضة الدخل، بينما اعتمد الصندوق على آلية الإقراض من أجل توفير بعض المساحة المالية للدول متوسطة الدخل التي تقع من ضمنها دراسات الحالة الثلاثة، ويوضح الشكل 2 حجم الإقراض الذي وفره الصندوق إلى المناطق المختلفة حول العالم.

الشكل 1: خارطة قروض الصندوق 2020-2021 (ملايين حقوق السحب الخاصة)



April 30, 2020: SDR1 = USD 1.36640

September 15, 2020: SDR1 = USD 1.41664

*يقصد بنصف الكرة الغربية أمريكا الشمالية والجنوبية، وتعتبر الأرجنتين صاحبة نصيب الأسد من الديون، حيث بلغ نصيبها نصف التمويل الذي تلقتة المنطقة في 2020.

المصادر: IMF Annual Reports, 2020- 2021²⁶.

إضافة لما سبق، تكشف دراسات الحالة الثلاثة، عن أنه وفقا لصندوق النقد أن الجائحة وأثرها على الفئات الأضعف لا يجب أن توقف قطار التخلص من الدعم المعمم أو من تخفيض سعر العملة المحلية أو تجميد سياسات التقشف، حيث أن كل حزم المساعدة المؤقتة ينبغي أن تتوقف بعد العام الأول من الجائحة، بغض النظر عن بطء عمليات توزيع اللقاح، أو وضع العمالة المؤقتة، أو تباطؤ أو تراجع النمو الاقتصادي، فالكلمة الأولى والاعتبار الأوحد هو الحد من عجز الموازنة العامة، ويتوقع الصندوق للدول العربية المستوردة للبترول «أن يخفض عجز الموازنات بدءاً من 2021، بما يعكس التعافي وانتهاء حزم المساعدة ومجهودات ضبط الإنفاق العام»²⁷.

الخلاصة، تقضي برامج ووصايا الصندوق، بالأبدا ينبغي أبدأ التوقف عن الاستدانة وعن سداد الديون، حتى لو على حساب الجوع والمرض والوقوع تحت خط الفقر.

وفي النهاية، من أجل استخلاص الاستنتاجات والتوصيات، تم عقد ثلاث ورش عمل، لمناقشة الدراسات الثلاثة وجمع ومناقشة التوصيات²⁸.

يصدر الكتاب في لحظة تشابه لحظة ما قبل بداية أزمة الديون الخارجية في دول أمريكا اللاتينية في الثمانينيات من القرن العشرين، حينها كان معظم الدول النامية والأقل دخلاً قد تورطت في استدانات خارجية بدت وقتها رخيصة نسبياً، وضرورية من أجل عملية التنمية والبناء، ثم بعد عقد من الزمان، ثقل عبء تلك الديون وتكشفت مساوئ اتباع صفات الصندوق والبنك الدولي وقتها. وكان للأزمة العالمية الكبرى في عام 2008 الفضل في أن تقوم مؤسسات بريتون وودز نفسها بأهم المراجعات الفكرية لأجندة ما سمي بإجماع واشنطن.

وإذ يمر العالم بلحظة مشابهة، تزايد فيها عبء المديونية الخارجية على الدول النامية والأقل دخلاً، يتبنى الصندوق والبنك الدوليان خطاباً مختلفاً عن خطاب الثمانينيات والتسعينيات.. خطاباً يقوم على الوعي بمساوئ المساواة في الدخول وفي الفرص، خطاباً مؤيداً لفرض الضرائب الدولية على الشركات العملاقة، وضرائب تصاعدية على الأثرياء.. خطاباً مؤيداً لأهداف التنمية المستدامة والحماية الاجتماعية. والكتاب الذي بين أيديكم هو أول توثيق منهجي للتباين الكبير بين الخطاب وبين الفعل.

قراءة ممتعة ومفيدة.

27 Regional Economic Outlook MENA (April 2021), Previously mentioned reference, P. 6.

28 كما تتميز دراسات الحالة بملحق أو أكثر يحتوي على خلفيات تاريخية عن التعاون مع الصندوق، أو نظم الحماية الاجتماعية، أو أنواع المشروعات التي تنطوي عليها البرامج المختلفة.

تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس



شفيق بن روين وجيهان شندول

قائمة المحتويات

21	I. مقدمة
25	II. مقارنة المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الحماية الاجتماعية: مقارنة اختزالية
33	III. تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس
45	IV. تغيير نظام الدعم في صميم برنامج صندوق النقد الدولي في تونس
60	V. استنتاجات
63	VI. قائمة المراجع
66	ملحقات

I. مقدمة

عرفت تونس «ما بعد الثورة» بداية من عام 2013 وإلى يومنا هذا تدخلا كبيرا في الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية من قبل المؤسسات المالية الدولية، ومن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على وجه الخصوص، فقد شهدنا، بالفعل، منذ عام 2013، تدخلا للصندوق من خلال ثلاثة قروض مُنحت للسلطات التونسية: اتفاق استعداد ائتماني من 2013 إلى 2015¹، آلية تسهيل ائتماني موسع بين عامي 2016 و2020² وآلية تمويل سريع، بعد ذلك، سنة 2020، في سياق أزمة كوفيد-19³.

ويندرج هذا التدخل في البلاد التونسية في إطار «شراكة دوفيل» التي انطلقت سنة 2011 في أعقاب الانتفاضات التي شهدتها الدول العربية، وهي عبارة عن تحالف أو تنسيق بين دول مجموعة الثمانية G8 وتركيا ودول الخليج، إضافة إلى المؤسسات المالية الدولية، بقصد تسهيل حصول البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، على التمويل المشروط،

1 <https://www.imf.org/external/np/loi/2013/tun/052413.pdf>

2 <https://www.imf.org/external/np/loi/2016/tun/050216.pdf>

3 <https://www.imf.org/external/np/loi/2018/tun/071118.pdf>

3 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/04/14/Tunisia-Request-for-Purchase-Under-the-Rapid-Financing-Instrument-Press-Release-Staff-Report-49327>

بشكل واسع، مقابل تنفيذ جملة من الإصلاحات الهيكلية النيوليبرالية⁴.

كما ينتزل أيضا في سياق أزمة اقتصادية واجتماعية تفاقمت، منذ 2020 بسبب أزمة كوفيد-19.

فمنذ عام 2013، شهدت تونس بالفعل احتجاجات واسعة النطاق، واعتصامات حاشدة، وعرفت نشوء حركات اجتماعية تطالب بإصلاحات اقتصادية واجتماعية تحدّ من أوجه التفاوت الاجتماعي، وتضمن توزيعا أفضل للثروات، وظروف عيش لائقة.

وفي يناير 2018، استهدفت الاحتجاجات إجراءات التقشف وتدخلات صندوق النقد الدولي استهدافا مباشرا.

وهكذا أدت الجائحة، إذن، إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية:

تراجع معدل الاستهلاك الأسري بنسبة 8%، ومعدل بطالة متوقع بنسبة 21,6%، وانكماش في إجمالي الناتج المحلي بنسبة 4,4%، وانخفاض في الاستثمار العام بنسبة 4,9%، وفي الصادرات بنسبة 4,9%، وارتفاع في عدد العاطلين عن العمل. وكتيجة مباشرة للإغلاق العام لحصار الوباء، ولانخفاض مستوى الإنتاج، تقدر الدراسة أن معدل البطالة سيصل إلى حدود 21,6% مقابل 15% حاليا، خلال الربع الأول من السنة، وأن عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر سيببلغ 475 ألف شخص⁵.

وقد أظهرت هذه الأزمة العالمية كذلك أهمية تعزيز نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك القطاع غير المنظم، وزيادة الإنفاق في القطاعات الاجتماعية.

ووفق آخر دراسة استقصائية نشرها المعهد الوطني للإحصاء في سبتمبر 2020⁶، فإن القطاع غير المنظم يمثل 44,8% من العمالة في تونس، 81,2% منها من الرجال، و18,8% منها من النساء.

ويظل قطاعا الفلاحة والصيد البحري أكثر القطاعات غير المنظمة تضررا، حيث تبلغ نسبة العاملين غير الرسميين 85,6%، ويأتي قطاع البناء والأشغال العامة في المرتبة الثانية بنسبة 69,2%، ثم قطاع التجارة بنسبة 64,7%. ومن جهة أخرى، فإن واحدا من كل ستة تونسيين (6/1) تقريبا لا يزال يعيش في فقر، مع تفاوت جهوي كبير، وارتفاع معدلاته، بوجه خاص، في جهات الوسط الغربي والشمال الغربي⁷ المحرومة.

Chandoul, J. (2015) « Le Partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisie » 4
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Ministère du Développement, de l'Investissement et 5
de la Coopération Internationale , « L'Impact de la pandémie du COVID-19 sur l'économie tunisienne pour l'année 2020
», juin 2020,
https://www.tn.undp.org/content/tunisia/fr/home/library/environment_energy/etude-sur-l-impact-economique-du-covid-19-en-tunisie-.html
INS, « les indicateurs de l'emploi informel 2019 », septembre 2020 6
المعهد الوطني للإحصاء، « مؤشرات العمالة غير المنظمة 2019 » أيلول/سبتمبر 2020
المعهد الوطني للإحصاء، خارطة الفقر في تونس، سبتمبر 7

وقد أعادت الأزمة الناتجة عن الجائحة، مسألة تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية، وتحقيق هدف التنمية المستدامة بالخصوص (3، 1)، إلى صميم أولويات الأجندة العالمية الهادفة إلى وضع حد أدنى من الحماية الاجتماعية للجميع⁸.

وشرعت تونس، من جهتها، من خلال وزارة الشؤون الاجتماعية في تركيز حد أدنى جديد للحماية الاجتماعية، وفقا لما نصت عليه منظمة العمل الدولية بناء على دراسات، وعلى عملية تشخيص لمدى القدرة على وضع هذا الحد الأدنى بهدف معالجة أوجه القصور الملحوظة في نظام الحماية الاجتماعية القائم⁹.

وتهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى تحليل تأثير برامج صندوق النقد الدولي على نظام الحماية الاجتماعية في تونس، وبشكل خاص الحماية غير القائمة على المساهمة في الفترة الممتدة بين 2013 و2021. ولن يشمل مجال هذه الدراسة نظام الحماية الاجتماعية القائم على المساهمة، أي صناديق الضمان الاجتماعي الوطنية.

وتعني الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمة:

- التحويلات الموجهة (إلى الفقراء) عبر شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية.
- التحويلات غير الموجهة (المعممة) من خلال الدعم الحكومي (مثل «مواد أساسية» من غذاء و طاقة).

وفي الواقع، لا تزال فئات عديدة محرومة من الانتفاع ببرامج الحماية الاجتماعية القائمة على المساهمة بسبب الوضع الاقتصادي الهش وهيمنة الاقتصاد غير المنظم، وتغطي أنظمة الحماية الاجتماعية غير الإسهامية هذه الفئات الاجتماعية التي لا تتوفر لديها القدرة الكافية على المساهمة بسبب عدم النشاط والبطالة والمرض والشيخوخة والإعاقة.

وقد ركز صندوق النقد الدولي، منذ عام 2012، تدخله في تونس بشأن الحماية الاجتماعية على التحويلات الموجهة وغير الموجهة بجعل دعمه المالي مشروطا في مرحلة أولى بتقليص دعم الطاقة كأولوية لتوجيه بعض هذه الموارد نحو شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة، وفي مرحلة ثانية، بإلغاء دعم المواد الأساسية (الغذاء) مقابل تحويلات موجهة إلى «الأشد فقرا» بمجرد وضع قاعدة بيانات الاستهداف، ويحافظ صندوق النقد الدولي على هذا النهج، أيضا، ويؤكد في التقرير الأخير الذي نشره في فبراير 2021 عن تونس في إطار مشاورات المادة الرابعة التي تأخذ في الاعتبار تداعيات الأزمة الناجمة عن الجائحة.

8 هدف فرعي 1,3,1: نسبة الفئة السكانية المستفيدة من قواعد أو أنظمة الحماية الاجتماعية من الأطفال، والعاطلين عن العمل، والمسنين، والمعوقين، والحوامل، والمواليد الجدد، وضحايا حوادث الشغل، والفقراء، والأشخاص المستضعفين.

9 تم تنفيذ عملية الإصلاح بدعم من منظمة العمل الدولية واليونيسيف، وتعتمد تونس وضع أربعة ركائز: ضمان الحصول على الرعاية الصحية الشاملة، وضمان الحد الأدنى من الدخل لفائدة الذين يفقدون إليه، وضمان الحد الأدنى من الدخل للمسنين، وللأشخاص المعوقين، وللأطفال. والواقع أنه على الرغم من التقدم المحرز حتى الآن في مجال الحماية الاجتماعية لتوسيع نطاق التغطية الاجتماعية، فإن العديد من الفئات السكانية لا تزال خارج نطاق أنظمة التأمين الاجتماعي أو المساعدة الاجتماعية التي وُضعت.

وينص الصندوق في ذات التقرير على وجوب قيام السلطات التونسية بتحويلات نقدية للأسر المعيشية الأشد فقرا، بمجرد وضع أسس قاعدة البيانات الجديدة (أمان) AMEN تعويضا عن أثار إلغاء دعم الطاقة¹⁰.

كما يحثها على الصرامة في إعطاء أولوية الإنفاق للصحة ولشبكات الحماية الاجتماعية، والسعي إلى الحد من العجز في الميزانية بداية من 2021، من خلال تقليص كتلة الأجور في الوظيفة العمومية، ومن سوء توجيه المساعدات، ومن خلال إعادة هيكلة المؤسسات العمومية التي تعاني من عجز¹¹.

ويؤكد في تقريره على أولوية إصلاح منظومة الدعم الموجه وغير الموجه، أي دعم الطاقة والغذاء، في إطار التدابير ذات الأولوية التي على السلطات التونسية اتخاذها، من خلال «عقد اجتماعي»¹²، للتخفيف من العواقب الاجتماعية الناجمة عن جائحة كوفيد-19.

عمدنا، كذلك، إلى إدراج البنك الدولي ضمن مجال الدراسة باعتبار دوره الرئيسي في تنفيذ مقارنة صندوق النقد الدولي.

يدعم البنك الدولي الصندوق في تنفيذ مقارنة المؤسسات المالية الدولية IFI للحماية الاجتماعية منذ 2012 من خلال العديد من القروض، وبرامج المساعدة التقنية في تونس، بما في ذلك القروض المسندة خلال الأزمة المرتبطة بالجائحة¹³.

يوضح الصندوق في تقريره¹⁴: «تعمل السلطات التونسية مع البنك الدولي على توسيع مجال برنامج «أمان اجتماعي» من أجل تيسير التحويلات النقدية، وخدمات أخرى».

وسنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة عن الأسئلة التالية:

ماهي مقارنة المؤسسات المالية الدولية للحماية الاجتماعية؟، هل هناك فروق بين مقارنة صندوق النقد الدولي ومقارنة البنك الدولي؟، وكيف يؤثر تدخلهما على الحماية الاجتماعية غير القائمة على المساهمة؟

تستند منهجية الدراسة إلى مراجعة للأدبيات المعتمدة في تحليل ملفات القروض، والدراسات، والمواقع، أو وثائق السياسة العامة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن الحماية الاجتماعية بوجه عام، وتدخلهما في تونس بوجه خاص.

- 10 صندوق النقد الدولي، تونس 2021، مشاورات المادة الرابعة، 26 شباط/ فبراير 2021
- 11 صندوق النقد الدولي، تونس 2021، مشاورات المادة الرابعة، 26 شباط/ فبراير 2021
- 12 صندوق النقد الدولي، تونس 2021، مشاورات المادة الرابعة، 26 فبراير 2021 «نظرا للإخفاقات والمعارضات السابقة يتعين على السلطات الإعلان عن برنامج إصلاح متوسط المدى وعرضه على عامة الناس للتشاور (...) ولكي نضمن نجاح هذا البرنامج (...) يجب إسناده بميثاق اجتماعي يلتزم بموجبه أصحاب الشأن الرئيسيون بالدعم، كل في نطاق اختصاصه.
- 13 البنك الدولي (2013). نحو إنصاف أفضل: الدعم الطاقوي، الاستهداف والحماية الاجتماعية في تونس (Towards greater equity: energy subsidies, targeting and social protection in Tunisia) واشنطن: البنك الدولي. في سنة 2020 منح البنك الدولي 35 مليون دولار أمريكي لمكافحة جائحة كوفيد-19 في سنة 2020 منح 175 مليون دولار أمريكي للتخفيف من أثار الجائحة الاقتصادية.
- 14 صندوق النقد الدولي، تونس 2021، مشاورات المادة الرابعة، 26 فبراير 2021

كما استندت الدراسة، كذلك، إلى تحليل القوانين والمراسيم التي تم اعتمادها مقابل هذه المشروطيات، بما في ذلك المراسيم الأخيرة المعتمدة خلال فترة الأزمة المرتبطة بكوفيد-19، والوثائق ذات الصلة المتعلقة بوضع مشروع إصلاح شبكات الحماية الاجتماعية في تونس.

واستندت الدراسة أخيراً إلى تحليل للميزانية انطلاقاً من قوانين المالية المتعاقبة منذ 2012 بهدف دراسة تطور المعطيات المتعلقة بدعم الطاقة والغذاء في صلب الميزانية، وإلى محادثات نوعية، تم إجراؤها مع أطراف عدة، منها السيد نضال بن الشيخ، الخبير في الحماية الاجتماعية، والمدير السابق للبحوث في مركز البحوث والدراسات الاجتماعية بتونس (CRES).

وبناء على ذلك، سيتم تقسيم الدراسة إلى جزئين رئيسيين. يقدم القسم الأول تحليلاً لمفهوم الحماية الاجتماعية ومقاربتها من منظور المؤسسات المالية الدولية، ويهدف القسم الثاني إلى تحليل آثار هذه المقاربة وانعكاساتها على تنفيذ مشروع إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في تونس منذ 2012، بما في ذلك المستجدات الناتجة عن الأزمة الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بجائحة كوفيد-19.

II. مقارنة المؤسسات المالية الدولية لمفهوم الحماية الاجتماعية

تعريف الحماية الاجتماعية

لا يوجد توافق دولي حول مفهوم الحماية الاجتماعية، وتختلف التعريفات والمقاربات حسب الجهات الفاعلة، وسندرس ضمن هذا القسم تعريفات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وأوجه الاختلاف الرئيسية بينها وبين ذاك الذي تروج له منظمة الأمم المتحدة، وفي السياق ذاته منظمة العمل الدولية التي تؤيد تعريفاً يستند إلى حقوق الإنسان.

شهد مفهوم الحماية الاجتماعية لدى صندوق النقد الدولي تطوراً على مر العقود. وفي سنة 2019 نشر الصندوق وثيقة إرشادية استراتيجية حول التزاماته في مجال النفقات الاجتماعية¹⁵، عرض فيها أفضل تعريف له للحماية الاجتماعية، ويشمل نظام الحماية التابع له برامج التأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية.

يهدف التأمين الاجتماعي إلى حماية الأسر المعيشية من الهزات التي يمكن أن يكون لها تأثير سلبي على دخلها وعلى رفاهيتها وهو ممول، عادة، من مساهمات المنخرطين ومن الضرائب الموظفة على الأجور [الحماية القائمة على المساهمات]. وتهدف المساعدة الاجتماعية (شبكات الأمان الاجتماعي) إلى حماية الأسر المعيشية من الفقر، ويتم تمويلها من إيرادات المؤسسات الحكومية [الحماية غير القائمة على المساهمات/ نظام الحماية الإسهامي]، أما الإنفاق

15 ورقة سياسة صندوق النقد الدولي، استراتيجية صندوق النقد الدولي في مجال الإنفاق الاجتماعي، يونيو 2019.
IMF Policy Paper, A strategy for IMF engagement on social spending, Juin 2019.

الاجتماعي فيعرف بأنه الحماية الاجتماعية على النحو المحدد أعلاه، إضافة إلى نفقات التعليم والصحة الأساسية¹⁶ الخاصة بكل بلد.

ويدرج صندوق النقد الدولي في تدخله مسألة الإنفاق الاجتماعي، والحاجة إلى معالجة أوجه عدم المساواة في بعثات المراقبة التابعة له، والدور الهام للإنفاق الاجتماعي في تعزيز النمو المستدام والشامل للجميع، والحاجة إلى توفير الموارد اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في مجالي التعليم والصحة. كما يدرج، كذلك، في برامجه مسألة الحاجة إلى اعتماد «حدود دنيا للحماية الاجتماعية» (social protection floors).

ومن المهم التأكيد على أن الحماية الاجتماعية لم يُنظر إليها قط على أنها جزء من مسؤولية صندوق النقد الدولي، وقد اعتمد الصندوق تاريخياً، على خبرة المؤسسات الأخرى، لا سيما البنك الدولي لعمله في المجال على نحو ما أكدته وثيقة سياسة الإنفاق الاجتماعي¹⁷ الصادرة عن الصندوق.

يمثل البنك الدولي، إذن، المؤسسة الداعمة الأساسية والمنفذ الرئيسي لمقاربة الصندوق ولنهجه، وهو يُعرف الحماية الاجتماعية بأنها: «أنظمة تساعد الأفراد والمجتمعات على إدارة الأزمات، والتقلبات، وعلى التصدي للفقير والخصاصة بفضل أدوات تعزز القدرة على الصمود/ التحمل والإنصاف وتكافؤ الفرص¹⁸»، وذلك بدمج المساعدات الاجتماعية (شبكات الأمان الاجتماعي) والتأمين الاجتماعي (معاشات/ منح الشيخوخة والعجز، والتأمين ضد البطالة).

عندما نحلل استراتيجية البنك الدولي بشأن أنظمة الحماية الاجتماعية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إستناداً إلى نفس الوثيقة، نلاحظ أن تعريفه يشبه إلى حد كبير تعريف صندوق النقد الدولي. وبالفعل، فإن الهدف الرئيسي لتدخل البنك الدولي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو الابتعاد عن برامج الحماية الاجتماعية والعمالة المجزأة والتوجه نحو نظم تشمل (i) شبكات أمان اجتماعي فعالة (برامج المساعدات النقدية الموجهة وبرامج التوظيف الإلزامي على سبيل المثال) و(ii) إصلاح نظام التحويلات المعممة. (دعم الغذاء والطاقة) وتحسين عملية الاستهداف لزيادة فعالية البرنامج¹⁹.

يمثل البنك الدولي أحد الأطراف الفاعلة المهيمنة في عملية التفكير في مسألة الحماية الاجتماعية، ولكن في المقابل هناك منظمات أخرى ذات خبرة وقدرة متزايدة على التأثير في النقاش حول هذا الموضوع، مرتبطة بالأمم المتحدة، تروج لمفاهيم وتعريفات أخرى، وسنذكر بالأساس آليات حقوق الإنسان مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة (ECOSOC)، ومنظمة العمل الدولية (OIT)، وهي الوكالة الأممية المختصة في هذا المجال، وكذلك منظمة الأمم المتحدة للطفولة/ اليونيسيف (UNICEF).

16 قد يشمل التعليم الأساسي كلا من التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي، بينما تشير الرعاية الصحية الأساسية إلى مجموعة محددة من خدمات الرعاية الصحية الأساسية محددة على المستوى الوطني.

17 البنك الدولي، « قدرة على التحمل، إنصاف وفرص- استراتيجية البنك الدولي في مجال الحماية الاجتماعية والعمل، 2012-2022 (2022, World Bank, « Resilience, equity and opportunity _The World Bank's Social Protection and Labor Strategy»)

18 كما يشير البنك الدولي في التقرير نفسه المعنون «استراتيجية البنك الدولي في مجال حماية الاجتماعية والعمل، 2012-2022» إلى أن إصلاح الدعم سيضر بالطبقة المتوسطة بشكل دائم، وأن تنفيذه في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا سيكون عسيراً جداً.

19 البنك الدولي (1990) تقرير حول التنمية في العالم 1990: الفقر البنك الدولي (2001) تقرير حول التنمية في العالم 2001/2000: محاربة الفقر البنك الدولي (2001) استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية: من شبكة الأمان إلى نقطة الانطلاق Sector Strategy: From Safety Net to Springboard) البنك الدولي (2006) تقرير حول التنمية في العالم 2006: إنصاف وتنمية (واشنطن: البنك الدولي).

وهكذا يمكن أن نلاحظ وجود مفهومين رئيسيين متعارضين للحماية الاجتماعية: نهج تدعو إليه المؤسسات المالية الدولية بقيادة البنك الدولي، وتعريف/ نهج قائم على حقوق الإنسان بقيادة منظمة العمل الدولية.

ويعني النهج القائم على الحقوق أن الحماية الاجتماعية لا تُعرف بوصفها استجابة عاجلة ومؤقتة لأزمة طارئة، ولا بوصفها عملاً خيرياً وإنما باعتبارها مجموعة من الضمانات الدائمة المنصوص عليها في القانون، ويُعتبر المستفيدون منها أصحاب حقوق. (انظر الملحق 6 للاطلاع على جدول مقارنة التعريفات).

وتعكس هذه الاختلافات في التعريفات، في الواقع، نهجين مختلفين تمام الاختلاف بشأن الحماية الاجتماعية الذين لهما عليها انعكاسات كبيرة.

مقاربة اختزالية للحماية الاجتماعية من قبل المؤسسات المالية الدولية

استناداً إلى هذه التعريفات، سنحلل في هذا القسم النهج الذي تتبعه المؤسسات المالية الدولية في مجال المساعدة الاجتماعية، وهو محور تركيزنا في هذه الدراسة، وكيف يختلف اختلافاً جوهرياً عن النهج القائم على حقوق الإنسان.

أدت الأزمة الاقتصادية في شرق آسيا إلى تحول في نهج هذه المؤسسات في مجال الحماية الاجتماعية لمواجهة الانتقادات المتزايدة لتأثير خطط الإصلاح الهيكلي في فترة الثمانينات على السكان. وفي أعقاب ذلك، دعا البنك الدولي، على وجه الخصوص، وهو الذي يعمل جنباً إلى جنب مع صندوق النقد الدولي خلال خطط هذا الإصلاح، إلى اتباع نهج جديد، نهج إدارة للمخاطر الاجتماعية²⁰.

يتمثل هذا النهج في اعتماد تدابير استباقية، خلال الأزمة، للتخفيف من المخاطر الاجتماعية من خلال شبكات أمان اجتماعي لأكثر الفئات فقراً ويرمي إلى استهداف الفقر المدقع.

وشبكات الأمان الاجتماعي هي الحد الأدنى من التحويلات الموجهة المخصصة إلى الأشد فقراً لجبر الأضرار الناجمة عن الأزمة الاقتصادية، لتصبح التعديلات الهيكلية، التي يُنظر إليها على أنها تعويض لتلك الفئات عن تدابير التقشف، برامج حماية اجتماعية رئيسية بالنسبة إلى البنك الدولي. وهكذا يدافع البنك الدولي عن مقارنة مختزلة واختزالية للحماية الاجتماعية تترجم إلى سياسة لـ«إدارة للمخاطر الاجتماعية»، وهو نهج مكمل لنهج صندوق النقد الدولي.

وبالفعل يؤكد صندوق النقد الدولي، في ورقته حول استراتيجية الإنفاق الاجتماعي²¹ على مبادئ الاستدامة المالية ووجاهة موضوع الإنفاق، والتي بموجبها سيتم تقييم الحماية الاجتماعية والإنفاق الاجتماعي (تقييم الاقتصاد الكلي)

20 البنك الدولي (1990) تقرير عن التنمية في العالم لعام 1990: الفقر

البنك الدولي (2001) تقرير عن التنمية في العالم 2001/2000: مكافحة الفقر

البنك الدولي (2001) استراتيجية الحماية الاجتماعية

البنك الدولي (2006) تقرير التنمية في العالم لعام 2006: الإنصاف والتنمية (واشنطن: البنك الدولي)

21 ورقة حول سياسة صندوق النقد الدولي، استراتيجية صندوق النقد الدولي في مجال الإنفاق الاجتماعي، يونيو 2019

15 IMF Policy Paper, A strategy for IMF engagement on social spending, Juin 2019

(criticality-macro). وبعبارة أخرى، سيُنظر إلى النفقات الاجتماعية على أنها تشكل خطراً على الموازنات المالية وعلى الاقتصاد الكلي إذا لم تكن مستدامة، وغير ملائمة وعديمة الفعالية في ظل السياسات الحالية.

وبالتالي، فإن هذه المبادئ، ذات الأولوية بالنسبة إلى صندوق النقد الدولي، هي التي تبرر السياسات الرامية إلى تحسين الإنفاق وترشيده للحد من عجز الموازنة في إطار برامج التقشف هذه.

ويشدد صندوق النقد الدولي من خلال المشروطيات على تخفيض التحويلات المعممة أو إلغائها، والمقصود بها دعم الغذاء والطاقة، وإعادة توجيه جزء من الوفورات نحو برامج شبكات أمان اجتماعي «محددة الأهداف» «جيدة التصميم» و«لصالح أشد الناس فقراً».

من جهة أخرى، وعلى الرغم من أن صندوق النقد الدولي يدرج في مقارنته، من هنا فصاعداً، الإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك الإنفاق على الصحة والتعليم، في نهجه، فذلك يدخل في إطار عملية اتصالية أكثر من كونه خطوة حقيقية إلى الأمام. إذ أن إدراج أرضيات الحماية الاجتماعية/شبكات الأمان الاجتماعي في برامج صندوق النقد الدولي أو في الإنفاق العام على التعليم والرعاية الصحية يعرف بوصفه «أهدافاً إرشادية» (targets indicative)، وهو ما يضيف عليها طابعاً «إرشادياً» وغير ملزم في حين أن أهداف الاقتصاد الكلي الرئيسية لقروض البنك الدولي تتميز بالزاميتها ويجب تنفيذها من قبل الدول.

في الجدول أدناه، نلخص الاختلافات بين النهجين/ المقاربتين وأثارهما على الحماية الاجتماعية.

الجدول 1: مقارنة بين المقاربة الاختزالية والمقاربة التحويلية

المقاربة الاختزالية لصندوق النقد الدولي/ البنك الدولي	المقاربة التحويلية القائمة على حقوق الإنسان (مكتب العمل الدولي BIT / الأمم المتحدة ONU)
المفهوم	الحماية الاجتماعية بمثابة إسعاف أولي للتعويض عن الآثار السلبية الناتجة عن الإصلاحات الهيكلية/ لتقليل المخاطر الاجتماعية.
المنتفعون	نهج شامل، حتى إن تم تنفيذه تدريجياً من خلال الفئات السكانية ذات الأولوية
	نهج استهداف للفئات الأشد فقراً ²²

22 شهد نهج البنك الدولي إلى حد ما تطوراً في بعض جوانب التعامل مع شبكات الأمان الاجتماعي عن طريق إدماج المشروطيات في برامج التحويل الموجه وذلك من خلال المساهمة في برامج تنمية رأس المال البشري (مثل الرعاية الصحية المجانية، على سبيل المثال، بالإضافة إلى المخصصات التقديرية). بيد أن الفائدة من هذا النوع من المشروطية تنعدم إذا لم تكن المشكلة حقا في جانب الطلب على الخدمات الاجتماعية أما إذا كان العرض غير متوفر أو من نوعية غير جيدة، فسيكون البرنامج المشروط محدود الجدوى (ميربان، 2013)، ولا يخفف من أوجه عدم المساواة ومن مواطن الضعف الهيكلية

المبدأ الأساسي	نجاعة السياسة المالية والاقتصاد الكلي في مجال الحماية الاجتماعية.	حق من حقوق الإنسان/ عدالة اجتماعية
الوسائل	نجاعة الإنفاق العام بهدف معالجة عجز الميزانية من خلال إلغاء التحويلات المعممة لترشيد الإنفاق.	قاعدة الشمول بالحماية الاجتماعية لضمان مستوى معيشي لائق
الموقع من البراح المالي في الإنفاق العمومي	شبكات أمان اجتماعي في الحدود الدنيا (مستوى الكفاف/ عتبة الفقر)	التشكيك في تدابير التقشف وتأثيرها على البراح المالي والإنفاق الاجتماعي والسياسات الاجتماعية: زيادة البراح المالي ومخصصات الإنفاق والحماية الاجتماعية
الأهداف والفوارق	تقليل البراح المالي كجزء من تدابير التقشف من خلال ترشيد الإنفاق على الحماية الاجتماعية	تدابير قصيرة المدى لتخفيف المخاطر على الفئات الأكثر هشاشة دون مراعاة التفاوت والفقر الهيكلي الاجتماعي
المقاربة/ المنهج	مقاربة اختزالية تهدف إلى تخفيف المخاطر الاجتماعية	سياسة اجتماعية على المدى القصير والمتوسط والطويل لتكريس حق الجميع في الضمان الاجتماعي والحد من التفاوت.
	مقاربة تحويلية قائمة على حقوق الإنسان وتعتبر الحد من أوجه عدم المساواة في صميم وفي مقدمة جميع التدخلات.	

المصدر: من إعداد الباحثين

منهجيات الاستهداف: مختلف المقاربات وحدودها

إن منهجيات الاستهداف التي يفضلها البنك الدولي هي الاختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (Proxy Means Test) وقد كان استخدامها موضع الكثير من الانتقادات في الأدبيات ذات الصلة.

وتحاول المنهجية توقع مستوى رفاه الأسرة المعيشية باستخدام نموذج إحصائي. وقد تم وضع هذه المنهجية لمعالجة الصعوبات التي تواجه إجراء تقييم حقيقي لدخل الأسر المعيشية في البلدان النامية نظرا لحجم الاقتصاد غير المنظم، وهو ما يعني صعوبة الحصول على معلومات حول دخل الأسر المعيشية.

حدود منهجية الاختبارات بالوسائل غير المباشرة (proxy means tests) بوصفها منهجية استهداف للأشد فقرا. لهذه المنهجية أوجه قصور في تحديد أفقر الأسر المعيشية، والاستهداف عملية مكلفة وشاقة من حيث مهارات الإدارة وقدراتها على إحصاء هذه الأسر المعيشية²³.

23 تسمح هذه المنهجية بقياس مستوى دخل الأسر المعيشية عن طريق ربط جملة من المؤشرات بنفقات هذه الأسر أو باستهلاكها، وتستند منهجية البرنامج إلى إحصاءات الدراسات الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية، ونظرا إلى أن هذه الدراسات لا تجرى في البلدان النامية بصفة منتظمة وهي باهظة التكلفة، فإن منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة تعتمد على مجموعة من المتغيرات البديلة (التي تتراوح عادة بين 10 و30) والتي تعكس وضع الأسرة المعيشية بشكل أفضل. ويرجع كل مؤشر وفقا لآثاره التقديري على إنفاق الأسر المعيشية، ثم وباستخدام المؤشرات المرجحة، يتم احتساب مجموع نقاط لكل أسرة معيشية، وبعد ذلك يمكن لتلك التي تسجل أقل من العتبة المحددة التمتع ببرنامج المساعدة الاجتماعية المقرر. وتشمل هذه المؤشرات الخصائص الديموغرافية (مثل عمر أفراد الأسرة المعيشية وحجمها) وخصائص رأس المال البشري (مثل مستوى تعليم رب الأسرة المعيشية وتعدد الأطفال) والخصائص المادية للسكن (مثل نوع السقف أو المسكن) والممتلكات غير المستهلكة (مثل الثلاجات أو أجهزة التلفزيون أو السيارات) والأصول الإنتاجية (مثل الأرض أو الحيوانات).

وتشوبها أخطاء في الإدماج والاستبعاد ناتجة عن انعدام تماثل كبير في المعلومات بسبب قلة توافر البيانات المفصلة وقلة انتظام الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية لمتابعة وضعها. كما أنه لا يمكن للمنهجية مواكبة الطبيعة الديناميكية لإيرادات الأسر²⁴.

وهكذا، ونظرا لهيمنة الطابع غير الرسمي والمتذبذب على اقتصاديات الدول النامية وضعف قدرات تعداد الأسر المعيشية²⁵ واستقصائها، فإن عددا كبيرا من أفقر الأسر المعيشية في جميع البلدان تقريبا لا تُؤخذ في الاعتبار أثناء عملية الاستهداف.

واستنادا إلى بيانات من بنغلاديش وإندونيسيا ورواندا وسريلانكا، خلصت دراسة تقيم منهجية الاختبارات بالوسائل غير المباشرة PMT أنجزت بتكليف من السلطات الأسترالية²⁶، إلى أن أخطاء الاستبعاد والإدماج تتراوح بين 44% و55% على التوالي عندما تتم تغطية 20% من السكان، وبين 57% و71% عندما تتم تغطية 10%. وعلى مستويات التغطية هذه، التي تتسم بالواقعية بالنسبة إلى العديد من البرامج في البلدان النامية ذات الموارد المحدودة، لا تتاح للأسر المعيشية المؤهلة للاستفادة سوى فرصة اختيار واحدة من كل اثنتين (50%)، بل إنها تعتبر عملية الاستبدال، في بعض الحالات، بمثابة لعبة حظ (يناصيب)²⁷.

كما كشفت دراسات أخرى عن أخطاء الاستبعاد في هذه المنهجية، ففي أندونيسيا 93% من الخمسة بالمائة من الأسر المعيشية الأشد فقرا في برنامج التحويلات النقدية المشروطة (كيلورغا هارابان Kelurga Harapan) تم استبعادها²⁸. وفي شمال كينيا أشارت دراسة لإدارة سياسات أوكسفورد (Oxford Policy Management) أن 26% من الفئات السكانية الأشد فقرا من مجموع 62% من الفئات المستهدفة قد تم استبعادها من برنامج²⁹ شبكة الأمان ضد الجوع (hunger safety net). وفي المكسيك، قدّر هامش خطأ الاستبعاد في برنامج «فرص (oportunidades) بـ 70% بالنسبة إلى تغطية متوقعة لأفقر 20% من السكان³⁰ في كمبوديا، حوالي 56% من الأسر المعيشية التي تعيش في فقر تم استبعادها من قبل آلية استهداف الأسر المعيشية الفقيرة (ID-Poor PMT)³¹.

- Kidd, Stephen ; Gelders, Bjorn ; Bailey-Athias, Diloá, « Exclusion by design : An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism / Kidd, Stephen ; Gelders, Bjorn ; Bailey-Athias, Diloá; International Labour Office, Social Protection Department, ILO, 2017 24
- نفس المصدر 25
- Australian Aid (2011), targeting the poorest: An assessment of the proxy means test methodology 26
- نفس المصدر. 27
- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna R., Olken, B.A. and Tobias, J. (2012). Targeting the Poor : Evidence from a Field Experiment in Indonesia 28
- Silva-Leander, S. and Mertens, F. (2016). HSNP : Assessment of programme targeting. Oxford Policy Management 29
- Veras, F., Peres, R. and Guerreiro, R. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programmes. In Comparative Perspective, IPC Evaluation- Note No. 1, International Poverty Centre : Brasilia, Brazil 30
- World Bank (2011). Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Draft Technical Report for the Human Development – Social Protection Unit East Asia and Pacific Region. The World Bank, Washington, D.C., USA 31

وبالمثل، ووفقاً لدراسة أجراها مكتب العمل الدولي لتقييم منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة (BIT³²)، فإن الحكومات إذا اختارت البقاء في نهج تقييدي إزاء استهداف الفقر والحفاظ على منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة، فبالإمكان تحسين فعاليتها إلى حد ما. غير أنه، لا بد من زيادة كبيرة في الإنفاق الإداري لتحسين الاستهداف بجمع المزيد من المعلومات عن الدخل أو حول مؤشرات رفاه السكان المستهدفين حتى تتمكن السلطات من تثليث هذه المعلومات الإضافية بنموذج تنقيط للتحقق منها وتصحيحها. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للسلطات أن تستثمر في آليات التظلم التي تسمح للمواطنين بالطعن في نتائج الاختبار PMT استناداً إلى دخلهم الفعلي. وهذا من شأنه أن يقلل من أخطاء الاستبعاد أو الإدماج لكن ليس إلى حد إلالتها كلياً. فجورجيا، على سبيل المثال، ورغم تحسينها الملحوظ لمنهجيتها في الاختبار PMT، فإن نسبة أخطاء الاستبعاد لديها في برنامج المساعدة الاجتماعية المستهدفة³³ تقدر بـ 50%.

وقد سلط في تقييمه لبرامج المساعدة الاجتماعية في تونس (بيبي وبين الشيخ 2017³⁴) الضوء على هذه التحديات وعلى صعوبات الاستهداف المرتبطة بالضعف المؤسسي، وبسوء التنسيق بين مختلف أجهزة الدولة، وحجم القطاع غير المنظم الذي يحول دون وجود إدارة ضريبية قادرة على مراقبة مستوى دخل جميع الأسر.

ويؤكد مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، أيضاً، على أن قاعدة الشمول بالحماية الاجتماعية (SPS) «هي أنسب الحلول وأكثرها ملاءمة لتحرير شريحة كبيرة من الفئات السكانية من نير الفقر المزمن ولتمكين الفئات الضعيفة اقتصادياً أو الفئات ذات الاحتياجات الخصوصية (مسنون، معاقون...)».

زد على ذلك، فكثيراً ما يكون دعم الأسعار، مثل دعم المواد الغذائية أو الطاقة، الذي يُؤخذ بعين الاعتبار في مخططات الحماية الاجتماعية بمعناها الواسع، راسخاً في البنية السياسية والمؤسسية لأغلب الدول النامية، أما برامج المساعدة الاجتماعية القائمة على الاستهداف التي تحل محلها (مثل برامج التحويلات النقدية) فغالباً ما تكون جديدة بصفة كلية أو شبه كلية، ويكون تنفيذها معقداً ومكلفاً، وبالتالي عرضة للتخفيض بسهولة. تاركة العديد من الأسر المعيشية المستضعفة/ الهشة دون تغطية وعرضة لخطر المزيد من الفقر مع زيادة الأسعار الناتجة عن إلغاء تلك الإعانات في ظل الانكماش الاقتصادي.

وتندرج هذه الاختبارات في إطار مقاربة ضريبية وتقييدية تركز على خفض الضريبة والحد من الإنفاق الاجتماعي، وتحبذ، بالتالي، وفقاً لذلك، استهداف الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع كوسيلة لخفض التكاليف. وهكذا تتعارض منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة مع مقاربة الحقوق الدنيا في الحماية الاجتماعية والتي تقوم على أساس الأعمال التدريجي لحق الجميع في الحماية الاجتماعية.

32 Kidd, Stephen ; Gelders, Bjorn ; Bailey-Athias, Diloá, « Exclusion by design : An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism / Kidd, Stephen ; Gelders, Bjorn ; Bailey-Athias, Diloá; International Labour Office, Social Protection Department, ILO, 2017

33 Baum, T., Mshvidobadze, A. and Posedas, J., Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program. The World Bank, 2016 Kidd, S. and Gelders, B. (2016a). Child wellbeing and social security in Georgia : The case for moving to a more inclusive national social security system. UNICEF : Georgia

34 مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، تقييم أداء برامج المساعدة الاجتماعية في تونس: تحسين استهداف الفقراء والحيولة دون تتقدم القطاع غير الرسمي، أيار/مايو 2017

وعلى الرغم من إمكان إدخال تحسينات لزيادة تغطية أكثر الناس فقرا من خلال دمج منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة PMT مع وسائل تدقيق أخرى، فمن الواضح، في مجال الاستهداف، أن توسيع نطاق تغطية البرامج يخفض من استبعاد الأشخاص الذين يعيشون في فقر، وأن تحقيق الحماية الاجتماعية للجميع تدريجيا لن يكون ممكنا إلا إذا أدركت السلطات أهمية زيادة الإنفاق الاجتماعي كعنصر أساسي للحد من أوجه عدم المساواة: بزيادة الإنفاق يمكن توسيع نطاق التغطية، ويمكن أن تصبح البرامج أكثر نجاعة، سواء من خلال قطاعات شاملة أو مزيج من المخططات الشاملة والموجهة القائمة أو غير القائمة على التحقق من المداخل.

طريقة أخرى للاستهداف نحو مقاربات شاملة: لا يتعارض الاستهداف بالضرورة مع الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الشاملة، لأن المخططات الشاملة لا تستبعد الاستهداف. وبالتالي، فإنه من المرجح أن تعود البرامج التي تعتمد مقاربة شاملة بالفائدة على جميع الأسر المعيشية الفقيرة وأن تكون أقل تكلفة من حيث القدرة على إحصائها. وبالفعل تؤكد «ثيدا سكوبول» Theda Skocpol (1991) على الدور المتدرج الكامن لـ «الاستهداف في عملية المقاربة الشاملة» والذي من المحتمل أن يكون أقل عرضة للأخطاء من مقاربة استهداف أكثر الناس فقرا (سلاتر وفارينغتون/ Slater et Farrington, 2009). كما أن هنالك منهجيات أخرى تتمثل في استهداف فئات مستضعفة/ هشّة بشكل خاص وذلك على أساس الجنس أو السن أو الانتماء العرقي/ الإثني (النساء، الأطفال، المسنون، الأقليات العرقية)، وهو نهج تدافع عنه المنظمة العالمية للشغل واليونسيف وغيرهما.

وإذا كان العيب المحتمل في هذه المقاربة أنها قد تتيح لبعض الأفراد أو الأسر المعيشية ممن ليسوا فقراء بشكل بات الاستفادة من التحويلات فإن لها، مع ذلك مزايا لا يُستهان بها. ثم إن وضعها حيز التنفيذ أقل تكلفة وتعقيدا من نظم الاستهداف التي تقوم على معايير صارمة متعلقة بالدخل، وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستهداف حسب الفئات يتفادى الوصم الاجتماعي/ التعيير، ويحظى بدعم شعبي أكبر.

وينادي عدد متزايد من الخبراء والمنظمات، حاليا، ببرامج أوسع تستند إلى معايير بسيطة قاطعة مثل اتفاقية الاستحقاق الشامل للطفل (universal child benefit) والمعاشات التقاعدية غير الإسهامية للمسنين (universal non-contributory pension).

سنحلل في هذا القسم الثاني تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس.

III. تأثير المؤسسات المالية الدولية على الحماية الاجتماعية في تونس

من المستفيد من الدعم في تونس؟

في سياق الترويج لسياسة استهداف جديدة لإعانات الدعم في تونس، فإن أحد الأسئلة الأولى التي يجب الإجابة عنها هي تلك المتعلقة بتأثير إعادة توزيع هذه الإعانات. وبعبارة أخرى، يجب، قبل أن نتمكن من تبرير الإصلاح الهيكلي في هذا المجال، أن نكون قادرين على طرح السؤال والإجابة عنه: من المستفيد من دعم الغذاء والطاقة في تونس؟

ونغتنم هذه الفرصة، كذلك، لتناول برامج التحويلات الاجتماعية الموجهة/ المستهدفة القائمة بالفعل في تونس والتي ستشكل أساسا سيبني عليه الإصلاح الجديد لعملية الاستهداف.

أثر إعادة توزيع إعانات الدعم الغذائي (دعم المواد الغذائية الأساسية)

تم تحليل تأثير إعادة توزيع إعانات الدعم الغذائي في عام 2013 من قِبَل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) والمعهد الوطني للإحصاء (INS) بالشراكة مع مجموعة البنك الإفريقي للتنمية (BAD)، وتتزامن هذه الدراسة مع انطلاق أول برنامج لصندوق النقد الدولي في تونس سنة 2013.

من جملة أهداف هذه الدراسة، تقييم أثر دعم الغذاء على أوجه عدم المساواة. وكما يشير مؤلفا هذا التحليل، فإن إنشاء منظومة دعم المواد الغذائية عبر الصندوق العام للتعويض (CGC) لا يهدف، بصفة مباشرة، إلى مكافحة أوجه عدم المساواة، والأهداف الحقيقية الرئيسية للدعم الغذائي هي السيطرة على التضخم والحفاظ على القدرة الشرائية، وتعزيز القدرة التنافسية المبنية على الأجور المنخفضة، وذلك بالحد من الزيادة في الأجور، وأخيرا تحسين التغذية لعموم السكان التونسيين.

وفي سياق هذه الدراسة، يُشار إلى دعم المواد الغذائية، باعتباره دعما للأسعار، بأنه من صنف التحويلات غير مباشرة على عكس التحويلات الاجتماعية المباشرة.

لتقييم الأثر المترتب عن إعادة توزيع إعانات دعم الغذاء، اعتمد المؤلفان مقاربتين مختلفتين: المقاربة الأولى باعتماد الشريحة الخمسية وتتيح الحكم على توزيع إعانات دعم الغذاء حسب الفئة السكانية، من أشد الفئات فقرا (الشريحة الخمسية الأولى) إلى أكثر الفئات غنى (الشريحة الخمسية الأخيرة). وتبين الدراسة أن «التحويلات غير المباشرة الحقيقية تمثل 7, 7% من القيمة الحقيقية لاستهلاك الفرد من الأسر المعيشية في الشريحة الخمسية الأولى بينما لا تمثل سوى 1, 5% من القيمة الحقيقية لاستهلاك الفرد بالنسبة إلى الشريحة الخمسية الأغنى. وهذا يعني، إذن، أن حصة الإعانات في القيمة الحقيقية للاستهلاك تتناقص كلما زاد نصيب الفرد من الاستهلاك. [...]». وأن نظام دعم الغذاء في تونس هو من منظور نسبي، نظام متدرج.

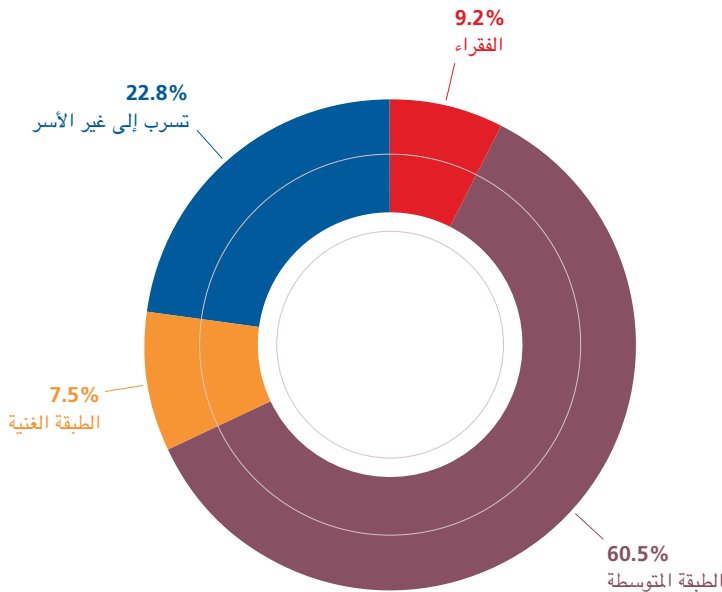
وتخلص المقاربة بالشريحة الخمسية إلى أن إعانات دعم الغذاء يستفيد منها نسبيا أفقر الناس أكثر من أغناهم، وأن الاستحقاقات الخاصة تتناقص مع ازدياد الثروة. وأمام الأهمية البالغة لهذه النتيجة فإن الاتصال حول الدراسة قد

انحرف، بطريقة ما، بالنقاش المتعلق بدعم الغذاء. إذ، بالفعل، وسعياً إلى تبرير إصلاح هذا الدعم، وجه النقاش الدائر اهتمام الجمهور إلى الطابع المطلق لتوزيعه، لا إلى مستوى استهلاك كل طبقة اجتماعية. تعاون الصحيفة الإلكترونية «كابيتاليس/ Kapitalis)، ناقلة برقية لوكالة الأنباء الرسمية TAP (وكالة تونس إفريقيا للأنباء): «تونس: إعانات دعم الغذاء تفيد، بالأحرى، الأغنياء»³⁵.

وعلاوة على ذلك، ركز معظم المحللين على الانقسام بين الفقراء وغير الفقراء دون أن يحللوا فعلياً الطابع المتدرج لنظام الإعانات ودون الحكم على طابعه غير المنصف.

يؤكد البنك الدولي، على سبيل المثال، في تقريره الموجز المعنون «الثورة غير المنجزة»، الذي كان له تأثير بالغ الأهمية في تأطير النقاش أن «النموذج الحالي يستند في المقام الأول إلى إعانات دعم غير موجهة/ غير مستهدفة للمواد الغذائية والوقود باهظة الثمن وغير منصفة – لأنها تفيد الأغنياء إلى حد كبير» (البنك الدولي 2014). وفي الحاشية المرافقة لهذا الادعاء، يوضح: «على الرغم من أن إعانات دعم الغذاء أقل جوراً، بشكل ملحوظ، في تونس [من إعانات دعم الطاقة]، فإنها، مع ذلك، تفيد الأغنياء أيضاً على نطاق أوسع». وكما يوضح الرسم المستمد من الدراسة (مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية في تونس والمعهد الوطني للإحصاء 2013) والذي يلخص توزيع الإعانات الغذائية حسب الطبقة الاجتماعية في تونس، فإنه من الخطأ الجزم بأن دعم المواد الغذائية يفيد الأغنياء على نطاق أوسع، والتأكيد الأقرب إلى الواقع هو أنه يفيد الطبقة المتوسطة بشكل أكبر.

الشكل 1: كيف تستفيد الفئات الاجتماعية من دعم الغذاء



المصدر: INS, CRES, 2013

وتأتي المقاربة الثانية التي توسلها المؤلفان لتؤكد خاصية التدرج في نظام مساعدات الدعم الغذائي. إذ اعتمدا مقاربة ثانية تُنعت بـ«المستمرة» باستخدام منحني «لورينز». وحسب ما يشير إليه المؤلفان، «في المقاربة المستمرة يعتبر الدعم متدرجا إذا كان منحني تركيزه، في أي نقطة، يقع في أعلى منحني «لورينز» لإجمالي الإنفاق الفردي».

توضح الدراسة، أن نظام الدعم الغذائي ليس متدرجا فحسب، بل إن مساهمته في الحد من أوجه عدم المساواة تبلغ مستوى يقترب به، أي النظام، من الإنصاف التام، إلى حد كبير. وعلى الرغم من أن دراسة مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) والمعهد الوطني للإحصاء (INS) تسمح لنا بالخلوص إلى أن نظام دعم الغذاء تدريجي ومنصف، فمن الجدير بالذكر، أن نلاحظ تأكيد البنك الدولي، في تقريره عن الثورة غير المكتملة، عكس ذلك، دون الإشارة إلى تلك الدراسة رغم أهميتها في الحكم على عدالة هذه الإعانات.

ويعترف البنك الدولي بأن إعانات دعم الغذاء «أقل جورا» من إعانات دعم الطاقة، لكنه يرفض أن ينعت هذه الإعانات بـ«المتدرجة»، ناهيك عن أن ينعتها بالمنصفة.

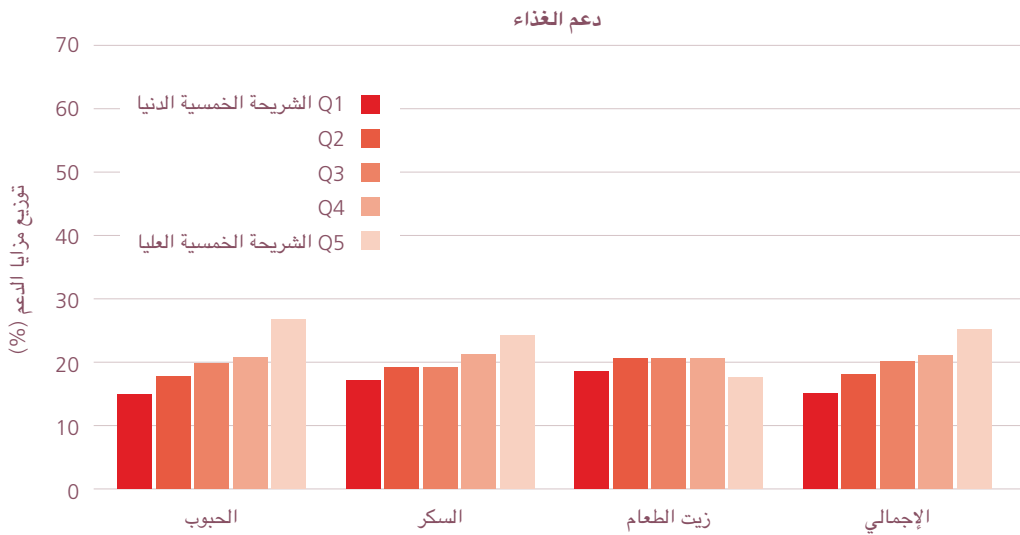
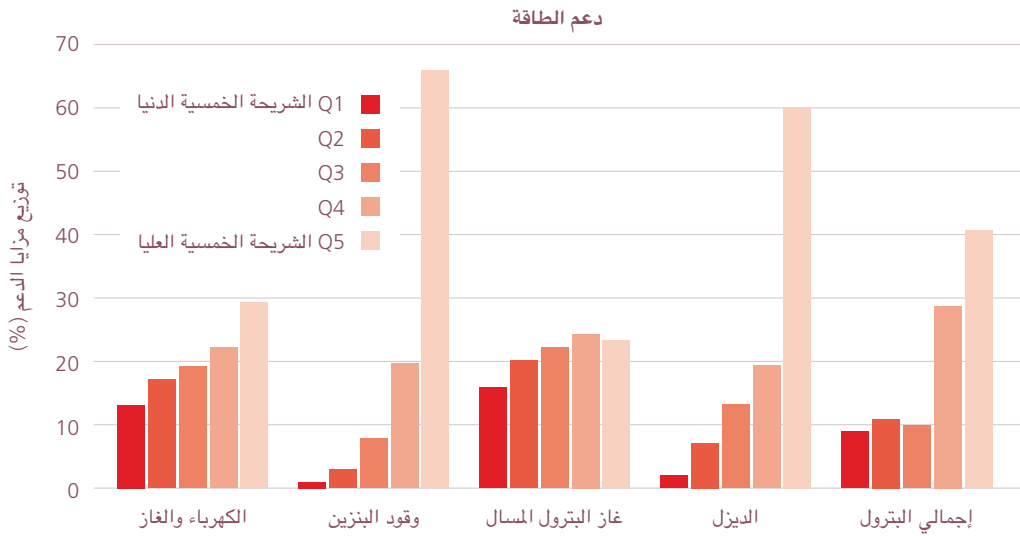
وبما أن البنك الدولي كان يروج دائما لمقاربة في الدعم تقوم على الاستهداف، فإن ذلك يدل على أهمية تحليل مدى تحيز المؤسسات المالية الدولية السياسي عندما يتعلق الأمر ببرامج إصلاح الدعم. ويكتسي هذا الأمر أهمية أكبر لأن الدراسة الوحيدة التي أجريت بشأن الأثر المترتب على إعادة توزيع دعم الطاقة هي دراسة أجراها البنك الدولي، كما سنرى ذلك في القسم التالي. وسيكون من المهم أيضا تقييم دور إعانات دعم الغذاء في القطاع الزراعي وعدم الاكتفاء بمجرد تحليل اختزالي للمستهلكين. ويتم ضبط إعانات الدعم هذه في إطار اتفاقيات منظمة التجارة العالمية OMC بالأساس، مكملة بذلك النهج المتبع من قبل المؤسسات المالية الدولية في مجال دعم الغذاء (سواء كان صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي أو منظمة التجارة العالمية).

أثر إعادة توزيع إعانات دعم الطاقة

البحث الوحيد المتعلق بأثر إعادة توزيع إعانات دعم الطاقة في تونس تم إجراؤه من قبل فرق البنك الدولي في عام 2013 في دراسة بعنوان «نحو إنصاف أفضل: دعم الطاقة، الاستهداف، والحماية الاجتماعية في تونس» (البنك الدولي 2013).

ومن بين الأهداف الثلاثة التي نصت عليها الدراسة، هدف أول هو تقدير من يستفيدون من دعم الطاقة. والفارق الكبير بين إعانات دعم الغذاء وإعانات دعم الطاقة هو أن هذه الأخيرة ليست موجهة حصريا للأسر المعيشية. ومن حيث النسبة، فإن حصة إعانات دعم الطاقة الموجهة إلى الأسر المعيشية مباشرة ليست هي الغالبة، سيما إن نحن ركزنا على دعم الوقود. وبشكل عام، يتم في شأنها الفصل بين الدعم المتعلق بأسعار الكهرباء (ويخص الشركة التونسية للكهرباء والغاز (STEG) والدعم المتعلق بأسعار الوقود (ويخص الشركة التونسية لصناعة التكرير (STIR).

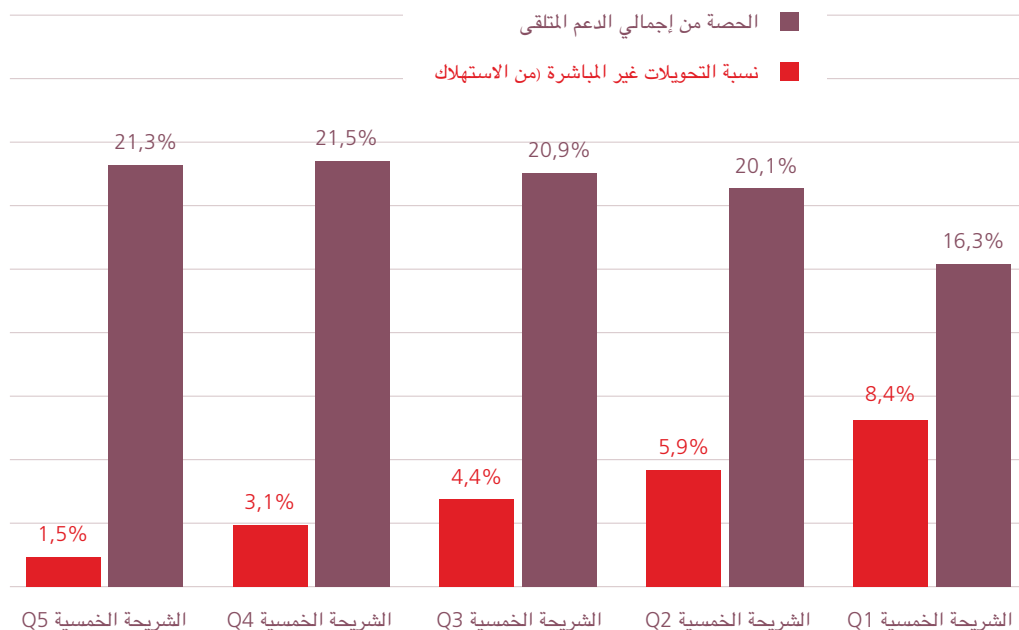
الشكل 2: توزيع الإيرادات المباشرة لدعم الطاقة مقارنة بأنواع الدعم الأخرى (%)



حسابات طاقم البنك الدولي، تم تعديل القيم على قاعدة أسعار المحروقات بداية من أبريل/نيسان 2013
(Q) تعني شريحة خمسية
المصدر: البنك الدولي 2013
المصدر: الدراسة الاستقصائية لميزانية الأسر المعيشية واستهلاكها EBCM، المعهد الوطني للإحصاء INS

ويمكن التمييز بين نوعين من المنتجات المدعمة. المنتجات ذات السمات غير العادلة بشكل صارخ (مثل البنزين والديزل) والمنتجات ذات السمات غير العادلة القريبة من إعانات دعم الغذاء (مثل الكهرباء وغاز البترول المسال). وإذا أجرينا تقاطعا بين مختلف هذه السمات والحصة التي تمثلها في استهلاك الأسر المعيشية (انظر ملحق 2)، فإننا نلاحظ أن الديزل، على سبيل المثال، لا يمثل سوى 2% من استهلاكه الأسر، وأن البنزين يستخدم بشكل شبه حصري في قطاع النقل. وتمثل المنتجات ذات السمات الأكثر تقليدية 18% من استهلاك الأسر المعيشية (بالنسبة إلى غاز البترول المسال) و15% من استهلاكها (بالنسبة إلى الكهرباء والغاز). ولهذا السبب، فإن تحليل التدرج أو الإنصاف في إعانات الدعم (الغذاء أو الطاقة) لا ينبغي أن يتم بالقيم المطلقة، كما ورد في دراسة البنك الدولي، وإنما متصلا باستهلاك الأسر المعيشية الفعلي. وهذا، على سبيل المثال، رسم بياني مقتطف من دراسة مركز البحوث والدراسات الاجتماعية بشأن إعانات دعم الغذاء والذي يميز بين التوزيع بالقيمة المطلقة وبين التوزيع المرتبط بالاستهلاك (نسبة التحويل) (انظر الشكل 3).

الشكل 3: حصص الدعم الغذائي مقابل نسب التحويلات



المصدر: مركز الدراسات والأبحاث الاجتماعية والمعهد الوطني للإحصاء INS et CERS

الجدول 2: الدقة والخطأ في نمط الاستهداف الحالي

وحدة القياس هي الأسرة المعيشية					
المجموعات المستهدفة				الحل الأمثل	
المجموع	30.1% - 100%	8.31% - 30%	0.1% - 8.3%		
8.3%	0	0	8.3%	البرنامج الوطني لإعانة الأسر المعوزة	الإنجاز بالمعطيات المثالية
21.7	0	21.7	0	برنامج العلاج بالتعريفية المنخفضة	
70	70	0	0	غير مستهدفين	
100	70	21.7	8.3%	المجموع	
المجموعات المستهدفة				الإنجاز الحالي	
المجموع	30.1% - 100%	8.31% - 30%	0.1% - 8.3%		
8.3	1.4	3.1	3.9	البرنامج الوطني لإعانة الأسر المعوزة	النتائج الحالية
21.7	6.7	10.9	4.1	برنامج العلاج بالتعريفية المنخفضة	
70	61.9	7.7	0.5	غير مستهدفين	
100	70	21.7	8.3	المجموع	

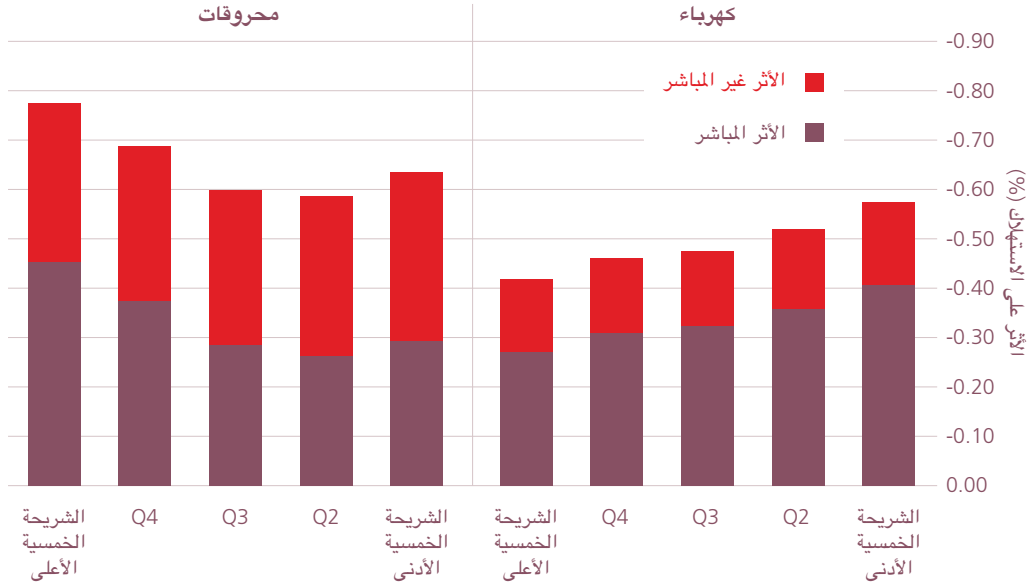
المصدر: مركز الأبحاث والدراسات الاجتماعية CRES 2017

لا يمكننا الحكم على الدعم بأنه متدرج أو غير متدرج إلا بعد ربطه بالاستهلاك الحقيقي (نسبة التحويلات). وفي غياب هذه الحسابات، تكتفي دراسة البنك الدولي بالخلوص إلى أن توزيع إعانات دعم الطاقة أكثر إجحافاً من توزيع إعانات دعم الغذاء، في حين أنه لا يمكن الحكم على إعانات دعم الطاقة بأنها أكثر إجحافاً من إعانات دعم الغذاء إلا بعد ربطها بالاستهلاك الحقيقي. وعلاوة على ذلك، فحتى لو كان هذا القول صحيحاً، فإنه لا يذكر شيئاً، في المطلق، عن التدرج في إعانات دعم الطاقة، وليس فقط مقارنة بإعانات دعم الغذاء.

ويمكن لإعانات دعم الطاقة أن تكون، في المطلق، تدرجية بدرجة كبيرة، في الوقت الذي تكون فيه أكثر إجحافاً من إعانات دعم الغذاء، التي هي في حد ذاتها تدرجية. ولم يقترح مؤلفو البنك الدولي نهجاً مستمراً ليتمكنوا من الحكم على التدرج في إعانات دعم الطاقة وفقاً لمنحنى «لورنز»، كما فعل مؤلفا مركز البحوث والدراسات الاقتصادية والاجتماعية بتونس (CRES) والمعهد الوطني للإحصاء (INS).

إضافة إلى ذلك فلا شيء قيل عن الأثر غير المباشر لإعادة توزيع إعانات دعم الطاقة ولا سيما بالنسبة إلى منتجات مثل البنزين والديزل التي تؤثر على قطاعات مثل النقل والفلاحة عدا في الفصل المتعلق بتأثير الإصلاحات الاقتصادية وفيه يخلص المؤلفان إلى أن «مدى الآثار غير المباشرة يعادل تقريباً الآثار المباشرة». (انظر الشكل 4).

الشكل 4: الآثار المباشرة وغير المباشرة لزيادة الأسعار 10% على الاستهلاك حسب شرائح الدخل *



المصدر: الدراسة الاستقصائية لميزانية الأسر المعيشية واستهلاكها EBCM، المعهد الوطني للإحصاء INS حسابات طاقم البنك الدولي (2013).

*الآثار نتيجة زيادة في الأسعار بـ10% على مدى سنة، ما يعادل تخفيضاً بحوالي 50 في المائة من إعانات دعم الديزل و30 بالمائة من إعانات دعم الكهرباء

من جهة أخرى، نلاحظ من خلال المقارنة بين دراسة البنك الدولي ودراسة مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) والمركز الوطني للإحصاء (INS) اللتين أُلفتا في السنة ذاتها (2013) في خصوص إعانات دعم الطاقة الموجهة للأسر المعيشية، أن دراسة البنك الدولي ظلت سطحية حيال تعقد الإشكالية (التأثير المباشر وغير المباشر للدعم على أوجه عدم المساواة). إلى درجة أضحي فيها من العسير بالنسبة إلينا البت في مسألة عدالة إعانات دعم الطاقة مثلما تمكنا من إثبات ذلك بالنسبة إلى إعانات دعم الغذاء.

وقد يكون من الأفضل، خلافا للنهج الراديكالي الذي روج له البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، إدراج إصلاح إعانات دعم الطاقة في إطار انتقال طاقي عادل ومتدرج من شأنه أن يحد من استهلاك المحروقات الملوثة من خلال استبدال أساطيل النقل العمومي الحالية بأساطيل أقل تلويثاً (حافلات كهربائية، إلخ...). مثلاً. كما يمكن أن يكون فاتحة انتقال نحو استهلاك طاقة أنظف في قطاع النقل من خلال معالجة جوهر المشكلة واللعب على حجم الاستهلاك (وقود أنظف) بدل استثمار ورقة السعر الذي يكون بمثابة عقاب للطبقات الهشة دون توفير حلول فورية بديلة.

وسيجري تسليط الضوء على المزيد من الأدلة حول الأثر الإيجابي لإعانات دعم الغذاء والطاقة في القسم التالي.

تقييم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN) وصلته بإصلاح الدعم

حاولت دراسة البنك الدولي (البنك الدولي 2013) ودراسة مركز البحوث والدراسات والاجتماعية (CRES) والمعهد الوطني للإحصاء (INS، 2013)، كذلك، تقييم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN)، ولتحقيق هذه الغاية، فضلنا معالجة مسألة تقييم (PNAFN) وصلته بإصلاح منظومة الدعم استنادا إلى تقييم معمق لمركز الدراسات والبحوث الاجتماعية (تقرير يضم أكثر من 300 صفحة) بعنوان «تقييم أداء برامج الرعاية الاجتماعية في تونس» نُشر سنة 2017 (بيبي وبين شيخ 2017) بالشراكة مع البنك الأفريقي للتنمية. ويهدف هذا التقرير إلى إجراء تقييم معمق لبرنامجي رعاية اجتماعية: البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN) وبرنامج العلاج بالتعريف المنخفضة (AMGII).

وسنكتفي في دراستنا بالتركيز على تقييم FNAFN البرنامج الوحيد للتحويلات النقدية³⁶.

كما اليوم، كانت فكرة المؤسسات المالية الدولية تتمثل في ترشيد دعم الغذاء واستبداله بنظام تحويل مباشر أفضل استهدافا. وقد مر عدد الأسر المشمولة بالبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN) بين عامي 1986 و 2010 من 78 ألف منتفع إلى 118 ألفا، وارتفع بعد الثورة بشكل سريع: 176000 في عام 2011، 202000 في 2012 و 235000 في 2014 وهي آخر سنة شملها تقرير مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES).

ويغطي التقييم المعمق عديد الجوانب المتصلة بالبرنامج الوطني إعانة العائلات المعوزة (PNAFN) ما يجعل تلخيصها تلخيصا موجزا أمرا عسيراً. غير أننا، سنركز، لأغراض دراستنا، على عنصرين يبدوان لنا مهمين: مستوى الاستهداف في برنامج إعانة العائلات المعوزة (PNAFN) وتأثيره مقارنة بمنظومة دعم الغذاء والطاقة.

ويعود هذا الاعتقاد، في الحقيقة لكونهما، أي العنصرين، يقارنان بين نهجين مختلفين اختلافا كبيرا عملاً بالتوازي في تونس: نهج شامل يدعم الأسعار (دعم الغذاء والطاقة)، ونهج يقوم على الاستهداف ويدعم الفئات السكانية المستهدفة الأكثر فقراً.

من الجدول السابق نلاحظ الحقائق التالية:

- الاستهداف في التحويلات النقدية يستبعد أكثر من نصف الفقراء: فمن بين الـ 8,3% من أكثر الناس فقراً الذين ينبغي، نظرياً، أن يكونوا مستهدفين من البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة، 3,9% منهم فقط شملتهم التغطية فعلياً. وكما يشير المؤلفان «يبلغ معدل دقة الاستهداف للبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة 46,9%». وهذا يعني أن 53,1% من الأسر المعوزة التي يُفترض أن تشملهم تغطية البرنامج يتم تجاهلها.
- تسهم إعانات دعم الغذاء والطاقة إسهاماً كبيراً في الحد من الفقر في تونس. وكما هو مبين في الجدول 3، وخاصة الأرقام التي أبرزناها باللون الأخضر، فقد قام مؤلفا مركز البحوث الاقتصادية والاجتماعية (CRES) بحساب تأثير البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN) وبرنامج العلاج بالتعريف المنخفضة (AMGII)،

36 كما أوضح مؤلفو تقرير مركز البحوث والدراسات الاجتماعية، تم إنشاء البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة في عام 1986 كجزء من برنامج الإصلاح الهيكلي التابع لصندوق النقد الدولي والذي يهدف، من بين أمور أخرى، إلى ترشيد صندوق التعويضات العامة (الدعم الغذائي). يوضح المؤلفان: «خوفاً من أن يؤدي التفكيك التدريجي للدعم الغذائي إلى الإضرار بالمقدرة الشرائية للسكان الفقراء والضعفاء، حددت السلطات التونسية على أساس نتائج مسح مستوى معيشة الأسرة ليزانية الاستهلاك (1985) التي أنجزها المعهد الوطني للإحصاء، من المحتمل أن تتلقى 78000 أسرة تحويلات تعويضية.»

وإعانات دعم الغذاء والطاقة، على الفقر³⁷ (معدله ، فجوته (أو عمقه³⁸)، وشدته³⁹). وتكشف هذه الأرقام أن إعانات دعم الغذاء هي التحويلات التي تسهم إلى أقصى حد في انخفاض معدلات الفقر، تليها إعانات دعم الطاقة، وبرنامج البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة، وأخيرا برنامج العلاج بالتعريف المنخفضة. وينطبق ذلك أيضا على فجوة (عمق) الفقر. وشدة الفقر وحدها هي التي يسهم البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة في الحد منها أكثر من إعانات دعم الغذاء والطاقة.

الجدول 3: تأثير مختلف أصناف التحويلات الاجتماعية على الفقر

Individual is the unit of measurement						
بعد التحويلات	دعم الطاقة	دعم الأغذية	العلاج بالتعريف المنخفضة	البرنامج الوطني لإعانة العائلة المعوزة	قبل التحويلات	
232,787	-	-	-	-	211,865	Standard of living
-	7,785	8,789	1,339	3,000	-	pi
	37,21	42,01	6,40	14,38	-	pi %
الأثر على معدلات الفقر (P ₀ (Z))						
28,6	-	-	-	-	35,8	P ₀ (Z)
-	2,01	2,82	0,8	1,56	-	ω ₀ (T ⁱ ; Z)
-	27,96	39,21	11,1	21,73	-	ω ₀ (T ⁱ ; Z) %
-	0,75	0,93	1,73	1,51	-	E ₀ (T ⁱ ; Z)
الأثر على فجوة (عمق) الفقر (P ₁ (Z))						
28,6	-	-	-	-	16,2	P ₁ (Z)
-	2,01	2,82	0,8	1,93	-	ω ₁ (T ⁱ ; Z)
-	27,96	39,21	11,1	21,73	-	ω ₁ (T ⁱ ; Z) %
-	0,75	0,93	1,73	1,51	-	E ₁ (T ⁱ ; Z)
الأثر على شدة الفقر (P ₂ (Z))						
4,8	-	-	-	-	9,9	P ₂ (Z)
-	1,09	1,50	0,66	1,85	-	ω ₂ (T ⁱ ; Z)
-	21,45	29,46	12,89	36,20	-	ω ₂ (T ⁱ ; Z) %
-	0,58	0,70	2,01	2,52	-	E ₂ (T ⁱ ; Z)

المصدر: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية CRES ملاحظات: 1- TTo (Ti; z) هي المساهمة المطلقة للتحويل Ti في خفض z (Po). 2- Pi هو المكسب المتحقق لمتوسط الفرد في القطاع العائلي من البرنامج Ti -3 Pi٪ هو نصيب الموارد المخصصة للبرنامج Ti من إجمالي الموارد المخصصة لتخفيض الفقر. 4- Eo(Ti;z) هي النسبة بين المكسب (TTo(Ti;z)) والتكلفة (Pi٪)

- 37
نسبة الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر متوسط الفجوة النسبية بين خط الفقر ومتوسط إنفاق الأسر المعيشية الفقيرة.
38
متوسط مربعات الفروق بين خط الفقر ومتوسط إنفاق الاسر المعيشية الفقيرة
39

قمنا، كذلك، بتلخيص النتائج التي تعيننا في الجدول 4 أدناه. فبالنظر إلى أن مؤشرات أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما مؤشرات الهدف 1 بشأن القضاء على الفقر (المؤشران 1-1 و 1-2) لا تغطي إلا معدلات الفقر، يبدو من المعقول بالنسبة إلينا إعطاء الأولوية للأثر على هذه المعدلات (معدلات الفقر) على الأثر الذي يتعلق بشدته.

إن أنظمة دعم الغذاء والطاقة تتماشى، بناء على ذلك، مع خطة/ أجندة عام 2030 أكثر من نظام الاستهداف للبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة ذلك أنها تسهم بدرجة أكبر في تحقيق الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة. (تأثير أكبر على معدلات الفقر). كما تساعد على احترام المبدأ المركزي لـ LNOB (Leave no one behind) (عدم ترك أي أحد خلف الركب) عن طريق تغطية شاملة بالضرورة (استهداف بنسبة 100%) لا تستثني أحداً.

جدول 4: مقارنة بين أنظمة التحويلات

دعم الطاقة	دعم الغذاء المعمم	البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة PNAFN	
100%	100%	46,9%	دقة الاستهداف
27,96%	39,21%	21,73%	الأثر على نسبة الفقر
39,21%	39,21%	21,73%	الأثر على فجوة/عمق افقر
21,45%	29,46%	36,20%	الأثر على شدة الفقر

المصدر: مركز البحوث والدراسات الاجتماعية CRES 2017

استنتاجات حول أثر إعادة توزيع إعانات دعم الغذاء والطاقة

من يستفيد من الدعم؟ هل إعانات دعم الغذاء والطاقة عادلة ومنصفة؟ هل تسمح بمحاربة الفقر؟

استناداً إلى تحليلنا، يمكننا أن نستنتج أن إعانات دعم الغذاء تدريجية ومنصفة وتمثل النظام الذي يسهم أكثر من غيره في القضاء على الفقر، مقارنة بإعانات دعم الطاقة وبالبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة.

فيما يتعلق بإعانات دعم الطاقة:

لإعانات دعم الطاقة، مع ذلك، دور إيجابي في القضاء على الفقر يتجاوز دور برنامج التحويلات الموجهة للبرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة. وبناء عليه، يبدو لنا أن النهج الشامل المعتمد في دعم الطاقة والغذاء، أكثر تماشياً مع الهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة ومع مبدأ LNOB (عدم ترك أي أحد خلف الركب) وذلك على خلاف البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة الذي يهمل أكثر من نصف العائلات المعوزة، لكن قد يكون من المفيد الإبقاء على نهج الاستهداف للبرنامج المذكور في خصوص الفقر المدقع وشدة الفقر.

إن الرغبة في الاستعاضة عن إعانات دعم الغذاء والطاقة نهج لم يعد يستجيب لخطوة/ أجندة عام 2030 ولتحديات القرن الجديد، ويكون من الأفضل بلورة وسائله في الحماية الاجتماعية بمزيد من الذكاء بدل الاضطرار إلى الاختيار بين نهجين.

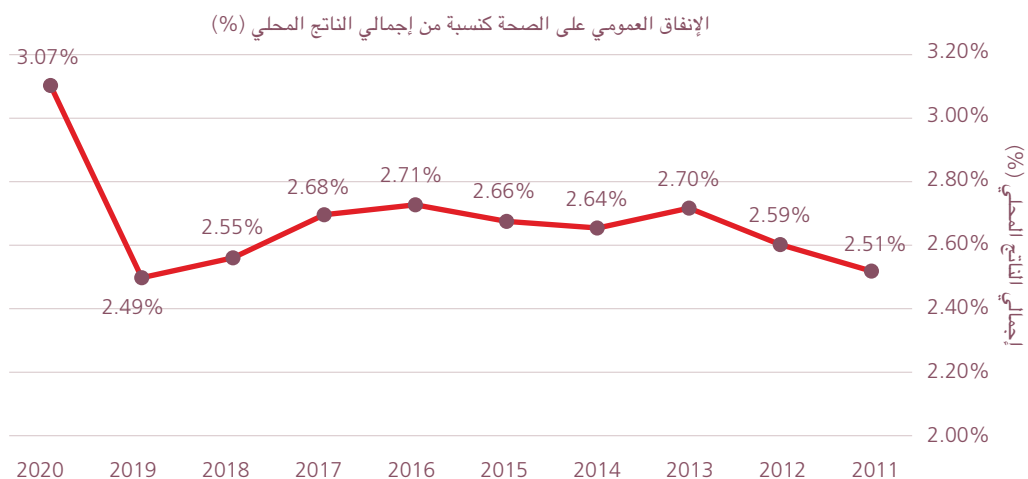
إضافة إلى ذلك، فإن النتائج التي قمنا بتوليها وتحليلها بشأن أثر التحويلات الاجتماعية على إعادة التوزيع ليست سوى جزء غير مكتمل من الأدوات المتاحة للدولة للحد من أوجه عدم المساواة. وبالفعل، كما أوضحنا في دراسة أخرى، فإن إعادة توزيع الضريبة (من خلال ضريبة تصاعدية) تؤثر بالأساس على عدم المساواة «من الأعلى»، من خلال الحد من مداخيل الأكثر ثراء، في حين أن إعادة التوزيع الاجتماعية (عبر التحويلات الاجتماعية التي قمنا بدراستها) تؤثر، في المقام الأول «من الأسفل» عن طريق تحويل إعانات إلى أفقر الناس (بن روين 2020). وقد أدى الجمع بين إعادة التوزيع الاجتماعي السخي والضريبة التصاعدية على الدخل إلى جعل تونس، مثل الجزائر بالمناسبة، ذات بنية من عدم المساواة «قريبة من بنية أوروبا والصين، حيث تحوز الطبقة المتوسطة النصيب الأكبر من الدخل القومي».

صندوق النقد الدولي والإنفاق العام على التعليم والصحة

تعليم جيد لجميع المواطنين ونموذج جيد للدعم الشامل. يدعو الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة إلى «ضمان التعليم الجيد والمنصف والشامل للجميع وإلى تعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع» وكذا الشأن بالنسبة إلى الصحة. فحسب الهدف الثالث من أهداف التنمية المستدامة، يجي «ضمان تمتع جميع الشرائح العمرية بمستلزمات العيش الصحي وبالرفاهية» كشرط أساسية للتنمية المستدامة. وعادة ما يكون لبرامج صندوق النقد الدولي تأثيرا غير مباشر على كلا القطاعين. فمن خلال خطط «تصحيح أوضاع المالية العامة»، وخفض قيمة العملة المحلية، وسداد خدمة الدين، يتراجع الإنفاق العام على الصحة والتعليم تبعا لذلك.

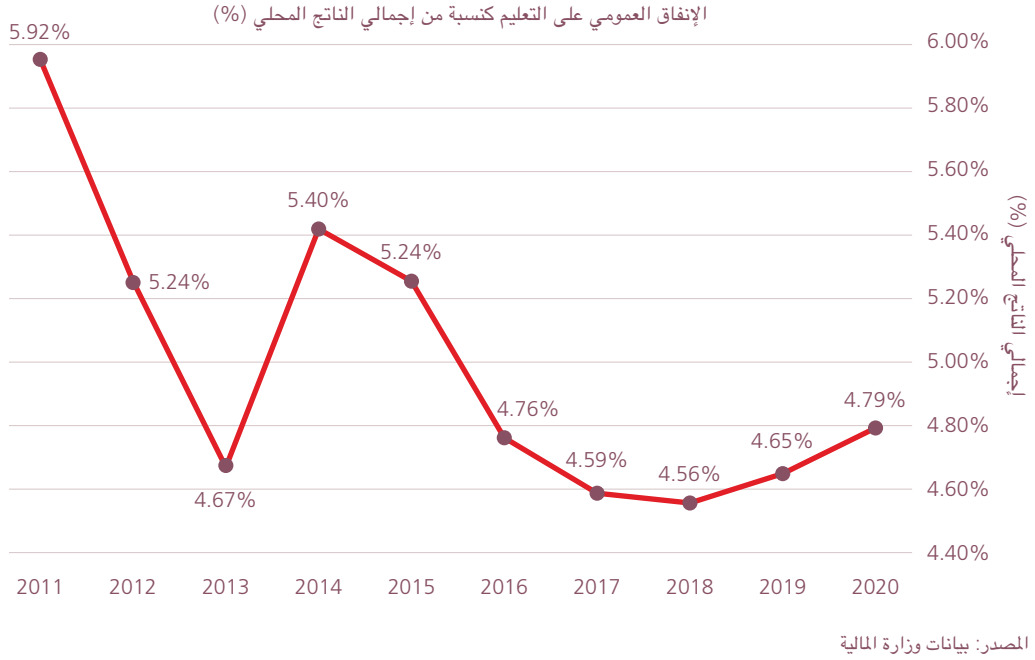
في تونس، لم تشر برامج صندوق النقد الدولي (ما قبل كوفيد) إلى الإنفاق على كلا القطاعين.

الشكل 5: عدم استقرار الإنفاق العمومي على الصحة



المصدر: بيانات وزارة المالية

الشكل 6: تاثر الإنفاق على التعليم بالتقشف وبالركود



يمثل الشكلان 5 و6 تطور نفقات ميزانية الدولة على الصحة والتعليم كنسب مئوية من إجمالي الناتج المحلي بين عامي 2011 و2020. ويسلط تطور الإنفاق الصحي الضوء على أربع مراحل رئيسية. مرحلة أولى شهدت، بُعيد الثورة مباشرة، بين عامي 2011 و2013، زيادة في الإنفاق.

مرحلة ثانية بين عامي 2013 و2016 شهد فيها الإنفاق الصحي، إلى حد ما، ركوداً. مرحلة ثالثة بعد 2016 وإلى حدود 2019 عرفت فيها نسب الإنفاق الصحي من إجمالي الناتج المحلي تراجعاً تزامناً مع فترة التقشف في إطار برنامج صندوق النقد الدولي. وتتزامن المرحلة الأخيرة مع عام 2020، وهي السنة التي تزامنت مع أزمة كوفيد-19، التي زاد خلالها من جهة الإنفاق الإجمالي على الصحة، بحكم مركزية الأزمة الصحية، ومن حيث النسب المئوية من إجمالي الناتج المحلي، من جهة ثانية، بحكم انخفاضه الحاد في سنة 2020.

ولم يتبع الإنفاق على التعليم نفس مسار الإنفاق على الصحة. فقد شهدت المرحلة الأولى، من سنة 2011 إلى سنة 2013، انخفاضاً هاماً مع الإنفاق على التعليم من إجمالي الناتج المحلي، ثم عرفت هذه المعدلات ارتفاعاً مستمراً نسبياً من عام 2014 إلى عام 2017. وكان عام 2018 عام تراجع حاد في الإنفاق على الأجور في التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي. ثم ارتفعت هذه النفقات من جديد في 2019 وإن بنسب أقل من 2017، وكذا الشأن سنة 2020، مع أزمة كوفيد 19، وبتأثير أساسي للانخفاض الحاد في إجمالي الناتج المحلي في 2020.

IV. تغيير نظام الدعم في صميم برنامج صندوق النقد الدولي في تونس

كان تغيير أنظمة الدعم، منذ بداية البرنامج الأول للإصلاحات الهيكلية لصندوق النقد الدولي في صميم التعديلات الهيكلية. وفي هذا القسم، سنركز على التغيير في أنظمة الدعم، وعلى إنشاء نظام تحويلات مباشرة موجهة للفئات المستضعفة/ الهشة استناداً إلى البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة PNAFN في إطار الاتفاقيات المبرمة بين الصندوق ونظيره التونسي.

وتجدر الإشارة، أيضاً، إلى أن جميع تقارير الاستعراضية الدورية الصادرة عن صندوق النقد الدولي، باستثناء بعض الحالات النادرة، قد نُشرت باللغة الإنجليزية، وبعضها، فقط، نُشر باللغة الفرنسية، في حين لم يُنشر أي تقرير باللغة العربية رغم أنها لغة البلاد الرسمية ولهذا السبب اخترنا نشر اقتباسات حرفية من تقارير الصندوق، قمنا بترجمتها، من أجل توسيع نطاق توزيع هذه المعلومات التي كانت في صميم الصراعات الاجتماعية منذ الثورة.

وجزأنا تحليلنا في هذا القسم، إلى ثلاث مراحل تتوافق مع المحطات الرئيسية لبرنامج التكيف الهيكلي لصندوق النقد الدولي في تونس.

تتوافق المرحلة الأولى مع اتفاق الاستعداد الائتماني الأول للصندوق SBA والتي تمتد من يونيو 2013 إلى أبريل 2016. وتتاسب المرحلة الثانية الاتفاق الثاني (تسهيل الصندوق الممدد EFF) وتغطي المرحلة الممتدة بين يونيو 2016 وفبراير 2020. أما المرحلة الثالثة، والأخيرة، فتتوافق مع مرحلة ما بعد كوفيد-19، مارس 2020 إلى يومنا هذا (موفى/ فبراير 2021).

المرحلة الأولى للإصلاح الهيكلي: يونيو 2013 إلى أبريل 2016

الجدير بالذكر أن توقيع الاتفاق في 2013 قد تزامن مع نشر الدراستين التقييميتين لمنظومة دعم المواد الغذائية الأساسية والطاقة.

وكان توقيع الاتفاق الأول في منتصف 2013 يُؤشر إلى أن الدعم سيكون في صلب الإصلاحات الهيكلية.

وتتم مراجعات صندوق النقد الدولي بصفة منتظمة غاية الحكم على التقدم المحرز في الإصلاحات وفق الروزنامة الواردة في الاتفاق، والمصادقة على صرف أقساط اتفاقية القرض.

وهكذا تمثل هذه المراجعات المواد الأساسية لتحليل إطار وتطور الإصلاحات المرتبطة بالدعم في البلاد التونسية. وعندما يتم توقيع اتفاق يُنشر تقرير مراجعة أول (سنطلق عليه تسمية «م0» RO) يُخصّص صندوق النقد الدولي لتحليل الوضع وفقاً لوجهات نظره الخاصة ويقدم لمحة عن مدى تفيد السلطات التونسية بوجهات نظر الصندوق.

أما فيما يتعلق بشروط صندوق النقد الدولي التي تشكل جوهر برنامج الإصلاح الهيكلي فقد وضحنا، في الملحق 3، أهمية التمييز بين مختلف أنواع المشروعات التي يعتمد عليها الصندوق.

وسنركز في إطار دراستنا هذه، بالأساس، على الإصلاحات الهيكلية المتصلة بتغيير منظومة الدعم.

وضع صندوق النقد الدولي، في سياق التقرير الأول المصاحب للتوقيع على اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) في يونيو 2013 (تقرير R0)، إصلاح إعانات الطاقة في صميم الإصلاحات الهيكلية في برنامج هذا الاتفاق.

وفي الحقيقة، فإن البرنامج الاقتصادي الذي يتوخاه صندوق النقد الدولي يستند إلى نفس رؤية البنك الدولي. ويتمثل في الحد من دعم الطاقة عبر زيادة منتظمة في أسعار الوقود ووضع آلية تسعير تلقائية من جهة، وتحسين البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة والمستضعفة/الهشة (PNAFN) وتوسيعه، من جهة أخرى.

وفي حين أن تقييم البنك الدولي لدعم الطاقة لم يكن قد نُشر للعموم بعدُ، أثناء المراجعة الأولى «م0» (R0) لصندوق النقد الدولي، فإن الصندوق قد اعتمد على هذا التحليل لتبرير الإجراءات: «[...] يوفر البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة (PNAFN) تحويلات نقدية وبطاقات صحية مجانية لـ 9% من السكان (أي حوالي 235,000 عائلة)، ولكن تقديرات البنك الدولي (استناداً إلى دراسة استقصائية للأسر المعيشية سنة 2005) تشير إلى تسريب يُقدر بحوالي 60% لفائدة غير الفقراء».

وهكذا فإن صندوق النقد الدولي يعتمد على أرقام البنك الدولي المثيرة للدهشة والذي يقدر بأن 60% من تحويلات البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة (PNAFN) غير موجهة إلى الفقراء. بالإضافة إلى ذلك، فإن تحليل تأثير إعادة توزيع دعم الطاقة قد تم تنفيذه بمرافقة تقنية من البنك الدولي ومن صندوق النقد الدولي في إطار مشروطة (SB) لبرنامج الإصلاح الهيكلي⁴⁰.

أما فيما يتعلق بدعم المواد الغذائية، فتجدر الإشارة إلى أن صندوق النقد الدولي قد انتهج مقاربة تختلف عن تلك التي اعتمدها في دعم الطاقة⁴¹.

وعلى الرغم من أن تقييم مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) والمعهد الوطني للإحصاء (INS) لمنظومة الدعم الغذائي لم تكن قد نشرت علنية بعدُ، عند نشر التقرير (R0) في يونيو 2013، فإن نتائج الدراسة التي أثبتت

40 من الضروري أن تحرص السلطات على تحسين طرق استهداف نظام الضمان الاجتماعي، لأن الإجراءات الخاصة بدعم الطاقة مازالت قيد الإعداد (الإطار التوضيحي رقم 5). وتسلم سلطات صندوق النقد الدولي وفريق عمله بأن أي زيادة مستقبلية لأسعار الطاقة ينبغي أن تكون مصحوبة بتدابير تعويض للفئات الفقيرة والمستضعفة/الهشة، حتى ولو كان السجل الجديد أو نظام الاستهداف الجديد الذي يرافقه غير جاهز. وتتولى السلطات حالياً مستعينة بالمرافقة التقنية للبنك الدولي ولصندوق النقد الدولي دراسة آثار إصلاح كل منتج من منتجات الطاقة على المجتمع وعلى رفاه أفرادهم وتعمل على وضع استراتيجية لدعم الأسر المعيشية خلال عملية الإصلاح (الخطوة المعيارية الهيكلية Benchmark لشهر أغسطس 2013، انظر الإطار التوضيحي رقم 5). للمزيد، انظر: IMF Country Report No: 16/13, June 2013, p. 22.

41 «في خصوص إصلاح الدعم الغذائي (دعم المواد الغذائية)، ونظراً لأهمية هذه المساعدات التي تستهدف الأسر المعيشية الأشد فقراً، وعلى الرغم من التسريبات الموجودة (نحو الفنادق أو الصناعة على سبيل المثال)، ستتولى الحكومة، لاحقاً، تقييم كيفية إصلاحها، وربما يتسنى لها توظيف الدروس المستفادة من إصلاح دعم الطاقة لوضع تصور لإجراءات تعويضية».

التصاعد التدريجي لهذه الإعانات قد استبعدت، مؤقتاً، تركيز صندوق النقد الدولي عليها⁴².

وفيما يتعلق بالإجراءات الهيكلية المرتبطة بمنظومة دعم الطاقة فقد صيغت على النحو التالي:

- خطوة معيارية هيكلية (SB) من أجل إصدار مرسوم من وزارة الصناعة يصادق على اعتماد صيغة تلقائية جديدة لتعديل أسعار المحروقات قبل أغسطس 2013.
- خطوة معيارية هيكلية (SB) لعرض برنامج جديد من طرف مجلس الوزراء يستهدف الدعم الموجه للأسر المعيشية لمواكبة إصلاح دعم الطاقة العالمي قبل أغسطس 2013.

رحب صندوق النقد الدولي في مراجعته الأولى والثانية (م1 & م2) R2 & R1 المنشورة في فبراير 2014، بالزيادات في أسعار الطاقة بالنسبة إلى قطاع صناعة الإسمنت⁴³، وبخصوص التعديل التلقائي لأسعار الوقود يلاحظ الصندوق: «(النقطة 13) أنه قد تم وضع صيغة تسعير تلقائي جديدة للوقود تسمح، مع مرور الوقت، بالتقارب مع الأسعار الدولية، لكن دون آلية تخفيف الأسعار للزيادات التي تفوق 6 دولار أمريكي للبرميل الواحد، ومع فجوات زمنية بالنسبة إلى الزيادات الأقل من ذلك. وحث فريق عمل صندوق النقد الدولي السلطات على مواصلة العمل على تحسين الصيغة المعتمدة حتى لا يتم التخلي عنها وحتى تظل قابلة للتطبيق في حالة حدوث زيادات حادة في الأسعار الدولية».

وهكذا يعتبر صندوق النقد الدولي أن هذا الإصلاح الهيكلي قد تم إرساؤه ولكنه يعبر عن قلقه من ألا يتسبب هذا الإصلاح في ارتفاع الأسعار على المستوى الدولي حتى أنه يحث السلطات على عدم التخلي عن صيغة التعديل التلقائي من جهة، ويعبر من جهة أخرى عن عدم رضاه فيما يتصل بتطبيق الخطوة المعيارية الهيكلية SB على برنامج دعم الأسر المعيشية الموجه «وأوصى، بشدة، بأن يكون الترفيع في أسعار الوقود مصحوباً بوضع آلية تعويض لهذه الأسر». وبالتوازي مع ذلك طلب فريق عمل صندوق النقد الدولي من السلطات تكثيف حملاتها الاتصالية قبل كل زيادة في أسعار الوقود». واستمر بعد نشر المراجعة عدد 3 (م3) R3 في التعبير عن استيائه من التأخير الحاصل في تنفيذ استراتيجية إرساء برنامج محدد الأهداف لاسيما البطء المسجل في إرساء منظومة المعرف الاجتماعي الوحيد.

ولم يقر صندوق النقد الدولي في آخر الأمر بإرساء البرنامج⁴⁴ إلا بعد المراجعة الرابعة (R4)، التي نشر تقريرها (R4) في سبتمبر 2014. وأشار فيها، أيضاً، إلى أن السلطات بصدد استكمال الصيغة النهائية للمعرف الاجتماعي الوحيد، التي تضم حالياً 7,5 مليون مواطن. وبعبارة أخرى، فإن المراجعة الرابعة وقبل الأخيرة تُختتم بتعبير الصندوق عن ارتياحه العام بخصوص إصلاح منظومة دعم الطاقة باعتماد الخطوتين المعياريتين SB اللتين تعتبران قد تحققتا.

42 كون، صياغة الجملة، خلافاً لإعانات الطاقة، لم تشمل «سلطات صندوق النقد الدولي وطاقم عمله» بل «الحكومة» فقط كموضوع، فذلك يبرهن على أنها، أي الحكومة، قد قاومت، بالأدلة الداعمة، فكرة إدراج دعم المواد الغذائية، وأن طاقم عمل صندوق النقد الدولي ليس بالضرورة موافقاً على ذلك، لكن كلا الطرفين اتفقا على إثبات فائدة إصلاح دعم الطاقة قبل الخوض في تلك التي تتعلق بدعم المواد الغذائية.

43 استوجب ذلك 35% زيادة في تعريف الكهرباء، وإلغاء دعم الكهرباء الموجه إلى مصانع الأسمنت في يونيو 2014، كما ارتفعت أسعار الغاز 47% في يناير 2014، ثم ألغى دعمه تماماً في يونيو 2014 بزيادة أخرى في سعره 47%.

44 خاصة من خلال الزيادة بـ 10% في التحويلات للفئات السكانية المستضعفة/الهشة، الترفيع في عدد المستفيدين من البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة PNAFN من 220 ألف في 2013 إلى 235 ألف في يوليو 2014 على أن يكون الهدف هو بلوغ 250 ألف منتفع بحلول نهاية 2014، التحويل المؤقت لـ 80 ديناراً للعائلات المدرجة ضمن البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة (PNAFN) في نفس الوقت الذي تشهد فيه الأسعار ارتفاعاً (والتي كانت تتوافق في الواقع مع عمليات التحويل في إطار شهر رمضان).

وأخيراً، ووفق المراجعة الخامسة (م 5) R5 التي نُشرت في ديسمبر 2014، «تُظهر عملية تقييم البرنامج الحالي (أسر معيشية مستضعفة، إعانات مالية دراسية) التي خُتمت حديثاً تقلصاً في التسربات نحو غير الفقراء التي تم تقديرها سابقاً. وبناءً على هذه المعلومات، وعلى إدخال رقم معرف اجتماعي وحيد لـ 8.5 مليون تونسي، هناك جملة من التدابير مازلت في طور الإعداد لإنشاء شبكة أمان اجتماعي جديدة ترافق وجوباً التخفيض في دعم الطاقة».

وهكذا ندرك، استناداً إلى التقييم المعمق الذي أجراه مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) في 2014 ولم ينشره إلا في 2017 أن التسربات نحو غير الفقراء والمقدرة بـ 60% حسب البنك الدولي كانت في الواقع مضخمة. وكون صندوق النقد الدولي قد أرجأ إصلاح منظومة دعم المواد الغذائية (دعم الغذاء) على أساس التقييم الأول لمركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) والمركز الوطني للإحصاء (INS) لسنة 2013، وكونه قد أولى أهمية أكبر لتقييم مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) بدل النسب المبالغ فيها من قبل البنك الدولي فقد كان من المفروض أن يدفع ذلك السلطات التونسية إلى أن تعيد تقييم أثر إعادة توزيع مساعدات دعم الطاقة قبل مواصلة الإصلاح.

في النهاية، وخلال المراجعة السادسة والأخيرة (م 6) R6 لبرنامج التكيف الهيكلي في إطار اتفاق استعداد ائتماني SBA، والتي نُشرت في أكتوبر 2015، يقدم طاقم عمل صندوق النقد الدولي لمحة عامة عن مستوى ارتباطه لبرنامج SBA حول إصلاح الدعم. وفيما يتعلق بالصيغة التلقائية لأسعار الوقود، افترق الطرفان على خلاف فقد «أصر طاقم العمل على ضرورة الإسراع بمراجعة الصيغة الحالية غير المتناظرة والتي لا يتم تفعيلها إلا عندما تكون هناك زيادة تراكمية بـ 6 دولار أمريكي للبرميل خلال ثلاثة أشهر، واستبدالها بصيغة تلقائية متناظرة تساهم في تخفيف التقلبات الكبيرة في الأسعار الدولية وتضمن تغطية كاملة للتكاليف كما تضمن تحصيل الضرائب بالشكل المناسب. وقد وافقت السلطات [التونسية] على هذه المقاربة لكنها أشارت إلى أن مثل هذه المراجعة ستستغرق وقتاً ولا يمكن تنفيذها إلا في 2016». من جهته، عبر صندوق النقد الدولي خلال مراجعته الأخيرة عن أسفه لتعليق الزيادة في أسعار الكهرباء⁴⁵ (انظر ملحق 4).

- خفض سعر الدينار.
- إلغاء الدعم الطاقوي في بيئة غير ملائمة (ارتفاع أسعار النفط الدولية)، وذلك من خلال تطبيق صيغة تعديل تلقائي على أسعار البنزين من أجل مراجعة كل ثلاثة أشهر في وقت تشهد فيه أسعار النفط ارتفاعاً.

في الواقع وضع صندوق النقد الدولي مسألة إلغاء الدعم الطاقوي كمعيار للتقييم (خطوة معيارية)، ثم، كإجراء ما قبلي (شرط للمصادقة على خلاص قسط جديدة من الدين)⁴⁶ في مواجهة لتردد الحكومة. ونتيجة لذلك، اضطرت السلطات إلى زيادة الأسعار في ديسمبر 2017 ثم في 2019.

في الوقت نفسه، يلاحظ صندوق النقد الدولي نقصاً في الرعاية الاجتماعية الملائمة لحماية التونسيين من التأثيرات السلبية للتدابير التي يشترطها. وهذا، على خلاف الممارسات التي يوصي بها البنك الدولي في أدبياته القائلة بعدم

45 «يأسف طاقم العمل لتعليق الزيادات المبرمجة في تعريفات الكهرباء، التي لا تزال مدعومة بشكل كبير - دون 20٪ - من استرداد التكلفة - حتى بعد جهود العام الماضي لتعديل التعريفات الخاصة بالصناعات المتوسطة والمنخفضة الضغط ورفع دعم مصانع الأسمنت. ويحث طاقم العمل على زيادات جديدة في أسعار الكهرباء تهدف إلى بلوغ مستويات تغطية التكلفة والاستمرار في خفض دعم طاقة غير الموجه والتراجعي. وقد تعللت السلطات [التونسية] بأن الأرباح الحاصلة في مجال الدعم الشامل للطاقة والناجمة عن انخفاض في أسعار النفط الدولية لا تبرر الزيادة في التعريفات في هذه المرحلة».

46 MEPP (Memorandum of Economic and Financial Policies), P.22

تحرير أسعار المحروقات قبل وضع نظام تحويل نقدي لتعويض المواطنين عن تدهور مداخيلهم الحقيقية. حينها، كان إنشاء قاعدة بيانات للأسر المعيشية المستضعفة قبل مارس 2017 خطوة معيارية هيكلية. وخلال هذه المرحلة، أصبحت مسألة رفع دعم الطاقة التي يدعو إليها صندوق النقد الدولي، محور مواجهات سياسية واجتماعية

المرحلة الثانية للإصلاح الهيكلي: يونيو 2016 إلى فبراير 2020

انطلقت المرحلة الثانية من الإصلاح الهيكلي بتوقيع اتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF) جديد، والذي تم نشر تقرير مراجعته الأولى (م0) (R0) في يونيو 2016. وبالنظر إلى الانخفاض النسبي في أسعار النفط الدولية فقد بدأ برنامج إصلاح دعم الطاقة بشكل طفيف إلى حد ما. وبالفعل فإن الإصلاح الهيكلي الوحيد الذي كان مطلوباً، آنذاك، هو خطوة معيارية Benchmark هيكلية لإنشاء قاعدة بيانات للأسر المعيشية المستضعفة/ الهشة قبل مارس 2017.

وفيما يتعلق بصيغة التعديل التلقائي لأسعار الوقود «فقد احتجت السلطات بأن الآلية المتناظرة وصيغة التخفيف المرتبطة بها ينبغي تنفيذها في البداية مرة كل ثلاثة أشهر (مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية- فقرة MEFP 22)، ولكنها اتفقت مع طاقم العمل على ضرورة القيام بتعديلات شهرية اعتباراً من يناير 2017 لضمان الحفاظ عليها [الآلية] في حالة حدوث تقلبات كبيرة في أسعار النفط الدولية».

وهكذا، وكما هو مبين خلال المراجعة السادسة (م6) R6 من اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA)، وافقت الحكومة على تنفيذ صيغة تلقائية ومتناظرة ولكن وفق معادلة فصلية (كل ثلاثة أشهر)، حتى يناير 2017، على الأقل، في حين يفضل صندوق النقد الدولي صيغة شهرية لتعديل أسعار الوقود.

ولا تكشف المراجعة الأولى (م1) R1 لاتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF)، الذي صدر تقريره في يوليو 2017، عن إحراز تقدم كبير، وتحيطنا علماً بأن الصيغة التلقائية ستطبق على أنواع الوقود الثلاثة بداية من يوليو 2017. ولتعزيز تنفيذ ذلك الإصلاح، أضاف صندوق النقد الدولي خطوة معيارية هيكلية جديدة هدفه إعادة تطبيق التعديل التلقائي لأسعار الوقود قبل سبتمبر 2017،⁴⁷

سوف تستأنف آلية التسعير على أساس ربع سنوي لكل من البنزين والديزل (العادي و50)، على أن يتم التعديل شهرياً بدءاً من جانفي/يناير 2018. إضافة إلى تخفيض الدعم، تحتوي ميزانية عام 2017 زيادة في أسعار الكهرباء (5%) والغاز (7%)، مع استمرار التعريفات الاجتماعية دون مساس.

وكون صندوق النقد الدولي قد عمد إلى إضافة هذه الخطوة المعيارية الهيكلية SB الجديدة فمن المفروض تحليله في سياق تطور أسعار برميل النفط. وفعلاً، وكما يبين الشكل 7، عرفت الأسعار مطلع شهر يوليو 2017 انطلاق منحى تصاعدي. وكما سنرى بعد ذلك، فإن الارتفاع في أسعار النفط الدولية سيلعب دوراً رئيسياً في بقية برنامج الإصلاح الهيكلي.

IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: First Review Under the Extended Fund Facility, Request for Waivers of Non-Observance of Performance Criteria and Rephasing of Access, 2017, Issue no. 203, IMF, Washington. P. 60
<https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2017/203/article-A001-en.xml>

الشكل 7: ارتفاع الأسعار العالمية في 2017

أسعار برنت (تسليم على ظهر السفينة FOB)



المصدر: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية.

يمثل شهر يوليو منعرجا في إصلاح منظومة دعم الطاقة في أكثر من جانب. وبالفعل فإن الزيادة في أسعار النفط قد وضعت حدا لـ«عدم تسييس» أسعار النفط، إذا أردنا استخدام مصطلحات صندوق النقد الدولي. إضافة إلى ذلك، فقد فرض الصندوق، في إطار اتفاق تسهيل الصندوق الممدد، تحرير الدينار التونسي، مما أدى إلى انخفاض حاد جدا في قيمة العملة بين أبريل 2016 وفبراير 2019، تزامنت مع زيادة في أسعار النفط على المستوى الدولي، مضاعفة بذلك التأثير على أسعار الوقود ودعم الطاقة. كما شهد الجزء الثاني من عام 2017 عودة قوية للبنك الدولي في إطار إصلاح منظومة دعم الطاقة.

وفي حين أعلن صندوق النقد الدولي، في نهاية اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA)، وفي إطار المراجعة الثانية لاتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF)، التي نشرت في مارس 2018 عن مبالغة البنك الدولي⁴⁸ في تقدير حجم تسريبات البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة PNAFN، فإنه يخصص فقرة كاملة لتقييم البنك الدولي. وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق لا يقدم أرقاماً تثبت كيف أن دعم المواد الغذائية لا يفيد إلا الأغنياء. ونتيجة لارتفاع الأسعار الدولية، ولاحتمال العودة إلى «تسييس» مسألة أسعار الوقود، عمد ثنائي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى رص الصفوف وتقسيم الأدوار وفق محورين رئيسيين:

- رفع دعم الطاقة في بيئة قاسية/ غير ملائمة (أسعار النفط الدولية في ارتفاع) يقودها صندوق النقد الدولي في المقام الأول
- وضع سياسة استهداف مع تقاسم للأدوار:
- مشروطة صندوق النقد الدولي لوضع الصيغة النهائية لقاعدة بيانات الأسر المستضعفة/ الهشة.
- وضع إطار قانوني يدمج جميع برامج الرعاية الاجتماعية للدولة (البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة PNAFN، العلاج المجاني AMGI، العلاج بالتعريفية المنخفضة AMGI). يتولاها البنك الدولي. (انظر ملحق 5)

صندوق النقد يشدد على إلغاء دعم الطاقة

ازدادت نبرة صندوق النقد الدولي تصليباً، منذ المراجعة الثانية لـ «تسهيل الصندوق الممدد» (EFF)، ذلك أنه، ولأول مرة منذ يناير 2013، قرر، في إطار إصلاح دعم الطاقة، استخدام أقوى سلاح لديه: الإجراءات المسبقة (Actions Prior). وفعلاً فمن بين مختلف الإجراءات المسبقة التي فرضها، مطالبته بـ «زيادة خاصة هامة في أسعار الوقود» كحركة استباقية للمراجعة الثانية⁴⁹.

وهكذا لم تضطر السلطات إلى زيادة الأسعار في ديسمبر 2017 فحسب، بل التزمت، كذلك، بزيادة هذه الأسعار فصلياً، خلال 2018⁵⁰ وبالإضافة إلى ذلك، فقد قرر صندوق النقد الدولي تضيق الخناق على تونس بترفيح عدد المراجعات السنوية من مراجعتين إلى أربع مراجعات⁵¹ كما أشار إلى ذلك وزير المالية السابق حكيم بن حمودة: «إن التغيير الذي أعلنه صندوق النقد الدولي وإضافته لمراجعتين أخريين علامة على عدم رضاه عن التقدم المحرز في إصلاحاتنا وفي الالتزامات التي تم التعهد بها»⁵²

48 "في تحليله لارتفاع أسعار الطاقة، يعتبر صندوق النقد الدولي: «إن السلطات ملتزمة بمعالجة التعرجات في تعديلات أسعار الطاقة المتراكمة خلال الصيف، بإجراء مسبق (وزارة التشغيل والتكوين المهني والجدول 2). أولاً، لاستبدال الزيادات الشهرية في أسعار الوقود المتفق عليها مبدئياً، قاموا بتطبيق زيادة في متوسط أسعار الوقود بنسبة 5.5٪ في الأول من سبتمبر، تليها زيادة مماثلة في نوفمبر. كان الفريق يفضل وضع جدول شهري للزيادات الموضوعية مسبقاً لتفادي تسييس التعديلات، لكن السلطات حاجت بأن جدول الثلاثية مع التعديلات المخصصة من شأنه أن يتماشى بشكل أفضل مع التوقعات الشعبية. ثانياً، تم تنفيذ أكثر من ثلثي التعديلات على تعريف الكهرباء والغاز التي تم الالتزام بها في إطار المراجعة الثالثة في بداية شهر سبتمبر. وينص قرار إداري على زيادات أخرى في شهري أكتوبر ونوفمبر. "

49 MF Tunisia Country Report No. 16/138, June 2016, P.13.

50 Réalités, La Tunisie et le FMI, les Non-Dits du Dernier Accord. <https://www.realités.com.tn/2018/03/la-tunisie-et-le-fmi-les-non-dits-du-dernier-accord/>

51 <https://www.realités.com.tn/2018/03/la-tunisie-et-le-fmi-les-non-dits-du-dernier-accord/>

52 نفس المصدر

بعد بضعة أشهر، وخلال المراجعة الثالثة⁵³ (م3) R3، والتي نشر تقريرها في يوليو 2018، يضاعف صندوق النقد الدولي الأوامر مستخدماً مرة أخرى سلاح الإجراءات المسبقة. نرى، إذن، أن النبرة لم تعد نبرة دعوة إلى النقاش وتبادل الآراء مع السلطات التونسية بل دعوة إلى تنفيذ الأوامر حتى يستمر البرنامج وتستمر عمليات الدفع.

وكما هو مبين في الشكل 7، فإن نبرة صندوق النقد الدولي ومقاربتة تزداد حدة كلما أخذت أسعار النفط الدولية في الارتفاع (بالتوازي مع انخفاض هام في قيمة الدينار).

وتتزامن المراجعة الرابعة (م4) R4 التي نُشر تقريرها في أكتوبر 2018 مع بلوغ أسعار نفط برنت ذروتها كما هو مبين في الشكل 54⁵⁴.

استمر صندوق النقد الدولي في استخدام الإجراءات المسبقة لفرض أوامره على السلطات التونسية: «الترفيغ في أسعار الطاقة، توقيع المراسيم الوزارية التي تنص على الزيادة (i) في أسعار الوقود في سبتمبر و(ii) في تعريفات الكهرباء/الغاز (كما هو مبين في الجدول 1 من مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية (MEFP))، وتنفيذ الترفيع في أسعار المحروقات والكهرباء والغاز للفتاح من شهر سبتمبر» (كما هو مبين مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية (MEFP)). ونعيد في الجدول 5 قائمة الزيادات التي نص عليها الصندوق.

جدول 5: تونس: الزيادات التي يشترطها صندوق النقد الدولي، 2018

التعديل (مليم - %)	الأثر في 2018 (مليون دينار)
المجموع	252
منتجات الوقود (ستير STIR)	85
بنزين رفيع	60 مليما
غازوأل رفيع	60 مليما
رفيع خال من الرصاص	17
خالي من الرصاص	11
بنزين عادي	51
وقود ثقيل	5
وقود صناعي	1
تعريفات شركة الكهرباء والغاز (STEG)	167

52 IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: Third Review Under the Extended Fund Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria, Volume 2018, Issue 218, IMF. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/218/002.2018.issue-218-en.html>

54 IMF Middle East and Central Asia Department, Tunisia: Fourth Review Under the Extended Fund Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria (R4), Volume 2018, Issue 291, IMF.P.69. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2018/291/002.2018.issue-291-en.html>

132	كهرباء	
6	23%	ضغط عالي
106	23%	ضغط متوسط
25	12%	ضغط منخفض
35	غاز	
11	23%	ضغط عالي
19	23%	ضغط متوسط
5	12%	ضغط منخفض

المصدر: المراجعة 4 لتسهيل الصندوق الممدد، صندوق النقد الدولي، نقلا عن السلطات التونسية.

كما يبين الجدول أعلاه، فقد أمر صندوق النقد الدولي بزيادة عامة في أسعار الطاقة بنسبة عالية جدا. ورغم كل هذه الزيادات، يشير الصندوق في المراجعة الرابعة (م4) R4: «لقد ظلت أسعار الوقود في بداية سبتمبر دون أسعار السوق بنسبة 25٪»⁵⁵

هكذا، وفي خضم هذا الكم الهائل من التعليمات الواردة من صندوق النقد الدولي، عبرت السلطات التونسية عن رفضها تطبيق تعديل شهري تزامنا مع بلوغ أسعار برنت ذروتها على المستوى الدولي. وتمسكت بتفضيلها اعتماد تعديل فصلي للأسعار (كل ثلاثة أشهر) متدرجة، ولأول مرة، بـ«الانتظارات الشعبية».

وسبب هذا أن سنة 2018 كانت سنة ساخنة جدا على صعيد الاحتجاجات الاجتماعية، وسنة الأرقام القياسية من حيث التضخم، وزيادة أسعار الفائدة، وأسعار الوقود، والضرائب، والارتفاع القياسي في عجز الميزان التجاري، وفي الدين العام، وهبوط احتياطي النقد الأجنبي.

وتعكس الإشارة إلى الانتظارات الشعبية جميع التوترات الاجتماعية المتراكمة بسبب برنامج الإصلاح الهيكلي الذي تسارع مع برنامج تسهيل الصندوق الممدد (EFF)، والتي كان تخفيض قيمة الدينار فيها هزة زعزعت استقرار الجسد الاجتماعي.

وبالمناسبة فقد انعكس رفض السلطات التونسية الأمر بإجراء تعديلات شهرية للأسعار على وتيرة المراجعات. ففي حين كان صندوق النقد الدولي قد أجرى ونشر ثلاث مراجعات بين مارس وأكتوبر 2018، فإنه لم ينشر المراجعة الخامسة إلا في يوليو 2019، وهو مؤشر على أن الخلافات بين الطرفين كانت عميقة. وفي الأثناء تجاوز سعر برنت في الأسواق العالمية ذروة شهر أكتوبر 2018، كما هو مبين في الشكل 11، ليأخذ في الانخفاض حتى نهاية شهر ديسمبر 2018. ثم عاد، بداية من شهر يناير، إلى الارتفاع من جديد واستمر إلى حدود شهر أبريل 2019.

55 يشدد الصندوق في تحليله للترفيعات في أسعار الطاقة: "تلتزم السلطات بمعالجة الاختلالات في تعديلات الأسعار أثناء الصيف، والتي تساندها الإجراء القبلي 14 (MEEP Prior action) والجدول 2). أولا من أجل استبدالها بترفيعات شهرية لأسعار المحروقات كما يقتضي الاتفاق المسبق، قامت السلطات لزيادة في بداية سبتمبر بلغت في المتوسط 5,5٪ في أسعار المحروقات، وتلتها زيادة أخرى مثيلة في نوفمبر. ويفضل فريق خبراء الصندوق جدولا زمنيا محددًا من أجل استبعاد السياسة عن الترفيعات، ولكن فضلت السلطات مراجعات فصلية، وترفيعات مخصصة لكونها أكثر قبولا من قبل الشعب. ثانيا، شهدت بداية شهر سبتمبر أكثر من ثلثي الترفيعات في تعرفات الكهرباء والغاز والتي تم التعهد بها خلال المراجعة الثالثة، كما صدر أمر إداري بزيادات جديدة خلال شهري أكتوبر ونوفمبر. للمزيد: المصدر السابق، المراجعة الرابعة، ص 9.

وهذه هي الفترة التي اختارتها فرق صندوق النقد الدولي للقيام بزيارتها الميدانية بهدف وضع الصيغة النهائية للمراجعة الخامسة، مغتمة فرصة ارتفاع سعر برنت، لتفرض مرة أخرى إجراءات مسبقة مع زيادات في أسعار الوقود غير أن الأمور لم تجر كما هو متوقع. وبالفعل، اضطرت السلطات خلال زيارة صندوق النقد الدولي بين 27 مارس و9 أبريل 2019⁵⁶، والتي تزامنت مع انعقاد قمة جامعة الدول العربية، إلى رفع أسعار الوقود في سرية تامة رغم أنها كانت قد طمأنت وسائل الإعلام، قبل ذلك، بأن ما يروج حول الزيادة في أسعار الوقود ليس سوى شائعة⁵⁷.

فأثار ذلك الترفيع غضبا اجتماعيا شديدا غير مسبوق رغم أن فرق صندوق النقد الدولي كانت حينئذ في زيارة رسمية للبلاد، واعتبارا من 1 أبريل 2019، أغلق متظاهرون الطرق تعبيرا عن احتجاجهم⁵⁸، وأعلن سائقو سيارات الأجرة عن إضراب عام⁵⁹، وتضاعفت عمليات غلق الطرقات في جميع أنحاء البلاد اعتراضا على هذه الزيادات في أسعار الوقود. والحدث التاريخي هو إصدار النقابات الثلاث: الاتحاد العام التونسي للشغل UGTT، والاتحاد التونسي للصناعة والتجارة والصناعات التقليدية UTICA والاتحاد التونسي للفلاحة والصيد البحري UTAP، في 6 أبريل 2019، لبيان صحفي مشترك تعبر فيه عن رفضها للزيادات الأخيرة في أسعار الوقود⁶⁰.

كان الرفض على نطاق واسع، موجها بذلك رسالة قوية تُعبر عن «الانتظارات الشعبية» من إصلاح إعانات دعم الطاقة. ولم يتمكن صندوق النقد الدولي، في واقع الأمر، من إنهاء المراجعة الخامسة بعد زيارته في أبريل 2019، واضطرت فرقه إلى تنظيم زيارة ثانية بين 11 و17 يوليو 2019⁶¹ لختتم هذه المراجعة.

ولم يمنع ذلك الصندوق، في مراجعته الخامسة (م5) R5 المنشورة في يوليو 2019، من الاستمرار في فرض الأوامر عبر إجراءات مسبقة⁶².

لكنه اضطر، ولأول مرة، إلى التنازل: «في الوقت ذاته كانت هناك معارضة قوية وسط التونسيين للإجراءات التي يمكن أن تضر بقدرتهم الشرائية مثل التخفيض في دعم الطاقة. ولذلك، أصبح إيجاد مجموعة من السياسات والإصلاحات التي تحقق توازنا مستداما بين ما هو ضروري اقتصاديا، وما هو مقبول اجتماعيا، أمرا بالغ الأهمية» (المراجعة الخامسة، ص ص 8-9).

كان ذلك آخر تنازل، إذ أن صندوق النقد الدولي لم ينظم، بعد ذلك، أي زيارات أو مراجعات في إطار برنامج تسهيل الصندوق الممدد (EFF). ولم تستأنف العلاقات بين الصندوق وتونس إلا مع «كوفيد-19»، ولكن في إطار آخر. وسنعود إلى هذه المسألة في المرحلة الثالثة.

-
- | | |
|---|----|
| .. | 56 |
| .. | 57 |
| Direct info, Tunisie-Augmentation du prix du carburant : Blocage de l'autoroute de Sfax. https://directinfo.webmanager-center.com/2019/04/01/tunisie-augmentation-du-prix-du-carburant-blocage-de-lautoroute-de-sfax/ | 58 |
| African Manager, Les louages bloquent tout à cause des prix du carburant, avril 2019. https://africanmanager.com/les-louages-bloquent-tout-a-cause-du-prix-des-carburants/ | 59 |
| نفس المصدر، UGTT | 60 |
| IMF, Tunisia : IMF Staff Concludes Visit, communiqué de presse, juillet 2019, IMF Washington. https://www.imf.org/fr/News/Articles/2019/07/17/pr19286-tunisia-imf-staff-concludes-visit | 61 |
| IMF, Tunisia: Fifth Review Under the Extended Fund Facility, July 2019. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/11/Tunisia-Fifth-Review-Under-the-Extended-Fund-Facility-and-Requests-for-Waivers-of-47106 | 62 |

المرحلة الثالثة للإصلاح الهيكلي: منذ ظهور كوفيد-19 إلى يومنا هذا

من المهم، لتحليل هذه المرحلة الثالثة، تقديم بعض المعطيات حول السياق السياسي الذي مرت بها تونس قبل ظهور كوفيد-19..

- أولاً، بعد المراجعة الخامسة لصندوق الدولي في يوليو 2019، انصرف الاهتمام في تونس، طيلة النصف الثاني من عام 2019، إلى الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية.
 - ثانياً، بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات الرئاسية والتشريعية، استغرق اتفاق الفاعلين السياسيين حول تشكيل حكومة عدة أشهر. حتى أن مجلس نواب الشعب لم يمنح ثقته أخيراً لحكومة الفخفاخ إلا في 27 فبراير 2020⁶³، أي أياماً قليلة قبل ظهور أولى الإصابات بكوفيد-19 في تونس.
 - ثالثاً وأخيراً، وهو العنصر الأهم، ساهم الوضع المتأزم الذي عاشته تونس حينها في منح حكومة الفخفاخ (حكومة شكلها إلياس الفخفاخ في فبراير 2020، وقدمت استقالتها يوم 15 يوليو 2020) وبصفة مؤقتة، سلطات كاملة عملاً بالفصل 70 من الدستور التونسي.
- وفي حين كانت أولوية السلطات التونسية إنقاذ الأرواح البشرية، اغتنم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الفرصة ليعيد المحاولة من جديد. ولنبداً بصندوق النقد الدولي وبإعانات دعم الطاقة، فقد استخدم، بالفعل، أثناء جائحة كوفيد-19، استراتيجية اتصال مكثفة للغاية حول حقيقة أن دعمه أثناء كوفيد-19 لن يكون مرتبطاً بأي مشروطة. علاوة على ذلك، فقد أدت جائحة كوفيد-19 إلى انخفاض حاد في أسعار برنت، وذلك خلال الأشهر القليلة الأولى على الأقل، كما هو موضح في الشكل 8 أدناه.

63 وبالفعل، اعتمد البرلمان القانون 19-2020 المؤرخ 12 أبريل 2020 الذي يخول لرئيس الحكومة إصدار المراسيم تهدف إلى التعامل مع تداعيات انتشار فيروس كورونا. تم منح هذا التفويض من طرف السلطة التشريعية لمدة شهرين فقط ويقتصر على أربعة مجالات. وتتضمن المادة الأولى من هذا القانون، في المجال المالي والضريبي والاجتماعي، «إجراءات تهدف إلى تعديل إجراءات وأساليب التغطية الصحية والاجتماعية المنخرطين بالضمان الاجتماعي المتأثرين بفيروس كورونا».

الشكل 8: الصندوق يضغط لتحرير أسعار الطاقة في ظل انخفاض الأسعار

عنوان داخل الشكل: أسعار خام برنت (تسليم ظهر السفينة FOB)



المصدر: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية

بالفعل مرت أسعار برنت، من 52 دولار في بداية شهر مارس 2020 إلى حوالي 9 دولارات في أواخر شهر أبريل 2020. ثم، عاد سعره بعد ذلك، إلى مستوى قريب من ذاك الذي كان عليه قبل كوفيد-19 وانتهى بالارتفاع بداية من أوائل شهر نوفمبر 2020.

وهكذا منح صندوق النقد الدولي تونس قرضاً بموجب برنامج RFI (أداة التمويل السريع) الذي تم إنشاؤه خصيصاً في إطار جائحة كوفيد-19.

حجب هذا الاتفاق الجديد التوقف المفاجئ لاتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF) الذي كان من المفترض أن ينتهي في مايو 2020. وهذه هي المرة الأولى التي لا يبلغ برنامج خلالها نهايته في تاريخ العلاقات بين تونس وصندوق النقد الدولي. والتقرير الوحيد الصادر في إطار اتفاق تسهيل الصندوق الممدد RFI تم نشره في أبريل 2020، وخطاب نوايا الحكومة تم توجيهه في 2 أبريل 2020.

ونعتقد أن صندوق النقد الدولي قد مارس ضغوطا غير علنية على السلطات التونسية من خلال فرض إجراءات مسبقة حتى يتسنى توقيع هذا الاتفاق. وبالفعل ففي الوقت الذي أرسل فيه خطاب النوايا بتاريخ 2 أبريل 2020 وافق فيه المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على الاتفاق في 10 أبريل 2020، نشرت السلطات التونسية نصا يدفعنا إلى القول بأن الأمر لا يتعلق إلا بإجراء مسبق غير معلن. وبالفعل فقد أصدرت مرسوما عن وزير الطاقة والمناجم والانتقال الطاقوي ووزير المالية بتاريخ 31 مارس 2020، يتعلق بضبط تركيبة وسير اللجنة الفنية المكلفة بضبط ومتابعة أسعار بيع منتجات النفط الجاهزة الموردة والمكررة محليا. وفي حين تم خرق اتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF)، بعد رفض السلطات التونسية تطبيق تعديل شهري، واعتراف صندوق النقد الدولي بلا شعبية هذا الإصلاح، نص هذا المرسوم في مادته الخامسة (5) على ما يلي: «يتم ضبط أسعار بيع مواد البنزين الخالي من الرصاص والغازوال العادي والغازوال الخالي من الكبريت من قبل اللجنة وفق مقتضيات آلية التعديل الشهري التلقائي بعد ملاحظة معدل أسعار التوريد بالدينار التونسي لكل مادة من المواد المذكورة خلال مدة شهر تنتهي قبل اليوم الأول من الشهر المعني بالتعديل، ولا يمكن أن تتجاوز قيمة التعديل الشهري لسعر البيع في المضخة نسبة واحد فاصل خمسة بالمائة (1,5%) من سعر البيع الجاري به العمل منذ آخر تعديل، وذلك بالترفع أو بالتخفيض. وتُرفع النسبة المذكورة بالفقرة الفرعية السابقة إلى اثنين بالمائة (2%) بداية من أول يناير 2021.

وكون هذا المرسوم قد نشر قبل ثلاثة أيام من إرسال خطاب النوايا فإن ذلك يجعله، بالنسبة إلينا، دليلا كافيا على أن صندوق النقد الدولي قد طالب بهذا المرسوم كـ«شرطية» قوية (إجراء مسبق) قبل أن يتولى منح القرض في إطار برنامج RFI (أداة التمويل السريع)، والذي من المفترض أن يكون دون شروط⁶⁴.

هكذا أعاد صندوق النقد الدولي، مستغلا الأسعار المنخفضة، في نهاية مارس وبداية أبريل على الأقل، فرض التعديل الشهري بحد أقصى لا يتجاوز نسبة 1,5% ترفيعا أو تخفيضا، ثم تتم الزيادة بعد ذلك باثنين بالمائة (2%) بداية من يناير 2021 أي ما يعادل 6% كحد أقصى كل ثلاثة أشهر.

وقد استطعنا، استنادا إلى البيانات المنشورة في إطار التقرير الشهري لوضع قطاع الطاقة، إعادة صياغة نسق تطور مساعدات دعم أسعار الوقود خلال فترة كوفيد 19. ويعني دعم الوقود بالوحدة الفرق بين سعر نقل الوحدة الذي تباع به الشركة التونسية لصناعات التكرير STIR (سعر البيع) وسعر الاستيراد الذي تشتري به (سعر الاستيراد).

64 جاء في تقرير الصندوق الخاص بطلب تونس للحصول على قرض التمويل الطارئ السريع: "استغلالا لفرصة تدني أسعار البترول العالمية، تبنت السلطات تشريعا للتحويل إلى آلية شهرية لتعديل الأسعار، وهو ما من شأنه التخلي التدريجي عن الدعم على الأنواع الثلاثة للطاقة، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى التخلص من خطر هيكلي كبير يهدد الميزانية. وسيبدأ تطبيق الآلية للمرة الأولى بحلول 8 أبريل، وهو ما سينتج عنه خفضا يقدر بـ ١,٥٪ في سعر البنزين بكل أنواعه".
IMF Tunisia EFI Request, April

65 وهكذا، ووفق ما نص عليه تقرير صندوق النقد الدولي بموجب اتفاق برنامج RFI (أداة التمويل السريع) مع تونس: «سنت السلطات التونسية، مغتمة فرصة انخفاض أسعار النفط الدولية، تشريعا للانتقال إلى آلية تعديل تلقائي شهري للأسعار من شأنها أن تقضي، تدريجيا، إلى رفع الدعم عن أصناف الوقود الرئيسية الثلاثة، وتزيل، بالتالي، خطرا هيكليا رئيسيا على الميزانية في المستقبل. وسيتم تطبيق الآلية للمرة الأولى اعتبارا من 8 أبريل، مما سيؤدي إلى انخفاض في أسعار البيع في المضخة لجميع أصناف الوقود المشمولة بالدعم بنسبة 1,5%».

جدول 6: تطور دعم البنزين

البنزين الرفيع الخالى من الرصاص (مليم/لتر)	سعر الاستيراد	سعر النقل	الدعم	سعر البيع
أبريل 2016	658	822	164	1650
ديسمبر 2016	768	817	49	1650
ديسمبر 2017	1048	934	-114	1800
ديسمبر 2018	1381	1077	-304	1985
ديسمبر 2019	1416	1138	-278	2065
يناير 2020	1346	1138	-208	2065
فبراير 2020	1293	1138	-155	2065
مارس 2020				
أبريل 2020	994	1101	107	2035
مايو 2020	926	1080	154	2005
يونيو 2020	961	1054	93	1975
يوليو 2020	938	1029	91	1945
أغسطس 2020	936	1004	68	1915
سبتمبر 2020	929	1004	75	1915
أكتوبر 2020	921	1004	83	1915
نوفمبر 2020	913	1004	91	1915
ديسمبر 2020	916	1004	88	1915
يناير 2021	1074	1004	-70	1915
فبراير 2021	1140	1033	-107	1955
مارس 2021	1239	1067	-172	1995
أبريل 2021	1299	1149	-150	2095
مايو 2021	1319	1149	-170	2095
يونيو 2021	1344	1149	-195	2095

المصدر: الوزارة المكلفة بالطاقة

يمكننا أن نلاحظ انخفاض سعر الاستيراد إلى ما دون سعر النقل الخاص بالشركة التونسية لصناعات التكرير STIR منذ أبريل 2020، ما أدى إلى رفع الدعم المالي للبنزين لسنة 2020 بأكملها. وهكذا انخفض سعر البيع في المضخة وفقا لآلية التعديل التلقائي الشهري الجديدة، وممر من 2065 مليما للتر الواحد، في يناير 2020 إلى 1995 مليما للتر الواحد بداية من أغسطس 2020⁶⁶.

كما يمكننا أن نلاحظ أن ارتفاع سعر برنت قد بدأ يتسارع منذ نهاية شهر يناير 2021، ولا سيما في ضوء اتفاق تقييد الإنتاج الصارم لمنظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) OPEP، واستئناف الأنشطة في بعض البلدان. ونتيجة لذلك بدأت السلطات في زيادة سعر البيع في المضخة في فبراير 2021⁶⁷. وتبعت أصناف الوقود الأخرى نفس اتجاه البنزين بدرجات متفاوتة (انظر الملحق). وحدها، قارورة الغاز سعة 13 كغ (غاز البترول المسال) تم دعمها طيلة فترة كوفيد-19.

في نهاية فبراير 2021، نشر صندوق النقد الدولي تقريره السنوي في إطار مشاورات المادة 4 لمهمته في تونس ويندرج هذا المنشور في سياق بدء المفاوضات بين السلطات التونسية وصندوق النقد الدولي من أجل برنامج إصلاح هيكلي جديد سيشكل المرحلة الرابعة. استعدادا لذلك، نشر الصندوق سيناريو إصلاحيا بخصوص دعم الطاقة⁶⁸.

ويضيف تقرير المادة 4 فيما يتعلق بالمقاربة الجديدة التي يقترحها صندوق النقد الدولي في إطار مرحلة رابعة من التكيف الهيكلي: «نظرا للإخفاقات وللمقاومة السابقة، يجدر بالسلطات أن تتشاور وتعرض على عامة الشعب برنامج إصلاح متوسط المدى يقود البلاد في اتجاه جديد، ولضمان نجاحه، ونجاح الإطار المالي متوسط المدى المرتبط به وجب أن يكون مدعوما بعقد اجتماعي تلتزم فيه الأطراف المعنية الرئيسية بإسناد الإصلاحات في نطاق اختصاصاتها».

نص صندوق النقد الدولي بوضوح على أن التعديل الشهري المقترح من السلطات التونسية لن يكون كافيا وأنه سيتعين عليها الترفيع في الحد الشهري الأقصى في ظل ارتفاع أسعار الوقود الدولية.

فإذا كان الأثر النفسي للرفع في الأسعار أشد وقعا على عامة الناس من التخفيض فيها، وبحكم أننا في سياق سنة 2021، سيكون فيها لأثار كوفيد-19، وقع ملموس بشكل تام اجتماعيا واقتصاديا على الشعوب المستضعفة/الهشة، أفلا نكون على أبواب توترات اجتماعية جديدة؟ وهل سيكون وضع عقد اجتماعي كافيا لتبرير زيادات محتملة في الأسعار الشهرية للطاقة؟

66 يتبع سعر بيع البنزين في المضخة عموما سعر نقل الشركة التونسية لصناعات التكرير STIR، ويتكون الفارق، بشكل عام، من هامش ثابت تقريبا من الرسوم والاداءات المختلفة تحددها الدولة.

67 أشار المدير العام للمحروقات رشيد بن دالي في نهاية فبراير 2021، إلى أنه سيكون هناك أيضا ترفيع في الأسعار في بداية آذار 2021، مضيفا أن: «المراجعة الأخيرة التي تمت وفق آلية التعديل التلقائي كانت بنسبة 2% في حين كان من المفروض أن تكون بنسبة 18%».

68 «توقع ميزانية 2021 انخفاضا في دعم الطاقة بنسبة 0,3% من إجمالي الناتج المحلي، مع تغيرات شهرية في الأسعار لا تتعدى نسبة 2% في إطار آلية التعديل التلقائي لأسعار الوقود. ومع ذلك، فمن المرجح في الوقت الراهن، أن يتجاوز سعر برميل النفط مبلغ 45 دولارا المقرر في ميزانية 2021. ونصح طاقم العمل بإصلاح آلية التعديل بالنسبة إلى أنواع الوقود الرئيسية الثلاثة من خلال ترك أسعار البيع في المضخة تتطور بالتوازي مع أسعار التوريد بشكل أوثق وتوسيع نطاق تعديلات الأسعار الشهرية».

V. استنتاجات

منذ 2012 تركز صندوق النقد الدولي مدعوماً من البنك الدولي بشأن الحماية الاجتماعية في تونس، على التحويلات الموجهة (الرعاية الاجتماعية) وغير الموجهة (دعم الطاقة والغذاء)، وقد جعل دعمه المالي مشروطاً في مرحلة أولى بخفض في دعم الطاقة لتقليص عجز الميزانية وتوجيه جزء من مواردها نحو التحويلات الموجهة إلى «الأشد فقراً» ورفع دعم المواد الغذائية الأساسية، بمجرد أن تصبح قاعدة البيانات الخاصة بـ«الأشد فقراً» جاهزة، في مرحلة ثانية.

وتتمثل هذه المقاربة في اعتماد تدابير استباقية للتخفيف من المخاطر الاجتماعية من خلال شبكات أمان اجتماعي لفائدة أكثر الفئات فقراً وتسعى إلى استهداف الفقر المدقع والتخفيف من صدمات التعديلات الهيكلية، وينظر إليها على أنها تعويض عن تدابير التقشف لصالح أشد الناس فقراً. وهكذا يدافع البنك الدولي عن منظور حدي واختزالي (Minimaliste et Résiduelle) للحماية الاجتماعية الذي يُترجم إلى سياسة «إدارة المخاطر الاجتماعية» (SMR: risk management social). وتتعارض هذا المقاربة جوهرياً مع مقاربة الحماية الاجتماعية المستندة إلى مبادئ حقوق الإنسان والتي تنص على أن الحماية الاجتماعية حق من الحقوق الأساسية للجميع وتشجع على إرساء أرضية حماية اجتماعية للجميع ولو بشكل تدريجي كمقاربة في صلب الكفاح ضد كل أوجه عدم المساواة.

فضلاً عن ذلك، فإن منهجية استهداف «الأشد فقراً» بواسطة الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (PMT: Test Means Proxy) تظهر أوجه قصور عديدة. فهي تشكو من أخطاء في الإدماج والاستبعاد ناتجة عن انعدام تماثل كبير في المعلومات بسبب قلة توافر البيانات المفصلة وقلة انتظام الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية لمتابعة وضعها في تونس، وفي البلدان النامية، حيث تكون نسبة انعدام الدقة مرتفعة. وينادي عدد متزايد من الخبراء والمنظمات، حالياً، ببرامج أوسع تستند إلى معايير بسيطة وحسب الفئات مثل اتفاقية الاستحقاق الشامل للطفل (benefit child universal) والمعاشات التقاعدية غير الإسهامية للمسنين (universal non-contributory pension).

كما تعهدت تونس بالتنفيذ التدريجي لقاعدة حماية اجتماعية من أجل إعمال الحق للجميع في الضمان الاجتماعي المكفول بالدستور.

زد على ذلك، فكتيراً ما يكون دعم الأسعار، مثل دعم المواد الغذائية أو الطاقة، الذي يُؤخذ بعين الاعتبار في مخططات الحماية الاجتماعية بمعناها الواسع، راسخاً في البنية السياسية والمؤسسية لأغلب الدول النامية، أما برامج المساعدة الاجتماعية الموجهة التي تحل محلها (مثل برامج التحويلات النقدية) فغالباً ما تكون جديدة بصفة كلية أو شبه كلية، ويكون تنفيذها معقداً ومكلفاً، وبالتالي عرضة للتخفيض بسهولة. تاركة العديد من الأسر المعيشية المستضعفة/الهشة دون تغطية وعرضة لخطر تضاعف الفقر مع زيادة الأسعار الناتجة عن إلغاء تلك الإعانات في ظل الانكماش الاقتصادي.

وقد أثبتنا كذلك، من خلال تحليل تأثير تدخل المؤسسات المالية الدولية على التحويلات غير الموجهة في تونس، أن الأسس العلمية التي اعتمد عليها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لاستبدال النهج الشامل لدعم الطاقة والغذاء بنهج الاستهداف لم يكن له أساس من الصحة، وأن دعم المواد الغذائية، في الواقع، متدرج ومنصف ويمثل المنظومة التي تساهم بأكبر قدر ممكن في القضاء على الفقر، مقارنة بإعانات دعم الطاقة وبرنامج الرعاية الاجتماعية (PNAFN).

أما فيما يتعلق بدعم الطاقة، فإن دراسة البنك الدولي ليست مكتملة بالقدر الكافي لنستطيع الحكم على أثرها في إعادة التوزيع.

ومع ذلك، فإن لدعم الطاقة أثراً إيجابياً في القضاء على الفقر، يفوق أثر برنامج التحويلات الموجهة (PNAFN).

بدا صندوق النقد الدولي، في المرحلة الأولى من برنامج التعديل الهيكلي، متبنياً لنهج تشاوري مع السلطات التونسية، حتى أنه أعطى الأولوية لنتائج تحليل مركز البحوث والدراسات الاجتماعية (CRES) على نتائج البنك الدولي بشأن تسريبات البرنامج الوطني لمساعدة العائلات المعوزة (PNAFN)

لكن المرحلة الثانية من برنامج التكيف الهيكلي شهدت عودة البنك الدولي إلى موقعه من خلال تركيز صندوق النقد الدولي على نتائج تحليله، رغم ضعفها، كما شهدت تخلي المؤسسات المالية الدوليةIFI تدريجياً عن أي تبادل مع السلطات التونسية لتعطي الأولوية بشكل شبه حصري للأوامر عبر آلية الإجراءات المسبقة (Actions Prior). مما أفضى إلى زيادة التوترات الاجتماعية التي أجبرت صندوق النقد الدولي على التراجع والتخلي عن برنامج تسهيل الصندوق الممدد (EFF) اعتباراً من يوليو 2019 مقراً بذلك بفشله.

وفي أعقاب أزمة كوفيد-19، شجع صندوق النقد الدولي الدول على مواصلة استخدام سياسات مالية توسعية لمواجهة ذلك من خلال زيادة في الإنفاق العام الضروري تخفف من آثار الأزمة الاجتماعية والاقتصادية ومن أوجه عدم المساواة⁶⁹.

وعلى الرغم من الخطاب الأكثر «تقدمية»، بإدراج هدف الحد من عدم المساواة، فإن المقاربة المتعلقة بالإنفاق والحماية الاجتماعية تبقى دون تغيير من الناحية العملية.

وبالفعل، يحافظ صندوق النقد الدولي في مذكرته المنشورة في نوفمبر 2020 حول الإنفاق الاجتماعي خلال فترة الأزمة المرتبطة بكوفيد-19⁷⁰ وبعدها على برامج تقشفه المعتادة (ضبط أوضاع الميزانية).

وتبرر القدرة على تحمل الديون وفعالية قنوات الإنفاق المالي وضع برامج تقشف، بما في ذلك خفض الإنفاق الاجتماعي: «من المرجح أن يحكم على الإنفاق الاجتماعي، من خلال قنوات الاستدامة المالية وكفاءة الإنفاق المالي، بأنه بالغ الدقة (...) تقييم فعالية هذه التدابير ونجاحاتها في سياق الأهداف الاجتماعية ومناقشة الجدول الزمني المناسب للتخلص التدريجي من تلك التي لن تُمكن من تحقيق أفضل النتائج الاجتماعية خلال فترة التعافي».

ولقد شدد صندوق النقد الدولي خلال مؤتمر صحفي عُقد في 19 يناير 2021، على أن تدابير الدعم الاستثنائية التي سببت زيادة الإنفاق المالي لا بد أن تكون مؤقتة، لكن، دون التعجيل بسحبها لأسباب تتعلق بضبط أوضاع المالية العامة.

69 أكدت تصريحات المدير العام «كريستالينا جورجييفا» على تفاقم عدم المساواة وعلى ضرورة تجنب التخلي المبكر عن السياسات المالية التوسعية والاستمرار في زيادة الإنفاق الاجتماعي ودعم الأسر المعيشية المستضعفة/الهشة.

70 2022، مذكرة صندوق النقد الدولي، كيفية تفعيل مشاركة صندوق النقد الدولي في الإنفاق الاجتماعي أثناء أزمة كوفيد-19 وفي أعقابها (2020)، In the Aftermath، IMF note، How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID-19 Crisis.

وتؤكد «دراسة الحالة» عن تونس هذه الملاحظة بما أن الأزمة الصحية العالمية كوفيد-19 قد أتاحت لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي فرصة غير متوقعة لتطبيق استراتيجية الصدمة، المشهورة، خلال المراجعة الثالثة للتكيف الهيكلي.

أمر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مستفيدين من الصدمة التي سببتها أزمة كوفيد-19، بتنفيذ جميع الإصلاحات التي فشلا في فرضها خلال المرحلة الثانية (التعديل الشهري، نصوص تطبيق قانون الأمان الاجتماعي SOCIAL AMEN، المعرف الوحيد).

وقد أشار علي الكعلي وزير الاقتصاد والمالية ودعم الاستثمار خلال مقابلة على راديو اكسبرس أف أم يوم 1 مارس 2021 إلى أن وفدا تونسيا سيذهب للتفاوض حول اتفاق جديد مع صندوق النقد الدولي في مطلع شهر أبريل 2021. ومن المؤكد أن ذلك سيفتح مرحلة رابعة من برنامج الإصلاح الهيكلي في سياق ارتفاع لأسعار برنت مصاحب لعودة النشاط الاقتصادي العالمي. وإذا كان من الصعب توقع نتائج هذه المرحلة الرابعة، فإن الأمر الوحيد الثابت أنها ستكون ساخنة على المستوى الاجتماعي.

VI. قائمة المراجع

- Alatas, V., Banerjee, A., Hanna R., Olken, B. A. and Tobias, J. (2012). Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia.
- Australian Aid (2011). Targeting the poorest: An assessment of the proxy means Test Methodology.
- Banque Mondiale (2013). Vers Une Meilleure Equité: Les Subventions Energétiques, Le Ciblage, et La Protection Sociale En Tunisie. (Towards greater equity: energy subsidies, targeting and social protection in Tunisia).
- Baum, T., Mshvidobadze, A. and Posedas, J., (2016). Continuous Improvement: Strengthening Georgia's Targeted Social Assistance Program. The World Bank.
- Ben Rouine, C. (2020). Inégalités et Fiscalité en Afrique du Nord. Observatoire Tunisien de l'Economie/ Tax and Inequality in North Africa, Tunisian Observatory of Economy 2020/01/14.
- Bibi, S. and Ben Cheikh, N. (2017). «Evaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie».
- Chandoul, J. (2015). Le Partenariat de Deauville, à l'origine des politiques économiques en Tunisie. Observatoire Tunisien de l'Economie.
- CRES (May 2017). Évaluation de la performance des programmes d'assistance sociale en Tunisie : Pour optimiser le ciblage des pauvres et freiner l'avancée de l'informalité.
- CRES (2019). Etude de faisabilité des garanties du Socle National de Protection Sociale.
- CRES and INS (2013). Analyse de l'impact des subventions alimentaires et des programmes l'assistance sociale sur la population pauvre et vulnérable.
- CRES, UNICEF and Ministère des Affaires Sociales. (2019). «La garantie d'une allocation pour enfants en Tunisie, Faisabilité, coût, impact et financement».
- Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative Social Protection, IDS Working Papers No. 232.
- ILO (2009). Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact adopted by the International Labour Conference at its Ninety-eighth Session, Geneva, 19 June 2009.
- ILO (2012). Social protection floors for social justice and a fair globalization. Report IV (1), International Labour Conference, 101st Session.
- IMF (2013). Tunisia: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding May 2013 ,24.

- IMF (2013). Tunisia: Request for a Stand-By Arrangement—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Tunisia.
- IMF (2016). Tunisia: Letter of Intent, Memorandum on Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding May 2016 ,2.
- IMF (2018). Tunisia: Letter of Intent, Memorandum of Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding June 2018 ,22.
- IMF (2018). Tunisia: Third Review under the Extended Fund Facility, and Request for Waiver of Applicability and Modification of Performance Criteria.
- IMF (2019). Policy Paper, A strategy for IMF engagement on social spending, June 2019.
- IMF (2020). Tunisia: Letter of Intent. April 2020.
- IMF (2020). Tunisia Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument, IMF Country Report No. 103/20, April 2020.
- IMF (2020). How to Operationalize IMF Engagement on Social Spending during and in the Aftermath of the COVID19- Crisis, 2020.
- IMF (2021). Tunisia 2021, Article IV Consultation, 26 February 2021.
- INS (2020). Les indicateurs de l'emploi informel 2019.
- INS (2020). Carte de la pauvreté en Tunisie.
- Kidd, S. and Gelders, B. (2016). Child wellbeing and social security in Georgia: The case for moving to a more inclusive national social security system. UNICEF: Georgia.
- Kidd, S., Gelders, B. and Bailey-Athias, D. (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism, International Labour Office, Social Protection Department.
- Merrien, F.-X., (2013). La protection sociale comme politique de développement: un nouveau programme d'action international, International Development Policy, Revue internationale de politique de développement, pp. 88–68.
- PNUD, and Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale. (2020). L'Impact de la pandémie du COVID19- sur l'économie tunisienne pour l'année 2020.
- Silva-Leander, S. and Merttens, F. (2016). HSNP: Assessment of programme targeting. Oxford Policy Management.
- Veras, F., Peres, R. and Guerreiro, R. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's *Bolsa Família*: Cash Transfer Programmes. In Comparative Perspective, IPC Evaluation- Note No. 1, International Poverty Centre: Brasilia, Brazil.

World Bank (1990). World Development Report 1990: Poverty. Washington, DC.

World Bank (2001). World Development Report 2001/2000: Attacking Poverty

World Bank (2006). World Bank Development Report 2006: Equity and Development.

World Bank (2011). Assessment of the Identification of Poor Households (IDPoor) Program's Procedures and Implementation. Draft Technical Report for the Human Development – Social Protection Unit East Asia and Pacific Region.

World Bank (2013). Tunisia Social Protection Reforms Support Project, Project Appraisal Document (P144674).

World Bank (2014). The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth To All Tunisians.

World Bank (2018). Loan Agreement for Development Policy Loan -8885TN (Closing Package). Washington, DC.

World Bank (2021). Resilience, equity and opportunity – The World Bank's Social Protection and Labor Strategy. 2022–2012

VII. الملحق

الملحق 1: دعم مختلف أصناف المحروقات في تونس

يبين الجدول 1، 1 أنه، وإلى حين ظهور أزمة كوفيد-19، كان الغازوال العادي مدعوما بشكل كبير (باستثناء عام 2016). بالإضافة إلى ذلك، سمح انخفاض الأسعار في عام 2020 برفع سعر النقل فوق سعر الاستيراد، مما ألغى دعم الغازوال العادي خلال بقية عام 2020. و يبين الجدول 2، 1 أن غازوال 50 قد تطور بنفس الطريقة التي تطور بها الغازوال العادي.

جدول 1.1: تطور دعم الغازوال العادي. المصدر: الوزارة المكلفة بالطاقة

سعر البيع	الدعم	سعر التفويت	سعر الاستيراد	غازوال عادي
1200	279	828	549	أبريل 2016
1140	53	769	716	كانون الأول 2016
1280	-139	884	1023	كانون الأول 2017
1480	-363	1051	1414	كانون الأول 2018
1570	-360	1124	1484	كانون الأول 2019
1570	-257	1124	1381	يناير 2020
1570	-219	1124	1343	فبراير 2020
				آذار 2020
1550	-89	1095	1184	أبريل 2020
1530	-32	1080	1112	مايو 2020
1510	2	1062	1060	يونيو 2020
1490	21	1045	1024	يوليو 2020
1470	22	1027	1005	أغسطس 2020
1470	31	1027	996	أيلول 2020
1470	50	1027	977	تشرين الأول 2020
1470	63	1027	964	تشرين الثاني 2020
1470	64	1027	963	كانون الأول 2020
1470				يناير 2021
1500				فبراير 2021

الجدول 1.2: تطور دعم غازوال 50. المصدر: الوزارة المكلفة بالطاقة

غازوال 50 خالي من الكبريت	سعر الاستيراد	سعر التفويت	الدعم	سعر البيع
أبريل 2016	607	870	263	1450
كانون الأول 2016	763	838	75	1420
كانون الأول 2017	1045	953	-92	1560
كانون الأول 2018	1464	1104	-360	1745
كانون الأول 2019	1522	1169	-353	1825
يناير 2020	1391	1169	-222	1825
فبراير 2020	1406	1169	-237	1825
أذار 2020				
أبريل 2020	1036	1135	99	1800
مايو 2020	1028	1116	88	1775
يونيو 2020	983	1094	111	1750
يوليو 2020	972	1072	100	1725
أغسطس 2020	965	1027	62	1700
أيلول 2020	954	1049	95	1700
تشرين الأول 2020	941	1027	86	1675
تشرين الثاني 2020	934	1005	71	1650
كانون الأول 2020	939	1005	66	1650
يناير 2021				1650
فبراير 2021				1685

يبين الجدول 1.3 أن دعم زيت الوقود الثقيل قد تطور بشكل مختلف عن أنواع الوقود الرئيسية الثلاثة الأخرى. ولم تستمر الفترة التي كان فيها زيت الوقود الثقيل غير مدعم سوى ثلاثة أشهر في عام 2020 ليدعم مرة أخرى بداية من أكتوبر 2020.

جدول 1.3: تطور دعم زيت الوقود الثقيل. المصدر: الوزارة المكلفة

بالطاقة

زيت الوقود الثقيل	سعر الاستيراد	سعر التفويت	الدعم	سعر البيع
أبريل 2016	336	401	65	510
كانون الأول 2016	500	400	-100	510
كانون الأول 2017	748	444	-304	560
كانون الأول 2018	1062	573	-489	710
كانون الأول 2019	1053	634	-419	780
كانون الثاني 2020		634		780
شباط 2020	804	634	-170	780
أذار 2020				
أبريل 2020	645	634	-11	780
مايو 2020	586	634	48	780
يونيو 2020	602	634	32	780
يوليو 2020	602	637	35	780
أغسطس 2020	637	637	0	780
أيلول 2020	637	637	0	780
تشرين الأول 2020	644	637	-7	780
تشرين الثاني 2020	658	637	-21	780
كانون الأول 2020	658	637	-21	780
كانون الثاني 2021				780
شباط 2021				780

وأخيراً، يبين الجدول 4، 1 أن قارورة الغاز لاتزال مدعومة بقدر كبير، وهذا، حتى عند هبوط الأسعار الدولية الذي ساعد على تخفيض الدعم نسبياً. ومن المفيد، مع ذلك، الإشارة إلى أن سعر بيع قارورة الغاز لم يتغير منذ سنوات على عكس المنتجات الأخرى.

جدول 1.4: تطور دعم قوارير الغاز. المصدر: الوزارة المكلفة بالطاقة

سعر البيع	الدعم	سعر النقل	سعر الاستيراد	غاز البترول المسال / GPL (13 كغ دينار / قارورة)
7.4	-7.268	3.032	10.3	أبريل 2016
7.4	-8.646	2.913	11.559	كانون الأول 2016
7.7	-12.839	3,06	15.899	كانون الأول 2017
7.7	-15.026	3.001	18.027	كانون الأول 2018
7.7	-14.989	2.882	17.871	كانون الأول 2019
7.7	-16.708	2,882	19.59	يناير 2020
7.7	-17.987	2.882	20.869	فبراير 2020
				مارس 2020
7.7	-13.344	2.782	16.126	أبريل 2020
7.7	-12.598	2.782	15.38	مايو 2020
7.7	-12.328	2.782	15.11	يونيو 2020
7.7	-12.318	2.782	15.1	يوليو 2020
7.7	-12.038	2.782	14.82	أغسطس 2020
7.7	-11.948	2.782	14.73	سبتمبر 2020
7.7	-12.168	2.782	14.95	أكتوبر 2020
7.7	-12.258	2.782	15.04	نوفمبر 2020
7.7	-12.678	2.782	15.46	ديسمبر 2020
7.7				يناير 2021
7.7				فبراير 2021

الملحق 2: تركيز على إصلاح دعم الطاقة المعقد

يهدف هذا الملحق إلى شرح الطابع المعقد لإصلاح دعم الطاقة مقارنة بدعم المواد الغذائية. فمن حيث النسب، لدعم أسعار الوقود تاريخيا حصة أكبر من حصة دعم أسعار الكهرباء.

كما هو مبين في الجدول 1، 2 فإن الوقود الأكثر استهلاكاً هو أولاً، الديزل، ثم البنزين، وغاز البترول المسال، وزيت الوقود الثقيل، وأخيراً نפט الإنارة.

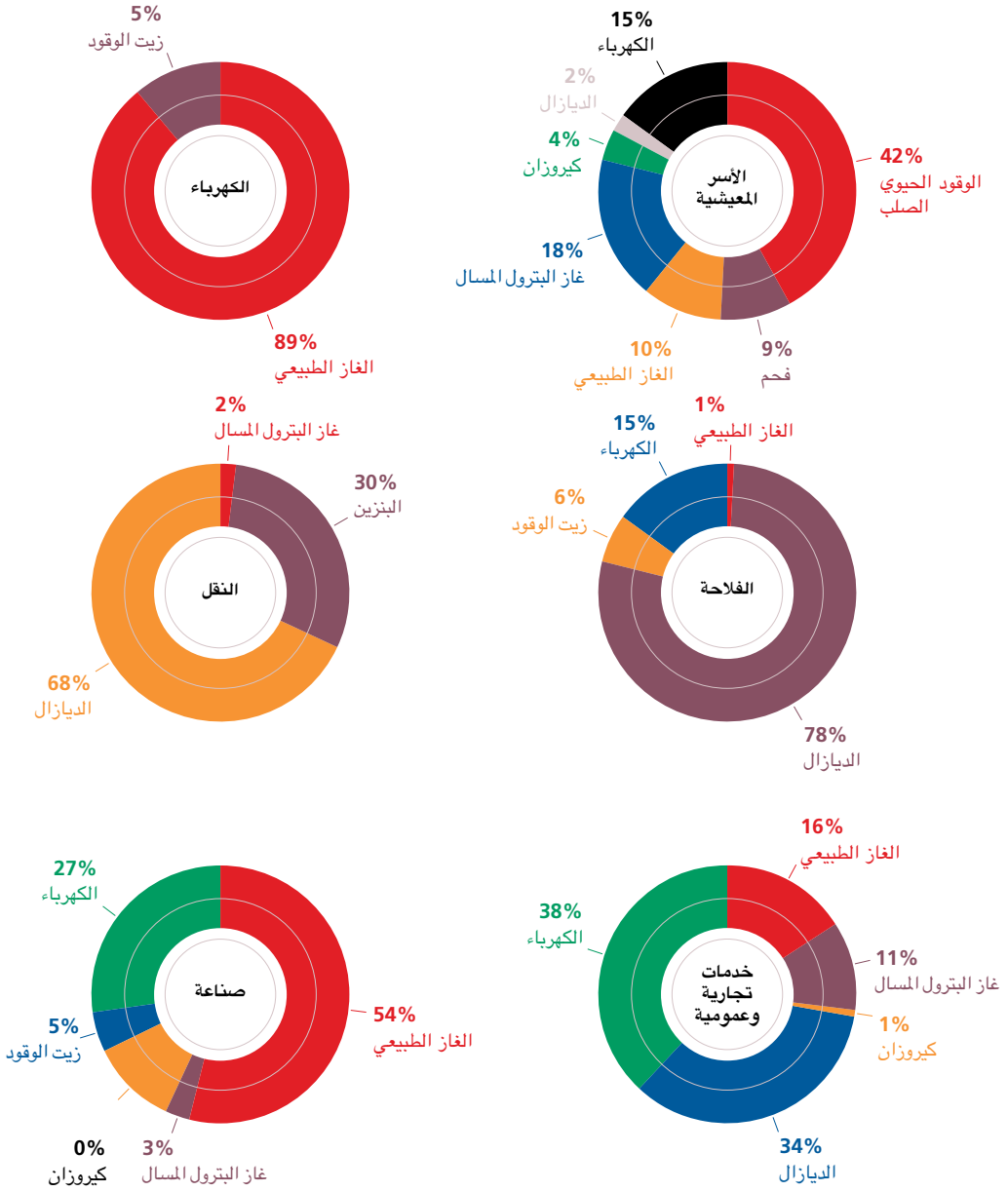
وقد تعرض البنك الدولي، كذلك، إلى أنواع الوقود المستهلك في المجال الاقتصادي حسب القطاعات كما هو مبين في الشكل رقم 12. أدناه حيث نلاحظ، مثلاً، أن الديزل يُستهلك بالأساس في قطاعي الفلاحة والنقل، أما الصناعة فتستهلك الغاز بشكل رئيسي إما مباشرة أو في شكل طاقة كهربائية، في حين لا تستهلك أسر المعيشية، إلا نسبة قليلة جداً من الديزل، ونسبياً الكثير من غاز البترول المسال على سبيل المثال.

جدول 2.1: النفقات الإجمالية (ضمنية وصريحة) لدعم الطاقة، 2013

المؤشر	غاز البترول المسال	بنزين	ديزل (جزء من 50 المليون)	ديزل 0,2%	زيت الوقود الثقيل	نفط الإنارة	كهرباء	مجموع
معدل الدعم، أبريل 2013 (م.د)	68	15	16	26	62	37	27 / 50	p.a.
إجمالي الاستهلاك بسعر البيع، أبريل 2013 (م.د)	225	884	230	1,739	103	36	2,169	5,385
المعدل المقدر في زيادة الأسعار لرفع الدعم، أبريل 2013 (%)	214	23	22	40	165	66	30	p.a.
نفقات								
المبلغ في أبريل 2013 (م.د)	483	199	50	693	170	23	1,671	3,290
بالنسب المئوية من إجمالي الناتج المحلي (%)	0.7	0.3	0.07	1	0.2	0.03	2.4	4.7
المبلغ المتوقع نهاية 2013 (م.د)	749	321	75	1,071	214	32	2,569	5,032
بالنسب المئوية من إجمالي الناتج المحلي (%)	1.0	0.4	0.1	1.4	0.3	0.0	3.4	6.6

المصدر: حسابات طاقم عمل البنك الدولي، معطيات وزارتي المالية والصناعة
 حاشية: إجمالي الناتج المحلي لعام 2012: 70,400 م.د. الناتج المحلي الخام المتوقع لعام 2013: 76,240. غ.ق.ت: غير قابل للتطبيق:
 الاعتمادات الك لخدمة بالنسب المئوية من إجمالي الناتج المحلي: دعم ضمني: 4,7%، دعم صريح: 1,9%، المجموع 6,6%.

الشكل 2.1: توزيع استهلاك الوقود حسب القطاع



المصدر: البنك الدولي 2013

بغية الحصول على فكرة أوضح عن وجهة كل منتج من منتجات الطاقة المدعومة، لخص البنك الدولي هذه المعلومات في شكل جدول يشير إلى أول متلق لكل نوع من أنواع الوقود (انظر الجدول 2, 2). إن أبرز ما توصل إليه البحث يتمثل في أنه، بالنسبة لأنواع الوقود مثل البنزين والديزل، يمثل قطاع النقل المستهلك الأبرز. وهو ما يعني أن هذا القطاع يستفرد بشكل أساسي بمعظم الدعم الطاقوي.

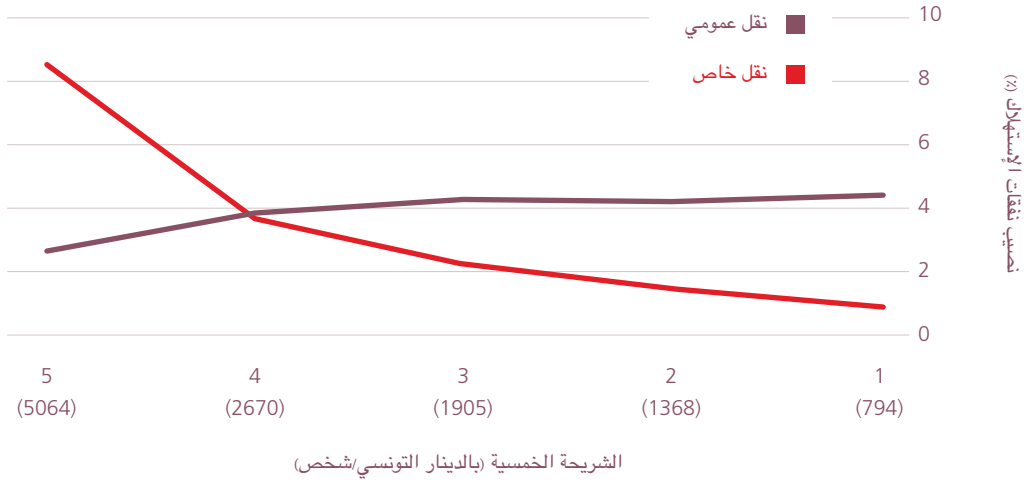
الجدول 2.2. المستهلكون الأساسيون حسب المنتج الطاقوي

المنتج	المستهلك الأساسي	النصيب من إجمالي الاستهلاك
غاز البترول المسال	الأسر المعيشية	68
بنزين	النقل	100
كيروسان	الأسر المعيشية	85
الديازال	النقل	57
وقود	كهرباء	73

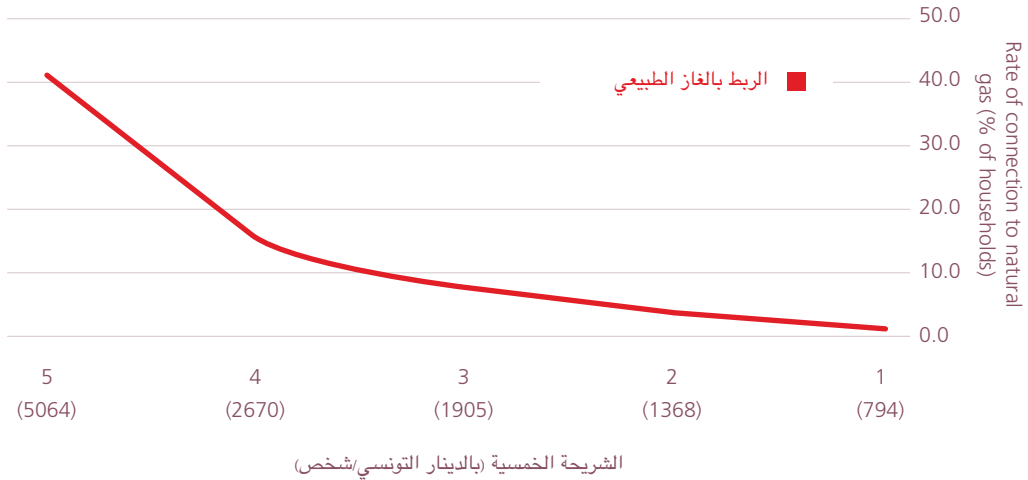
المصدر: البنك الدولي 2013

يفتقر هذا الجدول إلى المعطيات المتعلقة باستهلاك الكهرباء الذي تمثل الصناعة مستهلكه الرئيسي. تعتبر الأسر المعيشية المستهلك الرئيسي فقط بالنسبة لغاز البترول المسال (أساساً في شكل قوارير الغاز) ويهم استهلاك غاز البترول المسال بشكل أساسي الأسر غير المتصلة بشبكة الغاز. وبالنظر إلى هذه الأرقام يتبين من الوهلة الأولى أن دور دعم الطاقة يرتكز بشكل أساسي على الاقتصاد مقارنة بالمجتمع. ومع ذلك، فإن القطاع الأكثر استفادة من الدعم، أي قطاع النقل، هو قطاع يلعب دوراً اقتصادياً واجتماعياً مركزياً في البلاد. وبالتالي، وبسبب هيمنة قطاع النقل، يبدو من المعقول لنا محاولة تقدير التأثير غير المباشر لهذا القطاع على تكلفة الأسر. بالإضافة إلى ذلك، يبدو الديزل مركزياً لقطاع النقل، ولكن أيضاً للقطاع الزراعي، والذي له أيضاً تأثير غير مباشر على أسعار المواد الغذائية. وبالتالي، فإن النهج الذي يركز فقط على التأثير المباشر على الأسر لا يجعل من الممكن تحليل الديناميكيات المرتبطة بالمنتجات المدعومة التي لها تأثير غير مباشر على المنازل (الديزل والبنزين وزيت الوقود والغاز والكهرباء).

الشكل 2.3: نصيب نفقات النقل حسب مستوى المعيشة (%، بحساب الشريحة الخمسية)



الشكل 2.4: نسبة الربط بشبكة الغاز الطبيعي حسب مستوى المعيشة (%، بحساب الشريحة الخمسية)



المصدر: الدراسة الاستقصائية لميزانية الأسر المعيشية واستهلاكها EBCM، المعهد الوطني للإحصاء INS والبنك الدولي.

ويؤكد الشكلان 2,3 و 2,4 الدور المركزي للنقل، ولا سيما النقل العمومي، في حصص استهلاك الأسر المعيشية حسب الشريحة الخمسية. يستخدم الخمس الأكثر ثراءً وسائل نقل خاصة أكثر بكثير كما أن هؤلاء مرتبطون بشكل أكبر بشبكة الغاز الطبيعي. ليس في حوزة هذه الدراسة أرقام تمكن من التمييز بين النقل العام والخاص، ولكن يبدو أن الدعم الطاقوي للنقل العام يلعب دورًا أكبر بالنسبة للأسر المعيشية غير الغنية مقارنة بالأسر الغنية. وينطبق الشيء ذاته على دعم قوارير الغاز (LPG)، الذي يستفيد منه بشكل رئيسي ومتناسب الأسر الأكثر فقرًا.

الملحق 3: الأنواع الرئيسية لمشروطيات صندوق النقد الدولي

فيما يلي الأنواع الرئيسية من المشروطيات التي يستخدمها صندوق النقد الدولي بوجه عام، وعلى وجه التحديد في تونس:

- **الشروط الكمية:** تسمى معايير الأداء الكمي (Quantitative Performance Criteria) هي شروط قد تؤدي، عندما لا تستوفيها الدولة المقترضة، إلى قرار من المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بعدم صرف الأقساط المقررة. وهي تقع في صميم ما يُعرف عمومًا بسياسات التقشف التي يتبعها صندوق النقد الدولي، وهي الحد الأدنى لعجز الميزانية الأولية، والحد الأقصى لتوسيع الائتمان، والحد الأدنى لاحتياطي العملة، والحد الأقصى لعبء الإنفاق الجارية. في بعض الأحيان، يمكن لصندوق النقد الدولي إضافة معايير أداء كمي أخرى وفق سياق كل بلد. أخيرًا، يمكن لصندوق النقد الدولي أيضًا وضع أهداف إرشادية (أهداف للأغراض التوضيحية) سيتم إدراجها في التقارير ولكن عدم احترامها لا يؤدي إلى الامتناع عن دفع الأقساط.

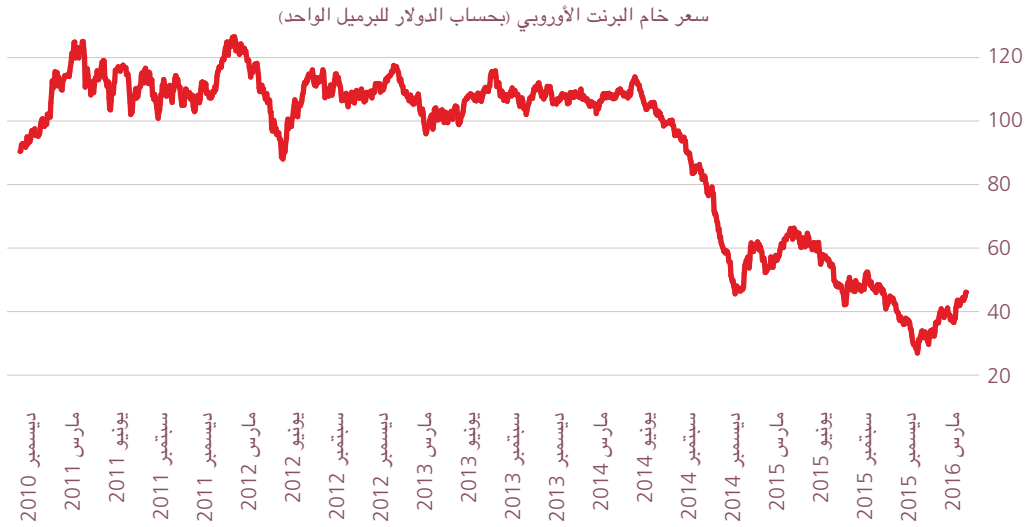
- **الإصلاحات الهيكلية:** هو برنامج الإصلاح الذي تم التفاوض حوله ولكنه يُفرض من طرف صندوق النقد الدولي (لدى صندوق النقد الدولي الكلمة الفصل) لتوقيع اتفاق قرض أو لصرف قسط ما. وتقتزن هذه الإصلاحات عادة بجدول زمني للتنفيذ. لدى صندوق النقد الدولي أداتان لفرض هذه الإصلاحات، والتي غالبًا ما تعتمد على درجة رضاها أو مدى التزام الدولة بتنفيذ الإصلاحات الهيكلية:

- **المعايير الهيكلية Benchmarks Structural** هي إصلاحات هيكلية يجب تنفيذها وفقًا لجدول زمني محدد ولكن يمكن أن تطرأ عليها تحويلات دون أن يكون ذلك مرتبطًا بخرق بنود العقد أو عدم صرف قسط ما.
- **الإجراءات المسبقة Actions Prior** : كما يوحي الاسم بذلك، هي إصلاحات أولية يجب على الدولة إجراؤها قبل المرور إلى أي مراجعة أو توقيع لاتفاق. سيقض موظفو صندوق النقد الدولي زيارة البلاد لتوقيع اتفاقية جديدة أو إجراء زيارة ميدانية كجزء من مراجعة البرنامج إلى حين تنفيذ الدولة بشكل مُرضٍ للإجراءات المسبقة لصندوق النقد الدولي التي تمثل الأداة الأبرز لصندوق النقد الدولي، ألا وهي الابتزاز الصريح، وغالبًا ما تعبر عن استياء صريح لصندوق النقد الدولي الشديد من تنفيذ الحكومة البطيء و/أو المتلكئ في تنفيذ هذه الإجراءات. على سبيل المثال، فرض صندوق النقد الدولي إقرار قانون استقلال البنك المركزي كشرط مسبق عند نهاية اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) قبل توقيع اتفاق تسهيل الصندوق الممدد (EFF) في أبريل 2016.

الملحق 4: تطور نفقات الدعم الطاقى خلال برنامج صندوق النقد الدولي في تونس

كما يوضح الشكل 1.4 أدناه، كان سعر برميل النفط مرتفعاً جداً منذ بداية الثورة في ديسمبر 2010 وانخفض منذ ذلك الحين بشكل حاد منذ يوليو 2014 إلى 26 دولاراً ليصل إلى 110 دولار في يناير 2016.

الشكل 1.4: سعر خام البرنت الأوروبي (بحساب الدولار للبرميل الواحد)



المصدر: إدارة معلومات الطاقة الأمريكية

وهكذا، وكما ورد في التقرير 6: « اتفق فريق صندوق النقد الدولي والسلطات على أن انخفاض أسعار النفط يتيح فرصة هامة للقطع مع تسييس أسعار الوقود وخفض الدعم الطاقى بشكل مستدام. لم يؤد الانخفاض بنسبة 56٪ في أسعار النفط الدولية منذ بداية عام 2014 إلى انخفاض أسعار بيع الوقود بالتجزئة في السوق الداخلية، والتي تعتبر، بالنسبة لبعض المنتجات، أعلى بنسبة 30 إلى 50٪ مقارنة بالمستويات الدولية، مما يتيح وفورات إضافية في الميزانية.»

الجدول 1.4: نفقات الميزانية على الدعم الطاقى (باللون الاسود: ما تحقق؛ باللون الرمادي: ما يتوقعه صندوق النقد الدولي).

بمليار دينار تونسي	2012	2013	2014	2015
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 1	2111	2854	2500	1489
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 2	2111	2854	2500	1489
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 3	2111	2854	2460	1441
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 4	2111	2854	2353	1394
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 5	2111	2854	2353	1826
اتفاق الاستعداد الائتماني (SBA) م 6	2111	2854	2353	392

المصدر: صندوق النقد الدولي، من إعداد المؤلفين.

نلاحظ مما سبق، أن الدعم الطاقى بلغ ذروته سنة 2013، حيث انخفض بشكل طفيف سنة 2014 نتيجة لانخفاض الأسعار الدولية. وهكذا توقع صندوق النقد الدولي، في مراجعته الأخيرة (م6)، انخفاضاً كبيراً في ميزانية الدعم الطاقى من 2,3 مليار دينا سنة 2014 إلى 392 مليون دينار سنة 2015 بعد انخفاض الأسعار الدولية.

الجدول 2.4: نفقات الميزانية على الدعم الطاقى (باللون الاسود: ما تحقق؛ باللون الرمادي: ما يتوقعه صندوق النقد الدولي).

المراجعات	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 0	3112	918	166	194	209		
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 1		918	197	1427	1276		
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 2		918	197	1550	2089		
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 3		918	197	1550	2706	878	
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 4		918	197	1550	2983	2142	
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 5 - دعم طاقى			197	1550	2700	2608	2190
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 5 - دعم الوقود (الشركة التونسية لصناعات التكرير)					1500	1625	1432
تسهيل الصندوق الممدد (EFF)-م 5 دعم الكهرباء والغاز (الشركة التونسية للكهرباء والغاز)					1200	983	758

المصدر: مراجعة صندوق النقد الدولي، حوصلة المؤلفان

تُظهر البيانات المالية المنجزة من طرف صندوق النقد الدولي حول الإنفاق على الدعم الطاقوي، ولا سيما توقعاته الأولى (باللون الرمادي) خلال المراجعة م0 الأولية، تطور تفاؤل صندوق النقد الدولي بشأن استعداد الحكومة لإلغاء الدعم الطاقوي، بغض النظر عن الأسعار الدولية. في الواقع، وخلال مراجعة م0، خطط صندوق النقد الدولي لإلغاء شبه كلي للإعانات اعتباراً من سنة 2016 بميزانية تبلغ قيمتها حوالي 166 مليون دينار دون أن تتلوه أي زيادات أخرى بعد ذلك. ويرجع ذلك إلى انخفاض الأسعار خلال سنة 2016. إذا تابعنا توقعات عام 2018 من خلال ما تستعرضه المراجعات، فإننا نلاحظ إعادة تعديل كبيرة لهذه الأخيرة انطلاقاً من إدراك صندوق النقد الدولي للمقاومة التي يواجهها.

بداية من المراجعة م5، بدأ صندوق النقد الدولي في تفصيل نفقات دعم الطاقة بين تلك التي تديرها الشركة التونسية لصناعات التكرير (استيراد الوقود) وتلك التي تتكفل بها الشركة التونسية للكهرباء والغاز (دعم استيراد الغاز والكهرباء). نلاحظ أنه وفقاً لتوقعاته المضمنة في المراجعة الأخيرة، كان صندوق النقد الدولي أكثر تفاؤلاً بشأن انخفاض الإنفاق على الدعم المرتبط بشركة الكهرباء والغاز منه على الوقود المرتبط بالشركة التونسية لصناعات التكرير.

الملحق 5: عودة البنك الدولي ووضع سياسة الاستهداف

كما سبق و أن اشرنا، أعاد صندوق النقد الدولي اللجوء إلى البنك الدولي في الوقت الذي أشرت فيه أسعار النفط العالمية إلى فترة عصبية فيما يتعلق بإلغاء دعم الطاقة. في الواقع، وقع البنك الدولي اتفاقية قرض مع تونس في 29 يونيو 2018 لبرنامج بعنوان ICI (الاستثمار والقدرة التنافسية وشمول التنمية). ووفقا لما تضمنته وثيقة القرض التي وقعها الطرفان، كانت معظم إجراءات دعم الطاقة قد أُنجزت بالفعل عند التوقيع (البنك الدولي 2018). علاوة على ذلك، بدلاً من تقديم مصفوفة من الشروط التي يرتبط بها صرف الأقساط كالمعتاد، تم صرف هذا القرض دفعة واحدة بعد تنفيذ الإصلاحات. وهذا يشير إلى أن البنك الدولي، بالتنسيق مع صندوق النقد الدولي، قد اختار كذلك الدعوة إلى اتخاذ إجراءات مسبقة مع السلطات التونسية لإجبارها على تطبيقها فيما بعد. ومن بين هذه الإجراءات التي فرضها البنك الدولي نجد ما يلي:

- الإجراء 6: «لاحتواء دعم الكهرباء والغاز، وافق المقترض على تعديل تعريف الكهرباء والغاز وفقاً لمذكرة سياسة تخفيض دعم الطاقة، وفقاً للرسالة الموجهة من وزير الطاقة والمناجم والطاقات المتجددة في الدولة المقترضة إلى الشركة التونسية للكهرباء والغاز، بتاريخ 10 مايو 2018.»

- الإجراء 9: «بغاية إرساء الأسس اللازمة لتوسيع محكم وسليم مالياً لنطاق تغطية أنظمة الضمان الاجتماعي، فإن مجلس وزراء المقترض: (أ) وافق على مشروع القانون الأساسي للحماية الاجتماعية وأحاله إلى البرلمان (القانون الأساسي /الأمان الاجتماعي) الذي يؤسس على وجه الخصوص لمبدأ استهداف برامج الحماية الاجتماعية ؛ (ب) وافق على نموذج الاستهداف الجديد ، بما في ذلك إجراءات التنفيذ الرئيسية ؛ كل ذلك وفقاً لقانون المقترض: (1) قرار مجلس الوزراء بتاريخ 13 سبتمبر 2017 ، ورسالة الإحالة إلى البرلمان بتاريخ 26 ديسمبر 2017 (2) قرار مجلس الوزراء بتاريخ 7 مايو لسنة 2018.»

وبالتالي، يوضح الإجراء المسبق عدد 6 أن البنك الدولي يتصرف بتناغم مع صندوق النقد الدولي بشأن ارتفاع أسعار الطاقة، لا سيما بشأن الأسعار التي تديرها الشركة التونسية للكهرباء والغاز. أما فيما يتعلق بوضع سياسة الاستهداف ، نلاحظ أيضاً أن البنك الدولي لم يتشاور فعلياً مع السلطات التونسية باعتماد آلية الإجراء المسبق، لا فقط لإلزام السلطات بإصدار قانون، ولكن أيضاً لإلزامها بأن تضمن فيه مبدأ استهداف سياسة الحماية الاجتماعية بما يتناقض مع مبدأ الشمولية. أدى هذا الإجراء المسبق (9) أخيراً إلى اقرار البرلمان لقانون 10-2019 المؤرخ 30 يناير 2019 المتعلق بإنشاء برنامج الأمان الاجتماعي.

يُحيل هذا القانون إلى وضع العديد من النصوص التطبيقية بما في ذلك إصدار قرار من الوزير المكلف بالشؤون الاجتماعية بإنشاء نموذج التسجيل (scoring de modèle) للحكم على الحرمان متعدد الأبعاد للفئات المستهدفة، ومرسوم إنشاء المجلس الأعلى للتنمية الاجتماعية، ومرسوم آخر لإنشاء وكالة وطنية للإدماج والتنمية الاجتماعية التي ستدير قاعدة بيانات الفئات السكانية الهشة ، ومرسوم آخر لتحديد الشروط والإجراءات التي تُحول الاستفادة من برنامج الأمان الاجتماعي وغيرها من البرامج.

نلاحظ أنه فيما يتعلق بقاعدة بيانات الفئات السكانية الهشة، اعتبر صندوق النقد الدولي أخيراً، خلال المراجعة 5، أنه تم إنشاؤها في مارس 2019، أي بعد أسابيع قليلة من اعتماد قانون الأمن الاجتماعي. في إطار برنامج الاستثمار والقدرة التنافسية وشمول التنمية) ICI التابع للبنك الدولي، أصدرت فرق البنك الدولي تقريراً واحداً يتحدث عن التقدم المحرز في المشروع اعتباراً من 23 ديسمبر 2019⁷¹. في ذلك التاريخ، اعتبر البنك الدولي المشروع غير مرض بسبب عدم نشر نصوص التطبيقية. بشكل عام، عندما تجبر المؤسسات المالية الدولية (IFI) مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي السلطات التونسية على إصدار قانون ما (كما كان الحال مع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP))، تعرب السلطات التونسية عن استيائها من خلال تعمدتها التباطؤ في نشر تلك النصوص التطبيقية. رداً على ذلك، تنتظر المؤسسات المالية الدولية عموماً عودة السلطات التونسية إليها عندما تحتاج إلى تمويل من أجل إجبارها على نشر تلك النصوص التطبيقية. في آخر المطاف، وحتى إن استغرق الأمر سنين، فإن إرادة المؤسسات المالية الدولية هي التي تنتصر في النهاية على حساب التبعية المالية للسلطات التونسية، كما سنرى ذلك الآن.

بالتوازي مع الصيغة الشهرية التلقائية التي اعتمدها صندوق النقد الدولي، كان تصرف البنك الدولي بدوره متناغماً مع هذه الصيغة خلال أزمة كوفيد 19. ففي 15 يونيو 2020، وقع البنك الدولي على قرض جديد مع السلطات التونسية بعنوان FRRE - DPF (أول تمويل للسياسات الإنمائية الطارئة المتعلقة بالمرونة والانتعاش)⁷².

في حين أن التقرير المرحلي (نهاية شهر ديسمبر 2019) لقرض برنامج الاستثمار والقدرة التنافسية وشمول التنمية) ICI الذي اتينا على ذكره سابقاً ذكر أنه لم يتم وضع نص تطبيقي متعلق بقانون الأمان الاجتماعي، التجأ قرض FRRE الجديد (أول تمويل للسياسات الإنمائية الطارئة المتعلقة بالمرونة والانتعاش).

أيضاً الإجراءات المسبقة خلال أزمة كوفيد 19. ومن بين الإجراءات التي فرضها البنك الدولي على السلطات التونسية نذكر:

- **الإجراء 1:** «تعزيز قدرة نظام الحماية الاجتماعية على الاستجابة لمطالبات أزمة كوفيد 19 والصدمات المستقبلية، وتحسين صمود الأسر المعيشية: (أ) قام المقترح بتوسيع التحويلات النقدية كجزء من الاستجابة الفورية لكوفيد 19 بموجب المرسوم عدد 3-2020 و 4-2020 المؤرخ في 14 أبريل 2020، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ 14 أبريل 2020؛ (ب) وافق المقترح على المرسوم (مرسوم حكومي) رقم 317-2020 المؤرخ في 19 مايو 2020، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ 14 أبريل 2020. والمرسوم عدد 45 المؤرخ في 20 مايو 2020، والذي يحدد معايير الأهلية وإجراءات تقديم خدمات مختلفة في إطار برنامج الأمان الاجتماعي؛ (ج) أصدر وزير الشؤون الاجتماعية القرار الوزاري بتاريخ 19 مايو 2020 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 45 بتاريخ 20 مايو 2020، بتبني استخدام نموذج استهداف جديد؛ (د) اتخذ مجلس وزراء المقترح قراراً في 7 مايو 2020، لإدراج خدمات اجتماعية إضافية في سجل برنامج الأمان الاجتماعي.»

<https://documents.banquemoniale.org/fr/publication/documentsreports/documentdetail/902641577116160470/dis-closable-version-of-the-isr-tunisia-investment-competitiveness-and-inclusion-p161483-sequence-no-01>

71

<https://documents.banquemoniale.org/fr/publication/documentsreports/documentdetail/384481592239471040/official-documents-loan-agreement-for-loan-9137-tn-closing-package>

72

- الإجراء 2: «وضع الإطار القانوني بغاية تحديد هوية رقمية للمواطن وقابلية التشغيل البيئي من أجل تقديم خدمات أفضل وأكثر كفاءة (للبرامج الاجتماعية على وجه الخصوص). المقترح: (أ) أصدر المرسوم عدد 17-2020 بتاريخ 12 مايو 2020 بشأن التعريف الوحيد للمواطنين («معرف الوحيد للمواطن» أو «UCI») المنشور في الجريدة الرسمية عدد 41 بتاريخ 12 مايو 2020؛ (ب)، أصدر المرسوم عدد 312-2020 المؤرخ في 15 مايو 2020، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 43 بتاريخ 15 مايو 2020، والذي يحدد أهداف المعرف الوحيد ومحتواه ومواصفاته. تحديد الوكالات المصرح لها وإطار العمل الخاص باستخدامها، وتحديد قابلية التشغيل البيئي للبروتوكولات والعمليات المتعلقة به.»

وبالتالي، فإن الإجراء 1 من اتفاقية القرض يشير إلى أن البنك الدولي، ونظرا لكونه لم يكن راض عن عدم نشر مراسيم قانون الأمن الاجتماعي الذي فرضه بنفسه من خلال برنامج المعرف الوحيد (ICI)، قام كذلك، وعلى وجه الخصوص، بفرض نشر بعض النصوص التطبيقية. في الواقع، لم يفرض البنك الدولي نشر المراسيم المتعلقة بإنشاء مؤسسات جديدة بل فرض النصوص التطبيقية المتعلقة بالمعايير ونموذج

التنقيط المتعلق باستهداف الفئات السكانية الهشة. وعليه، فإن قرار وزير الشؤون الاجتماعية بتاريخ 19 مايو 2020 المتعلق بتحديد أنموذج التنقيط ينص في بنده الثاني على أن «نموذج التنقيط يعتمد اختبار الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (Test Means Proxy)». وهكذا، ذهب البنك الدولي، في أوج أزمة كوفيد 19، إلى حد فرض نموذج الاستهداف الذي كان على السلطات التونسية اتباعه.

بالإضافة إلى ذلك، فيما يتعلق بالمعرف الوحيد للمواطن (UCI) الذي يمثل النقطة الرئيسية في إصلاح عملية الاستهداف، استغل البنك الدولي تركيز السلطات المؤقتة في أيدي الحكومة لفرض تمرير المرسوم عدد 17-2020 المؤرخ في 12 مايو 2020 المرتبط بمسألة المعرف الوحيد.

في الأوضاع العادية، يُناقش هذا القانون في البرلمان وكان ذلك ليسمح بفتح نقاش عام حول شروط إنشاء واستخدام هذا المعرف. إن حقيقة أن هذا القانون الذي تم إقراره من بين الإجراءات المسبقة خلال فترة «التعليق الديمقراطي» وبالترزامن مع واحدة من أكبر الأزمات الصحية في العالم، يُنبؤنا عن الوسائل التي يكون البنك الدولي مستعدا لتميرها من أجل فرض رؤيته الخاصة لإصلاح الاستهداف. خلال جلسة استماع للجنة المالية بمجلس نواب الشعب (ARP) في 14 ديسمبر 2020، دعا البنك الدولي «إلى اعتماد آلية تحديد اجتماعي من أجل توجيه الإعانات لمستحقيها⁷³»، وهو ما يعني أن البنك الدولي لا يزال غير راضٍ عن نسق تنفيذ إصلاحاته.

وردا على ذلك، ذكر رئيس اللجنة المالية في مجلس نواب الشعب، هيكلم المكي، إلى أنه «قبل الاستقلال، كان التعاون بين تونس والبنك الدولي متعلقا بتمويل نظام التعليم العمومي وبناء البنى التحتية دون إخضاع تونس لشروط مفروطة» وصرح «أننا لا نريد علاقات بين مُستعمر ومستعمر، بل نريد أن نحافظ على شراكتنا التقليدية القائمة على علاقة صداقة حيث يكون الجميع مستفيدا⁷⁴». كان على ممثل البنك الدولي، السيد «فيرهيقن» التذكير بـ «احترام البنك

<https://www.webmanagercenter.com/2020/12/14/460771/a-bm-appelle-la-tunisie-a-accelerer-les-reformes-convenues-depuis-2018/>

نفس المصدر. 74

الدولي لسيادة تونس⁷⁵». تظهر هذه التصريحات التي أدلى بها رئيس اللجنة المالية بوضوح أن السلطات التونسية أوضحت أكثر ترددا في تلقي الأوامر (من خلال الإجراءات المسبقة) من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وبالتالي أصبحت تدعو هؤلاء إلى احترام سيادة البلاد. تُنبئنا المرحلة الرابعة من الإصلاح الهيكلي قيد الإعداد وقت كتابة الدراسة عما إذا كانت العلاقة بين الطرفين يمكن أن تكون في إطار جديد أو ما إذا كان سيتم اتباع نفس الأساليب من قبل المؤسسات.

الملحق 6: تعريفات الحماية الاجتماعية من قبل المؤسسات المالية الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) و تعريفات الأمم المتحدة

الجدول 1.6: ملخص مقارن لتعريفات الحماية الاجتماعية

صندوق النقد الدولي	البنك الدولي	الأمم المتحدة
تُعرف الحماية الاجتماعية على أنها أداة سياسية تقدم مزايا نقدية أو عينية للأفراد أو الأسر الأكثر هشاشة ، بما في ذلك: 1- المساعدة الاجتماعية (شبكات الأمان الاجتماعي / التي تستهدف الفئات الأكثر هشاشة) 2- التأمين الاجتماعي (التقاعد)	تساعد الحماية الاجتماعية وحماية العمل الأفراد والمجتمعات على إدارة المخاطر والتقلبات وحماية أنفسهم من الفقر من خلال الآليات التي تحسن الصمود والإنصاف وتوفر لهم الفرص: 1. المساعدة الاجتماعية (شبكات الأمان الاجتماعي) مثل التحويلات النقدية والمعونة الغذائية الموجهة 2. التأمينات الاجتماعية: معاشات الشيخوخة والعجز ، والتأمين على البطالة	الحماية الاجتماعية حق أساسي للجميع (الحق في الضمان الاجتماعي). يتم تعريفها على أنها حماية شاملة لجميع السكان من خلال مجموعة محددة من ضمانات الضمان الاجتماعي الأساسية (التي تشكل أرضية وطنية للحماية الاجتماعية). الأرضية الوطنية للحماية الاجتماعية هي مجموعة الإجراءات العامة والضمانات التي يوفرها المجتمع لأفراده من أجل حمايتهم من الضائقة الاقتصادية والاجتماعية التي قد تنجم عن الغياب أو الانخفاض الكبير في مداخيل العمل بسبب حالات الطوارئ المختلفة. (المرض ، والأمومة ، وحوادث العمل ، والبطالة ، والعجز ، والشيخوخة ، ووفاة العائل) ؛ توفير الرعاية الصحية ، وتقديم الإعانات للأسر التي لديها أطفال وكبار السن والمعاقين.

شروط صندوق النقد الدولي والحماية الاجتماعية في الأردن: تراجع أم تحسن؟



ليث العجلوني

قائمة المحتويات

84	I. المقدمة
86	II. تعريف أنظمة الحماية الاجتماعية: عالمياً وفي السياق الأردني
88	III. لمحة عن تاريخ الحماية الاجتماعية في الأردن
93	IV. تحديات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن
97	V. صندوق النقد الدولي والأردن
115	VI. نقص البيانات
116	VII. خاتمة
117	VIII. توصيات السياسات

I. المقدمة

يعود تاريخ العلاقة بين صندوق النقد الدولي والأردن إلى عام 1989، حين وقعت المملكة الأردنية أول «اتفاق استعداد ائتماني» مع الصندوق¹. ووقع الأردن بعد ذلك سلسلة من الاتفاقيات مع صندوق النقد الدولي، وصولاً إلى عام 2004 حين «تخرّج» أول مرة من برامج الصندوق. وتضمنت هذه الاتفاقيات سلسلة من الإصلاحات النقدية والمالية والتجارية التي شملت رفع الدعم عن السلع الضرورية، والخصخصة، و«لبرلة» القطاع المالي.

بعد توقيع هذه الاتفاقيات، اتبعت الحكومة الأردنية سياسات توسعية بين عامي 2004 و2010. ومع ذلك، شهدت هذه الفترة إنفاقاً مرتفعاً وضرائب متواضعة، ما شكّل تحدياً كبيراً بسبب تزامنها مع الأزمة المالية العالمية، وانطلاق الربيع العربي والاضطرابات الإقليمية التي شهدتها المنطقة بعد عام 2011. ودفعت الصعوبات الاقتصادية المترتبة على تلك الأحداث، الأردن إلى طلب مساعدة صندوق النقد الدولي مرة أخرى عام 2011، وبالتالي وجد الأردن نفسه في مواجهة سلسلة جديدة من التزامات برامج الصندوق. ويبين الجدول أدناه تفاصيل تواريخ برامج صندوق النقد الدولي في الأردن.

الجدول 1: تاريخ التزامات الإقراض

الاتفاقية	تاريخ التوقيع	تاريخ الانتهاء
تسهيل الصندوق الممدد	26 آذار 2020	ما زال قائماً
تسهيل الصندوق الممدد	24 آب 2016	23 آب 2019
اتفاقية الاستعداد الائتماني	3 آب 2012	2 آب 2015
اتفاقية الاستعداد الائتماني	3 تموز 2002	2 تموز 2004
تسهيل الصندوق الممدد	15 نيسان 1999	31 أيار 2002
تسهيل الصندوق الممدد	9 شباط 1996	8 شباط 1999
تسهيل الصندوق الممدد	25 أيار 1994	9 شباط 1996
اتفاقية الاستعداد الائتماني	26 شباط 1992	25 شباط 1994
اتفاقية الاستعداد الائتماني	14 تموز 1989	13 كانون الثاني 1991

المصدر: <https://bit.ly/3nQdVLP>

في هذا الصدد، سيركز هذا التقرير على تأثير برامج إصلاح صندوق النقد الدولي في الأردن في المرحلة التي أعقبت الربيع العربي، بشكل رئيسي من عام 2011 إلى عام 2021، حيث وقع الأردن خلالها أربع اتفاقيات لاحقة تضمنت برامج لضبط أوضاع المالية العامة، شملت رفع الدعم عن الكهرباء والخبز، فضلاً عن رفع معدلات ضريبة الدخل. وعلى العكس من ذلك، شهدت هذه المرحلة تغييراً في نهج صندوق النقد الدولي في الأردن، حيث شجّع الحكومة الأردنية على توسيع برامج الحماية الاجتماعية.

وبالتالي، يحلل التقرير هذا الوضع المحير، ويفحص تأثير هذه البرامج لتقييم ما إذا أدت إلى تحسّن جودة ونطاق الحماية الاجتماعية في الأردن أو إلى تراجعها.

خلصت هذه الورقة إلى أن إصلاحات صندوق النقد الدولي، ارتبطت بارتفاع التضخم، الذي أدى بدوره إلى انخفاض الدخل المتاح للإنفاق لدى الأردنيين وذلك خلال تنفيذ برامج ضبط أوضاع المالية العامة.

وتحدد الأقسام التالية أنظمة الحماية الاجتماعية في السياق الأردني (القسم 2)، ثم تستعرض تاريخ تطور نظام الحماية الاجتماعية الأردني (القسم 3). بعد ذلك يناقش التقرير الأسباب الجذرية لضعف نظام الحماية الاجتماعية في الأردن (القسم 4)، وبالتالي يضع الأساس لمناقشة تأثير سياسات صندوق النقد الدولي على جودة ونطاق هذه البرامج (القسم 5). وأخيراً الخاتمة وثغرات البيانات والتوصيات (الأقسام 6 و 7 و 8).

II. تعريف أنظمة الحماية الاجتماعية: عالمياً وفي السياق الأردني

يتم تعريف أنظمة الحماية الاجتماعية بتعريفات مختلفة من المؤسسات المعنية. وبصرف النظر عن بعض الاختلافات الطفيفة، فإن جميع التعريفات تشترك في حدها الأدنى في ضرورة أن يتم تصميم أنظمة الحماية الاجتماعية بغرض مساعدة الأشخاص الأكثر ضعفاً أو المحتاجين، أو المعرضين لخطر الوقوع في براثن الفقر، أو الفشل في الحصول على التعليم، والرعاية الصحية، والخدمات الأساسية، وتلبية الاحتياجات اليومية.

وإضافة إلى ذلك، تتجاوز فوائد أنظمة الحماية الاجتماعية مسألة حماية الفئات الضعيفة، حيث ثبت أنها تعزز بكفاءة النمو الاقتصادي والإنتاجية والاستدامة². وبالمثل، تخفف الحماية الاجتماعية من حدة التفاوتات التي يمكن أن تعرقل النمو الاقتصادي والحراك الاجتماعي. وعلى هذا النحو، لطالما كانت الحماية الاجتماعية في مركز اهتمامات المجتمع العالمي. على سبيل المثال، أكدت أهداف التنمية المستدامة التي أعلنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2015 على أهمية أنظمة الحماية الاجتماعية. ويشدد الهدف 1, 3 على ضرورة «تنفيذ أنظمة وتدابير الحماية الاجتماعية الملائمة وطنياً للجميع» بهدف القضاء على الفقر وتعزيز المساواة. وإضافة إلى ذلك، تضمن هدف التنمية المستدامة 3, 8 و 8. ب الحاجة إلى تحقيق تغطية رعاية صحية شاملة، وبناء استراتيجيات عالمية لتوظيف الشباب بحلول عام 2020، على التوالي.

ولفهم كيفية تعريف أنظمة الحماية الاجتماعية بشكل أفضل، سيرجع هذا التقرير إلى التعريفات الواردة من منظمة العمل الدولية والبنك الدولي ومنظمة اليونيسيف وبنك التنمية الآسيوي، حيث سيساعدنا هذا في توجيه عملية تصور الحماية الاجتماعية في السياق الأردني.

أولاً، تُعرّف منظمة العمل الدولية أنظمة الحماية الاجتماعية بأنها «مجموعة السياسات والبرامج المصممة لتخفيف ومنع الفقر والضعف طوال دورة الحياة. وتشمل الحماية الاجتماعية مزايا للأطفال والأسر والأمومة، والبطالة وإصابات العمل، والمرض والشيخوخة، والعجز، وحماية الناجين، فضلاً عن الحماية الصحية. وتعالج أنظمة الحماية الاجتماعية جميع مجالات هذه السياسة باستخدام مزيج من المخططات الاشتراكية (التأمين الاجتماعي) والمزايا الممولة من الضرائب غير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك المساعدة الاجتماعية»³. وبالمثل، يعرف البنك الدولي الحماية الاجتماعية بأنها مجموعة «السياسات والبرامج التي تساعد الأفراد والمجتمعات على إدارة المخاطر والتقلبات، وتحميهم من الفقر والعوز بفضل أدوات تعمل على تعزيز المرونة والإنصاف والفرص»⁴. كما تشير إليها منظمة اليونيسف على أنها «مجموعة السياسات والبرامج اللازمة للحد من عواقب الفقر والاستبعاد مدى الحياة».

- 2 أوستري، السيد جوناثان ديفيد والسيد أندرو بيرغ والسيد تشارالامبوس ج. تسارغاريديس. إعادة التوزيع وعدم المساواة والنمو. صندوق النقد الدولي، 2014.
- 3 منظمة العمل الدولية. «التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2017-2019: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة». (2017).
- 4 كوستيلا وسيبيليا وأديا كريزيو. المرونة والإنصاف والفرص: تقرير الاستشارات الخاص بالبنك الدولي بشأن الحماية الاجتماعية والعمل للفترة 2012-2022. رقم 82582. البنك الدولي، 2012.

ويقدم بنك التنمية الآسيوي تعريفاً أكثر شمولاً، حيث يعرف الحماية الاجتماعية بأنها «مجموعة السياسات والبرامج المصممة للحد من الفقر والضعف عبر تعزيز أسواق العمل الفاعلة، والحد من تعرض الناس للمخاطر، وتعزيز قدرتهم على حماية أنفسهم ضد المخاطر وانقطاع/انخفاض الدخل. وتتكون الحماية الاجتماعية من خمسة عناصر رئيسية: (1) أسواق العمل، (2) التأمين الاجتماعي، (3) المساعدة الاجتماعية، (4) المخططات متناهية الصغر المصممة استناداً إلى المنطقة لحماية المجتمعات، (5) حماية الطفل»⁵.

بناءً على ما ورد أعلاه، يضع التقرير الحالي مفهوم الحماية الاجتماعية في السياق الأردني على أساس أربعة عناصر رئيسية: (1) الإنفاق الاجتماعي للحكومة، (2) الوصول إلى خدمات صحية جيدة، (3) الوصول إلى تعليم جيد، (4) المساعدات الاجتماعية عبر التحويلات النقدية.

تنص المادة السادسة من الدستور الأردني على أن «الدولة تكفل العمل والتعليم ضمن حدود إمكانياتها»، وأن «القانون يحمي الأمومة والطفولة والشيوخ وذوي الإعاقات». وعلى الرغم من أن الدستور الأردني ينص بوضوح على أن القانون يجب أن يوفر الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة، إلا أنه لا يوجد تعريف مشترك أو مرجعي أو محدد للحماية الاجتماعية في الأردن. بعبارة أخرى، لا يوجد تعريف واضح وإلزامي للحماية الاجتماعية يمكن لصانعي السياسات الأردنيين الرجوع إليه عند تصميم السياسات الاجتماعية.

على سبيل المثال، تفتقر «الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية 2019-2025»⁶، إلى تعريف واضح للحماية الاجتماعية، على الرغم من أنها تحدد ثلاثة مجالات رئيسية للتركيز على تحسين نظام الحماية الاجتماعية في الأردن: أولاً، زيادة الفرص المتاحة للأسر الأردنية لتحقيق الاكتفاء الذاتي، وثانياً، تمكين المواطنين عن طريق خدمات الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية، وثالثاً، التركيز على المساعدة الاجتماعية المستهدفة التي تمكن الشرائح الفقيرة في المجتمع من تلبية احتياجاتها الأساسية.

وبناءً على ما سبق، يمكن القول بأن نظام الحماية الاجتماعية في الأردن يتميز بأمرين رئيسيين: فهو نظام مصمم ليراعي محدودية قدرة الدولة⁷، ويفتقر إلى التزام محدد بوضوح من الدولة بالحماية الاجتماعية التي توجه السياسات. وبالتالي، ينعكس ذلك على كفاءة وفاعلية ونطاق أنظمة الحماية الاجتماعية الأردنية، والتي سيتم تناولها في الأقسام التالية.

5 إطار الحماية الاجتماعية للبنك الآسيوي للتنمية، 2003.

6 لم تكن لدى الأردن رؤية واضحة المعالم للحماية الاجتماعية قبل هذه الاستراتيجية.

7 كما ذكرنا، أوضح الدستور الأردني أن سياسات الحماية الاجتماعية يجب أن تكون متوازنة مع «قدرات» الدولة.

١١١. لمحة عن تاريخ الحماية الاجتماعية في الأردن

الإطار القانوني والمؤسسي

اتسمت العلاقات بين الدولة والمواطنين في المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيسها بعقد اجتماعي ريعي⁸، أي أن المواطنين يتلقون مزايا اجتماعية مقابل ولائهم للنظام الحاكم. لذا لطالما كانت الدولة مسؤولة عن تقديم الخدمات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والرعاية الصحية والتوظيف في القطاع العام وغيرها من الخدمات، وذلك لضمان الولاء السياسي لرعاياها. ومع ذلك، لم تكن هذه المزايا الاجتماعية جزءاً من عملية مدروسة تهدف إلى تصميم وبناء نظام حماية اجتماعية شامل.

عبر فحص التصميم المؤسسي للدولة الأردنية، يتضح لنا أن لديها مؤسسة رسمية واحدة فقط يفوضها القانون لبناء «نظام ضمان اجتماعي شامل»⁹، وهي وزارة التنمية الاجتماعية. بشكل عام، تعمل الوزارة في مجالين رئيسيين: أولاً، تنظيم المبادرات الاجتماعية وعمل الجمعيات الاجتماعية العاملة في الدولة، وثانياً، تقديم المساعدة الاجتماعية للفئات الأكثر فقراً في المجتمع. ومع ذلك، لم تنجح الوزارة في بناء نظام حماية اجتماعية شامل في الأردن.

وإضافة إلى وزارة التنمية الاجتماعية، هناك مؤسسات حكومية أخرى يمكن اعتبارها جزءاً من نظام الحماية الاجتماعية في الأردن. وتشمل كلاً من وزارة العمل ووزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم ومؤسسة الضمان الاجتماعي.

تعدّ سياسات العمل من اختصاص وزارة العمل الأردنية، وهي ملزمة قانوناً بالإشراف على سوق العمل وتنظيمه بهدف حماية حقوق العمال وتوفير فرص العمل. ومع ذلك، لا تتمتع الوزارة بكفاءة في تنفيذ هذا التفويض، حيث يبين تقرير التنمية المستدامة العالمي أن الأردن حقق عام 2020 درجة 1/0,5 في حماية «حقوق العمل الأساسية»¹⁰. وعلاوة على ذلك، فإن سوق العمل الأردني يعدّ غير رسمي إلى حد كبير. على سبيل المثال، يقدر منتدى الاستراتيجية الأردني أن 41,4% من العمال هم عمال غير رسميين¹¹. وهذا يشير إلى أن 41,4% من القوى العاملة تنفقر إلى حماية حقوق العمل الأساسية، مثل التأمين الصحي والضمان الاجتماعي، وبالتالي إلى فشل الوزارة في تنفيذ مهمتها الأساسية.

8 العجلوني، ليث فخري، وأليسون سينسر هارتنيت. «جعل الاقتصاد سياسياً في الثورات الضريبية في الأردن». ميدل إيست ريبورت أونلاين. 2019. <https://merip.org/2019/02/making-the-economy-political-in-jordans-tax-revolts/>.

9 قانون وزارة الشؤون الاجتماعية وتعديلاته رقم 14 لسنة 1956
<https://bit.ly/3zguoeV>

10 منتدى الاستراتيجيات الأردني، العالمة غير المنظمة في الأردن، الدروس المستفادة من جائحة كورونا المتجدد، منصة استعادة الإنتاج والتشغيل، 2020، منتدى الاستراتيجيات الأردني، عمان.

[http://jsf.org/sites/default/files/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84%D8%A9%20%D8%BA%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D9%88%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D8%A9%20%D9%85%D9%86%20%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%AD%D8%A9%20%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%AC%D8%AF%D8%AF%20\(2\).pdf](http://jsf.org/sites/default/files/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D8%A7%D9%84%D8%A9%20%D8%BA%D9%8A%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%B8%D9%85%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%20%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86%20%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B1%D9%88%D8%B3%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%AF%D8%A9%20%D9%85%D9%86%20%D8%AC%D8%A7%D8%A6%D8%AD%D8%A9%20%D9%83%D9%88%D8%B1%D9%88%D9%86%D8%A7%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%AC%D8%AF%D8%AF%20(2).pdf)

فيما يتعلق بالصحة، تم تخصيص نحو 6,5% من ميزانية الحكومة الأردنية لعام 2019 لوزارة الصحة. ومع ذلك، استفاد 56% فقط من الأردنيين من التأمين الصحي للوزارة¹². بشكل عام، لا يغطي التأمين الصحي في الأردن -العام والخاص- إلا 72% من السكان¹³، ومع ذلك، ما زال الأردنيون يبدون رضاهم عن نظامهم الصحي أكثر من مواطني دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا الأخرى. ووفقاً لبيانات الباروميتر العربي الأخرى، أعرب 63% من الأردنيين عام 2019 عن رضاهم الكامل أو عن رضاهم عن نظام الرعاية الصحية، وهي نسبة أعلى من النسب في كل من تونس (39%) والجزائر (32%) والمغرب (18%).

أما وزارة التربية والتعليم الأردنية، فتوفر الوصول المجاني إلى التعليم الابتدائي والثانوي، إلا أن 73,5% فقط من سكان الأردن يدرسون في المدارس الحكومية (وزارة التربية والتعليم ومدارس الأوتروا)، بينما يدرس نحو 26,5% من السكان في المدارس الخاصة¹⁴.

الوضع الاجتماعي-الاقتصادي في الأردن

يشير الوضع الاجتماعي والاقتصادي العام في الأردن إلى إخفاقات كبيرة في نظام الحماية الاجتماعية. فعلى مدى السنوات العشر الماضية، عانى الأردن من ظرف اجتماعي واقتصادي صعب كشف هشاشة السياسات الاجتماعية في المملكة، بما في ذلك الحماية الاجتماعية.

يبلغ معدل البطالة الإجمالي في الأردن حالياً 25%¹⁵. وعلى الرغم من أن 62% من سكان الأردن تتراوح أعمارهم بين 15 و65 (سن العمل)، إلا أن معدل المشاركة الاقتصادية الإجمالي في الأردن منخفض جداً، حيث وصل إلى 34% بحلول نهاية عام 2020، كما يبين الشكل 1.

ووفقاً لبيانات منظمة العمل الدولية حول القوى العاملة، سجّل الأردن عام 2019 أقل معدل مشاركة للذكور في سوق العمل في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث بلغ المعدل 63,8%، وهو أقل من المعدلات في تونس (68,9%) والمغرب (70,1%) ومصر (71,1%) والمملكة العربية السعودية (78,4%). والأهم من ذلك، احتل الأردن عام 2019 المرتبة الثالثة في العالم من حيث أخفض معدل لمشاركة المرأة في العمل (14,6%)، متقدماً على اليمن والعراق فقط.

12 بيانات دائرة الإحصاءات العامة.

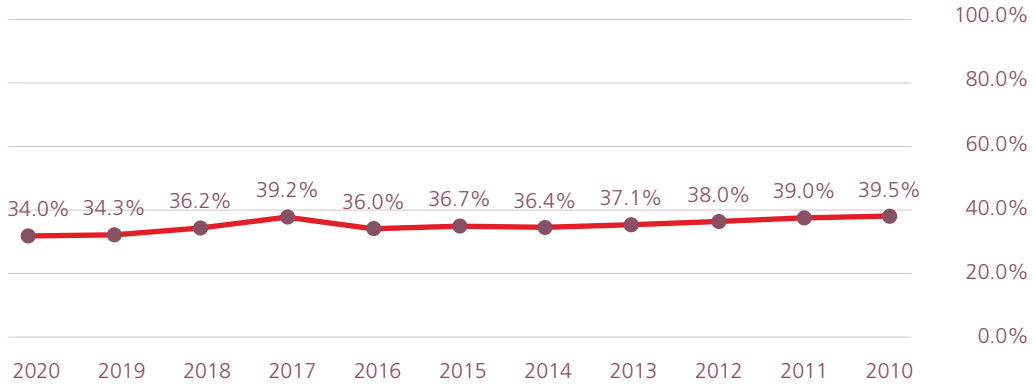
13 بيانات دائرة الإحصاءات العامة.

14 التقرير الإحصائي لوزارة التربية والتعليم 2020.

15 بيانات العمالة والبطالة - الربع الأول من 2020 - دائرة الإحصاءات.

الشكل 1: تدني معدلات المشاركة في سوق العمل

معدلات المشاركة الاقتصادية (2010-2020)



المصدر: دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، مسح العمالة والبطالة 2020.

تشير أرقام سوق العمل أعلاه إلى تحديات هيكلية تحول بين الأردنيين وبين التحاقهم بسوق العمل. في الواقع، يمكن أن نعزو هذه التحديات إلى فشل نظام الحماية الاجتماعية وغياب دولة الرفاهية، حيث كانت التحديات لتكون أقل حدة لو توفرت سياسة اجتماعية فاعلة. ويعدّ كل من الطابع غير الرسمي وسوء وسائل النقل العامة وغياب بيئات العمل اللائقة وحماية حقوق العمال من أبرز الأسباب الرئيسية لإحجام العديد من الأردنيين عن الانخراط في القوى العاملة. أما بالنسبة إلى معدلات البطالة المرتفعة، فيمكن أن تُعزى إلى ضعف نظام التعليم الرسمي في الأردن.

وعلى الصعيد الاجتماعي، بلغ معدل الفقر في الأردن نحو 15,7% عام 2018،¹⁶ ووفقاً للبنك الدولي¹⁷، من المتوقع أن يرتفع بنسبة 11% بسبب جائحة تداعيات جائحة كورونا. وفي السياق نفسه، فإن 75,8% من العاملين الرسميين في الأردن يتقاضون أقل من 600 دينار أردني، أي ما يعادل 846,3 دولاراً أمريكياً¹⁸. وبسبب مستوى الدخل هذا، فضلاً عن البيئة الاجتماعية والاقتصادية العامة، لا يتمكن الأردنيون من أن يكونوا أكثر فاعلية اقتصادياً، وبالتالي تنخفض فرصهم في الحراك الاجتماعي ويصعب عليهم توفير العيش الكريم في ظل غياب السلع والخدمات العامة.

ولهذا، لا يمكن إنكار أن الأردن يواجه وضعاً اجتماعياً واقتصادياً معقداً، الأمر الذي يفسره ضعف فاعلية نظام الحماية الاجتماعية، والذي يمكن أن يشكّل عائقاً أمام حماية الفئات الأكثر ضعفاً من الوقوع في براثن الفقر بعد جائحة كورونا.

<https://bit.ly/3yb4toE> 16

<https://bit.ly/370mREM> 17

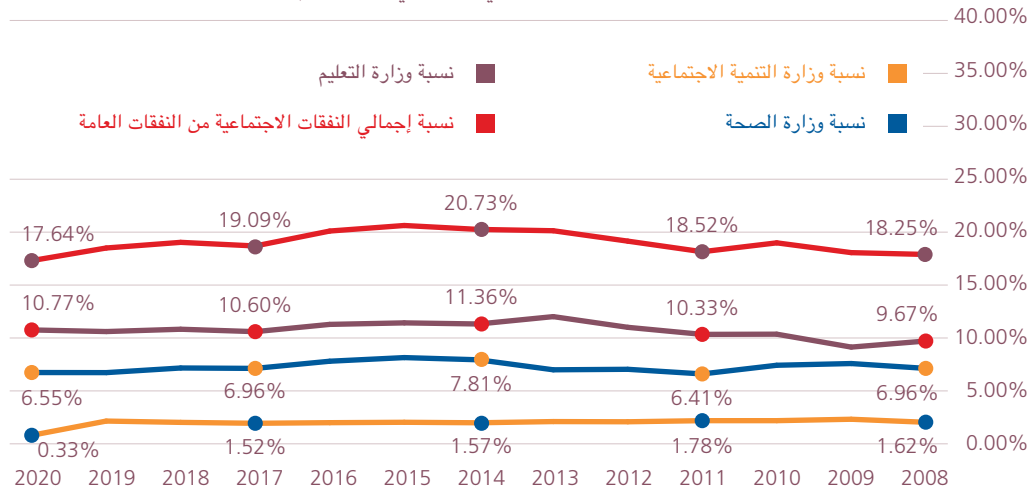
التقرير السنوي لمؤسسة الضمان الاجتماعي، 2019. 18

الإنفاق الاجتماعي في الأردن

كما ذكرنا سابقاً، يركز هذا التقرير على الإنفاق الاجتماعي في مجالات الصحة والتعليم والمساعدات الاجتماعية. بين عامي 2008 و2020، أنفقت الحكومة الأردنية 19,4% وسطياً من ميزانيتها السنوية في شكل إنفاق اجتماعي (باستثناء إنفاق على الدعم)¹⁹.

الشكل 2: انخفاض نسب الإنفاق الاجتماعي في السنوات الأخيرة

الشكل 2: نسبة الإنفاق الاجتماعي من إجمالي الإنفاق العام (2008-2020)



أنفقت الحكومة الأردنية نحو 10,7% من الميزانية السنوية للحكومة على التعليم (الشكل 2)، ما يجعله القطاع الذي يتلقى أكبر نسبة من الإنفاق العام، مع تخصيص إجمالي يمثل نحو 3.35% من الناتج المحلي الإجمالي²⁰. وعلى الرغم من كونه يتلقى أعلى إنفاق اجتماعي حكومي (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)، إلا أنه لا يزال أقل من المغرب (5,3%) وتونس (6,6%) ومصر (3,8%)، وما تزال نتائج التعليم في الأردن متوسطة أو ضعيفة. وكما يوضح الجدول 2، كان أداء طلاب المدارس الأردنية أقل من المتوسط العالمي في الأقسام الثلاثة لاختبار البرنامج الدولي لتقييم الطلبة (PISA) لعام 2018²¹.

19 لم يتم تحديد الإنفاق على الدعم بوضوح في البيانات المالية الحكومية المنشورة.

20 وفقاً لأرقام عام 2020.

21 منتدى الاستراتيجيات الوطني، التعلم من أجل المستقبل: المستوى المعرفي للأردنيين وسبل التقدم، منتدى الاستراتيجيات الوطني، عمان، 2020. <https://bit.ly/37jxXvk>

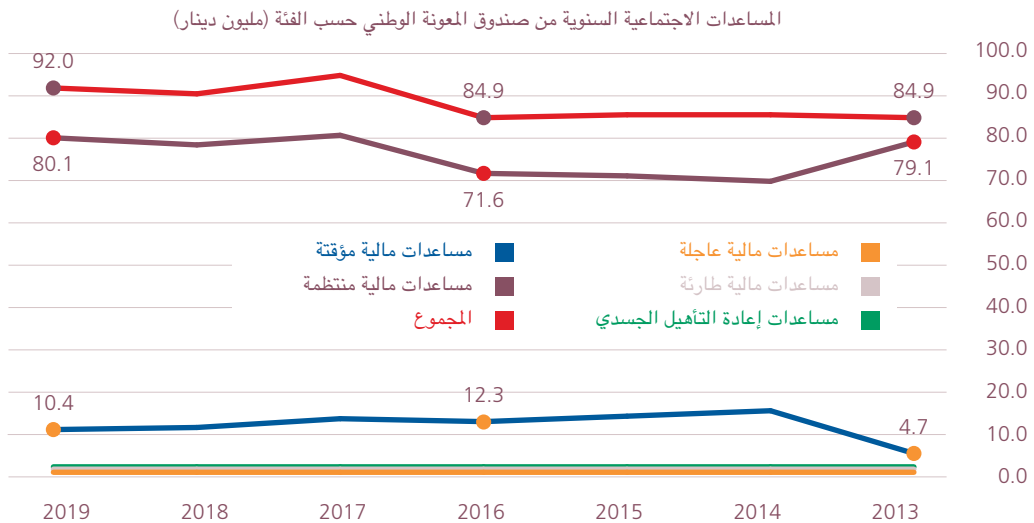
الجدول 2: درجات الطلاب الأردنيين في اختبار البرنامج الدولي لتقييم الطلبة

الدرجة الأردنية	المتوسط العالمي
القرءة	419
الرياضيات	400
العلوم	429

وفقاً لبيانات المالية العامة الحكومية، تحتل الصحة المرتبة الثانية من حيث الإنفاق العام. فبين عامي 2008 و2020، تلقت وزارة الصحة نحو 7,1% من الميزانية السنوية للحكومة، ما يمثل 2,04% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2020. وينعكس هذا الإنفاق في معدلات رضا الأردنيين العالية نسبياً عن نظامهم الصحي مقارنة بالدول الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (63% راضون بالكامل أو راضون عن نظام الرعاية الصحية).

فيما يتعلق بالمساعدات الاجتماعية النقدية، تحصل وزارة التنمية الاجتماعية²² على نحو 1,6% من الإنفاق العام السنوي في الأردن كما هو مبين في الشكل 2. وهذا يشمل كلاً من النفقات الجارية والرأسمالية لأنشطة الوزارة، ما يكشف عن احتمالية وجود نقص في الميزانية مقارنة بالوزارات الأخرى. وتشير البيانات المتاحة بشأن المساعدة الاجتماعية إلى أن متوسط المساعدات الاجتماعية المباشرة السنوية قد كلف الحكومة الأردنية 88,4 مليون دينار أردني وسطيّاً (بين عامي 2013 و2019)، وهو ما يمثل نحو 1,1% فقط من إجمالي الإنفاق الحكومي السنوي.

الشكل 3: أنواع المساعدات الاجتماعية النقدية



المصدر: التقارير السنوية لصندوق المعونة الوطنية الأردني (2015-2019).

22 الوزارة مسؤولة عن توزيع المساعدات الاجتماعية عن طريق صندوق المعونة الوطنية.

كما هو مبين في الشكل 3، تندرج المساعدات الاجتماعية المباشرة في الأردن ضمن خمس فئات رئيسية محددة على النحو التالي:

1. مساعدات مالية منتظمة: معونة مالية شهرية تقدم للأسر المحتاجة التي تعاني من الحاجة والفقر (الدائمين). تتراوح هذه التحويلات الشهرية من 50 إلى 200 دينار حسب الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسرة المستفيدة.
2. مساعدات مالية مؤقتة: معونة مالية شهرية تقدم للأسر المحتاجة التي تعاني من فقر وحاجة (مؤقتة). تتراوح هذه التحويلات الشهرية من 50 إلى 200 دينار حسب الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسرة المستفيدة.
3. مساعدات مالية طارئة: يتم تقديم هذا النوع من المساعدة المالية للأسر التي تحتاج إلى مساعدة عاجلة بسبب ظروف استثنائية مثل النزوح القسري والكوارث الطبيعية وغيرها من الأحداث العاجلة غير المتوقعة.
4. مساعدات فورية: تحويل مالي لمرة واحدة يتم توفيره للأسر التي تحتاج إلى مبلغ معين من المال لحل مشكلة مالية طارئة.
5. مساعدات إعادة التأهيل الجسدي: عبارة عن تحويل مالي لمرة واحدة يقتصر على 600 دينار للمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة لمساعدتهم في شراء المعدات الطبية.

IV. تحديات الإنفاق على الحماية الاجتماعية في الأردن

يواجه نظام الحماية الاجتماعية الأردني العديد من المشكلات السياسية والاقتصادية. تعد المشكلات السياسية مثل المحسوبية والعشائرية وسوء إدارة التنمية المحلية من أبرز العقبات الرئيسية أمام تأسيس نظام حماية اجتماعية يتسم بالفاعلية والكفاءة والشمول في الأردن. كما تعدّ المشكلات الاقتصادية مثل ضعف القدرة المالية للدولة والإصلاحات اللازمة لضبط أوضاع المالية العامة من التحديات الرئيسية. وسيتناول هذا القسم تحليل هذه المشكلات تحليلاً أوسع، كما سيبحث تأثيرها على نظام الحماية الاجتماعية الأردني.

التحديات السياسية لنظام الحماية الاجتماعية

ترتبط التحديات الاقتصادية والمالية التي تحول دون إنشاء نظام حماية اجتماعية يتسم بالشمول والفاعلية في الأردن ارتباطاً وثيقاً بالتحديات السياسية التي تعدّ سبباً جذرياً للتحديات الاقتصادية. وكما ذكرنا، «منذ العقود الأولى للدولة الأردنية، وضع النظام الهاشمي عقداً اجتماعياً واسعاً عزل النخبة الحاكمة عن مطالب الإدمج السياسي عن طريق توفير الوظائف الحكومية والخدمات العامة لدوائر انتخابية رئيسية. واستخدمت الحكومة تدفقات المساعدات الخارجية

لدعم السلع الأساسية وتوسيع القطاع العام لتعزيز التوظيف الوطني. وبموجب هذا الوضع، تسامح المواطنون مع الحد الأدنى من الحقوق السياسية مقابل الحصول على وظائف الدولة والمصنوعة الاقتصادية²³. وبالمثل، يوضح (التل 2013) أنه منذ عهد الانتداب في الأردن، اعتادت الحكومة الأردنية دعم زعماء العشائر لضمان تعاونهم في الحفاظ على أمن النظام الملكي الجديد²⁴. وعلاوة على ذلك، تم تطبيق هذا النهج الزبائني على المجتمع الصناعي الأردني، حيث «أصبح المستفيد الرئيسي من الإعانات الصناعية والمشتريات الحكومية، وتطوير مصلحة راسخة في التدفق المستمر للمساعدات والعلاقات السياسية الوثيقة مع الغرب» (التل 2013). وفي الوقت الحالي، يجادل رودريغز (رودريغز 2018) بأن الجهات العشائرية لعبت دور العميل في الأردن، وبأن العشائر نفسها لعبت دور الرعاة الفرعيين لعمالها، وتبنت دراسة (كاو 2015) الحجة نفسها²⁵.

وقد شكّل هذا النموذج الزبائني سياسات التنمية في الأردن لسنوات. وبالتالي، ساهم في تحويل موارد الدولة من تخصيصها لمخططات الحماية الاجتماعية الشاملة ومشاريع التنمية ذات الأولوية إلى النخب التي تكتسب شرعيتها من نفوذها وسلطتها داخل جمهورها بفضل السياسات العشائرية. وإضافة إلى ذلك، حوّل نموذج المستفيد والعميل أهداف مؤسسات الحماية الاجتماعية من حماية الضعفاء إلى أدوات «إعادة إنتاج علاقات القوة الحالية»، ما جعل «النظام الرسمي للحماية الاجتماعية مرناً جداً، وفي الوقت نفسه غير فاعل في معالجة الفقر وعدم المساواة في الدخل»²⁶.

لذلك، لم يتم تصميم السياسات العامة الاجتماعية والتنمية الأردنية بهدف القضاء على المشكلات القائمة أو تحقيق النتائج الاجتماعية والاقتصادية المثلى، بل كانت مدفوعة أساساً بالحاجة إلى إرضاء زعماء العشائر وغيرهم من الأشخاص المؤثرين الذين يمكنهم التأثير على السياسة العامة والقدرة على السيطرة على الجمهور باستخدام شبكات العملاء الخاصة بهم. وبالتالي، كان تحديد أولويات الإنفاق العام في الأردن يعتمد بشكل أساسي على إرضاء النخب الحاكمة ورعاياها في مختلف الدوائر الأردنية. وقد أثر كلٌّ من الإنفاق غير الفاعل والسياسات الزبائنية بشكل سلبي على سياسات إعادة التوزيع في الأردن، وأدى إلى إضعاف قدرة الدولة، ما أعاق بدوره إنشاء نظام حماية اجتماعية شامل.

التحديات الاقتصادية

أثرت القدرة المالية للدولة الأردنية بشكل كبير على نظام الحماية الاجتماعية، حيث عانى الأردن من عجز مزمن في الميزانية لأكثر من 20 عاماً. على سبيل المثال، شكل عجز الموازنة الحكومية الأردنية في عام 2020 نحو 7,4% من الناتج المحلي الإجمالي مع احتساب المنح، و10,5% من الناتج المحلي الإجمالي باستثناء المنح. وأدى هذا العجز إلى ارتفاع الدين العام في السنوات القليلة الماضية، حيث ارتفع من نحو 54,5% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010²⁷ إلى نحو 101,2% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2020²⁸، وشهدت هذه المعدلات ارتفاعاً على الرغم من تنفيذ

23 ليث فخري العجلوني، أليسون سبنسر هارتننت «جعل الاقتصاد سياسياً في الثورات الضريبية في الأردن» ميدل إيست ريبورت أونلاين، 24 شباط 2019.

24 التل، طارق. الأصول الاجتماعية والاقتصادية للنظام الملكي في الأردن. سبرينغر، 2013.

25 كاو، كريستين إيلين. المؤسسات الانتخابية والعرقية والزبائنية: السلطوية في الأردن. جامعة كاليفورنيا، لوس أنجلوس، 2015.

26 سيرامي، ألفيو. «الحماية الاجتماعية وسياسة الغضب في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا». السياسات الاجتماعية 2، رقم 1 (2015): 117-138.

27 وزارة المالية، نشرة الدين العام، مارس 2010، عمان. <https://bit.ly/3yqkNBL>

28 وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، حزيران 2020. <https://bit.ly/3fysLlb>

برامج ضبط أوضاع المالية العامة المدعومة من صندوق النقد الدولي في الأردن، كما سنوضح بمزيد من التفصيل في هذه الورقة. وعلى الرغم من تنفيذ هذه البرامج، وجدنا أن نسبة خدمة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفعت من 3,8% عام 2010 إلى 9,4% عام 2020.

أدى ارتفاع الدين العام والعجز الكبير في الميزانية إلى تقييد الإنفاق العام للحكومة الأردنية، ولم يترك لها مجالاً كبيراً للمناورة المالية. ومع ذلك، قد تتمكن من ذلك عن طريق مراجعة شروط الإنفاق (مثل الإنفاق الأمني) وإجراء إصلاحات سياسية من شأنها القضاء على الخسائر الناجمة عن المحسوبية والفساد. على سبيل المثال، شكلت فوائد قروض الدين العام نحو 17,8% من إجمالي الإيرادات العامة (بما في ذلك المنح)، و6,13% من إجمالي الإنفاق العام لموازنة الحكومة الأردنية لعام 2020.²⁹

وعلى المنوال نفسه، شكّلت أجور ومعاشات موظفي الخدمة المدنية نحو 23,8% من الإيرادات العامة للحكومة الأردنية عام 2020، ونحو 18,1% من إجمالي نفقات الحكومة. وإضافة إلى ذلك، ينفق الأردن مبالغ كبيرة على الأنشطة الأمنية والعسكرية، حيث شكّل الإنفاق العسكري عام 2020 نحو 37,5% من إجمالي الإيرادات الحكومية، و28,6% من إجمالي نفقات الحكومة.³⁰

لهذا، تتفق الحكومة الأردنية 83,6% من إيراداتها و60,3% من نفقاتها على بنود جامدة، سواء كانت اقتصادية (أجور وفوائد قروض)، أو وظيفية (الإنفاق العسكري والأمني³¹). وبناءً على ذلك، يتطلب تعزيز الإنفاق الاجتماعي في الأردن إصلاحات مالية هيكلية طويلة الأجل بهدف تقليل الدين العام وخدمة الدين والتكاليف ذات الصلة لموظفي الخدمة المدنية، فضلاً عن النفقات العسكرية والأمنية.

ينبغي ألا تكون هذه الإصلاحات مرتبطة بالإنفاق وحده، فالحكومة الأردنية تواجه مشكلات أكثر تعقيداً تتعلق بتعبئة الإيرادات العامة. على سبيل المثال، بلغت عائدات الضرائب الأردنية عام 2019 نحو 14,8% من الناتج المحلي الإجمالي (الجهد الضريبي)، أي أقل من النسب التي حققتها العديد من دول المنطقة، بما في ذلك مصر (15,4%) وتركيا (17,1%) والمغرب (22,3%) وتونس (22,8%).³² وتشير هذه الأرقام إلى عدم فاعلية تحصيل الحكومة الأردنية للضرائب وإدارتها لقضية التهرب الضريبي. وتتمتع الحكومة بإمكانية إجراء تعبئة ضريبية متزايدة، إلا أن ذلك يتطلب إرادة سياسية وعدالة ضريبية معززة عبر الانتقال تدريجياً من الاعتماد على الضرائب التنازلية (ضريبة المبيعات أو الضرائب غير المباشرة الأخرى) إلى ضرائب تصاعدية ومباشرة.

على سبيل المثال، أدى إصلاح ضرائب الدخل المدعوم من صندوق النقد الدولي عام 2018 إلى احتجاجات في العاصمة عمّان، قادته النقابات المهنية الأردنية والقطاع الخاص على وجه الخصوص، حيث اعتبرت هذه الجهات أن الإصلاحات

29 وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، كانون ثاني 2021 <https://bit.ly/3lwhZQ7>

30 وزارة المالية، نشرة مالية الحكومة العامة، نفس المصدر السابق <https://bit.ly/3rVbCXw>

31 حسابات المؤلف الخاصة استناداً إلى البيانات الرسمية.

32 منتدى الاستراتيجيات الأردني، الميزانية العامة للسنة المالية 2021 ما بين كوفيد واستعادة عجلة النمو (1)، منتدى الاستراتيجيات الأردني، 2020 <https://bit.ly/3rZ74Qe>

كانت قاسية جداً في التعامل مع التهرب الضريبي³³. في هذه الحالة، لو تمكنت الحكومة من إنفاذ التشريع عبر إقناع عامة الناس بأنه سيحسن العدالة الضريبية، لكان من الأسهل سياسياً تمرير الإصلاح. وهذا يشير أيضاً إلى الحاجة إلى ضمان العدالة الضريبية في الأردن بهدف تعزيز استعداد الناس لدفع الضرائب.

وبفحص هيكل الإيرادات الضريبية الأردنية، يتضح أن نظام تحصيل الضرائب في الأردن يعاني من المخاوف المتعلقة بعدم الكفاءة. على سبيل المثال، تتركز الإيرادات الضريبية في الأردن حول مصدر واحد فقط، وهو ضريبة المبيعات (الضرائب غير المباشرة). ففي عام 2019، شكّلت ضريبة المبيعات 70,6% من إجمالي إيرادات الضرائب التي حَصَلَتها الحكومة (انظر الشكل 7). وعلاوة على ذلك، تُعد الإيرادات الضريبية التي تم تحصيلها من الشركات الفردية (9,0%) منخفضة جداً مقارنة بحجم هذا القطاع من الاقتصاد الأردني ومستوى نشاطه الاقتصادي، حيث تشكّل الشركات الفردية (الشركات الصغيرة والمتوسطة) 95% من المؤسسات الاقتصادية في الأردن³⁴. ومع ذلك، فهي تقدّم 0,9% فقط من ضرائب الأردن، مقابل 16,8% تدفعها الشركات الكبيرة التي تشكّل 5% فقط من المؤسسات الاقتصادية الأردنية.

وتشير هذه الاختلافات في مصادر الإيرادات الضريبية إلى التهرب الضريبي الكبير بين الشركات الصغيرة والمتوسطة. فوفقاً للتقديرات الرسمية، تخسر الحكومة نحو 1,128 مليار دولار سنوياً من الإيرادات الضريبية بسبب التهرب الضريبي³⁵، ما يمثل نحو 17% من الإيرادات الضريبية التي يتم تحصيلها سنوياً. وتعود هذه التشوهات في النظام الضريبي إلى حلول تحصيل الضرائب السهلة التي تتبناها الحكومة، ما يعني أنه من الأسهل على الحكومة زيادة عائداتها الضريبية عن طريق زيادة ضرائب المبيعات بدلاً من تحصيل ضرائب الدخل. كما يقال إن سياسات صندوق النقد الدولي تساهم في هذا النهج الحكومي، فعادةً ما تميل الحكومات إلى استخدام مصادر سهلة لتحصيل الضرائب لتلبية متطلبات صندوق النقد الدولي المتمثلة في زيادة الإيرادات العامة وتقليل عجز الميزانية ومستويات الدين العام³⁶.

ويمثل هذا الطابع غير الرسمي أحد العوامل التي تحول دون بناء نظام حماية اجتماعية أكثر فاعلية، فهو لا يقتصر على حرمان العمال من حقهم في الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى انخفاض الإيرادات الضريبية، وبالتالي انخفاض موارد تمويل نظام الحماية الاجتماعية في الأردن. لهذه الأسباب، يجب تقليص حجم القطاع غير الرسمي.

33 Ronja Shiffer, Protest as the last straw- A Report on Jordan's Tax Reform in 2018, Friedrich Ebert Stiftung Jordan and Iraq, 2018, Amman. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/15020.pdf>

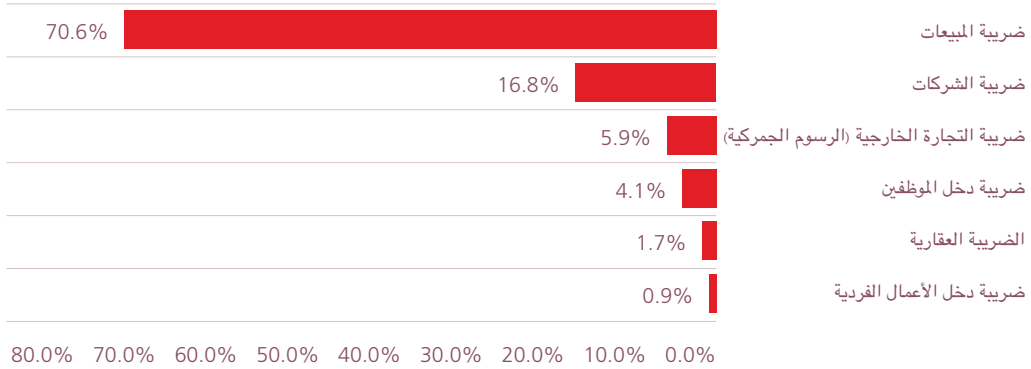
34 البنك المركزي الأردني، دليل المشروعات الصغيرة، 2017، عمان
https://www.cbj.gov.jo/EchoBusv3.0/SystemAssets/PDFs/AR/SME_Guide_Arabic_Final_27_4_2017.pdf

35 العربي الجديد، التهرب الضريبي في الأردن، برامج إلكترونية للتلاعب بالبيانات، ٢٠١٧
<https://bit.ly/3Cgv4mt>

٣٦ دانة جبريل، موازنة 2017، كيف ستصلح الحكومة الاقتصاد بالمزيد من الضرائب؟، حبر، 2017
<https://bit.ly/3zrEjgW>

الشكل 4: ضريبة المبيعات أكثر من ثلثي الحصيلة

هيكل الإيرادات الضريبية في الأردن (2019)



المصدر: بيانات وزارة المالية، الأردن

توضح الفقرات أعلاه التحديات الهيكلية التي تواجه الحكومة الأردنية بسبب قدرتها المالية، وهي ذات شقين: أولاً، جمود الإنفاق الحكومي؛ وثانياً، عدم كفاءة تحصيل الضرائب. وإلى أن يتم حل هاتين المسألتين، لن تتمتع الحكومة الأردنية بالقدرة المالية اللازمة لتحسين نظام الحماية الاجتماعية.

٧. صندوق النقد الدولي والأردن

بدأت علاقة الأردن مع صندوق النقد الدولي عام 1989، حين طلب الأردن مساعدة صندوق النقد الدولي بعد أزمة اقتصادية حادة عصفت بالملكة في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي. تم توقيع الاتفاقية الأولى (اتفاق الاستعداد الائتماني) عام 1989 بهدف تقليل العجز. وأعقب هذه الاتفاقية ست اتفاقيات أخرى، وصولاً إلى «تخرج» الأردن من هذه البرامج أول مرة عام 2014،³⁷ وقسمت دراسة هاريغان وآخرين (2006) اتفاقيات الإصلاح هذه إلى ثلاث مراحل:

- (1) «امتدت المرحلة الأولى خلال فترة وجيزة شهدت "لبرلة" القطاع المالي وحساب رأس المال ونظام سعر الصرف، وبلغت ذروتها في أزمة بنكية مزدوجة وأزمة عملة. (2) امتدت المرحلة الثانية بين عامي 1992 و1999، وتميزت باستقرار الاقتصاد الكلي وبدء عملية محدودة للإصلاح الهيكلي رافقها انتعاش قصير في معدل النمو في منتصف التسعينيات. (3) امتدت المرحلة الثالثة بين عامي 2000 و2004، وتميزت بجهود إصلاحية أكثر تضامراً في ظل النظام الجديد للملك عبد الله الثاني، حيث بلغ متوسط معدل النمو السنوي 4,5% من الناتج المحلي الإجمالي»³⁸.

37 <https://bit.ly/3fFBi5K>

38 هاريغان، جين، وحامد سعيد، وتشينغوانغ وانغ. «صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في الأردن: حالة من التفاوض المفرط والنمو المروغ». استعراض المنظمات الدولية 1، رقم 3 (2006): 263-292.

وشهد الاقتصاد الأردني تحسناً بعد تخرُّج الأردن من هذه البرامج، حيث بلغ متوسط معدل النمو الاقتصادي خلال الفترة من 2004 إلى 2008 نحو 7.39%³⁹ إلا أن الأزمة المالية العالمية والاضطرابات الإقليمية التي أعقبت الربيع العربي، فضلاً عن سوء إدارة موارد الدولة في الأردن، تسببت في أزمة اقتصادية ومالية في المملكة بعد عام 2011. فبلغ متوسط معدل النمو الاقتصادي السنوي في الأردن خلال الفترة من 2011 إلى 2018 نحو 2.2%. وعلاوة على ذلك، ارتفعت معدلات البطالة والدين العام ارتفاعاً هائلاً.

ونتيجة لذلك، اضطرت الحكومة الأردنية إلى طلب مساعدة صندوق النقد الدولي مرة أخرى، لذا وقعت «اتفاقية الاستعداد الائتماني لمدة 36 شهراً» مع صندوق النقد الدولي عام 2012، وتهدف هذه الاتفاقية إلى دعم الإصلاحات المالية وقطاع الكهرباء، وحصل الأردن على ملياري دولار لتنفيذ هذه الإصلاحات. وتضمنت «تعديلاً مالياً مدعوماً بالإفناق وإصلاحات ضريبية، وإصلاحات شاملة في قطاع الكهرباء لمساعدة شركة الكهرباء الوطنية في استعادة التكلفة»⁴⁰. ولتتمكن من ذلك، تعين على الحكومة الأردنية رفع الدعم عن الكهرباء للأسر التي تستهلك أكثر من 600 كيلوواط شهرياً⁴¹، إضافة إلى «برلة» أسعار الوقود⁴².

كما وقع الأردن عام 2016 اتفاقية «تسهيل الصندوق الممدد لمدة 36 شهراً» مع صندوق النقد الدولي، والتي تهدف إلى دعم أجندة الأردن الإصلاحية وفق رؤية 2025. وكانت الإصلاحات الرئيسية المطلوبة لتنفيذ هذه الاتفاقية تتعلق بالدرجة الأولى بتعزيز الضبط المالي وتحسين بيئة الأعمال وتعزيز التوظيف⁴³. وبموجب شروط هذه الاتفاقية، يهدف الضبط المالي المتفق عليه إلى تخفيض «ضريبة المبيعات العامة والإعفاءات الجمركية، وتعديل قانون ضريبة الدخل». وشدد صندوق النقد الدولي على «ضرورة استرداد التكلفة التشغيلية» للكهرباء، وتوحيد «سلطة المياه في الأردن»⁴⁴، ما يعني رفع الدعم عن خدمات المياه والكهرباء. ولم يتضح بعد مقدار ما ستدخره الحكومة الأردنية من ذلك. ويجادل المسؤولون بأن إلغاء دعم الكهرباء من شأنه أن يساعد في تخفيض ديون شركة الكهرباء الوطنية الأردنية.

وفي كانون الثاني 2020، قبل شهرين فقط من انتشار جائحة كورونا في الأردن، توصلت السلطات إلى أحدث اتفاقيات تسهيل الصندوق الممدد مع صندوق النقد الدولي لمدة أربع سنوات. وتهدف هذه الاتفاقية بشكل أساسي إلى تحسين القدرة التنافسية لبيئة الأعمال والنمو الشامل. وعلى عكس الاتفاقيات السابقة، لم تركز هذه الاتفاقية على الإصلاحات المالية، باستثناء معالجة التهرب الضريبي وإصلاح الإدارة الضريبية بهدف تحسين تحصيل الضرائب⁴⁵.

-
- | | |
|---|----|
| https://bit.ly/3kmPja4 | 39 |
| IMF, Press Release: IMF Reaches Staff-Level Agreement with Jordan on its Request to Support a National Reform Program Through a Stand-By Arrangement, July 2012 https://bit.ly/3xFJ3ip | 40 |
| https://www.ammonnews.net/article/162776 | 41 |
| https://bit.ly/3krmycq | 42 |
| IMF, Press Release: IMF Reaches Staff-Level Agreement with Jordan on a Three-Year Extended Fund Facility, June 2016. https://bit.ly/3yFVqMm | 43 |
| IMF, Press release 16/381 IMF Executive Board Approves US\$723 million Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Jordan, 2016. https://bit.ly/2VOHQbi | 44 |
| IMF, Press Release 20L26: IMF Reaches a Staff-Level Agreement with Jordan on a Four-Year Extended Fund Facility https://bit.ly/2X7bmJJ | 45 |

صندوق النقد الدولي والضرائب في الأردن

على غرار برامج صندوق النقد الدولي التقليدية، كان ضبط أوضاع المالية العامة وإصلاح إدارة الضرائب مسألتين رئيسيتين في استراتيجية صندوق النقد الدولي في الأردن بعد عام 2011. وبشكل عام، «رُحِّبَ» صندوق النقد الدولي بمعظم إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة التي اتخذتها الحكومة الأردنية بين عامي 2011 و2021. على سبيل المثال، رحب صندوق النقد الدولي عام 2012 «بجهود السلطات لزيادة الإيرادات، ودعم مساعيها الرامية إلى القضاء على الإعفاءات والامتيازات الضريبية غير الفاعلة التي تضيق القاعدة الضريبية، فضلاً عن توسيع نطاق تغطية النظام الضريبي (بما في ذلك عن طريق الضرائب العقارية المعدلة) لاستهداف دافعي الضرائب الأثرياء بشكل أفضل.⁴⁶ وكان من المتوقع أن تؤدي هذه الإجراءات عام 2012 إلى عائدات إضافية بنسبة 1,2% من الناتج المحلي الإجمالي (9,0% من إلغاء الإعفاءات الضريبية، و3,0% من الضرائب على السلع الكمالية، و2,0% من الإيرادات غير الضريبية). في الواقع، أشاد المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بهذه الإجراءات في العام نفسه. ومع ذلك، جادل المجلس بأن «المزيد من الضبط المالي سيكون ضرورياً على المدى المتوسط لإعادة أرصدة المالية العامة والخارجية إلى مستوى مستدام.⁴⁷ ومن المفارقات أن صندوق النقد الدولي أشار في العام نفسه إلى الحاجة إلى تقليل «العبء الضريبي في أسواق المنتجات والعمل»، الأمر الذي «يمكن أن يساعد في توفير فرص العمل وخفض البطالة»⁴⁸.

يعزو صندوق النقد الدولي ضعف الإيرادات العامة في الأردن إلى «ضعف إدارة الضرائب، وتراجع الإيرادات غير الضريبية، فضلاً عن بطء الاقتصاد»⁴⁹. إضافة إلى القول بأن تخفيض التعريفات الجمركية من الاتفاقيات التجارية قد أدى إلى تراجع الإيرادات⁵⁰. كما جادل صندوق النقد الدولي أيضاً بأن «المخاوف بشأن التوترات الاجتماعية» تسببت بتعليق «خطط الدمج» في الفترة بين 2012 و2014، وعلى الرغم من إدراك صندوق النقد الدولي للتوترات الاجتماعية الناجمة عن إجراءات ضبط أوضاع المالية العامة، جادل صندوق النقد الدولي بأن الضبط المالي وخفض الدعم بين عامي 2012 و2014 «أثر في الغالب على البنوك والفنادق والاتصالات السلكية واللاسلكية والأسر الغنية وغير الأردنيين»، الأمر الذي دعا إلى تعديلات أوسع نطاقاً «للحد من التشوهات والحفاظ على القدرة التنافسية». وكان لهذا بدوره تأثير هائل على الطبقتين الوسطى والدنيا في الأردن.

خلال فترة الدراسة (2011-2021)، عملت الحكومة الأردنية على تطوير وتنفيذ قانونين لضرائب الدخل مدعومين من صندوق النقد الدولي. ففي عام 2014، أصدرت الحكومة قانون ضرائب الدخل الذي كان من المتوقع أن يرفع الإيرادات الضريبية بنسبة 2,5% من الناتج المحلي الإجمالي إذا تم دمجها مع تخفيضات الإعفاءات الضريبية وفقاً لصندوق النقد الدولي⁵¹. ومع ذلك، على الرغم من توقعات صندوق النقد الدولي وتنفيذ هذه الإصلاحات، ارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية بنحو 0,5% من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2014 و2018، كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

46 مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع الأردن، أيار 2012 (تقرير صندوق النقد الدولي رقم 119/12)

47 اختتام المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي مشاورات المادة الرابعة لعام 2012 مع الأردن، نيسان 2020.

48 مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع الأردن، أيار 2012 (تقرير صندوق النقد الدولي رقم 119/12)

49 مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع الأردن، حزيران 2014 (تقرير صندوق النقد الدولي رقم 152/14)

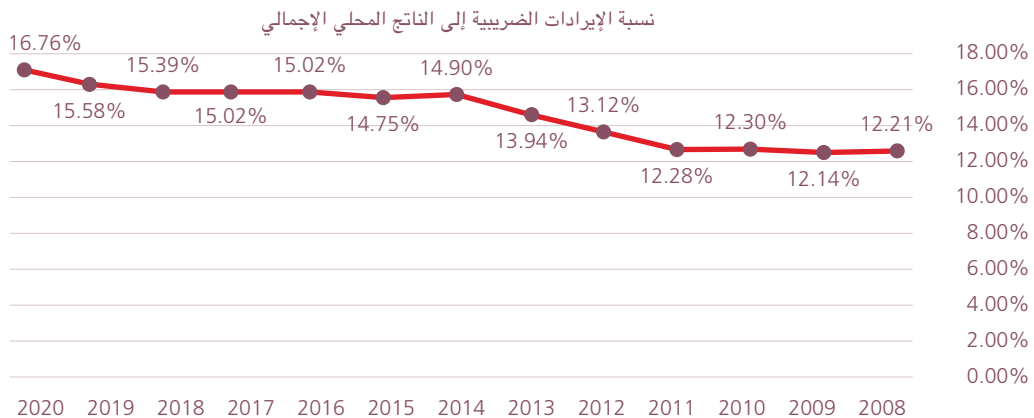
50 وهذا يدل على التناقضات في سياسات صندوق النقد الدولي؛ حيث رحب صندوق النقد الدولي بتحرير التجارة في وقت سابق في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

51 مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع الأردن، حزيران 2014 (تقرير صندوق النقد الدولي رقم 152/14)

وإضافة إلى ذلك، تُظهر البيانات المتاحة أن الحكومة الأردنية قد رفعت أسعار الوقود والسجائر والملابس والكحول عام 2016 عبر تخفيض ضريبة المبيعات والإعفاءات الجمركية⁵².

واستمر النهج نفسه فيما يتعلق بالضرائب في الأردن عام 2018، حيث دعم المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي استمرار الضبط المالي التدريجي والثابت، وقد شجعه التزام السلطات بمواصلة إلغاء الإعفاءات من ضريبة المبيعات العامة والرسوم الجمركية⁵³. وانعكس ذلك في إلغاء المزيد من الإعفاءات الضريبية على المبيعات من الموازنة العامة للحكومة الأردنية لعام 2018. وعلاوة على ذلك، نتج عن ذلك قانون جديد لضرائب الدخل يهدف في المقام الأول إلى «خفض عتبات ضريبة الدخل للأفراد والعائلات تجاه معايير ضريبة الدخل الدولية»⁵⁴. ومرة أخرى، لم تؤد هذه الإصلاحات إلى زيادات كبيرة في الإيرادات الضريبية للحكومة الأردنية كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

الشكل 5: تزايد الحصة الضريبية



المصدر: بيانات وزارة المالية الأردنية

بشكل عام، كان نهج صندوق النقد الدولي تجاه الضرائب في الأردن يتركز حول إدخال الضرائب الجديدة وإلغاء الإعفاءات الضريبية. وقد ارتبطت هذه السياسات بارتفاع معدلات التضخم، ما أدى إلى انخفاض القوة الشرائية للأردنيين وانخفاض دخلهم. ويوضح الرسم البياني أدناه ارتفاع التضخم في الفترات التي شهدت إدخال ضرائب جديدة وإلغاء الإعفاءات الضريبية.

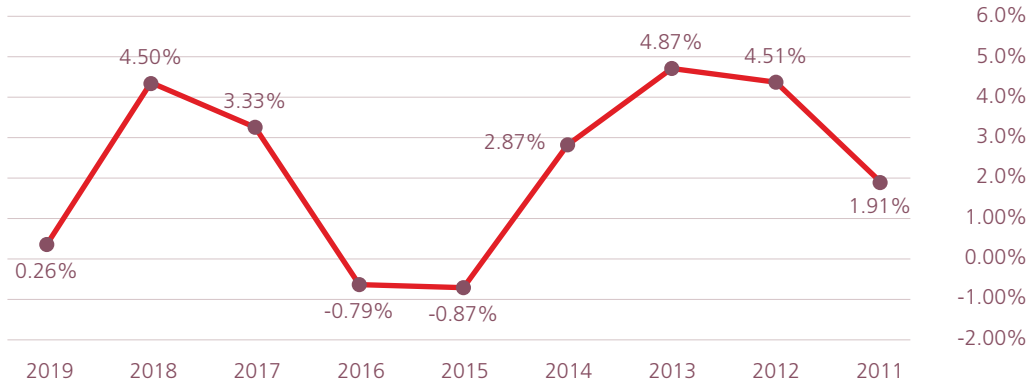
52 الجريدة الرسمية الأردنية العدد 5411 تاريخ 2016/7/21.

53 اختتام المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي لمشاورة المادة الرابعة مع الأردن لعام 2017

54 مشاورة المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي مع الأردن، تموز 2017 (التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 231/17)

الشكل 6: تزامن ارتفاع التضخم مع التعديلات الضريبية

معدلات التضخم في الأردن (2011-2019)



المصدر: بيانات وزارة المالية الأردنية.

شروط أو اقتراحات: هل يتمتع الأردن بمجال للمناورة في سياساته الاقتصادية؟

بشكل عام، تنطوي اتفاقيات صندوق النقد الدولي مع الأردن على نوعين من الشروط. الأول: «معايير الأداء الكمية»، والتي تحدد بشكل مسبق «شروطاً محددة قابلة للقياس لإقراض صندوق النقد الدولي، تتعلق دائماً بمتغيرات الاقتصاد الكلي الخاضعة لسيطرة السلطات. وتشمل هذه المتغيرات المجمعات النقدية والائتمانية والاحتياطيات الدولية والأرصدة المالية والاقتراض الخارجي»⁵⁵. والثاني: المعايير الهيكلية، والتي تشمل «تدابير الإصلاح التي غالباً ما تكون غير قابلة للقياس الكمي، لكنها ضرورية لتحقيق أهداف البرنامج، وتهدف إلى أن تكون علامات لتقييم تنفيذ البرنامج»⁵⁶.

في حالة الأردن، تشمل معايير الأداء الكمية تخفيض الديون، وخفض العجز المالي، وتحسين الإيرادات الضريبية، والحفاظ على الاستقرار النقدي. ومن ناحية أخرى، تتضمن المعايير الهيكلية تدابير أكثر تحديداً، مثل دمج «قسمي ضريبة الدخل والمبيعات في قسم الإيرادات، وتأسيس مديرية مؤقتة للإشراف على مكاتب دافعي الضرائب الكبيرة والمتوسطة» عام 2004⁵⁷.

أظهرت مشاورات المادة الرابعة بين صندوق النقد الدولي والسلطات الأردنية قبل عام 2016 أن الصندوق كان أكثر انخراطاً في دعم الإصلاحات الهيكلية العميقة باستخدام استراتيجيات الدعم المالي، إلى جانب معايير الأداء الكمية التقليدية، لتقليل الديون والعجز المالي. ومع ذلك، بعد عام 2016، كانت شروط صندوق النقد الدولي استمرارية للإصلاحات المطلوبة بالفعل في البرامج السابقة، أو مثلت إصلاحات هيكلية أقل تتعلق بشكل أساسي بإصلاح إدارة المالية العامة عبر تعزيز الشفافية وكفاءة تحصيل الضرائب. وإضافة إلى ذلك، أصبح صندوق النقد الدولي أكثر دعماً

<https://bit.ly/3yl9x44> 55

<https://bit.ly/2VRpcQ0> 56

<https://bit.ly/3xGkZLZ> 57

لبناء شبكات الأمان الاجتماعي بعد عام 2016، إلا أن هذا التغيير لم يكن له تأثير ملحوظ على تحسين نظام الحماية الاجتماعية في الأردن.

يبين الجدول 3 أدناه إجراءات الإصلاح الهيكلي الرئيسية (الشروط) التي طلبها صندوق النقد الدولي منذ عام 2004، ويتتبع تغييرها وتأثيرها.

الجدول 3: شروط صندوق النقد الدولي المطلوبة منذ عام 2004

استشارات المادة (الرابعة العام)	نوع الاتفاقية	نوع الشروط	التدابير المطلوبة
2004	اتفاقية استعداد ائتماني	معايير الأداء الكمي	1. تخفيض الدين الحكومي وإعادة موازنة تكوينه لصالح الدين المحلي. 2. رفع أسعار المنتجات البترولية وزيادة الضرائب الأخرى في نيسان 2004 لتحقيق هدف العجز المالي البالغ 3.9% من الناتج المحلي الإجمالي.
		معايير هيكلية	1. إلحاق مجندين عسكريين جدد في محكمة أمن الدولة وتضييق معايير الأهلية للمعاشات العسكرية. 2. بحلول آذار 2004، يجب دمج إدارتي ضريبة الدخل والمبيعات في إدارة الإيرادات القائمة على الوظائف وتأسيس مديرية مؤقتة للإشراف على مكاتب دافعي الضرائب الكبيرة والمتوسطة. 3. تطوير خطة تدقيق مبنية على المخاطر لتدقيق دافعي ضرائب السلع والخدمات. 4. تخفيض نسبة غير مكلفين بضريبة السلع والخدمات إلى 10% من إجمالي دافعي الضرائب. 5. استخدام حساب خزينة واحد في البنك المركزي الأردني. 6. التعاقد مع شركة تدقيق معترف بها في الخارج لمراجعة حسابات البنك المركزي الأردني لعام 2003. 7. البيانات المالية، مع تقديم مراجعة من شريك دولي.
2007	لا توجد اتفاقية (مناقشات مراقبة ما بعد البرنامج)		1. وفورات من التحويلات والنفقات الجارية الأخرى، وتحسين شبكة الأمان الاجتماعي المستهدفة، وتحسين الإدارة المالية العامة. 2. تعزيز نظام ضريبة الدخل عن طريق توسيع القاعدة الضريبية. 3. إلغاء دعم المواد الغذائية بشكل تدريجي⁵⁸. 4. تشريع سقف جديد للدين العام بنسبة 60% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2011.

2012	اتفاقية استعداد ائتماني	معايير هيكلية	1. تنفيذ قانون لضريبة لدخل يحقق إيرادات إضافية بنحو 1% من الناتج المحلي الإجمالي. 2. استحداث نظام مراقبة الالتزام في نظام المعلومات الإدارية المالي لتسجيل التزامات الإنفاق والإبلاغ عنها وحسابها مقابل المخصصات النقدية الصادرة عن وزارة المالية. 3. إعداد مسودة تعديلات لقانون البنك المركزي الأردني لتعزيز الاستقلالية والمراقبة بما يتماشى مع نصائح صندوق النقد الدولي. 4. الإعلان عن استراتيجية كهرباء/طاقة متوسطة المدى تتضمن المدخلات المقدمة من البنك الدولي، بما في ذلك جدول زمني وتدابير لمساعدة شركة الكهرباء الوطنية في استعادة التكلفة. 5. زيادة أسعار الطاقة. 6. تنفيذ سجل وطني موحد لاستهداف الإعانات.
2016	تسهيل الصندوق الممدد	معايير هيكلية	1. تقديم قانون ضريبة الدخل الجديد إلى البرلمان (بما يتوافق مع تفاهات البرنامج، بما في ذلك حدود ضريبة الدخل الشخصية، وهيكل المعدلات، وتسعير التحويل). 2. تقديم مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2017 إلى مجلس النواب بما يتماشى مع تفاهات وتوقعات البرنامج للفترة 2017-2019، بما في ذلك تقديرات النفقات الضريبية. 3. تقديم إطار عمل جديد للإعفاءات الضريبية إلى البرلمان لتقليل الإعفاءات من ضريبة المبيعات العامة على السلع والخدمات المحلية والمستوردة، والإعفاءات من الرسوم الجمركية. 4. نشر استراتيجية إدارة الدين العام. 5. استكمال إعادة تنظيم مديرية الدين العام. 6. في قطاع المياه والطاقة، يجب على الحكومة الأردنية «نشر دراسات حول الدعم المتبادل وخيارات تعديل الأسعار استجابة لتغير أسعار النفط». 7. اعتماد آلية تعديل تلقائي لرسوم الكهرباء على أن يتم تفعيلها اعتباراً من 1 كانون الثاني 2020. 8. تقديم خطة عمل محدثة لمجلس الوزراء بشأن كيفية الحد من خسائر قطاع المياه على المدى المتوسط.
2020	تسهيل الصندوق الممدد	معايير هيكلية	1. تقديم قانون استثمار معدل إلى البرلمان يلغي جميع المواد المتعلقة بالحوافز الضريبية تماشياً مع توصيات قانون الاستثمار. 2. اعتماد وإعلان خطة مدتها ثلاث سنوات، وتنفيذها على مراحل بالتساوي ابتداءً من عام 2021، من شأنها أن (أ) تحصر دعم الكهرباء فقط بمن هم في أمس الحاجة إليه؛ (ب) استخدام جزء من المدخرات التي يتم توفيرها للحد من تكلفة الكهرباء لقطاعات الأعمال الرئيسية، فضلاً عن احتواء خسائر شركة الكهرباء الوطنية. 3. توسيع التخفيضات المؤقتة المستهدفة في مساهمات الضمان الاجتماعي لجميع الشركات الناشئة الجديدة. 4. تطبيق نظام التحقق الرقمي (نظام التتبع والتعقب) لمراقبة إنتاج التبغ والحد من تهريب السجائر.

المصدر: إعداد الباحث

بشكل عام، ساهم صندوق النقد الدولي بشكل كبير في تشجيع الحكومة الأردنية على تنفيذ إصلاحات هيكلية في نظام الدعم وتضييق الإنفاق الاجتماعي، فضلاً عن تسريع الخصخصة والانفتاح التجاري. ومع ذلك، أفسحت شروط صندوق النقد الدولي مجاًلاً للحكومة الأردنية يمكنها من المناورة في إجراءاتها بغية تحقيق أهداف صندوق النقد الدولي. في الواقع، تُظهر مراجعة مشاورات المادة الرابعة مع الأردن أن توصيات صندوق النقد الدولي بشأن المعايير الهيكلية ومعايير الأداء الكمي تركت مساحة كافية للحكومة الأردنية لإدارة هذه الظروف. وإضافة إلى ذلك، تم تحقيق غالبية هذه الإجراءات بالاتفاق مع الحكومة الأردنية، وقد اقترحت الحكومة الأردنية العديد منها.

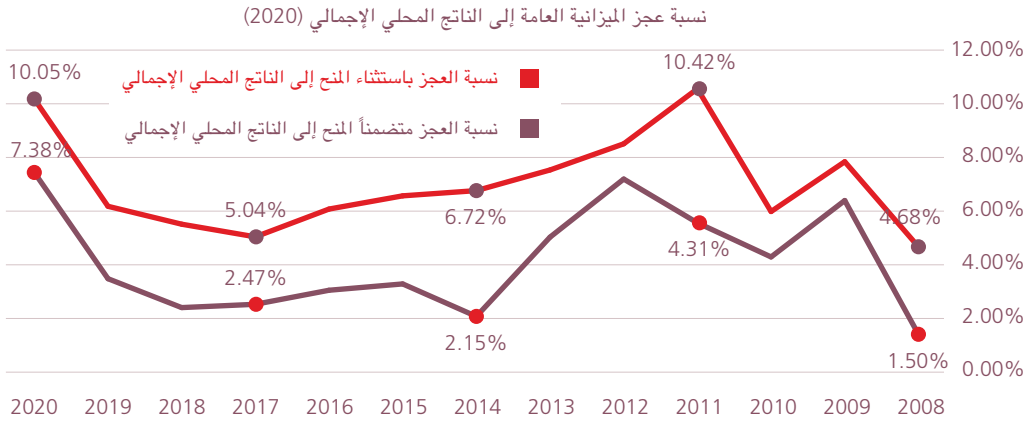
وفيما يتعلق بالإنفاق الاجتماعي، يمكن تقسيم نهج صندوق النقد الدولي حيال مخططات الإنفاق الاجتماعي في الأردن إلى فترتين رئيسيتين: ما قبل عام 2016، وما بعد عام 2016. وفي كلتا الفترتين، دعم صندوق النقد الدولي تقليص شمولية الإنفاق الاجتماعي واعتماد تخصيص أكثر كفاءة للإنفاق الاجتماعي عبر المساعدة المستهدفة. ومع ذلك، كان صندوق النقد الدولي قبل عام 2016 أكثر مباشرة فيما يتعلق بخفض الإنفاق الاجتماعي، حيث تم التعامل معه على أنه عبء مالي على ميزانية الحكومة الأردنية. وعلى العكس من ذلك، انحصر تشجيع صندوق النقد الدولي بعد عام 2016 على التخصيص الأفضل للإنفاق الاجتماعي، دون المطالبة بإجراء تخفيضات كبيرة فيه، لكنه يواصل طلب رفع الدعم عن المياه والكهرباء، على الرغم من أن كليهما ضروري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030.

وعلى الرغم من نهج صندوق النقد الدولي، لا تُظهر الأرقام الإجمالية للإنفاق العام والإنفاق الاجتماعي في الأردن انخفاضاً كبيراً (انظر الشكلين 10 و 11). بعبارة أخرى، يمكن القول إن برامج صندوق النقد الدولي لم تؤد إلى تغيير كبير في سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات المالية المعتمدة في الأردن. على سبيل المثال، ما زال العجز المالي للحكومة الأردنية، باستثناء المنح، مشابهاً أو حتى أعلى من متوسطه في الفترة من 2008 إلى 2020⁵⁹، وذلك على الرغم من تنفيذ برامج اتفاقية الاستعداد الائتماني واتفاقية تسهيل الصندوق الممدد مع صندوق النقد الدولي.

لم تتخف نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل ملحوظ. وعلى الرغم من تنفيذ اتفاقية الاستعداد الائتماني بين عامي 2012 و 2016، ارتفعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 26,93% عام 2012 إلى 28,06% عام 2016. وبالمثل، على الرغم من توقيع اتفاقية تسهيل صندوق ممدد أخرى في الفترة من 2016 إلى 2020، زادت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من 28,06% عام 2016 إلى 31,14% عام 2020، كما هو موضح في الشكل 11. ومع ذلك، يمكن أن نعزو هذه الزيادة في الإنفاق العام إلى زيادة خدمة الدين، حيث ارتفعت نسبة خدمة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي من 3,8% عام 2010 إلى 9,4% عام 2020، كما هو موضح في الشكل 12. والأهم من ذلك أن خدمة الدين كانت مصدراً رئيسياً لاستهلاك الإيرادات الحكومية العامة، حيث شكلت نحو 41,3% من إجمالي الإيرادات الحكومية عام 2020، مقابل 9,3% عام 2010 (الشكل 6).

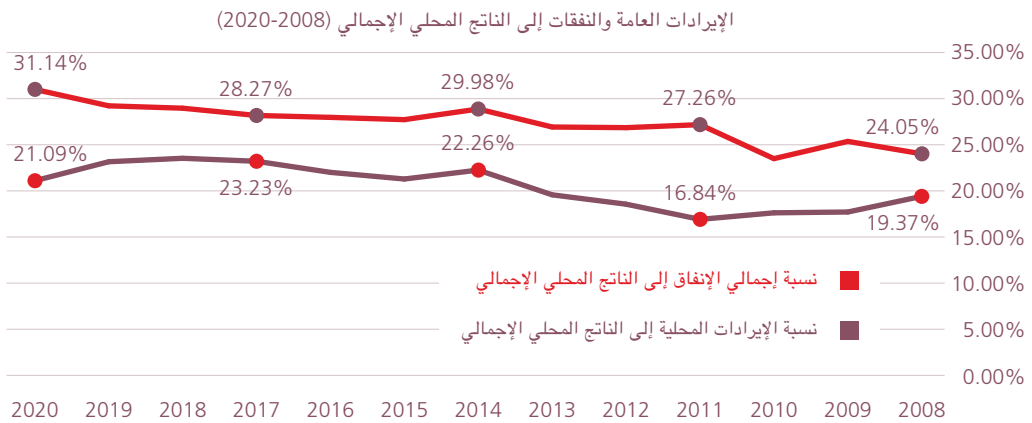
59 بلغ متوسط عجز المالية العامة باستثناء المنح 6,98% من نسبة الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2008-2020، واستمر العجز السنوي حول هذه النسبة خلال الفترة 2008-2020.

الشكل 7: عدم استدامة الانضباط المالي



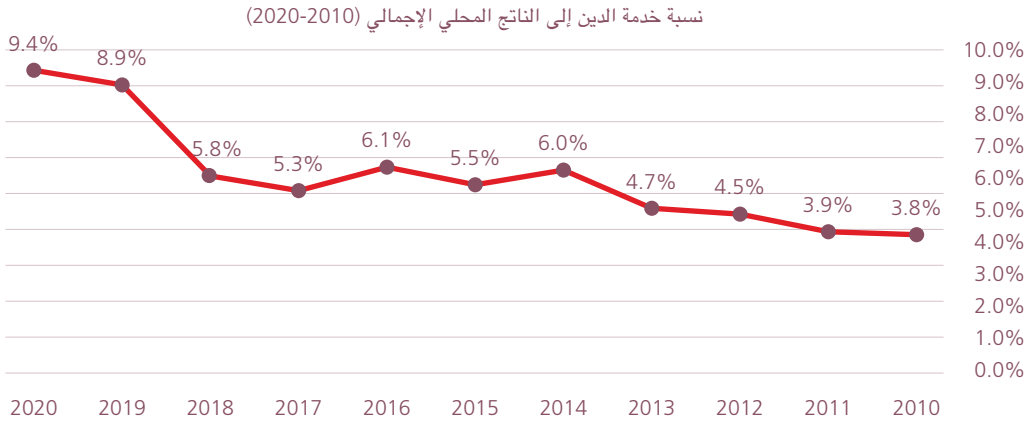
المصدر: حسابات المؤلف الخاصة بناء على بيانات وزارة المالية والبنك المركزي الأردني.

الشكل 8: تطور كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة



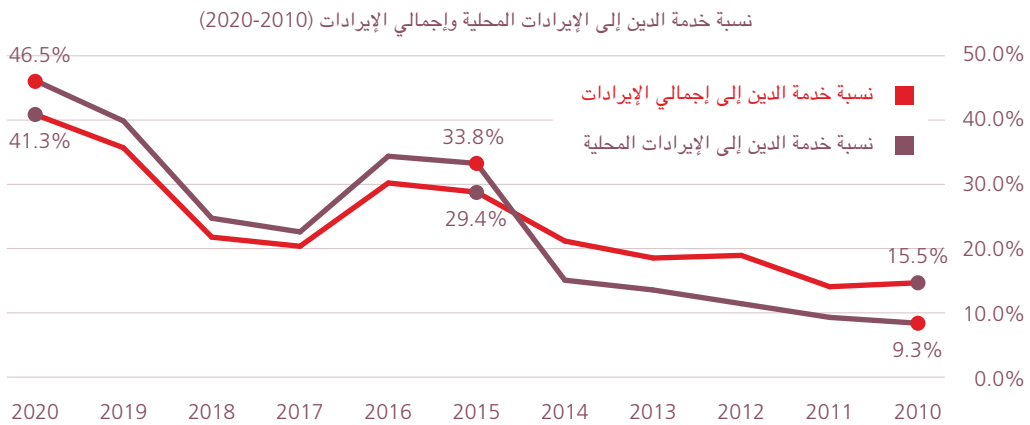
المصدر: حسابات المؤلف الخاصة بناء على بيانات وزارة المالية والبنك المركزي الأردني.

الشكل 9: ارتفاع مضطرد في خدمة الدين



المصدر: حسابات المؤلف الخاصة بناء على بيانات وزارة المالية والبنك المركزي الأردني

الشكل 10: خدمة الدين وتآكل الجراح المالي



المصدر: حسابات المؤلف الخاصة بناء على بيانات وزارة المالية والبنك المركزي الأردني.

صندوق النقد الدولي والأردن خلال أزمة كورونا

ضربت جائحة كورونا العالم والأردن في الوقت الذي كانت فيه المملكة الصغيرة تواجه وضعاً اقتصادياً واجتماعياً معقداً. فقبل وصول الجائحة إلى الأردن، كانت معدلات البطالة قد بلغت 19,1% في نهاية عام 2019. ثم وصل هذا المعدل إلى 25% في نهاية الربع الأول من عام 2021. وبالمثل، كان العمال غير الرسميين في الأردن هم الأكثر تضرراً من الجائحة. وعلاوة على ذلك، ارتفعت نسبة الدين العام مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي من 96,6% نهاية عام

2019 إلى 65، 111% بحلول نهاية عام 2020⁶⁰. لما تسببت الجائحة بتعطيل المصادر الرئيسية لرأس المال الأجنبي في الأردن، مثل السياحة وتحويلات المغتربين والصادرات. لذا، أدت جائحة كورونا إلى تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي المعقد أصلاً في الأردن.

قبل ثلاثة أشهر من بدء انتشار الجائحة في الأردن، توصل صندوق النقد الدولي إلى «اتفاقية على مستوى الموظفين مع الأردن بشأن تسهيل الصندوق الممدد لمدة أربع سنوات»⁶¹. وتركزت الاتفاقية على تعزيز النمو وتحفيز توفير فرص العمل، فضلاً عن تعزيز الاستقرار الخارجي والمالي وزيادة الشفافية وتحسين الإنفاق الاجتماعي⁶². ولتحقيق هذه الأهداف، ركزت الاتفاقية على برنامج الإصلاح الأردني الخماسي الذي قدمته الحكومة الأردنية في مبادرة لندن عام 2019⁶³.

يتمحور برنامج الإصلاح هذا على «أجندة إصلاح داعمة للنمو تستند إلى تدابير تهدف إلى تحسين الإدارة الضريبية والحد من التهرب الضريبي، فضلاً عن استثمار أكثر فاعلية في القطاع العام، وتخفيف تكاليف الأعمال، إضافة إلى تدابير تهدف إلى تعزيز شفافية الحكومة ومناخ الاستثمار. وتشمل الإصلاحات الرئيسية خفض أسعار الكهرباء للشركات لتحسين القدرة التنافسية عبر إصلاح تعرفه الطاقة في الأردن، وذلك عبر «تقليل الدعم المتبادل الذي تساهم به الشركات وتلقاه الأسر»⁶⁴، إلى جانب وضع خطة لخفض تكاليف الإنتاج وتوجيه الإعانات للأسر التي تحتاجها فقط». وبناءً عليه، وافق المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على تزويد الأردن بمبلغ 3, 1 مليار دولار لدعم تنفيذ البرنامج.

وعلى الرغم من أن اتفاقية تنفيذ هذا البرنامج قد أبرمت قبل جائحة كورونا، إلا أن هذا البرنامج يمثل تقدماً إضافياً في تخفيف نهج صندوق النقد الدولي تجاه الأردن بعد عام 2016. حيث ركز البرنامج على تحسين التوظيف والحد من الفقر عن طريق تحسين الاستثمارات العامة (عبر مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص) وخفض تكاليف الأعمال عبر خفض أسعار الكهرباء. ومن هنا، بدأ صندوق النقد الدولي في اعتماد «النهج الكينزي» في التعامل مع الاقتصاد الأردني. وتجلى ذلك في المعايير الهيكلية التي حددها صندوق النقد الدولي في هذه الاتفاقية. فبموجبها، كانت الهيئات الفرعية مختلفة تماماً عن الهيئات في الاتفاقيات السابقة. وتتعلق غالبية المعايير الهيكلية في هذه الاتفاقية بتحسين بيئة الأعمال وتعزيز النمو الاقتصادي الشامل.

ونتيجة لذلك، عندما وصلت جائحة كورونا إلى الأردن، أعلن صندوق النقد الدولي عن ضرورة تعديل طرائق البرنامج لمساعدة الأردن في التكيف واحتواء «الظروف سريعة التغير»⁶⁵. وهكذا، وافق صندوق النقد الدولي «على تزويد الأردن بمبلغ إضافي بلغ 396 مليون دولار كمساعدة طارئة للأردن لمواجهة الجائحة»⁶⁶. تم تقديم هذه المساعدة المالية الطارئة

60 نشرة مالية الحكومة، المجلد 23، العدد الخامس، حزيران 2021. <https://bit.ly/3k3UiMB>

61 مرجع سابق الذكر 20L26 IMF, Press Release <https://bit.ly/3z1UBOk>

62 المرجع السابق.

63 تعدد مبادرة لندن مؤتمراً دولياً كبيراً تنظمه حكومتا بريطانيا والأردن في لندن لدعم الاستثمار والنمو والوظائف في الأردن. حاول المؤتمر دعم الاقتصاد الأردني عن طريق حشد القادة السياسيين العالميين والمستثمرين والرؤساء التنفيذيين للشركات الدولية للاستثمار في الأردن.

64 تقرير صندوق النقد الدولي رقم 101/20

65 IMF, IMF Executive Board Approves US\$1.3 billion Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility for Jordan, March 2020. <https://bit.ly/3k8R8qN>

66 IMF, Press Release 20/222: IMF Executive Board Approves US\$ 396 Million in Emergency Assistance to Jordan to Address the COVID-19 Pandemic, May 2020. <https://bit.ly/3y0Ookf>

إلى الأردن بموجب الأداة المالية السريعة "للمساعدة في تلبية احتياجات ميزان المدفوعات في المملكة وتمكين زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية والاحتواء ومساعدات الأسر والشركات الأكثر تضرراً من أزمة كورونا"⁶⁷.

فيما يتعلق بالإنفاق الاجتماعي، واصل صندوق النقد الدولي تبني السردية نفسها المتمثلة في تحسين «فاعلية وكفاءة» الإنفاق الاجتماعي بدلاً من دعم مخططات الإنفاق الاجتماعي الأكثر شمولاً. ومع ذلك، دعم صندوق النقد الدولي توسيع برنامج التحويلات النقدية لصندوق المعونة الوطنية في الفترة بين 2019-2021، إلا أن ذلك لم يؤدِّ إلى زيادة كبيرة في إنفاق الصندوق أو في عدد المستفيدين. كما شهدت نفقات الصندوق زيادة محدودة، حيث ارتفعت إلى 201 مليون دينار أردني عام 2021 مقارنةً بنحو 145,5 مليون دينار أردني عام 2020⁶⁸.

كما اعتمد صندوق النقد الدولي تعريفاً منقحاً للإنفاق الاجتماعي في السياق الأردني، حيث يشمل وفقاً لصندوق النقد الدولي: «(1) المكونات غير المتعلقة بالأجور في إطار الإنفاق الجاري لقطاعي التعليم والصحة: (2) برامج الحماية الاجتماعية لصندوق المعونة الوطنية: (3) برنامج التغذية المدرسية»⁶⁹. ومع ذلك، لم تمثل هذه التغييرات نقلة نوعية أو تغييراً جذرياً في نهج صندوق النقد الدولي تجاه الإنفاق الاجتماعي في الأردن. وعلى الرغم من الجائحة والنهج الكينزي الجديد، ما زال موقف صندوق النقد الدولي ثابتاً من حيث التركيز على الاستهداف والتوجيه الأفضل للإنفاق الاجتماعي بدلاً من توسيع نطاقه. في الواقع، شهد صندوق النقد الدولي في السنوات القليلة الماضية بعض التغييرات المؤسسية التدريبية أو «المجزأة» فيما يتعلق بخطابه ومتطلباته المتعلقة بإجماع واشنطن (كايا وآخرون، 2019)⁷⁰. على سبيل المثال، تزامناً مع الأزمة المالية العالمية، بدأ صندوق النقد الدولي في الحد من استخدام المصطلحات المؤيدة للسوق، مثل: تحرير القيود، ولبرلة التجارة، ولبرلة أسعار الفائدة، والتعديل الهيكلي، وغيرها (كايا وآخرون، 2019). ومع ذلك، وعلى الرغم من أن هذا الموقف ينطبق على الأردن إلى حدٍّ ما، إلا أن الممارسة العامة لم تؤدِّ إلى تقليص السياسات النيوليبرالية المؤيدة للسوق، ولم تؤدِّ إلى تعزيز نظام الحماية الاجتماعية الأردني.

الأثر الاجتماعي لسياسات صندوق النقد الدولي

على الرغم من أن برامج صندوق النقد الدولي مع الأردن كانت مهمة للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي للمملكة، ولأسيما بعد الربيع العربي، إلا أن الأثر الاجتماعي لهذه السياسات كان سلبياً. بشكل عام، ما زال الأردن يواجه وضعاً اجتماعياً واقتصادياً صعباً على الرغم من تنفيذ هذه البرامج. ولفهم الوضع الاجتماعي والاقتصادي في الأردن بشكل أفضل، سينظر هذا القسم في المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، وسيقيم التحديات والتفاوتات الحالية لفهم كيفية نشوئها وعلاقتها المحتملة بسياسات صندوق النقد الدولي.

IMF, Press Release 20/222, previous reference. 67

نشرة مالية الحكومة العامة، المجلد 23، العدد 7، آب 2021. <https://bit.ly/3oC5nHd>. 68

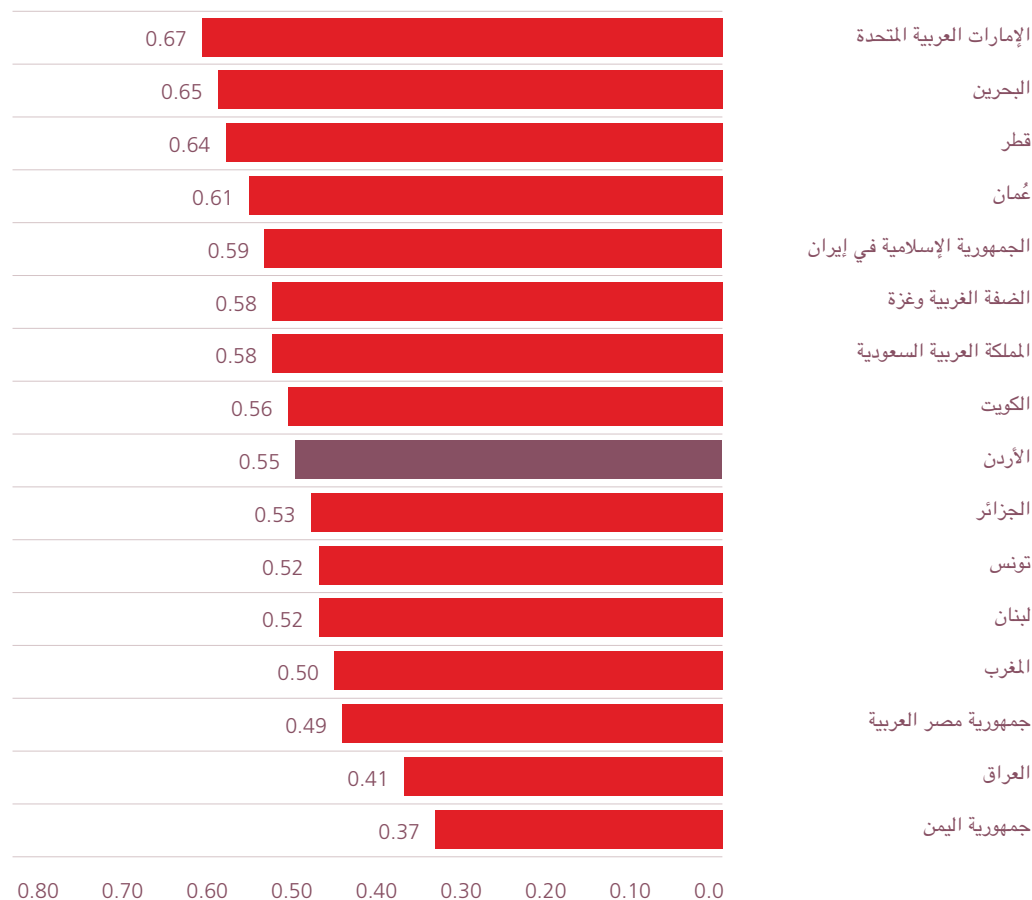
IMF, Country Staff Report: Jordan Article IV Consultations, April 2020. <https://bit.ly/3zfawZr>. 69

كايا، آيسي، ومايك راي. «كيف تحرك إجماع واشنطن داخل صندوق النقد الدولي؟ تغير مجتزأ من الثمانينيات إلى تداعيات أزمة عام 2008». مراجعة الاقتصاد السياسي الدولي 26، رقم 3 (2019): 384-409. 70

فيما يتعلق بمشهد التنمية البشرية الأوسع، كان أداء الأردن أفضل من الدول المستوردة للنفط في المنطقة، وأضعف قليلاً من الدول المصدرة للنفط في المنطقة، وذلك وفقاً لمؤشر رأس المال البشري لعام 2020 الصادر عن البنك الدولي⁷¹. وعلى الرغم من تنفيذ برامج صندوق النقد الدولي على مدار السنوات العشرة الماضية، ومن القدرة المالية المحدودة للدولة، إلا أن الأردن تمكّن من الحفاظ على أداء مقبول نسبياً من حيث تنمية رأس المال البشري (الصحة والتعليم) مقارنة بدول المنطقة.

الشكل 11: مخرجات الصحة والتعليم في الأردن متوسطة مقارنة بالإقليم

نتائج مؤشر رأس المال البشري لدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعام 2020

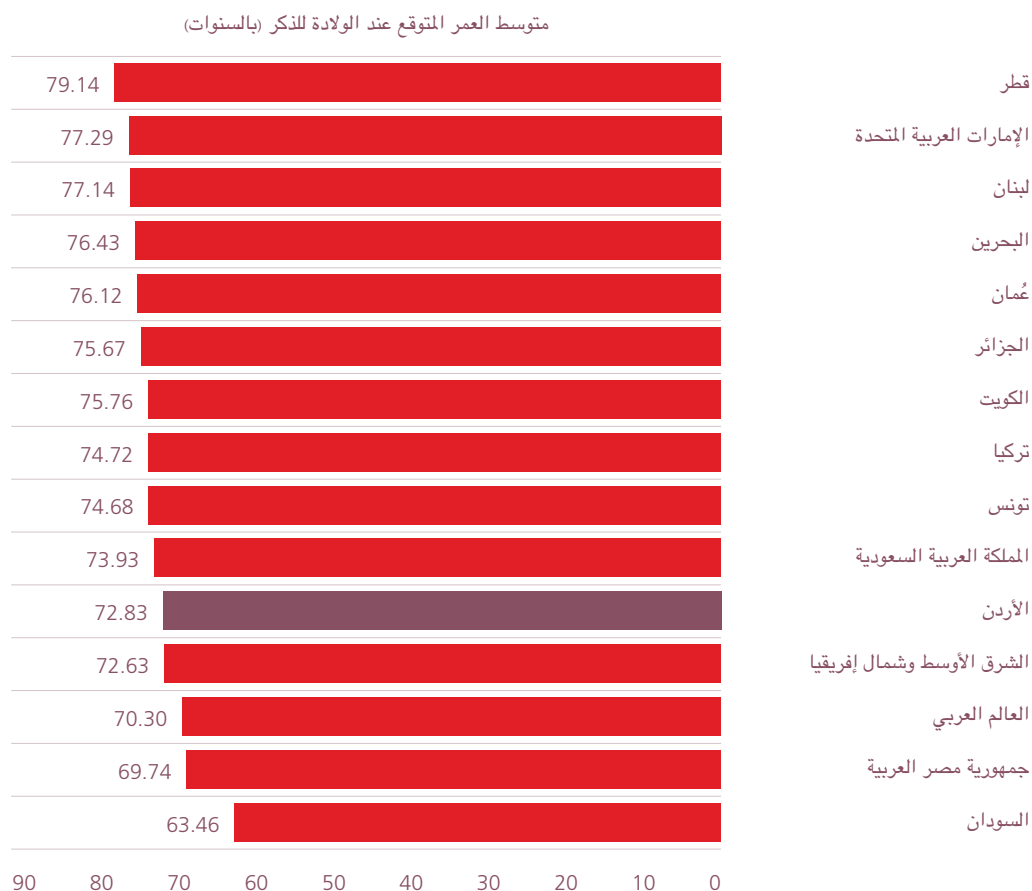


المصدر: مؤشر رأس المال البشري للبنك الدولي

٧١ يقيس مؤشر رأس المال البشري مقدار رأس المال البشري الذي يمكن أن يتوقع الطفل المولود اليوم بلوغه عندما يبلغ من العمر 18 عاماً، بالنظر إلى مخاطر سوء الحالة الصحية وضعف التعليم السائد في الدولة التي يعيش فيها. وهي مصممة لتسليط الضوء على كيفية تأثير التحسينات في نتائج الصحة والتعليم الحالية على إنتاجية الجيل المقبل من العمال، على افتراض أن الأطفال الذين يولدون اليوم يواجهون على مدى السنوات الـ18 المقبلة الفرص التعليمية والمخاطر الصحية نفسها التي يواجهها الأطفال في هذه الفئة العمرية حالياً.

من الناحية الصحية، يعد متوسط العمر المتوقع لكل من الإناث والذكور في الأردن من أدنى المعدلات في المنطقة وفقاً لبيانات البنك الدولي، (الشكلان 11 و12). وإضافة إلى ذلك، يتبين لنا بفحص بيانات دائرة الإحصاء الأردنية أن الأردن تواجه حالة صحية عامة صعبة. على سبيل المثال، تم تشخيص إصابة 51% من الأردنيين فوق سن الخمسين بمرض السكري⁷². لذا تم تشخيص 43% من النساء بين سن 15-49 بفقر الدم، ويعاني ثلث الأطفال الأردنيين من فقر الدم. ويرتبط تشخيص فقر الدم ارتباطاً مباشراً بالفئة الاجتماعية التي ينتمي إليها الطفل، حيث «يتم تشخيص 38% من الأطفال الأكثر فقراً بفقر الدم، مقارنة بنحو 18% فقط من أطفال الأسر الأكثر رفاهاً»⁷³. كما أن هناك علاقة واضحة بين عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية والوضع الصحي للأطفال. على سبيل المثال، سجلت العاصمة عمان عام 2018 أدنى معدل لفقر الدم لدى الأطفال (25%) مقارنة بالمدن الأقل نمواً مثل عجلون (41%) ومعان (37%).

الشكل 12: العمر المتوقع لدى الذكور في الأردن يعادل متوسط المنطقة



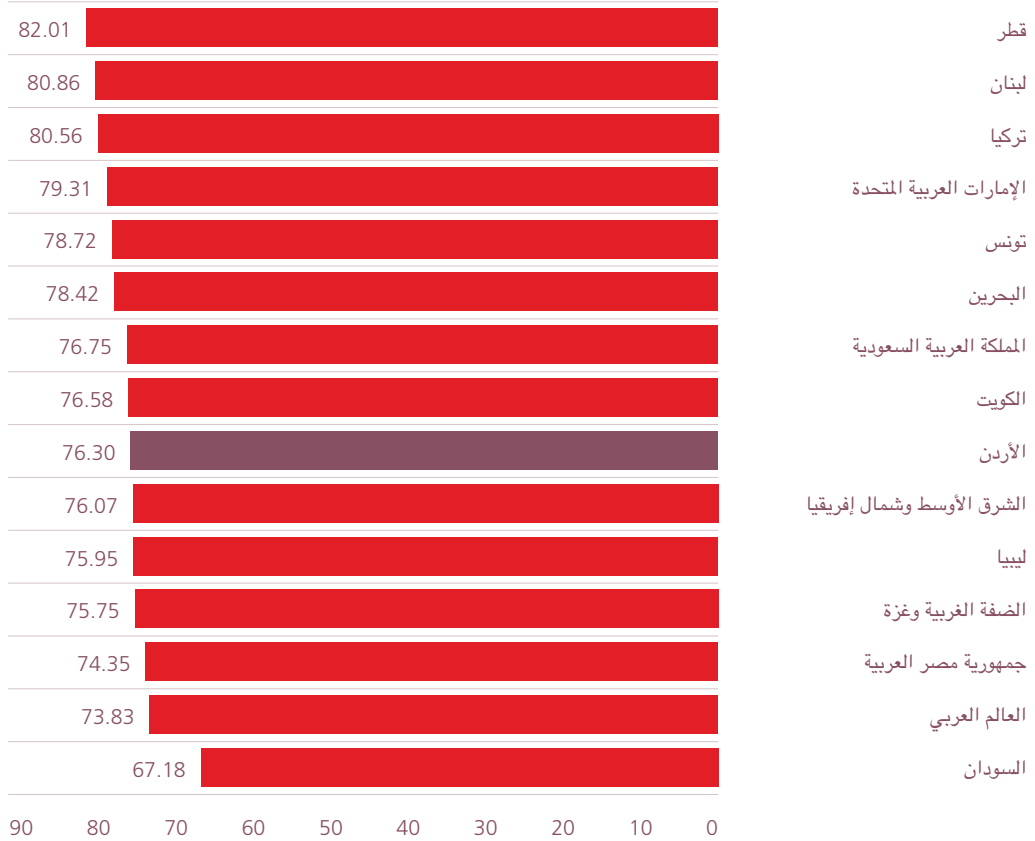
المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

72 مسح السكان والصحة الأسرية 2017-2018، دائرة الإحصاءات العامة الأردنية: <https://bit.ly/3syNnPe>

73 مسح السكان والصحة الأسرية 2017-2018

الشكل 13: العمر المتوقع لدى الإناث يتجاوز قليلا متوسط المنطقة

متوسط العمر المتوقع عند الولادة للأنثى (بالسنوات)



المصدر: قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، البنك الدولي

فيما يتعلق بالتعليم، تُظهر المؤشرات الكمية العالمية أن نظام التعليم الأردني يعاني من مشكلات كبيرة في الجودة. على سبيل المثال، كان أداء طلاب المدارس الأردنية أدنى من المتوسط العالمي في الأقسام الثلاثة لاختبار البرنامج الدولي لتقييم الطلبة لعام 2018، كما أشرنا سابقاً في هذا التقرير. وإضافة إلى ذلك، يوضح تقرير مؤشر رأس المال البشري 2020 أن 52% من الطلاب في سن 10 سنوات في الأردن يعانون من «فقر التعلم». بعبارة أخرى، «52% من الأطفال في سن العاشرة لا يمكنهم قراءة وفهم نص بسيط في نهاية المرحلة الابتدائية. وهذا أعلى من المتوسط في المنطقة (48%) ومن متوسط مجموعة الدخل في الأردن (38%)»⁷⁴.

وبالتالي، أدى تدني جودة نظام التعليم العام في الأردن إلى تعميق عدم المساواة في التعليم في المملكة. على سبيل المثال، يميل الأردنيون إلى إرسال أطفالهم إلى المدارس الخاصة بهدف الحصول على تعليم أفضل جودة، حيث يدرس نحو 30% من الطلاب الأردنيين في مدارس مملوكة ملكية خاصة،⁷⁵ ما يؤدي إلى زيادة العبء المالي على الأسر الأردنية، فضلاً عن زيادة عدم المساواة في التعليم. وتظهر المؤشرات العالمية أن عدم المساواة في التعليم واضح في الأردن. على سبيل المثال، «حصل الطلاب من أغنى 20% من الأسر في الأردن على 448 درجة، بينما حصل الطلاب من أفقر 20% على 384 درجة، بفارق 64 نقطة على مقياس يتراوح من 300 (التحصيل الأدنى) إلى 625 (التحصيل العالي). ويعدّ هذا الفارق أكبر من الفارق النموذجي في 50 دولة (55 نقطة)»⁷⁷. وبالمثل، من المتوقع في الأردن أن يستكمل الطفل الذي يبدأ الدراسة في سن 6 سنوات وينتمي إلى أغنى 20% من الأسر نحو 11,7 عاماً دراسياً بحلول عيد ميلاده الثامن عشر، بينما يستكمل الطفل من أفقر 20% من الأسر نحو 10,7 أعوام دراسية، أي أن الفارق بينهما عام دراسي كامل»⁷⁸.

يمكن تفسير هذا الوضع المتردي على الصعيدين الصحي والتعليمي بفشل استراتيجيات التنمية المحلية الأردنية، وفشل نظام الحماية الاجتماعية الوطني، فالأردن كان قادراً على تسجيل أداء أفضل من حيث الوصول إلى خدمات الصحة العامة والتعليم الجيدة. ومع ذلك، فإن ضعف كفاءة الإنفاق على هذه الخدمات وعشوائية تحديد أولويات جهود الإنفاق يمكن أن يعيقا تحسين نظام الحماية الاجتماعية العام في المملكة. على سبيل المثال، على الرغم من أن الحكومة الأردنية قد حافظت على مستوى إنفاقها على الصحة والتعليم خلال تنفيذ برنامجي ضبط أوضاع المالية العامة مع صندوق النقد الدولي في الفترتين 2012-2016 و2016-2020 (كما هو موضح في الرسم البياني 13 أدناه)، إلا أن الإخفاقات في كلا النظامين التعليمي والصحي ما زالت قائمة⁷⁹. في الواقع، يُظهر تحليل محتوى وثائق صندوق النقد الدولي أن الصندوق لم يطلب من الحكومة الأردنية أي تخفيضات كبيرة في الإنفاق على الصحة والتعليم. وحتى عندما ناقش صندوق النقد الدولي خفض أجور القطاع العام، طلب الصندوق من الحكومة استبعاد قطاعي الصحة والتعليم من أي تخفيضات مقصودة. وعلاوة على ذلك، طلب صندوق النقد الدولي من الحكومة زيادة الاستثمارات في هذه المشاريع عن طريق تنفيذ مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، اشترط صندوق النقد الدولي بعض الإصلاحات التي أدت إلى بعض الآثار الاجتماعية السلبية.

في عام 2012، انتقد صندوق النقد الدولي الإنفاق الحكومي الإضافي الذي تسببت فيه بعض برامج الحماية الاجتماعية، ولاسيما: ارتفاع فاتورة الأجور (بنسبة 0,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لإصلاح الخدمة المدنية الذي كان من المتوقع أن يحقق وفورات على المدى المتوسط): ارتفاع معاشات التقاعد والنفقات الصحية (0,3% من الناتج المحلي الإجمالي)؛ والإنفاق على الإسكان والمساعدات الطبية للاجئين السوريين (0,5% من الناتج المحلي الإجمالي)⁸⁰.

-
- | | |
|--|----|
| https://bit.ly/385xhn2 | 75 |
| تشير تقديرات أخرى إلى أن 26,5% من الطلاب في الأردن يدرسون في مدارس خاصة. | 76 |
| https://bit.ly/3gnTNfv | 77 |
| https://bit.ly/3y8ax0a | 78 |
| استمر نمو الإنفاق العام على نسبتي الصحة والتعليم إلى الناتج المحلي الإجمالي، باستثناء انخفاض طفيف خلال الفترة (2014-2017). | 79 |
| التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 343/12 | 80 |

بموجب اتفاقية الاستعداد الائتماني للفترة 2012-2016، كان صندوق النقد الدولي يتتبع مخصصات الحكومة لصندوق الإعفاءات الصحية (إعانات البلاط الملكي للمرضى المحتاجين)، «مع التركيز على الاستهداف لتجنب سوء المعاملة»⁸¹. وفي عام 2015، انتقد صندوق النقد الدولي الحكومة الأردنية لتجاوزها مخصصات الميزانية لصندوق الصحة بمقدار 55 مليون دينار أردني. وتعامل الصندوق مع تحويلات الأموال الصحية «كمحرك رئيسي للانحرافات المالية»، مقدراً أنها تساهم بنحو 0.9% من الناتج المحلي الإجمالي من حيث الإنفاق العام الإضافي⁸². واستمر هذا النهج في اتفاقية تسهيل الصندوق الممدد (2016-2020)، حيث واصل صندوق النقد الدولي تتبع التحويلات الحكومية إلى صندوق الصحة⁸³. وبغية السيطرة على التحويلات الحكومية إلى هذا الصندوق، تم في أوائل عام 2018 تنفيذ أنظمة جديدة «حيث يقتصر منح الإعفاءات الطبية على الديوان الملكي، على أساس زمني محدد، ووفقاً لمعايير الأهلية الصارمة والأسعار المحددة مسبقاً»⁸⁴. وتظهر البيانات المتاحة أن صندوق النقد الدولي يخطط لخفض التحويلات من نحو 278 مليون دينار أردني عام 2017 (فعلي) إلى نحو 162 مليون دينار أردني عام 2024 (متوقع).

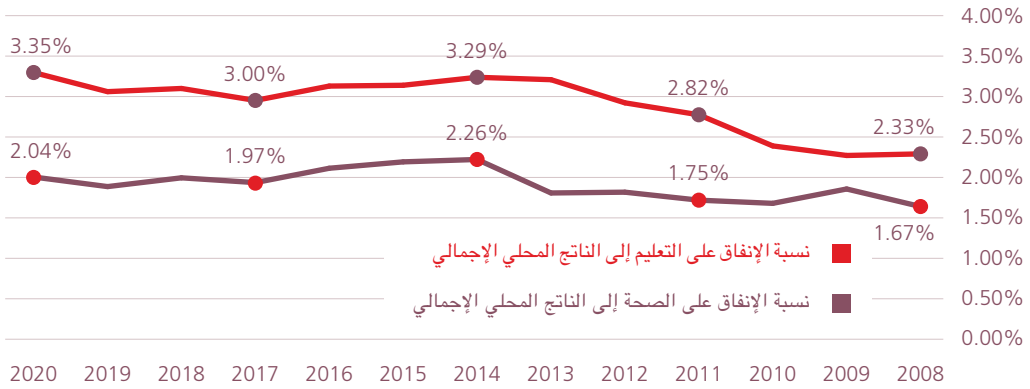
فيما يتعلق بصندوق النقد الدولي (2016-2020)، وعلى الرغم من تأكيده على الحاجة إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي في الأردن، لم يتغير نهج صندوق النقد الدولي تجاه الإنفاق الاجتماعي. ومع ذلك، فيما يتعلق بالتعليم. أعرب صندوق النقد الدولي عام 2018 عن «قلق» حيال كفاءة الإنفاق على قطاع التعليم، بحجة أن أجور المعلمين تمثل ضعفي نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الأردن⁸⁵.

في عام 2019، حدد صندوق النقد الدولي حداً أدنى للإنفاق الاجتماعي في الأردن بلغ 1,75 مليار دينار أردني، أي ما يعادل نحو 6% من الناتج المحلي الإجمالي في ذلك العام⁸⁶. ومع ذلك، لم تستوف الحكومة هذا المطلب كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

- 81 المراجعة السادسة بموجب اتفاقية الاستعداد الائتماني، أيار 2015، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 115/15
- 82 التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 295/16
- 83 البيان الختامي للموظفين في مهمة ومراجعة المادة الرابعة الأولى عام 2016 تحت مظلة مؤسسة صندوق النقد الموسعة، 14 تشرين الثاني 2016.
- 84 المراجعة الثانية بموجب الترتيب الممدد في إطار اتفاقية تسهيل الصندوق الممدد، أيار 2019، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 127/19
- 85 https://www.mof.gov.jo/ebv4.0/root_storage/ar/eb_list_page/%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D8%B9%D8%A9_%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%86%D9%81%D8%A7%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85_%D9%88%D8%AA%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF%D9%87_%D8%A2%D8%B0%D8%A7%D8%B1_2018_%D9%85%D9%84%D8%AE%D8%B5_%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0%D9%8A-0.pdf
- 86 المراجعة الثانية بموجب الترتيب الممدد في إطار اتفاقية تسهيل الصندوق الممدد، أيار 2019، التقرير القطري لصندوق النقد الدولي رقم 127/19

الشكل 14: الإنفاق الاجتماعي أقل مما جاء في اتفاق الصندوق

الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (2008-2020)



المصدر: حسابات المؤلف الخاصة بناءً على بيانات وزارة المالية والبنك المركزي الأردني

ونتيجة لذلك، أدى الفشل في الاستثمار بشكل صحيح في رأس المال البشري الأردني إلى تشوهات هيكلية وعدم مساواة في سوق العمل الأردني. على سبيل المثال، بلغ معدل المشاركة الاقتصادية في الأردن 34,5% في نهاية الربع الأول من عام 2021. وبوجود 65,5% من السكان الأردنيين غير الفاعلين اقتصادياً، يتضح أن الأردن يعاني من مشكلة خطيرة تتمثل في تشجيع سكانه وتمكينهم من الالتحاق بسوق العمل. وإضافة إلى ذلك، فيما يتعلق بالفوارق بين الجنسين، تظهر البيانات المتاحة أن 54,8% من الرجال الأردنيين فاعلين اقتصادياً، بينما تبلغ نسبة الأردنيات الفاعلات اقتصادياً 14% فقط من النساء. والأهم من ذلك، تشير معدلات البطالة في الأردن إلى تشوهات كبيرة في نظام التعليم الأردني. على سبيل المثال، بلغ معدل البطالة للأردنيات الحاصلات على درجة بكالوريوس أو أعلى 73,7%، بينما كان المعدل لدى الذكور 19,7%. لذا يمكننا القول إن فشل سياسات التنمية الأردنية يعدّ ذا شقين: أولاً، كان الأردن ضعيفاً في بناء رأس مال بشري منتج وصحي. ثانياً، فشل الأردن في بناء نظام بيئي تمكيني يمكن الأردنيين من أن يكونوا فاعلين في الاقتصاد.

وأخيراً، يشير تقرير التنمية المستدامة لعام 2021 إلى تواضع أداء الأردن فيما يتعلق بتحقيق أهداف التنمية المستدامة. كما يظهر تقرير التنمية المستدامة لعام 2021 أن الأردن يحتل المرتبة 72 عالمياً. ومع ذلك، كانت درجة الأردن (70,1) أعلى قليلاً من المتوسط الإقليمي (67,1). ومن حيث القضاء على الفقر (الهدف 1)، بلغت نسبة الفقراء الذين يتلقون 3,20 دولار في اليوم 4,75% في الأردن، وهي نسبة أعلى من لبنان (0,9%) وتونس (2,87%) والجزائر (2,89%). ومع ذلك، كانت النسبة في الأردن أقل من دول مثل المغرب (6,37%) والعراق (19,62%) ومصر (24,77%). وعلى العكس من ذلك، يعدّ أداء الأردن من حيث وصول سكانه إلى الكهرباء والمياه النظيفة وخدمات الصرف الصحي من الأفضل على مستوى العالم. وفيما يتعلق بحقوق العمل وظروف العمل اللائق، كان أداء الأردن قريباً من المتوسط الإقليمي.

وبناءً على ما سبق، لا يمكننا الادعاء بأن برامج صندوق النقد الدولي كان لها تأثير سلبي أو إيجابي مباشر على الوضع الاجتماعي في الأردن. ومع ذلك، يمكن لبرامج صندوق النقد الدولي أن تكون أكثر دعماً لبناء أردن أكثر مرونة في مواجهة الصدمات الاجتماعية والاقتصادية. بمعنى آخر، يمكن لصندوق النقد الدولي أن يكون أكثر دعماً من حيث تشجيع الأردن على إصلاح سياسته المالية بغية تخصيص الأموال المتاحة بشكل أفضل لخطط الحماية الاجتماعية. وسيتم شرح ذلك بشكل أفضل في قسم التوصيات.

٧. نقص البيانات

بشكل عام، يمكن القول إن الحكومة الأردنية تتسم بالشفافية من حيث البيانات التي تنشرها بشأن المالية العامة وغيرها من القضايا الاقتصادية والاجتماعية. ومع ذلك، لا تزال هناك فجوات، وما زال هناك مجال للتحسين، حيث ما زلنا نفتقر إلى البيانات المالية التفصيلية، إضافة إلى البيانات الجزئية المتعلقة بالفقر والعمل غير الرسمي وقضايا سوق العمل والمساعدة الاجتماعية، وغيرها من القضايا والسياسات الاجتماعية والاقتصادية. وفيما يلي بعض المجالات الرئيسية التي يفتقر فيها الأردن إلى البيانات:

- لم تنشر الحكومة الأردنية بيانات جزئية محدثة عن معدلات الفقر منذ عام 2010. وتعدّ هذه البيانات ضرورية لفهم كيف تغير الفقر وبنية الطبقات الاجتماعية في الأردن بمرور الوقت. والأهم من ذلك، تعدّ هذه البيانات مهمة لتقييم كيفية تأثير سياسات صندوق النقد الدولي على المجتمع الأردني منذ عام 2011.
- لا تنشر الحكومة الأردنية بيانات مفصلة حول حجم إنفاقها على دعم خدمات الغذاء والكهرباء والمياه. وتعدّ هذه البيانات مهمة لتقييم مقدار ما ستدخره الحكومة بفضل إلغاء هذا الدعم. كما تكتسي هذه البيانات أهمية في فهم كيف ستعيد الحكومة تخصيص هذه الأموال بعد إلغاء الدعم.
- لا تتوفر البيانات حول العمل غير الرسمي في الأردن. تعدّ البيانات المحدثة والمفصلة حول العمال غير الرسميين والمؤسسات غير الرسمية مهمة لفهم هذه الفئات الضعيفة وكيف يمكن إدراجها في برامج الحماية الاجتماعية.
- على غرار العمل غير الرسمي، يفتقر الأردن إلى بيانات حول التهرب الضريبي. وتعدّ هذه البيانات ضرورية لفهم قدرة الحكومة الأردنية على تحسين جمع البيانات. ومن ثم، تحسين القدرة المالية للدولة، وتعزيز قدرتها على توسيع أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية.
- تفتقر بيانات صندوق المعونة الوطنية إلى تفاصيل بشأن المستفيدين من برامج المساعدة النقدية، وما إذا كانوا قد خرجوا من برامجها أم لا.
- تعدّ البيانات المتوفرة عن إعانات البطالة التي تنفقها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي غير كافية.
- لا تتوفر بيانات المسح حول مواقف الأردنيين تجاه برامج صندوق النقد الدولي. وإضافة إلى ذلك، يحتاج الأردن إلى بيانات المسح لتقييم مدى رضا السكان عن نظام الحماية الاجتماعية الحالي.
- تعدّ بيانات المسح حول تصورات صانعي السياسات الأردنيين بشأن برامج صندوق النقد الدولي ضرورية لفهم كيفية تفاعل صانعي السياسات مع صندوق النقد الدولي بشكل أفضل، وكيف يرون الحلول البديلة.

VII. خاتمة

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل نظام الحماية الاجتماعية في الأردن وإطاره القانوني والإنفاق الاجتماعي العام وكيف تأثر بشروط صندوق النقد الدولي في الفترة 2011-2021. وقد وجدت الدراسة أن نظام الحماية الاجتماعية الأردني كان ضعيفاً قبل هذه الاتفاقيات، حيث افتقر الأردن إلى إطار قانوني ومؤسسي جيد التصميم للحماية الاجتماعية. وحتى فيما يتعلق بالمؤسسات الحالية المسؤولة عن توفير خدمات الحماية الاجتماعية، فإنها تعاني من العديد من المشكلات الوظيفية والافتقار إلى القدرات.

يعاني الأردن من مستويات عالية من الفقر والبطالة والعمل غير الرسمي والجودة المعتدلة للخدمات الصحية والتعليمية. وقد تفاقمَت هذه التحديات بسبب ضعف قدرة الدولة المالية، إلى جانب شروط صندوق النقد الدولي. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه التحديات، توصلت الدراسة إلى أن الحكومة الأردنية يمكن أن تقسح المجال أمام زيادة الإنفاق الاجتماعي عن طريق إعادة ترتيب أولويات الإنفاق، وسن إصلاحات سياسية تحد من الفساد والمحسوبية، فضلاً عن تنفيذ إصلاحات مالية تدريجية. وعلاوة على ذلك، يجب أن تقترن هذه الإصلاحات بإصلاحات في قطاعي الصحة والتعليم، إضافة إلى إصلاح بيئة الأعمال.

فيما يتعلق ببرامج صندوق النقد الدولي في الأردن، وقَّع الأردن أربع اتفاقيات لاحقة مع صندوق النقد الدولي خلال الفترة 2011-2021. تضمنت هذه الاتفاقيات مجموعة متنوعة من الإصلاحات، بما في ذلك إلغاء دعم الخبز والكهرباء، إضافة إلى إصلاحات في النظام الضريبي. ومع ذلك، بقي الوضع في الأردن على حاله تقريباً، أو ازداد سوءاً على مستوى الاقتصاد الكلي؛ حيث بلغت معدلات البطالة 25%، وبلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 111,65%، وشهد العجز المالي تراجعاً محدوداً. وعلى صعيد الحماية الاجتماعية، تراجع أداء الأردن في قطاعي الصحة والتعليم وارتفعت معدلات الفقر.

بشكل عام، وعلى الرغم من ذلك، لا يمكننا التوصل إلى علاقة سببية بين شروط صندوق النقد الدولي والوضع الاقتصادي والاجتماعي المتدهور في الأردن. كما أننا نجادل بأن هذه البرامج لم تؤدِّ إلى تحسينات في نظام الحماية الاجتماعية الأردني.

VIII. توصيات السياسات

السياسة المالية

- يجب أن تكون الحكومة الأردنية أكثر فاعلية في تعبئة الإيرادات الضريبية. وينبغي ألا يتم ذلك عن طريق زيادة الضرائب الجديدة. بل يتعين على الحكومة الأردنية أن تكون أكثر فاعلية في معالجة التهرب الضريبي، إضافة إلى فرض ضرائب أكثر تصاعديّة بغية تحسين العدالة الضريبية.
- بغية تعزيز استعداد الأردنيين لدفع الضرائب، يجب على الحكومة الأردنية اتخاذ خطوات ملموسة نحو زيادة العدالة الضريبية في الأردن.
- تحتاج الحكومة الأردنية إلى استراتيجية واضحة لتخفيف اعتمادها على الضرائب غير المباشرة (ضريبة المبيعات). تشكل هذه الضرائب عبئاً على الطبقة الوسطى والشرائح الأفقر في المجتمع، ما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية وتدني جودة الحياة.
- يجب على الحكومة الأردنية تقديم حوافز وإعفاءات للأعمال غير الرسمية لتشجيعها على التحول إلى أعمال رسمية. ويمكن أن يشمل ذلك إعفاء الشركات من رسوم الترخيص، وضرائب السنة الأولى، وخفض اشتراكات الضمان الاجتماعي.
- يحظر القانون الأردني على مؤسسة الضمان الاجتماعي الاستثمار في الأسواق الدولية. ومن شأن السماح للمؤسسة بالاستثمار في الأسواق الدولية أن يمكنها من تأمين المزيد من الأموال والعائدات التي يمكن استخدامها لتقليل رسوم الاشتراك وتوفير خطط حماية اجتماعية أفضل وأكثر شمولاً.
- يجب على الحكومة الأردنية مراجعة الإنفاق العسكري والأمني بغية إعادة تخصيص بعض الأموال للصحة والتعليم والإنفاق على المساعدات الاجتماعية.
- يجب على الحكومة الأردنية أن تكون أكثر شفافية فيما يتعلق بنفقاتها وإيراداتها. على سبيل المثال، لا تتوفر أرقام حول مقدار ما ستدخره الحكومة من إلغاء بعض إعانات السلع والخدمات العامة (مثل الكهرباء)، وحول كيفية تخصيص الأموال التي سيتم توفيرها.

التعليم والصحة

- يتكون الإنفاق الحكومي على التعليم بشكل أساسي من الأجور، ويُعزى هذا الإنفاق المرتفع إلى ارتفاع عدد المعلمين. تبلغ نسبة الطلاب إلى المعلمين في الأردن نحو 15,9، وهي قريبة من نسبة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي تبلغ 14,5. ومع ذلك تعدّ الرواتب منخفضة، لذا يتعين على الحكومة النظر في طرائق

لتخصيص المزيد من الأموال للوزارة بهدف زيادة رواتب المعلمين لتحسين أدائهم، ما يمكنهم من تقديم تعليم أفضل جودة.

- يتعين على الحكومة الأردنية زيادة الإنفاق على إصلاح المناهج وتدريب المعلمين.
- فيما يتعلق بالصحة، يجب على الأردن النظر في طرائق لزيادة التأمين الصحي لسكانه. وإضافة إلى ذلك، يجب تعزيز كفاءة الإنفاق الصحي عن طريق الحد من الهدر والفساد.
- يتعين على الأردن زيادة الإنفاق الصحي على التدابير الوقائية، مثل حملات التوعية، لتقليل مستويات الأمراض المزمنة مثل مرض السكري.
- تظهر المستويات المرتفعة لفقر الدم بين الأطفال الأردنيين أن الأردن في حاجة إلى زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية في مرحلة الطفولة المبكرة.
- يتعين على الأردن النظر في سبل الاستفادة من مراكز الرعاية الصحية الأولية القائمة حالياً بغية تخفيف الضغط على مستشفيات وزارة الصحة، وبالتالي تحسين خدمات المستويين وتعزيز إمكانية الوصول إليهما.

سوق العمل

- يجب على الأردن معالجة قضية العمال غير الرسميين. كما ذكرنا سابقاً، يشكل العمال غير الرسميين نحو 41% من القوى العاملة في الأردن. ويعدّ إضفاء الطابع الرسمي على هؤلاء العمال ضروري لحمايتهم من الوقوع في براثن الفقر، وذلك عبر ضمان تلقيهم مزايا الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي.
- يتعين على وزارة العمل تعزيز كفاءة جهود المراقبة وإنفاذ القانون بهدف ضمان ظروف عمل لائقة للعاملين في الأردن.
- يجب اعتماد تدابير ملموسة لزيادة توظيف النساء الأردنيات بهدف زيادة معدلات مشاركتهن الاقتصادية. وتشمل هذه التدابير الحاجة إلى دعم مواصلات النساء العاملات، وتحسين جودة المواصلات، وتقليص فارق الأجور بين الرجال والنساء. وعلاوة على ذلك، يجب على الحكومة الأردنية توفير الدعم للشركات التي تراعي التوازن بين الجنسين.
- وبالمثل، تفتقر سياسات سوق العمل في الأردن إلى التصميم والتنفيذ المناسب المستند إلى الأدلة. لذا يجب إجراء البحوث المناسبة بهدف تنفيذ هذه البرامج بشكل أفضل، ما يؤدي إلى زيادة فرص العمل للأردنيين وتحسين المشاركة الاقتصادية.

بيئة الأعمال

- يجب أن تكون بيئة الأعمال الأردنية أكثر ملاءمة لنمو الشركات الصغيرة والمتوسطة. وهذا يتطلب تقديم إعفاءات ضريبية متزايدة للشركات الصغيرة والمتوسطة وخفض تكاليف الاشتراك في الضمان الاجتماعي.
- احتل الأردن المرتبة 60 عالمياً بنتيجة (100/49) على مؤشر مدركات الفساد لعام 2020. ومن شأن هذا المستوى من الفساد أن يثبط الاستثمار ويعيق توسع الأعمال المحلية. ومن ثم، فإن تحسين الشفافية وجهود مكافحة الفساد ضروريان لتعزيز بيئة الأعمال بشكل عام في الأردن.
- ستؤدي الإصلاحات المذكورة أعلاه إلى زيادة إيرادات مؤسسة الضمان الاجتماعي، وبالتالي تحسين خطط الضمان الاجتماعي وإعانات البطالة.

منظمات المجتمع المدني

- تحتاج منظمات المجتمع المدني في الأردن إلى نقل جهودها من حملات المناصرة النوعية القائمة الآراء إلى المزيد من المناهج القائمة على الأدلة. بعبارة أخرى، في أثناء الدفع نحو أنظمة الحماية الاجتماعية الشاملة، يتعين على المجتمع المدني الأردني تقديم حجج تستند إلى البيانات بغية التأثير على صنع السياسات من باستخدام الحلول القائمة على الأدلة.
- يتعين على مجتمع المانحين زيادة التمويل الموجه إلى المجتمع المدني الأردني لتعزيز فاعلية برامج مناصرة الحماية الاجتماعية وتحسين الوصول إليها.
- تفنقر منظمات المجتمع المدني الأردني إلى التدريب المناسب على السياسات الاقتصادية. وبالتالي، تحتاج هذه المنظمات إلى برامج بناء القدرات حول كيفية قراءة البيانات الاقتصادية وفهمها وتحليلها، بهدف تزويدها بالقدرة على تقديم أوراق سياسات صارمة تدعم أنظمة حماية اجتماعية أفضل في الأردن.
- في السياق نفسه، يجب على منظمات المجتمع المدني الأردنية إطلاق برامج تهدف إلى مراقبة الإنفاق الحكومي وتقديم خدمات الحماية الاجتماعية.
- بسبب التحديات الاقتصادية الملحة بشكل متزايد في الأردن، قد يتعين على منظمات المجتمع المدني الأردنية تشكيل تحالف يمارس الضغط لتحقيق إصلاح اقتصادي أكثر شمولاً ونظام حماية اجتماعية شامل. ومن شأن مثل هذا التحالف أن يساعد في توحيد الجهود، وجمع أموال أكبر، وتعزيز كفاءة حملات مناصرة منظمات المجتمع المدني.
- يتعين على منظمات المجتمع المدني في الأردن زيادة الجهود في الدعوة إلى الشفافية الحكومية في قضايا مثل الإنفاق العام والمساعدة الاجتماعية ومعدلات الفقر، وغيرها من القضايا الاجتماعية والاقتصادية. وهذا يتطلب تدريباً مكثفاً للفاعلين في المجتمع المدني بهدف تعزيز قدراتهم الفنية في الإشراف على هذه القضايا، فعادةً ما تجد الحكومات طرائق للتلاعب بالرأي العام والفاعلين المدنيين.

الإنفاق الاجتماعي في المغرب: وطأة مشروطيات صندوق النقد الدولي



بثينة فالسي وجمال عزواوي

قائمة المحتويات

121	I. مقدمة
123	II. المغرب، ثغرات نموذج اقتصادي واجتماعي مستلهم من الليبرالية
132	III. الحماية الاجتماعية في المغرب: الخيار القسري لصندوق النقد الدولي بين الدعم المعمم/ الشامل والاستهداف بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل
148	IV. زمة كوفيد 19: مزايا وعوائق الحماية الاجتماعية في المغرب
156	V. توصيات
158	الملحقات

I. مقدمة

تراجع، في العقود الأخيرة، التضامن التقليدي بين الأفراد¹، فقد أخذت المغاربة في التخلي عما كان، في الماضي، أساس تماسك مجتمعاتهم. تاركا المزيد من المغاربة على هامش مسار التنمية، لا حول لهم ولا قوة أمام تقلبات الحياة. وهي ظاهرة واسعة النطاق تهدد مجتمعا يحكمه اختلال وتراجع في منظومة القيم.

وفي مواجهة هذه السيرورة الفتاكة، وعثت الجهات الفاعلة الاجتماعية والمؤسسية والرأي العام بالحاجة الملحة إلى تضامن جديد يحل محل النظام القديم لتوفير الحماية الشاملة للجميع.

غير أن هذا الوعي لا يعني وجود توافق بشأن طرق الحماية الاجتماعية المستقبلية، تكون هذه المرة معممة على جميع السكان. وحتى يومنا هذا، يظل العديد من الأسئلة الأساسية غير محسوم: هل يتعين الاختيار بين المساعدة والتأمين، بين التضامن المهني والتضامن الوطني، بين نظام بفريدج (Beveridge) ونظام بسمارك (Bismarck)، أو مزيج بين النظامين؟ هل ينبغي تشييد نظام يقوم على ركيزة واحدة، أم الإبقاء على عدة ركائز من شأنها أن تقوض أساس التضامن ذاتها؟

1 إحصان قنون (2017)، «التماسك الاجتماعي، المؤسسات والسياسات العامة» تحت إشراف: عبد الله ساعف.
<https://www.policycenter.ma/publications/coh%a9sion-sociale-institutions-et-politiques-publiques-0>

لا توجد، حتى الآن، إجابة واضحة حول المسألة الاجتماعية، ولهذا ليس من اليسير تقديم إجابة على التحديات الاجتماعية بالنسبة إلى بلد مجزأ، ذي وضع شديد التنوع، وعلى هامش سياسة مالية محدودة للغاية، وجهات اجتماعية فاعلة تحكمها نزعة قطاعية متفاقمة.

ومع ذلك، أتاح السياق السياسي والاقتصادي المتوتر، في مطلع هذا القرن، الشروع في العديد من الإصلاحات مثل التغطية الطبية الأساسية من خلال صنفها التأمين الصحي الإجمالي (AMO) ونظام المساعدة الطبية راميد (RAMED) وكذلك المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (INDH) وصندوق دعم التماسك الاجتماعي (FACS).

وتحت رعاية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ونتيجة التباطؤ الاقتصادي الحاد في أواخر 2010 والذي أدى إلى إلغاء العديد من إعانات الدعم، بدأ يظهر للوجود جيل جديد من الإعانات الموجهة يستند إلى السجل الاجتماعي الموحد²، وهو قاعدة بيانات من أجل حماية اجتماعية مخصصة للفئات الهشة دون غيرها. مبتعدة، بالتالي، عن المفهوم الأوسع لمنظمة العمل الدولية ((OIT³) القائم على حقوق الإنسان.

وفي الوقت نفسه، بذلت الدولة جهدا كبيرا محاولة سد فجوة تأخرها في مجال التعليم الوطني دون أن تتمكن من القضاء على الأمية التي لا تزال مرتفعة جدا، إذ يبلغ عدد العاجزين عن القراءة والكتابة نسبة 44% من السكان. أما الصحة العمومية، فنظل الحلقة الضعيفة في ميزانية الدولة، ويمثل المغرب التلميذ السيء في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكذلك في تقييمات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCDE .

هل تعود هذه الوضعية بصفة حصرية إلى ضغوطات الميزانية؟ هل تعود سياسة الحد الأدنى الاجتماعي، في منشئها، إلى الخوف من المديونية المفرطة؟ أم أن ذلك راجع أيضا إلى أسلوب الحوكمة في المغرب، وبصورة أعم، إلى توجهات المغرب الاستراتيجية تحت تأثير صندوق النقد الدولي (والبنك الدولي)؟

و تقوم الورقة بتحليل قرارات الدولة المغربية في مجال الحماية الاجتماعية للإجابة على السؤال التالي: كيف ترتبط الحماية الاجتماعية بمديونية الدولة للمؤسسات المالية الدولية الكبرى، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي؟ علما أن هذه المؤسسات قد اعتمدت تعريفاتها الخاصة للحماية الاجتماعية؟

تنظر هذه الدراسة في الإنفاق الاجتماعي على التعليم والصحة، فضلا عن برامج الدعم الموجهة التي تُعتبر أدوات الحماية الاجتماعية المفضلة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومن ثم يتم تحليل تأثير البرامج التي يدعمها (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) على تطوير نظام الحماية الاجتماعية.

يوضح الجزء الأول، كيف أعاد صندوق النقد الدولي تشكيل الاقتصاد المغربي والحماية الاجتماعية تدريجيا بناء على شرطياته.

- 2 السجل الاجتماعي الموحد (RSU) هو نظام معلومات لتنسيق أنشطة الحماية الاجتماعية التي تضم قاعدة بيانات وطنية للمستفيدين من الحماية الاجتماعية. ويتعلق بغير المساهمين. تعريف -السجل الاجتماعي الموحد- دولة مالي (rsu.gouv.ml).
- 3 لمزيد من المعلومات حول مختلف تعاريف الحماية التي تتبناها منظمة العمل الدولية (OIT) والمؤسسات المالية الدولية (IFI) انظر المقدمة.

أما الجزء الثاني فيقوم بتحليل بعض جوانب نظام الحماية الاجتماعية المغربي. وكذلك وتحليل في السياق ذاته، خطاب صندوق النقد الدولي وسياساته تجاه الحماية الاجتماعية.

وسنتناول أخيرا تتناول الدراسة آثار أسوأ أزمة صحية في تاريخ المغرب، والتي كانت بمثابة الكاشف عن حدود نموذج نيوليبرالي ذي بعد اجتماعي هامشي. وسنرى أيضا كيف يكمن أن تفرز هذه الأزمة نفسها نظاما شاملا للحماية الاجتماعية.

تقدم الملحقات السياق العام للدراسة. وهي ثرية بالمعلومات عن نظام الحماية الاجتماعية في المغرب ومكوناته ومصدره وطريقة حوكمته وحدوده. بالإضافة إلى تاريخ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في المملكة المغربية.

في نهاية المطاف، تتضافر كل معطيات هذه الدراسة لتقديم للقارئ صورة للواقع المغربي ولخيارات المملكة الاستراتيجية.

II. المغرب، ثغرات نموذج اقتصادي واجتماعي مستلهم من النيو ليبرالية

منوال يتسم بهشاشة اقتصادية واجتماعية هيكلية: 2020-2011

أعاد تدخل مؤسسات «بريتون وودز» (Bretton Woods)، وصندوق النقد الدولي، خاصة، وبصورة عميقة، تشكيل اقتصاد المملكة المغربية منذ استقلالها⁴. وبالاقتتران مع الضخ الهائل لرأس المال منذ نهاية التسعينيات، كان لهذين العاملين في البداية أثر حقيقي على النمو الاقتصادي وبالتالي على القدرة الشرائية للمغاربة. غير أن المغرب ظل معتمدا على رأس المال الأجنبي بسبب عجز ميزان مدفوعاته الراجع إلى ضعف في تنويع اقتصاده وتدني أدائه الاستثماري⁵.

فضلا عن ذلك، فمنذ نهاية عام 2010، فقد النموذج الاقتصادي المغربي -الذي كان في الأصل محدودا في مجال إعادة التوزيع- زخمه. وإذا كان معدل مستوى المعيشة قد استمر في التحسن (بحساب الدرهم المغربي)، فإنه لم ترتفع إلا بنسبة 2,7% فقط بين عامي 2013 و2019، مقارنة بنسبة 3,6% بين عامي 2007 و2014. كما تأثرت المناطق الريفية بشكل خاص بهذا التراجع خلال نفس الفترة، بما أن نموه قد انخفض إلى النصف، ليمر من 4,6 بين عام 2007 و2014 إلى 2,7% بين عامي 2013 و2019. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هذه الأرقام ليست سوى معدلات أبعد ما تكون عن كشف حقيقة أوجه عدم المساواة داخل المجتمع المغربي⁶.

4 لمزيد الاطلاع حول دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في إعادة تشكيل الاقتصاد المغربي منذ الاستقلال الرجاء مراجعة الملحق.

5 المصدر : المندوبية السامية للتخطيط HCP

6 المصدر : المندوبية السامية للتخطيط HCP

وتكمن إحدى نقاط الضعف الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد المغربي في عجز مدخراته الوطنية⁷ عن مواكبة أحد أعلى معدلات الاستثمار على مستوى العالم (34% في عام 2019). وبدلاً من الديناميكية المتوقعة التي افترضت أن من شأن الاستثمار أن يحقق نقاط نمو إضافية، تساهم بدورها في تعبئة المزيد من المدخرات وتسمح، بالتالي، بمزيد الاستثمار، فقد حدث عكس ذلك. ولم يكن النمو الذي تحقق في مستوى الجهود المبذولة⁸، إذ ظل المُعامل الحدي لرأس المال⁹ مرتفعاً أكثر مما ينبغي بالنسبة إلى القدرات الادخارية للاقتصاد المغربي. والواقع أنه من الضروري، لتوليد نقطة (1) من الناتج المحلي الإجمالي في المغرب، ضخ 7 وحدات من رأس المال¹⁰.

وهناك مشكلة هيكلية أخرى تقوض الاقتصاد المغربي: عجزه عن تنويع اقتصاده وتدني مستوى التصنيع فيه. وإذا كان التوزيع القطاعي للقيمة المضافة منذ أوائل الثمانينات قد مال قليلاً لصالح قطاع الخدمات، فإنه لم يتطورا تطوراً كبيراً، إذ لا تزال الزراعة تحتل مكانة هامة في خلق الثروة. ثم أن الاستثمارات قليلة التنوع ومركزة بصورة متزايدة على الصناعات الميكانيكية والكهربائية، وكذلك على البناء والأشغال العامة¹¹، وهي قطاعات كثيرة الاستيراد. كما أن توريد المحروقات والحبوب يغذي بدوره العجز التجاري. وعلاوة على ذلك، يظل الاقتصاد الوطني موجهاً نحو السوق الداخلية، ومحكوماً بالطلب.

وتؤدي هذه العوامل إلى زيادة كبيرة في الواردات، ولا سيما السلع الاستهلاكية، يتفاقم بموجبها العجز التجاري في غياب ديناميكية تصدير كافية.

ويظل الميزان التجاري يعاني من عجز هيكلي يشير إلى تخصص دولي غير موات يعزز صورة الاقتصاد الموجه نحو الاستهلاك.

مனால் إعادة توزيع محدود: النمو الاقتصادي لا يستفيد منه الجميع

يحجب ارتفاع مستوى المعيشة فوارق عميقة، إذ لم تستفد كل الأسر المعيشية بنفس القدر من فوائد النمو الاقتصادي. ويختلف مستوى المعيشة اختلافاً كبيراً وفقاً للبيئة الاجتماعية والمحيط (ريفي/ حضري) الذي ينتمي إليها الفرد. وعندما يتم تطبيق هذا النهج باعتماد متوسط قيمة الإنفاق والفئة الاجتماعية، تصبح أوجه عدم المساواة أكثر وضوحاً.

- 7 بذلت المملكة من سنة 2000 إلى سنة 2019، جهداً استثمارياً غير مسبوق، واستفاد قطاع الخدمات، بالدرجة الأولى، من هذا الجهد غير متكافئ التوزيع، إذ تجاوز معدل الاستثمار في قطاع الخدمات 45٪. ودون الوصول إلى هذه المستويات، ظلت النسب في قطاع الصناعة ثابتة لتحوم حول 29 ٪. وبالمقابل عرفت الزراعة، التي تعد مورداً رئيسياً للعمالة وقطاعاً حاسماً بالنسبة إلى ميزاننا التجاري، انخفاضاً في معدل استثماراتها بلغ في المتوسط 7 ٪. المصدر: المندوبية السامية للتخطيط HCP، دراسة حول مردود رأس المال المادي في المغرب.
- 8 معدل 3,7 ٪. المصدر: البنك الدولي.
- 9 مؤشر حول متوسط عدد وحدات الاستثمار الإضافية الضرورية لتحقيق وحدة من الناتج المحلي الإجمالي PIB
- 10 دراسة حول مردود رأس المال المادي في المغرب، المندوبية السامية للتخطيط HCP
- 11 البناء والأشغال العامة: قطاع اقتصادي يجمع كل أنشطة تصميم وتشديد البناء العامة والخاصة، صناعية أو غير صناعية، وبنية تحتية مثل الطرق والقنوات (المصدر ويكيبيديا).

وبالقياس للشخص الواحد، يُظهر متوسط مستوى المعيشة أن واحداً من كل مغربيين اثنين يعيش، في عام 2019، بإنفاق سنوي يقل عن 15187 درهماً¹² (1266 درهماً أو حوالي 130 دولاراً شهرياً). ويزداد التفاوت حسب البيئة التي يعيش فيها ريفية هي أم حضرية. فحسب مكان الإقامة، يبلغ متوسط مستوى المعيشة حوالي 18,040 درهماً للفرد في المدن (1503 درهم أو حوالي 150 دولار شهرياً) مقابل 11,233 درهماً في الريف (936 درهماً في الشهر/أقل من 100 دولار في الشهر).

ودائماً في عام 2019، كان مستوى معيشة 10% من أغنى المغاربة يعادل أو يزيد عن 37,631 ألف درهم. ويستأثر أغنى عُشر من السكان المغاربة بـ 30,9% من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي، أي ما يقارب 10 أضعاف إنفاق العُشر الأكثر فقراً، والذي لا يتجاوز مستوى معيشتها 7,402 ألف درهم (نحو 750 دولاراً). وعلى نحو مماثل، احتكر 20% من أكثر المغاربة ثراءً 46,1% من إجمالي استهلاك الأسر المعيشية (47% في عام 2014)، مقابل 7% بالنسبة للـ 20% من المغاربة الأقل ثراءً (6,7% في عام 2014).

وإذا أخذنا بأحدث منشورات المندوبية السامية للتخطيط (HCP) فقد تراجع مُعامل جيني (GINI) من 39,5 في عام 2014 ليستقر عند 38,5 في عام 2019.

والواقع أن المندوبية السامية للتخطيط التي توقفت منذ 2014 عن الإبلاغ عن كل البيانات المتعلقة بمُعامل جيني، قد غيرت سياستها فجأة بعد أزمة كوفيد. وهكذا علم المغاربة أن مُعامل جيني قد استقر عند 38,5 في عام 2019¹³. وفي جميع الأحوال، فإن هذه المكاسب المتواضعة قد جرفها الزلزال الاقتصادي في أعقاب أزمة كوفيد. لقد ضربت الأزمة الصحية، بشكل مباشر، بلداً يعاني من هشاشة اقتصادية واجتماعية واضحة.

تعمق الهشاشة الاقتصادية والاجتماعية

يمثل الأداء الضعيف للاستثمارات¹⁴، وارتفاع مستواه، والعجز المزمن في الميزان التجاري مصدراً للاختلالات في مستوى ميزان الدفوعات¹⁵. أما أوجه عدم المساواة الاجتماعية، فتنطوي، وبشكل متكرر، على مخاطر سياسية لن يتسنى التخفيف منها إلا من خلال تدابير اجتماعية يتعين إيجاد التمويل المناسب لها.

المصدر: المندوبية السامية للتخطيط HCP

12 تطور مستوى عيش الأسر المعيشية وتأثير أزمة كوفيد-19 على أوجه عدم المساواة الاجتماعية، منشورات المندوبية السامية للتخطيط HCP

13 لتحقيق نقطة من الناتج المحلي الإجمالي المغربي، يجب ضخ 7 وحدات من رأس المال. راجع. أعلاه الملاحظة عدد 11

14 يمكن لصندوق النقد الدولي، وفقاً لميثاقه التأسيسي، أن يوفر تمويلاً مؤقتاً للبلدان التي يكون ميزان مدفوعاتها غير متوازن شرط توفير «الضمانات الكافية» التي يحددها (الصندوق). ومقابل هذا الدعم، فإنه يمارس رقابة على السياسات الاقتصادية للبلدان المعنية باستخدام نظام المشروطية. وبوجه عام، فإن اتفاقية واشنطن هي الإطار المفاهيمي المستلهم من التوليرالية الذي يهيكل هذه المشروطيات. وتستند إلى ثلاث مقدمات مفادها أن السياسات ينبغي أن تكون مواتية للسوق وموجهة إلى الخارج ومستقرة في مجال الاقتصاد الكلي. وتتضمن حزمة سياسات صندوق النقد الدولي النموذجية 10 اشتراطات سياسية: الانضباط في الميزانية، والحد من الإعانات المالية العامة، والإصلاح الضريبي، والتحرير المالي، وحرية حركة رأس المال، وأسعار الصرف الموحدة والتنافسية، وتحرير التجارة، وإزالة الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، والخصخصة، وإلغاء القيود التنظيمية، وحقوق الملكية.

وفي هذا السياق، فإن لهذه المشروطيات من الأهمية ما يجعل البلد الذي لا يمثل لبنودها يُجرم ألياً من قروض صندوق النقد الدولي. مما سيحد، كذلك، إمكانية وصولها إلى مساعدات التنمية وإلى أسواق رأس المال الدولية، ومن هنا تتأتي الأهمية الحاسمة لهذه الأدوات.

ولا يمكن لكل هذه العوامل إلا أن تساهم في زيادة تبعية الدولة إلى الدائنين على غرار صندوق النقد الدولي، هذه المؤسسة التي تظل مهيمنة مادام هشاشة المغرب الهيكلية تجعل منها شريكا لا غنى عنه، يتم الاستنجاد به بمجرد ظهور المصاعب الداخلية والخارجية.

عودة صندوق النقد الدولي في عام 2012: خط الوقاية والسيولة أداة استقرار ومراقبة في الآن ذاته

لجأ المغرب إلى صندوق النقد الدولي في أربع مناسبات خلال الفترة 2011-2020. ويتضمن الجدول (1) ملخصا لوضعية المملكة الحالية حيال صندوق النقد الدولي.

لم يضطر المغرب إلى استخدام الأرصدة الموضوعة على ذمته وفق اتفاقية خط الوقاية والسيولة LPL الموقعة في عام 2018 (نحو 3 مليارات دولار) إلا في عام 2020، وذلك تحت وطأة الجائحة.

الجدول 1: وضعية المغرب مع صندوق النقد الدولي بحساب الدولار، في 30 نوفمبر 2021

وحدة حقوق السحب الخاصة	وحدة حقوق السحب الخاصة بحساب المليون	التخصيصات %
صافي التخصيصات التراكمية	1,418.66	100.00
الأصول	1,463.09	103.13
شراءات وقروض جارية	وحدة حقوق السحب الخاصة بحساب المليون	حصة %
خط الوقاية والسيولة	1,499.80	167,69

آخر الالتزامات المالية				
النوع	تاريخ الاتفاق	تاريخ الانتهاء	الرصيد المعتمد (حقوق السحب الخاصة بحساب المليون)	الأرصدة المسحوبة (حقوق السحب الخاصة بحساب المليون)
خ.و.س (LPL)	ديسمبر 17، 2018	07 أبريل، 2020	2,150.80	2,150.80
خ.و.س (LPL)	يوليو 22، 2016	يوليو 21، 2018	2,504.00	0.00
خ.و.س (LPL)	يوليو 28، 2014	يوليو 21، 2016	3,235.10	0.00

المدفوعات المقررة للصندوق (بحساب مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة: استنادا إلى استخدام الموارد وتخصيصاتها حاليا في شكل حقوق سحب خاصة)					
قادمة					
2025	2024	2023	2022	2021	
537.70	962.10				رئيسية
1.75	11.71	15.77	15.77		نفقات/فوائض
<u>539.45</u>	<u>973.81</u>	<u>15.77</u>	<u>15.77</u>		المجموع

المصدر: صندوق النقد الدولي (2021)¹⁶.

خلال هذه الفترة، طلب صندوق النقد الدولي من الحكومة، على وجه الخصوص، إجرائين يمكن أن يلحقا الضرر برفاه أغلبية السكان إذا لم تقابلهما زيادة في الدخل. وهذان الإجراءان هما: سعر صرف مرن، وإلغاء تام للدعم الشامل للطاقة.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يكف خبراء المؤسسة المالية الدولية عن المطالبة بمزيد من التقيد المالي/ الكبح المالي، بما في ذلك أثناء مراحل انكماش الطلب والركود، التي تتطلب بدلا من ذلك سياسات مالية معاكسة للدورة الاقتصادية¹⁷. وقد قيد هذا التقشف المفرط أيدي الحكومة بمنعها من زيادة ميزانيات البرامج الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة، كما هو مبين في هذه الدراسة أدناه.

كان على المغرب، خلافا لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، أن يعتمد تدابير تقشفية في الميزانية حتى خلال العامين اللذين شهدا الوباء. ويتوقع صندوق النقد الدولي أن ينخفض عجز الموازنة بنسبة 1% في عام 2021، وهو رقم من المفترض أن ينخفض أكثر في عام 2022¹⁸.

الأزمة الاقتصادية والسياسية، شرارة البداية

في 2010-2011، وفي مواجهة العديد من الصدمات المتشابكة ذات الطابع الخارجي والداخلي¹⁹، طلبت الحكومة المغربية القائمة آنذاك من صندوق النقد الدولي التدخل. إذ انضافت عوامل عدم الاستقرار الاقتصادي إلى الأزمة السياسية التي أعقبت الربيع العربي، وبين الاحتجاجات، وانخفاض الطلب الخارجي (الاتحاد الأوروبي)، وارتفاع تكلفة

16 <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=680&date1key=2099-12-31>

17 لإنعاش الاقتصاد وتعزيز النمو

18 IMF (2021), IMF Staff Completes 2021 Article IV Mission, A Press Release, Washington DC
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/12/10/pr21370-morocco-imf-staff-completes-2021-article-iv-mission-to-morocco>

19 خلال مشاورات 2013 التي جرت في إطار المادة الرابعة، «رحب المديرون بمرونة الاقتصاد في مواجهة صدمات خارجية كبيرة ووضع داخلي حساس».

الطاقة، واختلال توازن ميزان المدفوعات²⁰، كانت هناك حاجة ملحة لأن جميع عوامل الخطر تتجه نحو أزمة خطيرة. وكان الرأي العام يدعو إلى إجراء إصلاحات سياسية جوهرية، وتفاقم عجز حساب المعاملات الجارية بشكل كبير ليصل إلى 9,7٪ من الناتج المحلي الإجمالي، وعجز الموازنة إلى 7,4٪²¹.

استجاب صندوق النقد الدولي، حينما أحيط علما بالاضطرابات الاقتصادية والسياسية التي تلحق الضرر بالمغرب، لطلب المملكة في 3 أغسطس 2012 بالموافقة على أول اتفاق خط الوقاية والسيولة LPL²² بمبلغ قدره 4,1 مليار من حقوق السحب الخاصة «الذهب الورقي»²³ DTS. وسيعقب هذا الاتفاق الأول اتفاق ثان بقيمة 2,3 مليار من حقوق السحب الخاصة²⁴ تمت الموافقة عليه في 28 يوليو 2014. أما الاتفاق الثالث الذي تبلغ قيمته 2,5 مليار²⁵، فتحت الموافقة عليه في 22 يوليو 2016، والموافقة على اتفاق خط الوقاية والسيولة الرابع بمبلغ قدره 2,97 مليار دولار في ديسمبر 2018. ومن خلال «لعبة» المشروطيات، مكنت سلسلة اتفاقات خط الوقاية والسيولة (LPL) تلك صندوق النقد الدولي من قدرة أقوى على التأثير، خاصة وأن المغرب قد أصبح مرة أخرى مثقلا بالديون.

رد فعل الدولة المغربية: دستور جديد واتفاق مع صندوق النقد الدولي

استجابت المملكة لرهانات اللحظة الراهنة باستخدام أداتين استراتيجيتين، إصلاح سياسي تاريخي ومساعدة من صندوق النقد الدولي. وخلافا للبلدان الأخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لم تدعم المملكة مكاسبها. بل رفضت الخيار الأمني، واختارت ردا سياسيا سلميا²⁶ اتخذ شكل إصلاح دستوري رحب به صندوق النقد الدولي²⁷.

- 20 بلغ العجز في حساب المعاملات الجارية 4,3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010، ثم بلغ نحو 8% في عام 2011، على الرغم من الأداء الجيد للصادرات والزيادة الواضحة في التحويلات المالية وعائدات السياحة. تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12، أغسطس 2012
- 21 تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12 أغسطس 2012.
- 22 خط الوقاية والسيولة هو مبلغ يحسب من خلال حصة المتلقي ويتاح للمستفيد مقابل مبلغ يدفعه سنويا يتفق عليه مع صندوق النقد الدولي. ووفقا للموقع الرسمي للصندوق، فإنه يوفر التمويل لتلبية الاحتياجات الفعلية أو المحتملة لميزان المدفوعات في البلدان ذات السياسات الاقتصادية الجيدة، وقد صُمم ليكون بمثابة تأمين أو للمساعدة في حل الأزمات في مجموعة واسعة من الحالات. وهو يجمع بين عملية التأهيل (على غرار خط الائتمان المرن LCM، ولكن مع عتبة أدنى) ومشروطية استهداف لاحقة لمعالجة أوجه الضعف المعتدلة المتبقية التي تم تحديدها خلال مرحلة التأهيل. وقبل بلد ما التمتع بخط الوقاية والسيولة LPL يدل على الجدارة الائتمانية لاقتصادها وعلى السياسة الاقتصادية التي تنتهجها السلطات، مما يساعد على تعزيز ثقة الأسواق في التدابير التي تتوخاها. المصدر: <https://Precautionary-and-Liquidity-Line/45/20/01/08/2016/www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets>
- 23 أي حوالي 6,2 مليار دولار عند الموافقة عليه.
- 24 حوالي 5 مليار دولار عند الموافقة عليه
- 25 حوالي 3,5 مليار دولار عند الموافقة عليه
- 26 خلافا للخيارات الاستراتيجية لغالبية الدول التي واجهت الثورات العربية، قرر المغرب الحسم لصالح حل سياسي لأزمة 20 فبراير 2011. وعهد رئيس الدولة بصياغة دستور جديد إلى لجنة خاصة ينتمي أعضاؤها إلى جميع الحساسيات السياسية في المجتمع المغربي. وكانت النتيجة نصا أساسيا خفف من حدة التوترات. ومن وجهة نظر طويلة المدى، فإن هذا القرار التاريخي يدل على قدرة حقيقية للسلطة على استشراف المستقبل وتقييم مزايا/عيوب القرارات السياسية الكبرى. قدرة ستتاح لها مرة أخرى فرصة تنفيذها بعد بضع سنوات من خلال جعل الحماية الاجتماعية الشاملة، إصلاحا رئيسيا جديدا في عهدها.
- 27 رحب صندوق النقد الدولي بالإصلاحات السياسية، مذكرا في الوقت ذاته، بأن «ضغوطا لا تزال تمارس من أجل إجراء مزيد من الإصلاحات لمعالجة مسائل من بينها نسبة بطالة الشباب التي تظل مرتفعة، وانعدام المساواة في الدخل والحوكمة». تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12.

وأفاد الصندوق بأن أداء المغرب كان متينا في ثلاثة من المجالات الخمسة المؤهلة للتمتع بخط الوقاية والسيولة (LPL): «القطاع المالي والإشراف عليه، والسياسة النقدية، والبيانات النوعية»²⁸ وسجل انخفاضا متوسطا في الأداء في المجالين الآخرين، السياسة النقدية، والوضع الخارجي، والنفاذ إلى الأسواق». وإذا كان الصندوق قد عبر عن ارتياحه، فإنه، مع ذلك، وحين أبدى ملاحظاته حول «المخاطر الاجتماعية والسياسية المستمرة وتعاظم أوجه عدم المساواة حث المغرب على مواصلة مجهوداتها في ضبط أوضاع الميزانية»²⁹ الذي يتحقق من خلال مراقبة أفضل للإنفاق العام، سيما ما يتصل منه بالتعويض.

تركز السياسة المالية على خفض الإنفاق العام. وكان من بين هذه التدابير الزيادة، خاصة، في أسعار النفط³⁰ الخاضعة لقرار إداري. كما التزمت الحكومة باعتماد نظام سعر صرف أكثر مرونة على وجه السرعة.

غير أن لكلا التدبيرين تأثيرا مباشرا على التضخم، الذي يعتبر عادة ضريبة على دخول أشد الناس حرمانا. ومن ناحية أخرى، طالب صندوق النقد الدولي بخفض النفقات الجارية «غير الأساسية» للتعويض عن الزيادة في كتلة الأجور بنحو ¼ % من الناتج المحلي الإجمالي³¹ (المرتبطة بدعم القوى العاملة في المجالات ذات الأولوية من صحة وتعليم وأمن ودفاع، وبانعكاس الزيادات في الأجور لشهر مايو 2011 على السنة بأكملها)³²

لكن الإصلاح الهيكلي الرئيسي أعلن عن التغييرات القادمة، والمتمثلة في إلغاء أبرز صلاحيات صندوق التعويضات مع نهاية³³ معظم إعانات دعم المواد البترولية³⁴ التي يجب أن تمر من 5,5% من الناتج المحلي الإجمالي في 2012 إلى 1,2% في 2015. مقابل إرساء نظام إعادة توزيع³⁵ يُفترض أن يكون أكثر إنصافا باعتبار قيامه على استهداف الفئات السكانية الأكثر هشاشة. وقد أشارت الحكومة المغربية، فيما يتعلق بهذا الالتزام، بصفة خاصة، إلى أنها سياسة قد تم وضعها بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي.

28 تأكيد غير صحيح دائما: الغريب في الأمر أن المندوبية السامية للتخطيط، التي توقفت عن الإبلاغ عن كل البيانات المتصلة بمُعامل جيني (GINI) منذ عام 2014، غيرت فجأة سياستها بعد أزمة كوفيد. وعدم نشر مؤشر في أهمية مُعامل جيني (GINI) على مدى 5 سنوات لا يتفق في الواقع مع ما يسميه صندوق النقد الدولي «البيانات النوعية».

29 أعلن صندوق النقد الدولي أن الاقتصاد المغربي كان قويا بما يكفي لتأجيله للحصول على دعم صندوق النقد الدولي (خط الوقاية والسيولة) LPL. أغسطس 2012، تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12.

30 أدى ارتفاع أسعار الطاقة إلى خفض عجز الميزانية بنسبة 0,6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012. أغسطس 2012، تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12. وتجدر الإشارة إلى أن إعانات دعم المنتجات النفطية قد ألغيت نهائيا أواخر عام 2015 دون أن تتسبب في اضطرابات اجتماعية.

31 تعهدت الدولة، على وجه الخصوص، بعدم تعويض الشغورات الناتجة عن الاحالات على التقاعد وتحسين أداء الإدارة.

32 في المقابل، لم يعد الصندوق يميز في تقريره لعام 2014، بين مختلف الدوائر الوزارية وأيد «الحد من خلق صافي فرص العمل، والزيادة في الرواتب والترقيات عن طريق تخصيص اعتمادات محددة مسبقا وبوضوح من أجل بلوغ الأهداف المقررة على المدى المتوسط»، تقرير صندوق النقد الدولي عدد 241/14، أغسطس 2014.

33 خلافا لصندوق النقد الدولي لا يضمن التشريع الاجتماعي المغربي التعويض في نظام الحماية الاجتماعية. ويوضح الصندوق في تقريره لشهر أغسطس 2012 (ص 17): كذلك أن «النظام الحالي للحماية الاجتماعية في المغرب يقوم بالأساس على الدعم الشامل، لكنه يتضمن أيضا مبادرات عديدة أكثر استهدافا». أغسطس 2012، تقرير صندوق النقد الدولي عدد 293/12.

34 في 2011، تكلف دعم المواد البترولية ما يعادل 1,1% من الناتج المحلي الإجمالي أي 41,4 مليار درهم (3,7 مليار يورو) مقابل لا شيء تقريبا في العام 2003.

Réforme des subventions aux carburants au Maroc : les bons conseils du FMI (usinenouvelle.com).

35 عبرت الدولة في خطاب نواياها عن رغبتها، مستقبلا، في إحداث برنامج يحد «من التفاوت في الدخل وفي الفرص سواء من منظور شامل أو بين الجهات وبين الجنسين، ويعزز توفير الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية».

ورغم استمرار أوجه عدم المساواة فإن ذلك لم يمنع صندوق النقد الدولي من دعم الحكومة التي لم تعد تخفي رغبتها في إلغاء إعانات دعم الطاقة³⁶ والغذاء، ولزيادة الطين بلة أشار الصندوق، كدليل إثبات، إلى دراسة للمندوبية السامية للتخطيط (HCP) تؤكد أن حوالي 43% من مجموع إعانات دعم الغذاء والطاقة³⁷ تستأثر بها الشريحة الخمسية الأغنى من السكان³⁸. وقد ضغط على الحكومة لتضع حدا لنظام لم يفد السكان، بل أصبح، كذلك، عبئا لا يطاق على ميزانية الدولة.

وتتجاهل هذه المقاربة، للأسف، جملة من الحقائق، فهي تنظر إلى الحماية الاجتماعية حصريا من منظور تكلفة الموازنة³⁹، لا كحماية من تقلبات الحياة. كما تغفل عن الأثر التضخمي لتفكيك منظومة الدعم، وهو أثر يطال أشد الفئات حرمانا أكثر من غيرها بكثير⁴⁰. وكان البنك الدولي قدر حينها أنه «سيكون أكبر بثلاث مرات بالنسبة إلى أفقر الناس منه بالنسبة إلى أغناهم. ولتجنب ارتفاع معدل الفقر، اعترف بأن «تدابير تعويضية ستكون حتمية»⁴¹.

إلا أن الحكومة وقتها (ائتلاف بقيادة حزب العدالة والتنمية)⁴² ظل أصم إزاء هذا التحذير، وما سحبه باليمنى لم يرجعه باليسرى.

وإذا كان صندوق النقد الدولي قد دعم البرامج التي «تستهدف الفقراء بشكل أفضل» مثل نظام المساعدة الطبية راميد (RAMED) وبرنامج تيسير (Tayssir) فإن برامج المساعدة هذه لم تقدم سوى مساعدة محدودة في مجالي الصحة والتعليم، ولم تكن قادرة، بأي حال من الأحوال، على التعويض عن تدهور القدرة الشرائية الناجم عن نهاية دعم الطاقة والغذاء.

عقد من الزمان بعد اتفاقيات خط الوقاية والسيولة LRL العديدة: أية حصيلة؟

لم يحقق المغرب، على الرغم من تفكيكه لأساس نظام التعويضات، الأهداف «الإرشادية» التي حددها صندوق النقد الدولي إطلاقا. وبالفعل ففي عام 2014، وخلال الاتفاق الثاني لخط الوقاية والسيولة LPL، دق صندوق النقد الدولي ناقوس الخطر⁴³. وحتى إذا كانت وضعية الحسابات العمومية قد تحسنت تحسنا طفيفا في منتصف 2010، فإن ذلك كان ظرفيا: بعد انخفاض العجز إلى 3,5%⁴⁴ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017، عاد فورا في العام التالي

36 حسب صندوق النقد الدولي : «جعل الميزانية، إلى حد كبير جدا، في مأمن من المخاطر الناجمة عن تقلب أسعار النفط الدولية». تقرير الصندوق عدد 241/14، أغسطس 2014.

37 في سنة 2014، واصل صندوق النقد الدولي التشجيع على «التخفيض التدريجي لأعباء دعم غاز البوتان من خلال التحفيز على استعمال مصادر الطاقة المتجددة، والإدخال التدريجي لتدابير التخفيف من دعم دقيق القمح اللين» تقرير الصندوق عدد 241/14، أغسطس 2014. ولحسن الحظ لم تعتمد أي حكومة من الحكومات المتعاقبة إلى إلغاء دعم غاز البوتان والقمح اللين، مدركة أن في المس بهذين المنتجين تهديدا للأمن الغذائي الأساسي.

38 ص 17 من تقرير صندوق النقد الدولي عدد 239/12. الإطار 2. نظام الحماية الاجتماعية في المغرب.

39 في عام 2014 أعلن صندوق النقد الدولي «أن السلطات بصدد وضع الميزانية، وإلى حد كبير، في مأمن من المخاطر الناتجة عن تقلب أسعار النفط الدولية» بفضل تفكيك منظومة دعم الطاقة. تقرير الصندوق عدد 242/14، أغسطس 2014.

40 نفقات الغذاء والنقل تؤثر بشكل كبير على الفئات الأشد حرمانا.

41 Le Maroc, le pays qui a (presque) supprimé les subventions aux produits pétroliers (novethic.fr)

42 رئيس الحكومة، عبد الله بن كيران، زعيم اليمين المحافظ ذو مرجعية إسلامية تم تعيينه بمرسوم ملكي في 29 نوفمبر 2011.

43 في عام 2014 أشار صندوق النقد الدولي في تقريره إلى أن «يزان الدفعات لا يزال معرضا للصدمات الخارجية على الرغم من تقلص عوامل الضعف بموجب اتفاق خط الوقاية والسيولة LPL لعام 2012 وتظل الحسابات الخارجية وحسابات المالية العمومية عرضة للصدمات الخارجية». تقرير صندوق النقد الدولي عدد 241/14، أغسطس 2014.

44 في حين أن الهدف المعلن هو الوصول إلى 3% من العجز في 2017.

إلى الارتفاع مرة أخرى ليستقر عند 3,9٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وبلغ، مع الأزمة الصحية، 7,6٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020 وهو مستوى غير مسبوق. ولأسباب هيكلية، لم تتمكن الحكومة المغربية، أبداً، من حل أزمة الديون والعجز المزمّن للميزانية، ومرت نسبة الدين العام الإجمالي المرتفعة جداً بطبيعتها من 80,4٪⁴⁵ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 إلى 94٪ في عام 2020⁴⁶.

ولم يعقب هذا الفشل تشكيكا في سياسات الحكومة وسياسات صندوق النقد الدولي. بل على العكس من ذلك، فقد شجع الصندوق المغرب في عام 2014 على المضي في «هذا المسار» بإعلانه أن «الميزانية تهدف إلى مواصلة خفض العجز من خلال إصلاحات مالية هيكلية. وينبغي أن يتم تحقيق هذا التخفيض الذي سينزل إلى مستوى 4,9% من الدخل المحلي الإجمالي، أساساً، من خلال التقليل المستمر من تكاليف دعم الطاقة بينما، يُفترض أن يتم «توسيع» نظام الحماية الاجتماعية للفئات الأشد هشاشة» بواسطة برامج مصممة خصيصاً لهذا الغرض»، وهكذا، وأصل صندوق النقد الدولي الدعوة إلى اتباع تعاليم الليبراليين الجدد من خلال وضع إعانات الدعم وحدها في قصص الاتهام، واعتبارها المسؤولية الوحيدة على العجز المزدوج، في الحساب المالي وحساب المعاملات الجارية⁴⁷. وهو موقف متناقض إلى حد ما، بالنظر إلى الاستنتاجات التي توصل إليها الصندوق، ذلك أنه يلاحظ، في كل تقرير من تقاريره - صراحة أو بطريقة ضمنية - ضعف أداء الاستثمار العام، والاقتصاد الوطني محدود التنوع وهي عوامل ساهمت بالقدر ذاته، إن لم يكن أكثر، في تعميق مشكلة «العجز المزدوج» بسبب الدين العام وأوجه القصور في حساب المعاملات الجارية الوطني.

وواصل صندوق النقد الدولي في هذا الاتجاه، وساند بثبات برامج المساعدة الموجهة. غير أن هذه البرامج، المجزأة بطبيعتها، لم تكن قادرة، وحدها، على الاستجابة لانتظارات سكان المغرب من حيث العدالة والحماية الاجتماعية. واقتضى الأمر انتظار عام 2020 ليكون مطمح 2021 في إرساء منظومة إعادة توزيع أكثر عدالة وإنصافاً على جدول الأعمال.

وفي السنة نفسها، في شهر أبريل 2020، أطلق المغرب، تحت ضغط الأحداث، آلية خط الوقاية والسيولة (LPL) التي وضعها صندوق النقد الدولي تحت تصرفه. ولم يكن أمام الدولة الفارقة في الكساد الاقتصادي في أعقاب الأزمة الصحية كوفيد-19 من خيار سوى اقتراض ما يقرب من 3 مليارات دولار واجبة السداد على مدى خمس سنوات مع فترة إهمال بثلاث سنوات. وللحصول على هذا القرض، عرض وزير المالية، على التصويت، بصفة عاجلة، مشروع المرسوم بقانون عدد 20,320,2 المتعلق بتجاوز سقف القروض الخارجية.

فضلاً عن الضعف الهيكلي للاقتصاد المغربي، والمديونية المفرطة، وأوجه عدم المساواة الاجتماعية، فإن نفوذ صندوق النقد الدولي ورقابته يعتمد على عدة أدوات:

- 45 حسب صندوق النقد الدولي : «كان من المفروض، أن ينخفض العجز الأولي المعدل دورياً، إلى النصف بين 2015 و2017، ويمر من 2,6% من الدخل المحلي الإجمالي إلى 1,4% إلى ما يقرب من 0% بحلول عام 2019. ويتوافق هذا المسار للرصيد الأولي مع الرغبة في وضع نسبة الدين العام/ دخل محلي إجمالي على منحنى تنازلي بعد الذروة المتوقعة لعام 2015 بحيث تقترب من 60% بحلول عام 2019». تقرير صندوق النقد الدولي عدد 241/14، أغسطس 2014.
- 46 Dette publique au Maroc : Que penser du niveau de dette du Maroc ? (cmconjoncture.com)
- 47 أشار الصندوق في عام 2016 إلى أن : «السلطات تولي اهتماماً خاصاً في استراتيجيتها التنموية للإدماج الاجتماعي والحد من أوجه عدم المساواة» تقرير الصندوق عدد 35/16

- لم يضع ضبط أوضاع المالية العامة وتعبئة المدخرات العامة حداً لنفوذ صندوق النقد الدولي. ومن بين المؤسسات التي تراقب المبادئ التوجيهية الهيكلية والكمية التي يفرضها صندوق النقد الدولي، يلعب البنك المركزي (بنك المغرب) ووزارة الاقتصاد والمالية دوراً محورياً. ومع استثناءات نادرة، تتبنى هذان الهيئتان بانتظام سياسات اقتصادية ومالية ونقدية مستوحاة من اتفاقية واشنطن. ومن المهم أيضاً أن الطلب الذي تم توجيهه، إلى صندوق النقد الدولي للاستفادة من خط الوقاية والسيولة في عام 2012 قد وُقِع، آنذاك، من قبل محافظ البنك المركزي ووزير الاقتصاد والمالية.

- يخضع المغرب للمراقبة المستمرة في شكل مشاورات سنوية بموجب المادة الرابعة من النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي. وفي كل عام، تنتظر أفرقة صندوق النقد الدولي في السياسات الاقتصادية المنفذة من أجل «دعم استقرار الاقتصاد الكلي» فضلاً عن الإصلاحات النظامية الجارية. ويمثل بنك المغرب ووزارة المالية المحاورين الرئيسيين لصندوق النقد الدولي خلال بعثاته السنوية للمراقبة، ويعلنان في جميع تقاريرهما السنوية تقريباً أنهما يعتمدان المبادئ التوجيهية العامة للتقييمات التي يجريها الصندوق.

ويتم التدقيق في الوثيقة المنبثقة عن مهمة صندوق النقد الدولي من قبل الدائنين ووكالات التصنيف والمنظمات متعددة الأطراف والشركاء الرئيسيين للمملكة. ويمنح هذا الاجتماع صندوق النقد الدولي قوة نفوذ هائلة لا يستطيع التصدي لها سوى عدد قليل جداً من البلدان.

III. الحماية الاجتماعية في المغرب: الخيار القسري لصندوق النقد الدولي بين الدعم المعمم/ الشامل والاستهداف بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل، (Proxy Means Test)

نظم الحماية الاجتماعية في المغرب

ينص الدستور المغربي لعام 2011، ولا سيما في المادة 31 منه «على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التضامنية أو المنظم من لدن الدولة»⁴⁸.

لكن، إذا أردنا أن تكون لدينا رؤية كمية للحماية الاجتماعية في المغرب، من شأنها أن تتيح إجراء تحليلات مجدية لهذه النظم، وهذا هو هدف دراستنا، فإن التعريف الأكثر أهمية الذي يتعين الإبقاء عليه يتبع، عندئذ، منطق جمع الاستراتيجيات والميزانيات القطاعية المخصصة للحماية الاجتماعية.

48 مزيد من المعلومات عن الإنشاء والتطوير ومؤسسات الحماية الاجتماعية في المملكة، انظر الملحق الثاني 2.

ووفقا لهذا المنطق، فإن تعريف الحماية الاجتماعية في المغرب يشمل عندئذ «جميع الآليات المؤسسية، العامة أو الخاصة، التي تتخذ شكل نظام حماية جماعي و/ أو تنفذ مبدأ من مبادئ التضامن الاجتماعي التي تغطي التكاليف الناجمة عن وجود عدد معين من المخاطر الاجتماعية التي تم تحديدها بالنسبة إلى الأفراد أو الأسر المعيشية (الصحة، الشيخوخة، البطالة، الفقر، التعليم، حوادث الشغل...)». وهذا يعني، إذن، دفع استحقاقات للأشخاص أو الأسر المعيشية التي تواجه واحدا أو أكثر من هذه المخاطر، والغرض من هذا الدفع التعويض عن الزيادة في نفقاتهم أو عن الانخفاض في مواردهم كمنتفعين.

إن منطق هذا البناء المغربي مستوحى إلى حد كبير من النموذج الفرنسي لإدارة النظم الاجتماعية، وخاصة من خلال تعدد الخدمات (البطالة، الشيخوخة، المرض، التعليم، حوادث الشغل...)، ومن خلال ميزانية الضمان الاجتماعي والحسابات الصحية الوطنية.

بيد أن النظام الإحصائي في المغرب ورصد البيانات المتصلة بهذه القطاعات لم يتطور بعد. كما أن هناك تأثيرا لتقنيات الاستهداف في الحصول على الحق في هذه الخدمات، من خلال وضع مجموعة من الشروط التي يجري تقييمها بانتظام وفقا لوصول المغرب إلى التمويل الدولي. (تمت بلورة هذه النقطة في الفقرة أولا (2) من نظام الاستهداف وإسناد الخدمات الاجتماعية).

ومع ذلك، تُعرف عملية إسناد الخدمات والحصول على الحماية الاجتماعية بأنها حق من حقوق الإنسان يهدف إلى ضمان الدخل، والحد من الفقر ومن أوجه عدم المساواة، فضلا عن تعزيز الإدماج الاجتماعي والكرامة⁴⁹.

وبناء عليه فإن تعميم الحماية الاجتماعية وفعاليتها سيكونان من مسؤولية الدولة من خلال رسم سياسات اقتصادية واجتماعية ومالية، ذلك أن الحماية الاجتماعية هي أيضا عنصر أساسي من أهداف التنمية المستدامة العالمية ODD التي التزمت جميع دول المجتمع الدولي بتحقيقها بحلول عام 2030.

يتكون نظام الحماية المغربي⁵⁰ من عنصرين رئيسيين (انظر الشكل 1):

- عنصر قائم على الاشتراكات (المساهمات) في الضمان الاجتماعي يجمع مختلف صناديق المعاشات التقاعدية (الصندوق المغربي للتقاعد CMR، النظام الجماعي لنح ورواتب التقاعد RCAR، الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين CNRA)، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)، والصندوق المغربي للتأمين الصحي (CMAM)، وهو الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي (CNOPS) سابقا.
- عنصر آخر غير قائم على الاشتراكات، تموله الخزانة العامة ويستند إلى مجموعة من برامج المساعدة الاجتماعية في شكل تحويلات نقدية مشروطة تربط بين الانتفاع ببرامج الحماية الاجتماعية وعدد من الشروط التي يتعين

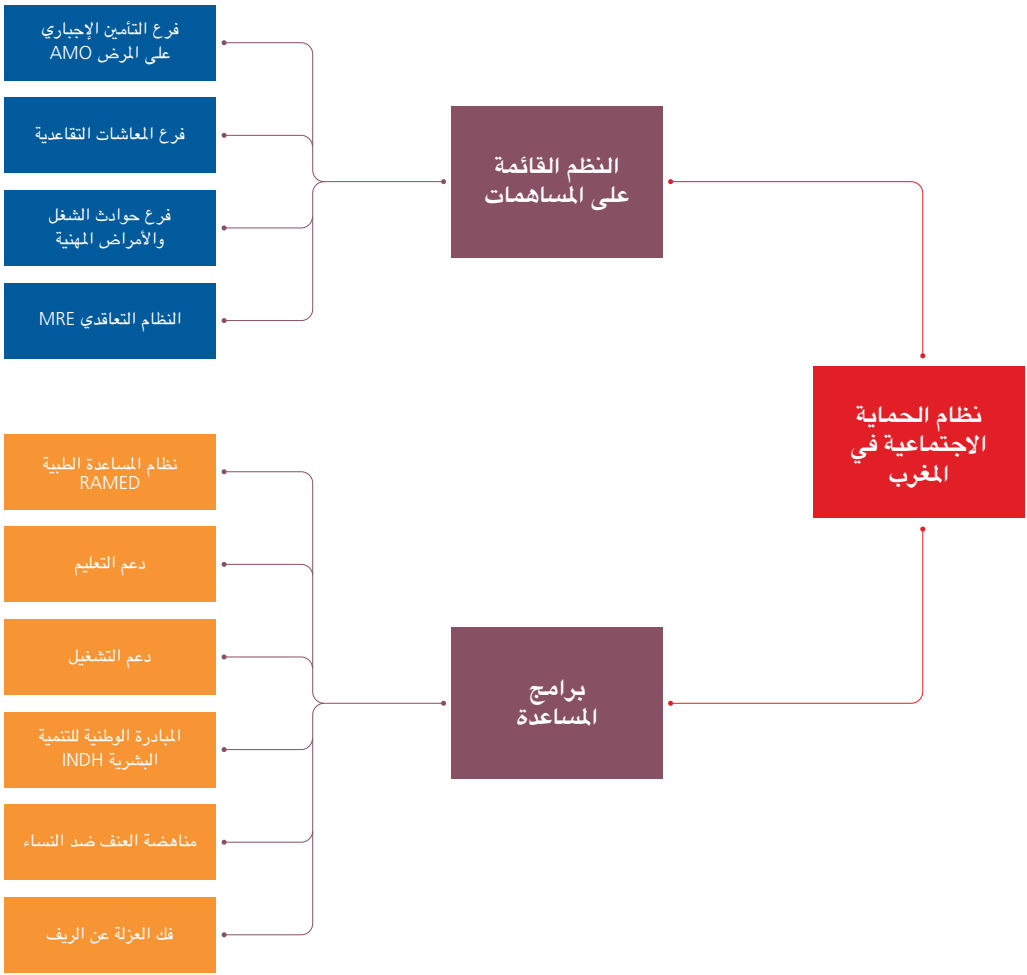
49 وفقا لإعلان فيلادلفيا الصادر عن منظمة العمل الدولية في عام 1944، تم الاعتراف بالضمان الاجتماعي كحق أساسي من حقوق الإنسان. ثم في عام 1948 من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأخيرا في عام 1966 من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

50 لمزيد من التفاصيل حول التاريخ والحوكمة، انظر الملحق الثاني.

على السكان المستهدفين تلبيتها (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (INDH)، نظام المساعدة الطبية (RAMEQ)، تيسير (Tayssir)، المطاعم المدرسية، المدارس الداخلية، المنح الدراسية، برامج الإدماج المهني، مؤسسات المساعدة الاجتماعية، إلخ...).

وهناك برامج أخرى لدعم أسعار المواد الأساسية والوقود ولكافة الفقر ولكنها تقع خارج نطاق الحماية الاجتماعية. وقد تم وضع العديد من هذه البرامج وإطلاقها في نهاية الثمانينيات، عندما كان المغرب يتحول إلى نموذج اقتصادي جديد أكثر ليبرالية، وفقا لشروط مخصصات التمويل الخارجي ومديونيته، خاصة، لدى بنك الإنشاء والتعمير (BIRD) وصندوق النقد الدولي (انظر التفاصيل في الملحق 3).

الشكل 1: شجرة نظام الحماية الاجتماعية المغربي

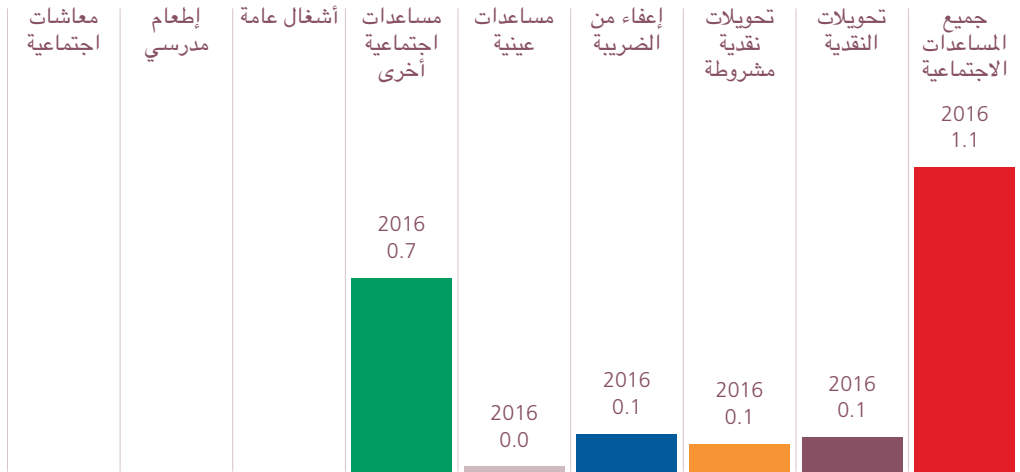


المصدر: من إعداد المؤلفين

يسمح لنا الشكل البياني أعلاه بتلخيص شجرة نظام الحماية الاجتماعية المغربي بطريقة مبسطة، ويشير إلى نظم الضمان الاجتماعي وبرامج المساعدة الاجتماعية في مجالات مختلفة مثل التعليم ومكافحة الفقر وإدماج المرأة (هذه البرامج ليست حصرية).

لكن لرسم صورة توضح وضع الحماية الاجتماعية في المغرب، نجد أن الإنفاق العام عليها محدود جداً، ولا يسمح إلا بتغطية أقلية من السكان، مهملاً الكثير من المواطنين (انظر الشكل 2).

الشكل 2: النفقات الاجتماعية المخصصة لبرامج المساعدة الاجتماعية (% من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: البنك الدولي 2016

<https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspires/country/morocco>

وفقاً للبنك الدولي، تفتقر شبكة الضمان الاجتماعي (باستثناء صناديق التعويض) إلى استراتيجية متسقة وإطار مؤسسي بسيط وأولويات واضحة تقوم على عدد قليل من البرامج الأساسية التي تغطي المخاطر الرئيسية لدورة الحياة. وقد حددت دراسة أجرتها اليونيسيف مؤخراً 140 برنامجاً مختلفاً، كثير منها صغير ويركز على فئات مستهدفة بعينها. وتتولى إدارة البرامج أو تنفيذها أو تمويلها نحو 50 إدارة مختلفة (وزارات ودوائر ومؤسسات ولجان). وعلى الرغم من هذا العدد الهائل من البرامج والمؤسسات المسؤولة، فإن شبكة الضمان الاجتماعي تشكو من نقائص كبيرة (مثل الأطفال غير المتدربين أو الأشخاص الحاملين لإعاقة)، في حين أن بعض البرامج لها اختصاصات متداخلة، وتكرر تدابير مساعدة متشابهة (مثل تركيز المعونة على نفس المجموعات الفرعية للسكان)⁵¹.

51 صندوق النقد الدولي (2012)، المراجعة الأولى لخبراء صندوق النقد الدولي بشأن خط الوقاية والسيولة، الصفحة 24. 1st review of the IMF Experts on the Precaution Liquidity Line, P. 241

الحماية الاجتماعية المغربية قياساً إلى أهداف التنمية المستدامة (ODD) ومعايير مكتب العمل الدولي (BIT) فيما يتعلق بالحماية الشاملة

الضمان الاجتماعي هو الحماية التي يوفرها المجتمع للأفراد والأسر المعيشية لضمان الحصول على الرعاية الصحية وضمان الدخل، لا سيما في حالة الشيخوخة أو المرض أو الإعاقة أو حوادث الشغل أو الأمومة أو فقدان المعيل⁵².

منذ نهاية القرن التاسع عشر، خلال مرحلة بناء دول الرفاهية، تحول المؤشر بصفة حتمية، من المسؤولية الفردية نحو التضامن الجماعي، واليوم، بدأ تطور عكسي في الظهور. وقد صادقت جميع دول الرفاه سواء المهمة من البيسماركية⁵³ (bismarckienne)، أو البيفيردجية⁵⁴ (beveridgienne) منذ السبعينات، على اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تشكل الإطار المرجعي الرئيسي لقانون الضمان الاجتماعي الدولي، بما في ذلك مرجعين معياريين أساسيين، وذلك في مواجهة النمو القوي جداً في الإنفاق على الصحة والبطالة والمعاشات التقاعدية:

- الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالضمان الاجتماعي (المعيار الأدنى) لعام 1952، والتي تحدد الحد الأدنى لخدمات الضمان الاجتماعي وشروط إسنادها، كما تحدد الفروع التسعة الرئيسية التي تكون الحماية فيها مكفولة.
- التوصية رقم 202، تم اعتمادها في عام 2012، حول أرضيات الحماية الاجتماعية، وتوفر إرشادات عامة لتوسيع وتكميل نظم الضمان الاجتماعي عبر إرساء أرضيات حماية اجتماعية وطنية تكون متاحة لجميع الأشخاص المحتاجين إلى المساعدة.

وفي هذا السياق، وحسب تقرير منظمة العمل الدولية، صادق المغرب إلى حد اليوم، (14 نوفمبر)، على 65 اتفاقية للمنظمة، منها 49 اتفاقية سارية المفعول، و 11 اتفاقية طالب بعدم تطبيقها، و 3 صكوك تم إلغاؤها، ولم يتم توقيع أي اتفاقية طيلة الاثني عشر شهراً الماضية⁵⁵.

وفي الجملة، لم يصادق المغرب بعد، على 41 اتفاقية تقنية للمنظمة بشأن الحماية الاجتماعية. وبدأ في 14 يونيو 2019، إجراءات التصديق على ثلاث اتفاقيات مع مكتب العمل الدولي، وهي الاتفاقية رقم 97 حول العمال المهاجرين لسنة 1949، والاتفاقية رقم 102 حول الضمان الاجتماعي لسنة 1952، والاتفاق الدولي رقم 187 بشأن الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيين (2006)، وهي معاهدة تشجع الدول الأعضاء على وضع سياسة وبرامج وطنية في مجال السلامة والصحة في العمل. وتعكس هذه الخطوة، كذلك، رغبة المملكة في وضع التزاماتها الدولية المتعلقة بمعايير العمل حيز التنفيذ.

52 مكتب العمل الدولي BIT: مجلة منظمة العمل الدولية «أفريقيا بحثاً عن العمل اللائق: مقال عن الضمان الاجتماعي للجميع: رهان عالمي» العدد 49، ديسمبر 2003.

Le magazine de l'OIT " Afrique En quête de travail décent : Article sur La sécurité sociale pour tous: Un pari mondial "N°49, décembre 2003.

53 تأمين متصل بالعمل.

54 حماية قائمة على التضامن الجماعي، بغض النظر عن أي نشاط مهني.

55 https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:10293

الجدول 2: موقف المغرب من اتفاقيات الحماية الاجتماعية

الفرع	الاتفاقية	مصادق عليها/ غير مصادق عليها من المغرب
كل الفروع	102	نعم
رعاية طبية	130	لا
مرض		
بطالة	168	لا
شيخوخة	128	لا
عجز		
باق على قيد الحياة/ ناج		
حوادث شغل	121	لا
أمومة	183	نعم
مساواة في المعاملة	118	لا
محافظة على الحقوق	157	لا

المصدر: جدول من إنجاز مؤلفي الدراسة

ويمكننا التذكير أيضا في هذه الفقرة بأن التزام المغرب بتحقيق أهداف التنمية المستدامة سيشمل أيضا تعزيز الحماية الاجتماعية من خلال السعي إلى بناء نظم مستدامة وشاملة وعالمية، وأن يحقق على وجه الخصوص أهداف التنمية المستدامة⁵⁶ 1 و3 و4 و5 و8 و10، وهي، على سبيل التذكير:

التنمية المستدامة	أهداف التنمية المستدامة
هدف1	مكافحة الفقر
هدف 3	الحصول على الرعاية الصحية
هدف 4	الحصول على تعليم جيد
هدف 5	المساواة بين الجنسين
هدف 8	الحصول على عمل لائق
هدف 10	الحد من أوجه عدم المساواة

الحماية الاجتماعية الشاملة: تأثير مشروطيات صندوق النقد الدولي على الإنفاق الاجتماعي في المغرب: حالة التعليم والصحة

ولدت مشروطيات صندوق النقد الدولي، بوجه عام، تأثيرات، ضارة على المدى الطويل، «تركت ندوبا» (scarring)⁵⁷، أثرت تأثيرا مباشرا على القدرة التنافسية للدولة وعلى إيراداتها في المستقبل.

ولتوضيح أثر المشروطيات على الإنفاق الاجتماعي، قمنا بعزل بندين هامين من بنود الميزانية عن السياسة الاجتماعية للدولة: التعليم والصحة.

ويربط هذا المقطع من الدراسة الإنفاق العام على التعليم والصحة بركيزتي الدعم الشامل ويسلم بأن الترفيع فيهما سيساعد على تحقيق هدفَي التنمية المستدامة 3 و4 وأن هذين الهدفين ضروريين، في نهاية المطاف، لمعالجة أوجه التفاوت في الدخل، وتيسير الارتقاء الاجتماعي.

والواقع أن جميع اتفاقات خط الوقاية والسيولة المبرمة بين صندوق النقد الدولي والمغرب تشير إلى العلاقة بين معدلات البطالة والتعليم. وخطاب صندوق النقد الدولي يدعم تحسين نوعية التعليم لتلبية احتياجات أرباب العمل الذين يواجهون تدني مستوى تكوين القوى العاملة. بيد أن هذا الخطاب لم يُترجم في الوقت الراهن -تحت وصاية صندوق النقد الدولي- إلى زيادة في حيز الميزانية القطاعية، وهو شرط لا بد منه لتحسين حقيقي في التعليم العمومي.

1. مثال التعليم

تم تطبيق نهج لورنس كينغ (Lawrence King)، وتوماس ستابس (Thomas Stubbs)، وبرنهارد راينسبرغ (Bernhard Reinsberg)، وألكسندر كينتكيلينيس (Alexander Kentikelenis) على قطاع التعليم العمومي بشأن العلاقة السببية بين المشروطيات وآثارها على حجم الإنفاق الاجتماعي ونفقات الميزانية. هذه الدراسة المرجعية التي نشرت في عام 2018 تحمل عنوان «كيفية تقييم آثار مشروطية صندوق النقد الدولي. امتدادا للمقاربة الكمية والتجريبية».

وقد أكدت نتائج هذه الدراسة استنتاجات جميع الدراسات السابقة حول هذا الموضوع⁵⁸: المشروطيات لها تأثير سلبي على الإنفاق على التعليم⁶⁰. وعلى وجه الخصوص، فإن كل شرط إضافي من شروط الإنفاق يقابله انخفاض بنسبة 0,47 % على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي في الإنفاق العام على التعليم.

57 انطلق العمل بهذا المفهوم منذ 2020 من طرف ثلاث خبراء من البنك الدولي للإشارة إلى الانخفاض الدائم للقدرة الانتاجية، وبمنذ ذلك الحين انتشر استعمال هذا المصطلح.

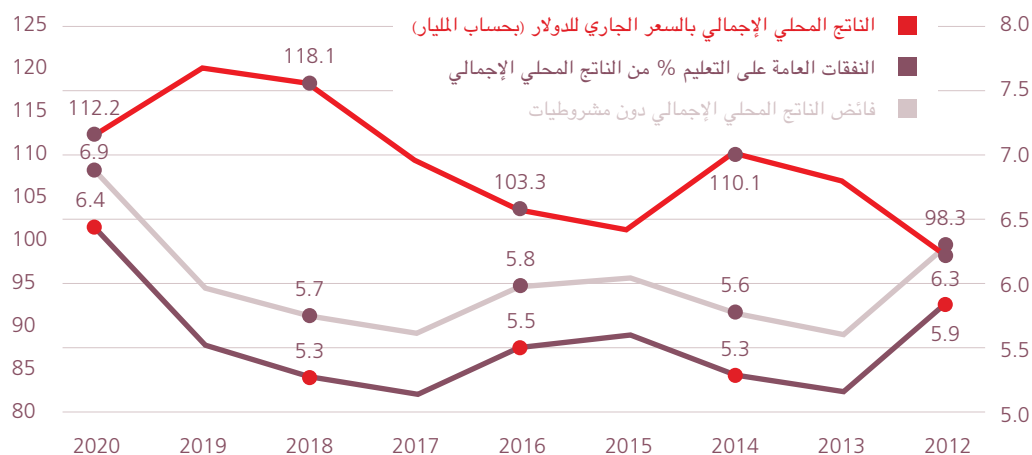
58 How to evaluate the effects of IMF conditionality. An extension of quantitative approaches and an empirical. Lawrence King, Thomas Stubbs, Bernhard Reinsberg et Alexander Kentikelenis.

59 مع استثناء ملحوظ لتلك التي اضطلع بها صندوق النقد الدولي.

60 يختلف خبراء صندوق النقد الدولي مع الدراسات التي تستنتج أن هناك أثرا سلبيا لمشروطيات صندوق النقد الدولي. ومن الأمثلة على ذلك مقال سانجيف غوبتا (Sanjeev Gupta) وماساهيرو نوزاكي (Masahiro Nozaki) المعنون «ماذا يحدث للإنفاق الاجتماعي في البرامج المدعومة من صندوق النقد الدولي؟» «What happens to social spending in IMF-supported programmes?»، وفقا لهما، فإن الإنفاق على التعليم والصحة قد شهد في البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي زيادة بوتيرة أسرع من جميع البلدان النامية. على مدى فترة خمس سنوات من خلال برامج مدعومة من صندوق النقد، زادت النفقات على التعليم بحوالي 3/4 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، وفي حالة الصحة بحوالي نقطة مئوية. ومع ذلك يبقى ذلك الرأي أقلية وسط موجة من الأدبيات التي تذهب إلى عكس ذلك.

ومن خلال عملية استقرائية، يمكننا أن نستنتج المسار الإحصائي لميزانية التعليم لو لم تحرم من هذا المورد الهام. وقد قمنا باعتماد الأرقام المستخلصة من قوانين المالية العشرية الماضية⁶¹ بوضع رسم ذي منحنيين متوازيين: أحدهما يظهر الإنفاق الحقيقي والآخر يظهر الإنفاق كما كان يُفترض أن يكون خارج الشروط التي يفرضها صندوق النقد الدولي (والبنك الدولي).

الشكل 3: المشروطة تلتهم من مخصصات التعليم



المصدر: انظر الحاشية⁶²

يوضح الشكل أعلاه تأثير المشروطيات الكمية والهيكلية لصندوق النقد الدولي (والبنك الدولي) على مخصصات التعليم في الميزانية. وإذا كان الرقم البالغ 0.47% يبدو من حيث القيمة النسبية متواضعا إلى حد كبير، فإنه يمثل بالأرقام المطلقة ما بين 4 و5 مليارات درهم، أو ما بين 7 و9% من ميزانية التعليم الوطني والتعليم المهني والتعليم العالي سنويا.

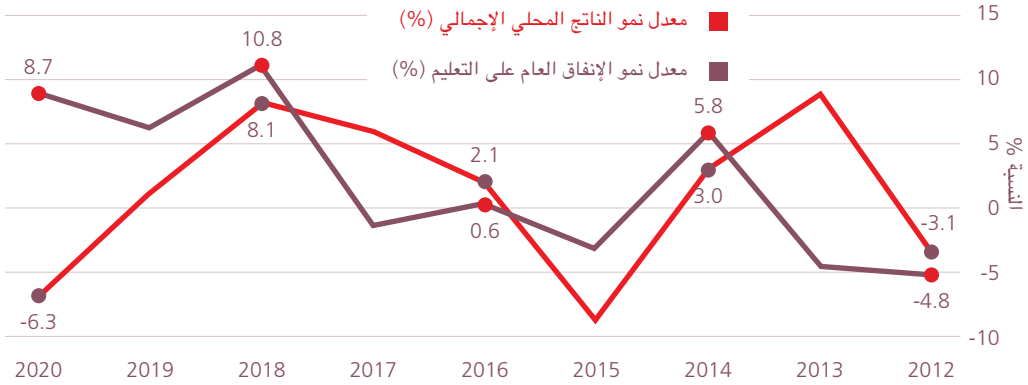
وبالإضافة إلى ذلك، تفرض شرطيات صندوق النقد الدولي الكمية على الحكومة تصرفا في الميزانية وفقا لمعدل النمو. ورغم أن هذه القاعدة لا تطبق بصرامة في حالة التعليم، فإن الناتج المحلي الإجمالي ومنحنيات نمو التعليم كثيرا ما تتلاقى بفارق يتراوح بين سنة وستين على النحو المبين في الشكل أدناه.

61 من 2011 إلى 2020.

62 الإنفاق الحكومي على التعليم حسب السنة المالية

<http://lof.finances.gov.ma/fr/budget/47/64>. PIB en \$ courants : <https://data.worldbank.org/country/MA>

الشكل 4: مخصصات التعليم ترقص على إيقاع النمو



المصدر: انظر الحاشية رقم 63

ولئن كان هذان المنحنيان غير متطابقين بشكل تام، فإنهما يناقضان رغم ذلك، الخطاب الرسمي الذي يصير على حماية ميزانية التعليم الوطني والتدريب المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، ولكن ينبغي، هنا، مراعاة الفروق الدقيقة للمقاربة القائمة على المتغير المالي الذي تتوقف فعاليته بشكل وثيق على جودة الحوكمة العمومية. ويشهد برنامج الطوارئ للفترة 2009-2012 على ذلك: فعلى الرغم من أن الدولة قد بذلت جهداً استثنائياً قدره 12 مليار درهم⁶⁴ لتحسين نظام التعليم، فقد كانت النتائج مخيبة للآمال.

يشير تقرير محكمة المحاسبات⁶⁵ الصادر سنة 2018 إلى فشل ذريع وإلى إهدار غير مسبوق للموارد. ويشير محررو التقرير إلى عدد كبير من الاختلالات:

- استمرار الانقطاع المدرسي المقدر بأكثر من 270000 تلميذ سنوياً.
- الوضع المثير للقلق لاكتظاظ الفصول في مختلف مراحل الدراسة.
- عدم استغلال المؤسسات التعليمية الاستغلال الأمثل.
- استغلال مؤسسات تربوية تقتصر إلى الشروط الدنيا للتمدرس.
- استمرار الزيادة عن النصاب والنقص في عدد المدرسين.
- محدودية فعالية برامج الدعم الاجتماعي.
- نظام معلومات يفتقد للنجاعة الكافية.

63 احتسبنا معدلات نمو ميزانيات التعليم والناتج المحلي الإجمالي استناداً إلى الأرقام المستخلصة من مسودات قوانين المالية ومن بيانات البنك الدولي: <https://data.worldbank.org/country/MA>; <http://lof.finances.gov.ma/fr/budget>. 64/47

64 لتمويل خطة الطوارئ هذه، لجأت الحكومة المغربية إلى ما لا يقل عن خمسة مانحين: الاتحاد الأوروبي، وبنك الاستثمار الأوروبي، والوكالة الفرنسية للتنمية، والبنك الإفريقي للتنمية، والبنك الدولي. وتضاعف هذه الاستراتيجية الفشل الذريع بزيادة في الديون تقدر بنقطة من الناتج المحلي الإجمالي.

65 http://www.courdescomptes.ma/upload/MoDUle_3/File_3_613.pdf

وإلى يومنا هذا، يعاني النظام التعليمي من نفس العلل « Cum hoc ergo propter hoc⁶⁶ ». وبما أن نفس الأسباب تؤدي إلى نفس النتائج، فإن المغرب لا يزال أبعد ما يكون عن تحقيق أهداف التعليم الجيد التي تدعو إليها أهداف التنمية المستدامة⁶⁷ وعلى سبيل المثال، يصنف تقرير الجمعية الدولية لتقييم التحصيل التربوي لعام 2020 المغرب ضمن آخر خمسة بلدان في العالم⁶⁸ في مجال الرياضيات والعلوم الصحيحة.

فضلا عن ذلك فإن النظام التعليمي المغربي اليوم من أكثر الأنظمة تفاوتاً في العالم⁶⁹، إذ تتعايش فيه ثلاثة أنماط من التعليم:

- تعليم عمومي رديء، بشكل عام، يركز على الكمي على حساب الكيفي.
- تعليم خاص بالكاد أفضل من نظيره العمومي ولكنه يستفيد من مخاوف الطبقة الوسطى من رؤية أبنائها عرضة للتراجع الاجتماعي.
- تعليم خاص، أجنبي في الغالب، غير متاح للطبقات المحرومة والمتوسطة.

2. مثال الصحة

ظلت الصحة، منذ الاستقلال، هي الحلقة الضعيفة في السياسات العامة: فالموارد المخصصة لوزارة الصحة بعيدة كل البعد عن الحد الأدنى المطلوب، وجزء كبير منها مخصص للتسيير (60/75%) وللطب الوقائي⁷⁰. وحتى إذا أضفنا الحسابات الخاصة، ومرافق الدولة المدارة بصورة مستقلة (SEGMA)، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية⁷¹ (INDH)، ونفقات مختلف أنظمة المساعدة والتأمين إلى ميزانية الوزارة، فضلاً عن تلك التي تقدمها الأسر المعيشية بشكل مباشر، فإن الحصة المخصصة من الناتج المحلي الإجمالي لهذا القطاع الحيوي لا تتجاوز 5% في المتوسط. ويقترب هذا المستوى من معدل البلدان ذات متوسط الدخل الأدنى (6,5% من الناتج المحلي الإجمالي)، لكنه أقل من معدل البلدان ذات متوسط الدخل الأعلى (7,6% من الناتج المحلي الإجمالي)، أو البلدان ذات الدخل المرتفع (8,7% من الناتج المحلي الإجمالي) أو من بلدان المنطقة مثل تونس (9,6% من الناتج المحلي الإجمالي) كذلك.

66 مع هذا، إذن بسبب هذا.

67 https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/wpcontent/uploads/sites/4/2016/10/Why_it_matters_Goal_4_French.pdf

68 مجلة «Tel Quel» عدد 932، من 18 إلى 24 ديسمبر 2020 صفحة 14.

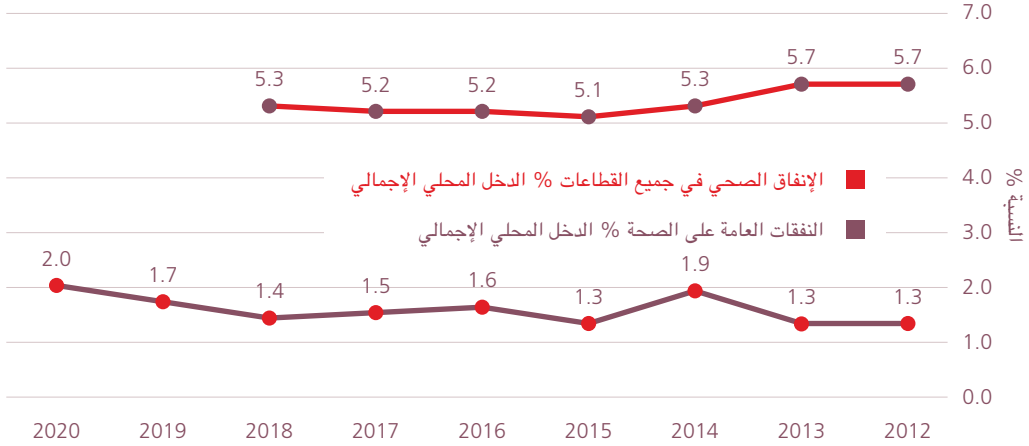
69 المذكرة الاقتصادية حول المغرب 2017. البنك الدولي.

70 في حين أن الهرم السكاني يميل إلى التهرم بشكل سريع. المندوبية السامية للتخطيط (HCP).

71 المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (INDH) أطلقت في عام 2005 وهي عبارة عن برنامج تنموي تقوده وزارة الداخلية. ويمول منذ عام 2018 برامج صحة الأم والطفل.

الشكل أدناه يوضح ذلك جيدا:

الشكل 5: الصحة: الحلقة الضعيفة في السياسات العامة



المصدر: انظر الحاشية رقم 72

نظام التمويل الصحي في المغرب تراجعى وغير منصف:

تمثل المساهمات المباشرة للأسر المعيشية المصدر الرئيسي لتمويل القطاع. وطبقا لآخر إحصاءات وزارة الصحة التي تعود إلى عام 2015، فإن قطاع الصحة ممول بنسبة تزيد عن 51% من الدفعات المباشرة للأسر، و24% من مساهمات الضمان الاجتماعي، و22% من الموارد الضريبية، و1% من غيرها من النفقات الأخرى الخاصة للأسر، وأقل من 1% من التعاون الدولي. وبالمقارنة مع معدل البلدان متوسطة الدخل، فإن المغرب يعتمد أكثر منها بكثير على مدفوعات الأسر المعيشية المباشرة، في حين أنه المحدد الرئيسي لإنفاقها.

72 نفقات القطاع الخاص والعام على الصحة بالنسبة المئوية من مجموع الناتج المحلي الإجمالي <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=MA> <http://lof.finances.gov.ma/64/47/ma/en/budget>. من المهم التوضيح بأن الأمر هنا يتعلق بالموازنات: فمن المستحيل في الواقع تحديد الإنجازات الحقيقية انطلاقا من وثائق وزارة الاقتصاد والمالية. لا تضع قوانين التسوية على ذمة القارئ سوى أرقام إجمالية. ولتيسير عملنا، لم يكن أمامنا من خيار سوى الاعتماد على المسودات. ولم نتكهن على الرغم من البحث المعمق، من الوصول إلى الجداول التوليفية التي تتبع الإنفاق الصحي على مدى عدة سنوات. كان علينا استخلاص المعطيات وثيقة تلو الأخرى. وغالبا ما تكون أحدث الأرقام تقريبية وغارقة في سرديات حول التضخم تعقد التحليل. الناتج المحلي الإجمالي بالدولار حسب سعر الصرف الجاري: <https://data.worldbank.org/country/MA>. وقد استخلصنا البيانات الأخرى من المعلومات المذكورة أعلاه.

الإطار 1: الهدف 3 للتنمية المستدامة

يتعين على المغرب للاقترب من غايات الهدف الثالث للتنمية المستدامة في عام 2030 أن يرفع مستوى الإنفاق على الصحة بـ 2,5% من الناتج المحلي الإجمالي ليلعب 8,2% منها 2,2% للإنفاق العام. ومن شأن هذا الزيادة أن ترفع في معدل الإنفاق الفردي من 178 دولار في عام 2017 إلى 419 دولار في عام 2030، ومن مضاعفة عدد الأطباء بمقدار 2,6 مرة، وعدد الإطار الطبي بمقدار 3,6 مرة (شريطة الحفاظ على نفس السياسات الصحية المتعلقة بالموارد البشرية). وهذا من شأنه أن يعادل زيادة خلال تلك الفترة بـ 107 مليار درهم (7,7 مليار سنوياً)، منها 77 ملياراً للإنفاق العام (5,5 مليار سنوياً).

المصدر: <https://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/mobilisation-des-recettes-fiscales-pour-le-financement-de-la-sante-au-maroc.pdf>

نظام الاستهداف وإسناد الاستحقاقات الاجتماعية

في عام 2012، وصف صندوق النقد الدولي نظام الدعم «المعمم» أو الشامل بـ «نظام التعويض» الذي يتألف من إعانات الدعم الغذائي، أي الدقيق والسكر إضافة إلى المنتجات النفطية، بما في ذلك البنزين والبنزين والديزل. وقد كلف هذا النظام ميزانية الدولة ما يعادل 6,1% من الناتج المحلي الإجمالي. ومثل دعم الطاقة 84% من فاتورة الدعم⁷³، وتكشف خارطة النظام المغربي للاستحقاقات الاجتماعية عن نظام متنوع يعاني من نقص في التمويل، تحرر تدريجياً بالانتقال من الاستحقاقات المتعلقة بالقوى العاملة (برنامج التأمين الاجتماعي الإسهامي) أو التضامن الجماعي الثقافي والديني (برامج المساعدة الاجتماعية غير الإسهامية)، إلى منطق ربح يقوم على أساس فرض شروط مرتبطة بأنظمة استهداف مختلفة للحصول على هذه الاستحقاقات.

ويجلبنا تحليل هذا التطور، لا محالة، إلى التغير السياسي الحاصل في تصور الدولة المغربية للتدابير الاجتماعية ولكانتها في السياسات العامة، وكذلك إلى تطور في علاقة المغرب بالمؤسسات المالية الدولية، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

كيف يتم الاستهداف في المغرب؟

ظهرت تقنيات الاقتصاد القياسي القائمة على الاختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (الاستهداف الإحصائي)⁷⁴ في منتصف التسعينات، وقد روجت لها مؤسسات بريتون وودز (Bretton Woods) باعتبارها طريقة موثوقة وفعالة في إجراء تحويلات مشروطة للموارد في البلدان النامية التي لجأت إلى تمويل هذه المؤسسات سيما من أجل دعم تنفيذ السياسات الاجتماعية.

73 صندوق النقد الدولي (2012) المراجعة الأولى لاتفاقية خط الوقاية والسيولة <https://www.elibrary.imf.org/view/en.xml-article-A001/096/2013/002/journals> LPL

74 ينبغي التذكير بأن الاستهداف «هو عملية كاملة (منهج، أداة، نظام معلومات) لتحديد الكيانات (الأفراد/ الأسر المعيشية / المناطق) ذات الخصائص المشتركة، في مجموعة سكانية معينة. ويسعى الاستهداف، إذن، في ظل محدودية الموارد، إلى تحسين توزيعها / إعادة توزيعها، عن طريق ضمان وصول المعونة إلى من هم في أمس الحاجة إليها، بالدرجة الأولى.

وممارسة الاستهداف في المغرب ليست حديثة في مسار السياسات العامة، وقد أثارت خلافات حول الأساليب المناسبة للوصول إلى السكان المستهدفين أو الأقاليم ذات الأولوية في السياسات والبرامج الاجتماعية. وأكثر الأمثلة تعبيراً عن استخدام الاستهداف وأثره في المغرب هما نظام المساعدة الطبية (RAMED) وتيسير (TAYSSIR)، في إطار برنامج واسع للخدمات المجانية الموجهة للرعاية الصحية، والتعليم في المقام الأول.

إطار 2: ما هو نظام المساعدة الطبية (RAMED)؟

يستند نظام المساعدة الطبية (RAMED) إلى مبادئ المساعدة الاجتماعية والتضامن الوطني لصالح الفئات السكانية الفقيرة، والتي تتكون من الأشخاص الذين يعانون من الفقر والهشاشة ولا يخضعون لنظام التأمين الصحي الإلزامي. وهو برنامج مساعدة مشروط يستخدم الاستهداف الإحصائي لتوفير التغطية الطبية الأساسية لأفقر الفئات. تم إطلاق هذا البرنامج رسمياً من قبل السيد رئيس الوزراء رسمياً في نوفمبر 2008، في إطار تجربة رائدة في منطقة تادلا (أزيلال سابقاً) وشملت ثلاث مقاطعات هي: بني ملال، أزيلال وفقيه بن صالح. واستهدفت هذه التجربة ما يقدر بـ 420000 شخص مؤهل في منطقة جغرافية يبلغ عدد سكانها 1,5 مليون نسمة.

في أعقاب هذه المرحلة التجريبية، المدعومة من الاتحاد الأوروبي، والبنك العالمي وصندوق النقد الدولي والبنك الإفريقي للتنمية، والتي تم تقييمها في عام 2010، خضعت الأحكام التنظيمية والإجرائية المتعلقة بالأهلية لتعديلات في استهداف الفئات السكانية وحصولها على الخدمات الصحية التي تقدمها لهم المستشفيات العمومية، والمؤسسات الصحية العامة والخدمات الصحية التابعة للدولة.

أطلق الملك محمد السادس عملية تعميم النظام (RAMED) على جميع مناطق المملكة في 13 مارس 2012 في الدار البيضاء. ومن المتوقع، بعد التعميم، أن يصل نظام المساعدة الطبية (RAMED) إلى نحو 8 ملايين شخص، منهم 2,7 مليون شخص في حالة فقر و3,3 مليون شخص في حالة هشاشة (معدلات الفقر والهشاشة التي حددتها المندوبية السامية للتخطيط في عام 2007).

وهكذا أصبح نظام (RAMED) أول سياسة عمومية مغربية تستخدم الطريقة المسماة بالاختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل، أي استهداف الأسر المعيشية على أساس الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وليس بمعايير جغرافية أو مجتمعية. وقد أشار التشخيص الذي أجري على تنفيذ هذا النظام إلى أن الاستهداف تعرض إلى أعطال على مستوى التطبيق.

ما هو برنامج تيسير (Tayssir)؟

تم اللجوء، كذلك، إلى طريقة أخرى في الاستهداف في إطار برنامج تيسير (Tayssir)، الذي تطور من الاستهداف الجغرافي إلى الاستهداف الفردي للأسر المعيشية. وبالفعل، ووفقاً لوزارة التربية الوطنية، فإن الأطفال المسجلين بالمدارس المستفيدة والذين تتراوح أعمارهم بين 6 و15 عاماً هم المؤهلون للاستفادة من برنامج تيسير الذي انطلق في عام 2008 من خلال تخصيص إعانة شهرية لوالديهم للتصدي للتسرب المدرسي. وقد تم الاستهداف، في مرحلة أولى من هذا البرنامج حسب البلديات، ويتم استهداف البلديات الريفية وفقاً لمعدلات الفقر الأعلى التي يجب أن تكون أكثر من 30٪ ومعدلات الانقطاع عن الدراسة التي يجب أن تكون أكثر من 8٪.

وبهدف تعميمه، مر برنامج تيسير في عام 2016 من الاستهداف الجغرافي (المعالجة حسب البلدية) إلى استهداف فردي للأسر المعيشية. وتم توزيع هذا التغيير في طريقة الاستهداف إلى مرحلتين:

- **على المدى القصير:** تحسين ميزانية البرنامج من خلال مواءمة قاعدة بيانات «تيسير» مع تلك المتعلقة بالنظام التعليمي لتعزيز الأداء العام للبرنامج وضمان مصداقية البيانات. ويضاف إلى ذلك تطوير قاعدة بيانات المستفيدين بما يسمح بتحديد غير المؤهلين: (الأسر المعيشية ذات الدخل الثابت، إرث، إعانات أسرية..). ويمر تجسيد عملية التحسين هذه عبر التوفيق والمطابقة بين بيانات البرنامج ونظم المعلومات الخاصة بالشركاء والإدارات المعنية الأخرى، لا سيما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)، والمركز الوطني للمعالجة (CNT)، والصندوق المهني المغربي للتقاعد (CIMR) والصندوق الوطني للتقاعد والتأمين (CNRA) والمديرية العامة للضرائب (DGI).
- **على المدى المتوسط:** من المخطط له إنشاء سجل اجتماعي موحد «RSU» على أساس حزمة من البرامج الاجتماعية «رامي» و«تيسير» و«دعم الأرامل»، على أن يكون هذا السجل شاملا وموثوقا فيه ليتسنى تحديد الفئات السكانية التي يحتمل أن يستهدفها كل برنامج اجتماعي.

موجز لطرق الاستهداف المستخدمة في المغرب

- الاستهداف الجغرافي، خاصة باستعمال خرائط الفقر التي تم على أساسها تنفيذ عدة برامج مساعدة.
- اعتماد أساليب الاستهداف الإحصائي وفق مستوى الدخل (هشاشة وفقير)، وهذا حال نظام المساعدة لفائدة الأشخاص المحرومين (RAMED).
- الأسلوب الثالث للاستهداف هو استهداف جغرافي حسب الفئات، وهو المعتمد في برنامج تيسير (Tayssir).

يشير خبراء صندوق النقد الدولي خلال المراجعة الأولى لاتفاق خط الوقاية والسيولة لعام 2012 إلى أن الحكومة تهدف إلى وضع برنامج «دعم أكثر فعالية عن طريق الاستعاضة التدريجية عن إعانات الدعم الشامل بمساعدة محكمة التوجيه تستند إلى الإطار القائم حاليا، والذي يضم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والبرامج التجريبية للاستهداف راميد (RAMED) وتيسير (Tayssir)⁷⁵. وتشمل المراحل القادمة، حسب نفس المراجعة «تحديدا أفضل للمجموعات الهشة»، فضلا عن بناء توافق في الآراء بشأن البرامج والتدابير التي يدعو إليها صندوق النقد الدولي⁷⁶.

وعلى هذا الأساس، يوصي الصندوق، على المدى المتوسط، بتخفيض تكاليف نظام الدعم والحماية الاجتماعية، مع ضمان استهداف أفضل. على أن تستند الاستراتيجية إلى أربعة ركائز:

- التخفيض في نفقات دعم الطاقة.
- إنشاء صندوق للتضامن يُمول من الضرائب الموظفة على التبغ والكحول، وعلى اقتناء الأراضي العمومية، وعلى الزيادات في مداخيل الفئات الميسورة، بما في ذلك اقتناء السيارات الفاخرة⁷⁷.

IMF (2012), 1st review of the IMF Experts on the Precaution Liquidity Line, P. 16 75

IMF (2012), المصدر السابق، صفحة 16. 76

المرجع نفسه ص 13-14. 77

- نظام حماية اجتماعية موجه بالكامل (بمساعدة البنك الدولي)⁷⁸.
- آلية وقاية (Hedging) للتخفيف من تقلب أسعار النفط، أي تمرير الزيادات في الأسعار إلى الأسر المعيشية، لتفادي الزيادة في فاتورة إعانات الدعم.

وحسب البنك الدولي لم تتجاوز تكلفة إعانات الدعم الأخيرة التي لم يتم إلغاؤها (القمح واللين والسكر وغاز البترول المسال) 1,4 % من الناتج المحلي الإجمالي، في حين زادت النفقات المخصصة للبرامج الاجتماعية بحوالي 0,4 %، وبمعدل إنفاق يبلغ حوالي 1,8 % من الناتج المحلي الإجمالي⁷⁹ فإن المغرب يقترب من متوسط المستوى العالمي⁸⁰.

في عام 2018، وحتى في الوقت الذي شهدت فيه الفئات السكانية الهشة قدرتها الشرائية تتأثر بإلغاء دعم الغذاء والطاقة، لا يزال 75٪ من أفقر الناس خارج نطاق تغطية برنامج راميد (RAMED) ما دعا الحكومة إلى تحسين استهداف كلا البرنامجين⁸¹. «لاحظت(السلطات) أن عملية الهيكلية الإقليمية الجارية فرصة لتحسين التنسيق وسد الفجوة الواسعة بين معدلات الفقر في المناطق الريفية والمناطق الحضرية».

ورحب صندوق النقد الدولي بدوره بانخفاض الإنفاق العمومي بأكثر من 3٪ من الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة لإلغاء الدعم الشامل. غير أن هذا المبلغ لم يخصص قط لإعانات الدعم الموجهة. ولا تستأثر هذه الإعانات إلا بـ 0,4 % من الناتج المحلي الإجمالي⁸².

الجميع يحبذ الاستهداف بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (Proxy Means Test)

عند قراءة نتائج مختلف المناهج في المغرب وفي بعض الدول الأخرى، تبرز التجربة هامشا كبيرا من الأخطاء والإقصاء في استهداف الشرائح المعنية، وهو واقع الحال خاصة عندما تكون مقاييس الاستهداف شاملة إلى حد مبالغ فيه بالنظر إلى الموارد المتاحة، وكذلك عندما لا تكون المقاييس محددة بصرامة أو غير دقيقة. وتبرز التجربة كذلك تواتر لجوء اللجان إلى القرارات التقديرية في التحديد النهائي للمتفيعين، وهذا بدوره يزيد من إمكانية إقصاء بعض المجموعات أو المستهدفين الأصليين.

إضافة إلى ذلك، فإن تقييم الهياكل الموجودة مثل راميد (RAMED) وتيسير (Tayssir)، قد بين صعوبة تحديد كل أسرة معيشية بالاستناد فقط على مجرد التصريحات حتى إذا كانت السلط والإدارات المحلية قد صادقت عليها، لاحقا. ولقد عززت الأزمة الحالية الناجمة عن جائحة كوفيد هذه الاستنتاجات، ذلك أن الدولة قد قامت بمسح واسع لدفع التعويضات للشرائح الأكثر تضررا من الأزمة الصحية، ومع ذلك فإن الاستهداف لم يكن دقيقا وذلك حسب تصريح

78 المرجع نفسه ص 14

79 المرجع نفسه ص 24

80 المرجع نفسه ص 24.

81 FMI (2018), Article IV Consultations 2017. P. 20 <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/03/12/Morocco-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45713>

82 صندوق النقد الدولي (2018) المادة السادسة 2017، المصدر السابق ص 24.

وزير الداخلية نفسه أمام البرلمانين في صائفة 2020 المنقضية بوجود أشخاص غير مؤهلين قد استفادوا من المساعدات، وآخرين مستهدفين لم يستفيدوا.

وبتاريخ 10 يوليو 2020 عرض المجلس الوطني لحقوق الإنسان على غرفتي البرلمان توصياته وملاحظاته المتعلقة بمشروع القانون عدد 72-18 بخصوص نظام استهداف المتقاعين ببرامج الدعم الاجتماعي واستحداث وكالة وطنية للسجلات. والوثيقة التي سُلّمت منها نسخة لكل من رئيس الحكومة ووزير الداخلية تتمحور حول الـ 12 توصية وملاحظة. وأكد المجلس الوطني لحقوق الإنسان على ضرورة السهر على أن يكون نظام الاستهداف مرتبطا بالراهنة على بناء نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية يحقق الإنصاف وينفي الميز ويحد من إمكانيات إقصاء المتقاعين سواء كانوا أشخاصا أو شرائح اجتماعية.

ومن جهة أخرى فقد أكد المجلس في وثيقته على ضرورة الإسراع بوضع نظام استهداف منفتح على التوجهات الاستراتيجية لنوال التنمية الجديد، وقابل للتكيف مع التحولات التي يمكن أن تهم السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية لا في مستوى تدعيم تقارب البرامج وطبيعتها المدمجة فحسب، بل في مستوى تحويل برامج الدعم إلى نظام مدمج في السياسات في السياسات العمومية القطاعية كذلك.

وفي سنة 2018 فإن التقرير السنوي بعنوان سنتي 2016-2017 لدائرة المحاسبات قد سلط الضوء على النقائص وعلى الحكومة السيئة لموارد دعم اللّحة الاجتماعية مبرزا غياب استراتيجية مدمجة لتنفيذ برامج الدعم الاجتماعي، ونقص البرمجة للموارد والمصاريف، وانتقد التقرير كذلك إدارة البرامج التالية: منهج استهداف برنامج تيسير (Tayssir)، وبرنامج الدعم للأشخاص المعوقين، والتأخير في تنفيذ برنامج راميد (RAMED) وأوجه التقصير في برنامج مليون محفظة».

وخلال قراءة مختلف بيانات الفشل، بمناسبة خطاب العرش بتاريخ 29 يوليو 2018 أطلق الملك محمد السادس مبادرة استحداث هيكل استهداف يركز على أعمدة ثلاثة، وهي السجل الاجتماعي الموحد (RSU) والسجل الوطني للشعب، والوكالة الوطنية للسجلات.

وفي إطار هذا الإصلاح لا يحدد البرنامج هدفا معينا بالاستناد إلى تقنية يمكن أن تتغير من برنامج إلى آخر، بل يتعلق الأمر بوضع نظام استهداف فريد من نوعه موجه إلى الشرائح التي ستتركز عليها البرامج الاجتماعية لتبلغ هدفها في ضوء مقاييسها الخاصة.

• إن نظام السجل الاجتماعي الموحد (RSU)، وهو بصدد التعميم، يركز على تقنيات تحديد متقدمة ونظام احتساب نقاط دقيق، ولا تنوي الحكومة المغربية أن تُدخل هذا النظام حيز التطبيق إلا مع بداية سنة 2023. وقد ثمن صندوق النقد صندوق الدولي، الذي يدعو إلى استخدام منهجية الاختبارات بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل (proxy means testing) ⁸³، هذه الخطوة، ويذكر بأن نظام السجل الاجتماعي الموحد «يجب أن يدخل حيز التنفيذ سنة 2022 ويكون التمويل بإعادة تخصيص التحويلات الحالية والإلغاء التدريجي لدعم الغاز».

إن، فبدل تطوير نظامين متكاملين وجعلهما أكثر فاعلية، فإن الدعم الموجه هو الذي يعوض مرة أخرى، ودائما، الدعم الشامل تحت رعاية صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

IV. أزمة كوفيد 19: مزايا وعوائق الحماية الاجتماعية في المغرب

يؤكد خطاب صندوق النقد الدولي على أن المغرب على الطريق الصحيحة إلى أن حلت الجائحة، إلا أن الأرقام الرسمية، وبعد عشر سنوات من البرامج والإجراءات المدعومة من قبل هذه المؤسسة المالية، تبين، قُبيل الجائحة، أن المغرب كان فعلا يعاني اقتصاديا واجتماعيا، فثلثا السكان النشيطين (60%) لا يشملهم نظام المعاشات التقاعدية، وقرابة النصف (40%) لا يتمتعون بالتغطية الطبية في أجالها⁸⁴، والأغلبية الساحقة من النشطين، باستثناء قلة من الأجراء في القطاع الخاص الرسمي لا تتمتع بحماية اجتماعية ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية، والبلد لا يتوفر كذلك على نظام خصوصي يهتم بالرعاية الاجتماعية للطفولة، ولمن يعانون من البطالة، ولا حتى بالأشخاص المعوقين، وبالرغم من هذه المراكمة لمختلف أنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية (راجع الشكل 1 والملاحق 2) فالضرورة تحتم أن يجد نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب الحالي نفسه في مواجهة مخاطر وتحديات عدة، تحد من تأثيره سواء على مستوى عنصر الحماية أو عنصر المساعدة الاجتماعية، وخاصة منها مخاطر عدم نجاعة الحوكمة وتأثير العامل الديموغرافي، واستدامة التمويلات والأهمية الممنوحة إلى تصور تعميم السياسات العمومية للحماية الاجتماعية.

إن كل هذه المقاييس ستحدد الشكل الذي ستتخذه الحماية الاجتماعية في العشرية المقبلة، وهي:

الانقلاب التدريجي لهرم الأعمار بالمغرب في أفق سنة 2050

جرت العادة أن الديموغرافيا وديناميكية سوق الشغل معياران يؤثران مباشرة في الأنظمة الاجتماعية، ولمواجهة ذلك تلجأ السلطات العمومية إما إلى تعديلات معيارية وإما إلى إصلاحات منظومية أكثر عمقا إذا كانت الانعكاسات مؤثرة.

وفي المغرب، فإن التغييرات الحاصلة في البنية الديموغرافية كان لها تأثيرات مباشرة على السياسات الاجتماعية وخاصة على أنظمة التأمين على المرض (المطالبات وأسلوب الاستهلاك)، وأنظمة التقاعد (رفع السن التقاعد وتغيير صيغة احتساب قيمة الجراية/ المعاش..).

إن الديموغرافيا، إذن، مرجع لا غنى عنه في تحديد حاجيات أساسية مثل التربية والصحة والتشغيل (وأنظمة الحياطة الاجتماعية وهي من بين التوجهات المكلفة) التي يؤثر ثقلها في تحديد مسار التطور الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لأي بلد.

التوجهات السياسية ومكانة الحماية الاجتماعية والحوكمة

بالإضافة إلى ذلك، فإن الإجراءات العمومية فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية تتسم بضعف في الإنصاف مرتبط بالتجزئة المفرطة للبرامج، وبغياب التنسيق بحيث جعل من هم غير محتاجين محميين بشكل زائد عن الحد، في حين قد يجد المحتاجون الفعليون أنفسهم مستبعدين من شبكات الرعاية الاجتماعية.

ولقد كشفت الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن جائحة كوفيد-19 عن الدور الحيوي للحماية الاجتماعية وما يمكن أن يحدثه غياب الشبكات الاجتماعية على السكان الذين أصبحوا، فجأة، عرضة للخطر، وكذلك الأثر العام لهذا الغياب على الديناميكية الاقتصادية، والاستنتاج كان بسيطا وتبسيطا بالنسبة إلى أصحاب القرار المغربية أثناء هذه الأزمة، فالسكان الذين أصبحوا فقراء وضعفاء، هم سكان لم يعودوا قادرين على الشغل في مثل هذا الظرف، ويمثلون، بالنتيجة، خطرا على السلم الاجتماعية الواهنة.

إن المغرب في حاجة، إذن، لتطوير آليات عمومية للحماية الاجتماعية متضامنة ومتناسبة مع إمكانيات البلد لفائدة الأشخاص والشرائح غير المتمتع بالحماية: الناشطون في القطاع غير الرسمي، والعمال غير المجورين، والمستقلون، وأصحاب الأعمال الحرة، وعمال التعاضديات، والمعينون المنزليون وخاصة النساء في الوسط الريفي، والأمهات العازبات، والأطفال، مع إعطاء الأولوية للأكثر فقرا (أطفال الشوارع، والأطفال الذين يشغلون، والأطفال السجناء)، والأشخاص في حالة إعاقة، والمسنون (الفصل 10 من الاتفاقية)، والأشخاص في وضعية فقر وإقصاء اجتماعي (الفصل 11 من الاتفاقية)، وكذلك ضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية، والعاقلين عن العمل.

إن تطوير سياسات جديدة للحماية الاجتماعية يجب أن يصبح، من هنا فصاعدا، عمادا للسياسة العمومية للنمو، ومكونا أساسيا لكل جهد تنموي في العشرية المقبلة وذلك حسب حجم التحالفات الحكومية القادمة وقدرتها على التفاوض وإدارة الاتفاقيات مع المؤسسات الدولية.

تأثير جائحة كوفيد 19 على المنوال الاقتصادي والاجتماعي المغربي

من سنة 2020 واجهت المملكة زلزالا اقتصاديا واجتماعيا غير مسبوق، فالأزمة الصحية لم تعصف، بقطاعات بأكملها من الاقتصاد (السياحة، الطيران، مخابر صناعة الأدوية..)، فحسب، بل ضاعفتها بأخرى بيئية، فالجفاف الشديد قد أضر بشكل قوي بالنتائج المحلي الإجمالي الزراعي سنة 2020. وقد تُرجمت هذه الأزمة المضاعفة بانهيار المقدرة الشرائية، وفقدان لمواطن الشغل على نطاق واسع، وحالات إفلاس متتالية وتراجع غير مسبوق -الأول من نوعه منذ 1995- بنسبة نمو سالبة بـ 7% حسب المندوبية السامية للتخطيط (HCP) والبنك الدولي. ولم تكن الصدمة الناجمة عن جائحة كوفيد-19 هي السبب الوحيد، بل إن انهيار الصادرات الناتج عن اضطراب سلاسل القيمة العالمية، وانخفاض عائدات السياحة قد ساهما في ذلك. ويُلخص تقرير للبنك الدولي التأثيرات كما يلي: «لقد كان للأزمة انعكاس قاس على مواطن الشغل ومداخل الأسر، وبلوغ البطالة أقصى الدرجات، وتدهور مؤشرات الفقر والهشاشة»⁸⁵، ويقدر

Díaz-Cassou, Javier; Iraqi, Amina; Deen, Matina (2021), Morocco Economic Monitor : From Relief to Recovery. Washington, 85 D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/365441608752111119/Morocco-Economic-Monitor-From-Relief-to-Recovery>

التقرير أن 581 ألف شخص فقدوا مواطن شغلهم ما بين سبتمبر 2019 وسبتمبر 2020، يعمل نصفهم، تقريبا، في القطاع الفلاحي (مع أن نسبة الفقر هي الأعلى في المناطق الريفية)، وخلال الثلثة الثانية فإن عدد ساعات العمل قد تراجعت إلى النصف بسبب الحجر الصحي لبلغ 22 ساعة في الأسبوع للفرد مقابل 45 ساعة، سابقا، و62% من العمال فقدوا أجورهم «في نفس هذا الظرف، فإن نسب الفقر والهشاشة مرشحة للارتفاع»⁸⁶. ومع ذلك، فمن الصعب أن نقيس الوطأة الاجتماعية والاقتصادية للجائحة بسبب القدرات الإحصائية التي تظل دائما ضعيفة في المملكة⁸⁷.

أزمة مدمرة للمالية العمومية

خلال الأشهر الأولى للصدمة الصحية، تقبلت الدولة وطأة الأزمة الصحية، وانفلات الحسابات الذي كان، على أقل تقدير، شديدا كنظيره المترتب عن أزمة 2008، مع فارق أن الدولة كانت حينذاك أقل تدائنا، إلا أن الدولة، هذه المرة، مرهقة بالديون، واضطرت مرة أخرى إلى التدابير لمواجهة أولويات الراهن، وكان عليها، في نفس وقت أن تدعم الاقتصاد، وتحارب الجائحة، وتواجه المصاريف، وتقدم الدعم والمساعدة للسكان، وتقوم مسالك نظام ضريبي على حافة الهاوية، وانتهى تراكم الأزمات بالتراجع الملحوظ للعائدات الضريبية لسنة 2020⁸⁸، ونتيجة لتفاقم الديون التي قفزت بسرعة من 12 نقطة لتبلغ 76% من الناتج المحلي الإجمالي لخزينة الدولة، في حين أن الدين العام الإجمالي قد ارتفع إلى 92%.

كلفة اجتماعية مرتفعة جدا

إن الجائحة والإجراءات الصحية الصارمة (الحجر الصحي) التي تم اتخاذها خلال الأشهر الأولى بالمغرب وعند شركائها الأساسيين، قد ألقت مباشرة، بالاقتصاد الوطني في حالة ركود غير مسبوقة، وشهدت الطلبات بالداخل والخارج والعروض أزمة حادة، تسببت، بحكم مبدأ التأثير التسلسلي، في إنهاء نشاط آلاف المؤسسات في القطاعين الرسمي والموازي⁸⁹، والطرود الجماعي للعمال.

وتبعا لهذه الضغوطات سجل الاقتصاد خلال الثلثة فقدان 344000 موطن شغل في الريف و237000 في الحضر، وفي ظرف بضعة أشهر فإن الجائحة قد طوت، مقترنة بالجفاف، صفحة 20 سنة من الربح في مجال خلق مواطن الشغل وعادا، معا، بالبلاد إلى ما سجلته سنة 1999، إذ قفزت نسبة البطالة من 3,3% لتبلغ 12% مقابل 9,9% في نفس الفترة من السنة الماضية.

86 Díaz-Cassou,Javier; Iraqi,Amina; Deen,Matina (2021), Mème référence, P. 4 et 5

87 نفس المصدر ص 5.

88 باستثناء الضريبة على الشركات، وهي ضريبة تستند إلى السنة المالية السابقة. وانخفضت الإيرادات المتأتية من ضريبة القيمة المضافة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وهما ضريبتان تعتمدان بشكل وثيق على الاستهلاك الوطني، بنسبة تفوق 10 %. وانخفضت إيرادات الضريبة على الدخل بنسبة 5 % نتيجة للعديد من خطط التسريح. وهناك فئة أخرى من الضرائب شهدت تراجعا حادا مع انخفاض باكثر من 20٪، وهي التسجيل والطابع الجبائي اللذان يعتمدان بشكل وثيق على العقارات والمعاملات المالية والمعاملات العقارية. وفي النهاية، بلغ العجز الحكومي 17,4 مليار درهم، بما في ذلك انخفاض بنسبة 7,7٪ (13,4 مليار درهم) في عائد الإيرادات الضريبية.

89 كما أظهرت الأزمة حدود المنوال الاقتصادي. ولقد أدى هذا الإدراك إلى إنشاء صندوق محمد السادس للاستثمار: سيضع على زمة الصندوق ما يعادل 45 مليار درهم أو 4,5% من الناتج المحلي الإجمالي الوطني. ويحمل ثلثه على الميزانية العامة مباشرة، ويجمع الباقي البالغ 30 مليارات من مستثمري مؤسسات القطاع العام والخاص. ويمكن إشراك منظمات متعددة الأطراف مثل صندوق النقد الدولي والبنك الإفريقي للتنمية والبنك الدولي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير. وستدخل الصندوق، الذي يتمتع بالشخصية المعنوية، في 6 مجالات: إعادة الهيكلة الصناعية، والإبداع، والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والبنى الأساسية المشتركة بين القطاع الخاص والقطاع العام، والزراعة، والسياحة. ويخصص صندوق لكل قطاع تفويض إدارته إلى شركات مختصة يتم اختيارها عن طريق طلب عروض.

لقد كانت تكلفة الجائحة والجفاف مرتفعة: قرابة المليون ونصف مغربي يعانون اليوم من البطالة، وفي مقدمتهم العمال الذين يعيشون في وضع هش، والنساء والشبان هم الأكثر عرضة. وهذا رقم مرتفع في ضوء معدل النشاط⁹⁰. والشغل المنخفض جدا في البلاد وشبكات الأمان الاجتماعي منعدمة الأثر بشأن فقدان مواطن الشغل وارتفاع نسبة مواطن الشغل غير المؤجرة في الفلاحة.

الأزمة تعري ثغرات المنوال الاجتماعي والاقتصادي المغربي

لقد أثرت الأزمة الصحية كثيرا على السكان الأكثر فقرا، ووجد الملايين من المغاربة أنفسهم في وضعية هشاشة، أو أُلقي بهم، فجأة، في حالة فقر مدقع، وفي حين أن نسبة السكان الذين يعانون من حالة الفقر المدقع⁹¹ كانت تبلغ في السنة الماضية 1,7%، فإن الصدمة الصحية لكوفيد قد أَلقت بـ 4,2 مغربي⁹² (11,7%) في العوز، بحرمانهم من الموارد الضرورية لتلبية حاجاتهم الغذائية الأساسية وغيرها، وبالتوازي مع ذلك ازدادت نسبة الهشاشة بأكثر من الضعف، حسب الوسط الاجتماعي، حيث مر من 4,5% إلى 16,7% في الوسط الحضري، ومن 11,9% إلى 20,2% في الوسط الريفي⁹³.

وبين عشية وضحاها، أصبح ثلث سكان المغرب تقريبا أي حوالي 11.2 مليون في وضعية هشاشة، وكانت الفوارق الاجتماعية قد تجاوزت غير مقبولة اجتماعيا: بلغ مُعامل جيني 44,4% مقابل 38,5% قبل الأزمة الصحية، وهذه ظاهرة مستفحلة وتمثل نتيجة مباشرة لغياب شبكات الأمان الاجتماعي متينة، عرت ثغرات النموذج المغربي، «نموذج الحد الأدنى الاجتماعي» وريث تعليمات صندوق النقد الدولي الذي رجح كفة النمو الاقتصادي على حساب العدالة الاجتماعية.

في مواجهة الأزمة الاجتماعية الوشيكة، المغرب يتخذ تدابير طوارئ

أمام حالة الطوارئ الاجتماعية ومخاطرها السياسية الوشيكة، كان رد فعل المغرب في الإبان باعتماد تدابير عاجلة واللجوء إلى مزيد من التداين. وقد استخدم للمرة الأولى الأموال المخصصة له بموجب اتفاقية خط الوقاية والسيولة (LPL) لسنة 2018 والتي تُقدر بنحو 3 مليار دولار، أي 3% من الناتج المحلي الإجمالي تُسدد انطلاقا من 2025، هذا بالإضافة إلى الديون الخارجية الأخرى والتداين المحلي.

90 وفي الوقت نفسه، استبعدت الأزمة بصورة دائمة من سوق العمل آلاف المغاربة الذين تخلوا عن أي أمل في الحصول على شغل، وتوقفوا بحكم الأمر الواقع عن الانتماء إلى السكان النشطين وعن أن يُحتسبوا ضمنهم. وانخفضت نسبة النشطين من 44,9% إلى 43,5%، وهو ما يعني تقلص هذه النسبة، بعد أن توقف العديد من الأفراد عن البحث عن عمل.

91 وفقا لما ورد في تقرير المندوبية السامية للتخطيط، فإن التعبير عن الفقر المدقع ينطوي على عدم تلبية الاحتياجات أو مجرد تلبية الحد الأدنى الحيوي من هذه الاحتياجات الأساسية التي تعد شرطا لاستمرار حياة الفرد.

92 دراسة استقصائية حول تأثير كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر المعيشية | تنزيل | الموقع المؤسسي للمندوبية السامية للتخطيط التابعة للمملكة المغربية (hcp.ma).

93 المندوبية السامية للتخطيط (HCP)

ويشير البنك الدولي إلى أن رصيد الدين الخارجي للمغرب ثاني أكبر مقترض في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعد مصر، قد ارتفع سنة 2020 بنسبة 19%⁹⁴. كما لجأ المغرب إلى التداين الداخلي من البنوك والمؤسسات العمومية التي غطت، معاً، نحو 70% من الاحتياجات المغرب المالية سنة 2020⁹⁵. وأمكن للموظفين⁹⁶ المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الموقوفين وقتياً عن العمل من الحصول على تعويض قدره 2000 درهم (حوالي 220 دولاراً) يدفعها الصندوق، بالإضافة إلى التأمين الصحي الإجباري.

وقد تلقى 800000 موظف ما مجموعه 2 مليار درهم بتمويل من صندوق مكافحة فيروس كورونا.

وبالنسبة إلى المتعاقدين مع منظومة راميد (RAMED)⁹⁷ الصحية فقد قررت لجنة المراقبة الاقتصادية تقديم المعونة للأسر المعيشية. وفعلاً فقد تلقت هذه الأسر المؤلفة من شخص أو شخصين مبلغاً مالياً إجمالياً قدره 800 درهم، وتلقت الأسر التي تضم أربعة أشخاص أو أكثر مبلغاً شهرياً قيمته 1200 درهم.

بالإضافة إلى ذلك حصلت 4,3 مليون أسرة يعمل أفرادها في القطاع غير الرسمي من غير المنخرطين في منظومة راميد (RAMED) على تعويض مماثل للمستفيدين منها.

وقد أتاح رد فعل الدولة السريع، وتوزيع المعونات العامة على نطاق واسع، فرصة التخفيف من آثار الحجر الصحي على مستويات معيشة الأسر، وخفض معدل الفقر المدقع بـ 9 نقاط على الصعيد الوطني ليتعدى من 11,7% قبل توزيع المساعدات إلى 2,5% بعد توزيعها⁹⁸، فمر على التوالي، من 7,1% إلى 1,4% في المناطق الحضرية، ومن 19,8% إلى 4,5% في المناطق الريفية. مر معامل «جيني» (GINI) من 44,4% دون احتساب التحويلات العمومية إلى 38,4% بعد تلقي المساعدات العمومية⁹⁹.

كما هو مبين في الشكل 6، كان المغرب ثاني أكثر البلدان سخاءً من حيث المساعدات الموزعة على هؤلاء المواطنين.

ومع ذلك، يكفي أن نأخذ بعين الاعتبار رقمين اثنين لكشف هشاشة اليد العاملة في مواجهة بطالة مرتفعة إلى حد كبير، ونظام مساعدات موجه للعاطلين عن العمل انخفض إلى أدنى مستوياته. وفي حين أنه يوجد 1,5 مليون عاطل عن العمل، فإن ما يزيد قليلاً عن 13000 منهم فقط يحصلون على بدل يعادل أو يقل عن الأجر الأدنى المضمن (SMIG)¹⁰⁰.

94 World Bank (2022), International Debt Statistics 2022, The World Bank, Washington DC. P. 11
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36289/9781464818004.pdf

95 IMF (2021), Four Questions About Debt and Financing Risks from Covid in the MENA, International Monetary Fund, Washington DC.
https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/04/27/na042821-4-questions-about-debt-and-financing-risks-from-covid-19-in-mena

96 مُنح الموظفون الدينون لتجنبهم الإفلاس الشخصي، كذلك، إمهالاً مدته أربعة أشهر، أخذ شكل تعليق استثنائي ومؤقت لسداد القروض البنكية (استهلاك، شراء) حتى نهاية يونيو. ومن الناحية العملية، هي إعادة جدولة بما أن سداد القروض قد تم تأجيله بعد الأجل المحددة مسبقاً بين المقرض والمقترض.

97 نظام المساعدة الاجتماعية

98 المندوبية السامية للتخطيط (HCP)

99 المندوبية السامية للتخطيط (HCP)

100 يبلغ الأجر الأدنى الأساسي 2,638 درهما مغربياً (حوالي 240 يورو).

ولأن معدل العمالة قد انخفض من 41,2%¹⁰¹ إلى 37,9%¹⁰²، فمن الواضح أن العديد من الأسر الضعيفة قد أصبحت تعيش في وضع هشاشة مطلق.

الشكل 6: مقارنة إقليمية لنسبة اليد العاملة التي تحصلت على المساعدات الحكومية (%)



المصدر: بيانات جمعها منتدى البحوث الاقتصادية 2021 (انظر الحاشية)¹⁰³ هل أدت أزمة فيروس كورونا إلى ولادة نظام حماية اجتماعية جديد؟

101 المصدر المندوبية السامية للتخطيط (HCP): مختلف المؤشرات الرئيسية لسوق العمل حول النشاط والعمالة والبطالة للثلاثي الرابع من سنة 2019.

102 المذكرة رقم 37 2020. المندوبية السامية للتخطيط (HCP).

103 Caroline Krafft, Ragui Assaad, and Mohamed Ali Marouani, "The Impact of COVID-19 on Middle Eastern and North African Labor Markets: Glimmers of Progress but Persistent Problems for Vulnerable Workers a Year into the Pandemic", ERF Policy Brief, No. 57 (June 2021): 17, [https://erf.org.eg/publications/the-impact-of-covid-19-on-middle-eastern-and-north-african-labor-markets-glimmers-of-progress-but-persistent-problems-for-vulnerable-workers-a-year-into-the-pandemic/]

أزمة كوفيد-19 تفرز نظام حماية اجتماعية جديد؟

كشف العدد الهائل من المغاربة، الذين سرعان ما وجدوا أنفسهم يعيشون في حالة من عدم الاستقرار، محدودة إجراءات الطوارئ التي لا يمكن لطبيعتها المؤقتة أن تلبي احتياجاتهم على المدى الطويل.

لعب فيروس كورونا دور العدسة المكبرة في الكشف عن نظام صحي مترهل، كان ضحية عقود من الإهمال والنهب وغياب الاستثمار. وينطبق الأمر ذاته على الحماية الاجتماعية، التي لا تزال تشكو من أوجه قصور عديدة وظلت مخصصة لأقلية ضئيلة جدا من سكان المغرب، ونحن نشهد دوما تزايدا كبيرا في أوجه عدم المساواة وتفاقم معدلات الفقر في كامل أنحاء المملكة.

وقد أظهر هذا الوعي الحاجة إلى تضامن اجتماعي مستدام حتى أن جلالة الملك محمد السادس أمر بتعميم الحماية الاجتماعية في غضون السنوات الخمس القادمة. وقد تم إطلاق أربعة مشاريع: التأمين الصحي الإجباري والتقاعد والمساعدات العائلية والتعويض عن فقدان الشغل.

انطلق مشروع التأمين الصحي الإجباري ونظام المساعدة الطبية منذ 2021 ويمتد على سنتين مع التسريع في تنفيذه. وسيشمل توسيع نطاق التغطية الصحية (الشاملة) كل مواطن مغربي بنفس القدر وباعتماد المعايير ذاتها وينفذ خلال سنتين (2021-2023).

وستتمثل هذه الآلية من الضرائب والمساهمات الاجتماعية، في آن واحد، ولن ترتبط الاستحقاقات بمستوى الأجر أما نظام راميد (RAMED) فسيعوض بتعميم نظام التأمين الصحي الإجباري (AMO) وتغطي الضرائب تكلفة المنضمين الجدد.

في مرحلة ثانية (2024-2025)، سيتمكن منحة التقاعد ومنحة فقدان الشغل من تغطية مخاطر الشيخوخة والبطالة لفائدة السكان النشطين. ولضمان نجاح إصلاح هذه المنظومة، وتفاذي الخسائر المالية، سنت الحكومة في نوفمبر قانونا خاصا بالسجل الوطني للسكان بما في ذلك القصر والمواليد الجدد والأجانب المقيمين بالمغرب وهو ما سيسهل جمع وتسجيل وحفظ البيانات المتعلقة بالهوية والبيانات الديموغرافية والبيومترية، بالإضافة إلى التوثيق الإلكتروني الحيني من خلال المعرف الرقمي المدني والاجتماعي (IDCS).

وحتى إذا تغاضينا عن أوجه عدم المساواة والبؤس الناجمين عن النظام الليبرالي، فإن الدولة التي تخصص القليل من الموارد للنققات الاجتماعية والكثير منها لخدمة الدين¹⁰⁴ تنسف قدرة اقتصادها التنافسية.

وبالفعل، فإن للنققات الاجتماعية تأثيرا ملموسا على الإنتاج لأن ارتفاعها بنسبة 1% يُقابل زيادة بـ 0,1% في الناتج المحلي الإجمالي، أي بمضاعف يناهز 0,6 باعتبار حصة النفقات الاجتماعية منه (الناتج المحلي الإجمالي)، ويكون التأثير أكبر خلال فترات التباطؤ الحادة، بينما يكون متشابها بين البلدان حيث تكون فيها نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي متدنية، ومرتفعة، وبين البلدان ذات المستويات العالية والمنخفضة من الانفتاح التجاري. ومن

104 وفقا لقانون المالية لعام 2021، سيتم تخصيص حوالي 78 مليار دولار لسداد الدين، وهو ما يعادل تقريبا ضعف ميزانية التعليم الوطني.

بين أنواع الإنفاق الاجتماعي الأخرى، فإن استحقاقات التعليم والصحة والبطالة هي التي تؤدي إلى تأثير أكبر على النشاط، فالاستثمار لا يتوقف حصريا على متغيرات مثل الرواتب أو الضريبة، بل يحتاج رائد الأعمال إلى موارد بشرية مُتدربة وفي صحة جيدة وقادرة على التكيف مع التجديدات¹⁰⁵.

أمام هذه الحويلة، يبدو أن السلطات أدركت حدود النموذج الذي صاغه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لذا أعطت إشارة انطلاق مشروع ضخم هو مشروع الحماية الاجتماعية الشاملة (التفاصيل في الإطار التالي) غير أن تمويل هذا الإصلاح يمثل تحديا جديا خلال هذه الفترة العصيبة، التي شهدت تدهور الحسابات العمومية وبلوغ المديونية العمومية ذروتها. وهذه المشكلة هيكلية، لأن الموارد الجبائية لا تغطي، في المتوسط، سوى ما يناهز 60% من نفقات الميزانية العامة الإجمالية بل تقاوم الوضع مع الأزمة الصحية مما تسبب في أن الوضعية قد ازدادت تفاقمًا مع الأزمة الصحية إذ انخفضت هذه النسبة إلى 53%.

الإطار 3: مخطط لتوسيع الحماية الاجتماعية الشاملة 2021 – 2025

يمثل القانون الإطار 9، 21 أساس تعميم الحماية الاجتماعية فهو يؤسس لنظام مختلط يجمع بين مبررات التأمين والمساعدة الإسهامية وغير الإسهامية وهدفها حماية المغاربة من طائفة واسعة من المخاطر التي يمكن أن تعترضهم طوال دورة حياتهم.

يهدف القانون إلى توسيع التغطية الطبية (الشاملة) لجميع المغاربة، بنفس الدرجة وبنفس المعايير في غضون عامين (2021-2023) بتمويل من الضرائب والمساهمات الاجتماعية وهو ما سيسمح بفك الارتباط بين الحق في التمتع بالخدمات ونظام التأجير. أما نظام المساعدة الطبية (Ramed) فسيتم استبداله من خلال توسيع التأمين الصحي الإجباري (AMO) إذ ستمت تغطية تكاليف المنظمين الجدد من مداخل الضرائب.

في مرحلة ثانية (2024-2025)، ستمكن منحة التقاعد ومنحة فقدان الشغل من تغطية مخاطر الشيخوخة والبطالة لفائدة السكان النشطين. ولضمان نجاح إصلاح هذه المنظومة، وتفاذي الخسائر المالية، سنت الحكومة في نوفمبر قانونا خاصا بالسجل الوطني للسكان (RNP) يغطي السكان المغاربة بما في ذلك القصر والمواليد الجدد والأجانب المقيمين بالمغرب وهو ما سيسهل جمع وتسجيل وحفظ البيانات المتعلقة بالهوية والبيانات الديموغرافية والبيومترية، بالإضافة إلى التوثيق الإلكتروني الحيني من خلال المعرف الرقمي المدني والاجتماعي (IDCS).

وستمكن توسعة الحماية الاجتماعية، على المدى المتوسط، من تهيئة الظروف لإنشاء نظام ضمان اجتماعي وطني كامل وشامل وموحد، يخدم كرامة الجميع ويُتيح إدماجهم، ويحقق التماسك الاجتماعي ونمو المغرب الاقتصادي في الآن ذاته.

وقد انطلقت بداية من يناير 2021 وستوسع تدريجيا التأمين الإجباري على المرض (AMO) وتوفر الإعانات العائلية (AF) لجميع الأسر المعيشية والمعاشات التقاعدية لفائدة السكان النشطين غير المشمولين بالتغطية والتعويض عن فقدان الشغل (IPE) لفائدة السكان النشطين.

105 يحتاج رائد الأعمال أيضا إلى عدالة مستقلة وفعالة، وهي أبعد ما تكون عن الحالة المغربية. ولا يمكن لأي نظام ليبرالي أن يعمل دون تعديل قضائي صالح ونزيه. بيد أن صندوق النقد الدولي لم يشر قط في مذكراته السنوية إلى هذه المؤسسة الحاسمة في اقتصاد السوق!

ويصطدم مشروع التحول المجتمعي وتحول الدولة هذا، بعائق ضعف حيز الميزانية نتيجة التساق غير المستقر الذي فرضته جائحة كوفيد-19 وتأثيره الكبير على الاقتصاد المغربي، ومع ذلك فإن الحكومة تخطط لتخصيص مبلغ غير مسبوق في مجال السياسة العمومية:

مليون منتفع إضافي خلال 2021 و2022	مليار درهم لتعميم التأمين الإجباري على المرض 14 (AMO)
ملايين طفل في سن التمدرس خلال 2023 و2024	مليار درهم للإعانات العائلية 20
ملايين شخص نشط سنة 2025	مليار درهم لنظام التقاعد 16
الحصول على تعويض لفقدان الشغل سنة 2025	مليار درهم لفقدان الشغل 1

٧. توصيات

أ. تنظير النقاش حول العلاقة بين الإدارة المالية لميزانية الدولة وتصميم السياسات الاجتماعية ل 3 مراحل:

- الشروع في إعداد دراسات جديدة من خلال الجمع بين الجامعيين والممارسين
- تحسيس وتوعية السلطات العمومية ومؤسسات وطنية أخرى بأولوية تحديث قواعد البيانات (مالية وقطاعية) ووضعها على ذمة مختلف حلقات البحث:
- تأطير نقاش حلقات البحث وأفرقة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مع إشراك منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) والمنظمات الأممية وخاصة مكتب العمل الدولي (BIT)، كذلك.

ب - حوكمة السياسات الاجتماعية:

- هل علينا أن نتجه نحو إضفاء الطابع الإقليمي على السياسات العامة ذات الطابع الاجتماعي؟
- دعم النقابات للتدخل بصفة فعالة (مبكرا) في مسار قرارات السياسات العامة وخاصة في مجال السياسات الاجتماعية

ج - تمكين النقابات وبقية مكونات المجتمع المدني بشأن الشروط الاقتصادية المسبقة لإدارة الميزانية:

- الشروع في تدريب موجه لمجموعة من الفاعلين الملتزمين.
- وضع مجموعة من الوثائق التي يسهل الوصول إليها على ذمة الفاعلين (تعميم المفاهيم الرئيسية).
- مرافقة هؤلاء الفاعلين عند تصور دعواتهم الخاصة.

د- تشجيع التبادل بين المجتمع المدني والحلقات الجامعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENA).

ويمكن أن يتمحور تنفيذ هذه التوصيات حول ثلاث ركائز:

الركيزة 3 الربط الشبكي	الركيزة 2 التمكين	الركيزة 1 وضع المفاهيم
---------------------------	----------------------	---------------------------

الضغط من أجل اقتصادات أكثر عدلا وشمولا اجتماعيا

الملحق 1: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي يعيدان تشكيل الاقتصاد المغربي

ولادة وتطور وثغرات نموذج اقتصادي واجتماعي مستوحى من الليبرالية

أراد المغرب، المستقل حديثاً، اللحاق بركب بلدان الشمال والخروج من التخلف. إلا أن هروب رؤوس الأموال المكثف ومغادرة الآلاف من الفاعلين الاقتصاديين في عشرية ما بعد الاستقلال أجبر الدولة على أن تحل محل قطاع خاص فاشل¹⁰⁶. ويبدو أن السياسة الإراادية المستوحاة من النظرية الكينزية (Keynésienne) كانت الخيار الأفضل في نظر الحكام: لقد اختاروا العجز العمومي وما يترتب عليه من مديونية، وكلاهما نُظر إليه على أنه وسيلة ناجعة قادرة على تفعيل عملية «الإقلاع» الذي طالما أملوه. وقد رافق هذا الإراادية في الميزانية «تدخل قوي يرتبط بمفهوم طوعي للتنمية يشمل استثمارات عمومية باهظة على مستوى البنى التحتية»¹⁰⁷.

ولكن منذ المخطط الأول (1960-1964) ظهرت الصعوبات الأولى: فقد تبين أن الأهداف طموحة للغاية¹⁰⁸، وأن ضعف المدخرات الوطنية المتاحة يبطئ مشاريع التنمية الزراعية والصناعية¹⁰⁹. حينئذ توجه المغرب إلى صندوق الدولي وفي يوليو 1964 حصل على أول قرض بقيمة 3, 1 مليون دولار.

وتكرر السيناريو نفسه مع المخطط الثلاثي للفترة 1965-1967 والمخطط الخماسي للفترة 1968-1972 اللذين لم يحققا أيًا من الأهداف المنشودة. وكان من المستحيل التغلب على مواطن الضعف الحقيقية¹¹⁰ في الاقتصاد الوطني الذي يتميز بارتفاع معدلات البطالة، وبمعدل ادخار واستثمار ضعيف للغاية¹¹¹ وبميزان مدفوعات أضحى شديد الهشاشة. ونتيجة لهذا الفشل المزودج وفي غياب القطاع الخاص الذي لا يزال ضعيفا، لم تجد الدولة الفتية من خيار، فمولت أهم الاستثمارات باللجوء إلى المديونية، وانضافت إلى هذا العبء الثقيل حالات طوارئ اجتماعية.

106 في 1969، لم يكن الاستثمار الخاص يمثل سوى 29 % من الاستثمار الوطني «الاقتصاد المغربي منذ الاستقلال»، عبد العزيز بلال و عبد الجليل أقورام 1970.

107 «Ajustement structurel au Maroc: le secteur agricole en transition ?». Michel Labonne INRA-ESR Montpellier. CIHEAM-options méditerranéennes. <https://om.ciheam.org/om/pdf/b14/C1960057.pdf>.

108 Jamil Salmi, Planification sans développement, évaluation de l'expérience marocaine de planification (1960- 1979), les éditions maghrébines, Casablanca, 1979.

109 M.Saâdi, le processus d'industrialisation par substitution d'importations au Maroc, mémoire DES, Faculté de droit, Casablanca, 1976

110 تميزت السنوات 1960 إلى 1966 بركود شبه تام أو نمو بطيء في إجمالي الإنتاج (باستثناء عام 1965). ففي العقد (1957-1966) بلغ معدل النمو الإجمالي نحو 2%، وهو دون معدل النمو الديموغرافي البالغ 3%. بكثير «الاقتصاد المغربي منذ الاستقلال»، عبد العزيز بلال، عبد الجليل أقورام. 1970

111 لم يمول الادخار العمومي سوى جزء متواضع (3/1 في عام 1968) من الاستثمارات التي تكفلت بها البلاد. «الاقتصاد المغربي منذ الاستقلال»، عبد عزيز بلال، عبد الجليل أقورام 1970.

1983، المنعرج: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير يفرضان النظام الليبرالي

عقدت الدولة المغربية العزم، في عام 1983¹¹²، وبعد أن وقعت بين فكي انخفاض أسعار الفسفاط والجفاف وحرب الصحراء الغربية، من جهة، والصدمة النفطية وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها، من جهة أخرى على اللجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير¹¹³. فتم دعمها من خلال إعادة جدولة الديون¹¹⁴، ولكن مقابل الالتزام بعملية من أقسى عمليات الضبط الهيكلي لأوضاع الميزانية. ولم يقتصر هذا النهج الجديد على توحيد الحسابات العامة، بل كان يهدف أيضا إلى تغيير الاقتصاد والدولة وحتى المجتمع.

صندوق النقد الدولي والصندوق العالمي للإنشاء والتعمير يضعان المغرب تحت الوصاية

أفرز العلاج بالصدمة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير نموذجا اقتصاديا (ومجتمعيا!) جديدا ذا إلهام ليبرالي، تقوده دولة ذات مهارات محدودة ستكون وظيفتها الرئيسية من الآن فصاعدا تنظيم الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وبدأت الحكومة بتخفيض الإنفاق الاجتماعي في مجالات الصحة¹¹⁵ والتعليم ودعم المواد الاستهلاكية الأساسية. وفي الوقت نفسه، جعلت من العولة شعارا، وتم تفكيك الحماية الجمركية. وقامت أيضا بتطوير السوق المالية وحررت، عقب ذلك، سوق الصرف الأجنبي مع تخفيض قيمة العملة الوطنية¹¹⁶.

وكان لحزمة الإصلاحات تأثيرات إيجابية، نسبيا، على الاقتصاد الكلي، إذ بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي 5% بين عامي 1985 و1990، وتمت معالجة الاختلالات الداخلية والخارجية. ومع ذلك، فإن نتائج سياسة النقشف وما ترتب عليها من نتائج -تراجع نطاق الخدمات العامة- كانت متفاوتة.

لعبت المشروطيات¹¹⁷ دورا في إعادة تشكيل البنية المجتمعية والمؤسسية والأسواق في المغرب، ولا تزال، إلى اليوم، توجه القرارات الرئيسية المتعلقة بالموازنة. وبهذا المعنى، كان صندوق النقد الدولي، في المغرب، الوسيط في تنفيذ الأفكار الليبرالية الجديدة التي جاءت بها اتفاقية واشنطن. ومن خلال هذه الأدوات، تمكن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لاحقا، من صياغة نموذج اجتماعي واقتصادي وطني جديد يعتمد عليه اليوم أكثر من 36 مليون مغربي.

وقد تم تغيير النظام تدريجيا على مدى 38 سنة، وتشكيل البلاد من خلال جملة من التعديلات التي تتماشى مع الشروطيات الكمية والهيكلية، إلا أن حصيلة الأداء الاجتماعي للدولة، العمود الفقري للنظام، كانت، على أقل تقدير، متفاوتة: لقد فشل، بشكل واضح، في الحد من أوجه عدم المساواة ومن البطالة.

112 لا تزال نقطة الانعطاف هذه مؤلة في الذاكرة الجماعية لجيل المغاربة الذين عاشوا وعانوا من أخطر أزمة في الدولة المغربية المعاصرة. (ملاحظة الكاتب).

113 هذه المسألة حساسة للغاية، ويجب أن نتذكر أن معاهدة فاس (1912) فرضت على المغرب بسبب مديونية البلاد وإجراء إصلاحات مالية وإدارية.

114 هذه هي الأولى ضمن سلسلة طويلة، وستجري عدة عمليات إعادة جدولة خلال الفترة 1983-1992.

115 كان لخطة الإصلاح الهيكلي أثر في خفض الإنفاق العام على الصحة، باستثناء المستشفيات الجامعيين بالرباط والدار البيضاء. ولم تقدم المستشفيات العامة، التي كانت تؤمن 90% من الرعاية في عام 1980، سوى 66% في عام 1987، والأسوأ من ذلك: كانت المستشفيات تعمل بنسبة 50% من طاقتها بسبب عدم توفر المعدات الطبية.

Clément. Les effets sociaux du programme d'ajustement structurel marocain. In: Politique étrangère, n°4 - 1995 - 60e année. pp. 1003-1013.

116 تمت المبالغة في تقدير قيمة الدرهم بنسبة 25%.

117 انظر الملحق 1 للحصول على تعريف كامل للشرطيات (الكمية والنوعية).

من الدين الخارجي إلى الدين الداخلي: انسحاب المانحين الدوليين

أصبحت مسألة الديون الخارجية، بعد برنامج التصحيح الهيكلي وتعديلاته المؤلمة، مسألة محورية، فقد أدرك الحكام التهديد الذي تشكله على السيادة الوطنية. ولتجنب نفس التجربة غير الموفقة، فضلت السلطات العمومية الدين المحلي إلى حد أن الطلب على المدخرات المحلية كان، لأول مرة في تاريخ البلد الحديث، في عام 1997، أكثر من الطلب على المدخرات الأجنبية. وقد يسر ظهور سوق دين بالعمق الكافي إدارة الدين العام لتلبية احتياجات الخزينة.

سمح هذا النهج للدولة بالتحول من وضعية كان التمويل الخارجي فيها يمثل 80% من إجمالي الدين الحكومي في عام 1984 إلى وضعية جديدة، لم يعد يمثل فيها سوى 6,21% من إجمالي المخزون في عام 2019. وأفسحت الديون الخارجية المجال تدريجيا أمام الديون المحلية، التي ارتفعت من 20% في عام 1984 إلى 78% من إجمالي الديون المستحقة في عام 2019¹¹⁸. ولقد خفف التحول إلى السوق الداخلية من سيطرة المانحين الدوليين (الثنائيين ومتعددي الأطراف) الذين أصبحوا أكثر تحفظا، ولم يعودوا اليوم يمولون سوى المشاريع الكبرى¹¹⁹.

ولم يكن هذا الخيار الاستراتيجي راجعا إلى الصدفة، فقد حقق (ولا يزال يحقق) فوائد سياسية واقتصادية حقيقية في نظر السلطات العمومية:

1. لقد مكن اختفاء المانحين الدوليين (الثنائيين أو متعددي الأطراف) بعد عام 1992 من استبعاد عودة محتملة «لإملاءات» تضع البلاد مجددا تحت الوصاية.
2. يحدد بنك المغرب نسبة الفائدة المديرية التي هي المعيار المرجعي للسوق الداخلية. وتحت قيادة هذه المؤسسة المغربية، ظل متوسط تكلفة الدين معقولا إذ ارتفع في عام 2019 إلى 4,29% مقابل 2,6% بالنسبة إلى الدين الخارجي¹²⁰.
3. ينبغي ألا يحجب انخفاض تكلفة الدين الخارجي مخاطر صرف العملات الأجنبية أو مخاطر الانزلاق السعري المفاجئ في حالة زعر الدائنين. ومن الجدير بالذكر أن انخفاض التكلفة إلى مستويات غير مسبقة تاريخيا يُفسر أساسا بوفرة السيولة التي ضختها البنوك المركزية الرئيسية في العالم منذ عام 2012 في القطاع المالي العالمي. ولكن هذه الوضعية ظرفية ويمكن أن تتغير بسرعة كبيرة في ظل تحول مفاجئ لنفس هذه الظروف. وهذا يتوقف في جميع الأحوال على صناع القرار الذين لا تملك السلطات المغربية أي وسيلة للضغط عليهم.
4. يمكن للسلطات العمومية، في حال حدوث أزمة ديون، أن تُرفع في التضخم، وتخفيض قيمة الدين العام، ويمكنها، أيضا، قطع الطريق أمام برامج محتملة لضبط أوضاع المالية العامة من خلال تعديل تصاعدي لنسبة التوظيف

118 تسجل ديون الخزينة غير المسددة من حيث الناتج المحلي الإجمالي، لأول مرة منذ عام 2008، انخفاضا بنسبة 0,3 نقطة لتستقر عند 64,9% في نهاية عام 2019 مقابل 65,2% في نهاية عام 2018. وبلغت هذه النسبة 50,9% للدين الداخلي و14,0% للدين الخارجي، مقابل 51,8% و13,4% تباعا في نهاية عام 2018.

119 أجبر الركود الحاد الناجم عن الأزمة الصحية كوفيد 19 الدولة على اللجوء إلى صندوق النقد الدولي للاستفادة من آلية خط الوقاية والسيولة (LPL)

120 تقرير الدين العام لعام 2020. وزارة الاقتصاد والمالية.

الإجباري و/أو خفض الإنفاق العام¹²¹.

5. لا تزال تكلفة الدين المحلي مستقرة نسبياً، حيث تتاح للدولة إمكانية الحصول على وفرة من المدخرات. والواقع أن المؤسسات الاستثمارية المغربية تجد صعوبة في الاستثمار في الأسواق الدولية، وهي مضطرة إلى الحصول على حجم معين من سندات الخزنة لأغراض وقائية.
6. لا تعطي وكالات التصنيف، التي تحدد كلمتها في كثير من الأحيان تكلفة الديون، أهمية كبيرة للدين المحلي بقدر ما تعطي أهمية للدين الخارجي.

الملحق 2: تاريخ الحماية الاجتماعية في المغرب

يعود منشأ العديد من مؤسسات المساعدة الاجتماعية في المغرب، إلى العادات القبلية ويستند إلى تعاليم الإسلام. فالدين والقبيلة يضعان قواعد جمع ثروات المجموعة وإعادة توزيعها ووضع الإجراءات المتصلة بها. ولا يزال هذا الواقع ملموساً في النصوص التشريعية التي تم وضعها بعد الاستقلال، ومن المؤكد أن مؤسسات إدارة الاستحقاقات الاجتماعية تحكمها قواعد مالية وقواعد الاستدامة، لكن حق التمتع بها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالوضع الاجتماعي والمهني، وقابلية التوظيف، والمكونات المستوحاة إلى حد كبير من النموذج الإسلامي (مدونة الأسرة، قواعد الميراث..).

ومع ذلك، فإن أصول نظام الضمان الاجتماعي المغربي المعاصر تعود إلى فترة الحماية التي أدخلت لأول مرة نظام ضمان اجتماعي حديث قائم على التأمين الاجتماعي لصالح العمال الفرنسيين الملحقين بالمغرب. وتتعلق الإجراءات الأولى التي اتخذها نظام الحماية في مجال الضمان الاجتماعي بإنشاء نظام للتعويض عن حوادث الشغل وفي مجال الرعاية الطبية في شكل شركات تعاونية، فحسب. وقد تم تطوير مبادرات مماثلة في القطاع الخاص، ولكن بشكل محتشم، شيئاً ما، لغياب قطاع متطور بالشكل الكافي. ومن أشهر الأمثلة المعروفة هو الصندوق المهني المغربي للتقاعد الذي أنشئ في عام 1949.

ويفسر هذا التطور السبب الذي جعل بناء الحماية الاجتماعية في المغرب يفرض إلى نظام غير متجانس إلى حد كبير مع معدلات تغطية ضعيفة، وانعدام مساواة في تغطية المخاطر الاجتماعية سواء من حيث الاستحقاقات (لا يوفر النظام جميع الاستحقاقات الاجتماعية)، أو من حيث الفئات الاجتماعية (يستند إلى الوضعية الاجتماعية والمهنية: هناك أنظمة خاصة بأجراء القطاع الخاص، وأخرى لموظفي وأجراء القطاع شبه الحكومي).

121 لتثبيت (أو تخفيض) نصيب الدين العمومي (D) من نسبة الناتج المحلي الإجمالي (Y)، يجب أن يكون الرصيد الأساسي (أي باستثناء الفائدة)، في نقاط الناتج المحلي الإجمالي، مساوياً (أو أكبر) من «الرصيد الأساسي المعدل». هذا الأخير (SPS) يساوي ناتج الدين من خلال الفارق بين نسبة فائدته الظاهر (نسبة تكلفة الفائدة الخام في نهاية العام السابق) ومعدل النمو في قيمة الناتج المحلي الإجمالي g (انظر الورقة حول الرصيد المعدل)، ومن هنا المعادلة التالية: $SPS / Y = (i - g) \times D / Y$
BBt-de-la-dette-%A9duire-le-co%C3%https://www.fipeco.fr/fiche/Linflation-est-elle-une-solution-pour-r%C3
3F%-publique
وينبغي التأكيد أيضاً على أن نطاق الحماية الاجتماعية في المغرب، يشمل كذلك الآلية الوطنية لدعم الفئات السكانية المعوزة، فضلاً عن آليات مساعدة أخرى مثل محو الأمية والتعاون الوطني، وبالأخص آلية التعويض المتمثلة في دعم أسعار المواد الأساسية الضرورية، وهي الدقيق والسكر وغاز البوتان.

نظام الحماية الاجتماعية في المغرب: التعريفات والهندسة والحوكمة والبنية والمعايير

ينص الدستور المغربي لعام 2011، ولا سيما في المادة 31 منه، على أن «الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة».

وإذا أردنا أن تكون لدينا رؤية كمية للحماية الاجتماعية في المغرب، تتيح إجراء تحليلات مفيدة لهذه النظم، مثلما هو هدف دراستنا، فإن التعريف الأكثر أهمية الذي يتعين الإبقاء عليه يتبع منطق تلخيص الاستراتيجيات والميزانيات القطاعية المكرسة للحماية الاجتماعية.

ووفقا لهذا المنطق، فإن تعريف الحماية الاجتماعية في المغرب يشمل عندئذ «جميع الآليات المؤسسية، العامة أو الخاصة، التي تأخذ شكل نظام ضمان اجتماعي و/أو تنفذ مبدأ من مبادئ التضامن الاجتماعي يغطي تكاليف الأعباء الناجمة عن وجود عدد معين من المخاطر الاجتماعية المحددة (الصحة، والشيخوخة، والبطالة، والفقر، والتعليم وحوادث الشغل..) بالنسبة إلى الأفراد والأسر المعيشية». وهذا يعني بالتالي دفع استحقاقات للأشخاص أو الأسر المعيشية التي تواجه واحدا أو أكثر من هذه المخاطر، ويهدف دفع هذا المبلغ إلى تعويض المستفيدين على كل زيادة في نفقاتهم أو انخفاض في مواردهم.

إن منطق هذه الهيكلية المغربية مستوحاة إلى حد كبير من النموذج الفرنسي لإدارة الأنظمة الاجتماعية، سيما من خلال شمولية الخدمات (البطالة، والشيخوخة، والمرضى، والتعليم، وحوادث الشغل..) ومن خلال ميزانية التضامن الاجتماعي والحسابات الصحية الوطنية. غير أن النظام الإحصائي في المغرب ورصد البيانات المتصلة بهذه القطاعات لم يتطورا بعد. كما أن هناك تأثير لتقنيات الاستهداف في الحصول على الحق في هذه الاستحقاقات، وذلك من خلال وضع مجموعة من الشروط التي يجري تقييمها بانتظام تبعا لوصول المغرب إلى التمويل الدولي. (تم التوسع في هذه النقطة في الفقرة الأولى 2- نظام الاستهداف وإسناد الاستحقاقات الاجتماعية).

رغم أن عملية إسناد الاستحقاقات الاجتماعية والحصول على الحماية الاجتماعية تُعرف بأنها حق من حقوق الإنسان، تهدف إلى تأمين الدخل، والحد من الفقر ومن أوجه عدم المساواة، بل إلى تعزيز الاندماج الاجتماعي والكرامة أيضا، وكما هو منصوص عليه في إعلان فيلادلفيا الصادر عن منظمة العمل الدولية في عام 1944، فإن المنظمة تقر بأن التضامن الاجتماعي بمثابة حق أساسي من حقوق الإنسان. وبعد ذلك في عام 1948 من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأخيرا في عام 1966 من خلال العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ولذلك فإن تعميم الحماية الاجتماعية وفعاليتها من مسؤولية الدولة من خلال وضع تصورات لسياسات اقتصادية واجتماعية وضرورية. كما أن الحماية الاجتماعية مكون أساسي في أهداف التنمية المستدامة العالمية (ODD) التي التزمت جميع بلدان المجتمع الدولي بتحقيقها بحلول عام 2030.

طور المغرب، بمرور الوقت، ترسانة هامة من البرامج الإلزامية والطوعية ومن البرامج والشبكات الاجتماعية والأمان لدعم نموذج التنمية الاقتصادية. وسوف يشمل، إلى جانب أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة على الإسهامات (التأمين

على المرض، ونظام المعاشات التقاعدية، وحوادث الشغل، والتعويض عن فقدان العمل، وأنظمة التأمين ضد البطالة (...). كافة أشكال برامج المساعدة الاجتماعية الأخرى فضلا عن بعض برامج مكافحة الفقر مثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (INDH).

يتكون النظام المغربي، إذن، من مكونين رئيسيين: مكون الضمان الاجتماعي القائم على المساهمة ويجمع بين مختلف صناديق التقاعد : الصندوق المغربي للتقاعد (CMR)، والنظام الاجتماعي لمنح ورواتب التقاعد (RCAR)، والصندوق الوطني للتقاعد والتأمين (CNRA)، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS) والصندوق المغربي للتأمين الصحي/الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي سابقا (CMAM, CNOPS)، ومكون آخر غير قائم على المساهمة تموله الصناديق العامة ويستند إلى مجموعة من برامج المساعدة الاجتماعية في شكل تحويلات نقدية مشروطة تربط بين الانتفاع ببرامج الحماية الاجتماعية وعدد من المشروطيات التي يتعين توفرها في الفئات السكانية المستهدفة (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (INDH)، وراميد (RAMED)، وتيسير (Tayssir)، والمطاعم المدرسية، والمدارس الداخلية، والمنح الدراسية، وبرامج الإدماج المهني، ومؤسسات المساعدة الاجتماعية، إلخ..).

وهكذا، فإن جميع هذه الجهات الفاعلة تضمن توفير مختلف أصناف الاستحقاقات الاجتماعية على النحو المحدد في الأنظمة أو في برامج المساعدة الاجتماعية، الموجهة إلى الفئات السكانية المعنية، وكل جهة فاعلة عامة أو خاصة مسؤولة عن إدارة جزء من هذه الاستحقاقات الاجتماعية أو كلها (المرض، والتقاعد، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية، وفقدان موطن الشغل والفقر والتعليم..). ويمكن أن نذكر من ضمن هذه الخدمات:

- التأمين الإجباري على المرض.
- المعاشات التقاعدية.
- معاشات العجز.
- الإعانات العائلية واستحقاقات الأمومة.
- برامج التحويلات النقدية المشروطة (مثل راميد RAMED وتيسير Tayssir..).
- التعويض عن فقدان العمل.

ويمكن إيجاز هذه الجهات الفاعلة في الشكل التالي:



من إعداد المؤلفين

وتوجد برامج أخرى لدعم أسعار المواد الأساسية وأسعار المحروقات ولكافة الفقر ولكنها تقع خارج نطاق برامج الحماية الاجتماعية. وقد تم وضع العديد منها وإطلاقها في نهاية الثمانينات، عندما تحول المغرب إلى نموذج اقتصادي جديد أكثر تحرراً، وفقاً لشروط إسناد التمويلات الخارجية ومديونيته لدى البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي على وجه الخصوص.

الملحق 3: مشروطيات صندوق النقد الدولي

يحتل صندوق النقد الدولي موقعا مركزيا في رهانات الاقتصاد العالمي، ويضطلع بدور حاسم في المسار التنموي طويل المدى للبلدان ذات الدخل المتوسط والضعيف. فهو قادر، وفق ميثاقه التأسيسي، على توفير تمويل مؤقت للبلدان التي يكون ميزان مدفوعاتها غير متوازن، شريطة أن تقدم «الضمانات الكافية» التي يحددها الصندوق. ومقابل هذا الدعم يمارس رقابة على السياسات الاقتصادية للبلد المعني بالاعتماد على آلية المشروطيات.

وبشكل عام، فإن إجماع واشنطن هو الإطار المفاهيمي المستوحى من الليبرالية¹²² الذي ينظم هذه المشروطيات وتستند هذه الخطوات إلى ثلاث مقدمات ينبغي أن تكون السياسات وفقا لها ملائمة للسوق، وذات توجه خارجي، ومستقرة على صعيد الاقتصاد الكلي. وتتضمن حزمة السياسات النموذجية لصندوق النقد الدولي 10 اشتراطات سياسية: الانضباط المالي، وخفض الدعم العام لتمويل الموارد البشرية والبنية التحتية، والإصلاح الضريبي، والتحرير المالي، وأسعار صرف موحدة وتنافسية، وتحرير التجارة، وإزالة الحواجز أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، والخصخصة، وإلغاء القيود التنظيمية، وحقوق الملكية. وفي هذا السياق فإن للمشروطيات من الأهمية ما يجعل البلد الذي لا يمثل لبنودها يحرم من قروض صندوق النقد الدولي، ويحد آليا من إمكانية حصوله على المساعدة الإنمائية والنفاذ إلى الأسواق العالمية. ومن هنا الأهمية البالغة لهذه الأدوات.

وفقا لموقع صندوق النقد الدولي على شبكة الإنترنت: تستند الموافقة على أي اتفاق أو مراجعات لأي برنامج إلى مختلف الالتزامات السياسية والاقتصادية المتفق عليها مع السلطات الوطنية. ويمكن أن تتخذ هذه الالتزامات أشكالا مختلفة:

- **الإجراءات المسبقة¹²³ Prior Actions:** هي تدابير توافق الدولة على اتخاذها قبل موافقة المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي على التمويل أو استكمال مراجعة البرنامج، لأن تنفيذها مقدما أمر ضروري لتحقيق أهداف البرنامج أو متابعة تنفيذه. وتضمن هذه التدابير قيامه على أسس ملائمة حتى يُنفذ بنجاح أو يُعاد وضعه على مساره الصحيح إذا انحرف عن السياسات المتفق عليها. وقد تتصل، على سبيل المثال، بإلغاء القيود السعرية أو الموافقة رسميا على إعداد موازنة تتسق مع إطار المالية العامة المحدد في البرنامج.

122 Williamson, John, 1990, What Washington Means by Policy Reform»

123 هي الشروط الأسمى اجتماعيا. ويحرص صندوق النقد الدولي على عدم الإعلان عن الاتفاق مع البلد إلا بعد أن يتم تنفيذ بعض الإجراءات، مثل خفض قيمة العملة المحلية أو الترفيع في أسعار الطاقة. وفي حالة المغرب، لم تكن اتفاقات خط الوقاية والسيولة (LPL) خلال الفترة 2012-2020 مرتبطة بإجراءات مسبقة (أو أنها على الأقل لم تنشر).

- **معايير الأداء الكمية:** هي شروط محددة وقابلة للقياس. وهي تتعلق دائماً بمتغيرات الاقتصاد الكلي التي يتحكم فيها البلد، على غرار بعض المجاميع النقدية والائتمانية، والاحتياطيات الدولية، وأرصدة المالية العمومية، أو الاقتراض الخارجي. فعلى سبيل المثال، قد يشمل البرنامج حداً أدنى لمستوى الاحتياطيات الدولية الصافية، أو حداً أقصى لمستوى الأصول المحلية الصافية لدى البنك المركزي، أو سقف الاقتراض الحكومي.
- **الأهداف الإرشادية:** هي أهداف يمكن وضعها إلى جانب معايير الأداء الكمية لتكون بمثابة مؤشرات كمية لتقييم التقدم الذي يحرزه بلد عضو نحو تحقيق أهداف برنامج معين. كذلك يتم تحديد أهداف، أحياناً، عندما يتعذر تحديد معايير الأداء الكمية بسبب عدم التيقن الإحصائي من الاتجاهات الاقتصادية (الأشهر التي تلي البرنامج على سبيل المثال). غالباً ما تُحول هذه الأهداف إلى معايير أداء كمية بعد إجراء التعديلات الملائمة حينما تزول الشكوك حول المعطيات الإحصائية.
- **المعايير الهيكلية:** هي تدابير إصلاحية (غالباً ما تكون غير قابلة للقياس الكمي) ضرورية لتحقيق أهداف البرنامج. وهي بمثابة علامات إرشادية في تقييم تنفيذ البرنامج أثناء عملية المراجعة. وتختلف هذه القواعد باختلاف البرامج، ومن أمثلتها التدابير الرامية إلى تحسين عمليات القطاع المالي، أو تعزيز آليات الضمان الاجتماعي، أو دعم إدارة المالية العامة. وفي حالة عدم الالتزام بأحد معايير الأداء الكمية، يمكن لمجلس الإدارة أن يوافق على منح البلد العضو إعفاء رسمياً، لإتاحة استكمال المراجعة، إذا اقتنع بأن البرنامج سينفذ بنجاح رغم ذلك، إما لأن الانحراف في المسار كان طفيفاً أو مؤقتاً أو لأن السلطات الوطنية اتخذت إجراءات تصحيحية أو تعترزم القيام بذلك. ولا يستوجب عدم الالتزام بالقواعد المعيارية الهيكلية والأهداف الإرشادية الحصول على إعفاءات مماثلة، إنما يتم تقييمها في سياق أداء البرنامج ككل.

وتغطي قاعدة بيانات مراقبة اتفاقيات الصندوق (MONA) المتاحة لاطلاع الجمهور، كافة جوانب الشريطة المصاحبة للبرنامج.

العوامل المفسرة لمرونة مشروطية صندوق النقد الدولي

تتوقف طبيعة المشروطيات وعددها على الوضع الاقتصادي للبلد المعني. كما أنها تعتمد على عامل أكثر بساطة، وهو عدد البلدان التي تم تقديم المساعدة لها. وكلما زاد عدد البلدان التي يدعمها صندوق النقد الدولي، ازدادت ندرة الموارد والشروط المفروضة صرامة. وتحصل الظاهرة العاكسة أيضاً¹²⁴، ويصبح صندوق النقد الدولي، عندما تتوفر لديه السيولة أكثر سخاءً؛ فهو يعمل على استقطاب المزيد من المقترضين، مقدماً إيرادات الفوائد على القروض على القروض نفسها¹²⁵. وتميل هذه الاستراتيجية إلى تأكيد صحة الانتقادات الموجهة إلى الصندوق الذي يسعى إلى زيادة الإيرادات إلى أقصى حد، وحماية الموازنات المستقبلية، والحفاظ على مركز قوة في الساحة العالمية¹²⁶.

Lang, V. F. (2016). The economics of the democratic deficit: The effect of IMF programs on inequality. 124
 , S., & Buira, A. (2005). Mission creep, mission push and discretion: The case of IMF conditionality. In A. Buira (Ed.), The 125
 IMF and World Bank at sixty (pp. 59–83). London: Anthem Press.
 Dreher, A., & Vaubel, R. (2004). The causes and consequences of IMF conditionality. Emerging Markets Finance and Trade, 126
 40(3), 26–54. <https://doi.org/10.1080/1540496X.2004.11052571>.

مرونة المشروطية تعتمد أيضا على الأولويات السياسية: حالة المغرب^{١٢٧}

هناك عامل آخر يفسر سخاء صندوق النقد الدولي وهو ذو طابع جيوسياسي^{١٢٨}. فالبلدان المنحازة للولايات المتحدة الأمريكية تتلقى معاملة أفضل من صندوق النقد الدولي، وهكذا يمكنها أن تستفيد من تخفيض للمشروطيات. كما يمكن أن يدعو كبار المساهمين في الصندوق إلى شروط أكثر ليونة في مقابل تأثير سياسي على مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. ومن ناحية أخرى، فإن للبلدان ذات الأهمية قدرة أكبر على المساومة^{١٢٩}، وتستطيع الاستفادة، في المتوسط، بأقل عدد من الشروط من البلدان ذات الأهمية الأقل من الناحية الجيوسياسية.

إن المملكة المغربية، قد تحالفت، منذ استقلالها مع الولايات المتحدة وفرنسا، وهما مساهمان رئيسيان في صندوق النقد الدولي، تحالفا غير مشروط، وهي تتحاز بصفة شبيهة لقرارات هذين العضوين الدائمين في مجلس الأمن. فهل هناك علاقة سببية بين كل هذا؟ ثم إن على المملكة أن ترعى مصالحها الاقتصادية، التي يشكل الدين فيها عنصرا رئيسيا.

من المنطقي، إذن، من وجهة نظرها، الحفاظ على علاقة ثقة مع دائئيهما العموميين الرئيسيين، سواء تدخلوا بصورة مباشرة على الصعيد الثنائي أو غير مباشرة بالتشاور^{١٣٠} مع دائئيين عموميين آخرين، أو من خلال المؤسسات متعددة الأطراف. وإذا كان المراقبون قد أثنوا في عام 1983 على نوعية المتحاورين الذين حصلوا على بعض التخفيف خلال عملية التفاوض^{١٣١}، فإن هذا لا يمكن أن يكون العنصر الوحيد المفسر للشهامة النسبية (جدا) لصندوق النقد الدولي، إذ ما وزن الأفراد بل ما وزن المغرب أمام الآلة الطاحنة للصندوق.

وحتى وإن تم السكوت عن العلاقة بين البعد الجيوسياسي والتدابير المعتمدة، فمن الواضح أن حجم التعديلات قد توقف عليها مثلما توقف على الحاجة السياسية لتجنب تهديد تكرار اضطرابات الجوع العنيفة جدا لعامي 1981 و1984^{١٣٢} التي زعزعت النظام.

ومع ذلك، فإذا كان برنامج الإصلاح الهيكلي (PAS) المغربي أقل صرامة من تلك التي تُدار في البلدان الأفريقية، وأمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، فإن التعديلات الهيكلية المفروضة لم تكن أقل قسوة^{١٣٣}. وقد عانى منها السكان أيما معاناة^{١٣٤}. هذا التصور ليس شخصا، فقد أثبت دريهر

- 127 لاحظت العديد من الدراسات أن الأوضاع السياسية الوطنية في البلدان المقترضة والعوامل الاستراتيجية الدولية تؤثر على المشروطية. (Caraway et al., 2012 ; Dreher et Jensen, 2007 ; Dreher et coll. 2009, 2015 ; Gould, 2003 ; Pierre 2008). كما يُظهر شويروث (Chwiroth) 2015، ونلسن (Nelson) 2014 أن المشروطية تختلف باختلاف الصلات المهنية والمعتقدات المشتركة بين موظفي الصندوق ومسؤولي البلدان المقترضة.
- 128 علاقة مرونة المشروطية بالأهمية الجيوسياسية ثابتة تقريبا. هاينمويلر (Hainmueller) وآخرون، 2016.
- 129 قام دراهر (Dreher) وفوبيل (Vaubel) في عام 2004 بتحليل مسار العملية التفاوضية غير المعلنة التي تحدد مشروطية صندوق النقد الدولي.
- 130 قام دراهر (Dreher) وفوبيل (Vaubel) في عام 2004 بتحليل مسار العملية التفاوضية غير المعلنة التي تحدد مشروطية صندوق النقد الدولي.
- 131 «Ajustement structurel au Maroc: le secteur agricole en transition ?». Michel Labonne INRA-ESR Montpellier. CIHEAM-options méditerranéennes. <https://om.ciheam.org/om/pdf/b14/C1960057.pdf>.
- 132 كانت بمثابة الصدمة بالنسبة إلى الرأي العام المغربي لفترة الثمانينات
- 133 من النتائج الأولى لبرنامج التصحيح الهيكلي قرار الإدارة العمومية تعليق الانتدابيات وهكذا حرم البرنامج المغاربة، فجأة، من وسيلة للارتقاء الاجتماعي ولم يكن القطاع الخاص الضعيف قادرا على تولي المسؤولية بدلا عنها.

(Dreher)¹³⁵ بالفعل، في عام 2006 أن تدخل صندوق النقد الدولي يتسبب في تخفيض معدلات النمو، ولاحظ بارو (Barro) ولي Lee¹³⁶ في عام 2005 أن ارتفاع معدل المشاركة في برامج الصندوق يحد من النمو الاقتصادي ومن الديمقراطية وسيادة القانون.

-
- Dreher, A. (2006). IMF and economic growth: The effects of programs, loans, and compliance with conditionality. *World Development*, 34(5), 769–788. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.002>. 135
- Barro, R. J., & Lee, J.-W. (2005). IMF programs: Who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52(7), 1245–1269. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.04.003>. 136

الناشر

مؤسسة فريدريش إيبيرت
سياسات اقتصادية من أجل عدالة اجتماعية
4 شارع بشار ابن بورد،
2078 المرسى
تونس
البريد الإلكتروني: info.mena@fes.de

المسئول عن المحتوى:

توماس -كلاس -المدير - سياسات اقتصادية من أجل عدالة اجتماعية
<https://mena.fes.de/themes/economy-and-social-justice>

للطلبات وللتواصل: info.mena@fes.de

تصميم: مارك رشان

الآراء الواردة في هذا المنشور تخص المؤلفين الأصليين حصراً، ولا
تمثل بالضرورة آراء مؤسسة فريدريش إيبيرت.

جميع الحقوق محفوظة. لا يسمح بطبع أي جزء من هذا المنشور
أو إعادة إنتاجه أو
استخدامه بأي طريقة أو أي وسيلة دون الحصول على إذن كتابي
مسبق من الناشر.

لا يجوز استخدام المنشورات الخاصة بفريدريش إيبيرت في أغراض
الدعاية الانتخابية.

النسخة الدولية الرابعة للمشاع الإبداعي:



يصدر الكتاب في لحظة تشابه لحظة ما قبل بداية أزمة الديون الخارجية في دول أمريكا اللاتينية في الثمانينيات من القرن العشرين، حينها كان معظم الدول النامية والأقل دخلا قد تورطت في استدانات خارجية بدت وقتها رخيصة نسبيا، وضرورية من أجل عملية التنمية والبناء. ثم بعد عقد من الزمان، ثقل عبء تلك الديون وتكشفت مساوئ اتباع وصفات الصندوق والبنك الدوليين وقتها. وكان للأزمة العالمية الكبرى في عام 2008 الفضل في أن تقوم مؤسسات بريتون وودز نفسها بأهم المراجعات الفكرية لأجندة ما سمي بإجماع واشنطن.

وإذ يمر العالم بلحظة مشابهة، تزايد فيها عبء المديونية الخارجية على الدول النامية والأقل دخلا، يتبنى الصندوق والبنك الدوليين خطابا مختلفا عن خطاب الثمانينيات والتسعينيات. خطابا قائما على الوعي بمساوئ اللامساواة في الدخول وفي الفرص، خطابا مؤيدا لفرض الضرائب الدولية على الشركات العملاقة، وضرائب تصاعدية على الأثرياء، خطابا مؤيدا لأهداف التنمية المستدامة والحماية الاجتماعية.

يتعرض الكتاب لدراسة حالة منهجية لعدد من السياسات المتعلقة بالحماية الاجتماعية في ثلاثة من دول المنطقة العربية (شمال أفريقيا والشرق الأوسط). وهو بذلك أول توثيق منهجي للتباين الكبير بين الخطاب وبين الفعل.

قراءة ممتعة ومفيدة.

ISBN 978-9938-815-28-3



9 789938 815283