

◀ سد الفجوة في تغطية التأمينات الاجتماعية: مساندة العمالة عبر اشتراكات الضمان الاجتماعي المدعومة استعراض التجارب العالمية في دعم الاشتراكات





Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

هذا العمل مرخص بموجب ترخيص المشاع الإبداعي نسب المصنف 4.0 دولي. انظر الموقع التالي: creativecommons.org/licenses/by/4.0. ويمكن للمستخدم إعادة استعمال أو مشاركة (نسخ وإعادة توزيع) وتكييف (إعادة مزج وتحويل والاستناد إلى العمل الأصلي) كما هو مفصل في الترخيص. ويجب على المستخدم أن يذكر منظمة العمل الدولية بوضوح باعتبارها مالكة العمل الأصلي وأن يشير إلى ما إذا تم إجراء تغييرات عليه. لا يُسمح باستخدام رمز واسم وشعار منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالترجمات أو التعديلات أو غيرها من الأعمال المشتقة.

الإسناد - يجب على المستخدم الإشارة إلى ما إذا كان قد تم إجراء تغييرات ويجب أن يستشهد بالعمل على النحو التالي: سدّ الفجوة في تغطية التأمينات الاجتماعية: مساندة العمالة عبر اشتراكات الضمان الاجتماعي المدعومة، استعراض التجارب العالمية في دعم الاشتراكات، جنيف: مكتب العمل الدولي، 2025. © منظمة العمل الدولية.

الترجمات - في حالة ترجمة هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذه ترجمة لحقوق الطبع والنشر الخاصة بمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذه الترجمة أو مراجعتها أو المصادقة عليها من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتبارها ترجمة رسمية لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواها ودقتها. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) الترجمة فقط.

التعديلات - في حالة تعديل هذا العمل، يجب إضافة نص إخلاء المسؤولية التالي إلى الإسناد: هذا تعديل لعمل محمي بحقوق الطبع والنشر لمنظمة العمل الدولية. ولم يتم إعداد هذا التعديل أو مراجعته أو المصادقة عليه من جانب منظمة العمل الدولية ولا ينبغي اعتباره تعديلاً رسمياً لمنظمة العمل الدولية. وتخلي منظمة العمل الدولية مسؤوليتها الكاملة عن محتواه ودقته. وتقع المسؤولية على عاتق صاحب (أصحاب) التعديل فقط.

مواد صادرة عن طرف ثالث - لا ينطبق ترخيص المشاع الإبداعي هذا على المواد المحمية بحقوق الطبع والنشر غير التابعة لمنظمة العمل الدولية والواردة في هذا المنشور. إذا كانت المادة مسندة إلى طرف ثالث، فإنّ مستخدم هذه المواد هو المسؤول الوحيد عن الحصول على الأذونات اللازمة من صاحب الحقوق وسيكون وحده المسؤول عن أي انتهاك مزعوم.

أي نزاع ينشأ بموجب هذا الترخيص ولا يمكن تسويته ودياً يُحال إلى التحكيم وفقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيتال). ويلتزم الطرفان بأي حكم يصدر نتيجة لهذا التحكيم باعتباره الحكم النهائي لمثل هذا النزاع.

لمزيد من التفاصيل بشأن الحقوق والتراخيص يرجى التواصل عبر البريد الإلكتروني: rights@ilo.org. وللحصول على مزيد من التفاصيل حول منشورات منظمة العمل الدولية والمنتجات الرقمية، يرجى زيارة الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

رقم ISBN 9789220423783 (web PDF)

<https://doi.org/10.54394/OTBQ6393>

يتوفر كذلك بالانكليزية Bridging the coverage gap. Supporting workers through subsidized social security contributions: Exploring global experiences on contribution subsidies ISBN 9789220423776 (web PDF) رقم

إنّ التسميات المستخدمة في منشورات منظمة العمل الدولية وقواعد بياناتها، التي تتفق مع ممارسات الأمم المتحدة، وعرض البيانات الوارد فيها،

لا تنطوي على أي رأي من جانب منظمة العمل الدولية بشأن الوضع القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. انظر الموقع التالي: www.ilo.org/disclaimer.

الآراء ووجهات النظر المعرب عنها في هذا المنشور هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا تمثل بالضرورة آراء منظمة العمل الدولية أو وجهات نظرها أو السياسات التي تتبعها.

الإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة منظمة العمل الدولية عليها، كما أنّ إغفال ذكر شركات أو منتجات أو عمليات تجارية معينة ليس علامة على عدم إقرارها.

طُبِعَ في الأردن

◀ سد الفجوة في تغطية التأمينات الاجتماعية: مساندة العمالة عبر اشتراكات الضمان الاجتماعي المدعومة استعراض التجارب العالمية في دعم الاشتراكات

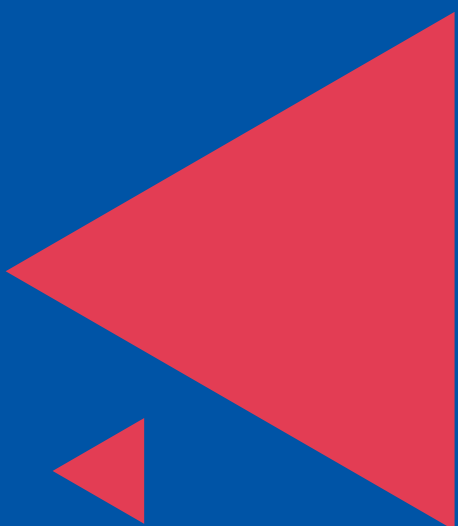
شكر

هذا التقرير من صياغة أوسكار سيترانغولو (استشاري مستقل)، وفرناندو مارتينيز كوري (منظمة العمل الدولية) وشانتال سيريسينا (منظمة العمل الدولية) وأرييلا غولدسميث (استشارية مستقلة). ساهم في الصياغة شيا ماكلاهاان (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي- الإيسا)، بيتينا راميريز لوبيز (استشارية مستقلة) ومادلين كريتن (استشارية مستقلة). عمل على الدعم التقني كل من شيا ماكلاهاان (الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي- الإيسا) ولوكا بيليرانو، بمساعدة من وهلموت شوارزر (منظمة العمل الدولية) وأومبيرتو كاتانيو (منظمة العمل الدولية). كما استفاد التقرير بتوجيهاته ومضمونه استفادة قصوى من البحوث التي أجرتها مادلين كريتن (استشارية مستقلة) ومالينا أبرلي (استشارية مستقلة). يبني هذا التقرير بشكل كبير على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي بالتعاون مع منظمة العمل الدولية في العام 2024 والتي تشمل نتائجها 41 برنامجاً من 26 دولة، كما يرد ذلك في التقرير المرافق لهذه الدراسة (ISSA & ILO, 2025).

◀ قائمة المحتويات

6	1- المقدمة
10	2- النهج المعياري: خارطة طريق لتصميم أنواع مختلفة من الاشتراكات المدعومة وتنفيذها
11	1-2 التحليل المعياري
12	2-2 تصميم الدراسة الاستقصائية والنتائج الأولية
25	3- دراسات حالة مختارة: فهم تصميم إعانات الاشتراكات في الممارسة
26	1-3 برنامجا سيمبلز SIMPLES وسيميي SIMEI: نظام الضريبة والضمان الاجتماعي الموحد للمؤسسات الصغيرة
30	2-3 برنامج استدامة ++ في الأردن: دعم مالي بمعدل ثابت للضمان الاجتماعي مخصص للأجراء في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم وللعاملين لحسابهم الخاص
36	3-3 برنامج آي-سران i-Saraan في ماليزيا: برنامج اشتراك ملائم للعاملين لحسابهم الخاص
40	4-3 برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في الفلبين: تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات من أجل تمويل الضمان الاجتماعي
43	5-3 نظام (ضمان) العاملين لحسابهم الخاص في القطاعين الزراعي وغير الزراعي في تونس: إشتراكات محدّدة على أساس شرائح دخل العاملين لحسابهم الخاص
48	6-3 إعانة النقاط الخمس وإعانة النقاط الست الإضافية في تركيا: برنامجان مخصّصان لأصحاب العمل في القطاع الخاص
52	7-3 المونوتاكس Monotax والمونوتاكس الاجتماعي في أوروغواي: نظام مبسّط لتوحيد اشتراكات التأمين الاجتماعي والضرائب موجّه إلى أصحاب المشاريع الصغيرة
58	4- أفكار ختامية حول عالم إعانة الاشتراك
63	الملحق 1 ملخص الإجابات حول البرامج ضمن الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا)
68	المراجع

1- المقدمة



السياسات والممارسين رؤى عملية يستندون إليها في قراراتهم بشأن ما إذا كانوا سيصممون هذه الآليات، وبشأن كيفية تنفيذها في سياقاتهم الخاصة.

ما هي إعانات الاشتراكات، أو الاشتراكات المدعومة؟

في ظل غياب تعريف واضح لإعانات الاشتراك (أنظر الإطار 1) والطابع الاستكشافي لهذا التمرين، تعمّد الاستعراض طرح وجهة نظر موسّعة للمفهوم. عمومًا، إنّ إعانات الاشتراك هي آليات مالية تخفّف من تكلفة الاشتراك في الضمان الاجتماعي للعمال وأصحاب العمل، ولا سيّما للعاملين في ظروف عمل غير منظمّة أو هشّة. يمكن أن يشكّل هذا الدعم أداة سياسية هامة تساعد في الانتقال من العمل غير المنظم إلى العمل المنظم، ما يجعل الضمان الاجتماعي أسير كلفة وأكثر جاذبية مع السعي إلى إستدامة التغطية الطويلة الأجل. ويمكن أن تتخذ هذه الإعانات أشكالًا مختلفة، تشمل إعانة محدّدة المبلغ، أو خفض النسبة المئوية من معدل الاشتراكات المطبق، أو دمج الاشتراك مع الضرائب أو الحوافز المالية الموجهة لفئات محدّدة من العمال أو المؤسسات، مثل الأفراد العاملين لحسابهم الخاص، أو ذوي الأجر المحدود، أو المؤسسات الصغيرة، أو أصحاب العمل الذين يوظّفون العمال غير المحظوظين.

وفي حين تُستخدم إعانات الاشتراكات على نطاق واسع في مختلف المناطق، فإنّ تصميمها وتنفيذها يتباينان إلى حدّ كبير استنادًا إلى الأولويات التي تعتمدها السياسة العامة، وإلى البنى الاقتصادية، والمساحة المالية، وتركيب سوق العمل، والقدرة المؤسسية. كما أنّ بعض الإعانات جزء لا يتجزأ من سياسات أوسع نطاقًا في مجالي الضرائب وسوق العمل، في حين أنّ البعض الآخر يعمل عبر تدخّلات مستقلة لتحفيز المشاركة في برامج الضمان الاجتماعي. وتعتمد فعالية هذه البرامج على توازن دقيق بين الاستدامة المالية والجدوى والقدرة الإدارية، وقدرتها على تعزيز مستوى أعلى وأطول أمدًا للانتقال إلى العمل المنظم.

التعريف بالنهج المعياري المعتمد في موضوع إعانات الاشتراك

توضيحًا لهذه الأداة، وضعت منظمة العمل الدولية إطارًا معياريًا يفصّل إعانات الاشتراك إلى مكوّنات أساسية. يسمح هذا النهج لصنّاع السياسات بتحليل الإعانات، ليس باعتبارها تدخّلًا صليًا، بل باعتبارها أداة سياسية قابلة للاعتماد ويمكن تكييفها مع سياقات مختلفة. ويحاول هذا التقرير استطلاع الاشتراكات المدعومة من خلال الأبعاد الرئيسة للتصميم، بما في ذلك:

تطرح نظم الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات حواجز متعدّدة تعيق المشاركة، لا سيّما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. وأهمّ هذه العقبات القدرة المتدنيّة على تسديد رسوم الاشتراك في نظم الضمان الاجتماعي بشكل منتظم، خاصة بين العمال والمؤسسات الصغيرة العاملة في الاقتصاد غير المنظم. لذلك، يعتبر استخدام إعانات الاشتراك أحد الأساليب للمساعدة في تخطّي هذا العائق المالي.

عليه، عند تصميم آليات الدعم، على واضعي السياسات أن يأخذوا في الاعتبار عوامل متعدّدة، منها أهداف السياسة العامة، ومبلغ الإعانة، ومدتها، ومصدر التمويل وآليته، والفئات المستهدفة، وإمكانية إدماج الإعانة في النظم الضريبية الفرعية الأخرى. لذا، تظهر الحالات المختلفة المختارة من أقطار العالم عناصر متعدّدة يمكن أن ترد في هذه الخيارات التصميمية.

يسعى هذا التقرير إلى عرض مجموعة واسعة من الحالات في العالم؛ ويدعو إلى التفكير في الخيارات المحتملة وفي أثر الخيارات التصميمية على البلدان التي تنظر في إمكانية اتباع نهج مماثلة. كما أنّ الأمثلة المجمّعة والمستمدّة من دراسة إستقصائية واسعة النطاق ومن دراسات حالة متعمّقة تعكس طائفة واسعة من النهج المتبعة على مستوى التصميم والتنفيذ. بهذه الطريقة، يمكن أن يجري الممارسون والباحثون مقارنات قيّمة استنادًا إلى التجارب العملية. وتأتي هذه الدراسة كاستكمال للتقرير الذي يحمل عنوان "سدّ فجوة التغطية من خلال اشتراكات الضمان الاجتماعي المدعومة: الخلاصة العالمية لبرامج إعانات الاشتراكات الوطنية (ISSA & ILO, 2025) التي نتجت عن الدراسة الاستقصائية نفسها.

لطالما كانت منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) في طليعة الجهود الرامية إلى توسيع نطاق التغطية بالحماية الاجتماعية، والعمل مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمؤسسات المنفّذة في جميع أنحاء العالم لتعزيز نظم الضمان الاجتماعي والحدّ من الطابع غير المنظم فيها وتعزيز آليات التمويل المستدام. ويشمل ذلك دعم الحكومات في جهودها الرامية إلى توفير الدعم المالي المناسب للعمال الضعفاء والمؤسسات الهشة.

وعلى الرغم من استخدام هذا النوع من الإعانات على نطاق واسع في سياقات مختلفة في جميع أنحاء العالم، لا تزال المعرفة بشأن الدوافع وراء سياسات إعانات الاشتراكات وتصميمها وفعاليتها شحيحة. فما مدى شيوع هذه الخطط؟ في أي ظروف تكون أكثر فعالية؟ ما هي العوامل التي قد يفكر راسمو السياسات في أخذها في الاعتبار عند تصميم هذه العوامل؟ إدراكًا لهذه الفجوة المعرفية، اشتركت منظمة العمل الدولية مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) في إجراء إستعراض عالمي لتحديد الخبرات الوطنية في مجال الإعانات المقدّمة للاشتراكات وتحليلها وتولييفها. وكان الهدف من هذه العملية هو وضع إطار مهيكّل وسهل الوصول يحترم تعقيد هذه البرامج بينما يوفر لصنّاع

- ◀ **أهداف السياسة العامة:** ما هي الأهداف الأساسية من الدعم؟ هل هي إضفاء الطابع المنظم، أو توسيع نطاق التغطية، أو تنشيط سوق العمل، أو خليط مما سبق؟
- ◀ **تصميم الإعانة:** كيف تتم هيكلة الإعانة؟ هل هو اشتراك بمعدل ثابت، مرتبط بالأجور من خلال تخفيض نسبة مئوية محدّدة، أو إجراء بين الاثنين؟
- ◀ **المدة والاستدامة:** هل الإعانة مؤقتة (لتسهيل الانتقال) أم دائمة (لدعم العمال الضعفاء على المدى الطويل)؟
- ◀ **التمويل وتقاسم التكاليف:** من يمول الإعانة - الموازنات الحكومية، أو الدعم المتبادل داخل نظام التأمين الاجتماعي، أو اشتراكات أصحاب العمل، أو التمويل الخارجي؟
- ◀ **آليات الاستهداف:** أيّ من العمّال أو المؤسسات مؤهلة لذلك، وكيف يتمّ تنفيذ الاستهداف؟
- من خلال تطبيق هذا النهج المعياري، نهدف إلى تزويد صنّاع السياسات بإطار تحليلي مرّن إنّما منظم بحسب هيكلية واضحة لتوجيه عملية صنع القرار والمساعدة في تحديد الظروف التي قد تكون فيها إعانات الاشتراك مناسبة، و في كيفية تصميمها بشكل فعال، وكيفية توقع المخاطر المحتملة والعواقب غير المقصودة.
- يؤخّذ هذا التقرير مجموعة ناشئة من المعارف المتعلّقة بالتجارب العالمية في مجال إعانات الاشتراك، ويقدم تحليلاً مقارناً لدراسات الحالات الفردية، تكمله نماذج إرشادية مستمدة من دراسة إستقصائية عالمية، تبين مختلف النهج والتحديات والنتائج.

إلى من يتوجّه هذا الدليل؟

صُمم هذا الدليل لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة المشاركين في الحماية الاجتماعية وسياسات سوق العمل والتنمية الاقتصادية. والمقصود منه أن يكون موردًا عمليًا لمن يلي:

- ◀ **المسؤولون الحكوميون وصنّاع السياسات:** لا سيما أولئك الذين يعملون في وزارات العمل، ومؤسسات الضمان الاجتماعي، ووزارات المالية، والسلطات الضريبية، وإدارات التخطيط التي تنظر في تقديم إعانات الاشتراك أو تقوم بالفعل بتنفيذها كجزء من إستراتيجياتها لتوسيع نطاق التغطية والحد من العمل غير المنظم.
- ◀ **الشركاء الاجتماعيون:** منظمات العمّال وأصحاب العمل المشاركين في صياغة سياسات الحماية الاجتماعية وسوق العمل، وضمان أن تجد أعانات الاشتراك توازنًا مناسبًا بين الاستدامة المالية، وتوسيع نطاق التغطية، وأهداف العمل اللائق.
- ◀ **الإداريون في الضمان الاجتماعي:** المهنيون الذين يعملون على إدارة خطط الضمان الاجتماعي وتنفيذها ويبحثون عن رؤى حول كيفية تفاعل دعم الاشتراك مع إستدامة النظام وديناميكيات التسجيل على المدى الطويل.
- ◀ **الشركاء في التنمية والجهات المانحة:** المنظمات الدولية ووكالات الأمم المتحدة والمانحون الثنائيون الذين يدعمون الجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز تغطية الحماية الاجتماعية، وتعزيز الانتقال إلى العمل المنظم، وتعزيز القدرات الوطنية.
- ◀ **الأكاديميون والباحثون:** خبراء في السياسة الاجتماعية، واقتصاديات العمل، والمالية العامة، مهتمون بالنهج القائمة على الأدلة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وإدماج إعانات الاشتراك في أطر السياسات العامة الأوسع.
- ◀ **منظمات المجتمع المدني ومجموعات المناصرة:** المنظمات غير الحكومية، ومراكز التفكير، والمنظمات الشعبية العاملة في مجال حقوق العمّال، ومناصرة الحماية الاجتماعية، والإدماج الاقتصادي التي تسعى إلى فهم آثار إعانات الاشتراك والفرص التي توفرها للفئات الضعيفة من السكان.
- من خلال توحيد الخبرات العالمية وهيكلتها في إطار مرّن ومعيارى، يقدم هذا الدليل رؤى عملية ومعارف قابلة للتطبيق لكل من يشارك في المهمة المعقّدة ولكن الأساسية المتمثلة في تصميم إعانات فعّالة للاشتراك وتنفيذها. وسواء كان صانع السياسات هو الذي يقوم بتصميم برنامج جديد، أو كان مسؤول الضمان الاجتماعي يعمل على صقل نموذج موجود، أو كان باحث يقوم بتحليل الاتجاهات العالمية، فإنّ هذا الدليل يهدف إلى تزويد الممارسين بالأدوات اللازمة لاتخاذ قرارات مستنيرة ومحدّدة السياق.

مدى الإجابة على دراسة إستقصائية عالمية

من أجل تحقيق الهدف الطموح المتمثّل في فهم إعانات الاشتراك ومسحها بشكل منهجي، أقامت منظّمة العمل الدولية شراكة مع الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا) لإجراء دراسة إستقصائية عالمية في عام 2024 بشأن الإعانات المقدّمة إلى نظم الضمان الاجتماعي في جميع أنحاء العالم. وكان الهدف من الدراسة الاستقصائية - التي تعدّ، حسب علمنا، الأولى من نوعها - هو وضع قاعدة عالمية قائمة على أدلة تستند إلى آليات دعم الاشتراكات، وجمع خيارات التصميم الأساسية وتصنيفها، والعوامل السياقية، وتأثيرها العام.

ركّزت الدراسة الاستقصائية على تحديد الآليات التي يمكن أن توسع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي على نحو فعّال ليشمل قطاعات من السكان لم يحظوا سابقًا بالتغطية، لا سيّما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل التي ترتفع فيها مستويات العمّال

◀ إعانة النقاط الخمس وإعانة النقاط الست الإضافية في تركيا

◀ برنامجا المونوتاكس والمونوتاكس الاجتماعي في الأوروغواي

وقد تمّ إختيار هذه الحالات السبع، استناداً إلى كلّ من نتائج الاستقصاء والأدبيات المتاحة. وتهدف المجموعة المختارة إلى شرح خيارات التصميم ضمن "المعايير" المحددة لإعداد إعانات الاشتراك (المبيّنة في القسم الثاني). ويقدم القسم الثالث لمحة عامة عن نتائج الاستقصاء. بينما يدخل القسم الرابع في عمق كلّ دراسة حالة إفراديّة، ويسلط الضوء على الدروس والرؤى الرئيسة للبلدان التي تنظر في نهج مماثلة. أخيراً، يعرض القسم الخامس تأملات أوسع نطاقاً بشأن النتائج، ويوفّر التوجيه العملي لصنّاع السياسات، ويحدّد مجالات لإجراء المزيد من البحوث في مجال إعانات الاشتراك.

في القطاع غير المنظّم وتضعف فيها القدرات المؤسّسية. غير أنّ الدراسة الاستقصائيّة قد تضمّنت أيضاً أمثلة عن آليات الدعم التي يجري اتباعها لأغراض أخرى، مثل الحفاظ على العمل والعمّال، والسياقات الأخرى التي تنخفض فيها نسبة العاملين في الاقتصاد غير المنظّم وترتفع القدرات المؤسّسية.

وقد استطلعت جمعيّة الإيسا 185 منظمة للضمان الاجتماعي في 149 بلداً، وجمعت 41 توصيفاً لبرامج دعم الاشتراك في 26 بلداً. وقد تمّ توثيق هذه التوصيفات في الخلاصة العالمية المرافقة لهذه الدراسة المقارنة. إنّ العدد الكبير من الأمثلة الموثقة على الاشتراكات المدعومة من جميع أنحاء العالم يتناقض مع غياب الأدبيات والمطبوعات المقارنة بشأن هذا الموضوع. رغم ذلك، يبقى جزء كبير من عالم هذا النوع من الحالات مجهولاً، بما أنّ السياسات في المجال تتطوّر بسرعة، ولا توفّر ردود البلدان المجيبة أمثلة كثيرة عن حالات إعانات اشتراك معروفة. لذلك، لا يمكن اعتبار الدراسة الاستقصائية تمثيلية بشكل وافٍ، بل هي محاولة أولى لتوثيق السمات الرئيسة لمجموعة مختارة من الحالات الملموسة واستكشافها وتنظيمها، وهي بذلك تمثّل إسهاماً كبيراً في قاعدة المعارف العالميّة.

دراسات حالات من جميع أنحاء العالم

بالنظر إلى تنوع آليات دعم الاشتراك على الصعيد العالمي، لا بدّ من اعتماد منظور مقارن لفهم أهدافه وفعاليته واعتبارات تصميمه والمقايضات المحتملة. وفي حين أنّ عدداً كبيراً من البلدان قد قدّمت إعانات لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لديها أو لتحقيق أهداف أخرى مكّمة لسياساتها العامة، تختلف النهج اختلافاً كبيراً بحسب البنى الاقتصادية وديناميّات سوق العمل والقدرات المؤسّسية. فمن خلال استكشاف نماذج مختلفة، يسعى هذا التقرير إلى تحديد القواسم المشتركة والتحديات والمزايا الرئيسة التي يمكن أن تسترشد بها القرارات السياسية في سياقات أخرى.

يرتكز جوهر هذا التقرير على سبع حالات جرت عليها دراسة متعمّقة:

◀ برنامجا سيمبلز و سيمي في البرازيل

◀ برنامج استدامة++ في الأردن

◀ برنامج آي- سران في ماليزيا

◀ برنامج دعم الاشتراك في الفلبين

◀ برنامج العاملين لحسابهم الخاص في القطاع الزراعي وغير الزراعي في تونس

2 - النهج المعياري: خارطة طريق لتصميم أنواع مختلفة من الاشتراكات المدعومة وتنفيذها



ودراسة إستعراضية مكتبية، وإلى حدّ كبير، من الدراسات الاستقصائية التي أجرتها الإيسا.

1-2 التحليل المعياري

يأتي التصميم على أساس خمس معايير:

يستند تصميم نظام الاشتراكات المدعومة إلى عدّة خيارات أساسيّة في مجال التصميم. في هذا القسم، ندرس كلا من المواضيع الأساسيّة ضمن "معايير" فريدة من نوعها لصنع القرار، مع تركيز الاهتمام على أبعاد سياسات محدّدة يمكن أن تساعد الممارسين في هيكلة قراراتهم بشأن معايير تصميم برامجهم الخاصة على أساس أهداف سياسات معيّنة. وقد نشأ تحديد هذه السمات من مزيج من التحليل النظري لأشكال الإعانة الممكنة،

الرسم البياني 1 : الوحدات التي تحدّد كلّ من برامج الإعانة

	دوافع السياسات العامة الأهداف الأولية (نقل الوظيفة إلى الاقتصاد المنظّم- تغطية الحماية الاجتماعية) والأهداف الثانوية
	تصميم الإعانة مبلغ محدّد أو نسبة مئوية، كجزء من إصلاح أوسع؛ تقديميّة
	المدة دائم أو محدود بمدة زمنية
	التمويل ضمني أو صريح ممّول من الدولة؛ تمويل خاص
	الفئات المستهدفة والموقع استهداف نوع محدّد من العمّال أو قطاع محدّد؛ البلد، المنطقة (متقدّم نوعًا ما، ريفي أو حضري)

المصدر: من إعداد المؤلفين

الفئات المستهدفة شرطًا أساسيًا لاتخاذ خيارات تصميم قائمة على الأدلة.

يهدف الإطار التحليلي الوارد أدناه إلى توفير مجموعة من المسارات المحتملة لصنع القرار. فعلى سبيل المثال، غالبًا ما يعتبر تحديد

دوافع السياسة العامة

إنّ تحديد الدوافع والأولويات من السياسات العامة الهادفة إلى إدخال نظام دعم للاشتراكات يساعد على ضمان أن تكون الآليات المستخدمة محدّدة بوضوح ومتماشية مع السياسات الأوسع نطاقًا. إذا كان توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وإضفاء الطابع المنظّم على العمل يندرجان عادةً ضمن الأهداف الرئيسية، قد تبرز أهداف إضافية، مثل إيجاد فرص عمل أو المحافظة على اليد العاملة أو الحدّ من تكاليفها. تجدر الإشارة أيضًا إلى أنّ الاستعراض خلص إلى أن أهداف السياسة العامة لا تحدّدها الحكومات صراحة دائمًا. وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن توفر خصائص تصميمها، كما سيّضح أدناه، أدلة هامة عن أهداف للسياسة لم يتمّ شرحها.

يتعلّق المعيار الثاني بالسمات التصميميّة الرفيعة المستوى للإعانة، التي تعكس الأهداف العامة للسياسة فضلا عن الموارد الماليّة المتاحة والقدرات الإداريّة ومصالح الشركاء الاجتماعيين. بشكل خاص، قد يتّخذ صنّاع السياسات قرارات حول (1) ما إذا كان الدعم سيّخذ شكل تخفيض في النسبة المئويّة للاشتراك أو ما إذا كان سيّخذ شكل المبلغ الثابت - فالمبلغ الثابت، وإن كان لا يتناسب مع الأجور، يمكن فهمه بسهولة وله قيمة أعلى بالنسبة إلى أرباح ذوي الدخل الأدنى؛ (2) حجم الإعانة، أي إلى أي مدى ستغطي الإعانة تكلفة الاشتراك و (3) ما إذا كانت الإعانة مدمجة ضمن نظم فرعية للضريبة العامة (حيث يتمّ تجميع الدعم عبر مختلف الضرائب، بما في ذلك ضريبة الدخل).	تصميم الإعانة
يرتبط المعيار الثالث بمدّة الدعم، لأنّ الدعم قد يكون محدودًا ضمن فترة زمنيّة أو دعيًا دائمًا. بالنسبة للبرامج المحدودة بفترة زمنيّة، فيجب النظر في شروطها التي ترضى انتقال المشتركين الجدد إليها. أمّا البرامج الدائمة، فغالبًا ما تركز بشكل أكبر على التمويل أو تجنب الحوافز السلبية التي تدفع المشارك إلى البقاء معتمدًا على الإعانة.	المدة
يتعلّق المعيار الرابع بآلية التمويل. قد تحظى الإعانة بتمويل صريح ينطوي على تحويلات مالية من الموازنة العامة للبلاد، أو قد يتمّ تمويله ضمنيًا من خلال اشتراكات التأمين الاجتماعي. وفي الحالة الأخيرة، يدعم المشتركون الذي يدفعون المبلغ الكامل بشكل فعّال المشتركين الجدد أو ذوي الدخل المحدود الذين يستفيدون من هذا التخفيض، تماشيًا مع مبادئ التضامن وإعادة التوزيع الواردة في تصميم عدد كبير من نظم التأمين الاجتماعي.	التمويل
يرتبط المعيار الأخير بالحافز الأصلي للسياسة العامة ويحدّد حجم هدف الإعانة، بشكل خاص بحسب نوع العامل أو القطاع الاقتصادي أو الموقع الجغرافي. على سبيل المثال، يمكن أن تدعم هذه السياسات مجموعات فرعية من العمال مثل العاملين لحسابهم الخاص أو الشباب أو النساء، الذين عادةً ما تكون نسب مشاركتهم في القوى العاملة والتأمين الاجتماعي أقل. وبالمثل، يمكن إعطاء الأولوية لقطاع معيّن من الاقتصاد أو لنوع خاص من الشركات، مثل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. أمّا البرامج التي تقدم إعانة عامة فلا تقتصر على فئات معيّنة، لذا يمكن استهدافها بحملات توعية موجهة للتركيز على استيعاب هذه الفئات من العمال.	الفئات المستهدفة

2-2 تصميم الدراسة الاستقصائية والنتائج الأولى

عمليًا، تعكس كلّ إعانة مجموعة من السمات التي تؤخذ بعين الاعتبار في الإطار المعياري، وهي بدورها تؤدي إلى مجموعة كبيرة من تصاميم الإعانات المحتملة.

تعاونت الإيسا ومنظمة العمل الدولية على تصميم استبيان إستقصائي يهدف إلى استكشاف عناصر تصميم برامج إعانات الاشتراكات وتنفيذها وفعاليتها في مختلف السياقات القطرية من حول العالم.

وما وراء اعتبارات التصميم لكلّ من أشكال الدعم أو الإعانة، من الضروري التوقّف عند العوامل الخاصة بكلّ من البلدان: جو الاقتصاد الكلي، الوضع الاجتماعي، سوق العمل والتصميم العام لنظام الحماية الاجتماعيّة. فالدعم الذي قد يناسب بلدًا ما بشكل ممتاز قد لا يناسب بلدًا آخر على أساس الشروط نفسها.

أخذًا بالاعتبار كلّ من هذه الأبعاد المعيارية، جاءت تركيبة الدراسة الاستقصائية على أساس أسئلة ذات خيارات متعدّدة للجواب وفرص للحصول على مزيد من الشرح. وقد أتاحَت هذه البنية للمستجيبين تقديم بيانات منظمة ورؤى نوعية. ولزيادة الاستفادة من الأبعاد التحليلية الرئيسة السابقة الذكر، تمّ تنظيم الاستبيان في ثلاثة أقسام أساسية: معلومات أساسية عن البرنامج، وتصميم

دوافع السياسات العامة

تباينت أولويات السياسات المعلنة بين البرامج التي استطلعتها الدراسة الاستقصائية بشكل كبير. وتمكن المجيبون أيضا من تحديد أولويات الأهداف التي تمّ فيها إختيار أهداف متعدّدة. وكما يرد في الشكل 1، كان الهدف الأساسي للسياسات العامة الأكثر وروداً هو سد ثغرات التغطية بالنسبة لفئات محدّدة (17 ردّاً من أصل 41)، مما يشير إلى تركيز قوي على توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمّال الذين لم يكونوا مشمولين سابقاً.

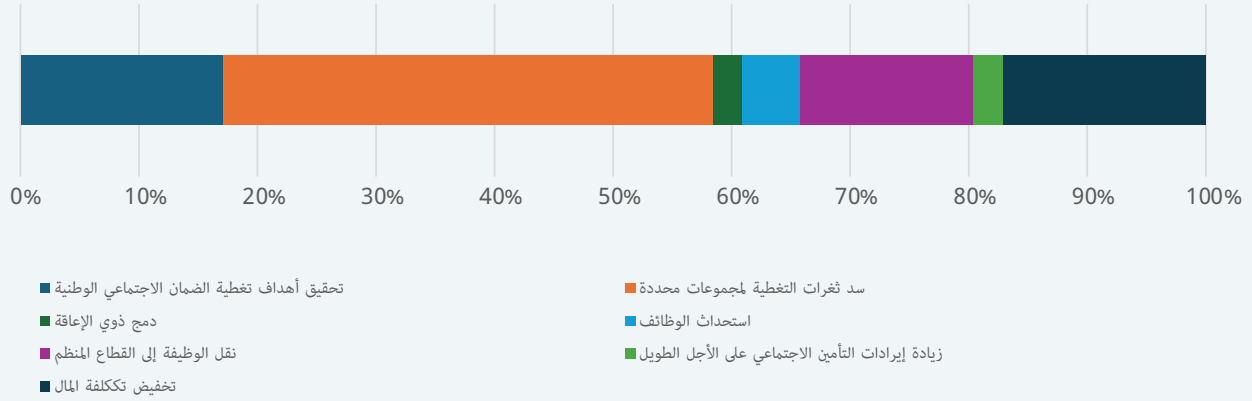
برنامج الإعانة، وآثار أو نتائج برنامج الإعانة. وقد جاء تنظيم هذه الأسئلة بشكل يسمح بالحصول على فكرة معمّقة بشأن أنماط واسعة النطاق يجري تطبيقها ضمن البرامج والبلدان المختلفة ولغاية تيسير وضع معجم ومسرّد مشتركين بما يسمح بتصنيف العناصر النموذجية الأساسية التي تميّز مختلف النهج المتبعة في تصميم برامج دعم الاشتراكات وتنفيذها. بالإضافة إلى ذلك، حاولت هذه المبادرات استطلاع الروابط بين سمات البرامج المصمّمة ودرجة نجاحها، وتقديم معلومات متعمقة عن العوامل التي قد تسهم في التنفيذ الفعّال.

تمّ توزيع الدراسة الاستقصائية على 185 مؤسسة وطنية للضمان الاجتماعي في 149 دولة، أي المؤسسات المكلفة عادة بتقديم تحديثات منتظمة للإيسا بشأن الإصلاحات القانونية للضمان الاجتماعي كلّ في بلده. ووردت ردود من 51 بلداً، أشار 33 منها إلى أنها إما كانت قد عملت من قبل على تنفيذ برنامج دعم للاشتراكات أو أنها تنفّذ حالياً هذا النوع من البرامج، بينما أجابت 18 بلداً أنها لم تنفّذ أي برنامج من هذا القبيل. وكما ورد سابقاً، كانت معايير الدمج واسعة عن عمد، ممّا يعكس الطبيعة الاستكشافية للدراسة والحيز الواسع للتفسيرات المختلفة لما يمكن أن يشكّل دعماً للاشتراكات في الضمان الاجتماعي في سياقات مختلفة. ومن بين الردود الإيجابية الـ 33، وردت معلومات كافية تسمح برسم 26 موجزاً قوطياً تغطي ما مجموعه 41 برنامجاً للدعم (بما أنّ بعض البلدان تحدّثت عن أكثر من برنامج)¹.

جمعت الدراسة الاستقصائية خبرات وتجارب من نطاق جغرافي واسع، وجاءت أغلب الردود من أوروبا، وأميركا اللاتينية، والشرق الأوسط، وأجزاء من آسيا. ومن بين البرامج المبلغ عنها، يجري تشغيل 20 برنامجاً في البلدان المرتفعة الدخل، و17 برنامجاً في البلدان المتوسطة الدخل من الشريحة العليا، وأربعة في البلدان المنخفضة الدخل من الشريحة المتوسطة. ولم يبلغ عن أي برامج من البلدان المنخفضة الدخل. على الرغم من أنّ هذا لا يمثل سوى مجموعة فرعية من البرامج القائمة، إنّ اتساع نطاق الردود المتلقاة يسلط الضوء على الاستخدام المتكرّر لهذه البرامج ويتيح فرصة قيّمة لاستكشاف نطاق اعتبارات التصميم لكل وحدة تحليلية. تلخّص الأجزاء التالية النتائج الرئيسة للدراسة الاستقصائية العالمية إلى جانب الأبعاد الرئيسة التي تمّ استكشافها في إطار المراجعة المعيارية.

1 لم تدرج بعض الردود في ملفات التعريف أو الإحصاءات الموجزة لأنها اعتبرت في نهاية المطاف خارجة عن التعريف العملي لدعم الاشتراكات. وفي حين أنّ الدراسة الاستقصائية، باعتبارها عملية استكشافية، لم تستخدم تعريفاً صارماً لدعم الاشتراكات (إعانات الاشتراكات)، إلا أنّها قدّمت التوجيه التالي: "بوجه عام، نحن نحدد إعانة الاشتراكات كتدبير يطبق اشتراكاً خاصاً أو مخفضاً (أدنى من المعدّل المعتمد) في حالات أو لمجموعات معينة، من دون أن يترافق ذلك مع تخفيض مقابل في التقديمات أو أي تغيير في الأهلية. ويمكن أن يشمل ذلك إما آليات دعم ضمنية (تكون مثلاً ممولة من اشتراكات الضمان الاجتماعي عن طريق الإعانة المتبادلة) أو صريحة (ممولة من الموازنة الحكومية بموارد مالية مخصصة). غير أنّ الاستبيان قد يطرح أسئلة عن الآليات ذات الصلة لتطوير المعرفة العالمية".

الشكل 1 : أهداف السياسات العامة الأولية في برامج الإعانة المستطلعة



المصدر: تحليل الإجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضاً الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

في حين أنّ النتائج الواردة هنا تعكس الأبعاد المعيارية الأساسية التي يشملها إطار العمل، فإنّ الغنى الذي يمكن أن نستشفّه من توصيفات البرامج يمنح فرص إجراء المزيد من التحليل بشأن الأبعاد الأخرى، على النحو المبين في الإطار 1.

إنّ الهدفين الثاني والثالث من أهداف السياسة العامة الأكثر بروزاً هما تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني وتخفيض كلفة العمّال، ممّا يعكس الهدف الأوسع المتمثل في زيادة التغطية الشاملة بما يتماشى مع الأهداف الوطنية وتخفيف الأعباء المالية على العمّال وأصحاب العمل. كما أنّ الانتقال إلى الاقتصاد المنظم واستحداث فرص العمل هما أيضاً من الأهداف الرئيسية، علماً أنّ ورودهما كان أقلّ شيوعاً بين المستجيبين. وأخيراً، فإنّ زيادة إيرادات التأمين الاجتماعي على المدى الطويل وشمل ذوي الإعاقة هما أقلّ الأهداف المذكورة من دعم الاشتراكات، ممّا يشير إلى أنّ هذه الأهداف، على أهميّتها، تأتي في المرتبة الثانية بعد توسيع نطاق التغطية وخفض كلفة العمّال.

الإطار 1 : فهم مفصل لدعم التأمين الاجتماعي على أساس السعر في الأدبيات وفي سياق دخل البلدان المختلفة

أو خفض البطالة، لا سيما في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (Bonoli, 2010) (Cronert, 2019).

في المقابل، تهدف إعانات الاشتراكات التي تستهدف العمال عادةً إلى تعزيز حماية الدخل، وإعادة التوزيع، والمشاركة المستدامة في برامج التأمين الاجتماعي. فعلى خلاف النهج التي تستهدف أصحاب العمل، لا تركز الأدبيات بشكل كبير على الحوافز المالية للعمال وبخاصة تلك التي تستهدف العاملين في الاقتصاد غير المنظم أو العاملين لحسابهم الخاص.

تتوفر مجموعة أساسية أخرى من الأدوات وهي إعانات المنافع (التقديرات) - مثل الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية، أو الإعانات التكميلية top-ups، أو ائتمانات للإشتراك، أو صيغ تعيد توزيع المنافع - وتضمن كفايتها في حال لم تكن الاشتراكات كافية. وفي حين أن هذا الاستعراض لا يركز على التدابير الخاصة بالمنافع، إلا أنه يشكل أيضاً آلية دعم مهمة على أساس السعر تقدم مسارا أكثر شمولاً نحو توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية.

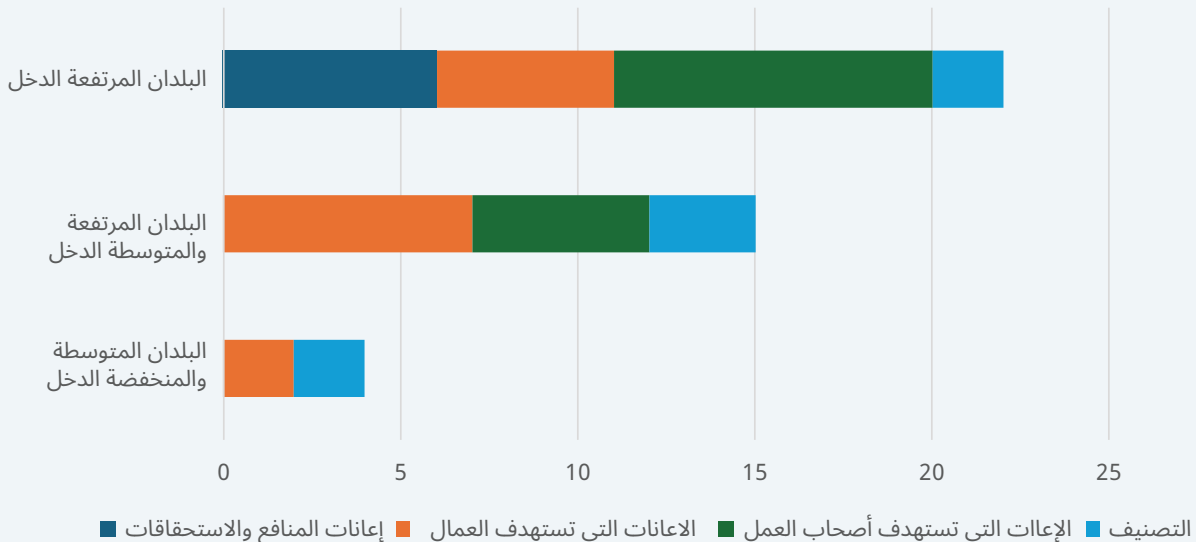
لقد تطرق الاستعراض والدراسة الاستقصائية بصورة متعمدة إلى مسألة إعانات الاشتراكات من خلال ردود تعكس الأنواع الفرعية المذكورة أعلاه كافة. وعلمًا أن هذا التقرير لا يركز على ما يلي، إلا أن الأدلة المستمدة من الدراسات الاستقصائية تسلط مزيداً من الضوء على كيفية تطبيق أنواع الدعم المختلفة في الممارسة العملية، وكيف يختلف استخدامها باختلاف مستويات الدخل في البلدان.

على الرغم من أن إعانات الاشتراكات على صلة عملية بتوسيع نطاق التأمين الاجتماعي، لم تحظ باهتمام يذكر في الأدبيات، كأداة محدّدة بحد ذاتها. لذا، من الضروري فهم كيف يتم تأطير هذا الدعم وتوجيهه وتقييمه من أجل تحسين تصميم السياسات. ويكشف تحليل سيصدر قريباً أجراه راميريز لوبيز عن معالجة دعم الضمان الاجتماعي على أساس السعر في الكتابات المتعلقة بالسياسة العامة ويستكشف كيف أن السياق الذي يتم فيه تنفيذ الإعانات يمكن أن يحدّد دوافع البرامج وتصاميمها.

ومن منظور التأمين الاجتماعي، فإنّ دعم التأمين الاجتماعي على أساس السعر يشكل أداة للسياسة العامة تعمل على خفض تكاليف المشاركة، وتستهدف إما العمال أو أصحاب العمل أو كلا من الفئتين. غير أنّ الأساس المنطقي لهذه المشاريع غالباً ما يمتدّ إلى ما هو أبعد من سدّ ثغرات التغطية. ففي سياقات متعدّدة، يندرج دعم الاشتراكات هذا ضمن إستراتيجيات اقتصادية أوسع نطاقاً - مثل إعطاء الطابع المنظم للعمال أو الترويج لعملية الانتقال - وتنبع هذه الاستراتيجيات من مجالات مختلفة للسياسات العامة، بما في ذلك سوق العمل والسياسة الصناعية.

تميز الأدبيات عادةً بين الإعانات التي تستهدف أصحاب العمل والإعانات التي تستهدف العمال. وقد ركزت معظم الأبحاث الأكاديمية والسياسية على الإعانات التي تستهدف أصحاب العمل. تعود هذه الأدوات إلى سياسات سوق العمل النشطة التقليدية، وتميل التقييمات في المقام الأول، لكن ليس حصراً، إلى التركيز على نتائج العمل القصير الأجل مثل زيادة التوظيف أو الاستبقاء

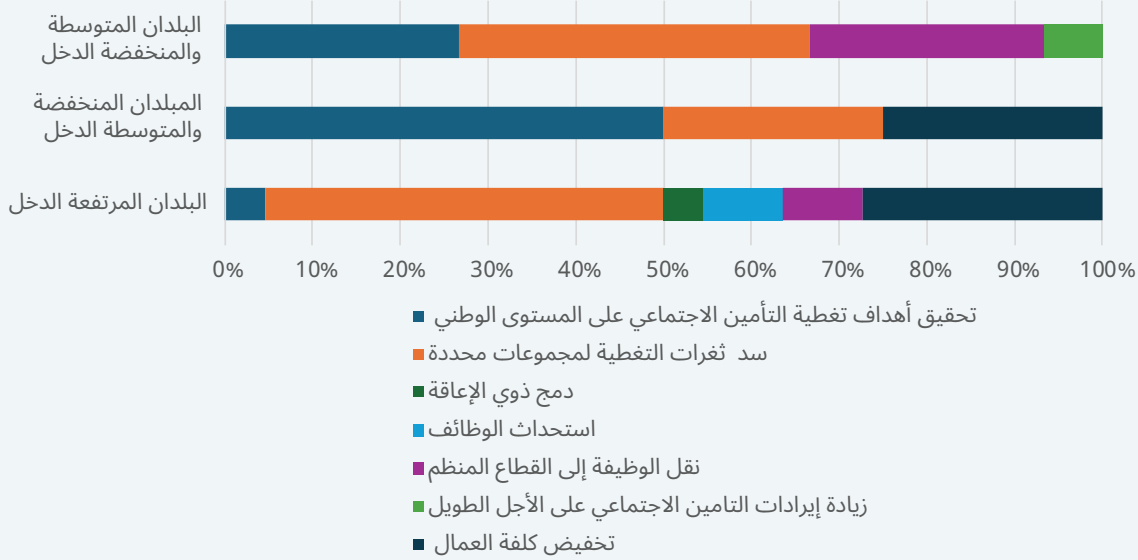
الشكل 2 : نوع الإعانة بحسب مستوى دخل البلد



المنافع في المقابل، فيجري الإبلاغ عنها في المقام الأول في البلدان المرتفعة الدخل، حيث أصبحت الشواغل المتعلقة بالكفاية أكثر أهمية، وحيث يتعاظم دور بعض الأدوات، مثل المعاشات التقاعدية الدنيا، والمساعدات المالية لتغطية الفروقات، والائتمانات. وتبرز حاليًا البرامج المختلطة التي تجمع بين الإعانات لكل من العمال وأصحاب العمل وإعانات المنافع، لا سيما في البلدان ذات الدخل المرتفع من الشريحة المتوسطة والبلدان ذات الدخل المرتفع، مما يعكس ديناميات أكثر تعقيدًا لسوق العمل. وأفضل الأمثلة على ذلك هي برامج الضرائب الموحدة في أميركا الجنوبية.

كما يرد في الشكل 2، فإنّ الإعانات التي تستهدف العمّال هي الأداة الأكثر استخدامًا، لا سيّما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. يشكّل هذا النوع من الإعانات نقطة انطلاق أساسية للعمّال غير المنظمين وذوي الدخل المحدود. ففي السياقات ذات الدخل المتوسط من الشريحة العليا وسياقات الدخل المرتفع، يظلّ دعم الاشتراكات مهمًا، إلا أنّ الإعانات التي تستهدف أصحاب العمل تبقى الأبرز. وترتبط هذه التدابير التي يتخذها أصحاب العمل بحملات للانتقال إلى العمل المنظم وسياسات سوق العمل النشطة، التي تستهدف في كثير من الأحيان الشباب أو الأشخاص ذوي الإعاقة أو العاطلين عن العمل لفترات طويلة. أمّا إعانات

الشكل 3: أهداف السياسات المبلّغ عنها بحسب مستوى دخل البلد

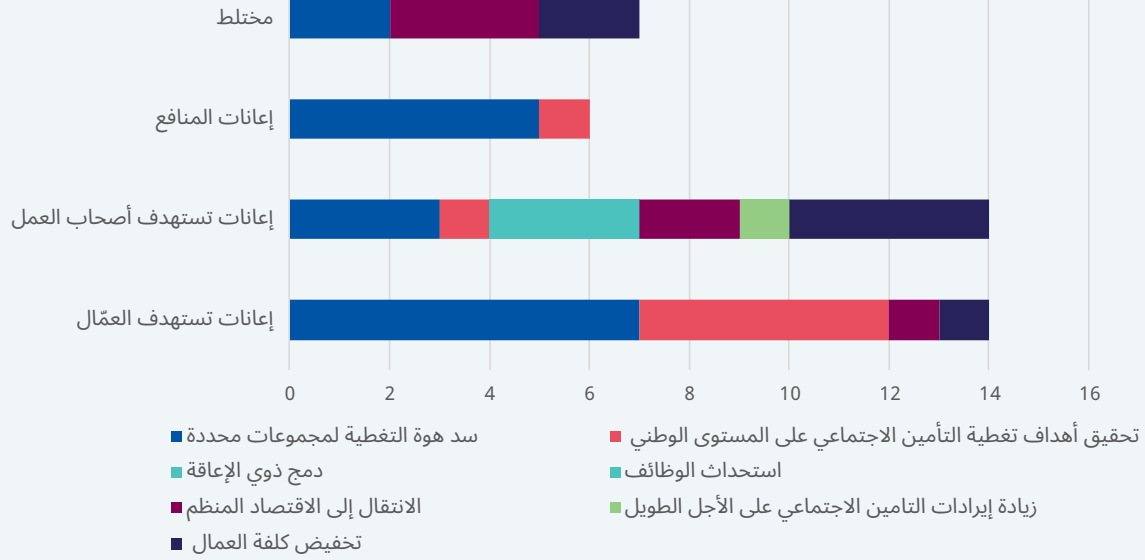


المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

المتوسطة الدخل من الشريحة العليا فتجد توازنًا بين التغطية والانتقال إلى القطاع المنظم، في حين أنّ البلدان المرتفعة الدخل تسعى إلى خليط أوسع من الأهداف، بما في ذلك الحدّ من تكلفة العمّال.

تختلف أهداف السياسات مع اختلاف السياقات (الشكل 3)، إلا أنّ سدّ ثغرات التغطية لبعض المجموعات المحدّدة أصبح الحافز لأهم على كافة مستويات الدخل، أي ما يوازي 40 في المئة من البرامج المبلّغ عنها. وتميل البلدان ذات الدخل المنخفض إلى التركيز على تحقيق أهداف التغطية الوطنية الأوسع نطاقًا، أمّا البلدان

الشكل 4 : أهداف السياسات العامة المبّـلّـغ عنها بحسب النوع الفرعي للإعانة



المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضاً الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

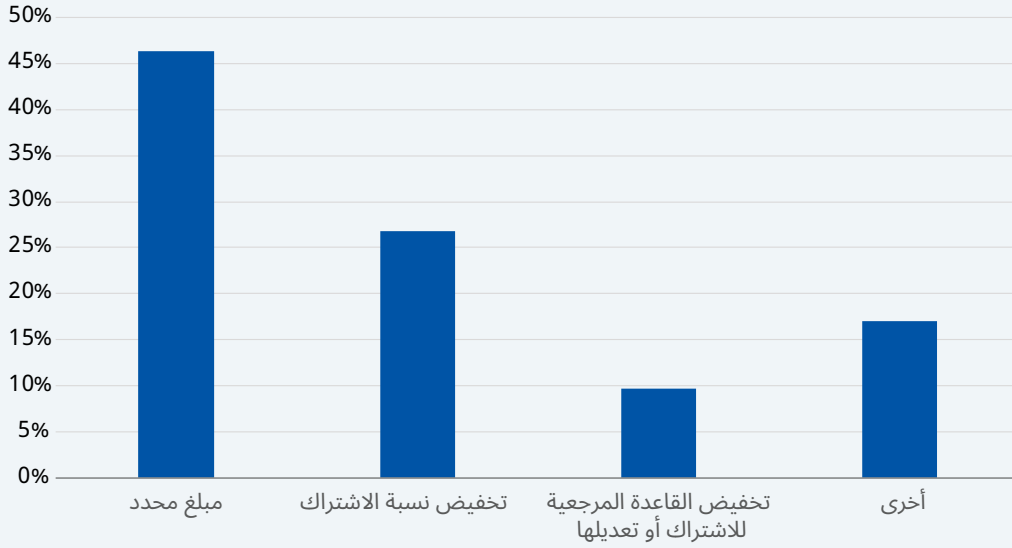
تصميم الإعانة

ما بين البرامج التي تمّ استقصاؤها، برز أنّ تصميم الإعانة الأكثر شيوعاً (19 من 41 جواباً) هو توفير مبلغ ثابت لدعم العمّال وأصحاب العمل (أنظر الشكل 5). تتبعها البرامج التي تخفض من معدّل الاشتراكات للمشاركين المستهدفين (11 من 41 جواباً). أبلغت أربع أجوبة عن تعديل القاعدة المرجعية للاشتراكات، ما يخفّض إجمالي الاشتراك المطلوب، بينما أشارت سبعة أجوبة إلى اعتماد تصاميم أخرى.

تساعد مراجعة أنواع الدعم المختلفة على استكشاف المزيد من الفوارق (الشكل 4). فالإعانات التي تستهدف العمّال على ارتباط وثيق بإعادة التوزيع، وتركّز على سدّ الثغرات وتوسيع التغطية الوطنية. وترتبط الإعانات التي تستهدف أصحاب العمل ارتباطاً وثيقاً بمخرجات سوق العمل، لا سيّما أنها تتمتع ببرامج هدفها استحداث الوظائف ودمج ذوي الإعاقة وتكلفة عمل أدنى. أما إعانات المنافع، فتركّز بدورها على مدى الكفاية، بينما تميل النماذج المختلفة إلى معالجة تحديات الانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

بناءً على ما سبق، تقترح الدراسة مساراً ضمناً: بينما تتطوّر البلدان، يميل تركيزها إلى التحوّل من النفاذ إلى الضمان الاجتماعي (من خلال دعم الاشتراكات) إلى الانتقال إلى العمل المنظم (من خلال إعانة التشغيل)، وأخيراً الكفاية (من خلال إعانات المنافع). مع ذلك، وضمن مستويات الدخل وأنواع الإعانات المختلفة، يبقى تركيز السياسة الأساسية الالتزام بسدّ هوة التغطية للمجموعات التي كانت مستثناة من التأمين الاجتماعي.

الشكل 5 : تصميم الإعانة المبلغ عنها

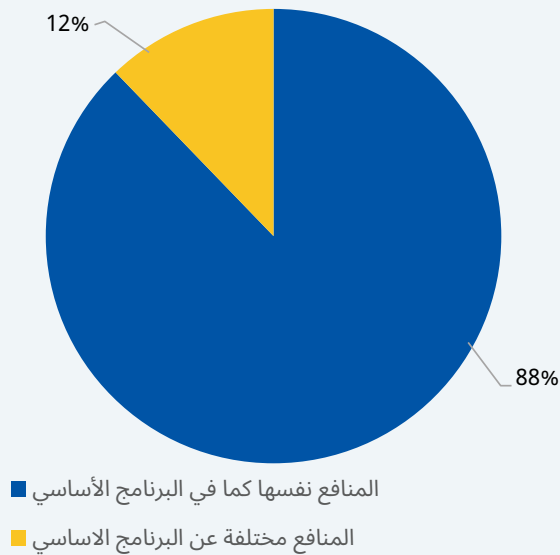


المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

الاستقصائية أنّ المقاربة الأكثر شيوعًا (88 بالمئة، أو 36 أو 41 إجابة) هي توفير النفاذ إلى منافع الضمان الاجتماعي نفسها التي يتلقاها المستفيدون من البرنامج الرئيس بدلًا من توفير برنامج أصغر لأصحاب الاشتراكات الأدنى.

بسبب مقايضات محتملة بين مستوى الاشتراكات وكفاية التقديرات، سعت الدراسة الاستقصائية إلى تحديد ما إذا كانت المنافع المقدّمة بموجب برامج الدعم هي نفسها أو تختلف عن تلك التي تمّ عرضها ضمن برنامج الضمان الاجتماعي الأساسي. وكما يرد ذلك في الشكل 6، أشار المجيبون على الدراسة

الشكل 6 : رزم معادلة المنافع والتعويضات بموجب برنامج الإعانة مقابل برنامج الضمان الاجتماعي الأساسي



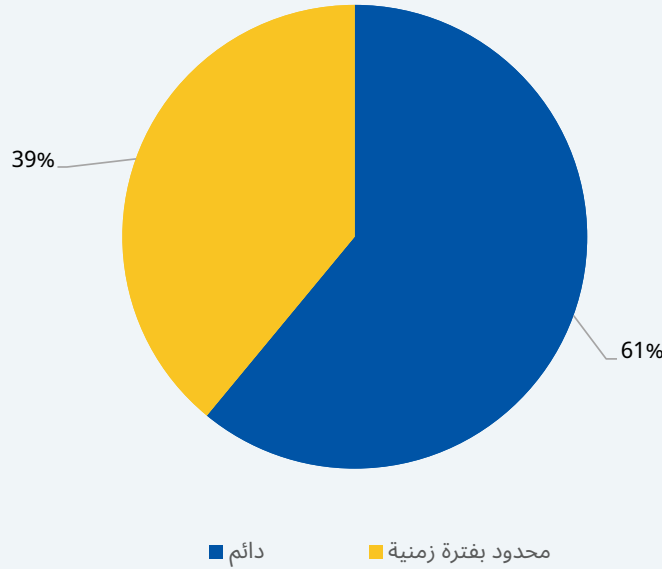
المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

المدة

المتلقين. تكون بعض البرامج القليلة الأخرى مرتبطة بفترة زمنية، ما يعني في بعض السياقات الأخرى اعترافا بقيود بنيوية أوسع تؤثر على يسرة الاشتراكات.

إن غالبية التصاميم المبلّغ عنها، كما يرد الأمر في الشكل 7، هي إعانات دائمة (25 من 41 إجابة)، تشير إلى التزام طويل الأمد بدعم

الشكل 7 : الفترة الزمنية للبرامج المبلّغ عنها (المحدودة بفترة زمنية مقابل الدائمة)



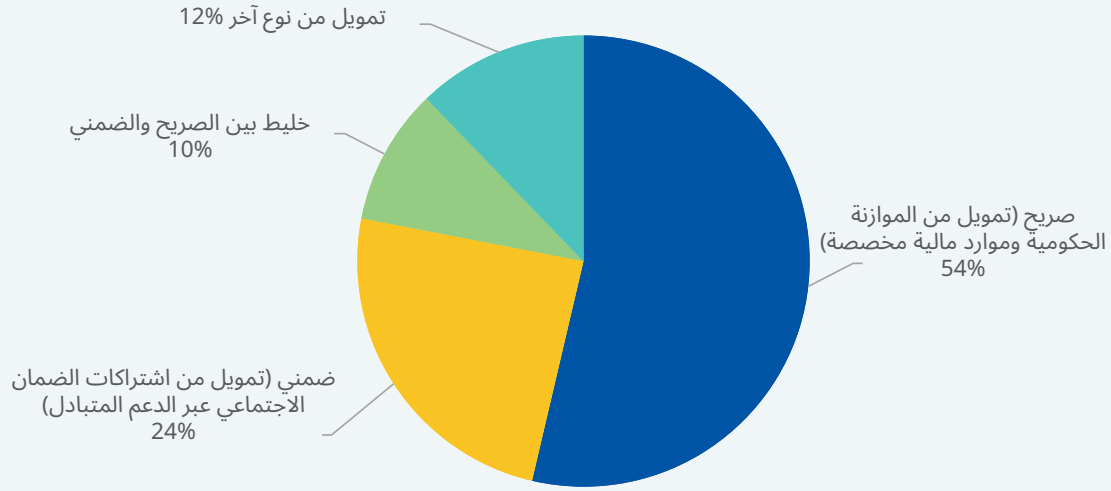
المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

التمويل

ويستخدم قسم أصغر من البرامج مصادر تمويل أخرى مثل التمويل من القطاع الخاص أو من الجهات الفاعلة في مجال التنمية. أخيرًا، تجمع بعض البرامج بين التمويل الصريح والتمويل الضمني، فتعتمد على كل من مخصصات الموازنة الحكومية والدعم المتبادل ضمن نظام الضمان الاجتماعي.

إن أكثر آليات برامج دعم الاشتراكات شيوعًا التي ذكرها المجيبون على الدراسة الاستقصائية هي التمويل الصريح من خلال الموازنة الحكومية، ما يعكس الاعتماد على الأموال العامة لدعم تغطية الضمان الاجتماعي للمتلقين (أنظر الشكل 8). يتبعها التمويل الضمني، حيث تكون الإعانات ممولة من اشتراكات الضمان الاجتماعي عبر الدعم المتبادل ضمن نظم التأمين الاجتماعي.

الشكل 8 : آليات تمويل برامج الإعانة المبلّغ عنها (ضمنية مقابل صريحة)



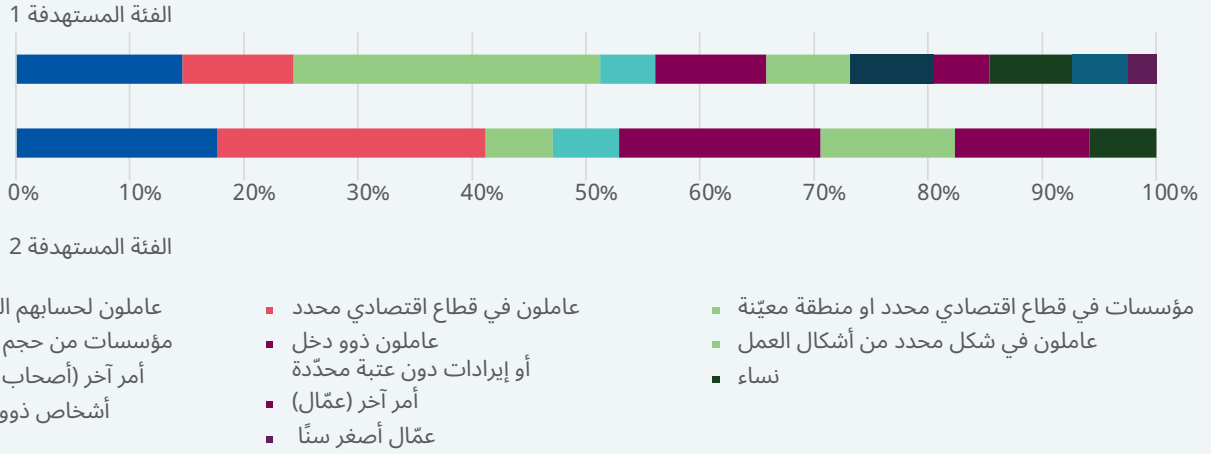
المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

الفئات المستهدفة

لا سيّما العاملين لحسابهم الخاص، برزوا على أنهم ثاني أكبر فئة مستهدفة. أمّا المجموعات المستهدفة الأخرى بشكل متكرر فتشمل "العاملين في قطاع اقتصاد محدد"، و"العاملين ذوي الدخل أو الإيرادات دون عتبة محددة"، و"العاملين في شكل محدد من أشكال العمل". ويشير هذا الأمر إلى تركيز محدد على ضرورة توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل العمال المستضعفين أو أشكال غير معيارية من الأعمال، ودعم المؤسسات العاملة في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة.

كما يرد في الشكل 9، إن غالبية برامج دعم الاشتراكات (23 من 41) تستهدف بشكل صريح مجموعات المؤسسات أو العمال، في القطاع الزراعي أو في المناطق الريفية أو النائية، والعمال المنزليين. أما الفئة المستهدفة الأكثر ذكرًا ما بين البرامج المسجلة فهي "المؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة". أما البرامج الـ 18 الأخرى فطبقت معايير مقبولة أوسع نطاقًا، تركّز بشكل عام على العمال في الاقتصاد غير المنظم والعمال ذوي الدخل المنخفض. مع ذلك، إنّ غالبية الفئات المستهدفة،

الشكل 9 : الفئات المستهدفة من برامج الإعانة المبلغ عنها

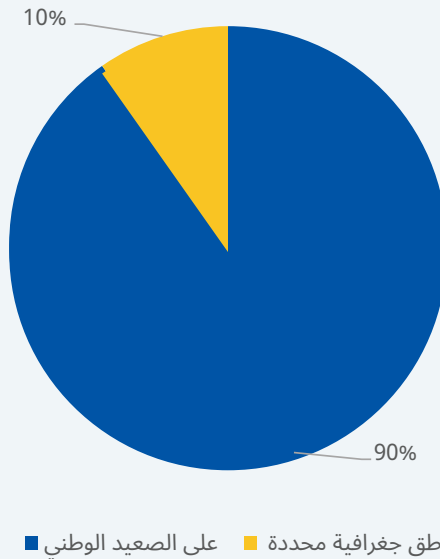


المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

مع ذلك، تستهدف بعض البرامج مواقع جغرافية محدّدة تركّز على مناطق أو أحياء.

يصف الشكل 10 الحجم الجغرافي لبرامج الدعم. وما بين النماذج التي شملتها الدراسة الاستقصائية، كانت المجموعة المستهدفة الأساسية وطنية، والبرامج مصمّمة بغالبيتها لتغطية البلاد برمتها.

الشكل 10 : التركيز الجغرافي لبرامج الإعانة المبلغ عنها



المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

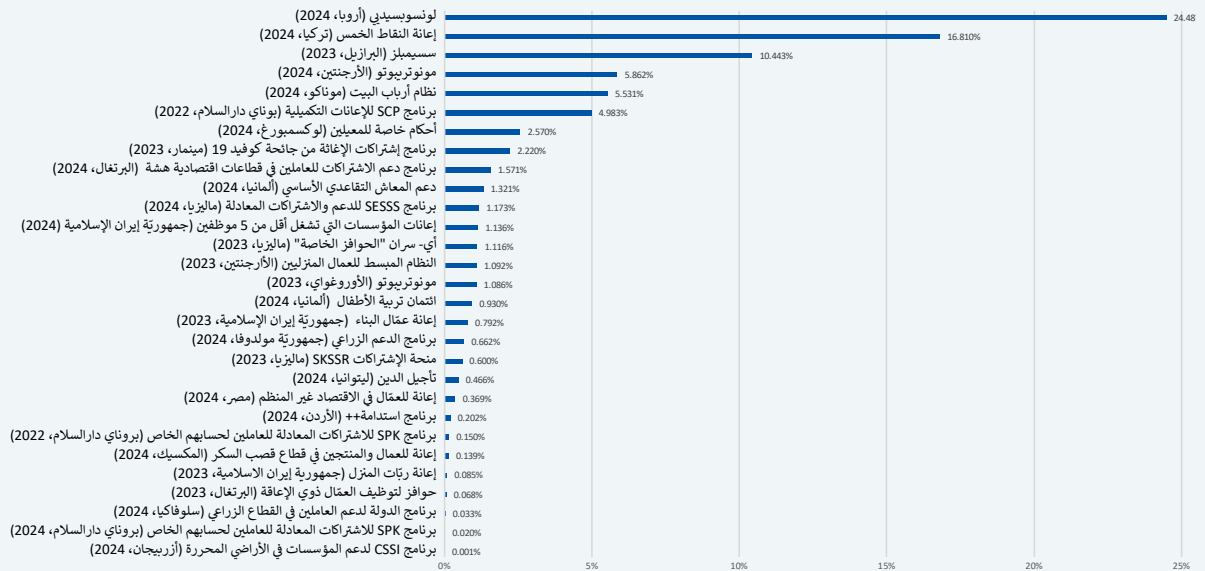
مخرجات البرامج

حاولت الدراسة الاستقصائية أيضًا أن تطلع على مدى النجاح النسبي لبرامج الإعانة، لا سيّما لجهة توسيع التغطية، كنتيجة أساسية لهذا الاستعراض. وتسلط إجابات الدراسة الضوء على مجموعة واسعة من النهج التصميمية المختلفة والأنماط الإرشادية، مع الاعتراف بمحدودية القدرة على التعميم السابقة الذكر.

يبين الشكل 11 تغطية الإعانات بالنسبة للسكان النشطين. ونظرًا لطبيعة معظم الإعانات المستهدفة، فإن مدى وصولها للفئات القصودة متواضع نسبيًا، مع بعض الاستثناءات. ومن بين

البرامج التي أبلغت عن إحصاءات بشأن نسب التغطية بالأرقام، بلغت نسبة 80 في المئة منها (24 برنامجًا من أصل 30 برنامجًا) أقل من 4 في المئة من السكان النشطين، وبلغت نسبة الثلثين (20 برنامجًا) أقل من 2 في المئة. في الطرف الأعلى من الطيف، وصلت إعانات الاشتراكات إلى حوالي ثلث السكان النشطين في إطار برنامج لونسابسيدي² في أوروبا، وهو أيضًا برنامج إعانة للأجور، يليه أقل بقليل من ربع السكان النشطين الذين تم الوصول إليهم من خلال برنامج إعانات النقاط الخمس في تركيا، و15 في المئة من السكان النشطين الذين وصلوا إلى نظام سيمبلز (SIMPLES) (البرازيل).

الشكل 11 : تغطية مجموعة مختارة من برامج الإعانة كـ(% من السكان النشطين)



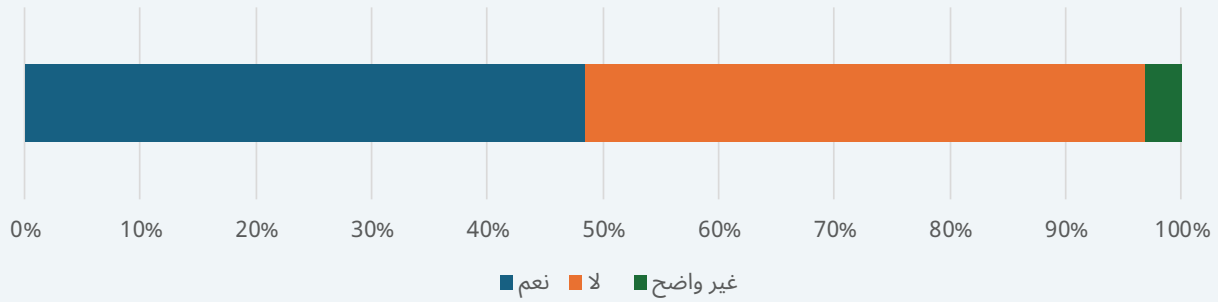
المصدر: تحليل الإجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

إلى أنّ بعض الأدلة ألمحت إلى أنّ الإعانات قد أدت إلى زيادة في التغطية (الشكل 12)، لكن أكثر من الثلثين (68 في المئة) أشاروا إلى أنّ البرامج كانت "ناجحة" أو "ناجحة جدًا" (الشكل 13).

بالنظر إلى التحديات المتأصلة في توفير معايير موضوعية للنجاح قابلة للمقارنة ضمن دراسة استقصائية من هذا النوع، استكشفت الدراسة الاستقصائية أيضًا تصورات المجيبين لنجاح البرامج وكذلك الآليات القائمة لرصد النتائج. أشار نحو نصف المجيبين

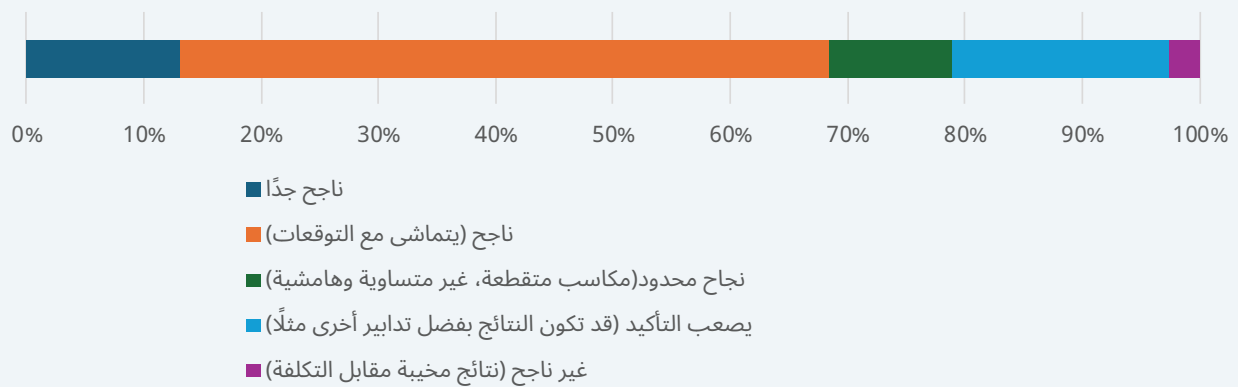
2 كان برنامج لونسابسيدي في أوروبا تدبير طوارئ جرى تنفيذه خلال وباء كوفيد 19. وقد جرى تنفيذ إعانة الاشتراكات كجزء من برنامج دعم للأجور أوسع نطاقًا كطريقة للتعويض الجزئي على أصحاب العمل عن التكاليف، بما في ذلك اشتراكات الضمان الاجتماعي.

الشكل 12 : نسبة المجيبين الذين يشيرون إلى أدلة بأن برنامج الإعانة أدى إلى زيادة المشاركة في التأمين الاجتماعي



المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

الشكل 13 : شعور المجيبين بتحسّن برامج الإعانة

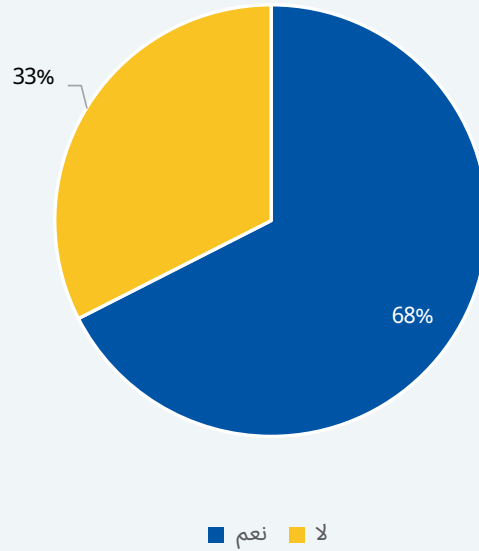


المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

مما يشير إلى حاجة واضحة إلى تحسين الرصد والتقييم في غالبية كبيرة من البلدان التي نُفذت آليات لدعم الاشتراك.

تجدر الإشارة إلى أنّ نحو ثلث المجيبين فقط أفادوا بأنّ لديهم هيكلًا مخصّصًا للمتابعة مع السكان المشمولين أو لرصد النتائج (الشكل 14)،

◀ الشكل 14 : حصة المجيبين الذين أفادوا عن هياكل رصد وتقييم لبرامج الإعانة



المصدر: تحليل الاجابات على دراسة الإيسا الاستقصائية. راجع أيضًا الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)

خلاصة القول إنّ الردود على الاستقصاء تسلّط الضوء على طائفة واسعة من النهج التصميمية والأنماط الإرشادية المختلفة، مع الاعتراف بمحدودية التعميم التي سبق ذكرها. ينبغي للقراء المهتمين الاطلاع على النبذات القطرية الـ 26 الواردة في الخلاصة، التي تفصّل العوامل السياقية الخاصة بكلّ بلد؛ وما إذا كانت المشاركة في البرنامج إلزامية أو طوعية؛ ومبالغ إعانات التصميم التفصيلية ومدتها والفئات المستهدفة؛ والتغييرات في البرامج مع مرور الوقت؛ والهياكل الإدارية؛ والأدلة المتاحة بشأن التكلفة والفعالية.

3- دراسات حالة مختارة: فهم تصميم إعانات الاشتراكات في الممارسة



1-3 برنامجا سيمبلز SIMPLES وسيميي SIMEI: نظام الضريبة والضمان الاجتماعي الموحد للمؤسسات الصغيرة

1-1-3 المقدمة

إنّ برنامج SIMPLES Nacional البرازيلي عبارة عن آلية اشتراكات مدعومة تدخل ضمن الإطار الأوسع للضريبة والسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى تعزيز الانتقال إلى القطاع المنظم والعمل على تبسيط المعاملات الإدارية. تمّ اعتماد البرنامج في العام 2006، وهدف إلى جمع عدة ضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي ضمن دفعة واحدة ومبسطة، ما خفّض العوائق الماليّة والبيروقراطية للمؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر. في العام 2009، جرى توسيع هذا الإطار مع إنشاء برنامج سيميي (النظام الفردي لأصحاب المشاريع المتناهية الصغر) وهو برنامج يوفر آلية اشتراك مخفضة لبعض العاملين لحسابهم الخاص ويمنحهم فرصة الحصول على المعاشات التقاعدية، واستحقاقات العجز، ودعم الأمومة وتغطية الرعاية الصحية.

خلافًا لإعانات الاشتراكات التي تنشأ فقط من أهداف سياسة الضمان الاجتماعي، فإنّ برنامجي سيمبلز وسيميي ينبعان من ترتيبات مؤسسية أوسع تدمج الاعتبارات المالية والاقتصادية والمتعلقة بالضمان الاجتماعي. يهدف هذان البرنامجان في المقام الأول إلى تحفيز الامتثال الضريبي وتسجيل الأعمال التجارية، والاشتراك في الضمان الاجتماعي بمثابة منفعة ثانوية - إنّما كبيرة. بهذه الطريقة يتميز البرنامجان عن إعانات الاشتراكات المباشرة التي تهدف إلى توسيع تغطية الضمان الاجتماعي، لأنهما يندرجان ضمن استراتيجية ضريبية وطنية تشمل مستويات متعدّدة من الحكومة، بما في ذلك السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات والبلديات.

بحلول العام 2023، تمّ تسجيل 22.6 مليون مؤسسة في إطار هذين البرنامجين، بما في ذلك 15.7 مليون من أصحاب المشاريع المتناهية الصغر و6.9 مليون شركة صغيرة - وهو ما يمثل زيادة بنسبة 425 في المئة في المؤسسات المنظمة منذ عام 2010. وفيما لعب البرنامج دورًا محوريًا في توسيع نطاق العمل المنظم في الشركات والحماية الاجتماعية، لا تزال المخاوف قائمة بشأن استدامته المالية على المدى البعيد، نظرًا لانخفاض معدلات الاشتراك والاختلالات المالية المحتملة لنظام الضمان الاجتماعي في البرازيل.

تسلّط هذه الحالة الضوء على كيفية الاستفادة من إعانات الاشتراكات من خلال أطر سياسات متكاملة تتجاوز الضمان الاجتماعي، وتقدّم رؤية قيّمة للبلدان التي تستكشف النهج المتعددة القطاعات لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية مع تعزيز الانتقال إلى الاقتصاد المنظم والامتثال الضريبي.

يستطلع هذا القسم بشكل هيكلي سبعة برامج مختلفة لإعانة الاشتراك يعرض كل منها خيارات فريدة لجهة التصميم والدوافع وتحديات التنفيذ. وتُعدّ دراسات الحالة هذه بمثابة أمثلة عملية لصنّاع السياسات والممارسين في سعيهم لفهم كيفية عمل إعانات الاشتراك في سياقات مختلفة والعوامل التي قد تؤثر على نجاحها.

يمكن الممارسون استكشاف خيارات التصميم في كل حالة من الحالات - سواء كانت الإعانة تهدف إلى توسيع التغطية أو دعم مجموعات محدّدة أو معالجة الطابع غير المنظم لسوق العمل - والنظر في المقايضات المحتملة لهذه الخيارات كل في سياقه الخاص. كما يمكنهم أن يأخذوا علمًا بخيارات التصميم المختلفة، بما في ذلك كيفية تصميم إعانات الاشتراك (كمبالغ ثابتة أو تخفيضات في النسبة المئوية أو نماذج ضريبية متكاملة) ومعايير الأهلية المطبقة. بالمثل، قد تساعد دراسة آليات التنفيذ والآليات الإدارية في توضيح السبل التي يمكن أن تعتمد عليها الحكومات لإدارة التمويل والتخفيف من العواقب غير المقصودة. أخيرًا، تتيح الحالات فرصة للتفكير في الآثار والدروس المستفادة، وتقييم ما إذا كانت الإعانات قد حققت أهدافها المقصودة وما هي التحدّيات التي ظهرت في هذه العملية.

من خلال دراسة هذه الحالات - بدءًا من برنامجا سيمبلز SIMPLES و سيميي SIMEI في البرازيل إلى استدامة Estidama ++ في الأردن ونظام المونوتاكس Monotax في الأوروغواي - يستعرض هذا القسم رؤى حول التطبيق الواقعي لإعانات الاشتراك. وتوفر هذه الأمثلة، سواء عند النظر في إدخالها أو تكييفها أو توسيعها، إرشادات قيمة لوضع نماذج الدعم في سياقها وتحسينها لتلبية الأولويات الوطنية.

يعرض هذا القسم الحالات التالية:

◀ برنامجا سيمبلز و سيميي البرازيل

◀ برنامج استدامة++ في الأردن

◀ برنامج آي-سران في ماليزيا

◀ برنامج إعانة الاشتراك في الفلبين

◀ برنامج العاملين لحسابهم الخاص في القطاع الزراعي وغير الزراعي في تونس

◀ إعانة النقاط الخمس وإعانة النقاط الست الإضافية في تركيا

◀ نظام المونوتاكس والمونوتاكس الاجتماعي في الأوروغواي

2-1-3 السياق القطري

القائم على الاشتراكات في البرازيل، وهو يغطي موظفي القطاع المنظم والمشاركين فيه اختياريًا. غير أنَّ 65.2 في المئة فقط من العمال يساهمون بشكل ناشط فيه مما يترك شريحة واسعة بلا ضمان شيخوخة. لا يزال العمل غير المنظم يشكل تحديًا رئيسًا، لا سيما بين العاملين لحسابهم الخاص، الذين يمثلون 25.5 في المئة من القوة العاملة⁴. وبالنظر إلى معدل البطالة في البرازيل البالغ 7.9 في المئة والتفاوت في الدخل المرتفع (مؤشر جيني: 52.02)، تضطلع برامج مثل سيمبلز وسيمي بدور حاسم في توسيع نطاق حماية الضمان الاجتماعي لأصحاب المشاريع الصغيرة والعمال المستقلين.

إنَّ البرازيل، وهي أكبر اقتصاد في أمريكا اللاتينية، تتمتع بقوة عاملة تبلغ 107.8 مليون عامل، 37 في المئة منهم كانوا لا يزالون في الاقتصاد غير المنظم في عام 2023³. في حين يحافظ البلد على معدل تغطية معاشات تقاعدية مرتفع نسبيًا (88.6 في المئة)، يواجه العاملون لحسابهم الخاص والمؤسسات الصغيرة حواجز كبيرة تحول دون انتقالهم إلى العمل المنظم، بما في ذلك الأعباء الضريبية المرتفعة والتعقيدات البيروقراطية وتقلب المداخل.

يعتبر نظام الضمان الاجتماعي العام نظام التقاعد الأساسي

3-1-3 تحليل معياري لبرنامجي سمبلز وسيمي

دوافع السياسة العامة	لقد تمَّ إدخال برنامجي سمبلز وسيمي من أجل:
	- التشجيع على الانتقال إلى العمل المنظم من خلال تخفيض الأعباء الإدارية والمالية للمؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر ولأصحاب المشاريع المتناهية الصغر - توسيع تغطية الضمان الاجتماعي من خلال دمج اشتراكات الضمان الاجتماعي ضمن النظام الضريبي المبسط - تعزيز نمو المؤسسات من خلال جعل الامتثال الضريبي أكثر سهولة للمؤسسات الصغيرة - على خلاف برامج الاشتراكات المدعومة الأخرى، إنَّ وظيفة كلٍّ من برنامجي سمبلز وسيمي هي أن يكونا أداة لتبسيط الضريبة تشمل محفّزات ضمنيّة للاشتراك بالضمان الاجتماعي.
تصميم الإعانة	- يشمل برنامج سمبلز ثماني أنواع اشتراك ضريبي وضرائب مختلفة ضمن قسط شهري واحد. - يسمح برنامج سيمي لأصحاب المشاريع الأفراد بدفع اشتراك ثابت القيمة، يشمل: 5 بالمئة من الحد الأدنى للأجور الوطني للضمان الاجتماعي (بالمقارنة مع 20 بالمئة ضمن النظام العام) - قسط اسمي للضريبة البلدية وضريبة الدولة (5 ريالات برازيلية و 1 ريال برازيلي على التوالي) - الإعفاء من ضرائب متعدّدة، بما فيها ضريبة الدخل واشتراكات الشركات. - يعمل البرنامجان كأدوات دعم دائم ويوفّران الاستفادة على المدى البعيد من تقديمات الضمان الاجتماعي
المدة	- إنَّ الإعانة دائمة، مما يسمح للشركات بالبقاء ضمن برنامجي سمبلز وسيمي إلى أجل غير مسمّى إذا استوفت معايير الأهلية. - في حين أنَّ الشركات يمكن أن "تترقّى" إلى النظام الضريبي العام عندما تتجاوز عتبات الإيرادات، فقد أثّرت مخاوف بشأن العوامل التي تحول دون نمو الشركات.

3 (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada-IPEA (2024

4 قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، (لا تاريخ).

التمويل

تعمل الإعانات من خلال التمويل الضمني، حيث يتم دعم البرامج ضمنيًا من خلال تمويل الضمان الاجتماعي العام، علمًا أنَّ هذا الأمر في البرازيل، لا يعتمد على الاشتراكات القائمة على الرواتب فحسب، بل يعتمد أيضًا على الضرائب المخصصة التي تغذي موازنة الضمان الاجتماعي (Orçamento da Seguridade Social)

بحلول العام 2023، بلغت الإيرادات الضريبية من برنامج سمبلز 172 مليار ريال برازيلي (34.5 مليار دولار أميركي)، وهو ما يمثل 1.21 في المئة من إجمالي الناتج المحلي للبرازيل.

مع ذلك، فقد أدّى انخفاض الاشتراكات إلى عجز مالي متوقع لنظام الضمان الاجتماعي، لا سيما في ظل برنامج سيمي، والذي من المتوقع أن يولد عجزًا قدره 435.7 مليار ريال برازيلي (87.1 مليار دولار أميركي) على مدى 75 عامًا.

الفئات المستهدفة

تكون المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر التي تتراوح إيراداتها السنوية بين 30,000 و400,000 ريال برازيلي مؤهلة للاستفادة من برنامج سمبلز.

يتأهل أصحاب المشاريع المتناهية الصغر الأفراد للاستفادة من برنامج سيمي إذا كانوا:

- يملكون مؤسسة تجارية واحدة
- لا يوظفون أكثر من عامل واحد بالحد الأدنى للأجور
- مشاركين في شركات أخرى، بصفة صاحب شركة أو شريك أو إداري

يُطبق البرنامج على كافة الأراضي البرازيلية وتشارك فيه بشكل كبير المؤسسات العاملة في البيع بالمفرق، والخدمات، وقطاع العمل غير المنظم.

الرسم البياني 2 : النهج المعياري لبرنامج سمبلز وسيمي في البرازيل

دوافع السياسات العامة	
الأهداف الأولية (نقل الوظيفة إلى الاقتصاد المنظم- تغطية الحماية الاجتماعية) والأهداف الثانوية	
تصميم الإعانة	
مبلغ محدد أو نسبة مئوية، كجزء من إصلاح أوسع؛ تقديمية	
المدة	
دائم أو محدود بمدة زمنية	
التمويل	
ضمني أو صريح ممول من الدولة؛ تمويل خاص	
الفئات المستهدفة والموقع	
استهداف نوع محدد من العمال أو قطاع محدد؛ البلد، المنطقة (متقدم نوعًا ما، ريفي أو حضري)	

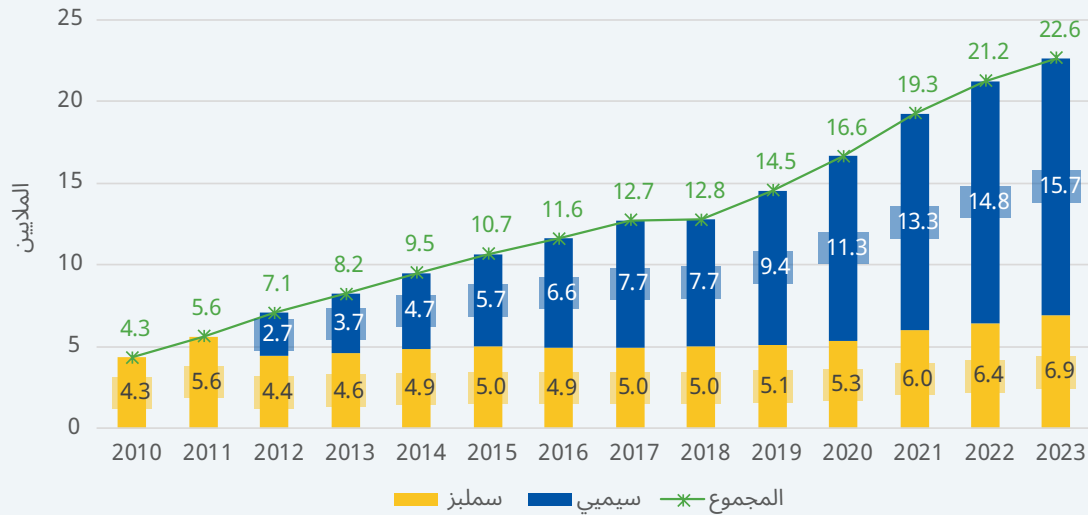
المصدر: من إعداد المؤلفين

لدى العاملين لحسابهم الخاص، مع انضمام ما نسبته 58 بالمئة من المشتركين لحسابهم الخاص إلى برامج مبسطة مثل MEI بحلول عام 2022، أي نسبة 25.4 بالمئة من إجمالي المشتركين في الضمان الاجتماعي. يبيّن ما سبق كيف أنّ دمج الضريبة مع محفّزات الضمان الاجتماعي قد يدفع إلى توسيع نطاق المشاركة في نظم العمل المنظم، خصوصًا بين الشركات الصغيرة والعمال المستقلين.

4-1-3 التأثير والتحديات

اضطلع برنامج سمبلز وسيمي بدور تحويلي في توسيع انتقال الشركات إلى العمل النظامي والاشتراك في الضمان الاجتماعي في البرازيل. وبحلول العام 2023، كان عدد الشركات المسجلة ضمن البرنامجين 22.6 مليون شركة، بالمقارنة مع 4.3 مليون في العام 2010، أي زيادة وصلت إلى 425 بالمئة. وقد كان الموقع مهمًا

الشكل 15 : البرازيل (2010-2023). تنامي عدد المشتركين في برنامجي سمبلز وسيمي (بالملايين)

المصدر: من إعداد المؤلف استنادًا إلى <https://www8.receita.fazenda.gov.br>

تولّد أعباء بيروقراطية من شأنها أن تثني الشركات عن التوجّه نحو برامج العمل المنظّم ما بعد برنامج سمبلز.

لمواجهة هذه التحديات، سعت التعديلات الأخيرة في السياسات إلى تعزيز مرونة النظام واستدامته. لذا، يهدف اعتماد نموذج الضريبة التصاعدية للشركات التي تنتقل من برنامج سمبلز إلى **تخفيف التكلفة المالية للانتقال إلى النظام العام**، مما يضعف الدافع للبقاء في **شريحة ضريبية منخفضة بشكل مصطنع**. مع ذلك، قد يكون من الضروري إجراء المزيد من التحسينات - مثل **تعديل معدلات الاشتراكات** لتحقيق التوازن بين الاستدامة المالية وتيسير الاستفادة واستكشاف **آليات تمويل بديلة** - لضمان **الجدوى على المدى البعيد** مع الحفاظ على دور البرنامج في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية والانتقال إلى العمل المنظّم.

3-1-5 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

بوّقر برنامجا سمبلز وسيمي في البرازيل رؤى أساسية حول الفرص والتحديات الناتجة عن دمج التبسيط الضريبي مع إعانات الاشتراكات لتعزيز الانتقال إلى العمل المنظّم على المؤسسات وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي. ويمكن استخلاص درسا جليا من الأمر وهو أنّ **التبسيط هو محرك قوي للانتقال إلى العمل المنظّم**. فمن خلال دمج مدفوعات الضرائب والضمان الاجتماعي المتعددة في قسط واحد، خفّف برنامج سمبلز بشكل

على الرغم من هذه الإنجازات، أدّى البرنامج إلى تحدّيات ماليّة وسلوكيّة تشكل مخاطر على الاستدامة على المدى البعيد. فأحد المشاغل الأهم في هذا السياق هو كفاية الإيرادات. إذا كانت التركيبة المبسطة الجامعة بين الضريبة والاشتراك قد نجحت في توسيع المشاركة، فإنّ معدلات الاشتراكات المنخفضة في إطار برنامج سيمي تثير المخاوف بشأن الاستدامة الطويلة الأجل لنظام المعاشات التقاعدية في البرازيل. تشير التوقعات إلى أن برنامج سيمي وحده يمكن أن يولّد عجزاً قدره 435.7 مليار ريال برازيلي (87.1 مليار دولار أميركي) على مدى 75 عامًا، ممّا يسلب الضوء على الضغط المحتمل على المالية العامة⁵.

أما التحدي الرئيس الآخر فهو وجود **عوامل تعيق النمو** - الفرق الصارخ بين الضرائب القانونية ومعدّلات الاشتراك والمعدّلات المخفضة الخاصة التي يدفعها المشتركون في برنامج سمبلز وسيمي يولّد أثر العتبة. فقد **تتعمّد الشركات التصريح المنقوص عن إيراداتها أو الحدّ من توسّعها** لتبقى ضمن نظام الضرائب التفضيلي. هذا الخطر المتمثل في البقاء ضمن **طابع شبه منظّم** يقوّض منافع الإعانات على المدى البعيد ويؤجّل بدنياميكيات سوق العمل.

فضلاً عن ذلك، إذا كان الهدف من تصميم برنامج سمبلز هو تبسيط الامتثال الضريبي، فإنّ إدراج الالتزامات الضريبية للدولة والبلدية قد فاقم التعقيدات الإدارية، بالأخص لدى الشركات التي تنتقل من هذا النظام. كما أنّ تركيبة الحكم هذه المتعددة المستويات، التي تدمج مختلف مستويات الحكم بطريقة مبتكرة،

2-3 برنامج استدامة ++ في الأردن: دعم مالي بمعدل ثابت للضمان الاجتماعي مخصص للأجراء في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم وللعاملين لحسابهم الخاص

1-2-3 المقدمة

إن برنامج "استدامة++" آلية دعم تحظى بتمويل صريح ومحدود زمنيًا بدعم من الجهات المانحة لمؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية. تهدف المبادرة إلى توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين للضعفاء في القطاعات التي يغلب فيها العمل غير المنظم.

كان الدافع وراء إنشاء "استدامة++" هو جائحة كوفيد-19. ففي تلك الفترة، تركت الفجوات الهيكلية في نظام الضمان الاجتماعي في الأردن عددًا كبيرًا من العمال من دون دعم لدخلهم وظهرت الحاجة إلى تدابير إضافية لدعم تغطية العمال ضمن الضمان الاجتماعي. في بداية الجائحة، لم يكن ما يقارب نصف إجمالي العمال مسجلين في الضمان الاجتماعي. يستهدف برنامج استدامة++ مجموعتين أساسيتين: العاملون بأجر في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة غير المسجلين والأفراد العاملين لحسابهم الخاص، مع التركيز بشكل خاص على الفئات المهمشة. في حين أن البرنامج متاح للعمال المؤهلين في القطاعات كافة، إنه يركز أيضًا على جهود التوعية في قطاعات الزراعة والبناء والسياحة والنقل، نظرًا لانخفاض معدلات التغطية لهذه القطاعات بشكل خاص.

يوفر البرنامج آلية دعم مالي لأولئك الذين يكسبون أقل من 500 دينار أردني (705 دولارات أميركية) شهريًا. يتم دفع الإعانة لكل من العمال وأصحاب العمل بتكلفة إجمالية قدرها 760 دينار أردني (1,072 دولار أميركي) على مدى 12 شهرًا. يشتمل الدعم المالي على "مكافأة تغطية" للعمال، تشكل حافزًا ماليًا للمشاركة، في حين تساعد "إعانة الاشتراكات" التي تُدفع لأصحاب العمل الشركات في تغطية تكاليف الضمان الاجتماعي. تؤدي حملات التوعية دورًا حيويًا في زيادة الوعي بالبرنامج وبالأهمية الأوسع لحقوق الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، يعمل البرنامج على تأسيس هذه الآليات ضمن الإطار التنظيمي في الأردن، مما يضمن استدامتها ومواءمتها مع معايير العمل الدولية.

تعدّ هذه الحالة مثالًا بارزًا على وجود إطار قوي للرصد يدعم تعديلات التصميم ومواءمته مع الاستراتيجية الوطنية

كبير من الحواجز الإدارية، وشجّع ملايين الشركات على الانتقال إلى الاقتصاد المنظم. مع ذلك، يصبح هذا النهج المبسط أكثر تعقيدًا عند دمج الهياكل الضريبية على مستوى الوطن والولاية والبلدية، مما قد يؤدي إلى أوجه قصور بيروقراطية وتحديات في امتثال الشركات المتجهة لتبني النظام.

الدرس الحاسم الثاني هو المقايضة بين القدرة على تحمل التكاليف والاستدامة. فقد خفضت معدلات الاشتراكات المتدنية في إطار برنامج سيمي من العتبة المالية للانتقال إلى العمل المنظم، مما سمح لملايين أصحاب المشاريع المتناهية الصغر بالحصول على تقديمات الضمان الاجتماعي التي لولا ذلك لما كان بإمكانهم تحمل تكاليفها. مع ذلك، أثارت هذه البنية المدعومة أيضًا مخاوف بشأن الاستدامة المالية على المدى البعيد، لا سيما وأن مستويات مساهمة سيمي لا تزال غير كافية للحفاظ على التزامات المعاشات التقاعدية المستقبلية. لذا، ومن أجل الحفاظ على إمكانية الاستفادة وضمان الجدوى المالية، يجب على صناع السياسات استكشاف نماذج تمويل بديلة، مثل الاشتراكات التكميلية من الدولة، أو اعتماد هيكلية اشتراك تزداد تدريجيًا مع نمو الشركات.

ثمة اعتبار هام آخر هو دور آليات الخروج المعتمدة في تجنب تشوهات السوق. لقد أدى الفارق الحاد في مستويات الضرائب والاشتراكات بين برنامج سيمي والنظام العام للضرائب والضمان الاجتماعي إلى الحد من الرغبة في توسيع الشركات، فأصبحت المؤسسات لا تبلغ عن أرباحها كافة أو أنها تظل صغيرة لمواصلة الاستفادة من الدعم. لمعالجة هذا الأمر، حاولت الإصلاحات الضريبية التصاعدية الأخيرة تسهيل عملية انتقال الشركات من النظام الضريبي البسيط إلى النظام الضريبي العام، مما قلص الحوافز التي تدفع إلى البقاء ضمن الاقتصاد شبه المنظم⁶. قد يكون هذا النوع من التعديلات حاسمًا في ضمان ألا تعرقل جهود الانتقال إلى العمل المنظم نمو الشركات عن غير قصد.

أخيرًا، يؤدي التنسيق المؤسسي دورًا محوريًا في فعالية البرامج المتكاملة للضرائب وإعانات الاشتراكات. فمن خلال مواءمة التحصيل الضريبي على مستويات متعددة، عزز برنامج سبيلز الامتثال والكفاءة الإدارية، مما أوجد بيئة تنظيمية أكثر قابلية للتنبؤ للشركات الصغيرة⁷. غير أن هذا النهج المتعدد المستويات في مجال الحوكمة يولد بعض التعقيدات الإدارية، مما يتطلب توفر أطر حوكمة قوية لضمان التنفيذ الفعال وهياكل واضحة للمساءلة. تؤكد تجربة البرازيل على أهمية إيجاد التوازن الصحيح بين التبسيط والاستدامة والتماسك المؤسسي، وتقديم دروس قيمة للبلدان الأخرى التي تبحث في إمكانية اتباع نهج مماثلة لإعانات الاشتراكات المتكاملة ضريبياً.

6 منظمة العمل الدولية، (2019).

7 (WIEGO-ILO، (2023

العمال غير المسجلين⁸.

ينسحب قانون الضمان الاجتماعي الأردني (رقم 1 لسنة 2014) على معظم الموظفين، باستثناء أولئك الذين يعملون أقل من ستة عشر يومًا وبعض فئات العمال الزراعيين. لكن حاليًا، يجري تنفيذ تدابير قانونية لمعالجة هذه الثغرات. في الوقت الراهن، يعمل 26 في المئة من العاملين في الاقتصاد غير المنظم في قطاعات مستبعدة من نطاق التغطية القانونية، بينما يعمل 41 في المئة منهم في قطاعات ينبغي تغطيتها قانونًا. لذلك، فإن عدم وجود تغطية يُعزى في الغالب إلى عدم الامتثال. فضلًا عن ذلك، فإن معظم من يفتقرون إلى التغطية هم من الموظفين على المدى البعيد (سنة أو أكثر). وغالبية العمال الذين يفتقرون إلى التغطية، بين الموظفين، يعملون في مجال الخدمات والبناء والتصنيع. في المقابل، تضم فئة العاملين لحسابهم الخاص أساسًا أولئك المنخرطين في التجارة والنقل والبناء والزراعة.

للمحماية الاجتماعية. في حين أن البرنامج ممّول حاليًا من المانحين، ويمرّ عبر المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، فثمة تيّ على المدى البعيد في العمل على تأسيس هذا البرنامج.

2-2-3 السياق القطري

لدى الأردن سوق عمل جزئية التنظيم، فتُقدر حصة العمل غير المنظم بأكثر من 50 في المئة. ويبلغ عدد السكان 11.29 مليون نسمة، ويبلغ مجموع القوة العاملة 3.0 ملايين فقط بسبب انخفاض معدل المشاركة في القوة العاملة، لا سيما بين النساء (14.6 في المئة). يتركز العمل غير المنظم في الشركات التي توظف أقل من عشرة أشخاص، فيشكلون 85 في المئة من العمل غير المنظم. في حين أن الطابع غير المنظم بين العاملين لحسابهم الخاص مرتفع أيضًا (78 في المئة)، لا تشكل هذه الفئة سوى 8 في المئة من القوة العاملة، وبالتالي لا تضم سوى 12 في المئة من

3-2-3 التحليل المعياري لبرنامج استدامة ++

دوافع السياسة العامة

تم اعتماد برنامج استدامة ++ من أجل:

- ▶ زيادة تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والعاملين لحسابهم الخاص
- ▶ زيادة الوعي بالحقوق والواجبات المرتبطة بالحماية الاجتماعية
- ▶ تجريب توسيع نطاق أداة تغطية للضمان الاجتماعي وتنمية القدرات لبناء استراتيجية توسيعية قائمة على الأدلة
- ▶ موازنة الهدف الشامل المتمثل في توسيع نطاق التغطية، يركّز البرنامج أيضًا على (1) سدّ الثغرات في التغطية بالنسبة لفئات محدّدة، (2) خفض تكلفة العمال، (3) نقل العمال إلى العمل المنظم، (4) إدماج المنظور الجنساني.

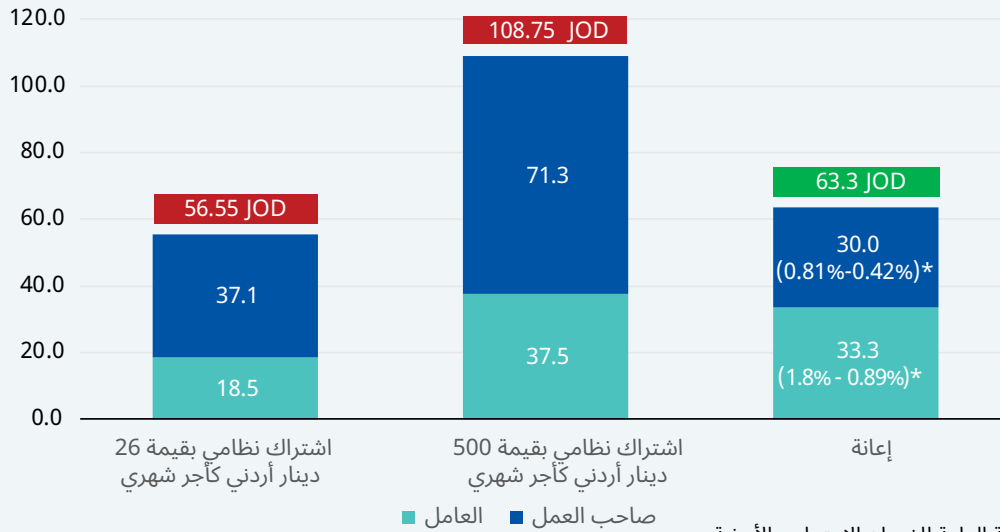
تصميم الإعانة	يأخذ الدعم شكل مدفوعات مالية ثابتة منتظمة على مدار عام واحد. يحصل العمال على "مكافأة تغطية" قدرها 100 دينار أردني (141 دولارًا أميركيًا) عن كل فصل، ويحصل أصحاب العمل على مبلغ شهري قدره 30 دينارًا أردنيًا (42 دولارًا أميركيًا) شهريًا، ويصل إجمالي المبلغ 760 دينارًا أردنيًا (1,072 دولارًا أميركيًا). يتم تمويل الدعم من الجهات المانحة وتوجيهه من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي خلال المرحلة التجريبية. التواصل والتوعية، باستخدام مجموعة متنوعة من القنوات الوسيطة، بما في ذلك الإذاعة والتلفزيون، وكذلك الوسائط الرقمية مثل منصات فيسبوك وإنستغرام وواتساب. تعطي استراتيجية التوعية الأولوية للتواصل الميسر والجذاب لضمان أن تكون الرسائل الرئيسية صدىً لدى مختلف الجماهير، ومعالجة نقص المعرفة الرقمية على مختلف مستوياتها والحوافز التكنولوجية. فتركز جهود التواصل على الطريقة التي يوفر بها الضمان الاجتماعي منافع قصيرة الأجل واستقرارًا اقتصاديًا طويل الأجل، بما في ذلك تعويضات التقاعد، والبطالة، والأمومة، والحماية من الإصابات المتصلة بالعمل. كما تدرك أهمية المشاركة الحضورية من خلال الجلسات الإعلامية والزيارات إلى الشركات التي تستهدف المجتمعات المحرومة. يسمح هذا التفاعل المباشر للمستفيدين المحتملين بطرح الأسئلة، وتلقي إرشادات شخصية حول التسجيل، وتوضيح المخاوف، وتعزيز الثقة وزيادة معدلات التسجيل. تُعَد المشاركة الرقمية من خلال منصات التواصل الاجتماعي وروبوت الدردشة على تطبيق واتساب قنوات مهمة لنشر المعلومات والإجابة عن الأسئلة المتداولة واستضافة النقاشات التفاعلية. يعمل روبوت الدردشة على تطبيق واتساب بمثابة أداة اتصال ثنائي الاتجاه لتحسين التفاعل ودعم المستخدمين الذين لديهم وصول محدود إلى خدمات التواصل الحضورية. أظهرت بيانات الرصد أن واتساب عزز وصول المستخدمين إلى المعلومات حول تسجيلهم والتأمين الاجتماعي ودعم آليات التظلمات والشكاوى.
المدة	هذا البرنامج محدود بفترة زمنية، فتتوقف الإعانات للعمّال وأصحاب العمل بعد عام واحد.
التمويل	تموّل الجهات المانحة البرنامج بالكامل في مرحلته التجريبية. تمّ تخصيص ما مجموعه 28,000,000 دينار أردني (40,000,000 دولار أميركي)، للوصول إلى 41,169 عاملاً و8,573 صاحب عمل.
الفئات المستهدفة	تقتصر الأهلية على العمّال في الشركات التي يقلّ عدد موظفيها عن 10 والعاملين لحسابهم الخاص. ركّزت حملات التوعية ضمن هذه المجموعة على القطاعات ذات المعدلات الأعلى في نطاق العمل غير المنظم مثل الزراعة والبناء والنقل والسياحة. واستهدف البرنامج النساء أيضًا. في حين أنّ البرنامج وطني النطاق، فقد تركّز الإقبال في مدن عمّان وإربد والمفرق (التي يبلغ مجموعها ما يقارب ثلاثة أرباع المشاركين)، والعاملين لحسابهم الخاص والعاملين في تجارة الجملة والتجزئة.

الجدول 1 : تصميم دعم برنامج استدامة ++

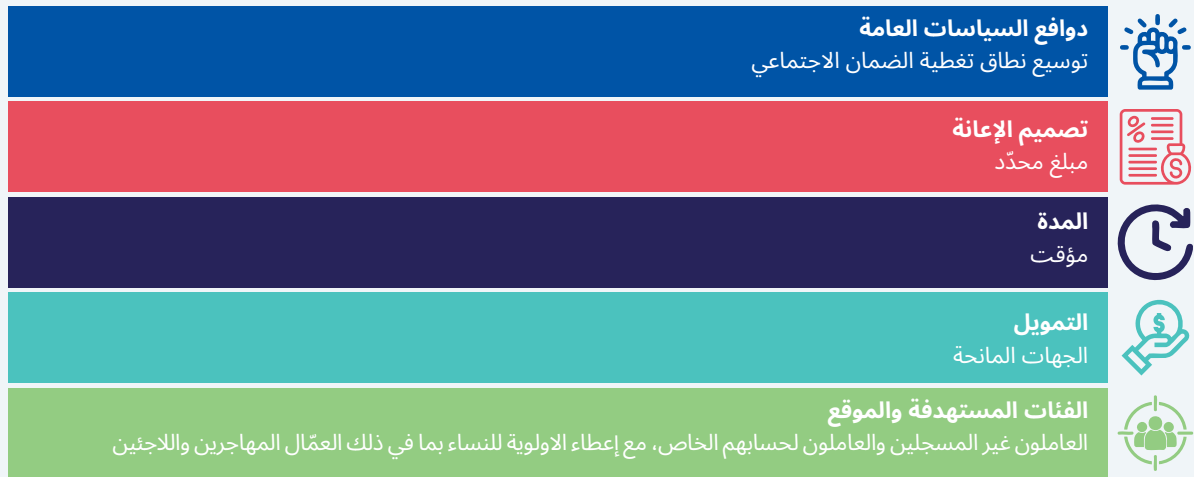
استدامة ++	دينار أردني	دولار أميركي
مكافأة تغطية- الأشهر: 1,4,7,10	400	564
إعانة اشتراك الأشهر: 1-12 (30 دينار أردني)	360	508
التكلفة للعامل الواحد	760	1072
التكلفة للشهر الواحد	63	89

المصدر: مؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن

الشكل 16 : الاشتراكات القانونية في الضمان الاجتماعي في الأردن مقارنة بإشتراكات استدامة ++ الثابتة



الرسم البياني 3 : النهج المعياري لبرنامج استدامة ++ في الأردن



المصدر: من إعداد المؤلف

4-2-3 التأثير والتحديات

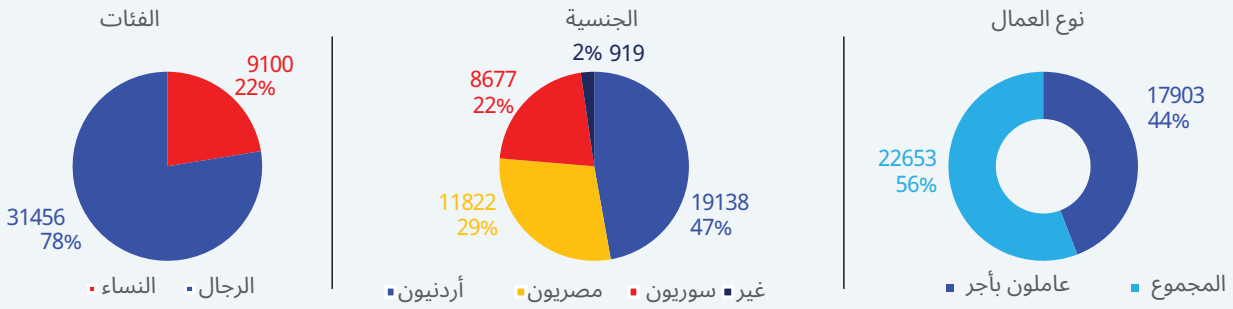
عدد العاملين في الاقتصاد غير المنظم في الأردن. إنها لمساهمة مجدية في الانتقال إلى قطاع العمل المنظم في خلال سنوات قليلة فقط. خلال فترة الدعم، اختارت نسبة صغيرة من المشاركين عدم البقاء في الضمان الاجتماعي طوال المدة، ومع ذلك، تشير

اعتباراً من كانون الثاني/يناير 2025، سجّل البرنامج أكثر من 40,000 مشارك (22,806 من العمال بأجر و18,363 من العاملين لحسابهم الخاص)، وهو ما يمثل حوالي 5 في المئة من إجمالي

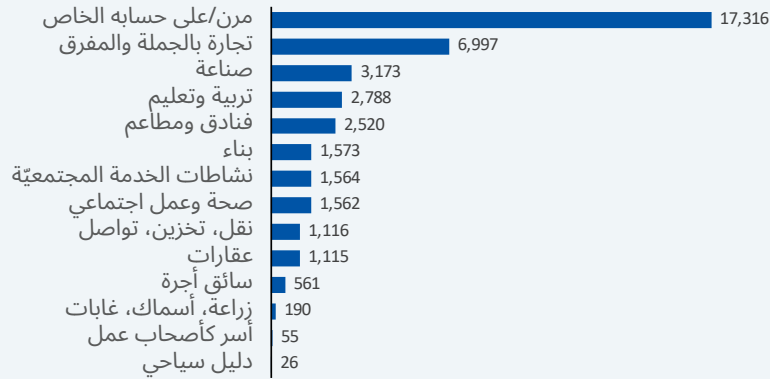
الضمان الاجتماعي، بمعدل الاشتراك الكامل، ممّا يوفر مؤشراً مبكراً على الانتقال الناجح والاستدامة في أهداف البرنامج بعد فترة الدعم المحددة بمهلة زمنية.

الأدلة إلى أنّ هذه القرارات كانت مدفوعة بانتهاء عقود العمل أو الخروج من سوق العمل، لا انطلاقاً من عدم الرضا عن البرنامج. بالنسبة للذين لا يزالون في نظام الضمان الاجتماعي حتى نهاية فترة الدعم، فإن أكثر من 85 في المئة منهم بقوا ضمن نظام

الشكل 17 : التوزيع الديمغرافي للمشاركين في استدامة ++ في نهاية العام 2024



قطاع التشغيل



المصدر: المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، تقرير استدامة ++

متنوعة. أولاً، ركّزت مشاركة العاملين لحسابهم الخاص على غير الأردنيين. فيشكل العمال السوريون والمصريون 96 في المئة من إجمالي العاملين لحسابهم الخاص المسجلين (20,960 عاملاً)، لأنّ التغطية القانونية لا تشمل بشكل كامل العاملين لحسابهم الخاص الأردنيين بموجب قانون الضمان الاجتماعي، ممّا يحد من المجموعة المحتملة للمشاركين. فبالنسبة للعمال المهاجرين واللّاجئين، يتمّ تجميع اشتراكات الضمان الاجتماعي مع رسوم تسجيل تصريح العمل في رزمة واحدة، ممّا يعني أنّ قرار تنظيم أوضاعهم مرتبط مباشرة بالتقدم بطلب الحصول على تصريح عمل. لهذا السبب، لوحظ عدم امتثال واسع النطاق بين غير الأردنيين قبل اعتماد "استدامة++"، ما يدفع بالضرورة إلى تتبع سلوك

تشير التقديرات الاكتوارية إلى أنّ متوسط دخل المشارك في برنامج استدامة ++ هو 278 ديناراً أردنياً (329 دولاراً أميركياً) شهرياً، وأنّ من يشترك للمرة الأولى في سن 25 عاماً يدفع ما مجموعه حوالي 15,000 دينار أردني (21,266 دولاراً أميركياً) على مدى حياته المهنية. تمثّل هذه الإعانة المحدودة بمهلة زمنية 5 في المئة فقط من الاشتراكات المستقبلية، وهي تعطي فكرة عن الزيادة الكبيرة الطويلة الأجل في إيرادات اشتراكات مؤسسة الضمان الاجتماعي التي يمكن أن تنجم عن تنظيم وضع كلّ العمال.

في حين شهد برنامج استدامة++ إقبالاً حتى من الأجراء والعاملين لحسابهم الخاص⁹، إلا أنّ إشراكهم كان أكثر صعوبة لأسباب

والأمومة، ممّا خفّض المعدّل من 21.75% إلى 2.75%. نتيجة لذلك، لم يعد القطاع الزراعي مؤهلاً للحصول على إعانة الاشتراك، التي تنطبق فقط على القطاعات التي تدفع المعدل الكامل للعمال الأجراء. في العام التالي، صدر قرار بإلغاء نظام "الشرائح" لأصحاب المهن الحرة وأصبح للعمال حرية اختيار مستويات أدنى من الاشتراكات في معاشات التقاعد¹²، وتطلب مؤخرًا من العاملين لحسابهم الخاص كافة الاشتراك بالمعدل الكامل كي يظلوا ضمن قطاع العمل المنظم. تسجّل عدد كبير من العاملين لحسابهم الخاص في المستويات الأدنى والأقل تكلفة، لكن مع الإصلاح، واجهوا زيادة في الاشتراكات الشهرية بمقدار ثلاثة أضعاف، مما زاد من خطر عودة العمال الأردنيين إلى الاقتصاد غير المنظم. في المقابل، اضطر معظم العمال المهاجرين واللاجئين إلى استيعاب التكاليف الإضافية لأنّ أفساط الضمان الاجتماعي الخاصة بهم مرتبطة بتراخيص العمل الخاصة بهم. نظرًا لشعبية برنامج "استدامة++" بين العمال المهاجرين واللاجئين، ارتفع الطلب على البرنامج في الأشهر اللاحقة واعتبر الدعم على أنه الطريقة الوحيدة لتغطية الزيادة في التكاليف.

3-2-5 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

توفّر تجربة استدامة ++ دقة لا مثيل لها على مستوى التفاصيل المتعلقة في الاقبال وتأثير إعانة الاشتراك. تظهر أجنحة التعلم الصلبة أنّ التجربة كان لها الأثر الكبير على ارتفاع عدد الشركات المسجّلة كنتيجة مباشرة للبرنامج. تبين الحالة أيضًا كيف يمكن أن تؤثر العوامل الخارجية على نتائج البرنامج، أي البيئة الاقتصادية أو التغييرات التشريعية. فضلًا عن ذلك، أدّى الربط بين الضمان الاجتماعي وإصدار تراخيص العمل لغير الأردنيين إلى مشاركة كبيرة، لا سيما بعد إعادة معدلات الاشتراكات الكاملة.

كان استثمار استدامة ++ الكبير في الاستهداف والتوعية والتواصل محرّكًا آخر للتسجيل. تجاوزت التوعية تقديم المعلومات - وركّزت أيضًا على تبسيط التسجيل وتحسين الوصول إلى الخدمات. فاستخدام مزيج من التنسيقات والقنوات الرقمية والتقليدية، ساعد على الوصول إلى مختلف السكان، بما في ذلك الفئات الضعيفة، ممّا يضمن إمكانية تفاعلهم مع النظام والاستفادة من مختلف البرامج. غير أنّ زيادة الوعي بالضمان الاجتماعي هي أيضًا عملية طويلة الأجل، تتطلب طموحًا محسوبًا خلال تجربة محددة زمنيًا.

على الرغم من النجاح الذي تحقّق بين معظم الفئات المستهدفة،

الاشتراكات عند انتهاء فترة الدعم. خلافًا لذلك، يختار العاملون الأردنيون لحسابهم الخاص بملء إرادتهم ما إذا كانوا سيلتحقون بالضمان الاجتماعي، ولا يكون الاشتراك إلزاميًا إلا في قطاعي السياحة والنقل¹⁰. حتى في هذين القطاعين المشمولين بحكم القانون، كان الإقبال على العمال الأردنيين العاملين لحسابهم الخاص ضعيفًا، مما يشير إلى الحاجة إلى جهود امتثال إضافية.

يتيح إطار الرصد الذي يعتمد على برنامج "استدامة++" فهمًا أكثر دقة للإقبال بحسب القطاعات. فقد لوحظت معدّلات تسرب أعلى في قطاعات البناء والزراعة والعقارات، وبين الأردنيين العاملين لحسابهم الخاص، مما يشير إلى الحاجة إلى تدخلات هادفة لتعزيز استبقائهم. تعاني النساء أيضًا من معدّلات تناقص أعلى مقارنة بالرجال، فتزيد احتمالات ترك النساء للبرنامج قبل انتهاء فترة الإعانة بأكثر من الضعف. يرجع ذلك في كثير من الأحيان إلى انتشار العقود القصيرة الأجل، لا سيّما في قطاع التعليم، حيث تبلغ مدّة الكثير من العقود أقل من سنة واحدة. إذا كانت بعض حالات التناقص تعكس ظروفًا خاصة بطبيعة القطاعات أو عوامل اقتصادية، تؤكّد حالات أخرى الحاجة إلى تعزيز الدعم، إمّا بتعديل تصميمه أو استخدام أدوات إضافية لدعم توسيع نطاق التغطية. بالنسبة لأولئك الذين يغادرون البرنامج، يُظهر التحليل أنهم كانوا الأكثر ميلًا من سواهم إلى العودة إلى النظام بعد بطالة قصيرة الأجل أو إلى الخروج المؤقت، مما يسلط الضوء على تأثير البرنامج الدائم.

تمّ اختبار آثار جهود التوعية المختلفة - وهي أداة أساسية أخرى لمبادرة استدامة ++ - من خلال اختبار موجّه قائم على عينات عشوائية (RCT) استهدف أكثر من 40,000 شركة مؤهلة من خلال الرسائل القصيرة والزيارات الشخصية الوجهية. وازدادت المعرفة ببرنامج استدامة ++ كأثر مباشر للتوعية، ومع ذلك، كان من الصعب للغاية زيادة معرفة الفئة المستهدفة بالضمان الاجتماعي (لم يؤدّ أي تدخل، لا عبر الرسائل القصيرة، ولا عبر الزيارات الوجهية إلى زيادة ملحوظة). مع ذلك، ارتبط التواصل الشخصي للتوعية بزيادة متوسطها 14 في المئة في مشاركة الشركات في برنامج استدامة ++¹¹. تشير هذه النتيجة إلى أنّ التوعية لها دور هام في التحفيز على المشاركة، وتعمل أساسًا كرسالة تذكيرية بواجب المشاركة. عند صياغة هذا التقرير، كان العمل جارٍ على اختبار موجّه قائم على عينات عشوائية آخر للاطلاع على الزيادة في المشاركة في الضمان الاجتماعي نتيجة الدعم المالي.

خلال البرنامج، تأثّر التسجيل أيضًا بعوامل خارجية. ألغى تعديل تشريعي صدر في عام 2022 اشتراكات الضمان الاجتماعي للعاملين الزراعيين في كافة الفروع باستثناء إصابات العمل

10 تشير التعليمات المتعلقة بالنظام الداخلي إلى قطاع الزراعة والبناء والخدمة العامة والصيانة والفن والإعلام، إلّا أنها لم تدخل بعد حيّز التنفيذ عند صياغة هذه الوثيقة.

11 منظمة العمل الدولية (2025، قيد التحضير).

12 بموجب نظام الشرائح، يستطيع العمال اختيار الاشتراك بنسبة 10%، 25%، 50%، 75% أو 100% مقابل معاشات تقاعدية تتماشى مع النسبة المختارة.

متسارعة في سنواته الأخيرة، من خلال تحسينات التصميم واتساع معايير الأهلية وحملات التوعية الهادفة. يشير هذا الاتجاه الناشئ إلى أن الحوافز والشرائط المصممة بعناية يمكن أن تخفف بعض الحواجز الهيكلية أمام الالتحاق الطوعي.

يُعدّ برنامج آي-سران واحدًا من أربع إعانات اشتراك على الأقل يتم تطبيقها في ماليزيا. ويشكّل هذا المزيج من الإعانات تصميمًا متعدد الطبقات، يعتمد على الاشتراكات المطابقة. لكن، من بين التحديات المعروفة في نماذج الإعانات المطابقة أن الأفراد الذين يتمتعون بقدرة أعلى على الاشتراك يستفيدون أكثر من غيرهم. تعمل ماليزيا على التخفيف من هذه المخاطر من خلال تصميم السياسات، أي من خلال فرض قيود سنوية ودائمة على المنافع الفردية، مثلًا. كما يستهدف برنامج دعم نظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص SESSS، الذي يديره صندوق الضمان الاجتماعي PERKESO في ماليزيا، العاملين لحسابهم الخاص لكنه يقدم إعانات لتغطية المخاطر الأخرى - منها إعانات التشغيل وتعويضات الإصابة والعجز (أنظر الإطار 2). والأهم في هذا السياق، أن جميع برامج الضمان الماليزية محدودة بفترة زمنية، على عكس غالبية أشكال الدعم المبلغ عنها بين البلدان التي شملتها الدراسة الاستقصائية، وهي دائمة ما لم تتغير شروط الأهلية.

3-3-2 السياق القطري

تتمتع ماليزيا بسوق منظّمة للغاية، حيث يصنّف 75 في المئة من العمّال كموظفين، ويحصل 18 في المئة فقط من الأشخاص الذين تخطّوا سنّ التقاعد على معاش تقاعدي (قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، 2023). يمثّل العاملون لحسابهم الخاص، بمن فيهم أصحاب الشركات الصغيرة والتجار والعاملون في اقتصاد العربة، شريحة كبيرة من القوى العاملة لكنهم يواجهون حواجز هيكلية على مستوى الانتقال إلى العمل المنظّم، بما في ذلك على مستوى الدخل غير المنظّم والأولويات المالية المتنافسة.

في حين شهد البلد انخفاضًا في معدلات العمل غير المنظّم، الذي تُقدّر فيه نسبة العمّال بنحو 26.8 في المئة في عام 2022، لا تزال فجوات كبيرة في التغطية تعترى برامج المعاشات التقاعدية. فقد تمّ إدخال برنامج آي-سران كجزء من إصلاحات الحماية الاجتماعية الواسعة النطاق التي تهدف إلى معالجة هذه الفجوات، لا سيّما بالنسبة لأولئك الذين يعملون في اقتصاد العربة الحر والعاملين لحسابهم الخاص.

3-3-3 التحليل المعياري لبرنامج آي-سران

قد تكون إعانة الاشتراك أقل نجاحًا في تحقيق مكاسب أطول أجلًا من المشاركة في الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص، الذين يتحمّلون وحدهم المسؤولية عن الاشتراكات (الأعلى) ولديهم دخل غير منتظم، من بين عقبات أخرى.

تشير الرؤى المستمدة من تحليل التكلفة مقابل الفائدة ومن المكاسب المحددة التي حققها برنامج "استدامة+" في مجال المعرفة بالحماية الاجتماعية¹³ إلى أن المشتركين لا يتخذون خيارات عقلانية تمامًا في حساب صافي المكافأة المالية لمشاركتهم. فواقع أن البرنامج حقق مكاسب ذات مغزى على الرغم من طبيعة الدعم على المدى القصير والقيمة المتواضعة نسبيًا يشير إلى تحيز قصير الأجل في صنع القرار، مما يبشر بالخير لبرامج الدعم المحدودة بفترة زمنية. مع ذلك، لا بدّ من متابعة طويلة الأجل لتحديد ما إذا كانت الآثار مستدامة في ضوء التحديات الحقيقية المتعلقة بالقدرة على تحمّل التكاليف بالنسبة لذوي الدخل المحدود.

أخيرًا، إذا كان انخراط الجهات المانحة قد أدّى إلى تركيز مهم على السياسات القائمة على الأدلة وتوثيق الدروس المستخلصة، فلا يُعتبر تمويل تلك الجهات نهجًا تمويليًا على المدى البعيد، ممّا يضيف الغموض على مسار التمويل النهائي في الأردن.

3-3-3 برنامج آي-سران i-Saraan في ماليزيا: برنامج اشتراك ملائم للعاملين لحسابهم الخاص

3-3-1 المقدمة

إنّ برنامج آي-سران الماليزي هو برنامج دعم لاشتراكات الضمان الاجتماعي يهدف إلى التشجيع على المشاركة الطوعية في التأمين الاجتماعي بين العاملين لحسابهم الخاص وأولئك الذين ليس لديهم دخل شهري ثابت. يُقدّم البرنامج، الذي تجري إدارته في إطار صندوق الادخار للموظفين، إعانة حكومية تعادل نسبة 15 في المئة من اشتراك الموظف للمدخرات الطوعية، بحد أقصى سنوي. يهدف هذا البرنامج إلى معالجة الثغرات المستمرة في تغطية المعاشات التقاعدية وتعزيز مدخرات التقاعد، لا سيّما بين العاملين في اقتصاد العربة والأفراد العاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير المنظّم.

على عكس البنى التقليدية الإلزامية التي تقوم على اشتراك كل من صاحب العمل والموظف، يعتمد برنامج آي-سران على المشاركة الطوعية، ممّا يجعل هذا النموذج مثالًا فريدًا ويقوم على دعم الحكومة والحوافز. إذا كان الإقبال ظل منخفضًا نسبيًا في السنوات الأولى من البرنامج، فقد أخذت المشاركة تتزايد بوتيرة

جرى اعتماد برنامج آي-سران من أجل : - توسيع نطاق تغطية المعاشات التقاعدية للعاملين لحسابهم الخاص والعاملين في القطاع غير المنظم. - تشجيع الاشتراكات الطوعية عن طريق الحد من الحواجز المالية. - ضمان كفاية الدخل في سن الشيخوخة، نظرًا لانخفاض تغطية المعاشات التقاعدية في ماليزيا. في حين أن الانتقال إلى العمل المنظم ليس هدفًا صريحًا، فإن البرنامج يحوّل العمّال بشكل غير مباشر على الانخراط في النظم الماليّة المنظمة.	دوافع السياسة العامة
- تأخذ الإعانة شكل الاشتراكات المطابقة، حيث تساهم الحكومة بنسبة 15 في المئة من إجمالي مدّخرات العامل، بحدّ أقصى يبلغ 500 ريالاً سنوياً (106 دولارات أميركية). - يتمّ تمويل الإعانة بشكل صريح من خلال الإيرادات الحكومية العامة. - يحصل المشاركون على أنصبة أرباح على مدّخراتهم، على غرار الموظفين في القطاع المنظم وصندوق الادخار للموظفين، ممّا يجعل من هذه الإعانة أمرًا جذابًا ماليًا.	تصميم الإعانة
- البرنامج محدّد بفترة زمنيّة، بحدّ أقصى للعدم مدى الحياة يبلغ 5,000 رينغيت ماليزي للفرد الواحد. - بموجب صندوق الادخار، يسمح بالاشتراكات حتى سنّ الستين، وبعد ذلك لا يمكن للفرد إلّا سحب المدّخرات. - ضمن هذا الهيكل أن يكون الحافز مؤقتًا لكن متكرّرًا، ممّا يشجّع عادات الادخار على المدى الطويل.	المدة
- يتمّ تمويل البرنامج بالكامل من موازنة الدولة، فيكون إعانة صريحة بدلًا من نموذج دعم متبادل. - في عام 2023، خصصت الحكومة 54.66 مليون رينغيت ماليزي لدعم الاشتراكات المطابقة. - على عكس بعض إعانات الاشتراكات التي تتكامل مع أنظمة ضريبة الرواتب، لا يزال آي-سران برنامجًا مستقلًا.	التمويل
- الفئة المستهدفة الرئيسة هي العاملين لحسابهم الخاص، بما في ذلك أولئك الذين يعملون في اقتصاد العربة، وتجار السوق، ومقدمي الخدمات المستقلين. - في حين أن البرنامج وطني النطاق، فقد كان الإقبال أعلى بين العاملين في اقتصاد العربة والنساء، ممّا يعكس جهود التوعية المستهدفة.	الفئات المستهدفة

الرسم البياني 4 : النهج المعياري لبرنامج آي-سران في ماليزيا

دوافع السياسات العامة توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي	
تصميم الإعانة اشتراك المنح المطابقة	
المدة محدود بفترة زمنيّة	
التمويل صريح، بتمويل من الدولة	
الفئات المستهدفة والموقع العاملون لحسابهم الخاص والعاملون في اقتصاد العربة	

4-3-3 التأثير والتحديات

يؤدي توسيع حملات التثقيف المالي، وتبسيط عمليات التسجيل، واستكشاف نماذج تمويل بديلة - مثل الدعم المتبادل أو طلب الاشتراكات المشتركة من مزودي الخدمات للعاملين في اقتصاد العربة- إلى تعزيز فعالية البرنامج. يؤكد برنامج آي-سران على التحديات والفرص في تصميم برنامج معاشات تقاعدية طوعية هادفة للعمال لحسابهم الخاص، مما يقدم دروساً قيمة للبلدان التي تسعى إلى سد فجوات الضمان الاجتماعي في أسواق العمل غير المنظمة.

على الرغم من التصميم المبتكر والحوافز الحكومية لبرنامج آي-سران، واجه تحديات في تحقيق مشاركة واسعة بين العمال الماليين العاملين لحسابهم الخاص والعاملين بشكل غير منظم. فقد تسجل في هذا النظام، الذي بدأ العمل به في عام 2010، 10 في المئة فقط من العاملين لحسابهم الخاص بحلول عام 2022، مما يشير إلى وجود حواجز إضافية تعوق اعتماده. يتمثل أحد القيود في انعدام الأمن المالي، حيث يعمل عدد كبير من العمال في قطاع العمل غير المنظم بدخل محدود لا يمكن التنبؤ به، ويعطون الأولوية للسيولة القصيرة الأجل على مدخرات التقاعد الطويلة الأجل. على عكس الموظفين في قطاع العمل المنظم، الذين يستفيدون من اشتراكات مطابقة يدفعها صاحب العمل، يتحمل الأفراد العاملون لحسابهم الخاص التكلفة الكاملة لاشتراكهم في الضمان الاجتماعي، فتصبح هذه المشاركة أقل جاذبية. بالإضافة إلى ذلك، يشكل المستوى المتدني للوعي والتعقيد الإداري عقبات أخرى - فلا يزال عدد كبير من العمال المؤهلين غير مدركين لبرنامج آي-سران أو يعانون من عمليات التسجيل والدفع، لا سيما أولئك الذين يفتقرون إلى المعرفة المالية أو يستخدمون المواد الرقمية بشكل محدود. تساهم هذه العوامل في معدل إقبال منخفض نسبياً على الرغم من الجهود الحكومية لتعزيز البرنامج.

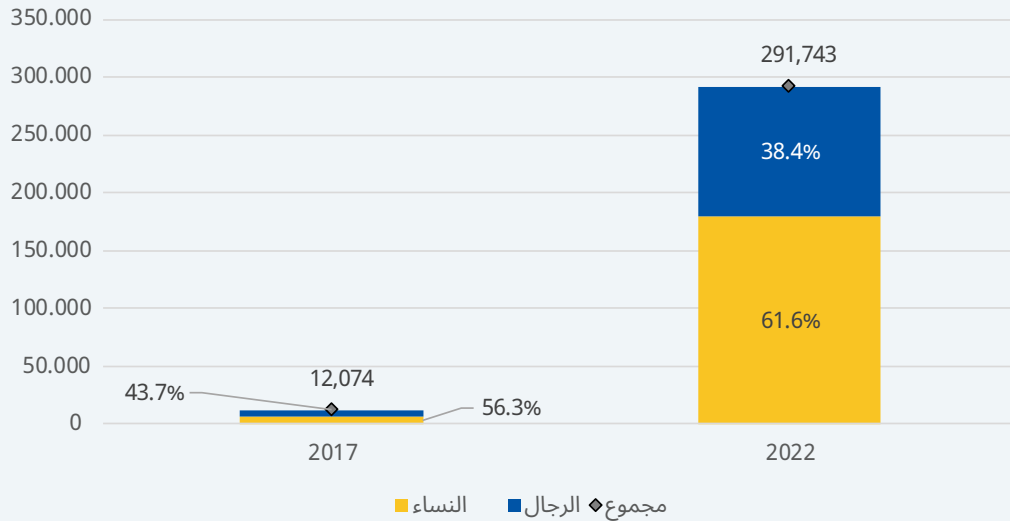
بيد أن التقدم كان ملموساً في السنوات الأخيرة، مما يشير إلى أن التواصل والتوعية والتعديلات الهيكلية الهادفة يمكن أن تعزز المشاركة. بين عامي 2017 و2022، زاد عدد المشتركين في برنامج آي-سران بمقدار 24 ضعفاً، مما يدل على الاعتراف المتزايد بتقديمات البرنامج. وبحلول الربع الأول من عام 2024، توسع إجمالي العضوية إلى 1.4 مليون فرد، وهو ما يمثل 8.7 في المئة من إجمالي العضوية في صندوق الادخار للموظفين. ويعزى هذا النمو إلى مجموعة من التحسينات على مستوى السياسات العامة وزيادة الحوافز الحكومية والابتكارات الرقمية. كان أحد أكثر التطورات تأثيراً هو التعاون مع منصات اقتصاد العربة، مثل Grab وGoGet، التي أدخلت آليات خصم تلقائية تدمج الاشتراك في المعاشات التقاعدية مباشرة في إيرادات العمال. وقد سهلت هذه الشراكات على العاملين في اقتصاد العربة بدفع الاشتراكات بانتظام، ومعالجة الجمود السلوكي وتبسيط عملية الادخار.

على الرغم من هذه التطورات، لا تزال فجوات التغطية قائمة، لا سيما بين العمال غير المنظمين ذوي الدخل المحدود الذين لا يزالون غير قادرين على تحمل التكاليف ويعطون الأولوية إلى الاحتياجات المالية الفورية¹⁴¹⁵. في حين أن زيادة معدل المطابقة الحكومي قد ساهم في تحسين الإقبال (حوالي 1.9 في المئة من إجمالي العمال العاملين في عام 2022)، فقد تدعو الحاجة إلى إدخال المزيد من التعديلات في السياسات العامة لتعزيز سهولة الوصول إلى البرنامج وضمان المشاركة المستدامة. ويمكن أن

(Ghorpade et al., 2024a) 14

(Lin Lean, 2022) 15

الشكل 18 : تنامي عدد الأعضاء في برنامج آي-سران عام 2022



المصدر: حسابات المؤلف على أساس (غوريبايد وآخرون، 2024)

في معاشات التقاعد أولوية فورية، ويركّزون بدلاً من ذلك على الاستقرار المالي قصير الأجل. ففي ظل غياب التفويضات، أو التسجيل التلقائي، أو الحوافز السلوكية، يبقى ضمان المشاركة المستدامة عقبة كبيرة. توضح حالة آي-سران أنّ برامج التأمين الاجتماعي الطوعي يجب أن تكون مصحوبة بحوافز مالية وسلوكية قوية لتشجّع على المشاركة المستمرة.

يتمثل البعد الأوسع للتجربة المالية في التعايش بين برامج صندوق الادخار للموظفين الطوعية ضمن برنامج آي-سران وبرامج صندوق الضمان الاجتماعي التي تصبح إلزامية أكثر فأكثر للعاملين لحسابهم الخاص. من الممكن الاستفادة من هذا التداخل بشكل أكبر للوصول إلى عملية تخصيص متبادل، حيث تعمل المشاركة في أحد البرنامجين على تعزيز الالتحاق بالبرنامج الآخر. تظهر مبادرات مشتركة تستهدف مجموعات مثل الفنانين بالفعل جدوى المشاركة المزدوجة، مع مساهمة العمال في وقت واحد في نظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص ضمن برنامج صندوق الضمان الاجتماعي PERKESO وصندوق الادخار للموظفين التابع لبرنامج آي-سران. بناءً على ذلك، يمكن لصنّاع السياسات أن يعزّزوا الروابط المؤسسية بين صندوق الادخار للموظفين وبرنامج صندوق الضمان الاجتماعي من خلال التواصل المنسق، ومنصات التسجيل المشتركة، والحوافز المتشقة. يمكن أن تؤدي هذه التدابير إلى تضخيم "تأثير السحب"، حيث يؤدي التسجيل الإلزامي أو شبه الإلزامي بموجب صندوق الضمان الاجتماعي إلى زيادة الوعي، وتطبيع الاشتراكات، وتعزيز الثقة في نظام الحماية الاجتماعية الأوسع - مما يؤدي في النهاية إلى توسيع نطاق المدخرات الطوعية واستدامتها في إطار صندوق الادخار للموظفين.

5-3-3 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

توفّر تجربة آي-سران رؤى قيّمة حول تصميم الدعم وتنفيذه واستدامته، خاصّة للعاملين لحسابهم الخاص وفي قطاع العمل غير المنظم. تتمثل إحدى النقاط الأساسية في فكرة أنّ تصميم الدعم له دور حاسم في دفع المشاركة. وقد ساهمت تحسينات التصميم في السنوات الأخيرة - مثل زيادة معدل المطابقة والتعاون مع منصات اقتصاد العربة إلى نمو ملحوظ في الإقبال. في الوقت نفسه، لا تزال المشاركة تمثل جزءاً فقط من العمّال في اقتصاد العربة المؤهلين للاستفادة، ممّا يشير إلى أنّ المجال للمزيد من التحسينات مفتوح، مثل إدخال تقديرات تكميلية أو توفير حوافز مالية إضافية، لتوسيع نطاق التغطية إلى أبعد ممّا هي عليه.

ثمة عامل أساسي آخر هو الاستهداف والتواصل. تشير الأدلة المستمدة من برنامج آي-سران إلى أنّ فئات معيّنة، لا سيّما منها النساء والعاملين في اقتصاد العربة، أكثر استجابة للبرنامج. يؤكّد هذا الأمر أهمية حملات التوعية المصمّمة تصميمًا جيدًا والإشراك الاستراتيجي للسكان الذين يصعب الوصول إليهم. من الجدير بالذكر أنّ التعاون مع منصات اقتصاد العربة مثل Grab وGoGet أظهر إمكانية دمج اشتراكات المعاشات التقاعدية مباشرة في إيرادات العمّال. قد أدّت هذه الشراكات إلى تبسيط عملية الاشتراك بشكل فعّال، وقُدّمت نموذجًا واعدًا لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي في بيئات العمل غير المنظم والقائمة على المنصات.

على الرغم من هذه النجاحات، فإنّ الطابع الطوعي للبرنامج يطرح تحديات متأصلة. كثر من العاملين لحسابهم الخاص لا يرون

وحدودها، ممّا يوفر خارطة طريق للبلدان التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين توسيع التغطية والقدرة على تحمّل التكاليف والاستدامة المالية في أنظمة التأمين الاجتماعي.

أخيرًا، تتطلب الاستدامة والتمويل تخطيطًا دقيقًا طويل الأجل. لقد وفر النموذج الذي تموّله الدولة في ماليزيا الاستقرار، لكنّ استمراره في البقاء يعتمد على الالتزام السياسي المستمر والقدرة الماليّة. تسلّط تجربة أي-سران الضوء على إمكانيات إعانات الاشتراكات

الإطار 2 : أشكال التعاون الاستراتيجي ضمن برامج إعانات الاشتراكات في ماليزيا

محوريًا في استراتيجية صندوق الضمان الاجتماعي لزيادة التغطية في إطار نظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص. يحصل الوكلاء المعيّنون من بين القادة في قطاع الصناعة والوكالات الحكوميّة والخاصة على دفعات تحفيزيّة تتراوح بين 5 و7 في المئة للتعويض عن النجاح في تسجيل العاملين لحسابهم الخاص وجمع المساهمات بالجملة نيابة عن الصندوق في القطاعات العشرين المشمولة. تفيد التقارير بأنّ التسجيلات عن طريق الوكلاء تمثل حوالي ربع إجمالي المسجلين في نظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص. بالإضافة إلى ذلك، يسعى صندوق الضمان الاجتماعي إلى التعاون الاستراتيجي مع الصناعات والحكومة لدمج التغطية في اللوائح الحالية وعمليات تجديد التراخيص وتعزيز الإنفاذ.

من المحتمل أن يتمّ توسيع نطاق التغطية ليشمل عمال المنصات تزامناً مع اعتماد مشروع القانون الخاص بعمّال اقتصاد العربة، الذي يوضح التعريف القانوني لعامل اقتصاد العربة ويتطلب من العمال الاشتراك في كل من صندوق الادخار للموظفين صندوق الضمان الاجتماعي، وتوفير منصات مسؤولة عن التسجيل وخصم اشتراكات العمّال ودفعها نيابة عنهم.

المصادر: الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025)؛ زاهيد (2025)؛ فاديفيل (2024).

ثمة برنامج مهمّ آخر لإعانات الاشتراكات في ماليزيا وهو المنحة المطابقة لنظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص. في حين أنّ برنامج أي-سران العامل ضمن صندوق الادخار للموظفين يدعم مدخرات التقاعد الطوعية من خلال آلية اشتراك محدّدة، فإنّ المنحة المطابقة للنظام المذكور، الذي يديره صندوق الضمان الاجتماعي في ماليزيا، يوفر الدعم للمخاطر الأخرى - منها التوظيف والإصابات وتغطية العجز. بالتالي، يكمل كل من النظامين الآخر بتغطية مخاطر مختلفة، مع مشاركة عدد كبير من المساهمين في كليهما.

في البداية، كان نظام الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص إلزاميًا فقط للعاملين لحسابهم الخاص في قطاع نقل الركاب. في كانون الثاني/يناير 2020، تمّ توسيع التغطية لتشمل 19 قطاعًا إضافيًا. خلال جائحة كوفيد-19، قدّمت الحكومة تغطية مدعومة بالكامل وتغطية جزئية لتعزيز حماية العمال غير المنظمين. قدّمت إعانات تتراوح بين 70 و90 في المئة من الاشتراكات في الأشهر الـ12 الأولى. منذ عام 2020، تمّ تسجيل 2.17 مليون شخص، إذ تمّ الإبلاغ عن 668,446 مشتركًا نشطًا في عام 2023. يفيد صندوق الضمان الاجتماعي بأنّ المبادرة قد بلغت 88 في المئة من هدفها. هذا يعادل نحو 1 في المئة من مجموع العمالة، أو 5.1 في المئة من العاملين لحسابهم الخاص.

كما هو الحال مع برنامج أي-سران التابع لصندوق الادخار للموظفين، كان التعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة الخارجية

اشتراكات التأمين الاجتماعي للعمال غير المنظمين والعاملين لحسابهم الخاص. فعلى عكس عدد كبير من إعانات الاشتراكات الأخرى التي تعتمد على تمويل الدولة، يسمح برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في الفلبين للأفراد والشركات والمنظمات بتغطية اشتراكات الضمان الاجتماعي طوعًا للعمّال المؤهلين، ممّا يساعدهم في الحفاظ على المعاشات التقاعدية وتقديمات الضمان الاجتماعي الأخرى أو الوصول إليها بموجب نظام الضمان الاجتماعي.

يعترف هذا النموذج المبتكر بالقيود المالية التي يواجهها العمّال الذين يعملون بشكل غير منظم والذين يعملون لحسابهم الخاص والذين غالبًا ما يعانون من الدخل غير المنتظم والأولويات الماليّة المتنافسة. فمن خلال إدخال آلية تمويل خارجيّة - من دون تكلفة

4-3. برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في الفلبين: تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات من أجل تمويل الضمان الاجتماعي

4-3-1 المقدمة

يمثل برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في الفلبين (CSPP) نهجًا فريدًا لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي من خلال الاستفادة من مساهمات القطاع الخاص والأعمال الخيرية لدعم

رغم الجهود المبذولة لتوسيع نطاق التغطية، لا تزال المشاركة في الضمان الاجتماعي منخفضة. لا يغطي ضمان الشيخوخة سوى 40 في المئة من العمال الفلسطينيين، ومعدل المشاركة منخفض بشكل خاص بين العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في المنازل، حيث لا يتجاوز 11 في المئة و 1 في المئة على التوالي. نظرًا لاستمرار أنماط العمل غير المنظم وغير النظامي في الفلبين، يصل عدد كبير من العمال إلى سن التقاعد من دون أن يكونوا مؤهلين للحصول على تقديرات كافية.

تعاني البلاد من معدل فقر مرتفع نسبيًا، حيث يعيش 15.5 في المئة من السكان تحت خط الفقر الوطني في عام 2023¹⁶. يواجه العمال الريفيون والمزارعون، وكذلك العاملون غير المنظمون في المدن، أعلى مستويات الضعف الاقتصادي. وتؤدي هذه العوامل إلى حواجز كبيرة أمام اشتراكات الضمان الاجتماعي الثابتة، مما يجعل برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات تدخلًا مهمًا في تعزيز الأمن المالي.

مالية مباشرة على الحكومة - يهدف البرنامج إلى سدّ الثغرات في التغطية وضمان حماية شريحة أوسع من القوى العاملة. مع ذلك، تتميز المبادرة بقدرتها على تحسين الإدماج، لكن اعتمادها على المشاركة الطوعية يوفر في آن معًا فرصًا وقيودًا من حيث الاستدامة والحجم.

2-4-3 السياق القطري

يتميز سوق العمل في الفلبين بمستويات عالية من العمل غير المنظم وببطالة منخفضة نسبيًا. في عام 2021، كان ما يقدر بنحو 73 في المئة من العمال الفلبينيين يعملون في الاقتصاد غير المنظم، حيث يعمل 37 في المئة منهم في الاقتصاد غير المنظم بحد ذاته، و4 في المئة في الأسر المعيشية الخاصة، و32 في المئة يعملون في القطاع المنظم ولكن كعمال غير منظمين. نتيجة لذلك، يفتقر كثير من العمال إلى إمكانية الوصول إلى برامج التأمين الاجتماعي القانونية، بما في ذلك نظام الضمان الاجتماعي لموظفي القطاع الخاص والعاملين لحسابهم الخاص، ونظام التأمين الخاص بالخدمة الحكومية لموظفي القطاع العام.

3-4-3 التحليل المعياري لبرنامج مقدمي إعانات الاشتراكات

دوافع السياسة العامة	دخل البرنامج حيّز التنفيذ عام 2022 كجزء من الجهود المبذولة من أجل: ◀ سدّ فجوات التغطية من خلال تيسير اشتراكات الضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين والعاملين لحسابهم الخاص. ◀ الحدّ من الحواجز المالية التي تحول دون المشاركة في نظام الضمان الاجتماعي من خلال السماح لأطراف ثالثة بكفالة الاشتراكات. ◀ التشجيع على إشراك القطاع الخاص في الحماية الاجتماعية من خلال المسؤولية الاجتماعية للشركات والمبادرات الخيرية. ◀ تعزيز التضامن الاجتماعي من خلال تمكين الأفراد والمؤسسات الأكثر ثراء من دعم الفئات الأكثر ضعفًا.
تصميم الإعانة	◀ تأخذ الإعانة شكل اشتراك مباشر، يغطّي بالكامل مدفوعات الضمان الاجتماعي للمستفيد لمدة لا تقل عن ستة أشهر. ◀ يمكن أن يكون مقدّمو دعم الاشتراك أفرادًا أو شركات خاصة أو منظمات غير حكومية أو وكالات حكومية تتبنّى الاشتراك طوعًا. ◀ لا تنشئ الإعانة علاقة بين صاحب العمل والموظف، ممّا يعني أن مقدّمي الخدمات ليس لديهم التزامات قانونية تتجاوز المساهمة المالية. ◀ ما من عقوبات على عدم الامتثال، على الرغم من أنّ الاقساط غير المدفوعة قد تؤدي إلى فجوات في سجل الضمان الاجتماعي للمستفيد.
المدة	◀ يعمل البرنامج على أساس محدود زمنيًا، مع التزام لا يقلّ عن ستّة أشهر لكلّ عامل مكفول. ◀ يجوز لمقدمي الدعم تجديد الدعم أو تمديده وفقًا لتقديرهم، ولكن ما من ضمان للاستمرارية بعد الفترة الأولى. ◀ قد يتمّ الوصول إلى سبل لتشجيع الالتزامات الأطول أجلاً في المستقبل من خلال مناقشة السياسات.

تموّل كيانات خاصّة البرنامج بالكامل، من دون أي تكاليف مالية مباشرة تتحمّلها الحكومة. تدرس الحكومة تقديم حوافز ضريبية لمقدمي إعانات الاشتراكات لتشجيع المزيد من المشاركة، ولكن تغيب مثل هذه الحوافز حاليًا. تعتمد استدامة هذا النموذج على الاهتمام المستمر من الشركات والمؤسسات الخيرية بدعم الاشتراكات.	التمويل
يركّز البرنامج على العاملين لحسابهم الخاص، والعمّال الفلبينيين في الخارج، والأعضاء المضمونين طوعًا الذين قد يعانون من دخل غير منتظم. على الرغم من أنّ معايير الأهلية واسعة، إلّا أنّ مقدمي إعانات الاشتراكات يختارون المستفيدين، ممّا يعني أن عمليّات الاختيار تختلف من مقدّم إعانة إلى آخر. إنّ البرنامج وطني النطاق لكنّه يظل محدودًا من حيث عدد من يتناولهم بسبب الطابع الطوعي للاشتراك.	الفئات المستهدفة

الرسم البياني 5 : النهج المعياري لبرنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في الفلبين

دوافع السياسات العامة توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي	
تصميم الإعانة نسبة 100% من الاشتراك تساعد الشريك من القطاع الخاص	
المدة محدود بفترة زمنية	
التمويل تمويل خاص	
الفئات المستهدفة والموقع العاملون لحسابهم الخاص العاملون الفلبينيون في الخارج ذوي المقر المحلي والأعضاء الاختياريون	

المصدر: من إعداد المؤلف

المالية العامة. فقد شاركت شركات كبيرة ومؤسسات أصغر حجمًا ومؤسسات خيرية، مستخدمة برنامج مقدّمي إعانات الاشتراكات لتوجيه مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات إلى دعم ملموس للعمّال. وسمح ذلك لبعض الأفراد - الذين كانوا سينسحبون من النظام - بالحفاظ على اشتراكاتهم في الضمان الاجتماعي وتجنّب فجوات التغطية. بالنسبة لنظام الضمان الاجتماعي، يشير البرنامج أيضًا إلى فرص جديدة لتنوع مصادر التمويل وتقاسم المسؤولية عن الحماية الاجتماعية خارج الدولة.

في الوقت نفسه، يبرز حجم المشاركة قيودًا هامة. فلا يزال نطاق البرنامج محدودًا، بما أنّ عشرة من مقدّمي إعانات الاشتراك فقط تسجّلوا ضمنه. ولا يمثّل العمّال المدعومون حتى الآن سوى جزء ضئيل من المحتاجين، ويبدو التوزيع الجغرافي والقطاعي للمستفيدين متفاوتًا، فيتركّز في المناطق التي ينشط فيها مقدّمو

4-4-3 التأثير والتحديات

يمثّل برنامج مقدمي إعانات الاشتراك محاولة جديدة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال الضعفاء في الفلبين، لا سيما العاملين في القطاع غير المنظم. بحلول آذار/مارس 2024، كانت عشر منظّمات قد تسجّلت كمقدمة لإعانات الاشتراك، حيث دعمت بشكل جماعي 685 عضوًا في نظام الضمان الاجتماعي باشتراكات بلغ مجموعها 783,530 فلبيني. فيما لا يزال هذا العدد صغيرًا مقارنة بالملايين من العمال غير المنظمين الذين يحتاجون إلى الحماية، فإنه يشير إلى قابليّة حشد الجهات الفاعلة غير الحكومية لدعم توسيع نطاق التغطية.

تكمّن إحدى نقاط القوة الأساسيّة للبرنامج في قدرته على حشد الموارد الخاصة للحماية الاجتماعية من دون زيادة الضغوط على

التمويل دروسًا قيمة للبلدان الأخرى التي تواجه قيودًا مالية.

في الوقت نفسه، تسلط الحالة الفلبينية الضوء على ميزات التصميم التي يمكن أن تعزز كلاً من مدى تناول المستفيدين والاستدامة. إن تقديم حوافز مهيكلية - مثل الإعفاءات الضريبية أو الاعتراف العام أو المزايا التنظيمية - يمكن أن يساعد في نقل المشاركة إلى ما هو أبعد من التزامات المسؤولية الاجتماعية للشركات، وترسيخها في ممارسات الشركات على المدى البعيد. كما أن آليات الحفاظ على تغطية العمال بعد فترة الدعم الأولية لا تقل أهمية. فتشمل الخيارات التخفيضات التدريجية في مستويات الدعم، والتخفيف المالي لتشجيع الاشتراكات المستقلة، أو ربط الدعم بسياسات التوظيف التي تضمن الالتحاق بنظام الضمان الاجتماعي في ترتيبات العمل.

أخيرًا، تبرز دروس أخرى في مجال الاستهداف. إن السماح لمقدمي الإعانات باختيار المستفيدين قد سمح ببعض المرونة، لكنه قد يؤدي إلى نتائج غير متكافئة وفرص ضائعة لإعطاء الأولوية للفئات الأكثر ضعفًا. من الممكن أن تعمل التوجيهات الحكومية الواضحة على ضمان توجيه دعم الاشتراكات النادرة نحو مجموعات محددة مثل العمال غير المنظمين من ذوي الدخل المحدود، أو العاملين في وظائف اقتصاد العرة، أو العاملات في وظائف غير مستقرة.

عمومًا، لا يزال برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات برنامجًا متواضعًا، لكنه يوضح الفرص والتحديات التي يمكن الاستفادة منها عند الاعتماد على الموارد الخاصة لأغراض الضمان الاجتماعي. مع إدخال التحسينات على الحوافز وآليات الاستدامة والاستهداف، فقد يتطور البرنامج ليصبح آلية أقوى لاستكمال البرامج العامة، ويقدم نموذجًا للبلدان الأخرى التي تستطلع طرقًا مبتكرة لتوسيع التغطية.

3-5 نظام (ضمان) العاملين لحسابهم الخاص في القطاع الزراعي وغير الزراعي في تونس: إشتراكات محدّدة على أساس شرائح دخل العاملين لحسابهم الخاص

3-5-1 المقدمة

قامت تونس بتطوير أحد نظم الحماية الاجتماعية الأكثر شمولاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، عن طريق توفير مزيج من برامج التأمين الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية لتغطية مختلف

إعانات الاشتراكات. فضلًا عن ذلك، فإن الطابع الطوعي والخيري للمبادرة يثير الشكوك. نظرًا إلى أن المشاركة تعتمد على استعداد الشركات والمؤسسات للمساهمة، تكون بذلك مستويات التغطية حساسة للدورات الاقتصادية والتحوّلات في أولويات القطاع الخاص.

ثمة شاغل آخر يتعلق بمدة الدعم. توفر فترة الكفالة التي لا تقل عن ستة أشهر للعمال مهلة مؤقتة لكنها لا تضمن الأمن الدائم. ما لم يكن المستفيدون قادرين على مواصلة دفع الاشتراكات بشكل مستقل، قد تنقضي التغطية بمجرد انتهاء الإعانات، مما يفوّض قدرة البرنامج على تعزيز الارتباط الدائم بنظام الضمان الاجتماعي. وبذلك، يكون برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات في توليد المشاركة المستدامة أقل وضوحًا.

تثير المرحلة المبكرة من التنفيذ أيضًا مسائل تتعلّق بالاتساق والرقابة. يختار مقدمو إعانات الاشتراكات حاليًا المستفيدين منها، وغالبًا ما يكون ذلك بناء على الأولويات الداخلية أو الروابط المجتمعية. في حين أن هذا الأمر قد مكّن مجموعة متنوعة من العمال من الاستفادة، إلا أنه أدّى أيضًا إلى تباين في كيفية تخصيص الدعم. وفي إطار مشابه، إن رصد الطريقة التي من خلالها يعلن مقدمو إعانات الاشتراكات عن كفالاتهم محدود جدًا والأمر سيّان لمتابعة أمور العمال بعد انتهاء فترة الدعم. صحيح أن تحديات الحوكمة هذه قد لا تعرقل الآثار الإيجابية الفورية، لكنها قد تؤثر على مصداقية البرنامج وفعاليته على المدى البعيد.

باختصار، أظهر برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات أن حشد الموارد الخاصة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي أمر ممكن ومَنع عودة بعض العمال إلى القطاع غير المنظم. مع ذلك، فإن صغر حجم البرنامج، وعدم تكافؤ التوزيع، وقصر مدّة الدعم، والاعتماد على التطوّع بدعم الاشتراك، يؤكّد التحديات التي تواجه بناء نظام موثوق على هذا الأساس. تمهّد هذه التجارب الأولية الطريق للنظر في التعديلات اللازمة إذا أريد للبرنامج أن يصبح مكملًا دائمًا للبرامج العامة.

3-4-5 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

تؤكد الخبرة المبكرة في برنامج مقدمي إعانات الاشتراكات على إمكانات مشاركة القطاع الخاص كنهج تكميلي للحماية الاجتماعية التي تقودها الدولة. فمن خلال الحشد على دعم الاشتراكات من الشركات والمؤسسات وغيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية، يبرهن البرنامج أن تمويل الضمان الاجتماعي لا يحتاج إلى الاعتماد على الموازنات العامة فحسب. يقدم هذا التنوع في مصادر

نشاطهم في إطار العمل غير المنظم²².

تعاين تونس أيضًا من مشكلة ارتفاع معدلات البطالة، التي بلغت 16.2 في المئة في أوائل عام 2024، مع تسجيل مستويات أعلى بين النساء (22.0 في المئة) والشباب المتراوحة أعمارهم بين 15 و24 عامًا (39.2 في المئة). تؤثر ظاهرة العمل غير المنظم بدرجات متفاوتة على الشباب، باعتبار أن 84 في المئة من العمال المتراوحة أعمارهم بين 15 و19 عامًا و42 في المئة من العمال المتراوحة أعمارهم بين 20 و24 عامًا ينخرطون في قطاع العمل غير المنظم²³. وبالتالي، فإن هذه الأرقام تسلط الضوء على التحديات الناشئة عن ضمّ الشباب إلى نظم العمل المنظم والحماية الاجتماعية.

تشرف على إدارة نظام الضمان الاجتماعي في تونس مؤسستان رئيسيتان، وهما:

◀ الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، الذي يغطي موظفي القطاع العام.

◀ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي يقدم خدماته لموظفي القطاع الخاص والعاملين لحسابهم الخاص.

يتولى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي إدارة عدة برامج اشتراكات، نذكر منها نظام العاملين لحسابهم الخاص، حيث تختلف معدلات الاشتراك باختلاف الفئة العاملة. في إطار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، يساهم العاملون في القطاع الخاص غير الزراعي بنسبة 9.18 في المئة من إيراداتهم (يساهم صاحب العمل بنسبة 16.57 في المئة)، فيما يساهم العاملون في القطاع الزراعي بنسبة 4.57 في المئة (بالإضافة إلى مساهمة صاحب العمل البالغة 7.72). في المقابل، يساهم العاملون لحسابهم الخاص بنسبة 14.71 في المئة من قيمة الراتب المعياري الثابت. توفر معدلات الاشتراك المتفاوتة إعانة متبادلة ضمنية بين فئات العمال، من شأنها أن تخفف أعباء المشاركة على العاملين لحسابهم الخاص والعاملين في القطاع الزراعي.

وُضع نظام العاملين لحسابهم الخاص لمواجهة مشكلة التفاوتات الجوهرية الملحوظة في نظام الحماية الاجتماعية في تونس، بما يضمن عدم ترك العاملين لحسابهم الخاص - الذين يشكلون شريحة واسعة من القوة العاملة - خارج نظام الاشتراكات.

الفئات السكانية^{17,18,19}. ويشكّل نظام العاملين لحسابهم الخاص (RTNS) أحد أبرز مكونات منظومة الضمان هذه، إذ يؤمّن تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص وأصحاب المهن المستقلة في كل من القطاعين الزراعي وغير الزراعي.

يوسّع نظام العاملين لحسابهم الخاص نطاق التغطية ليشمل العاملين لحسابهم الخاص عبر توفير إعانة ضمنية، بمعدل منخفض مقارنة بمعدلات البرنامج الرئيس المطبق على نظام فئات الدخل الثابت، وحيث يدفع هؤلاء العاملون اشتراكاتهم على أساس شرائح دخل محددة سلفًا، يتمّ تحديدها تبعًا لمهنتهم أو نشاطهم الزراعي أو عدد الموظفين. ويتمّ تحديد الاشتراكات بنسبة 14.71 في المئة من الراتب المعياري الثابت، مع احتساب مستويات الدخل كمضاعف للحد الأدنى للأجور في البلاد. تضمن هذه الهيكلية الحصول على مجموعة واسعة من منافع الضمان الاجتماعي، بما فيها المعاشات التقاعدية، وتعويضات العجز، والأمومة، وإصابات العمل (التغطية الاختيارية)، واستحقاقات الوراثة والوفاة (باستثناء مخصصات الأطفال، باعتبارها المنفعة الوحيدة غير المشمولة بالنظام). بتعبير أوضح، وخلافًا لنظم الاشتراكات القائمة على الإيرادات، لا يشترط هذا النظام على العاملين لحسابهم الخاص دفع اشتراكاتهم على شكل نسبة مئوية من دخلهم الفعلي، بل يتمّ احتسابها وفقًا لشرائح الدخل المرجعي الثابت، بما يسهّل توقع قيمة المشاركة ويبسّط الإجراءات الإدارية. تعزّز هذه الهيكلية قدرة العاملين لحسابهم الخاص على تحمّل التكلفة عن طريق إبقاء اشتراكاتهم ضمن سقف محددة مسبقًا، بالتزامن مع تيسير حصولهم على منافع الضمان الاجتماعي. في المحصلة، يصلح استخدام نظام العاملين لحسابهم الخاص كآلية طويلة المدى لتشجيع الانتقال إلى العمل المنظم، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لدى العاملين لحسابهم الخاص الذين كانوا ليبقوا خارج نطاق التغطية لولا ذلك.

3-5-2 السياق القطري

يتكوّن سوق العمل في تونس بغالبية من الأجراء الذين يشكلون نحو 73.7 في المئة من القوة العاملة. وفي المقابل، يتوزّع العمال بين 16.2 في المئة من العاملين لحسابهم الخاص، و7.2 في المئة من أصحاب العمل²⁰. إلّا أنّ ظاهرة العمل غير المنظم لا تزال تشكّل تحديًا مستمرًا، إذ تشير التقديرات إلى أنّ 40 في المئة من إجمالي العاملين في تونس لا يزالون خارج إطار العمل المنظم بحلول عام 2019²¹. تنتشر هذه الظاهرة بوجه خاص بين الأفراد العاملين لحسابهم الخاص، باعتبار أنّ 99 في المئة منهم يمارسون

17 (Charmes & Ben Cheikh, 2016a)

18 (الأمم المتحدة، 2026)

19 (asri et al., 2022)

20 (قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية، 2024)

21 المرجع السابق

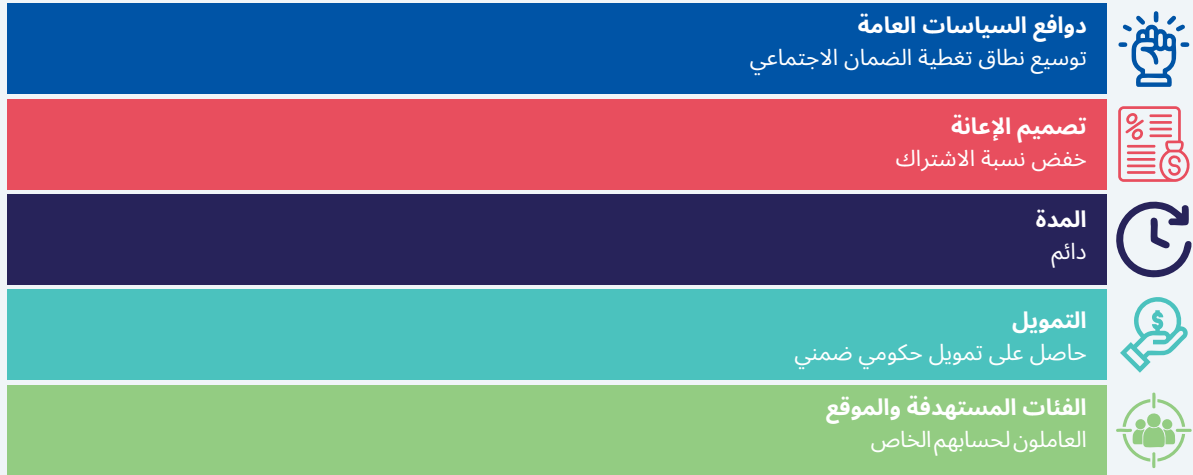
22 (S. McClanahan et al., 2023)

23 <https://www.ins.tn/publication/indicateurs-de-emploi-et-du-chomage-deuxieme-trimestre-2024>

3-5-3 تحليل معياري لنظام العاملين لحسابهم الخاص

دوافع السياسة العامة	تَمَّ وضع نظام العاملين لحسابهم الخاص من أجل: ◀ توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل العاملين لحسابهم الخاص في القطاعين الزراعي وغير الزراعي. ◀ ضمان الحصول على تقديمات التأمين الاجتماعي الرئيسة، بما في ذلك معاشات الشيخوخة، والتعويضات في حالات العجز، وإصابات العمل (التغطية الاختيارية)، والورثة، والوفاة. ◀ معالجة مشكلة العمل غير المنظم من خلال توفير آلية اشتراكات واضحة يسهل تطبيقها. ◀ تحسين آليات الاستدامة المالية من خلال ضمان اشتراك قاعدة واسعة من العاملين لحسابهم الخاص في الضمان الاجتماعي.
تصميم الإعانة	◀ يبلغ معدل اشتراك العاملين لحسابهم الخاص 14.71 في المئة من فئة الدخل المعيّنة (المحدّد كمضاعف للحد الأدنى للأجور في البلاد)، وهو ما دون معدل الاشتراك القانوني الرئيس المحدّد لموظفي القطاع الخاص والبالغ 25.75 في المئة (16.57 في المئة من صاحب العمل، و9.18 في المئة من الموظف). ◀ رغم خفض حزمة المنافع إلى حدٍّ ما (تقليص تعويضات العجز واستثناء استحقاقات الأطفال)، لا يزال النظام ينطوي على إعانة ضمنية كبيرة. ◀ لمواجهة التحديات المتعلقة بالإفصاح عن الدخل لدى العاملين لحسابهم الخاص، يتمّ احتساب الاشتراكات على أساس فئات الدخل الثابت المحددة بحسب المهنة أو حجم الشركة.
المدة	◀ تُقدّم هذه الإعانة بصورة دائمة، بلا قيود زمنية أو آليات إلغاء تدريجية. ◀ يُتاح للعاملين لحسابهم الخاص الإبقاء على اشتراكهم في البرنامج ما داموا يستوفون معايير الأهلية.
التمويل	◀ يتمّ تمويل الإعانة الضمنية من خلال الدعم المتبادل في ظلّ نظام الضمان الاجتماعي، حيث تساعد الاشتراكات المحصّلة من الأجراء في الحفاظ على منافع المشتركين العاملين لحسابهم الخاص. تضمن هذه الآلية للعاملين لحسابهم الخاص دفع اشتراكات أدنى من الاشتراكات التي كانوا ليدفعوها بموجب البرنامج الرئيسي لموظفي القطاع الخاص.
الفئات المستهدفة	◀ يستهدف البرنامج العاملين لحسابهم الخاص في كلّ من القطاعين الزراعي وغير الزراعي، ويغطّي أصحاب المهن كالتجار والحرفيين وأصحاب الشركات والمزارعين. ◀ إذا كان البرنامج يتّسم بنطاق وطني، تختلف المشاركة فيه باختلاف النشاط الاقتصادي ومستوى الدخل.

الرسم البياني 6 : النهج المعياري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في تونس



المصدر: من إعداد المؤلف

على أساس شرائح الدخل المعياري لا الإيرادات الفعلية، فإنّ بعض العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المرتفع يدفعون اشتراكات أدنى بكثير مما كانوا ليدفعوا في ظل نموذج قائم على الإيرادات، فيما قد يجد العاملون من ذوي الدخل المحدود أنّ اشتراكاتهم لا تزال غير ميسورة بالنسبة إليهم. إنّ آلية الدعم المتبادل - حيث تساعد اشتراكات الأجراء في تعويض اشتراكات العاملين لحسابهم الخاص الأقل قيمة - تعزز القدرة على تحمّل التكاليف لكنها تتسبّب بضغط تمويلية على المدى الطويل في نظام الضمان الاجتماعي. فمع تزايد نسبة المشتركين من العاملين لحسابهم الخاص، لا يزال الحفاظ على هذا التوازن من دون تحميل الأجراء أعباء زائدة يشكل تحدياً بارزاً.

بالإضافة إلى ذلك، لا تزال نسبة الاشتراك بين العاملين لحسابهم الخاص دون التوقعات، لا سيما بين ذوي الدخل غير الثابت أو الموسمي أو المتقلب للغاية²⁴. ولا يزال عدد كبير من العمّال غير المنظمين يعتمدون على برامج المساعدة الاجتماعية بدلاً من التحوّل إلى نظام الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراكات، ما يدل على ضرورة إدخال جملة تعديلات في تصميم نظام الاشتراكات ليتلاءم مع المداخل المتقلبة، فضلاً عن تعزيز الحوافز وجهود التوعية لزيادة المشاركة²⁵. من الضروري التحقق من وعي العاملين لحسابهم الخاص لفوائد الاشتراك على المدى البعيد في النظام المعدّل لهم - بالتزامن مع تبديد مخاوفهم بشأن إمكانية تحمّل التكاليف أيضاً - وذلك للحفاظ على استمرارية البرنامج وتوسيع نطاق تأثيره مستقبلاً.

4-5-3 التأثير والتحديات

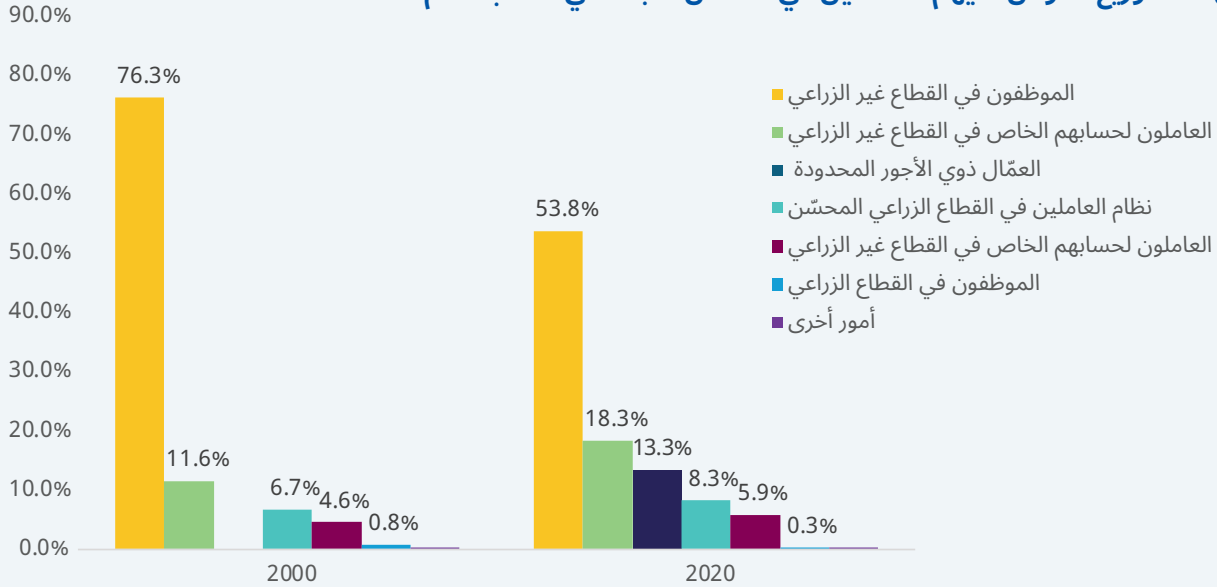
قام نظام (ضمان) العاملين لحسابهم الخاص بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي إلى حدّ كبير للأفراد العاملين لحسابهم الخاص في تونس، ما أدّى إلى ارتفاع ملحوظ في عدد المشتركين المسجلين على مدى العقدين الماضيين. فبين عامي 2000 و2020، تضاعف عدد المشتركين العاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير الزراعي أربع مرات، إذ ارتفع من 117,270 إلى 431,316، فيما تضاعف عدد المشتركين العاملين في القطاع الزراعي ثلاث مرات، مسجلاً زيادة من 46,617 إلى 139,229. يعكس هذا التوسّع دور البرنامج في ضمّ العاملين لحسابهم الخاص إلى نظام الضمان الاجتماعي للعمل المنظم، بما يتيح لهم الاستفادة من التقديرات الرئيسية كالمعاشات التقاعدية وإعانات العجز والورثة. رغم هذه المكاسب، لا يزال تمثيل العاملين لحسابهم الخاص منقوصاً بين المشتركين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذ لا تتجاوز نسبتهم 18.3 في المئة من مجموع المشتركين العاملين في القطاعات غير الزراعية و5.9 في المئة من مجموع المشتركين العاملين في القطاع الزراعي. يشير هذا الواقع إلى استمرار وجود فجوات في التغطية، لا سيما بين العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المحدود والعاملين في قطاعات تعاني من ارتفاع معدلات العمل غير المنظم.

إذا كان نظام الاشتراكات ذات الدخل الثابت يسهم في تعزيز القدرة على تحمّل التكاليف وتبسيط الإجراءات الإدارية، فإنّه يطرح تحديات مرتبطة بالاستدامة المالية. بما أنّ الاشتراكات تُحتسب

(Ben Cheikh & Moisseron, 2021) 24

(Charmes & Ben Cheikh, 2016a) 25

الشكل 19 : توزيع المؤمن عليهم النشطين في الضمان الاجتماعي حسب نظام 2000-2020



المصدر: من إعداد المؤلف على أساس بيانات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

5-5-3 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

فشل النظام الجديد، رغم تميزه بدرجة من الوفرة والبساطة نسبياً، في استقطاب الصيادين وعمال المنازل والحرفيين. في الواقع، إن أحكام القانون 2002-32 تلائم الموظفين ذوي الأوضاع الهشة الذين يمارسون مهنة واحدة والأفراد العاملين لحسابهم الخاص الذين يملكون مصادر دخل ثابتة ومستقرة (المعروفين أيضاً باسم العاملين لحسابهم الخاص "غير المتنقلين") أكثر مما تلائم العمال المتنقلين (الذين يمارسون وظائف متعددة أو عرضية) (Charmes & Ben Cheikh, 2016b). لا يزال هؤلاء العمال خارج نطاق الحماية الاجتماعية ويعتمدون بأغليتهم على برامج المساعدة الاجتماعية. يُبرز هذا الواقع ضرورة النظر في سياسات أكثر جرأة (وبالطبع أعلى كلفة من الناحية المالية) تكون قادرة على استمالة هذه الفئة من العمال، كما يتضح من تجربة الأرجنتين مع العمال المنزليين (الإطار 3).

في الختام، يمكن أن يضمن تحسين عتبات فئات الدخل وآليات الامتثال ضمن نظام العاملين لحسابهم الخاص مواءمة الاشتراكات بشكل أفضل مع قدرة العمال الفعلية على الكسب، مع الحفاظ على قدرة العاملين لحسابهم الخاص من ذوي الدخل المحدود في تحمل تكلفتها. كما أن تعديل العتبات بما يتلاءم أكثر مع أنماط توزيع الدخل وتشديد تدابير الامتثال قد يفرض أيضاً تعزيز الاستدامة المالية لبرنامج الضمان دون فرض أعباء زائدة على المشتركين. هذا فضلاً عن أن استطلاع حوافز إضافية، مثل تعديل الاشتراكات تدريجياً أو زيادتها على مراحل، قد يشجع أكثر على المشاركة على المدى البعيد ويحد من احتمالات التصريح المنقوص عن الدخل استراتيجياً. عند

تقدم تجربة تونس مع نظام (ضمان) العاملين لحسابهم الخاص دروساً قيمة حول طريقة تصميم برامج الضمان الاجتماعي للأفراد العاملين لحسابهم الخاص. وقد أثبت معدل الاشتراكات المخفّض المطبق على نموذج اشتراكات الدخل الثابت فعاليته في تحسين القدرة على تحمل التكاليف وإمكانية التكهن بالإجراءات الإدارية، ما مكّن عدداً كبيراً من العاملين لحسابهم الخاص من الحصول على منافع الضمان الاجتماعي. لكن هذا النظام لا يعكس دوماً القدرة الفعلية على الاشتراك لدى العمال، ما يطرح المزيد من التحديات المرتبطة بتأمين الاستدامة المالية. يستفيد بعض العمال ذوي الدخل المرتفع من دفع اشتراكات أدنى من تلك المفترض دفعها في ظل نظام يعتمد على الإيرادات، فيما قد لا يزال العمال ذوي الدخل المحدود يجدون صعوبة في تحمل تكلفة الاشتراكات، ما يحدّ من توسيع نطاق التغطية بشكل عام.

يتمثل أحد التحديات القائمة في ارتفاع معدلات العمل غير المنظم، بالأخص بين العمال ذوي الدخل غير الثابت أو الموسمي أو المتقلب للغاية. لا يزال عدد كبير من هؤلاء العمال خارج النظام، ويعتمدون على المساعدة الاجتماعية بدلاً من الانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي المبني على الاشتراكات. لتصحيح هذا الخلل، يُتاح لصناعات السياسات البحث في اعتماد آليات مرنة للاشتراك، كجداول الدفع المتغيرة أو الاشتراكات الدورية على شكل مبلغ مقطوع، بما يراعي تقلبات الدخل ويعزز مستويات الاشتراك. بالإضافة إلى ذلك، قد تسهم تقوية الروابط بين المساعدة الاجتماعية والبرامج القائمة على الاشتراكات في دعم الانتقال التدريجي، ما يوقر للعمال غير المنظمين مسارات واضحة للانضمام إلى نظام الضمان الاجتماعي.

إلى توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل تلك الفئة.

مراعاة هذه الاعتبارات الهامة، يمكن لتونس أن تعزز نظام العاملين لحسابهم الخاص كنموذج مستدام وشامل يهدف

الإطار 3 نظام العمال المنزليين في الأرجنتين القائم على عدد ساعات العمل

قطاع العمل المنظم.

يولّد هذا التصميم إعانة مزدوجة ضمنية تتعلق بالمنافع التي يحصل عليها العمال المنضمين إلى برنامج الضمان وبالنققات الضريبية الضمنية المتأتية عن خصومات ضريبة الدخل. لقد نجح البرنامج إلى حد كبير في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل العمال المنزليين، حيث بلغ عدد المسجلين نحو 500,000 عامل منزلي بحدود الربع الثالث من عام 2023. لكنّ التغطية لا تزال متفاوتة، باعتبار أنّ العمال الذين يعملون لساعات أقل أو لدى أكثر من صاحب عمل يتحملون أعباء اختيارية عالية لسدّ اشتراكاتهم. إذا كان هذا البرنامج قد ساعد في إعطاء العمالة المنزلية طابع العمل المنظم بفضل ترتيب نظام الاشتراكات، فإنّ تعقيدات الاشتراكات وتجزئتها جعل من الصعب على الكثير من العمال الاستفادة منه بشكل كامل، بسبب المعوقات المالية بوجه خاص.

المصدر: الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي - الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025) الخلاصة العالمية لبرامج إعانات الاشتراكات الوطنية

عملت الأرجنتين على تعزيز حقوق العمال المنزليين وحمايتهم، باستصدار قوانين في عامي 1999 و2013، وضعت إطاراً مدعوماً للغاية يوفّر الحصول على المعاشات التقاعدية والتعويضات العائلية وتعويضات إصابات العمل والمنافع الصحية. بخلاف العمل المعتاد بأجر، يتمّ تحديد الاشتراكات كمبالغ ثابتة على أساس ساعات العمل الأسبوعية (ما دون 12 ساعة في الأسبوع، بين 12 و16 ساعة في الأسبوع، 16 ساعة أو ما فوق في الأسبوع). يتحمّل صاحب العمل تسديد الاشتراكات، أمّا العامل المنزلي الذي يرغب في توسيع نطاق التغطية الصحية ليشمل أفراد أسرته، فيتعيّن عليه أن يسدّد شخصياً التكاليف الإضافية المترتبة على كلّ فرد معال. إذا كان العامل يعمل ما دون 16 ساعة في الأسبوع، أو إذا كان يعمل لدى أكثر من صاحب عمل، فيتعيّن عليه أن يسدّد اختياريّاً اشتراكات إضافية لتأمين الحد الأدنى المطلوب للاستفادة من التقديمات الاجتماعية. يتضمّن هذا النظام حوافز ضريبية لتشجيع انتقال العمال المنزليين إلى خانة العمل المنظم. يمكن لأصحاب العمل خصم كل من الأجور والاشتراكات التي يدفعونها من ضريبة الدخل المستحقة عليهم، ما يقلّص فعليّاً تكلفة ضمّ العمال المنزليين إلى

تخفيف الأعباء المالية المباشرة عن كاهل أصحاب العمل في القطاع الخاص عن طريق خفض اشتراكاتهم الإلزامية في الضمان الاجتماعي. وتهدف هذه الحوافز إلى خفض تكلفة العمل المنظم، وبالتالي تشجيع الامتثال للوائح العمل وتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي.

تشكّل إعانة النقاط الخمس، التي تمّ اعتمادها عام 2008، تخفيضاً دائماً بمقدار خمس نقاط مئوية في حصة صاحب العمل من اشتراكات الضمان الاجتماعي للتأمين الطويل الأجل (تأمين العجز والشيخوخة والورثة). ينطبق هذا البرنامج، الذي يتميّز بنطاقه الوطني، على كافة أصحاب العمل في القطاع الخاص الذين يستوفون معايير الأهلية. وتستند إعانة النقاط الستّ الإضافية، التي تمّ اعتمادها عام 2013، إلى هذا الإطار من خلال تقديم تخفيض إضافي بمقدار ست نقاط للشركات العاملة في المناطق الأقل نمواً في تركيا. لكنّ إعانة النقاط الخمس، بخلاف إعانة النقاط الستّ، مرتبطة بمدة زمنية، مع اختلاف فترات الأهلية باختلاف المنطقة.

3-6 إعانة النقاط الخمس وإعانة النقاط الست الإضافية في تركيا: برنامجان مخصّصان لأصحاب العمل في القطاع الخاص

3-6-1 المقدمة

عمدت تركيا إلى تطبيق مجموعة من إعانات الاشتراكات الصريحة بهدف زيادة فرص العمل المنظم، والحدّ من العمل غير المنظم، وتقليص الفوارق الاقتصادية بين المناطق. وتتراوح الأهداف بين تعزيز العمل المنظم بشكل عام وصولاً إلى حوافز أكثر تحديداً مثل استهداف الاستثمارات الإقليمية أو تشجيع قطاعات مستهدفة كالبحث والتطوير وريادة الأعمال والاستثمارات الثقافية. يسهم البرنامجان الرئيسان الموضوعان قيد البحث في دراسة الحالة هذه - إعانة النقاط الخمس وإعانة النقاط الستّ الإضافية - في

متفاوتة على النساء (34.1 في المئة) مقارنة بالرجال (23.8 في المئة)، ما يعكس العوائق الهيكلية التي تعيق انضمام العاملات إلى سوق العمل المنظم.²⁷

يُطبّق نظام الضمان الاجتماعي في تركيا بموجب قانون التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي الشامل رقم 5510 (2008)، الذي يجمع مختلف برامج الضمان الاجتماعي ضمن نظام اشتراكات محددة نظريًا. يخضع هذا النظام لإدارة هيئة الضمان الاجتماعي (SGK) ويوفر التغطية لمعاشات الشيخوخة، وتعويضات العجز، والورثة، والبطالة، والتأمين الصحي الشامل. قبل اعتماد نظام الإعانات هذا، كان يتعيّن على أصحاب العمل المساهمة بنسبة 20.5 في المئة من إجمالي أجور العمّال، فيما كان العاملون يساهمون بنسبة 14 في المئة، ما جعل العمالة المنظمة مكلفة بالنسبة إلى الشركات.

إعترافًا منها بأن ارتفاع تكلفة الضمان الاجتماعي شكّل عائقًا أمام التحوّل إلى العمل المنظم، اعتمدت الحكومة سلسلة من إعانات الاشتراكات لتخفيف العبء المالي على أصحاب العمل مع الحفاظ على ثبات إيرادات الضمان الاجتماعي من خلال توفير الدعم المالي المباشر. تسهم إعانة النقاط الخمس في تخفيف الأعباء على الصعيد الوطني، فيما تستهدف إعانة النقاط الستّ المناطق الأقل نموًا، ما يتيح الاستمرار في اتباع نهج سياسة طويل الأمد يسعى إلى تقليص حجم التفاوت بين المناطق وتحفيز العمل المنظم في المحافظات المحرومة.

يحظى كلا البرنامجين بتمويل صريح من خزينة الدولة عبر الميزانية الوطنية، إذ يتخذان شكل اشتراكات مدعومة ممولة من الحكومة لا برامج معتمدة على الإعانات المتبادلة، الأمر الذي يضمن ثبات عائدات الضمان الاجتماعي مع خفض التكلفة المباشرة المترتبة على الشركات جراء العمالة. وقد أظهر تقييم أثر إعانة النقاط الستّ أنّ البرنامج أحدث تأثيرًا إيجابيًا على العمالة المسجّلة، والسبب في ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى انتقال العمّال الحاليين إلى سوق العمل المنظم بدلًا من توليد فرص عمل جديدة. وبالتالي، فإنّ المبادرة نجحت في الحدّ من ظاهرة العمل غير المنظم. لكنّ تكلفتها على ميزانية الحكومة تستدعي الاهتمام، إذ لا تعوّضها إلاّ الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي التي يدفعها العامل إذا استمر في انضمامه إلى الضمان الاجتماعي بعد عام واحد على الأقل من انتهاء برنامج الإعانة.²⁸

3-6-2 السياق القطري

يبلغ حجم القوة العاملة في تركيا 36.1 مليون شخص، يُصنّف 71.4 في المئة من العمّال كموظفين، فيما تتكوّن باقي القوة العاملة من العاملين لحسابهم الخاص (16.2 في المئة)، وأصحاب العمل (4.7 في المئة)، وأفراد الأسرة المساهمين (7.8 في المئة). ورغم معدل البطالة المنخفض نسبيًا الذي تسجّله البلاد والمقدّر بـ 9.4 في المئة (2023)، لا يزال العمل غير المنظم يشكّل تحدّيًا بارزًا، إذ بلغت نسبة العاملين في قطاع العمل غير المنظم 28.1 في المئة بحدود عام 2022. ويؤثّر العمل غير المنظم بدرجات

3-6-3 تحليل معياري لإعانات الاشتراكات في تركيا

دوافع السياسة العامة

تمّ اعتماد إعانات النقاط الخمس والنقاط الستّ لتحقيق الأهداف التالية:

- ◀ الحدّ من تكلفة العمل المنظم عن طريق خفض معدلات اشتراكات أصحاب العمل في الضمان الاجتماعي.
- ◀ تشجيع الامتثال لنظم العمل والضمان الاجتماعي، وبالتالي الحدّ من ظاهرة العمل غير المنظم.
- ◀ التحفيز على استحداث فرص عمل، خصوصًا في المناطق التي تعاني من ضعف التنمية الاقتصادية.
- ◀ تقليص الفوارق بين المناطق من خلال تقديم حوافز تستهدف مناطق جغرافية في ظلّ برنامج إعانة النقاط الستّ.
- ◀ زيادة عائدات التأمين الاجتماعي على المدى البعيد من خلال توسيع قاعدة المشتركين ضمن سوق العمل المنظم.

▶ تتخذ إعانة النقاط الخمس شكل تخفيض ثابت بمقدار خمس نقاط مئوية في اشتراكات أصحاب العمل لتأمين العجز والشيخوخة والورثة. ▶ تمنح إعانة النقاط الست تخفيضًا إضافيًا بمقدار ست نقاط في اشتراكات أصحاب العمل، لكنها تقتصر على مناطق معينة متخلّفة اقتصاديًا. ▶ تحظى كلتا الإعانتين بتمويلٍ صريحٍ من الدولة، ما يعني أنهما لا تؤثران على التوازن المالي لهيئة الضمان الاجتماعي بل يستمدّان تغطيتهما من الميزانية الوطنية. ▶ يتعيّن على أصحاب العمل الالتزام بشروط التسجيل، وسداد الاشتراكات في الوقت المناسب، وشروط قانون العمل كي يكونوا مؤهلين للحصول على الإعانة.	تصميم الإعانة
▶ تكون إعانة النقاط الخمس ثابتة، ما يسهم في تخفيف الأعباء الطويلة الأمد على الشركات. ▶ تكون إعانة النقاط الست مرتبطة بمدة زمنية، تتراوح فيها فترات الأهلية بين 4 أو 5 أو 6 سنوات، تبعًا لمستوى التنمية الاقتصادية في كل منطقة.	المدة
▶ تحظى كلّ من الإعانتين بتمويلٍ من خزانة الدولة، عن طريق الاستفادة من مخصصات الميزانية العامة. ▶ بفضل هذا التمويل، تتخذ شكل إعانات اشتراكات صريحة، إذ تتكفل الحكومة بتغطية اشتراكات أصحاب العمل غير المدفوعة بدلًا من الاعتماد على الدعم المتبادل ضمن نظام الضمان الاجتماعي. ▶ يثير غياب تاريخ مدمج لانتهاء مدة إعانة النقاط الخمس أو موعد مراجعتها مخاوف بشأن استدامتها المالية على المدى البعيد، خصوصًا في ظلّ انعدام البيانات الرسمية حول تكلفتها الإجمالية.	التمويل
▶ تنطبق إعانة النقاط الخمس على كافة أصحاب العمل في القطاع الخاص، عند استيفائهم شروط الامتثال. ▶ تستهدف إعانة النقاط الست الشركات المتواحدة في المناطق الأقل نموًا في تركيا، بهدف تقليص حجم التفاوت الاقتصادي بين المناطق.	الفئات المستهدفة

الرسم البياني 7 : النهج المعياري لبرنامج إعانة النقاط الست في تركيا

دوافع السياسات العامة رفع مستويات العمالة وخفض عدد الموظفين غير المسجلين وتقليص الفوارق بين المناطق	
تصميم الإعانة تخفيض نسبة الاشتراك	
المدة محددة بفترة زمنية	
التمويل حاصل على تمويل حكومي صريح	
الفئات المستهدفة والموقع موظفو القطاع الخاص والأفراد العاملون لحسابهم الخاص في المناطق المتخلّفة اقتصاديًا	

المصدر: من إعداد المؤلف

4-6-3 التأثير والتحديات

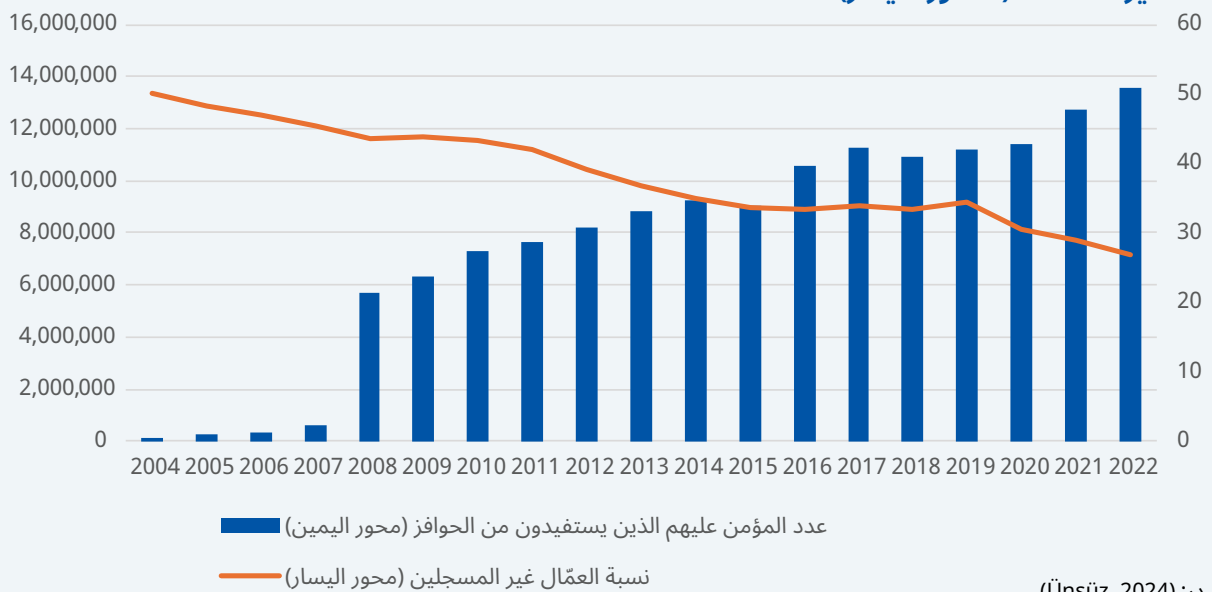
شكّلت إعانة النقاط الخمس بصفة دائمة في سياسة سوق العمل في تركيا، إذ وفّرت دعمًا ماليًا طويل الأجل لأصحاب العمل في القطاع الخاص. وإذا كان عامل الثبات هذا قد صمّن استمرار الانتقال إلى العمل المنظم، فإنّ مسألة الاستدامة المالية أثارت مخاوف جراء طبيعة الإعانة غير المحددة. ففي ظل غياب آليات واضحة لتقييم فعالية الإعانات من حيث التكلفة، لا يزال من الصعب تحديد ما إذا كانت الإعانة تحقق النتائج المثلى مقارنة بتأثيرها على الميزانية. كما أنّ غياب إطار رسمي للتقييم يحدّ من القدرة على ضبط السياسات أو تعديلها استنادًا إلى ديناميات سوق العمل المتطورة.

في المقابل، كانت إعانة النقاط الستّ هادفة أكثر ومرتبطة بمدة زمنية، إذ ركّزت على الحدّ من حجم التفاوت بين المناطق من خلال التحفيز على العمل المنظم في المناطق الأقل نموًا في تركيا. تشير الدراسات إلى أنّ هذا النهج قد أدّى إلى زيادة مستويات العمل المنظم بنسبة تتراوح بين 6 و8 في المئة في المحافظات المؤهلة، ما يُبرز فعالية إعانات الاشتراكات الموجهة بحسب المناطق الجغرافية. لكنّ نجاح هذا النهج على المدى الطويل يتوقّف على مدى التزام الشركات بالعمل المنظم بعد انتهاء مدة الإعانة. إذا عادت الشركات إلى ممارسات التوظيف غير المنظم بمجرد سحب الدعم المالي، فقد تكون استدامة هذه المكاسب عرضة للخطر.

أدت الاشتراكات المدعومة في تركيا دورًا هامًا في توسيع نطاق التغطية بالتأمين الاجتماعي من خلال تسهيل الانتقال إلى العمل المنظم. تشكّل هذه الخطوة إنجازًا محوريًا، لأنه يوسع مظلة الحماية لدى العمّال، ويحسن الأمن الوظيفي، ويعزّز فرص الاستفادة من منافع الضمان الاجتماعي لدى شريحة واسعة من القوة العاملة. تشير الدراسات إلى أنّ هذه الإعانات قد أسفرت عن ارتفاع عدد العمّال المسجلين بشكل ملحوظ، ما يثبت فعاليتها في خفض مستويات العمل غير المنظم. مع ذلك، ورغم المكاسب البارزة التي تحققت بفعل الانتقال إلى العمل المنظم، فقليلة هي الأدلة التي تؤكّد إسهام هذه الحوافز بشكل مباشر في تنامي صافي معدلات العمالة. فبدلًا من أن تدفع الإعانات إلى توفير فرص عمل جديدة، دعمت بالدرجة الأولى انتقال الوظائف الحالية غير المنظمة إلى سوق العمل المنظم²⁸. يبرز ذلك أهميتها كأداة لتعزيز حماية العمّال، مع أنّ دورها في توليد فرص عمل جديدة بشكل عام لا يزال موضع شكّ إلى حدّ كبير.

يشكّل احتمال فقدان المكاسب أحد أبرز التحديات الناشئة عن نظام إعانات الاشتراكات في تركيا، حيث كانت الإعانات لتعود بالفائدة على أصحاب العمل لو أنهم استخدموا عمّالًا في العمل المنظم حتى في ظل غياب هذا الحافز. وإذا كانت الإعانات قد نجحت في تحفيز العمل المنظم، فقليلة هي الأدلة التي تبين أنها حققت الهدف الأكثر طموحًا، المتمثل في تغيير سلوك صاحب العمل بشكلٍ يدفع باتجاه توفير فرص عمل إضافية.

الشكل 20 : تركيا (2004-2022). تنامي عدد المؤمن عليهم المستفيدين من الحوافز (المحور الأيمن) ومعدل العمالة غير المسجلة (المحور الأيسر)



5-6-3 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

7-3 المونوتاكس Monotax والمونوتاكس الاجتماعي في أوروغواي: نظام مبسّط لتوحيد اشتراكات التأمين الاجتماعي والضرائب موجّه إلى أصحاب المشاريع الصغيرة

1-7-3 المقدمة

إنّ نظام المونوتاكس في أوروغواي هو نظام مبسّط للاشتراكات والضرائب غايته تسهيل انضمام العاملين لحسابهم الخاص والشركات الصغيرة إلى قطاع العمل المنظم، ويتشابه في بعض جوانبه مع نظام المونوتاكس في الأرجنتين (الإطار 3) ونظامي سيمبلز وسيميبي في البرازيل اللذين جرى تحليلهما سابقاً. يسعى هذا النظام، الذي يدمج اشتراكات الضمان الاجتماعي والالتزامات الضريبية في دفعة واحدة مدعومة، إلى تخفيف الإجراءات الإدارية المعقدة والعوائق المالية التي تحول دون الانتقال إلى العمل المنظم. تُسهم هذه الإعانة الحكومية الضمنية في خفض تكاليف المساهمة، فيما تضمن الحصول على منافع الحماية الاجتماعية الأساسية، بما فيها المعاش التقاعدي، وتعويض المرض، والتأمين ضد حوادث العمل، وإجازة الأمومة/الأبوة.

خلافًا لنظم الضرائب والضمان الاجتماعي المعمول بها عادةً، يدفع المنضمون إلى نظام المونوتاكس مبلغًا ثابتًا عوض دفع اشتراكاتهم على أساس إيراداتهم الفعلية، ما يوفر آلية دفع مبسّطة يسهل احتسابها. يكتسب هذا التصميم أهمية خاصة في أوروغواي التي تسجّل أدنى معدلات العمل غير المنظم بين بلدان أميركا اللاتينية، مع أنّ بعض الفئات - مثل العاملين لحسابهم الخاص - لا تزال معرضة لخطر الحرمان من الحماية الاجتماعية. مع مرّ الوقت، تطوّر النظام ليشمل عددًا أكبر من الأنشطة الاقتصادية ومزيجًا من معايير الأهلية، فشكّل سياسة محورية في توسيع نطاق التغطية. وكان لظروف البلد الاستثنائية، على صعيد الاقتصاد الكلي وسوق العمل والواقع الاجتماعي، تأثير كبير على بعض الإنجازات التي حققتها هذه السياسة²⁹، مع أنّ استنساخ هذه التجربة في مبادرات أخرى في أميركا اللاتينية لم يكن موفقًا بالقدر ذاته. وهنا، تبرز أهمية كل من سياق الاقتصاد الكلي والعوامل الداعمة المرتبطة بالقدرة المؤسسية، بما فيها بعض التدابير كالاستثمار في تعزيز آليات الامتثال.

أثبت نظام المونوتاكس، منذ اعتماده عام 2001، فعالته كأداة لتيسير انتقال المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر إلى قطاع العمل المنظم. وقد شجّعت هيكلته للاشتراكات التدريجية والميسورة الكلفة على المشاركة، إذ تظهر آخر البيانات أنه يغطي

إنّ تجربة تركيا الطويلة الأمد مع استخدام إعانات الاشتراكات تعطي دروسًا قيّمة حول دور الحوافز الممنوحة لأصحاب العمل في خفض معدلات العمل غير المنظم وتعزيز قطاع العمل المنظم. وقد أثبتت الإعانات التي تحظى بتمويل صريح قدرتها على تخفيف الحواجز التي تعيق التحوّل إلى العمل المنظم، وتوسيع فرص الحصول على الحماية الاجتماعية لدى العمّال غير المسجلين سابقًا. لكنّ فعاليتها على المدى البعيد تعتمد على إقامة التوازن بين الاستدامة المالية وتأثيرها المستدام على سوق العمل. في ظل غياب استراتيجيات خروج ونظم تقييم واضحة المعالم، قد ترتّب الإعانات غير المحددة المدة تكلفة دائمة عوض أن تشكّل أداة لتسهيل الانتقال إلى العمل المنظم.

لقد أظهرت الحوافز الإقليمية، مثل إعانة النقاط الست، نتائج واعدة في تقليص الفوارق الجغرافية في مجال فرص سوق العمل. لكنّ التحدي الأبرز يبقى في ضمان استمرار الشركات في استخدام العمّال النظاميين بعد انتهاء فترة الحوافز. إذا عاد أصحاب العمل إلى ممارسات العمل غير المنظم بمجرد سحب الدعم المالي منهم، فقد يتضح أنّ المكاسب المحققة على مستوى تغطية الضمان الاجتماعي كانت مؤقتة. لتخفيف هذا الاحتمال، يمكن تصميم الإعانات باعتماد آليات سحبها تدريجيًا أو سياسات مكّمة تشجّع على الالتزام المستدام بالعمل المنظم.

إنّ احتمالات فقدان المكاسب، حيث يستفيد من الإعانات أصحاب العمل الذين كانوا ليضمّوا عمّالهم إلى سوق العمل المنظم بغض النظر عن الحوافز، تُبرز أهمية تحسين آليات الإعانة على نحو يدفع باتجاه إحداث تغيير سلوكي فعلي عوض دعم الممارسات القائمة، بفضل الحوافز. بالإضافة إلى ذلك، قد يولد الاعتماد المفرط على الإعانات شعورًا بالتكالية، إذ تعتمد الشركات إلى إدراج هذه الحوافز في تخطيطها المالي الطويل الأجل بدلًا من اعتبارها تدبيرًا مؤقتًا للدعم. لمعالجة هذه المشكلة، لا بدّ من تعزيز أطر الرصد على نحو يتيح لصنّاع السياسات تقييم ما إذا كانت الإعانات تدفع فعليًا نحو تغيير السلوكيات أو ترسيخ الممارسات القائمة بكل بساطة.

في نهاية المطاف، من الضروري اعتماد نظام قوي للرصد والتقييم لقياس الأثر وضمان فعالية التكلفة. فبدون بيانات شاملة وتقييمات دورية، من الصعب التحقق ممّا إذا كانت هذه السياسات تُدخل تحسينات ملموسة في نتائج سوق العمل أو ممّا إذا كانت النهج البديلة قد تحقق نتائج أفضل. ينبغي أن تركز جهود التحسين مستقبلاً على مواءمة تصميم الإعانة مع أهداف واضحة، والمسؤولية المالية، وآليات تضمن استدامة المكاسب المحققة جزاءً الانتقال إلى العمل المنظم مع مرور الوقت.

29 تتميز البلاد أيضًا بانخفاض معدل تفاوت الدخل، حيث بلغ مؤشر جيني لتفاوت الدخل GINI 0.394 في عام 2023 وفقًا للمعهد الوطني للإحصاء (INE)، وهو الأدنى بين بلدان أميركا اللاتينية.

نسبيًا، لا تزال مشكلة العمل غير المنظم قائمة، خصوصًا بين العاملين لحسابهم الخاص، الذين يشكّلون 67.6 في المئة من قطاع العمل غير المنظم، فيما لا يشكّل الموظفون سوى 26.2 في المئة. يفتقر 21.4 في المئة من الأشخاص العاملين بشكل عام إلى تغطية الضمان الاجتماعي، وهو المعدل الأدنى بين بلدان أميركا اللاتينية³².

يعتبر نظام الضمان الاجتماعي في أوروغواي متطورًا للغاية، إذ يوفر الرعاية الصحية الشاملة، والمعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات، وبرامج المساعدة الاجتماعية. يتولى بنك الضمان الاجتماعي (BPS) إدارة هيئة الضمان الاجتماعي، فيما توكّل إدارة السياسات الضريبية للمديرية العامة للضرائب. يؤدّي نظام المونوتاكس دورًا محوريًا في توسيع نطاق التغطية ليشمل العاملين المستقلين والشركات الصغيرة، الذين كانوا يجدوا صعوبة في الوفاء بالالتزامات الضريبية ومتطلبات الضمان الاجتماعي العادية.

تطوّر نظام المونوتاكس، مع الوقت، ليتكيّف مع مستجدات الواقع الاقتصادي واحتياجات العاملين لحسابهم الخاص. فبعد أن بدأ العمل به عام 2001 لخدمة الباعة المتجولين، جرى توسيع نطاقه في ما بعد ليشمل شريحة أوسع من الشركات المتناهية الصغر. وفي عام 2011، تمّ اعتماد نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية كآلية تستهدف أصحاب المشاريع ذوي الدخل المحدود، في خطوة تعزّز التزام أوروغواي بتوفير الحماية الاجتماعية الشاملة والانتقال إلى الاقتصاد المنظم.

اثنين في المئة من القوة العاملة في البلاد و40 في المئة من العاملين لحسابهم الخاص. لكنّ هذا الواقع لا يخفي بعض المخاوف بشأن مدى كفاية تقديمات الحماية الاجتماعية، خصوصًا بالمقارنة مع نظام الضمان الاجتماعي الأشمل في أوروغواي، والذي يمنح العمّال حماية أقوى بموجب النظام العام على النحو المبين أدناه. فضلًا عن ذلك، يشكّل الانتقال المفاجئ إلى نظم أخرى عائقًا أمام نمو الشركات، إذ قد تسعى المؤسسات الصغيرة إلى البقاء تحت مظلة نظام المونوتاكس تهرّبًا من دفع المزيد من الاشتراكات في ظل النظام العام.

2-7-3 السياق القطري

تتمايز أوروغواي عن بلدان أميركا اللاتينية بانخفاض مستوياتها في مجال العمل غير المنظم، وبقوة نظامها للحماية الاجتماعية. وبفضل ناتجها المحلي الإجمالي للفرد الذي بلغ 23,088 دولارًا أميركيًا عام 2023³⁰، ومعدل الفقر الذي لا يتجاوز 19.1%³¹، تُعد أوروغواي من أكثر بلدان المنطقة إنصافًا من حيث توزيع الدخل. تعكس بنية سوق العمل في البلاد هذا الاستقرار، باعتبار أنّ معدلات العمل المنظم فيها تفوق بأشواط المتوسطات الإقليمية.

وفقًا لإحصاءات منظمة العمل الدولية (2023)، تضمّ القوى العاملة في أوروغواي 1.8 مليون عامل، 70.2 في المئة منهم مصنّفون كموظفين، و24.1 في المئة كعاملين لحسابهم الخاص، و3.7 في المئة كأصحاب عمل. رغم قوة سوق العمل المنظم

3-7-3 تحليل معياري لنظام المونوتاكس في أوروغواي

دوافع السياسة العامة

تمّ وضع نظام المونوتاكس من أجل:

- ◀ تعزيز انتقال العمّال المستقلين والشركات الصغيرة إلى قطاع العمل المنظم من خلال الحدّ من العوائق المالية والإدارية التي تحول دون تسجيلهم.
- ◀ توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي للعاملين لحسابهم الخاص والمؤسسات المتناهية الصغر، خصوصًا تلك العاملة في القطاعات التي تعاني من ارتفاع معدلات العمل غير المنظم.
- ◀ توفير آلية اشتراك مبسّطة يسهل توقعها تجمع الالتزامات الضريبية واشتراكات الضمان الاجتماعي في دفعة ثابتة واحدة.
- ◀ تشجيع الشركات على الانتقال إلى قطاع العمل المنظم بدون فرض تكاليف باهظة قد تثنيها عن المشاركة أو تدفعها باتحاه العمل غير المنظم.

30 آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي.

31 المعهد الوطني للإحصاء، (2024)

32 (WIEGO-ILO, 2023)

تصميم الإعانة	يجمع هذا البرنامج بين اشتراكات الضمان الاجتماعي والمدفوعات الضريبية، ما يسهم في تبسيط إجراءات الامتثال والإدارة. يسدّد المشترك مبلغًا ثابتًا مدعومًا يُحتسب على أساس دخل مرعي مقدّر، لا كنسبة مئوية من الإيرادات الفعلية. بالنسبة لكلّ من نظامي المونوتاكس والمونوتاكس الاجتماعي، يجب ألا يتجاوز الدخل السنوي الناتج عن النشاط السقف المحدّد في الوحدات المفهرسة³³. ويبلغ هذا الحد الأقصى 183,000 وحدة مفهرسة (27,560 دولارًا أميركيًا) للمؤسسات الفردية و305,000 وحدة مفهرسة (45,940 دولارًا أميركيًا) للشركات. يتخذ كلا النظامين شكل إعانات دائمة، ممّا يوفر إمكانية الحصول على تقديمات الضمان الاجتماعي على المدى البعيد. يساهم المشاركون المؤهلون بمعدلٍ ما دون المعدل الذي كانوا يدفعونه في ظلّ النظام العام للضريبة والضمان الاجتماعي. خلالًا لنظام سمبلز المعمول به في البرازيل، الذي تُحتسب الاشتراكات بموجبه على أساس فئات الإيرادات، يعتمد نظام المونوتاكس في أوروغواي معدلًا ثابتًا واحدًا ضمن حدود الدخل المحددة مسبقًا. قد يترافق هذا المعدل بتقديمات أو تخفيضات على شكل اشتراكات تدريبية أو إعانات. يقدم نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية الاجتماعية إعانات إضافية للشركات التي يديرها أفراد من ذوي الدخل المحدود أو من الفئات الاجتماعية والاقتصادية الهشة.
المدة	نظام المونوتاكس هو نظام دائم، لا تخضع المشاركة فيه لقيود زمنية. يتعيّن الانتقال إلى النظام العام للضريبة والضمان الاجتماعي إذا تجاوزت الشركات عتبات الدخل، رغم المخاوف من أن يشكل هذا الانتقال عائقًا أمام نموّ الشركات. تمّ تقديم إعانات مؤقتة خلال فترات الأزمات (على سبيل المثال، أتاحَت التدابير المتخذة لتخفيف تداعيات الحائحة في عام 2021 سداد الاشتراكات تدريجيًا على مدى ثلاث سنوات).
التمويل	تكون الإعانة الأساسية ضمنية ويتمّ تمويلها بفضل الدعم المتبادل ضمن نظام الضمان الاجتماعي. لا يساهم المشاركون في نظام المونوتاكس إلاّ بنسبة 57 في المئة من الحد الأدنى لاشتراكات الضمان الاجتماعي المعتمدة في النظام العام، فيما يتمّ سدّ النقص من اشتراكات عمّال وشركات أخرى. يطرح نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية الاجتماعية إعانات إضافية بتمويلٍ صريح لدعم أصحاب المشاريع من الفئات الضعيفة، ويحظى بتمويلٍ حزبيّ من وزارة التنمية الاجتماعية.
الفئات المستهدفة	يستهدف البرنامج بالدرجة الأولى العمّال المستقلين والشركات المتناهية الصغر المصنّفة مداخيلها ضمن العتبات المحددة مسبقًا. يضمّ نظام المونوتاكس اليوم، الذي وُضع أصلًا لخدمة الباعة المتحولين، مجموعة أوسع من الأنشطة الاقتصادية الصغيرة، كالحرفيين ومقدمي الخدمات في قطاع العمل غير المنظم، وبعض أصحاب الإنتاج الزراعي. يستهدف نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية الاجتماعية على وجه التحديد العمّال من ذوي الدخل المحدود والفئات الضعيفة، باستخدام تقييم اجتماعي واقتصادي لتحديد الأهلية.

33 الوحدة المفهرسة (IU Indexed Unit) هي وحدة نقدية مرجعية تتغيّر قيمتها تلقائيًا تبعًا لمعدل التضخم. وبدلًا من تحديد المبالغ بالعملة المحلية (التي تفقد قيمتها بفعل التضخم)، تقوم الحكومات بتحديد العتبات أو الغرامات أو الاشتراكات أو مستويات الإعانات بالوحدات المفهرسة.

الرسم البياني 8 : النهج المعياري لنظام المونوتاكس في أوروغواي

دوافع السياسات العامة	زيادة عدد العمال المنظمين في المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر، وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتشمل العمال المستقلين	
تصميم الإعانة	تحديد الاشتراك الاجتماعي بمبلغ ثابت، يُدمج مع النظام الضريبي	
المدة	على الدوام	
التمويل	حاصل على تمويل جزئي صريح من خلال وزارة التنمية الاجتماعية	
الفئات المستهدفة والموقع	العمال المستقلون والمؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر	

المصدر: من إعداد المؤلف

تبين مثلاً أنّ معاشات التقاعد لا تزال منخفضة، إذ يتم احتسابها على أساس رواتب وهمية بدلاً من الإيرادات الفعلية. بالإضافة إلى ذلك، لا يشمل النظام التأمين ضد البطالة، ما قد يثني العمال الباحثين عن شبكة أمان أكثر شمولاً³⁶ عن الاشتراك فيه. ومن المستغرب دفع مبلغ إضافي للحصول على التأمين الصحي، لأنّ ذلك يزيد قيمة الاشتراك الشهري بنحو 2.7 مرة. نتيجة لذلك، غالباً ما يعتمد العمال على خدمات الرعاية الصحية العامة. ويستفيد عدد أصغر من الأشخاص من التغطية الصحية عبر الصندوق الوطني للصحة FONASA، عن طريق تسجيلهم عادةً كمعالين تحت خانة الزوج/ة العاملين في قطاع العمل المنظم، ما يتطلب اشتراكاً إضافياً يُدفع من راتب الزوج/ة (Aguiar et al., 2023).

لعلّ أحد أبرز عوامل نجاح نظام المونوتاكس يتمثل في قدرته على الجمع بين الامتثال الضريبي وشمول الضمان الاجتماعي، ما يساهم في تبسيط إجراءات التسجيل وتخفيف المعوقات الإدارية أمام الشركات الصغيرة. لكنّ تأمين استدامته على المدى البعيد يطرح تحديات. هذا فضلاً عن أنّ الإعانة الحكومية الضمنية، التي يخفّض الاشتراكات إلى 57 في المئة من النظام العام، تثير مخاوف بشأن الاستدامة المالية ومدى كفاية الاشتراكات لتمويل التقديمات المستقبلية³⁷.

4-7-3 التأثير والتحديات

شكّل نظام المونوتاكس في أوروغواي أداة فعّالة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي كي يشمل العمال المستقلين والمؤسسات المتناهية الصغر، مساهماً بذلك في تحوّل الأنشطة الاقتصادية التي كانت لتظل خارج قطاع العمل المنظم لولا هذا النظام³⁴. منذ إنشائه، شهد تنامياً ملحوظاً في عدد المشتركين، الذي ارتفع من 2,566 مشتركاً في عام 2006 إلى 49,420 مشتركاً بحلول عام 2022، بمعدل نمو سنوي قدره 12.2 في المئة. وبدوره، تميّز نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية الاجتماعية بديناميكية خاصة، مسجّلاً ما نسبته 35.3 في المئة من إجمالي الأعداد التي سجّلها نظام المونوتاكس في عام 2022. تدلّ هذه الأرقام على نجاحه في الوصول إلى أصحاب المشاريع من الفئات الضعيفة اجتماعياً واقتصادياً، لا سيما النساء، اللواتي يشكّلن 57 في المئة من كافة المشتركين في نظام المونوتاكس³⁵.

كان لنظام المونوتاكس تأثير ملحوظ على تغطية الحماية الاجتماعية، إذ مكّن المشتركين من الحصول على معاشات تقاعدية وتعويضات المرض وإجازة الأمومة/الأبوة والتأمين ضد حوادث العمل، رغم رصد بعض القيود لجهة كفاية التقديمات. فقد

34 منظمة العمل الدولية، (2015)

35 Asesoría General en Seguridad Social. (2023)

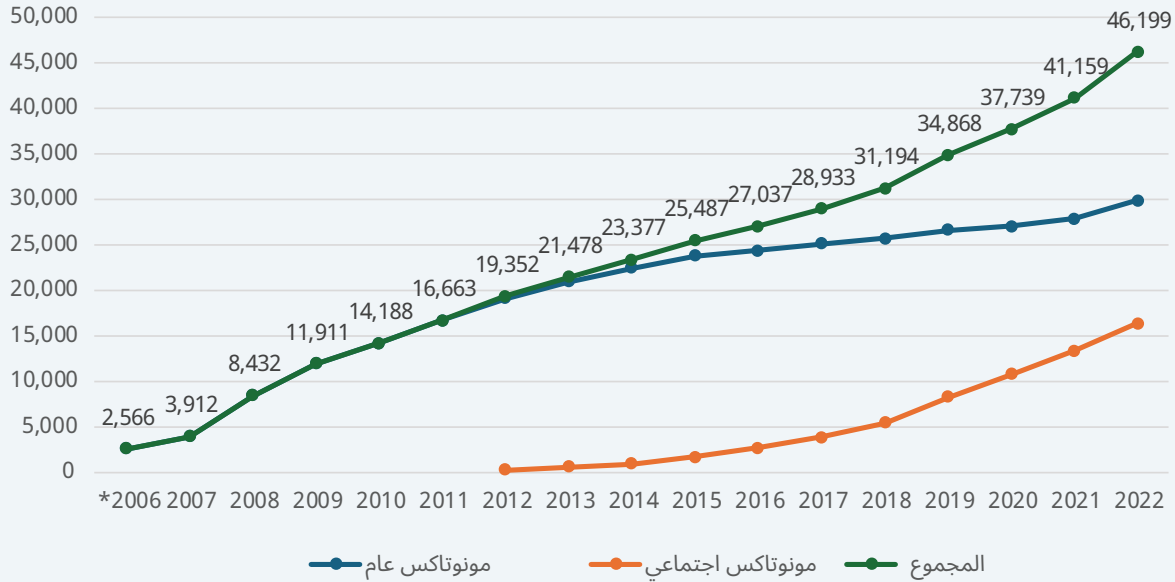
36 (Aguiar, S., Coitiño, M., Matonti, C., Sanguinetti, M., & García, A. 2023)

37 يمكن الاطلاع على التفاصيل المتعلقة بطريقة احتساب الاشتراكات الحالية في مؤسسة الضمان الاجتماعي BPS على الرابط <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6668/19/monotributo-ley-18.083-2024.pdf>

رغم هذه التحديات، لا يزال نظام المونوتاكس يشكل آلية فعّالة لتشجيع الانتقال إلى العمل المنظّم، خصوصًا بين أصحاب المشاريع الصغيرة والعَمال ذوي الدخل المحدود. وقد تُوّدي التحسينات الإضافية، كآليات الانتقال التدريجي إلى شرائح ضريبية أعلى وتحسين كفاية التقديمات، إلى تعزيز النظام وضمان استدامته على المدى البعيد.

ومن التحديات الجوهرية الأخرى، نذكر الانتقال الحاد إلى نظم الضريبة والضمان الاجتماعي الأعلى. وقد لوحظ أثر "التقزم المالي"، حيث تتعمّد الشركات الحدّ من نموها كي تظل ضمن نطاق نظام المونوتاكس، في نماذج مماثلة مستمدّة من مختلف بلدان أميركا اللاتينية³⁸. فمن شأن ارتفاع الاشتراكات اللازمة للانتقال إلى نظام الضريبة والضمان الاجتماعي العام ارتفاعًا حادًا أن يثني الشركات عن الشركات ويحدّ من فعالية نظام المونوتاكس في دعم الحراك الاقتصادي.

الشكل 21 : تنامي عدد المشتركين في نظام المونوتاكس في أوروغواي



المصدر: من إعداد المؤلف استنادًا إلى الهيئة العامة للضمان الاجتماعي (2023) Asesoría General en Seguridad Social

ورفع مستوى الشفافية، ما يجعل الامتثال أسهل بأشواط بالمقارنة مع النظم المماثلة المطبّقة في المنطقة. هذا فضلًا عن أنّ الإعانة الحكومية التي تغطّي 43 في المئة من الاشتراكات تضمن إمكانية تحمّل التكلفة وتشجّع المشاركة، خصوصًا بين أصحاب المشاريع ذوي الدخل المحدود.

لكنّ النظام يطرح أيضًا تحديات جوهرية، باعتبار أنّ استخدام قاعدة رواتب وهمية لاحتساب الاشتراكات والتقديمات قد يفضي إلى خفض استحقاقات المعاشات التقاعدية ويحدّ من الحماية الاجتماعية، بالمقارنة مع النظام العام. الأمر الذي يثير مخاوف بشأن مدى كفاية التقديمات على المدى البعيد، خصوصًا مع تزايد أعداد العَمال الذين يدخلون مرحلة التقاعد. من هنا قد يتعيّن على صنّاع السياسات تقييم ما إذا كانت مستويات التقديمات لا تزال كافية للمشاركين في نظام المونوتاكس، والنظر في إدخال تعديلات على هيكلية الاشتراكات لتعزيز استدامتها.

تكمّن مشكلة أساسية أخرى في الانتقال الحاد من نظام

5-7-3 الدروس المستخلصة والاعتبارات المستقبلية

يعطي نظام المونوتاكس في أوروغواي دروسًا قيّمة حول سبل دعم انتقال الشركات الصغيرة والعمال المستقلين إلى العمل المنظّم بفضل نماذج الاشتراكات المبسّطة، مسلّطًا الضوء أيضًا على التحديات الناشئة عن تحقيق التوازن بين القدرة على تحمّل التكاليف والاستدامة وكفاية التقديمات. لهذا النظام أهمية خاصة بالنسبة إلى المؤسسات المتناهية الصغر والعمال لحسابهم الخاص، الذين غالبًا ما يعانون من إجراءات الامتثال المعقدة. أمّا النقطة الأساسية التي يمكن استخلاصها فهي أنّ دمج الالتزامات الضريبية واشتراكات الضمان الاجتماعي في دفعة واحدة يخفّف إلى حدّ كبير المعوقات الإدارية ويسهّل عملية الانتقال إلى العمل المنظّم. أضف إلى ذلك أنّ تبسيط الإجراءات الإدارية للنظام - بما في ذلك التسجيل في مكان واحد، واحتساب الاشتراكات تلقائيًا، والفوترة الرقمية - يسهم أيضًا في تخفيض تكاليف المعاملات

كما أنّ نجاح نظام المونوتاكس الاجتماعي الخاضع لوزارة التنمية الاجتماعية في الوصول إلى الفئات الضعيفة يُبرز فعالية إعانات الاشتراكات الهادفة في تحسين فرص الاستفادة من الضمان الاجتماعي. غير أنّ تحقيق الاستدامة على المدى البعيد يتطلب إجراء تقييمات دورية لمعرفة ما إذا كان بإمكان المشتركين المدعومين الانتقال في نهاية المطاف إلى مستويات أعلى من الاشتراكات، لعدم الاعتماد باستمرار على برامج الضمان المدعومة.

بالنظر إلى المستقبل، تُظهر تجربة أوروغواي أنّ نظم الاشتراكات المبسطة قد تشكل أداة فعالة للانتقال إلى العمل المنظم، لكنها تتطلب تعديلات متواصلة لضمان قدرتها على الاستمرار ماليًا وتوفير الحماية الاجتماعية الكافية. لذا، يعتبر تعزيز حوافز الامتثال، وضمان كفاية التقديمات، وتطبيق آليات انتقال أكثر سلاسة عنصرًا أساسيًا للحفاظ على فعالية نظام المونوتاكس كنموذج مستدام لضمّ العمّال المستقلين إلى الضمان الاجتماعي.

المونوتاكس إلى النظام العام للضريبة والضمان الاجتماعي. قد تؤدي الزيادة المفاجئة في الاشتراكات، عند تجاوز عتبات الأهلية في نظام المونوتاكس، إلى إعاقة نمو الشركات وتعزيز "التقزم المالي"، إذ تعتمد الشركات الحفاظ على صغر حجمها للاستفادة باستمرار من نظام التكلفة المنخفضة. لمعالجة هذه المشكلة، قد تنظر الإصلاحات المستقبلية في اعتماد سلم تصاعدي للاشتراكات من شأنه أن يسهّل الانتقال ويخفّف العوامل التي تعيق التوسّع. ولعلّ المبادرة التي تمّ إطلاقها عام 2018 لتسهيل انتقال باعة الفاكهة والزهور والخضار المتجولين تشكّل مثالًا حيًا عن هذا النوع من النهج. فبموجب المرسوم رقم 282، بادرت وزارة الاقتصاد والمالية، وبالشراكة مع رابطة الباعة المتجولين وبنك الجمهورية، إلى إنشاء نظام خاص ينصّ على زيادة الاشتراكات الشهرية بشكل تدريجي. وبشرط، للمشاركة، أن يبدأ الباعة بقبول دفع الاشتراكات بواسطة بطاقات الائتمان والخصم من خلال البنك، جامعاً بالتالي بين الاندماج التدريجي في النظام المالي وتعزيز فرص الوصول إلى نظم الدفع الرقمية (Aguiar, Coitiño, Matonte, et al., 2023).

الإطار 3 : نظام المونوتاكس في الأرجنتين: إشترك ضمنى في بيئة غير مستقرة

والضمان الاجتماعي بشكل عام.

◀ حوافز وهمية: تمّ عرضها للانضمام إلى النظام والحصول على التقديمات الصحية بتكلفة مدعومة، من دون التحقق بدقة من المشاركة في الأنشطة التي تحري داخل النظام.

◀ التقزم المالي: بفضل الظروف المؤاتية للغاية التي يوفّرها لاحتذاب دافعي الضرائب ذوي الدخل المحدود، قد يشكّل نظام المونوتاكس أيضًا حافزًا للأفراد والشركات ضمن البرنامج للبقاء إلى أجل غير مسمى داخل النظام الخاص حتى لو كان بإمكانهم دفع الضرائب بموجب النظام العام.

◀ الاستدامة: رغم توّصل هذه الإعانة الضمنية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بشكل ملحوظ، فقد رتبت تكلفة فاقت التوقعات، لم تتطهر تبعاتها بعد على استدامة نظام الحماية الاجتماعية على المدى المتوسط.

تبيّن التجربة الأرجنتينية مدى دقة الخطوات المضبوطة التي تتطلبها نظم المونوتاكس ضمن إطار السياسات الضريبية ونظم الضمان الاجتماعي الأوسع نطاقًا. رغم نجاح هذا البرنامج في توسيع تغطية الحماية الاجتماعية، فإنّ قابلية استمراره على المدى البعيد تبقى مرهونة بمعالجة مشاكل اختلال الحوافز، والاستدامة المالية، وثغرات الإنفاذ.

المصدر: الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي - الإيسا ومنظمة العمل الدولية (2025) الخلاصة العالمية لبرامج إعانات الاشتراكات الوطنية

تشكّل الأرجنتين مثالًا آخر عن عدة بلدان في أميركا اللاتينية سلكت مسلكًا مماثلًا لتحقيق الانتقال إلى العمل المنظم عن طريق تبني نظام المونوتاكس. لكنّ نظام المونوتاكس في الأرجنتين يختلف عن نظام أوروغواي من حيث أنّ اشتراكات الضمان الاجتماعي تغطي كل من المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية (في أوروغواي، تظل الاشتراكات الصحية اختيارية نظرًا لنظامها الصحي الشامل)، إلى جانب الاختلافات الجوهرية في التصميم، لعب السياق المؤسسي والوضع المالي الكلي دورًا في النتائج المحققة. يحافظ أوروغواي، باعتباره بلدًا يتمتع بتماسك اجتماعي قوي، على مستويات منخفضة من العمل غير المنظم والبطالة إلى جانب تميّزه بإطار مؤسسي مستقر وحكم مركزي موحد. في المقابل، أثرت تركيبة الحكم الفيدرالي في الأرجنتين، وقلة الاستقرار السياسي بشكل متزايد، وقيود الاقتصاد الكلي، ومعدلات العمل غير المنظم المرتفعة على تطبيق نظام المونوتاكس واستدامته. يختلف هذان البرنامجان أيضًا اختلافًا كبيرًا من حيث الفئات المُراد أن يشملها: فقد تمّ تصميم نظام المونوتاكس في أوروغواي في الأصل لاستهداف الشركات الصغيرة والمشاريع التعاونية، فيما تمّ توسيع نسخة الأرجنتين لتشمل شريحة أوسع بكثير من العاملين لحسابهم الخاص، بمن فيهم أصحاب المهن والمجموعات ذات الدخل المرتفع. رغم الإقبال الشديد على النظام في الأرجنتين، حيث تجاوز عدد المشتركين النشطين حدود 4.4 مليون شخص (Bertranou & Goldschmit, 2024)، لم تتحقق بالكامل التوقعات الموضوعة بشأن الانتقال إلى العمل المنظم بسبب بروز مخاوف أخرى:

◀ آثار الاستبدال: يعود السبب في شدة الإقبال على النظام، في جانب منه، إلى انتقال المشتركين من البرامج العامة إلى البرامج المبسطة، ما يؤدي إلى تقليص قاعدة الضرائب

4- أفكار ختاميّة حول عالم إعانة الاشتراك



تكمّن قوّة دعم الاشتراكات في قدرته على تخطّي العراقيل الماليّة أمام الانضمام إلى الضمان الاجتماعي، لا سيّما بالنسبة للعمّال والشركات التي من دون ذلك تبقى في القطاع غير المنظّم. وكما ورد ذلك في الحالات المعروضة، مثل حالة برنامج استدامة ++ في الأردن وبرنامج دعم أصحاب العمل في تركيا، إنّ الحوافز الماليّة الحسنة التصميم تدفع الأعمال والعمّال إلى الانتقال إلى البرامج المنظّمة، والاستفادة من التقديرات والتعويضات الاقتصادية والاجتماعيّة الطويلة الأجل.

إلا أنّ الإعانات وحدها ليست كافية. فتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي، وتحسين مخرجات العمل وزيادة تسجيل مؤسسات الأعمال، أولويّات متعدّدة الأبعاد تتطلب جهودًا منسّقة على مستوى الدولة برمتها. وتضطلع إعانات الاشتراك بدور مهمّ جدًّا إلا أنّ أثرها رهن بتوفر سياسات تكميليّة - مثل دعم تطوّر مؤسسات الأعمال، وإصلاح النظام الضريبي، وإنفاذ قانون العمل، وسياسات ضريبيّة ناشطة لسوق العمل، بالإضافة إلى قدرات إدارية ملائمة تضمن التنفيذ السلس. ففي غياب نظام بيئيّ أوسع من الإصلاحات وفي غياب أنظمة إداريّة ملائمة، قد تتحوّل الإعانات إلى حلول على المدى القصير بدلا من حلول مستدامة.

في ظلّ غياب تصميم دقيق، قد تؤدّي إعانات الاشتراك إلى حوافز ملتوية، وتولّد أعباءً ماليّة أو تفشل في تأمين المشاركة المستدامة حالما تنتهي فترة الدعم. فتظهر دراسات الحالة بعضًا من هذه المشاكل: في الأوروغواي، قد يتحوّل نظام المونوتاكس إلى نظام ضمان اجتماعي "من الدرجة الثانية" وبمنافع واستحقاقات محدودة. أمّا في تركيا، تشكّل إعانات أصحاب العمل غير المحدودة بالزمن قلقًا على مستوى الاستدامة؛ وفي تونس، يحدّد الاستهداف الواسع للعاملين لحسابهم الخاص من فعاليّة البرنامج لمن هم في أكثر حاجة.

بناءً عليه، بينما تعتبر إعانات الاشتراك أداة قيّمة، يكون نجاحها على المدى البعيد رهناً بتصميم دقيق للسياسة العامة، وبقدرة مؤسسيّة قويّة ودمجها في استراتيجيّات الحماية الاجتماعية وسوق العمل الواسعة النطاق. فلا بدّ أن تكون جزءًا من مقاربة شاملة تتماشى مع السياسات الاقتصاديّة والماليّة التي تضمن ألا يكون توسّع الحماية الاجتماعيّة فعلاً بل مستدامًا مع الوقت.

يشكّل هذا التقرير جهدًا من أجل اكتساب نظرة داخلية واضحة المعالم في ما يتعلق بالتصميم والأثر والمبادلات المرتبطة بدعم الاشتراكات والإعانات من حول العالم، ما يبيّن على معرفة جديدة بشأن الخبرات الوطنيّة التي تمّ جمعها في الخلاصة العالمية لبرامج إعانات الاشتراكات الوطنيّة (الإيسا ومنظمة العمل الدوليّة 2025). من خلال استخدام التحليل المعياري، شرح هذا التقرير إعانات الاشتراكات وقسمها إلى خمسة أبعاد: دوافع السياسات العامة، تصميم الإعانة أو الدعم، المدّة، التمويل والفئات المستهدفة. ويسمح هذا النهج الممنهج بتحليل مقارن للأنماط المختلفة، ويمكن صنّاع السياسات من تقييم مدى ملائمة التصميم مع السياقات المختلفة.

من خلال اختيار مجموعة من الحالات التي تأتي من مناطق وبيئات اقتصاديّة ونهج سياسيّة مختلفة، يسلط هذا التقرير الضوء على مدى تعقيد إعانات الاشتراكات. كما أنّ الحالات المعروضة، تعكس التحديد العمليّ الموسّع للعمل وطبيعة هذا التمرين الاستطلاعيّ من خلال الحالات المختلفة. من نظام مونوتاكس (البرازيل، الأوروغواي، الأرجنتين) إلى برامج تحفيز أصحاب العمل (تركيا، ماليزيا)، إلى الإعانات التي تستهدف مجموعات ضعيفة معيّنة (الأردن، تونس) وأنماط تدمج الضمان الاجتماعي مع إدارة الضرائب (الفلبين، الأرجنتين، الأوروغواي)، تعرض كلّ حالة من هذه الحالات نظرة معمّقة عن طريقة هيكلية الدعم، والأهداف المقصودة منها، والتحديات التي تبرز عند التطبيق.

إنّ هذا الإطار المعياري قيّم جدًّا من أجل استطلاع النتائج المقصودة وتلك غير المقصودة من إعانات الاشتراك. فصحيح أنّ كلّاً من النماذج مصمّم ليعالج مسألة محدّدة- أكان ذلك من أجل الانتقال إلى الاقتصاد المنظّم، أو توسيع مجال الضمان الاجتماعي، أو محفّزات سوق العمل- إلا أنّ أيًا منها يقوم على المبادلة. تواجه بعض البرامج مشاكل على مستوى الاستدامة، وأخرى مخاطر خسائر المكاسب القصوى (عدم الكفاية)، كما يواجه البعض مشكلة استبقاء المشاركين على الأجل الطويل. ومن خلال عرض تحليل متوازن، يضمن هذا التقرير أن يكون لصانعي القرار الأدوات المناسبة لتصميم إعانات الاشتراك الفعّالة والمستدامة.

إعانات الاشتراك: أداة سياسية مفيدة لكن معقّدة

إن الخلاصة الأساسيّة من هذا التقرير هي أنّ إعانات الاشتراك أداة سياسيّة مشروعة وفعّالة من أجل زيادة تغطية الضمان الاجتماعي والحدّ من ظاهرة العمل غير المنظّم. فمن خلال الحالات التي تمّت مراجعتها، كانت النتيجة مهمة على مستوى ضمّ مجموعة من العمّال إلى القطاع المنظّم، وزيادة النفاذ إلى الضمان الاجتماعي وتحسين حماية العمّال. مع ذلك، ما من نموذج مثالي. فكلّ نوع من أنواع الدعم يأتي مع مقايضات لا بدّ من حسن إدارتها، ويكون نجاحها معتمدًا على بيئة سياسيّة أوسع، وديناميات سوق العمل والقدرات المؤسسيّة.

الدروس المستخلصة من الإطار المعياري

3- المدة: دور الإعانات الدائمة مقابل الإعانات المؤقتة

إنّ بعض الإعانات، مثل برنامج استدامة ++ في الأردن وإعانة النقاط الست الإضافية لأصحاب العمل في تركيا، محدودة بمدة زمنية ومصممة كتدابير مؤقتة لتسهيل الانتقال إلى قطاع العمل المنظم. أما الإعانات الأخرى، مثل نظام المونوتاكس في أوروغواي وإعانة النقاط الخمس لأصحاب العمل في تركيا، فهي إعانات دائمة.

علمًا أنّ الإعانات المؤقتة قد تكون فعّالة في تشجيع بعض العمليات، إلا أنّ أثرها رهن بما إذا كان المشاركون يستمرون في دفع الاشتراكات بعد انتهاء الدعم. يوفر برنامج استدامة ++ في الأردن مثالاً مثيلاً للاهتمام، بما أنّ حوالي 95 بالمئة من المشاركين يبقون مسجلين ما بعد الدعم، ما يعني أنّ الحوافز الهادفة قد تؤدي إلى تغيير سلوكي يدوم. ويشير هذا الأمر أيضًا إلى أنّ الحوافز المؤقتة الهادفة جيّدًا قد تؤدي إلى تغييرات سلوكية قابلة للدوام، علمًا أنّ الرصد المستمر ضروري للتأكد ممّا إذا كان الاستبقاء يستمر مع الوقت وعلى مدى المجموعات.

في هذه الأثناء، تطرح الإعانات الدائمة اعتبارات عديدة. يمكن أن تولّد مخاوف بشأن الاستدامة المالية في حال لم يتم تأمين التمويل كما هو الحال مع إعانة أصحاب العمل في تركيا، وهو برنامج يطرح التساؤلات بشأن تكلفته والتبعيّة التي يولدها. مع ذلك، تظهر التجربة الدوليّة أنّ الدعم الدائم قد يكون قابلاً للاستدامة في حال توفر الظروف المناسبة. مثلاً، إنّ الاشتراكات المخفّضة للعاملين لحسابهم الخاص في تونس، والإعانة في البرتغال - التي تمّ اعتمادها في الثمانينات كتدبير مؤقت لكنها استمرت لعقود، تُظهر أنّ التزاماً سياسياً مستداماً وترتيبات تمويل موثوقة وإعانات دائمة أمور يمكن دمجها كسمات ثابتة للنظام. وفي بعض الحالات، برهن تبادل الدعم بين صناديق الضمان الاجتماعي أنه أمر قابل للحياة بشرط أن يكون سليماً اكنواريًا ولا يؤثر على كفاية التقديرات.

أمّا الدرس الأساسي فهو أنّ استدامة الإعانات لا تعتمد كثيرًا على الطبيعة الدائمة أو المؤقتة بحدّ ذاتها، بل تعتمد أكثر على نموذج التمويل والأولويات السياسيّة والدمج ضمن استراتيجيات الحماية الاجتماعية الأوسع.

4- التمويل: إدارة الاستدامة والمقايضات

يأتي تمويل نماذج دعم الاشتراك ضمن فئات ثلاث:

- ◀ الدعم الصريح من موازنة الدولة (تركيا، ماليزيا)
- ◀ الدعم الضمني من خلال التمويل المتبادل ضمن أنظمة الضمان الاجتماعي (تونس، الأوروغواي، البرازيل)
- ◀ النماذج البلدية مع القطاع الخاص ودعم الجهات المانحة (الفلبين، الأردن)

إنّ تقسيم إعانات الاشتراك إلى أبعاد خمسة، أي حوافز السياسات العامة، وتصميم الإعانة والمدة والتمويل والفئات المستهدفة، أمر يسمح باستخلاص بعض النتائج لجهة فعّاليّتها والمقايضات التي تنتج عنها.

1- دوافع السياسات العامة

تختلف أهداف السياسات المذكورة لدعم الاشتراكات بشكل كبير، من زيادة معدلات العمل المنظم (مثل تونس والأردن وتركيا) إلى توسيع التغطية للمجموعات الضعيفة (أوروغواي وماليزيا) أو تحسين استدامة الضمان الاجتماعي (البرازيل). ومع ذلك، يغيب وضوح الأهداف عن بعض البرامج ما يصعب عملية تقييم نجاحها.

فالدرس الأساسي ممّا سبق هو أنّ برامج الدعم تنجح عندما يكون هدفها محدّدًا وقابلًا للقياس. في الأردن، كان الهدف من برنامج استدامة ++ صريحًا وهو اختبار نموذج توسيع التغطية، ما يسمح بتدخلات هادفة وتعديلات تقودها البيانات. في المقابل، أدّت إعانات أصحاب العمل المتداخلة إلى تمييز الأثر وسلّطت الضوء على أهميّة اعتماد أهداف متناغمة للسياسة العامة. بالإضافة إلى ذلك، إنّ الغياب الواضح لهياكل الرصد والتقييم التي تسمح بقياس التقدّم في غالبية الحالات، كما سبق وروده، يؤثر على جهود التعلم من الخبرات وطنيًا وعالميًا.

2- تصميم الإعانة: الموازنة بين البساطة والفعّالية

إنّ تصميم إعانة اشتراك - أكانت بمبلغ محدّد، أو بتخفيض نسبة مئويّة، أو من خلال نموذج يدمج الضريبة بالضمان الاجتماعي، هو الذي يحدّد مدى يسرته وجاذبيّته وفعّاليّته. فقد أظهرت الحالات أنّ برامج الاشتراك المبسّطة، مثل برنامج المونوتاكس في أوروغواي، تسهّل التسجيل، بينما تتطلب البرامج الأخرى الأكثر تعقيدًا لتحفيز أصحاب العمل، مثل الإعانة التركية المتعددة الطبقات، آليات امتثال قويّة.

وقد برزت سمة مهمّة وهي أنّ الإعانات يجب أن تكون مهيكلّة بما يسمح بتعزيز انتقال مستدام إلى قطاع العمل المنظم، بدلًا من استحداث التشوّهات أو الحوافز التي ترقى إلى الحدّ الأمثل. في البرازيل والأوروغواي، خفّضت أنظمة المونوتاكس من عوائق الدخول، لكنّها ولدت أيضًا "نقرّمًا ضريبياً" قد تحدّد الشركات ورواد الأعمال من نموهم بشكل اصطناعي للبقاء ضمن البرنامج بدلًا من التقدّم نحو مستويات أعلى من التنظيم أو التغطية. فالمسألة الضمنيّة هنا ليست الامتثال المؤقت بل الانقطاع القوي بين الأنظمة المبسّطة والعاديّة وغياب ممرات الانتقال الكافية. فقد جرّب كلّ من البلدين التدابير الآلية إلى تسهيل هذا الانتقال، إلا أنّها لم تحل المشكلة ويمكن تعزيزها أو توسيعها.

5- الفئات المستهدفة: ضمان سهولة الوصول من دون حوافز ملتوية

تتراوح آليات الاستهداف من الأهلية الواسعة (مثلاً برنامج تونس للعاملين لحسابهم الخاص) إلى الاستهداف في قطاع محدّد أو على أساس الدخل (الأردن، تركيا). أمّا أنجح البرامج فهي التي تجمع بين معايير الأهلية الواضحة وآليات التواصل والإنفاذ.

في بعض الأحيان، قد يحدّد الاستهداف الواسع النطاق من الفعاليّة. ويشير برنامج تونس للعاملين لحسابهم الخاص كيف أنّ تغطية مجموعة واسعة من المهن قد لا يتماشى دائماً مع الوصول إلى أكثر العمّال ضعفاً.

إنّ المخصّصات الصريحة من الموازنة، كما هو الأمر في تركيا وماليزيا، توفرّ الشفافية وتسمح بتمويل أفضل، لكنّها تتطلب إرادة سياسيّة أقوى ومساحة ضريبية طويلة الأجل. قد يكون تبادل الدعم، كما هو الحال في تونس وأوروغواي، أسهل على مستوى التنفيذ، لكن يجب أن يكون مصمّماً بطريقة سليمة أكتوارياً كي لا يؤثّر على الاستدامة الماليّة لصناديق الضمان الاجتماعي. فبرنامج الأردن الذي تموّله الجهات المانحة فعّال على المدى القصير لكنه يتطلب استراتيجية تمويل طويلة الأجل لضمان استمراريّته.

والخلاصة الأساسية هي أنّ الاستدامة المالية يجب أن تكون اعتباراً مركزياً عند تصميم إعانات الاشتراك. على البلدان أن تقوم بتحليلات اكتوارية (كما جرت الإشارة في البرازيل والأردن) لتقييم الكلفة على المدى الطويل ولتفادي الالتزامات غير القابلة للاستدامة.

◀ الرسم البياني 9 : نهج معياريّ بحسب الحالات في البلدان

1- أهداف السياسة		2- تصميم الإعانة			3- المدة		4- التمويل			5- الفئات المستهدفة والموقع		
زيادة عدد العمّال المنظمين	توسيع تغطية الضمان الاجتماعي	مبلغ ثابت	تخفيض %	منح معادلة	دائمة	محدودة بمدة زمنية	صريح (بتمويل من الدولة)	ضمني (بتمويل من الدولة)	مشاركة من القطاع الخاص أو جهة مانحة	عامل لحسابه الخاص	مؤسسات صغيرة أو متوسطة الحجم	مناطق نامية
البرازيل	ماليزيا	البرازيل	الفلبين	ماليزيا	البرازيل	ماليزيا	ماليزيا	البرازيل	الفلبين	ماليزيا	البرازيل	تركيا
تركيا	الفلبين	تونس	تركيا		تونس	الفلبين	تركيا	تونس	الأردن	الفلبين		
الأوروغواي	تونس	الأوروغواي			الأوروغواي	تركيا		الأوروغواي		تونس		
	الأوروغواي	الأردن				الأردن				الأوروغواي		
	الأردن									الأردن		

المصدر: من إعداد المؤلف

مستوى الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؛ ومع ذلك، إنها تخفّف من مخاطر الفعاليّة مقابل الكلفة واحتمال التشوهات السلوكيّة ما بين الشركات والعمّال. مع ذلك، تشير الأدلة إلى أنّ عملية الرصد المنتظم، والتقييم الصلب، والتكييفات المبررة للسياسات العامة يمكن أن تخفّف من هذه المخاطر وتساعد في ضمان نماذج دعم أكثر تكيفاً وفعالية لجهة الكلفة والاستدامة على المدى البعيد.

ملاحظة أخيرة مستقاة من الدراسة الاستقصائيّة العالمية، وهي أنّ آليات الرصد والتقييم محدودة في عدد كبير من برامج دعم الاشتراكات- على الرغم من الأهداف الطموحة والتكاليف الماليّة ذات الأهميّة. علماً أنّ عدداً كبيراً من البرامج قد انطلق بأهداف واضحة من السياسة العامة التي ترعاها، قلة منها أدخلت الأدوات اللازمة من أجل تكييف التصاميم مع الوقت استجابة لتحديات التنفيذ في العالم الواقعي. فثمة توتّر يبرز في الحالات المختلفة بين ضرورتين أساسيتين وهما توسيع تغطية الضمان الاجتماعي وضمان الاستدامة الماليّة. إنّ بلداناً مثل تركيا والأوروغواي تظهر أنّ دعم الاشتراكات يمكن أن يؤدّي إلى آثار قابلة للقياس على

حالة إعانات الاشتراك: منظور متوازن

إنَّ إعانات الاشتراك أداة مشروعة وفعّالة لتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي، لا سيّما في الاقتصادات التي تعاني من ارتفاع معدلات العمل غير المنظم. وتشير الحالات المشمولة في الدراسة إلى أنها قادرة على إزالة العوائق أمام الانتقال إلى العمل المنظم وتحسين حماية العمّال وتوفير ممّرات للتسجيل المستدام في الضمان الاجتماعي.

في الوقت نفسه، إنَّ السياق الأوسع مهم. تواجه بلدان عديدة منخفضة ومتوسطة الدخل تحديات بنيوية في موضوع القدرة المتدنيّة على تسديد الاشتراكات: يكسب عدد كبير من العمّال ما دون مستوى الكفاف أو الحدّ الأدنى للأجور، ما يجعل دفع الاشتراكات بشكل منتظم أمرًا صعبًا حتى مع الإعانات. ويسلط هذا الأمر الضوء على محدوديّة القدرة على توسيع قاعدة الاشتراكات وحدها وضرورة أن تتماشى الإعانات مع سياسات أوسع لتحسين الانتاجيّة والأجور وفرص العمل اللائق.

إلى جانب ذلك، إنَّ بيئة الاقتصاد الكليّ تقيد الخيارات. فهي تشير إلى أنَّ أيًا من الحالات الواردة تأتي من البلدان ذات الدخل المحدود حيث غالبًا ما تكون المساحة الماليّة ضيّقة جدًا ولا تسمح بإدامة الإعانات ذات الحجم الكبير. حتى في سياق البلدان المتوسطة الدخل، إنَّ الإعانات ضعيفة أمام التراجع الاقتصادي وأولويّات الموازنة المتنافسة. لذلك، يحتاج صنّاع السياسات إلى قياس الإعانات مقابل خيارات السياسات الأخرى الصالحة، مثل التحويلات المباشرة التي تموّلها الضرائب والتي قد تؤدّي في بعض السياقات إلى حماية أوسع أو أكثر توقّعًا من دعم الانضمام إلى أنظمة الاشتراك.

في الخلاصة، يمكن القول إنَّ إعانات الاشتراك تضطلع بدور جوهريّ في توسيع الحماية الاجتماعيّة، لكن لا يمكن اعتبارها حلا شاملا. ففعّاليّتها رهن بمستوى قدرة القوة العاملة على دفع الاشتراكات والمساحة المالية والاقتصادية الكليّة المتوفرة ودمجها مع السياسات التكميليّة التي تدعم استدامة مداخل العمّال واستدامة المؤسسات.

مع ذلك، يسلّط التقرير الضوء على تحديات رئيسة لا بدّ من معالجتها:

◀ الاستدامة المالية: تتطلّب الإعانات الطويلة الأجل آليّات تمويل واضحة

◀ تفادي الحوافز الخاطئة: لا يفترض بالأنظمة المبسّطة أن تدفع الشركات إلى التخلي عن النمو

◀ ضمان الاستبقاء: لا بدّ للإعانات المؤقتة أن تكون مصمّمة للتحفيز على المشاركة المستمرة

◀ موازنة الدمج مع الاستدامة المالية: لا بدّ للاستهداف أن يكون استراتيجيًّا لتحقيق الحدّ الأقصى من الأثر

◀ آليّات الرصد: لا بدّ أن تكون البرامج جاهزة لتكييف تصميم الدعم الخاص بها على أساس متطلبات الإقبال والتمويل

في النهاية، ما من تصميم واحد لبرامج إعانات الاشتراك هو الأمثل، وعلى كلّ بلد أن يكيّف أدواته بحسب سوق عمله، وقدرته المالية وإطاره المؤسسي. أما الإطار المعياري الذي جرى عرضه في هذا التقرير، فيوفّر دليلًا قيّمًا لصنّاع السياسات كي يوازنوا بين تلك المقايضات ويصمموا إعانات اشتراك فعّالة ومستدامة على السواء.

◀ الملحق 1 ملخص الإجابات حول البرامج ضمن الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الجمعية الدولية للضمان الاجتماعي (الإيسا)

البلد	البرنامج	أهداف السياسة العامة	نوع الدعم	المدة	التمويل	الفئات المستهدفة	التغطية الجغرافية
الأرجنتين	مونوتريوتو	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	مبلغ محدد	دائم	ضماني (تمويل من اشتراكات الضمان الاجتماعي عبر الدعم المتبادل)	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية
	النظام المبسط للعمال المنزليين	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	مبلغ محدد	دائم	ضماني	عاملون في قطاع اقتصادي محدد	وطنية
أروبا	لونسوبسيدي	استحداث الوظائف	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	صريح (تمويل من الموازنة الحكومية وموارد مالية مخصصة)	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	وطنية
أذربيجان	البرنامج الوطني الإلزامي للضمان الاجتماعي CSSI لدعم المؤسسات في الأراضي المحررة	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدد	محدود بفترة زمنية	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	مناطق جغرافية محددة
البرازيل	برنامج سيمبلز ناسيونال (SIMPLES)	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	مبلغ محدد	دائم	ضماني	مؤسسات من حجم معين	وطنية
بروناي دارالسلام	برنامج SPK للاشتراكات المعادلة للعاملين لحسابهم الخاص	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدد	دائم	صريح	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية

البلد	البرنامج	أهداف السياسة العامة	نوع الدعم	المدة	التمويل	الفئات المستهدفة	التغطية الجغرافية
بروناي دارالسلام	برنامج SCP للاشتراكات المعادلة للعاملين لحسابهم الخاص	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	دائم	صریح	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية
	برنامج SCP للإعانات التكميلية	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	دائم	صریح	عاملون ذوو دخل أو إيرادات دون عتبة محدّدة	وطنية
كندا	برنامج المعاشات التقاعدية الكندي للاعفاءات الأساسية السنوية	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	تخفيض القاعدة المرجعية للاشتراك أو تعديلها (تخفيض إجمالي الاشتراك)	دائم	ضمني	عاملون ذوو دخل أو إيرادات دون عتبة محدّدة	وطنية
مصر	إعانة للعمّال في القطاع غير المنظم	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صریح	عاملون في شكل محدّد من أشكال العمل	وطنية
فنلندا	الإعفاءات الإقليمية	تخفيض كلفة العمال	مبلغ محدّد	دائم	صریح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدّد او منطقة معيّنة	مناطق جغرافية محدّدة
فنلندا	ميثاق التنافسية	تخفيض كلفة العمال	أمر آخر	دائم	ضمني	أمر آخر (أصحاب العمل)	وطنية
فرنسا	تخفيض عام للاشتراكات	تخفيض كلفة العمال	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صریح	أمر آخر (أصحاب العمل)	وطنية
ألمانيا	ائتمان تربية الأطفال	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	صریح	أمر آخر (العمّال)	وطنية
	دعم المعاشي التقاعدي الأساسي	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	دائم	خليط من الضمني والصریح	عاملون ذوو دخل أو إيرادات دون عتبة محدّدة	وطنية

البلد	البرنامج	أهداف السياسة العامة	نوع الدعم	المدة	التمويل	الفئات المستهدفة	التغطية الجغرافية
ألمانيا	العمل في المنطقة الانتقالية	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	تخفيض القاعدة المرجعية للاشتراك أو تعديلها (تخفيض إجمالي الاشتراك)	دائم	ضمني	عاملون ذوو دخل أو إيرادات دون عتبة محدّدة	وطنية
جيرنسي	اعتمادات اشتراكات الضمان الاجتماعي	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	ضمني	أمر آخر (العمّال)	وطنية
جمهورية إيران الإسلامية Islamic Republic of Iran	إعانات المؤسسات التي تشغل أقل من 5 موظفين	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	خليط من الضمني والصريح	مؤسسات من حجم معيّن	وطنية
	إعانة عمّال البناء	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صريح	عاملون في قطاع اقتصادي محدّد	وطنية
	إعانة ربّات المنزل	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صريح	نساء	وطنية
الأردن	برنامج استدامة++	سدّ فجوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	أمر آخر	عاملون في شكل محدّد من أشكال العمل	وطنية
ليتوانيا	تأجيل الدين	تخفيض كلفة العمال	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	أمر آخر	أمر آخر (أصحاب العمل)	وطنية
لكسمبرغ	تغطية تأمين المعاش التقاعدي لمقدمي الرعاية	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	دائم	ضمني	عاملون في قطاع اقتصادي محدّد	وطنية
لكسمبرغ	تغطية تأمين المعاش التقاعدي لمقدمي الرعاية	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	مبلغ محدّد	دائم	ضمني	أشخاص ذوو إعاقة	وطنية

البلد	البرنامج	أهداف السياسة العامة	نوع الدعم	المدة	التمويل	الفئات المستهدفة	التغطية الجغرافية
ماليزيا	برنامج الضمان الاجتماعي للعاملين على حسابهم الخاص SESSS للدعم والاشتراكات المعادلة	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	تخفيض معدل الاشتراك	محدود بفترة زمنية	صريح	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية
	منحة الإشتراكات SKSSR	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	صريح	نساء	وطنية
	آي-سران "المحفّزات الخاصة"	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	صريح	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية
	آي-سوري "i-Suri المحفزات الخاصة"	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	صريح	نساء	وطنية
مالطا	اشتراكات مخفضة للمزارعين ومربي الحيوانات بدوام كامل	تخفيض كلفة العمال	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صريح	عاملون في قطاع اقتصادي محدّد	وطنية
المكسيك	إعانة للعمال والمنتجين في قطاع قصب السكر	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدّد او منطقة معيّنة	وطنية
موناكو	نظام أرباب البيت	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	تخفيض القاعدة المرجعية للاشتراك أو تعديلها (تخفيض إجمالي الاشتراك)	دائم	أمر آخر	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدّد او منطقة معيّنة	وطنية
ميانمار	برنامج إشتراكات الإعانة من جائحة كوفيد 19	تخفيض كلفة العمال	أمر آخر	محدود بفترة زمنية	أمر آخر	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدّد او منطقة معيّنة	مناطق جغرافية محدّدة
الفلبين	برنامج مقدمي إعانات الاشتراك (CSPP)	تحقيق أهداف تغطية التأمين الاجتماعي على المستوى الوطني	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	أمر آخر	عاملون لحسابهم الخاص	وطنية

البلد	البرنامج	أهداف السياسة العامة	نوع الدعم	المدة	التمويل	الفئات المستهدفة	التغطية الجغرافية
البرتغال	برنامج الاشتراكات من أجل استحداث الوظائف وإعادة الدمج	استحداث الوظائف	تخفيض معدل الاشتراك	محدود بفترة زمنية	خليط من الضمني والصريح	عاملون أصغر سنًا	وطنية
	برنامج الاشتراكات من أجل استحداث الوظائف وإعادة الدمج	دمج ذوي الإعاقة	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صريح	أشخاص ذوو إعاقة	وطنية
	برنامج الاشتراكات من أجل استحداث الوظائف وإعادة الدمج	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	وطنية
جمهورية مولدوفا	برنامج الدعم الزراعي	سدّ هوة التغطية لمجموعات محددة	مبلغ محدّد	دائم	خليط من الضمني والصريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	وطنية
سلوفاكيا	برنامج الدولة لدعم العاملين في القطاع الزراعي	تخفيض كلفة العمّال	تخفيض القاعدة المرجعية للاشتراك أو تعديلها (تخفيض إجمالي الاشتراك)	محدود بفترة زمنية	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	وطنية
تركيا	إعانة النقاط الخمس	زيادة إيرادات التأمين الاجتماعي على الأجل الطويل	مبلغ محدّد	دائم	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	وطنية
تركيا	إعانة النقاط الست الإضافية	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	مبلغ محدّد	محدود بفترة زمنية	صريح	مؤسسات في قطاع اقتصادي محدد أو منطقة معينة	مناطق جغرافية محدّدة
أوروغواي	مونوتريبيتو	نقل الوظيفة إلى القطاع المنظم	تخفيض معدل الاشتراك	دائم	ضمني	عاملون في شكل محدد من أشكال العمل	وطنية

المراجع

www.cres.tn/fileadmin/user1/doc/Secteur_informel_Tunisie.pdf

Charmes, J., & Ben Cheikh, N. (2016b). Protection Sociale Et Économie Informelle En Tunisie—Défis De La Transition Vers L'économie Formelle. CRES. http://www.cres.tn/fileadmin/user1/doc/Secteur_informel_Tunisie.pdf

Cronert, A. (2019). Varieties of Employment Subsidy Design: Theory and evidence from Across Europe. *Journal of Social Policy*, 48(4), 839–859.

da Cunha Portal, A. (2024). Experiencias de Brasil con subsidios de contribución. Webinar de la AISS. <https://www.issa.int/sites/default/files/documents/events/2024/3-14/3-da%20Cunha%20Portal-MTP-Brasil-Webinar-Subsidios%20a%20las%20cotizaciones%20en%20el%20mundo.pdf>

Ghorpade, Y., Abdur Rahman, A. B., Binti Jasmin, A. F., Cheng, N. F. L., & Yi, S. (2024a). Informal Employment in Malaysia: Trends, Challenges and Opportunities for Reform (English). Washington, D.C. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022124104015011/p1810931e836170db184871b5fe7b37157c>

Ghorpade, Y., Abdur Rahman, A. B., Binti Jasmin, A. F., Cheng, N. F. L., & Yi, S. (2024b). Informal Employment in Malaysia: Trends, Challenges and Opportunities for Reform (English). Washington, D.C. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099022124104015011/p1810931e836170db184871b5fe7b37157c>

ILO. (2019). Experiences from Simples National, the monotax regime for own-account workers, micro and small entrepreneurs in Brazil. <https://www.ilo.org/publications/experiences-simples-national-monotax-regime-own-account-workers-micro-and>

ILO. (2021). Opportunities for extending social security coverage in Jordan. <https://www.ilo.org/resource/news/opportunities-extending-social-security-coverage-jordan>

ILO. (2025, Forthcoming). Impact evaluation of behaviourally informed awareness campaigns to expand social security coverage in Jordan: Findings from firm-level data.

ILOSTAT. (n.d.). Data tools to find and download la-

Aguar, S., Coitiño, M., Matonti, C., Sanguinetti, M., & García, A. (2023). Monotributo y Monotributo Social en Uruguay: Apreciaciones de trabajadores y trabajadoras monotributistas. OIT Cono Sur – Informes Técnicos / 38 - 2023. <https://www.ilo.org/es/publications/monotributo-y-monotributo-social-en-uruguay-apreciaciones-de-trabajadores-y>

Asesoría General en Seguridad Social. (2023). Monotributo en Uruguay. Actualización 2023. Comentarios de Seguridad Social No 98, 2023. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/20493/1/98.-monotributo-en-uruguay.-actualizacion.pdf>

Aşık, G., Bossavie, L. L. Y., Kluve, J., Nas Ozen, S. E., Nebiler, M., & Oviedo Silva, A. M. (2022). The Effects of Subsidizing Social Security Contributions: Job creation or Informality Reduction? [Text/HTML]. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/685191642611488161/The-Effects-of-Subsidizing-Social-Security-Contributions-Job-creation-or-Informality-Reduction>

Ben Cheikh, N., & Moisseron, J. Y. (2021). The Effects of Social Protection on Informal Employment: Evidence from Tunisia. In A. A. Tajmazinani (Ed.), *Social Policy in the Islamic World* (pp. 187–223). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-57753-7_9

Bertranou, F., & Goldschmit, A. (2024). “Transición de la informalidad a la formalidad: Alcances y limitaciones del monotributo como instrumento para la inclusión tributaria y en la seguridad social en Argentina” en Cetrángolo, O. y D. Morán (compiladores) *Aportes al debate sobre la tributación en América Latina*, Eudeba, Buenos Aires.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labour market policy. University of Edinburgh, Publication and Dissemination Centre.

Cetrángolo, O., Goldschmit, A., Gomez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2014). Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe. <https://www.ilo.org/es/publications/monotributo-en-america-latina-los-casos-de-argentina-brasil-y-uruguay>

Charmes, J., & Ben Cheikh, N. (2016a). Protection Sociale Et Économie Informelle En Tunisie—Défis De La Transition Vers L'économie Formelle. CRES. http://www.cres.tn/fileadmin/user1/doc/Secteur_informel_Tunisie.pdf

World Bank. (2016). Philippines - Review of the social security system: Considerations for strengthening sustainability and coverage. Report No: 106597-PH, Social Protection, Labor and Jobs Global Practice East Asia and Pacific Region. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/328641466736355290/Philippines-Review-of-the-social-security-system-considerations-for-strengthening-sustainability-and-coverage>

Zahiid, S. J. (2025). From wage regulation to dispute resolution: How the Gig Workers Bill offers safeguards for 1.2 million Malaysians. Malaymail. <https://www.malaymail.com/news/malaysia/2025/09/02/from-wage-regulation-to-dispute-resolution-how-the-gig-workers-bill-offers-safeguards-for-12-million-malaysians/189234>

bour statistics. Retrieved September 26, 2024 [Dataset]. <https://ilostat.ilo.org/data/>

ILOSTAT. (2023). Data tools to find and download labour statistics. <https://ilostat.ilo.org/data/>

ILOSTAT. (2024, September 26). Data tools to find and download labour statistics. <https://ilostat.ilo.org/data/>

Instituto de Pesquisa Economica Aplicada-IPEA. (2024). Mercado de Trabalho conjuntura e análise (77, Ano 30).

Instituto Nacional de Estadísticas -INE. (2024). Estimación de la pobreza por el método del ingreso.

ISSA & ILO. (2025). Bridging the Coverage Gap Through Subsidized Social Security Contributions: Global compendium of national contribution subsidy schemes. International Social Security Association, Geneva. <https://www.issa.int/node/274712>

Lin Lean, L. (2022, October 17). Key workers in Malaysia during the pandemic | International Labour Organization. <https://www.ilo.org/publications/key-workers-malaysia-during-pandemic>

Nasri, K., Amara, M., & Helmi, I. (2022). The Tunisian Social Protection System: Key Strengths and Challenges. 93.

OIT. (2015). Uruguay. Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo. Departamento de Protección Social de la OIT. https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;-jsessionid=WEU1A8ptuFlcSos9k5uDkHxEBDT57ef_BBEudSHL9H0hifNnLeQc!-511164124?id=15067

S. McClanahan, Seglah, H., Sibun, D., & Sengupta, A. (2023). Inclusive social insurance—Exploring real solutions to reach the self-employed. ILO.

United Nations. (2016). Social Protection Country Profile: Tunisia. https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/tunisia-social-protection-profile-english_0.pdf

Ünsüz, G. (2024, March 14). Insurance premium incentives. Presentation for ISSA-ILO webinar Subsidies around the world – building knowledge around what works,.

Vadivel, G. (2024, October 17). Innovative Solutions to the Perennial Challenges Facing the Self-Employed. Presentation for ISSA Webinar: Exploring real social security solutions for the self-employed. <https://www.issa.int/events/webinar-2024-10-17>

WIEGO-ILO. (2023). Inclusive social insurance – exploring real solutions to reach the self-employed.

