العنوان:	الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج التنموي الجديد
المصدر:	مجلة القانون والأعمال
الناشر:	جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مختبر البحث قانون الأعمال
المؤلف الرئيسي:	دحاني، محمد
المجلد/العدد:	ع118
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2025
الشهر:	يوليوز
الصفحات:	23 - 42
DOI:	10.37324/1818-000-118-002
رقم MD:	1593277
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo, EcoLink
مواضيع:	السياسات الاجتماعية، الرعاية الاجتماعية، النماذج التنموية، الضبط الاقتصادي، المغرب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1593277

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.

للإستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب إسلوب الإستشهاد المطلوب:

إسلوب APA

دحاني، محمد. (2025). الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج التنموي الجديد.مجلة القانون والأعمال، ع118 ، 23 - 42. مسترجع من http://:search.mandumah.com/Record/1593277

إسلوب MLA

دحاني، محمد. "الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج التنموي الجديد."مجلة القانون والأعمالع118 (2025): 23 - 42. مسترجع من http://:search.mandumah.com/Record/1593277

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.

الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج التنموي الجديد

The social state in Morocco and the new development model

الدكتور : محمد دحاني

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال – الرباط

Dr. Mohamed Duhani

PhD in Public Law and Political Science, Faculty of Legal, Economic, and Social Sciences, Agdal – Rabat

الملخص:

ارتبطت تصورات ومناهج تنزيل مرتكزات الدولة الاجتماعية بالمغرب، بالمفهوم الضيق لدولة الرعاية الاجتماعية من خلال وظائف الدولة في الجوانب الاجتماعية، عبر ما تقدم عليه من سياسات وتدابير تعالج الجوانب الاجتماعية المباشرة، على غرار التغطية الصحية وأنظمة التقاعد والتعويض عن فقدان الشغل والتعويضات العائلية والدعم المباشر للأسر.

ما يجعل هذه السياسات تنصب على معالجة النتائج، ولا تتطرق للمسببات، والمتمثلة في مختلف مظاهر الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي، فئويا ومجاليا.

في حين أن مرتكز بناء الدولة الاجتماعية الصلبة، يرتبط أكثر بإعادة صياغة النموذجين الاقتصادي والتنموي، عبر فتح آفاق التمكين المعرفي والاقتصادي للفرد والجماعة، إضافة إلى الحد من مظاهر انغلاق القطاعات ال اقتصادية. وهذا ما شدد عليه تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، حينما تطرق إلى الجوانب المتعلقة بتطوير الموارد البشرية ومستوى انفتاح الاقتصاد المغربي.

الكلمات المفاتيح: الدولة الاجتماعية – النموذج الاقتصادي والتنموي – اقتصاد الريع – الاستثمار – المنافسة.

Abstract:

The perceptions and approaches to implementing the pillars of the social state in Morocco has been associated with the narrow concept of the welfare state through the state's functions in social sectors, through its policies and measures to respond to direct social needs, such as health coverage, retirement systems, compensation for job loss, family allowances, and direct financial support for families.

This makes these policies focus on addressing the results, not the causes, which are represented in the various manifestations of economic and social exclusion, both categorically and spatially.

While the pillar of building a solid social state is more related to reformulating the economic and development model, by opening the prospects of cognitive and economic empowerment for the individual and the community, in addition to reducing the manifestations of the closure of the economic sectors, as emphasized in the report of the Special Committee on the Development Model when it addressed the human resource development and the level of openness of the Moroccan economy.

Keywords: The social state - economic and development model - rentier economy - investment - competition.

المقدمة.

نتيجة التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الصحية العالمية الناجمة عن جائحة فايروس كورنا المستجد covid-19.

تجدد نقاش فكري وسياسي على المستوى الوطني حول فاعلية السياسات الاجتماعية بالمغرب، ومدى قدرتها على استيعاب حجم الخصاص والهشاشة التي تعاني منهما فئات عريضة من المجتمع المغربي.

وقد جاءت شرارة تجديد هذا النقاش المجتمعي بمبادرة من المؤسسة الملكية، من خلال عدد من الخطابات.29 التي من خلالها حددت المعالم الكبرى والمرتكزات الأساسية لشكل النموذج الاجتماعي والمراحل الزمنية المحددة لتنزيل هذا النموذج.

وتعتبر الحماية الاجتماعية من خلال الخطب الملكية ورشا مهيكلا من بين العديد من الأوراش الأخرى التي يشهدها المغرب، التي يمكن أن تحدث تغييرا حقيقيا وهيكليا في البناء المجتمعي والاقتصادي والإنساني بالمغرب، على غرار ورش الإصلاح السياسي والدستوري وورش الجهوية الموسعة، وأخيرا ما يسمى بورش "النموذج التنموي الجديد".

إن ترديد شعار بناء الدولة الاجتماعية بالمغرب من قبل السياسيين والمسؤولين الحكوميين في متن خطابهم الترويجي للفكرة والسياسة والتدبير. فهم ينساقون وراء هذا الشعار للتعبير عن سياسات وبرامج ذات مضمون اجتماعي، وليس عن الدولة الاجتماعية أو دولة الرعاية الاجتماعية، كما هي متعارف عليها في دول أوروبا الغربية على الأقل.

إن الحديث عن النموذج المغربي للدولة الاجتماعية يتم في كثير من الأحيان بشكل يبدو منفصلا عن النقاشات والحوارات السياسية والاقتصادية المتعلقة بالنموذج التنموي للمملكة المغربية. رغم أن السياسات الاجتماعية هي في حقيقتها انعكاس للنموذج الاقتصادي ولطبيعة مسلسل إنتاج الثروة وأنظمة إعادة توزيعها، وطبيعة العلاقات بين رأس المال وقوة العمل.

فالنموذج الاقتصادي مرتبط بشكل النظام السياسي ومدى ديمقراطية ممارسة الحكم وطبيعة النظام الديمقراطي. فالكل مترابط، وبالتالي لا يمكن الحديث في الواقع المغربي بشكل مجتزأ عن أوراش أو إصلاحات مجتزئة، ثم يراد لها النجاح والتحقق. في حين أن باقي أجزاء المنظومة على حاله، ويستمد قوته من مكتسبات ريعية كيفما كانت طبيعتها إدارية أم اقتصادية أم سياسية.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع فيما أضحت تحتله موضوعات الحماية الاجتماعية من مكانة وحيز مهم في النقاش العمومي والمجتمعي، وفي الخطاب الرسمي بدرجة أكبر. سواء تعلق الأمر بالمؤسسة الملكية أو بباقي الفاعلين.

كما تبرز هذه الأهمية أيضا من خلال ما يشكله تشييد منظومة قانونية متكاملة حول الحماية الاجتماعية وتنزيلها، من انعكاسات مؤثرة على حياة ملايين المغاربة غير المتمتعين حاليا بأي نوع من أنواع الضمان والرعاية الاجتماعيتين.

وانطلاقا مما سبق فإن هذه الدراسة تحاول استكشاف حقيقة الدولة الاجتماعية بالمغرب، في ارتباطها بتنزيل مضامين النموذج التنموي الجديد، من خلال الإجابة على **الإشكالية المركزية المتمحورة حول حقيقة أو طبيعة نموذج الدولة الاجتماعية التي يراد تجسيدها بالمغرب، وعلاقة التأثير بين النموذج التنموي الجديد والنموذج الاجتماعي المنشود.**

هذه الإشكالية تتفرع عنها العديد من التساؤلات، من قبيل ماهية الدولة الاجتماعية ومقوماتها؟ وطبيعة العلاقة بين النموذج الاجتماعي وشكل النظام الاقتصادي والسياسي، وهل المغرب يتجه نحو بناء منظومة للحماية الاجتماعية ووفقا لأي تصور؟ وما هي آفاق تنزيلها؟ كما يمكن التساؤل حول المعيقات والإكراهات التي يمكن أن تحول دون تحقيق أهداف دولة الحماية الاجتماعية بالمغرب وسبل تجاوزها؟

وللإجابة على هذه التساؤلات، وفضلا عن المنهج القانوني، فسيتم الاعتماد على المنهجين الوصفي والتحليلي، لمقاربة موضوع دولة الحماية الاجتماعية بالمغرب والنموذج التنموي الجديد، عبر تحليل وتركيب الخطاب الرسمي ذي الصلة بموضوع الدراسة، وتجلياته ميدانيا عبر السياسات والبرامج الحكومية.

29- خطاب العرش المؤرخ في 29 يوليو 2018.

وسيتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، نخصص الأول للحديث عن مفهوم الدولة الاجتماعية وواقعها بالمغرب. أما المبحث الثاني فيخصص للحديث عن مدى ارتباط تفعيل التصورات الخاصة ببناء الدولة الاجتماعية بمضامين التقرير العام للنموذج التنموي الجديد.

المبحث الأول: الدولة الاجتماعية بالمغرب، بين التصور والواقع.

المبحث الثاني: النموذج التنموي الجديد وآفاق الدولة الاجتماعية بالمغرب.

المبحث الأول: الدولة الاجتماعية بالمغرب، بين التصور والواقع.

يتميز المغرب بوجود العديد من البرامج والسياسات الاجتماعية، التي يعود بعضها لمرحلة الحماية.[30] أيضا تم اتخاذه من مبادرات ومشاريع اجتماعية في إطار مغرب ما بعد الاستقلال،[31] من أجل معالجة الإشكاليات الاجتماعية والمعيشية والصحية، التي عاني منها معظم سكان البلاد آنذاك.

وسنحاول التعرض بشكل أكثر تفصيلا لمظاهر السياسات الاجتماعية في المغرب في الفرع الثاني، على أن نقدم تحديدا مفاهيميا للدولة الاجتماعية وارتباطاتها السياسية والاقتصادية من خلال الفرع الأول.

الفرع الأول: مفهوم الدولة الاجتماعية.

ارتبط تحديد مفهوم الدولة الاجتماعية بالعديد من العناصر، ومر بعدد من المراحل التاريخية. خاصة في الدول الغربية، السباقة إلى اعتماد سياسات وتدابير اجتماعية، كنتيجة للنهضة الاقتصادية والصناعية التي عاشتها خلال القرن 19. وهذا ما سنحاول مقاربته من خلال المطلب الأول. أما المطلب الثاني فيخصص للحديث عن العلاقة بين دولة الرعاية والنموذجين الاقتصادي والسياسي، مع استحضار الحالة المغربية.

المطلب الأول: تعريف الدولة الاجتماعية.

تعتبر مفاهيم دولة الرعاية الاجتماعية من المفاهيم التي ظهرت خلال القرن التاسع عشر، عبر السياسات الاجتماعية لحكومة باسمارك بألمانيا،[32] ثم ما لبث أن عرف هذا المفهوم زخما أكبر خلال القرن العشرين. خاصة في ظل التقاطب الذي شهده العالم بين قطبين عالميين متمايزين فكريا وسياسيا واقتصاديا وأمنيا.

ويمكن ربط الدولة الاجتماعية بمجموع التدابير القائمة على التأمين والتضامن الهادفة إلى تحقيق الضمان الاجتماعي وتقديم المساعدة. سواء عبر الارتكاز على المساهمات أو دون الارتكاز عليها. من أجل ضمان القدرة على توفير الرعاية والدخل لجميع الأشخاص وعلى مدى مختلف مراحل حياتهم.[33]

وهناك من يعرفها باعتبارها تلك الدولة التي تتولى مهمة تغطية المخاطر الاجتماعية الأساسية مثل المرض والبطالة والشيخوخة، إلى جانب مهمة إعانة الأسر.[34]

---

30 - تم إحداث الصندوق المغربي للتقاعد سنة 1930 من أجل تدبير أول نظام إجباري للمعاشات المدنية الأساسية الخاص بالموظفين المدنيين الفرنسيين وأراملهم، ليشمل الموظفين المغاربة ابتداء من سنة 1931، الموقع الإلكتروني للصندوق المغربي للتقاعد www.cmr.gov.ma تاريخ زيارة الموقع 17 يناير 2023 الساعة 22:26.

- تم إحداث صندوق المقاصة بموجب ظهير 25 فبراير 1941، الموقع الإلكتروني لصندوق المقاصة www.cdc.gov.ma تاريخ زيارة الموقع 17 يناير 2023 الساعة 22:45.

31 - تم تأسيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 1959، الموقع الإلكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي www.cnss.ma تاريخ زيارة الموقع 17 يناير 2023 الساعة 22:18.

32- جميل سليم، قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية: النموذج الألماني، دراسة حالة نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد، معهد الحقوق جامعة بير زيت، سنة 2018، ص3.

33- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، سنة 2018، ص 11.

34- فؤاد نهرا، النموذج التعاوني – دراسة مقارنة: النموذج الدولوي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني، "دولة الرفاهية الاجتماعية"، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص 203.

هذا وقد اعتبر الإطار المفاهيمي الذي وضعته لجنة الأمم المتحدة المكلفة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للحماية الاجتماعية، أن الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان ويشكل نمطا من أنماط إعادة توزيع الثروة، بما يعزز الإدماج والتماسك الاجتماعيين. كما اعتبرت هذه اللجنة أن الضمان الاجتماعي مسؤولية من مسؤوليات الدولة.35

وحسب نفس اللجنة فان "الضمان الاجتماعي يعني الحق في الحصول على الاستحقاقات نقدا أو عينا، والحفاظ عليها دون تمييز، لضمان الحماية من أمور تشمل غياب الدخل المرتبط بسبب المرض أو العجز أو الأمومة أو حوادث الشغل والبطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة. كما تشمل الوصول إلى الرعاية الصحية. بالإضافة إلى عدم كفاية الدعم الأسري،36 خاصة بالنسبة للأطفال والبالغين المعالين".37

وتشير محاولات التعريف السابقة إلى المفهوم الضيق للدولة الاجتماعية،38 على أن المفهوم الموسع للدولة الاجتماعية، يضيف إلى ذلك موقع ودور الدولة التدخلي، عبر سياساتها في المجالات الاجتماعية المتعددة كالتعليم والتكوين والقطاع الصحي، وكذا سياساتها في مجال تنظيم العلاقات الاقتصادية وعلاقات الشغل، بالإضافة إلى تدخلات الدولة من أجل إعادة توزيع الثروة الوطنية عبر السياسات الضريبية.

المطلب الثاني: علاقة النموذج الاجتماعي بالنموذجين الاقتصادي والسياسي.

إن الاختلافات الظاهرة بين مختلف أنظمة الرعاية أو الحماية الاجتماعية المعتمدة من قبل مختلف الدول، تشكل تعبيرا عن الاختلافات الفكرية والمذهبية التي تؤطر النظم السياسية والاقتصادية، بين نظم ليبرالية ونظم اشتراكية ونظم مختلطة بين هذا وذاك. فالسياسات الاجتماعية هي تعبير عن مشاريع سياسية وأيديولوجية،39 وعن شكل الممارسة السياسية والبناء الديمقراطي داخل كل بلد.

وتتمحور هذه الاختلافات في مستويات متعددة، كدرجة تدخل الدولة وشكل هذا التدخل. وأيضا ما يتعلق بشمولية الحماية الاجتماعية لمختلف المخاطر الاجتماعية. ومدى تعميم هذه الحماية على سائر أفراد المجتمع، أم الاعتماد على منطق الاستهداف الانتقائي. كما تحتل الجوانب المتعلقة بتمويل التدخلات الاجتماعية حيزا كبيرا من هذه الاختلافات.

فنجد النظم الليبرالية مثلا، تقوم على فكرة تدخل الدولة لتأمين الحد الأدنى من الاحتياجات الاجتماعية وخاصة ما يرتبط بالمجال الصحي. تاركتا للقطاعات الإنتاجية الخاصة مهمة ما يزيد عن الحد الأدنى.40 في حين أنا النظم السياسية القائمة على

35- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، مرجع سابق ذكره، ص 18.

36- وللإشارة فان الدعم الأسري بالمغرب وخاصة الدعم الأسري الخارجي، من خلال تحويلات المغاربة المقيمين بالخارج لذويهم، يعتبر من مظاهر التماسك والتضامن الاجتماعي التي يتميز بها المجتمع المغربي. كما يشكل دعامة اقتصادية للمملكة في تعزيز رصيدها من العملات الأجنبية، هذا ما يظهره استقرار حجم التحولات خلال فترة الجائحة الصحية "كورونا"، رغم ما شهدته هذه الفترة من إغلاقات أثرت على مناصب الشغل والقدرة على تحويل الأموال خلال سنة 2020. حيث استقرت تحويلات المغاربة المقيمين بالخارج في حدود 58 مليار درهم بالمقارنة مع سنة 2019، لترتفع في سنة الموالية إلى 93.7 مليار درهم،36 ثم إلى ما يفوق 105 مليار درهم سنة 2022.

- خبر بعنوان: تحويلات مغاربة العالم تناهز 105.8 مليار درهم سنة 2022، منشور بالموقع الإلكتروني لحزب العدالة والتنمية www.pjd.ma بتاريخ 21 ديسمبر 2022، تاريخ زيارة الموقع 19 يناير 2023 الساعة 18.51.

37- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، مرجع سابق ذكره، ص 19.

38- التعريف الضيق لمفهوم الدولة الاجتماعية يقوم على أساس الخدمات والمنافع الاجتماعية التي ترعاها الدولة بشكل غير مباشر أو تقدمها الدولة بشكل مباشر لمختلف الفئات الاجتماعية إما بشكل عام أو على أساس الاستحقاق، قصد تأمين هذه الفئات في مواجهة المخاطر الاجتماعية كالشيخوخة والمرض والبطالة والطفولة، انطلاقا من اعتبار تدخل الدولة هنا تدخل ذو طبيعة علاجية.

39- المصطفى المنار: السياسة الاجتماعية والديمقراطية: أي نموذج جديد؟: قراءة شاملة على ضوء التطورات النظرية، منشورات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2021، ص 41.

40- فؤاد نهرا، مرجع سابق ذكره، ص 204.

مذهب الديمقراطية الاجتماعية تؤسس سياساتها الاجتماعية على تدخل قوي من طرف الدولة في تأمين المخاطر الاجتماعية عبر سياسة ضريبية فعالة، ومن خلال إعادة توزيع الثروة، من أجل تأمين حد أقصى من تغطية الحاجيات الاجتماعية.41

وتختلف هذه الأنظمة بين منطق التعميم الكنزي ومنطق الاستهداف النيوليبرالي، وذلك حسب تأثر أصحابها بقوة النظام الرأسمالي وفهمهم وتفسيرهم لآليات اشتغال نظام السوق الحرة ومدى قدرة آليات السوق على تحقيق الرفاهية الاجتماعية.

ففي حين يرى البعض أن آليات التعميم والشمولية ستؤثر على منظومة اشتغال النظام الرأسمالي القائم على منطق العمل والاستحقاق والمنافسة، حيث سيحدث نظام التعميم نوعا من المواطنين الاتكاليين والكسالى، الذين سيستكينون لإعانات ومساعدات الدولة، القائمة بدورها على تضريب الأجور وثروة الفئات الأكثر نشاطا ومردودية داخل المجتمع.42 فإن البعض الأخر يرى أنها تمثل ذلك الميكانيزم الذي يتم من خلاله معالجة أعطاب النظام الرأسمالي، ومواجهة عجز هذا الأخير عن تحقيق مبدأ التشغيل الكامل.43 والذي يتم اعتباره الآلية الأكثر نجاعة لتحقيق الرفاهية للفرد والمجتمع، على أساس ضمان عدالة علاقات الشغل وتقديم أجور معقولة.44

الفرع الثاني: مظاهر السياسات الاجتماعية بالمغرب.

كما سبقت الإشارة إلى ذلك في مقدمة هذه الدراسة، فالمغرب عرف عددا من السياسات والبرامج الاجتماعية، التي يعود بعضها لفترات ما قبل الاستقلال. حيث تم إحداث بعض المؤسسات والهياكل التي تعنى بتدبير بعض جوانب الحماية الاجتماعية، كالرعاية الصحية والتقاعد ودعم القدرة الشرائية.

غير أن هذه البرامج والسياسات عرفت في فترة ما بعد الاستقلال نوعا من التوسع لتشمل مجالات وفئات اجتماعية أخرى، هذا ما سنحاول معالجته في المطلب الأول. على أن نخصص المطلب الثاني للحديث عن بعض مميزات وخصائص السياسات الاجتماعية بالمغرب.

المطلب الأول: ملامح البرامج الاجتماعية بالمغرب.

سيتم تناول الملامح الكبرى لأبرز البرامج الاجتماعية بالمغرب مع التمييز بين مرحلتين. الأولى، تتعلق بما قبل اعتماد القانون الإطار رقم 09.21، أما الثانية فقد تم تدشينها بعد صدور القانون المذكور.

أولا: مرحلة ما قبل اعتماد القانون الإطار رقم 09.21.

عرف المغرب من خلال مختلف الحكومات المتعاقبة إقرار عدد من السياسات الاجتماعية أو تمديد العمل ببرامج اجتماعية سابقة. ويمكن تصنيف مختلف السياسات والبرامج ذات الطابع الاجتماعي بالمغرب إلى ثلاث مجموعات كبرى.

المجموعة الأولى، وتضم مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية الخاصة بالفئات العاملة بالقطاع المهيكل من أجراء وموظفين عموميين، التي تتمثل أساسا في التغطية الصحية والتعويضات العائلية وأنظمة التقاعد. حيث الاستفادة من هذه الحماية ترتبط بالولوج إلى سوق الشغل المهيكل، وبأداء اشتراكات ومساهمات شهرية.45

41- المرجع السابق، ص 204.

42- روبيرت بيج، "النموذج الاجتماعي بالمملكة المتحدة"، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين: تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان، مؤلف جماعي، ترجمة سارة الذيب، منشورات الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، بيروت 2014، الصفحتين 239 و240.

43- علي القادري، البنية الفكرية لمفهوم الدولة الاجتماعية، "دولة الرفاهية الاجتماعية"، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، سنة 2006، ص87.

44- المصطفى منار، مرجع سابق ذكره، ص 49.

45- خديجة ولغازي، الدولة الاجتماعية ورهان تنزيل النموذج المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 165 – 166، يوليوز – أكتوبر 2022، ص68.

المجموعة الثانية، وتتمثل في عدد من البرامج الاجتماعية التي تستهدف الفئات غير المحمية أو الفئات التي تعاني قدرا أكبر من الهشاشة والفقر. كبرنامج المساعدة الطبية "RAMED" وبرنامج "تيسير" الموجه لمحاربة الهدر المدرسي خاصة في المجال القروي. ومنح استكمال التعليم العالي أو التكوين المهني، بالإضافة إلى مبادرة دعم النساء الأرامل...الخ.

المجموعة الثالثة، ذات طابع عام وشامل لمختلف الفئات الاجتماعية، وتتمحور حول السياسات الحكومية في مجالات اجتماعية أساسية من قبيل مجال التربية والتكوين والمجال الصحي وسياسات دعم القدرة الشرائية من خلال صندوق المقاصة وتنظيم علاقات الشغل. بالإضافة إلى السياسات المتعلقة بتقليص الفوارق المجالية، خاصة على مستوى البنيات التحتية والمرافق العمومية الأساسية.

ورغم هذا التصنيف، وكنتيجة لضبابية وانعدام القدرة على تعيين حدود الاستفادة من هذه البرامج، خاصة على مستوى تحديد الفئات المستهدفة. فإن نجاعة هذه البرامج على المستوى العملي تبقى محل نقاش.

وإلى حدود سنة 2018 كان أكثر من 60% من الساكنة النشيطة بالمغرب لا يتوفرون على أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية، بما فيها التغطية الصحية والتقاعد.46 كنتيجة لارتباط مهنهم وأعمالهم بمجال الاقتصاد غير المهيكل، أو تقصير الشركات في التصريح بالعمالة المشتغلة لديها.

وبالتالي، فالواقع وبالأرقام يكشف حجم الخصاص في مجال الحماية الاجتماعية في مختلف جوانبها. هذا ما تفاقمت مظاهره مع تداعيات الجائحة الصحية لفايروس كورونا المستجد "كوفيد 19"، التي شهد العالم أوجها خلال سنتي 2020 و2021. والتي لا زالت تداعياتها قائمة إلى يومنا هذا اقتصاديا واجتماعيا وصحيا.

أما في ما يتعلق بالأفكار المؤطرة لمسألة تمويل البرامج الاجتماعية بالمغرب، فهي تدفع باتجاه تقسيم آليات التمويل إلى منهجين أساسين. الأول يرتبط بالقطاعات المهيكلة، التي تقوم على أساس اقتطاعات شهرية في شكل مساهمات بين الأجراء أو الموظفين من جهة، والجهات المشغلة "عامة أو خاصة" من جهة أخرى. أما الثاني، فيرتبط بباقي البرامج الاجتماعية الأخرى، حيث يتم تمويلها عن طريق الميزانية العامة، أو من خلال ضرائب خاصة، أو من خلال بعض الموارد الناجمة عن تقليص لائحة المواد والسلع المدعمة عبر صندوق المقاصة.

ثانيا: مرحلة ما بعد اعتماد القانون الإطار رقم 09.21.

تعتبر الخطب الملكية بمثابة الإطار المرجعي، المحدد لأهم العناصر المشكلة لمشروع الحماية الاجتماعية بالمغرب. خاصة من خلال الخطاب الملكي المؤرخ في 9 أكتوبر 2020.

فقد حدد الخطاب المذكور المرتكزات الأساسية لمشروع الحماية الاجتماعية، بحيث تشمل تعميم التغطية الصحية الإجبارية، وتعميم التعويضات العائلية، وتوسيع الانخراط في أنظمة التقاعد. بالإضافة إلى تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل لكل من له شغل قار.

ورغم الرؤية الملكية المشار إليها أعلاه، المتصلة بمنظومة الحماية الاجتماعية في إطارها الضيق. إلا أن المؤسسة الملكية اعتبرت في خطاب لها بتاريخ 29 يوليو 2018، أن أسمى أشكال الحماية الاجتماعية تتمثل في خلق فرص الشغل المنتج والضامن لكرامة المواطن.47

وفي هذا الموقف الملكي تعبير عن قناعة قوية بأن كافة أشكال الحماية الاجتماعية الممكن تنزيلها من قبل مؤسسات الدولة في شكل إعانات أو مساعدات. لا يمكن أن تؤدي الغاية المرجوة منها، وأن مبدأ الشغل المنتج هو الضامن الحقيقي لكرامة المواطن والوسيلة الأساسية لحمايته من المخاطر الاجتماعية.

46- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، مرجع سابق ذكره، ص 13.

47- خطاب العرش المؤرخ في 29 يوليو 2018، الموقع البوابة الوطنية للمملكة المغربية www.maroc.ma، تاريخ الزيارة 24 يناير 2023 الساعة 00:37 .

وفي إطار تنزيل التوجيهات الملكية الخاصة بمشروع الحماية الاجتماعية المعبر عنها في خطاب افتتاح السنة التشريعية 2020-2021، تم إصدار القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية رقم 09.21،48 ليشكل الإطار التشريعي المرجعي لهذا المشروع، محددا المرتكزات الأساسية والمراحل الزمنية للتفعيل.

وتنص المادة 2 من القانون الإطار المذكور، على أن الحماية الاجتماعية في مدلول هذا القانون الإطار، تشمل كل من الحماية من مخاطر المرض، والحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة، كما تتضمن تخويل تعويضات جزافية لفائدة الأسر التي لا تشملها هذه الحماية، والحماية من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة، والحماية من مخاطر فقدان الشغل.

كما حددت المادة 11 طريقة تمويل هذا المشروع من خلال الارتكاز على مصدرين، الأول يعتمد على المساهمات أو الاشتراكات بالنسبة للأشخاص القادرين على ذلك. والثاني يقوم على أساس التضامن، لفائدة الأشخاص غير القادرين على أداء المساهمات. وتثير مسألة التضامن في ما يخص الفئات غير القادرة على أداء المساهمات، العديد من التساؤلات. يرتبط أولى هذه التساؤلات بمنهجية تحديد هذه الفئات في ظل وجود اقتصاد غير مهيكل تفوق نسبته 30 في المائة من الاقتصاد الوطني.49 وثانيها يرتبط بالجهة التي ستتحمل تكلفة هذا التضامن. هل يتعلق الأمر بالزيادة في مساهمات القادرين على الأداء، أم بضرائب جديدة، أم انطلاقا من موارد الدولة، أم ماذا؟

هذا ما حاولت المادة 13 من نفس القانون الإطار الإجابة عنه ولو جزئيا، من خلال التأكيد على أن اشتراكات الفئات غير القادرة على الأداء، ستؤدى من قبل الدولة من خلال موارد ومخصصات الميزانية العامة للدولة ومن العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية، ومن الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة، والهبات والوصايا، وموارد أخرى.

إن تأكيد المادة 13 من القانون الإطار رقم 09.21 على ارتكاز تمويل مشروع الحماية الاجتماعية على عائدات ضريبية يتم تخصيصها لهذا الغرض. يثير نوعا من التساؤل حول طبيعة هذه الموارد الضريبية، والذي من شأنه أن يفاقم الثقل الضريبي على القطاعات المهيكلة المؤدية أصلا لمجموع ضرائب الدولة. في حين لم يتم الحديث عن موقع الاقتصاد غير المهيكل، ولا عن كيفية إدماجه ضمن هذا المشروع الاجتماعي، الذي يُفَوِت على الدولة وصناديق التأمين الاجتماعي موارد جد مهمة.50

يضاف إلى ذلك، ما سيطرحه تعميم التغطية الصحية الإجبارية من ضغط على المنظومة الصحية وصناديق التأمين الصحي. ما سيثير نقاش حول حقيقة الاستفادة الفعلية للمواطن، في ظل الفروقات الواضحة والشاسعة بين أسعار الخدمات الصحية بالقطاع الخاص وأثمان الأدوية بالصيدليات من جهة، والتعريفة المرجعية المعتمدة من قبل صناديق التأمين الصحي من جهة أخرى. زد على ذلك ما تعرفه المنظومة الصحية العمومية من إكراهات ومعيقات، سواء من حيث البنيات التحتية أو الموارد البشرية والمادية أو الفروقات المجالية.

ما يتطلب من الحكومة وباقي الفاعلين في المجال الصحي، المزيد من الجهد من أجل ضمان احترام ما تنص عليه المادة 5 من القانون الإطار رقم 09.21، التي تؤكد على التزام السلطات العمومية بإصلاح المنظومة الصحية الوطنية وتأهيلها لمواكبة ورش تعميم التغطية الصحية الأساسية.

المطلب الثاني: خصائص ومميزات السياسات الاجتماعية بالمغرب.

إن تعدد البرامج الاجتماعية وكثرتها، وما يلاحظ في مقابل ذلك من استمرار في هشاشة الأوضاع الاجتماعية لفئات عريضة من المجتمع المغربي، يطرح نقاشا حول مدى نجاعة هذه البرامج وحقيقة أدوارها.

48- الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021)، الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021.

49- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مقاربة مندمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، يونيو 2021، ص 7.

50- قدرت حجم العائدات الضريبية التي تضيع على الدولة سنة 2014 بحوالي 40 مليار درهم، حسب دراسة للاتحاد العام لمقاولات المغرب.

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مقاربة مندمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، يونيو 2021، ص 15.

هذا ما دفع بالمؤسسة الملكية إلى التعبير في خطاب العرش لسنة 2018 عن انتقادها لهذه الوضعية. مصرحة بوجود "أكثر من مائة برنامج للدعم الاجتماعي من مختلف الأحجام،51 ترصد لها عشرات المليارات من الدراهم، مشتتة بين العديد من القطاعات الوزارية والمتدخلين العمومين". وأضاف في نفس الخطاب أن هذه البرامج "تعاني من ضعف التناسق فيما بينها وعدم قدرتها على استهداف الفئات المستحقة".

فالتشخيص الملكي لواقع البرامج الاجتماعية، يبرز أهم الخصائص التي تتصف بها هذه السياسات، ولا سيما صفات التشتت وتعدد الفاعلين وعدم التناسق وضعف على مستوى الالتقائية والاستهداف. وهذا ما ذهب إليه أيضا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حينما أكد في أحد تقاريره، بأن البرامج الاجتماعية بالمغرب تعاني من ضعف على مستوى الحكامة وتتسم بالتعدد والتشتت.52

وقد أعادة التأكيد عليه المؤسسة الملكية من خلال خطاب العرش لسنة 2020، من خلال التصريح بأن منظومة الحماية الاجتماعية الوطنية يطبعها التشتت والضعف على مستوى التغطية والنجاعة. ليشكل ذلك دافعا لإعلانها عن مشروع الحماية الاجتماعية، والتي حددت له المؤسسة الملكية أجل 5 سنوات من أجل التنزيل انطلاقا من سنة 2021.

إن هذا التشخيص الرسمي لواقع منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب، ومختلف البرامج المعنية بالحد من الهشاشة والفقر. يندرج جزء كبير منه في إطار المقاربة الضيقة لمفهوم الدولة الاجتماعية وأدوارها.

هذا ما يدفع باتجاه وضع تصور أو مقاربة لواقع السياسات الاجتماعية في مفهومها الموسع، باعتبارها مجموع التدخلات العمومية الهادفة إلى الرفع من المستوى المعيشي للمواطن وتأهيله لمواجهة مختلف المخاطر الاجتماعية عبر مختلف مراحل الحياة.

وهنا لابد من تشخيص واقع السياسات التعليمية والصحية، والسياسات الاقتصادية والمالية، بالإضافة إلى مستوى ديمقراطية الأجهزة الحكومية ومستوى الثقة المجتمعية في هذه الأجهزة وفي ممارساتها.

فبناء منظومة الرعاية الاجتماعية لا يقتصر فقط على التدخلات الحكومية العلاجية، لمواجهة نتائج الدورة الاقتصادية وعلاقات الإنتاج ومستوى حركية المجتمع الاقتصادية صعودا ونزولا، من خلال الإعانات النقدية أو العينية التي تقدمها الدولة أو باقي الفاعلين العمومين. بل يجب أن يمتد إلى الأسباب والعوامل المباشرة التي ساهمت في هشاشة الوضع الاقتصادي والاجتماعي، للعديد من الفئات والشرائح السكانية.

فالإشكاليات الاجتماعية ترتبط بعدد من المسببات، تنطلق من تواضع النظام التعليمي ومحدودية أدواره في تأهيل المواطن وتمكينه من المؤهلات العلمية واللغوية. التي تؤهله ليكون قادرا على الحصول على فرص شغل منتجة وذات مردودية، أو القدرة على اتخاذ المبادرة في مختلف المجالات الاقتصادية والمهنية.

يستتبعه تشخيص واقع المنظومة الصحية، والتي لا يجادل أحد في مستواها المتدهور من حيث البنيات التحتية والموارد اللوجيستيكية والفوارق المجالية،53 وفي الإشكاليات الحقيقية المرتبطة بجاذبية الوظيفة الصحية العمومية بالنسبة للأطباء ومختلف المهن الصحية الأخرى، فظلا عن أنظمة حكامة هذه المؤسسات وطنيا وجهويا ومحليا.

51- وتشير تقارير حكومية إلى أن المغرب يتوفر على أكثر من 120 برنامج للدعم والحماية الاجتماعية، "وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي السنوي لسنة 2022، ص 91، الموقع الإلكتروني www.finances.gov.ma تاريخ الزيارة 26 يناير 2023 الساعة 21:23."

52- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، مرجع سابق ذكره، ص 14.

53- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2022، مرجع سابق ذكره، ص 115.

يضاف إلى ذلك طبيعة المنظومة الاقتصادية الشبه مغلقة، التي تحد من القدرة على المبادرة الفردية الخلاقة والمبتكرة، في ظل وجود مجالات اقتصادية تعرف احتكارا قانونيا أو فعليا. رغم أن المغرب يأخذ بمبادئ اقتصاد السوق، إلا أن الليبرالية المغربية تعرف تشوهات تحول دون انفتاح العديد من القطاعات الاقتصادية على المنافسة الحرة والنزيهة.

هذا ما يؤثر سلبا على قدرة الاقتصاد الوطني على إحداث فرص الشغل الكافية من أجل ضمان الحياة الكريمة للمواطنين من جهة، ومن جهة أخرى يحول دون قدرة الاقتصاد والمقاولات على تملك مبادئ المنافسة. ما يحد من تطور أداء المقاولات ومن تنافسيتها، كما يعرقل بدرجة أكبر مسألة إنتاج القيمة والثروة. ما يؤدي بشكل مباشر إلى محدودية العائدات الضريبية لصالح خزينة الدولة. وبالتالي عدم قدرة هذه الأخيرة على تمويل مختلف البرامج والمشاريع الاجتماعية.

وخلاصة القول في ما يتعلق بخصوصيات النموذج الاجتماعي بالمغرب. أن الأمر لا يتعلق بعمليات تقنية ولا ببدائل إجرائية متصلة بخدمات الحماية الاجتماعية، وإنما الأمر مرتبط بالإشكاليات المتصلة بتصور مؤسسات الدولة لنموذجها الاجتماعي.

فرغم تأكيد الملك على أن التشغيل يعد الضمانة الحقيقية لحماية المواطن من المخاطر الاجتماعية. إلا أن المشروع الاجتماعي المعلن من خلال القانون 09.21. لا يؤشر على إحداث آليات للتعاطي مع الإشكاليات الاجتماعية ارتكازا على التصور الملكي المذكور.

هذه الإشكاليات الجوهرية التي يعاني منها النموذج الاجتماعي والنموذج الاقتصادي بالمغرب، هي ما جعلت المؤسسة الملكية تصرح بمحدودية النموذج التنموي الحالي وضعف قدرته على الاستجابة للحاجيات والمتطلبات المتزايدة للمواطنين، وبرغبتها وتطلعها إلى إعداد تصور حول نموذج تنموي "اجتماعي واقتصادي" يقدم إجابات عن الإكراهات الحقيقية التي يعاني منها المغرب، ليس على سبيل خلق القطيعة، ولكن انطلاقا من استغلال النتائج الإيجابية والاستفادة من التراكمات المحققة.[54]

المبحث الثاني: النموذج التنموي الجديد وآفاق الدولة الاجتماعية بالمغرب.

شكل موضوع الحماية الاجتماعية إحدى النقاط الأساسية التي حاول التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد أن يعالجها، سواء في ما يتعلق بتشخيصها أو في ما يرتبط بتقديم تصورات وأراء للخطوات والسياسات التي يقترحها، لمعالجة الإشكاليات المرتبطة بالحماية الاجتماعية.

وقد سبق للمؤسسة الملكية، بأن أكدت على أن أحد الأسباب الرئيسية التي دفعت باتجاه الدعوة إلى تجديد النموذج التنموي، يتمثل في حجم الخصاص الاجتماعي والحاجة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية.[55] وهي إشكاليات لازمت الخطب الملكية ذات النبرة النقدية، التي أصبحت أكثر بروزا منذ ما عرف بخطاب "أين الثروة"،[56] حينما تساءل الملك حول وجود اختلالات واضحة في ما يتعلق بمستويات إعادة توزيع الثروة.

انطلاقا من ذلك سنحاول التعرض لرؤية تقرير لجنة النموذج التنموي لمسألة الحماية الاجتماعية من خلال الفرع الأول، على أن نتطرق في الثاني للحديث عن تنزيل هذه الرؤيا من خلال البرامج الحكومية.

الفرع الأول: تصور النموذج التنموي للدولة الاجتماعية.

يمكن مقاربة تصور لجنة النموذج التنموي، لشكل الدولة الاجتماعية بالمغرب من خلال مستويين. يتصل المستوى الأول بالتدابير والإجراءات المرتبطة بالمفهوم الضيق للدولة الاجتماعية "المطلب الأول"، في حين يتصل المستوى الثاني بالسياسات والبرامج المرتبطة بالمفهوم الواسع للدولة الاجتماعية "المطلب الثاني".

54- خطاب ملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2017-2018، والمؤرخ في 13 أكتوبر 2017، منشور بالموقع الإلكتروني للبرلمان المغربي www.parlement.ma تاريخ زيارة الموقع 20 يناير 2023 الساعة 00:41.

55- خطاب العرش المؤرخ في 29 يوليو 2018.

56- خطاب العرش المؤرخ في 29 يوليو 2014.

المطلب الأول: المظاهر المباشرة للحماية الاجتماعية من خلال تقرير لجنة النموذج التنموي.

يرتكز نموذج الحماية الاجتماعية الذي قدمته لجنة النموذج التنموي على عناوين كبرى، تهدف لـ "إحداث قاعدة صلبة للحماية الاجتماعية تعزز الإدماج والقدرة على التحمل وتجسيد التضامن بين المواطنين".[57]

ويندرج في العنوان الأول ما يرتبط بإدماج القطاع غير المهيكل ومواجهة الغش الاجتماعي المتمثل في عدم التصريح بالأجراء، ما يحول دون استفادة الأجراء من حقوقهم الاجتماعية، كما يفوت على صناديق التأمين الاجتماعي موارد مهمة.

لذلك يدعو تقرير النموذج التنموي إلى " مواجهة كافة أشكال الغش الاجتماعي وإدماج الفئات المهنية غير المشمولة بأنظمة الحماية الاجتماعية، وخاصة العاملين في القطاع غير المهيكل والعمال المنزليين...".[58]

العنوان الثاني يتمحور حول المجالات المعنية بالحماية الاجتماعية، التي يحددها في التغطية الصحية الإجبارية، والتعويضات العائلية، وإقرار دخل أدنى للكرامة للفئات الأكثر هشاشة وفقرا، والمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة. مع مرافقة ذلك بإلغاء نظام المقاصة وآليات الدعم الأخرى.

غير أن ما يثير الانتباه في ما يتعلق بالمجال الصحي، هو توجه التقرير إلى اقتراح نظام تأمين صحي محدود على غرار ما هو جاري به العمل من خلال أنظمة التأمين الصحي الحالية، عبر وضع سلة محدودة من العلاجات المشمولة بالتأمين الصحي.

هذا ما يمكن أن يشكل مدخلا لإفراغ هذا المشروع من محتواه الاجتماعي، في ظل ظهور أمراض مستجدة وأكثر كلفة. وبالتالي كان يفترض أن ينبني التصور على الشمولية من حيث المخاطر الصحية، إلى جانب مبدأ التعميم من حيث الأفراد.

أما ثالث العناوين فيرتبط بنظام حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية، من خلال إقتراح توحيد مختلف الأنظمة في مؤسستين، تختص الأولى بتدبير التأمين الصحي في حين تختص الثانية بتدبير أنظمة التقاعد، مع إعادة النظر في مسألة الاقتطاعات وربطها بحجم الاستفادة.

وفي إطار إعادة النظر في منظومة حكامة هذه الأنظمة يقترح التقرير أيضا، عقد شراكات مع القطاع الخاص أو الجمعيات لتدبير بعض الخدمات أو تنفيذ بعض المشاريع الاجتماعية، مشيرا في الآن ذاته إلى تأسيس الاستفادة من هذه الخدمات على منطق الاستهداف، من خلال الاعتماد على سجل اجتماعي موحد.

ورابعا وأخيرا، فإن اللجنة ومن أجل ضمان التمويل المستدام للبرامج الاجتماعية، تقترح سلسلة من الإجراءات والتدابير ذات الطابع التضامني والضريبي، من خلال المساهمات المالية للمستفيدين، وتخصيص جزء من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة، وإحداث ضريبة للتضامن على الممتلكات غير المنتجة. مع الاستمرار في فرض المساهمة الاجتماعية على الأرباح والأجور، بالإضافة إلى الرفع من قيمة الرسم الداخلي على الاستهلاك بالنسبة للمواد المضرة كالكحول والتبغ.[59]

ويمكن تسجيل عدد من الملاحظات حول تصورات اللجنة للنموذج الاجتماعي. فإلى جانب الملاحظات المتعلقة بتحديد سلة حصرية للعلاجات المشمولة بنظام التأمين الصحي الإجباري. هناك ملاحظتين، يمكن اعتبارهما محوريتين في تشييد أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب. الأولى تتصل باعتماد أنظمة الحماية على منطق الاستهداف، ثم مسألة ضمان ديمومة تمويل البرامج الاجتماعية.

فتشييد الخدمات الاجتماعية على منطق الاستهداف عوض الشمولية، ورغم أنه يقلص من حيث الموارد اللازمة لتسيير هذه الأنظمة، إلا أنه سيثير قضايا النجاعة والفاعلية، خاصة بالنسبة لاستفادة الفئات المستحقة. وهي نفس الإشكاليات المطروحة في ظل مختلف برامج الحماية الاجتماعية الجاري بها العمل.

57- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، ص 113، الموقع الإلكتروني للجنة الخاصة بالنموذج التنموي www.csmd.ma تاريخ زيارة الموقع 26 يناير 2023 الساعة 23:00.

58- المرجع السابق، ص 114.

59- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 115.

ففي ظل اقتصاد غير مهيكل في جزء مهم منه، وبالنظر لمحدودية مستوى شفافية المقاولات والشركات الكبرى والصغرى في ما يتعلق بالتصريح بالأرباح والتصريح بالعمال، إلى جانب الضعف الملحوظ على مستوى سياسات الإدماج المهني بالنسبة للاقتصاد غير المهيكل من جهة، ومن جهة أخرى ضعف ومحدودية مستويات الرقابة والتفتيش بالنسبة للمقاولات، سواء من الناحية الاجتماعية أو الضريبية. ما من شأنه أن يساهم في استمرار نفس الأعطاب التي تحد من تحقيق غايات وأهداف البرامج الاجتماعية.

فرغم أن الاعتماد على السجل الاجتماعي الموحد، يعد محاولة للتقليص من حجم تأثير هذه الاختلالات. إلاَّ أن هناك فئات وشرائح قد لا تستفيد من هذه الأنظمة، في ظل غياب ضمانات حقيقية ومعايير واضحة وملموسة لتحديد الفئات المستهدفة. سواء في ما يرتبط بالإعانات النقدية المباشرة "ما يسمى بمدخول الكرمة" أو في ما يتصل بآليات ومعايير تحديد الفئات المعفاة من أداء المساهمات.

نفس الإشكاليات ترتبط بمسألة أنظمة تمويل البرامج الاجتماعية وضمان ديمومتها، فقيام النموذج الاجتماعي على مسألة المساهمات من قبل المستفيدين القادرين على الأداء، مع تحمل الدولة أداء مساهمات الفئات غير القادرة على أداء مساهماتها، اعتمادا على الموارد المتأتية من إلغاء صندوق المقاصة وإحداث ضرائب جديدة. ما يدفع إلى طرح نفس الإشكاليات المرتبطة أصلا بطبيعة الاقتصاد الوطني وبمستويات الشفافية من جهة، وبرفع مستويات تضريب الفئات الخاضعة أصلا للضريبة من جهة أخرى. وبالتالي تحمل فئات بعينها لتكلفة هذا النموذج الاجتماعي.

إن مسألتي التمويل والاستهداف، ستظلان عائقا أمام نجاح وفاعلية أي برامج اجتماعية، إذا لم توكبها سياسات اقتصادية شاملة تحقق مسألتين أساسيتين، الإدماج الكلي للاقتصاد غير المهيكل في البناء الاقتصادي الوطني، وتعزيز منظومة الشفافية على مستوى المقاولات والمشاريع الخاصة والعامة.

ويمكن تجاوز هذه الإكراهات من خلال إعادة النظر في البنية الشمولية لهذه الأفكار والتوجهات، المتأثرة بآراء وتوجهات المؤسسات المالية الدولية.[60] عبر اعتماد التعميم الكلي والشامل للتأمين ضد المخاطر الصحية، ليشمل كافة المواطنين والمقيمين بالأراضي المغربية مع الاحتفاظ بسياسة دعم المواد الأساسية، على الأقل إلى حين تحقيق الإدماج الكلي لمنظومة الاقتصاد غير المهيكل، وبالتالي تجنب الإكراهات المتعلقة بمحدودية آليات الاستهداف.

ويقوم نظام تمويل هذه البرامج وفقا لهذا التصور اعتماد على فرض ضرائب تصاعدية وتناسبية على المداخيل "أجور + أرباح +..." والثروة غير المنتجة، والتسريع بالإدماج الكلي للاقتصاد غير المهيكل، ومحاربة كافة أشكال الغش الاجتماعي والضريبي، لضمان أكبر قدر ممكن من العدالة الجبائية.

وهناك أيضا آليات للتمويل الذاتي لأنظمة الحماية الاجتماعية لم يشر لها التقرير بشكل مباشر، والمتمثلة أساسا في استثمار الفوائض المسجلة في حسابات مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية "التأمين الصحي وأنظمة التقاعد"، بالشكل الذي يوفر عوائد جد مهمة ومتناسبة مع حجم الادخارات المستثمرة، إذا ما تم تحسين مستويات إدارتها.

ونشير هنا إلى أن أرصدت مؤسسات الحماية الاجتماعية تدار بطريقتين، الأولى من قبل صندوق الإيداع والتدبير مقابل عائد سنوي تتراوح نسبته ما بين 4.65 و 6 %، أو بشكل مباشر ومستقل، من قبل مؤسسات الحماية الاجتماعية بنفسها "الصندوق المغربي للتقاعد" حيث يحقق عوائد تتراوح نسبتها بين 10 و14 %.[61]

60- بيان صحفي بتاريخ 12 مارس 2020 بعنوان: "البنك الدولي يساند منظومة الحماية الاجتماعية وإصلاحها في المغرب"، منشور على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي www.albanlkadawli.org/ar تاريخ الزيارة 27 يناير 2023 الساعة 02:10.

61- برنامج 45 دقيقة: حلقة حول صناديق التقاعد بالمغرب، منشور على قناة hiipres على اليوتيب بتاريخ 10 أبريل 2012، تاريخ المشاهدة 21 يناير 2023 الساعة 18:43، من الدقيقة 24 إلى غاية الدقيقة 32.

ونشير إلى أن العائدات الاستثمارية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مثلا، خلال سنة 2010 شكلت خمسة أضعاف قيمة الاشتراكات والمساهمات من قبل الأجراء والمشغلين، رغم ضعف نسبة العائدات الاستثمارية، بالمقارنة مع صناديق أخرى، ولا سيما الصندوق المهني المغربي للتقاعد، الذي قاربت عائداته الاستثمارية سنة 2010 نسبة 14%.62

نسب الأرباح هذه، يمكن العمل على تحسين مستوياتها. خاصة إذا ما علمنا أن صندوق الاستثمار الحكومي لمعاشات التقاعد الياباني، قد حقق عائدات عن استثمار أصوله بلغت 25% خلال سنة 2020، بمبلغ قدر بـ339 مليار دولار أمريكي.63 هذا ما يستوجب إعادة النظر وبشكل مستعجل في منهجية إدارة الأصول والاحتياطات النقدية الخاصة بمختلف صناديق الحماية الاجتماعية، حتى تساهم في حركية الاقتصاد الوطني، وفي ضمان الديمومة المالية لأنظمة الحماية الاجتماعية وتعزيز استقلاليتها.

المطلب الثاني: تصور النموذج التنموي لمقومات الدولة الاجتماعية في مفهومها الواسع.

يرتبط تصور الدولة الاجتماعية وطبيعة تدخلاتها في هذا الإطار، بمجمل وظائف الدولة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. فالأمر يتعلق بمنظومة مترابطة ومتشابكة، يصعب الفصل بين عناصرها. سواء ذات الطبيعة السياسية المرتبطة بمشروعية نظام الحكم ومؤسساته السياسية والإدارية، أو في ما يتعلق بمختلف السياسات الاجتماعية والاقتصادية والمالية، التي تعبر بطريقة أو بأخرى عن الاتجاهات المذهبية والأيديولوجية لمنظومة الحكم ونخبها السياسية والتكنوقراطية.

وإن كان المطلب السابق بمثابة محاولة لعرض الخطوط الكبرى للاختيارات الاجتماعية ذات الوقع المباشر على الأوضاع الاجتماعية وفقا لرؤية تقرير النموذج التنموي الجديد. فإن هذا المطلب سيخصص لتناول الأفكار والمقترحات الواردة في نفس التقرير، المتعلقة بمختلف الاختيارات السياسية والاقتصادية والمالية، والتي لها انعكاسات على الواقعين الاقتصادي والاجتماعي لمختلف شرائح المجتمع المغربي.

أولا: الاختيارات السياسية والمؤسساتية.

انطلق التقرير من التأكيد على الإجماع الوطني حول المؤسسة الملكية وأدوارها السياسية والمجتمعية في الحفاظ على استمرارية الدولة وضمان استقرارها، غير أن هذا الإجماع يتحول إلى شبه إجماع حول ضعف مستويات الثقة في باقي المؤسسات السياسية والإدارية، بالنظر إلى أداء ومردودية هذه المؤسسات.

كما تتعزز مستويات فقدان الثقة المذكور، إزاء أدوار المرافق والخدمات العمومية. خاصة قطاع التربية والتكوين والقطاع الصحي. كنتيجة لضعف مردودية هذه القطاعات ومحدودية مساهمتها في تحسين مستويات الارتقاء الاجتماعي.64

أيضا تظل نفس مستويات الثقة، بخصوص النخب السياسية والحزبية والاقتصادية، باعتبارها فئات تستفد من امتيازات غير مشروعة، وترجح مصالحها ومنافعها الشخصية على الصالح العام.65

وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسة الملكية قد سبق لها وأن عبرت عن عدم اقتناعها بالطريقة التي تمارس بها السياسة، وبفقدانها الثقة في بعض الفاعلين السياسيين والحزبيين والمسؤولين الإداريين.66

ورغم إقرار التقرير بوجود أزمة ثقة بين المواطن والمؤسسات السياسية والإدارية والحزبية، ما يؤثر على شرعية هذه المؤسسات والهياكل. وما يمكن أن تكون له من انعكاسات حول درجة تفاعل المواطن مع السياسات الحكومية، بما فيها السياسات

62- المرجع السابق، الدقيقة 29 و 40 ثانية.

63- خبر بعنوان: أكبر صندوق تقاعد في العالم يربح مليار دولار يوميا، جريدة الشرق الإلكترونية www.asharqbusiness.com تاريخ زيارة الموقع 23 يناير 2023 الساعة 00:49.

64- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 19.

65- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 20.

66- خطاب العرش المؤرخ في 29 يوليو 2017، البوابة الوطنية للمملكة المغربية www.maroc.ma، تاريخ زيارة الموقع، 21 يناير 2023 الساعة 20:47.

الاجتماعية. التي في نظر التقرير تتطلب التزاما متبادلا بين كل من الدولة والمواطن.67 فكيف يمكن ضمان هذا الالتزام في ظل مستويات الثقة المتدنية التي أقر بها التقرير. ورغم ذلك، فإن اللجنة لم تدرج الإصلاح السياسي والمؤسساتي من بين مداخل الإصلاح الاجتماعي المقترح.

يأتي هذا، في ظل اعتراف اللجنة بأن اختزال النظام الديمقراطي بالمغرب في بعض المظاهر الشكلية، يساهم في إفراغ المسلسل الديمقراطي من حيويته،68 ما كان يفترض في اللجنة مراعاته أثناء صياغة الاختيارات الكبرى التي يقوم عليها النموذج التنموي الجديد.

إن الاقتصار على مقاربة الإخفاقات والإشكاليات التي يعاني منها المغرب في مجرد مسائل تقنية وإجرائية، دونما الانطلاق من الجوانب التأسيسية ذات الطابع السياسي والمؤسساتي. بما يسهم في بناء مؤسسات وهياكل إدارية حقيقية ويفرز نخبا سياسية كفئة، تحض بالمشروعية وبثقة المواطن، لتحقيق نوع من الانسجام والتكامل والتفاعل بينهما. سيجعل أي مبادرات أو مشاريع تبنى على قواعد وأسس غير سليمة، ما يحد من نجاعة هذه المشاريع في تحقيق الأهداف والغايات المرجوة.

ثانيا: الاختيارات الاقتصادية والمالية.

ربط تقرير اللجنة في كثير من المواضيع المتفرقة مسألة الحماية الاجتماعية لفئات واسعة، بقدرة النموذج الاقتصادي على توفير آليات الإدماج الاجتماعي، عبر خلق فرص الشغل "المهيكَل". باعتبارها الضمانة الأساسية لصون كرامة الإنسان.69

ويتميز النموذج الاقتصادي الحالي بضعف بَيِّن على مستوى إحداث فرص الشغل، نظرا للإكراهات والمعيقات البنيوية التي يعاني منها، التي تحد من استثمار كافة الإمكانيات والفرص المتاحة من أجل إنتاج الثروة وتوفير مناصب شغل ذات جودة.

فقد أشار التقرير إلى عدد من الإشكاليات، التي يمكن اعتبار أهمها يتمحور حول درجة انفتاح الاقتصاد الوطني، وبمستويات اقتصاد الريع، إلى جانب مدى نجاعة آليات الضبط والحكامة كمجلس المنافسة،70 وقدرتها على الاضطلاع بأدوارها الدستورية، المتصلة بتنظيم وضبط مختلف القطاعات الاقتصادية.

فبنية الاقتصاد المغربي تتسم حسب رأي اللجنة ببنية شبه مغلقة وشبه احتكارية في قطاعات واحتكارية كليا في قطاعات أخرى. 71 إضافة إلى قيام أغلب الأنشطة الاقتصادية والتجارية على منطق الترخيص والمأذونيات للولوج إليها، مع عدم وضوح وشفافية المعايير والشروط المتعلقة بهذه الرخص أو المأذونيات.

فقطاعات اقتصادية مثل البنوك والتأمينات والصيد في أعالي البحار والنقل العمومي للأشخاص، والمقالع بمختلف أنواعها وقطاع صناعة السكر والمحروقات،72 تبقى مجالات تعرف نسب عالية من الاحتكار أو التركيز الذي يضعف المنافسة ويحد من ولوج فاعلين جدد.

فرغم الخيارات الليبرالية التي يتبناها المغرب من خلال الوثيقة الدستورية، حيث ينص الفصل 35 عل أن الدولة تضمن حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر.73 بالإضافة إلى التصاريح الحكومية التي تتبنى خطابات تتعلق بتحسين مناخ الأعمال وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني وانفتاحه. فإن استمرار هذا النقاش على مستوى مجموعة من المؤسسات والهياكل الرسمية من

67- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 113.

68- المرجع السابق، ص 67.

69- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 114.

70- المرجع السابق، ص 30.

71- الملحق الثاني للتقرير العام الخاص بالنموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، ص 15.

72- رأي مجلس المنافسة حول الارتفاع الكبير في أسعار المواد الخام الأولية في الأسواق العالمية، وتداعياته على السير التنافسي للأسواق الوطنية، حالة (الغازوال والبنزين)، عدد ر/22/3، بتاريخ غشت 2022، الصفحتين 81 و87.

73- الفقرة الثالثة من الفصل 35 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

جهة، واستمرار مظاهر الأزمة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. يؤكد بأن مسألة تحرير الاقتصاد لا زالت تعاني من مقاومة قوية من طرف "لوبيات" ومراكز النفوذ المستفيدة من الوضع الحالي.

لقد لامست أجزاء من التقرير الإشكاليات الحقيقية التي تحد من إنتاجية وتنافسية الاقتصاد الوطني، وتحد من الحريات الاقتصادية ومن الولوج لمختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية. بما يحد من أداء المقاولات الوطنية وتعزيز تنافسيتها، ويعيق خلق فرص الشغل الكافية، التي تعتبر الضامن الحقيقي لصون كرامة المواطن المغربي. غير أن هذه المسببات لم تحظ بالتركيز والأهمية اللازمة أثناء صياغة مقترحات اللجنة لعلاج الإشكاليات الاقتصادية التي يتخبط فيها الاقتصاد الوطني.

ويرتبط جزء غير يسير من الإشكاليات والمعيقات التي تعاني منها مختلف بنيات الاقتصاد المغربي، بتوفر أجهزة للضبط الاقتصادي وبمدى كفاءتها واستقلاليتها في حالة وجدت. وهنا لابد من الإشارة إلى ما شهده مجلس المنافسة من اختلال وارتباك، أثناء بته في شكاية معروضة عليه، تتعلق باحتمال وجود توافقات بين الفاعلين في تحديد أسعار بيع المحروقات، ما جعل مصداقية هذا المجلس موضع تساؤل.[74]

فأجهزة الضبط الاقتصادي تعتبر بمثابة محاكم اقتصادية متخصصة. تسهر على حسن سير الأسواق، كما تسهر على ضمان حرية المنافسة، من خلال مواجهة كافة الممارسات المنافية لقواعد المنافسة الشريفة، عبر تعزيز قيم الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية. ما يصب في صالح الرفع من مستويات الأداء الاقتصادي ويعزز صلابة النسيج المقولاتي من جهة، ويخدم مصالح المستهلك في الحصول على منتجات ذات جودة وبأسعار تنافسية من جهة أخرى.

وبالتالي فمن شأن تعطيل مثل هذه المؤسسات أو عرقلة أعمالها، وبغض النظر عن السياقات والمسببات. أن يبعث برسائل ذات حمولة سلبية حول آليات عمل الأسواق المغربية ودرجة انفتاحها وبمستويات العدالة التنافسية ومدى استقلالية وحيادية أجهزة الضبط الاقتصادي، سواء بالنسبة للمستثمرين المحليين أو الأجانب.

الفرع الثاني: واقع تنزيل المحاور الاستراتيجية للنموذج التنموي الجديد.

أعلنت الحكومة الحالية 2021-2026[75] ومن خلفها الأحزاب السياسية المشكلة لها، عن انخراطها في تنزيل المضامين الاقتصادية والاجتماعية الواردة بالتقرير العام للنموذج التنموي الجديد.[76]

وسنحاول من خلال هذا الفرع دراسة مدى انعكاس مجمل الأفكار ذات الحمولة الاجتماعية الواردة بتقرير النموذج التنموي على السياسات والبرامج الحكومية، وذلك من خلال مطلبين. نخصص المطلب الأول لما يرتبط بقوانين المالية السنوية، في حين نعالج في المطلب الثاني ما يتصل بالميثاق الجديد للاستثمار.

المطلب الأول: القانون المالي السنوي كمحدد للتوجهات الحكومية.

يعتبر القانون المالي السنوي الوثيقة الأبرز التي من خلالها تتم ترجمت مختلف الوعود والقرارات الحكومية في شكل برامج ومشاريع سياسية واقتصادية ومالية. فإلى أي حد جسدت القوانين المالية السنوية لسنتي 2022 و2023، ما جاء في التصريح والبرنامج الحكوميين بخصوص تنزيل النموذج التنموي، في الجوانب ذات الصلة بالدولة الاجتماعية ؟[77]

ومن خلال الاطلاع على المذكرات التقديمية الخاصة بكلا القانونين الماليين. يمكن إجمال أهم الخطوط الرئيسية التي يمكن اعتبارها تعبر عن التوجهات الحكومية في تنزيل التصورات الاجتماعية للتقرير العام للنموذج التنموي الجديد، في ثلاث نقاط أساسية.

74- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 30.

75- البرنامج الحكومي للولاية الحكومية 2021-2026. الموقع الإلكتروني www.asset.medias24.com تاريخ الزيارة 24 يناير 2023 الساعة 18:59.

76- ميثاق الأغلبية الحكومية "الولاية الحكومية 2021-2026"، ص 3، الموقع الإلكتروني لحزب الاستقلال www.istiqlal.info تاريخ زيارة الموقع 23 دجنبر 2023، الساعة 15:08.

77- التصريح الحكومي للولاية الحكومية 2021-2026، ص 7.

النقطة الأولى، وترتبط بمواصلة تنزيل برامج الحماية الاجتماعية كما هي محددة في القانون الإطار رقم 09.21، من خلال تدشين المرحلة الثانية في خطة تعميم التغطية الأساسية الإجبارية عن المرض خلال سنة 2022، خاصة عبر إدماج المستفيدين من نظام المساعدة الطبية "راميد".78

كما تم الإعلان عن التسريع في تفعيل السجل الاجتماعي الموحد، استعداد لتعميم التعويضات العائلية، حيث من المقرر أن يستفيد سبع ملايين طفل متمدرس، وثلاث ملايين أسرة بها أطفال دون سن التمدرس، وذلك في أفق سنتي 2023 و2024.

النقطة الثانية، وهي المتعلقة بتأهيل المنظومة الصحية من أجل مواكبة مشروع تعميم التغطية الأساسية الإجبارية عن المرض، عبر الرفع المتوالي من ميزانية قطاع الصحة،79 وكذا من خلال رفع المناصب المالية المخصصة لهذا القطاع، والتي بلغت ما مجموعه 11.000 منصب ما بين موازنتي 2022 و2023.80

النقطة الثالثة، وتتصل بتمويل مشاريع الحماية الاجتماعية، وخاصة فيما يتصل بالفئات غير القادرة على الأداء. حيث تم التنصيص على الاعتماد على موارد الدولة، وعلى إقرار ضريبة على الاستهلاك الداخلي لعدد من المنتجات، كالمنتجات الكهربائية والإلكترونية. بالإضافة إلى الاستمرار في فرض المساهمات الاجتماعية التضامنية على الأرباح والأجور. تضاف إلى ما يمكن توفيره من خلال "إصلاح نظام المقاصة".81

ويمكن اعتبار بعض هذه السياسات والتدابير غير متسقة مع التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، لا سيما في ما يتصل باقتراح التقرير تضريب بعض المنتجات المضرة كالكحول والتبغ للمساهمة في تمويل برامج الحماية الاجتماعية، في حين اتجهت الحكومة صوب تضريب بعض عناصر السلع والمنتجات الاستهلاكية ذات الطابع الكهربائي والإلكتروني.82

أيضا ما تثيره مستويات تنزيل السجل الاجتماعي الموحد خلال سنة 2022، والتي تظل جد محدودة، في ظل الإكراهات المرتبطة بتوفير الموارد البشرية والمادية واللوجستيكية اللازمة لذلك، ولا سيما من خلال الاعتماد على مصالح وزارة الداخلية على المستوى الترابي. ما قد يجعل البرمجة الزمنية المتعلقة بتعميم التعويضات العائلية صعبة التحقيق.

هذا وقد شهدت سنة 2022 موجة من ارتفاع أسعار المنتجات والسلع، مما حال دون إحداث أي تغيير على مستوى صندوق المقاصة، اللهم ما تعلق بالرفع من حجم المخصصات الموجهة لهذا الصندوق، لدعم أسعار غاز الطهي والغاز الطبيعي وبعض المنتجات الغذائية.

يضاف إلى ذلك البطء المسجل في تنفيذ الإصلاحات المرتبطة بتأهيل المنظومة الصحية في مختلف جوانبها، ولا سيما في مجال التقليص من التفاوتات المجالية وتوفير الموارد البشرية وإعادة النظر في السياسة الدوائية، من أجل مواكبة تعميم التغطية الأساسية الإجبارية عن المرض.

---

78 - وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2022، مرجع سابق ذكره، ص 87.

79- تم رفع ميزانية وزارة الصحة والحماية الاجتماعية برسم سنة 2023 بما نسبته 19.5 في المائة، مقارنة ميزانية سنة 2022، لتصل إلى حدود 28.2 مليار درهم، بزيادة قدرها 4.58 مليار درهم، "وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2023"، الموقع الإلكتروني www.finances.gov.ma تاريخ الزيارة 26 يناير 2023 الساعة 21:23، ص 40.

80- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2022، مرجع سابق ذكره، ص 116.

- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2023، مرجع سابق ذكره، ص 40.

81- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2023، مرجع سابق ذكره، ص 36.

82- المادة 5 من القانون المالي لسنة 2023 رقم 50.22 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.75 في 18 من جمادى الأولى 1444 (13 ديسمبر 2023)، ج.ر.ع 7154 مكرر بتاريخ 23 ديسمبر 2022، ص 8214.

المطلب الثاني: القانون الإطار بمثابة ميثاق الاستثمار.

انطلاقا من الكلمة التقديمية لمشروع القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق للاستثمار أمام اللجنة البرلمانية المختصة،[83] وكذا من خلال ديباجة القانون الإطار المذكور،[84] يتضح أن مقتضيات هذا النص التشريعي ترتكز على مرجعيتين أساسيتين. الأولى ترتبط بالدعوة الملكية في خطاب افتتاح السنة التشريعية 2021-2022 للتسريع بإصدار ميثاق جديد للاستثمار، والثانية ترتبط بالأهداف التي حددها التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد للعمل الحكومي في مجال الاستثمار. خاصة فيما يتعلق بالسعي إلى جعل الاستثمار الخاص يشكل ثلثي الاستثمار بالمغرب في أفق سنة 2035، عوض الثلث حاليا.

أيضا من بين الأهداف المعلنة لهذا القانون الإطار، ما يرتبط بتحسين مناخ الأعمال وتشجيع الاستثمار عبر إحداث أنظمة للدعم. التي حاولت مختلف مواد وفقرات النص المذكور معالجتها، من خلال إقرار أربعة أنظمة للدعم "نظام أساسي وثلاث أنظمة خاصة".

هذه المرجعية تأكد حسب القناعات الحكومية أن الرفع من وثيرة الاستثمار الخاص، يرتبط بعنصرين أساسيين. تتمثل في تحسين مناخ الأعمال والتحفيز المادي عبر أنظمة للدعم.[85] ما ستكون له انعكاسات إيجابية على النسيج الاقتصادي والتماسك الاجتماعي.

والملاحظ أن بناء ميثاق الاستثمار حول مسألة الدعم كآلية لتحفيز وتشجيع الاستثمار، يتعارض مع الأفكار التي بسطها تقرير لجنة النموذج التنموي، وبالأخص حينما يتحدث تقرير اللجنة عن ارتباط منظومة الريع في بعض مستوياتها، بسياسات الدعم والتحفيزات "المالية والضريبية". مما يؤثر سلبا على مستوى تنافسية وصلابة القطاعات الخاضعة لهذه الامتيازات.[86]

هكذا نجد 14 مادة من أصل 42، هي مجموع مواد ميثاق الاستثمار الجديد. تتحدث بشكل مباشر عن أنواع الدعم وطرق الاستفادة منها. سواء عبر ربط الاستثمار بقطاعات استراتيجية أو بعدد مناصب الشغل أو بتوطين بالاستثمار بمجالات ترابية معينة، في حين نجد 5 مواد فقط تتعلق بتحسين مناخ الأعمال.

وما يلاحظ أيضا، هو تدقيق مواد القانون الإطار المذكور وتفصيلها بخصوص أنظمة الدعم المتعددة، مع الإحالة إلى وجوب إصدار نصوص تنفيذية، لتوضيح كيفية تطبيق بعض المقتضيات العامة. أما فيما يتعلق بالمواد المتصلة بمجال تحسين مناخ الاستثمار. فالمشرع استعمل عبارات عامة، يمكن اعتبارها مجرد إعلان نوايا وتعبيرا عن توجهات عامة، دون أي حمولة قانونية إلزامية، يمكن أن تشكل تغيرا حقيقيا على أرض الواقع.

وتبدو هذه المفارقة بشكل أكثر وضوحا، حينما ارتأى المشرع أن يحدد للحكومة آجال تتراوح ما بين ثلاث أشهر كحد أدنى وأثنى عشر شهرا كحد اقصى. من أجل إصدار النصوص التنفيذية الخاصة بتطبيق المواد المتعلقة بأنظمة الدعم المختلفة. بالمقابل، فإن الصياغة العامة لباقي مواد القانون الإطار المذكور، والمتصلة بتحسين مناخ الأعمال والاستثمار، سواء ما يهم تيسير الولوج إلى العقار أو الحصول على التمويلات البنكية أو تبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها، تعطي انطباعا بأنها مجرد إعلان مبادئ ونوايا.

83- تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب حول مشروع القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق للاستثمار، دورة أكتوبر 2022، السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، ص 27.

84- القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.76 صادر في جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022)، ج.ر.ع 7151 بتاريخ 12 ديسمبر 2022، الصفحتين 7900 و7901.

85- المادة 22 من القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار.

86- التقرير العام للجنة النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 30.

وكمثال على ذلك، نورد ما جاء في المادة 29 من الميثاق الجديد للاستثمار، التي تنص على أن الدولة "تلتزم بمواصلة عملية تبسيط المساطر الإدارية المرتبطة بإنجاز الاستثمارات ورقمنتها"، مما يطرح معه تساؤلات حول قيمة هذا الالتزام وآجال تنزيله، وما طبيعة ومستويات التبسيط الذي يمكن أن تمتد له أيادي الحكومة.

هذا ما دفع الفريق الاشتراكي بمجلس النواب إلى طرح تعديلات خلال أشغال لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، تهدف إلى حذف 12 مادة، اعتبرها الفريق المذكور مجرد إعلان للمبادئ، وأنه قد سبق الإشارة إليها "المبادئ" ضمن ديباجة مشروع القانون الإطار.87

أما لجنة النموذج التنموي سواء من خلال التقرير العام أو من خلال ملاحقه، فقد أكدت على ضرورة العمل على رفع وإزالة الحواجز الإدارية والتنظيمية، من خلال التبسيط الواسع لمساطر منح الرخص والمأذونيات، وحذف المساطر غير الضرورية وتعويض النظام الحالي بنظام يعتمد على دفاتر للتحملات والمراقبة البعدية.88

وبالرجوع إلى ما أوردته اللجنة في الملحق الثاني للتقرير العام، نجد خطابها أكثر تقدما والصيغة أكثر وضوحا في الإقرار بضرورة حذف عدد مهم من أنظمة التراخيص وتعويضها بتصاريح بسيطة وبدفاتر للتحملات.89

مما سلف، يمكن القول إن الميثاق الجديد للاستثمار تفادى تقديم إصلاح حقيقي لمنظومة الاستثمار من خلال عدم إقرار إجراءات حقيقية وبجدولة زمنية واضحة ومعقولة، فيما يتعلق بتحسين مناخ الأعمال، والذي يرتبط بدرجة أقوى بمستوى انفتاح القطاعات الاقتصادية وإمكانيات الولوج إليها من قبل فاعلين اقتصاديين جدد.

فرغم طبيعة القوانين الإطار التي تحدد إطارا عاما للسياسات العمومية ولالتزامات الحكومة في موضوع ما، فقد كان على الحكومة أن تحدد على الأقل الخطوات والجدولة الزمنية، لمعالجة الإشكاليات الإدارية والقانونية التي تعيق تحسين مناخ الاستثمار. والمتصلة أساسا بمنظومة اقتصاد الريع، الذي يحميه القانون وتكرسه الإدارة. على شاكلة بعض القوانين الإطار الأخرى، ولا سيما القانون الإطار المتعلق بإصلاح منظومة التربية والتكوين والقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية.

ويمكن القول أن مقتضيات ميثاق الاستثمار الجديد لا تنسجم حتى مع ما سبق للحكومة وأن أقرته، أثناء تقديم مشروع القانون المالي السنوي لسنة 2022. حينما اعتبرت أن ميثاق الاستثمار الجديد، سيساهم في القطع مع الأنشطة الريعية والمحمية، تماشيا مع مضامين التقرير العام للنموذج التنموي الجديد.90 الشيء الذي لا يمكن استنتاجه من خلال مختلف مواد وفقرات ميثاق الاستثمار، ما يطرح علامات استفهام حول مدى توفر الإرادة السياسية الكافية لتنزيل توجهات النموذج التنموي الجديد، في ما يرتبط بتعزيز مستويات الانفتاح الاقتصادي ومواجهة البنيات الاحتكارية والريعية.

الخاتمة.

تشكل سياسات الحماية الاجتماعية والبرامج المرتبطة بها، التي يسارع المغرب في تنزيلها. تعبيرا عن موقف الدولة وعدم رضاها عن سير منظومة السياسات الاجتماعية الحالية. المتسمة بوجود أنظمة متعددة ومشتتة، ولا تحقق الاستهداف الفعال للفئات المعنية.

87- يتعلق الأمر بالمواد الواردة في الباب الثالث من القانون الإطار رقم 03.22، والمعنون بتدابير موازية لدعم الاستثمار من المادة 22 إلى المادة 30.

- تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق للاستثمار، مرجع سابق ذكره، ص 154 وما بعدها.

88- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 78.

89- الملحق الثاني للتقرير العام الخاص بالنموذج التنموي: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق ذكره، ص 39.

90- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2022، مرجع سابق ذكره، ص11.

وبالتالي، ضرورة تغيير منهجية معالجة الإشكاليات الاجتماعية، التي تفاقمت أثارها ومظاهرها مع الجائحة الصحية العالمية "كورونا – كوفيد 19"، كنتيجة للأوضاع الاقتصادية التي عرفها المغرب إبان تلك المرحلة. عبر الدعوة إلى إعادة النظر في النموذجين الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب.

ورغم الملاحظات التي يمكن إبداؤها بخصوص النموذج الاقتصادي والاجتماعي الذي تبنته لجنة النموذج التنموي، سواء من حيث المرجعية الفكرية المتأثرة بقوة بالنزعة الليبرالية، أو من خلال المضامين والتصورات الإصلاحية المقترحة. فإن تنزيل هذه المضامين، وعلى الأقل إلى حدود السنة الثالثة من الولاية الحكومية الحالية يجانب عمق الإشكاليات الحقيقة.

فرغبة الحكومة المعلنة والمتكررة في كل مناسبة، في تنزيل النموذج التنموي بمختلف جوانبه ولا سيما ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي. يدفع بالحكومة إلى برمجة عدد من المشاريع الاجتماعية الواردة في تقرير اللجنة، بنوع من "الاستعجال المتسرع"، مضغوطة بعوامل الفضاء السياسي وبمدة الولاية الحكومية.

كما أن شروع الحكومة المغربية في تنزيل البرامج الاجتماعية بشكل سابق نوعا ما عن إقرار وتنزيل الإصلاحات الاقتصادية الواردة في التقرير. يمكن اعتباره يمثل نوعا من الخلط في تقدير الأولويات وترتيبها.

فالدولة الاجتماعية المنشودة لا يمكن تشييدها، بشكل مستقل عن المنظومة السياسية والاقتصادية للبلد المعني، وبالتالي لا يمكن للسياسات الاجتماعية المباشرة أن تعالج الأعطاب الحقيقية داخل المجتمع. التي هي نتاج لأعطاب واختلالات عميقة داخل النظامين السياسي "ضعف ثقة المواطن في المؤسسات" والاقتصادي "اقتصاد شبه مغلق".

هذا ما يجعل المدخل السياسي والمدخل الاقتصادي من أهم مداخل الإصلاح الاجتماعي، عبر بناء مؤسسات ذات مصداقية تحظ بثقة المواطن والمقاولة، تعبر سياساتها واختياراتها عن الهموم والانشغالات الاقتصادية والاجتماعية للمواطن.

كما أن السياسات الحكومية الحالية في مجال الحماية الاجتماعية، القائمة على الجمع بين منطق الاستهداف ومحدودية الاستفادة "خاصة في مجال الرعاية الصحية"، بهدف تحقيق مستويات عالية من النجاعة. يبقى محل تساؤل، في ظل محدودية مساهمة آليات ومعايير الانتقاء والاستهداف، المرتبطة بالأساس بالطابع غير المهيكل لعدد كبير من القطاعات الاقتصادية والإنتاجية، هذا ما سيساهم في استمرار النقاشات المتعلقة بمستويات نجاعة وفاعلية هذه السياسات.

أيضا تثير مسألة التمويل إشكاليات تتعلق بزيادة الثقل الضريبي على الفئات المؤدية أصلا للضريبة، في حين توجد فئات وهيئات تستفيد من عدم الأداء الضريبي، إما بشكل قانوني عبر سياسة الامتيازات الضريبية أو بطريقة غير قانونية عبر التهرب والتملص الضريبيين.

فتمويل البرامج الاجتماعية يرتبط بقدرة الاقتصاد الوطني على إنتاج الثروة وعلى إقرار السياسات الحكومية لأنظمة ضريبية عادلة في سبيل إعادة توزيع هذه الثروة. وهذا ما يعزز التوجه الذي يعتبر أن المدخل الاقتصادي هو أهم مداخل الإصلاح الاجتماعي.

ويرتبط الإصلاح الاقتصادي، بقوة بالإرادة السياسية وبمصداقية النخب. التي يمكن أن تفويت على المغرب فرصة النهضة المجتمعية مرة أخرى، والذي بدأت مؤشراته في البروز، من خلال السياسات التي لا تخاطب ولا تعالج عمق الإشكاليات، وإنما تقتصر على بعض الجوانب العلاجية والشكلية.

قد يوصف هذا الانطباع بالمتسرع، خاصة وأن الحكومة في منتصف ولايتها، غير أن الإصلاحات الاقتصادية البنيوية المطلوبة "وفقا لتقرير لجنة النموذج التنموي"، والمرتبط أساسا بتفكيك منظومة اقتصاد الريع وتعزيز الانفتاح الداخلي للاقتصاد الوطني على الأقل، لا تتطلب تكاليف مالية قد ترهق خزينة الدولة. وبالتالي فالأمر لا يتطلب سوى الإرادة السياسية والوطنية لتفعيل وتنزيل تلك الإصلاحات.

كما أن المؤشرات المستخلصة من السياسات الحكومية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، تشير إلى عدم تبني هذه السياسات للتوجهات والأفكار الكلية للنموذج التنموي الجديد، خاصة تلك المرتبطة بمواجهة عمق الإشكاليات الاقتصادية التي يعاني منها النموذج الاقتصادي المغربي.

المراجع المعتمدة:

- المصطفى المنار: السياسة الاجتماعية والديمقراطية: أي نموذج جديد؟: قراءة شاملة على ضوء التطورات النظرية، منشورات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى سنة 2021.

- جميل سليم، قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية: النموذج الألماني، دراسة حالة نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد، معهد الحقوق جامعة بيرزيت، سنة 2018.

- علي القادري، البنية الفكرية لمفهوم الدولة الاجتماعية، "دولة الرفاهية الاجتماعية"، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، سنة 2006.

- فؤاد نهرا، النموذج التعاوني – دراسة مقارنة: النموذج الدولوي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني، "دولة الرفاهية الاجتماعية"، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، سنة 2006.

- روبيرت بيج، "النموذج الاجتماعي بالمملكة المتحدة"، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين: تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان، مؤلف جماعي، ترجمة سارة الذيب، منشورات الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الأولى، بيروت 2014.

- خديجة ولغازي، الدولة الاجتماعية ورهان تنزيل النموذج المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 165 – 166، يوليوز – أكتوبر 2022.

➢ **تقارير ووثائق.**

- التقرير العام للجنة النموذج التنموي "النموذج التنموي الجديد"، أبريل 2021.

- الملحق الثاني للتقرير العام الخاص بالنموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد.

- البرنامج الحكومي للولاية الحكومية 2021-2026.

- التصريح الحكومي للولاية الحكومية 2021-2026.

- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي السنوي لسنة 2022.

- وزارة الاقتصاد والمالية، المذكرة التقديمية لمشروع القانون المالي لسنة 2023.

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول مقاربة مندمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، يونيو 2021.

- ميثاق الأغلبية الحكومية "الولاية الحكومية 2021-2026".

- رأي مجلس المنافسة حول الارتفاع الكبير في أسعار المواد الخام الأولية في الأسواق العالمية، وتداعياته على السير التنافسي للأسواق الوطنية، حالة (الغازوال والبنزين)، عدد ر/22/3، غشت 2022.

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية بالمغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، سنة 2018.

- تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب حول مشروع القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق للاستثمار، دورة أكتوبر 2022، السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026.

➢ **نصوص قانونية.**

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

- الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021)، الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021.

- القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.76 صادر في جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022)، الجريدة الرسمية عدد 7151 بتاريخ 12 ديسمبر 2022.

➢ **المواقع الإلكترونية.**

- الموقع الإلكتروني لحزب الاستقلال www.istiqlal.info.
- الموقع الإلكتروني للجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد www.csmd.ma.
- الموقع الإلكتروني للبنك الدولي www.albanlkadawli.org/ar.
- الموقع الإلكتروني لجريدة الشرق الاقتصادية www.asharqbusiness.com.
- البوابة الوطنية للمملكة المغربية www.maroc.ma.
- الموقع الإلكتروني للبرلمان المغربي www.parlement.ma.
- الموقع الإلكتروني لوزارة الاقتصاد والمالية www.finances.gov.ma.
- الموقع الإلكتروني لحزب العدالة والتنمية www.pjd.ma.
- الموقع الإلكتروني للصندوق المغربي للتقاعد www.cmr.gov.ma.
- الموقع الإلكتروني لصندوق المقاصة www.cdc.gov.ma.
- الموقع الإلكتروني للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي www.cnss.ma.