المنظومة

العنوان:	تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية في المغرب بين تحديات تعزيز الحكامة وضمان استدامة التمويل
المصدر:	المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية
الناشر:	أحمد بوعشيق
المؤلف الرئيسي:	عبدالعالي، النويري
المجلد/العدد:	ع178,179
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2024
الشهر:	دجنبر
الصفحات:	557 - 580
رقم MD:	1632589
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	الحماية الاجتماعية، آليات التمويل، الاستهداف المجتمعي، المغرب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1632589

© 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

عبدالعالي، النويري. (2024). تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية في المغرب بين تحديات تعزيز الحكامة وضمان استدامة التمويل.المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع178,179، 557 - 580. مسترجع من http://search.mandumah.com/Record/1632589

إسلوب MLA

عبدالعالي، النويري. "تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية في المغرب بين تحديات تعزيز الحكامة وضمان استدامة التمويل."المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنميةع178,179 (2024): 557 - 580. مسترجع من http://search.mandumah.com/Record/1632589

© 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.

تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية في المغرب بين تحديات تعزيز الحكامة وضمان استدامة التمويل

النويري عبدالعالي
طالب باحث بسلك الدكتوراه
جامعة محمد الخامس، الرباط

في أغلب بلدان العالم تعاني أنظمة الحماية الاجتماعية من التجزئة والتشتت، ما جعل الحق الإنساني في الضمان الاجتماعي غير مكفول بالنسبة إلى غالبية الأفراد الذين يعيشون فيها، ومنها المغرب.

خلال الفترة المميزة لجائحة كوفيد - 19 التي لازالت تداعياتها مستمرة إلى حدود الساعة، اتضح أن هناك العديد من المواطنين المغاربة وبعض الأجانب المقيمين مستثنين من الحماية الاجتماعية، منهم من لا يقدرون على تمويل خدمات الرعاية الصحية الخاصة بهم، ومنهم من ليس لديهم أي وصول إلى آليات فعالة لحماية دخلهم، وتصدر القائمة العاملين في الاقتصاد غير المنظم الذين لا يساهمون في برامج التأمين الاجتماعي، والعاطلين عن العمل والأجراء غير المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، على خلاف وضعية العاملين في القطاع العام التي ظلت مستقرة مما جعل الدولة المغربية تطلق برنامج دعم الدخل، وعمدت الى استخدام أدوات الحماية الاجتماعية القائمة وغير القائمة على الاشتراكات للتخفيف من آثار الأزمة على الفئات الضعيفة، كما سرعت من وتيرة تطوير البنية التحتية الطبية والإدارية والمعلوماتية.

أمام تجلي هذه الفجوات الكبرى في تغطية الحماية الاجتماعية وعدم شموليتها وكفايتها، تأكدت الدولة من ضرورة القطع مع برامج الحماية الاجتماعية المجزأة والمحدودة التي بدأتها سنة 1917 مع القانون المتعلق بإحداث صندوق الاحتياط الاجتماعي واستمرت بها الى حدود سنة 2020 مع الدعم الاستثنائي المقدم للأسر العاملة بالقطاع غير المهيكل، وتبعا لذلك نشر بتاريخ 5 أبريل 2021 بالجريدة الرسمية عدد 6975 ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر بتاريخ 23 مارس 2021 بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، المحدد للأحكام والمبادئ والتوجيهات والآليات التي ستعمل عليها الدولة لتنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية، وعلى وجه الخصوص، توسيع

التغطية الصحية الإجبارية بحلول سنة 2022، ثم تعميم التعويضات العائلية، ثم توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد، وأخيرا تعميم التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار.

ذلك أن مدلول الحماية الاجتماعية لا يقتصر فقط على ضمان الحق في الحصول على الرعاية الصحية وتأمين الدخل، وإنما يقصد بها جميع آليات الاحتياط الجماعي التي تمكن الأفراد والأسر من مجابهة الآثار المالية المترتبة عن المخاطر الاجتماعية، وهي ترتكز على آليتين هما: «التأمين الاجتماعي» و«المساعدة الاجتماعية»، والغاية منها هي إدارة المخاطر الاجتماعية كالفقر وضعف التماسك والاستقرار الاجتماعي والسعي للحد منها قصد تحقيق تنمية شاملة ومستدامة، فهي تشكل اليوم أداة أساسية لبلوغ الأهداف الأممية للتنمية المستدامة سنة 2030 (1).

لكن إذا كان من اليسير تشريع نص قانوني وتضمينه مجموعة من الحقوق وضماناتها القانونية والمؤسساتية والمالية، فإن تنزيلها على أرض الواقع كما خطط لها ليس بالسهل، وهنا تظهر الأهمية العملية لموضوع هذا البحث قبل أهميته العلمية، ويتبين أن الغاية منه هي تسليط الضوء على السياسة التي برمجتها الدولة لتنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية، أي إسقاط ما هو نظري على الواقع العملي وتتبع مساره.

مما يكون معه الإشكال اللازم طرحه يتمثل في سبل وآليات التنزيل الأمثل لمشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب.

يتفرع عن هذا الإشكال، مجموعة من الأسئلة الفرعية، وهي:

- ما هي السبل والآليات الكفيلة بتنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب، بمن فيهم الأجانب المقيمين واللاجئين؟
- ما هي تفاصيل البرمجة الزمنية لمراحل تنزيل هذا المشروع؟ أية حصيلة تم تحقيقها منذ سنة 2021 لحد الآن؟
- وأية آفاق استشرافية يمكن بلوغها عند تمام التنزيل؟

كجواب مؤقت عن الإشكال المطروح، نفترض أن تخصيص الموارد المالية الكافية بالشكل المطلوب وحسن تدبيرها بمسؤولية في إطار مبدأ الحكامة من طرف الموارد البشرية المؤهلة لهذا الغرض، وفي إطار ربط المسؤولية بالمحاسبة، هو السبيل الأمثل لتنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب، حتى تترتب عنه نتائج ملموسة ومستدامة. لفحص هذه الفرضية في سبيل تأكيدها أو نفيها أو تعديلها، وبالنظر لطبيعة الموضوع وراهنيته والإشكال المطروح، سيقسم الموضوع إلى مبحثين، يتناول الأول آليات تنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب كمبحث الأول، بينما يقيم الثاني حصيلة وآفاق تنزيل هذا المشروع كمبحث ثاني.

(1) لمعرفة المزيد عن الأهداف الأممية للتنمية المستدامة، قم بزيارة الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمم المتحدة: https://www.un.org

المبحث الأول

آليات تنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب

يعد ورش تعميم الحماية الاجتماعية من بين الأوراش والإصلاحات المهمة التي أطلقها المغرب، ويتطلب الأمر لإنجاح هذا الورش اتخاذ الآليات اللازمة لتنزيله والمتمثلة حسب القانون الإطار رقم 09.21 المذكور أعلاه، في كل من آلية التمويل وآلية الحكامة.

وعليه، سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، يدرس الأول آلية التمويل كمطلب أول، بينما يتناول الثاني آلية الحكامة كمطلب ثاني.

المطلب الأول: آلية التمويل

بلغت التكلفة السنوية المخصصة لتعميم الحماية الاجتماعية 51 مليار درهم، من خلال هذا المبلغ تم الاعتماد على آليتين لتحصيله حسب ما جاء في المادة 11 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، وهما: آلية قائمة على الاشتراك وتهم الأشخاص القادرين على المساهمة في تمويل هذه الحماية، وآلية قائمة على التضامن وتخص الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، وهما الآليتان اللتان سيتم تناولهما كفقرة أولى من هذا المطلب، وكفقرة ثانية على التحديات التي من الممكن أن تحد من فعالية هاتين الآليتين.

الفقرة الأولى: مرتكزات آلية التمويل

تقوم آلية التمويل على دعامتين، هما: الاشتراك والتضامن.

أولا : الاشتراك

تقوم آلية التمويل على الأداء المسبق لمبالغ الاشتراك من طرف الأشخاص المؤمنين أو عن طريق الغير لحسابهم الخاص (2)، وحسب الوزير السابق للاقتصاد والمالية محمد بنشعبون» (3) بمناسبة تقديمه للعرض المتعلق بمشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين، فإن هذه الآلية ستمكننا من الحصول على 28 مليار درهم، سيتم توزيع هذا المبلغ على الشكل التالي:

(2) الفقرة الأولى من المادة 12 من القانون 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

(3) محمد بنشعبون، «تقديم مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين»، بتاريخ 22 فبراير 2021.

- التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: 5 مليار درهم؛
- التعويضات العائلية : 5 مليار درهم؛
- التقاعد : 17 مليار درهم؛
- التعويض عن فقدان الشغل :1 مليار درهم.

وقد حددت المادة 12 من القانون الإطار المشار إليه أعلاه إلى أن تمويل الحماية الاجتماعية عن طريق هذه الآلية (آلية الاشتراك) سيتم بالاعتماد على:

1. الاشتراكات المستحقة تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
2. الواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية (4).

إن من بين أهم الإصلاحات الموازية لتنزيل وتسريع ورش تعميم الحماية الاجتماعية، نجد تبسيط النظام الجبائي المطبق على الأنشطة ذات الدخل المحدود، وذلك بإقرار مساهمة مهنية موحدة لفائدة الأشخاص الذاتيين الخاضعين للضريبة على الدخل وفق نظام الربح الجزافي، تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني الضريبة على الدخل، الرسم المهني، والرسم على الخدمات الجماعية (5)، وكذا واجبات تكميلية مرصدة للخدمات الاجتماعية لفائدتهم تشمل في مرحلة أولى التأمين الإجباري عن المرض.

ويهدف هذا التدبير حسب ما جاء في مذكرة تقديم مشروع قانون المالية 2021 الصادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة الى إحداث نظام مبسط وعادل ومنصف خاص بهذه الفئة من الملزمين، يمكن من تحقيق مجموعة من الغايات، من بينها: تعميم نظام التغطية الصحية بالنسبة لهذه الفئة من الملزمين (6).

---

(4) من شروط تطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة حسب الدليل العملي الخاص بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة: عدم تجاوز مبلغ رقم الأعمال السنوي المحقق، مع احتساب الضريبة على القيمة المضافة، الحدود التالية:
- 2.000.000 درهم فيما يتعلق بالأنشطة التجارية والصناعية والحرفية؛
- 500.000 درهم فيما يخص مقدمي الخدمات. يستثنى من نظام المساهمة المهنية الموحدة، بغض النظر عن رقم الأعمال المحقق، الملزمون المزاولون للمهن والأنشطة والخدمات المحددة بموجب نص تنظيمي مرسوم رقم 2.08.124 بتاريخ 28 ماي 2009). الانخراط في نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وفق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

(5) كما تجدر الإشارة أنه اعتبارا لكون مبلغ المساهمة المهنية الموحدة يشمل ابتداء من فاتح يناير 2021 مجموع الواجبات المطابقة للرسم المهني وللرسم على الخدمات الجماعية، فقد نص القانون رقم 20-07 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2020 بتغيير وتتميم القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، على الإعفاء الكلي الدائم من هذين الرسمين لفائدة الأشخاص الذاتيين الخاضعين للمساهمة المهنية الموحدة.

(6) وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية 2021، ص. 148 و149.

وحسب ما جاء في الدليل العملي الخاص بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة، فإن الواجب التكميلي والمتعين أداؤه برسم الشق الثاني من نفس المساهمة والمتعلق بالتغطية الصحية، يحتسب انطلاقا من مبلغ الشق الأول من المساهمة المهنية الموحدة (الضريبة على الدخل المهني) (7)، وذلك كما يلي:

شريحة الواجبات السنوية (بالدرهم)	مبلغ الواجبات التكميلية ربع السنوية (بالدرهم)	مبلغ الواجبات التكميلية السنوية (بالدرهم)
أقل من 500	300	1.200
من 500 الى 1.000	390	1.560
من 1.001 الى 2.500	570	2.280
من 2.501 إلى 5.000	720	2.880
من 5.001 الى 10.000	1.050	4.200
من 10.001 الى 25.000	1.500	6.000
من 25.001 الى 50.000	2.250	9.000
ما فوق 50.000	3.600	14.400

ثانيا: التضامن

بالرجوع للمادة 13 من القانون الإطار رقم 09.21 المشار إليه أعلاه، فإن هذه الآلية تقوم على الأداء المسبق للاشتراكات من طرف الدولة لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحملها، والتي ترصد لخدمات الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وكذا التعويضات المخصصة للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة أو التعويضات الجزافية (8).

(7) طريقة احتساب الشق الأول من المساهمة المهنية الموحدة حسب الدليل العملي الخاص بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة، الصادر عن المديرية العامة للضرائب: من أجل تحديد الشق الأول من المساهمة المهنية الموحدة والمتعلق بالدخل المهني، يتم تطبيق سعر 10% الإرادي على الأساس الخاضع للضريبة، ويحدد الأساس الخاضع للضريبة أي الدخل المهني للخاضعين للضريبة على الدخل وفق نظام المساهمة المهنية الموحدة على أساس رقم الأعمال المحقق مضروب في معامل يخصص لكل محسنة طبقا للجدول المشار إليه في المادة 140 من المدونة العامة للضرائب والملحق بها، وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة أنه في حالة مزاولة الخاضع للضريبة لمهن أو أنشطة متعددة ذات معاملات مختلفة، فإن الدخل المهني الإجمالي يساوي مجموع الدخول المحددة بالنسبة لكل مهنة أو نشاط على حدة وذلك بنفس الطريقة المشار إليها أعلاه.

(8) المادة 13 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

وقد تم رصد 23 مليار درهم كمبلغ يتم تحصيله عن طريق هذه الآلية، حسب ما جاء في العرض الذي قدمه الوزير السابق للاقتصاد والمالية السيد محمد بنشعبون (9)، وسيتم توزيعه على الشكل التالي:

- التأمين الإجباري الأساسي عن المرض: 9 مليار درهم؛
- التعويضات العائلية : 14 مليار درهم.

وفيما يخص موارد هذه الآلية، فتتمثل حسب المادة المشار إليها أعلاه في:

1. المخصصات المالية من ميزانية الدولة.
2. العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية، حيث نجد أن هناك مجموعة من الضرائب ستخصص إيراداتها لتمويل الحماية الاجتماعية، حيث أكد الوزير السابق للاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة السيد محمد بنشعبون، في العرض المتعلق بالدراسة والتصويت على مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية أمام الجلسة العامة بمجلس النواب، أنه من بين الموارد المالية الضرورية لتنزيل هذا الإصلاح: تخصيص موارد ضريبية جديدة، كالمساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول، والضريبة الداخلية على الاستهلاك المطبقة على الإطارات التي تم إقرارها في إطار قانون المالية لسنة 2021 (10).
3. الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة، إن الهدف المتوخى على المدى الطويل من هذا الإصلاح، هو إعادة توجيه الاعتماد المخصصة لنظام شامل لا يمكن التنبؤ به ومكلف نحو تعزيز برامج الحماية الاجتماعية في المغرب، وذلك على أساس قاعدة بيانات شاملة للأسر موثوقة وقابلة للتشغيل المتبادل، مما سيمكن من استهداف أفضل وتغطية شاملة للسكان المؤهلين بطريقة عادلة (11)، وهذا ما جاء في العرض المتعلق بالدراسة والتصويت على مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية أمام الجلسة العامة بمجلس النواب، حيث أكده الوزير السابق للاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة السيد «محمد بنشعبون» على أن تنزيل هذا المشروع يتطلب إصلاح نظام المقاصة بما يمكن من معالجة الاختلالات على مستوى استهداف الفئات المستحقة لدعم موازاة مع تفعيل السجل الاجتماعي الموحد (12).
4. الهبات والوصايا.
5. جميع الموارد الأخرى التي يمكن أن ترصد بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة.

---

(9) محمد بنشعبون، عرض متعلق بتقديم مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين، مرجع سابق، بدون ذكر الصفحة.

(10) محمد بنشعبون عرض أمام الجلسة العامة بمجلس النواب حول «الدراسة والتصويت على مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية»، بتاريخ 15 مارس 2021، ص. 5 و6.

(11) وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية 2021، مرجع سابق، ص. 88.

(12) السجل الاجتماعي الموحد : يعتمد على جمع البيانات السوسيو-اقتصادية للأسر، من أجل استهداف المؤهلين للاستفادة من الخدمات الاجتماعية.

وسيتم رصد كل هذه الموارد التي سيتم تحصيلها من آلية التضامن للصندوق المخصص لتمويل الحماية الاجتماعية وهو «صندوق دعم الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي».

الفقرة الثانية : تحديات التمويل

من بين أهم التحديات التي يطرحها تمويل تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، نجد أساسا التحديات المرتبطة بإصلاح صندوق المقاصة (أولا) وتلك المرتبطة بتحصيل الاشتراكات (ثانيا)، فضلا عن تحديات أخرى (ثالثا).

أولا : التحديات المرتبطة بإصلاح صندوق المقاصة

إن تخصيص الموارد الناتجة عن الرفع التدريجي لدعم الدولة للمواد الغذائية والطاقة لتمويل تدابير الحماية الاجتماعية، سيؤدي إلى المس بالقدرة الشرائية لبعض الناس في المغرب، ولاسيما من هم من الطبقة الوسطى، فهذه الأخيرة مهددة بالهشاشة، ومستثناة الى حد كبير من التغطية الاجتماعية الكافية، إثر ضعف نظام الاستهداف والمشاكل في تركيبة السجلات المعتمدة. وبالتالي لن تقدر هذه الطبقة على مواجهة غلاء أسعار عدد من المواد المدعومة من قبل صندوق المقاصة من دون أن يكون لها إمكانية الاستفادة من أي دعم أو استهداف في الوقت نفسه، ما قد يؤدي الى تدحرج هذه الطبقة المنسية نحو عتبة الفقر (13).

وبالتالي، فإذا كان هذا التدبير سيؤدي الى حماية فئة من المجتمع فسيؤدي في مقابل ذلك إلى تهميش فئة أخرى، مما يتعين إعمال تدابير مواكبة بالشكل الذي لا يؤثر على القدرة الشرائية للمواطنين.

ثانيا : التحديات المرتبطة بتحصيل الاشتراكات

من بين التحديات المرتبطة بتمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، والمرتبطة بتحصيل الاشتراكات، نجد ما أكد عليه رضا الشامي، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في معرض حديثه عن الأخطار التي تعترض تنزيل مشروع تعميم الحماية الاجتماعية، ما يتعلق بالمقبولية، حيث قال إن البعض لن يرغب في الاشتراك، وهذا ما سيهدد استدامة النظام بأكمله (14).

---

(13) عثمان مخون، «ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة»، مبادرة الإصلاح العربي، 2023، ص. 8.

(14) «رضا الشامي: مخاطر وتحديات تواجه مشروع تعميم الحماية الاجتماعية على المغاربة»، حوار مع هسبريس تاريخ الاطلاع: 28 نونبر 2023، الساعة 22:22.

ثالثا : تحديات أخرى

حسب والي بنك المغرب السيد عبد اللطيف الجواهري، في كلمته التي ألقاها في اللقاء الدولي الثالث حول الحماية الاجتماعية: ورش ملكي «التوازنات الماكرو اقتصادية واستدامة تمويل الورش» والتي استعرض فيها مجموعة من التحديات التي تواجه تمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، حيث جاء فيها :

«إن الموارد القابلة للتعبئة تتقلص متأثرة بمجموعة من الخصائص البنيوية لاقتصادنا، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بضيق القاعدة الضريبية، وحجم القطاع غير المهيكل والامتيازات الضريبية التي تكلف المغرب سنويا حوالي 2,5 % من الناتج الداخلي الإجمالي، إلى ذلك تنضاف مشاكل أخرى مثل التهرب الضريبي أو الرشوة» (15).

كما أكد أنه من الصعب إعطاء تقدير دقيق لحجم الفجوة بين التحصيل الفعلي للمداخيل الضريبية والإمكانات المتاحة، إلا أنه من الممكن القيام بتقييمات تقريبية، على سبيل المثال، يُشير صندوق النقد الدولي في دراسة أصدرها حديثا، إلى أن هذا الفرق يصل في المغرب الى 12,1 % من الناتج الداخلي الإجمالي، وهو ما يعادل باعتماد قيمة هذا المجموع لسنة 2022، أكثر من 160 مليار درهم سنويا، أي ما يزيد عن ثلاثة أضعاف التكلفة السنوية المقدرة لتعميم الحماية الاجتماعية.

كما أكد على أن تعبئة الموارد من أجل تمويل الحماية الاجتماعية تواجه صعوبات أخرى ترتبط بالقدرة الضريبية للساكنة، فالأرقام المتعلقة بالدخل فحسب تصنيف البنك الدولي، ينتمي المغرب الى الشريحة الدنيا من فئة الدول متوسطة الدخل، حيث إن الدخل الإجمالي للفرد بلغ ببلادنا (3.350 دولار في سنة 2021) لا تأخذ بعين الاعتبار التفاوتات التي يمكننا إدراكها من خلال البحث حول دخل الأسر الذي أنجزته المندوبية السامية للتخطيط قبل الجائحة مباشرة، وتشير المعطيات الواردة في هذا البحث إلى أن 20 % من الأسر ذات الدخل الأعلى تستأثر بنسبة 53,3 % من المداخيل مقابل 5,6 % لدى 20 % من الأسر الأقل دخلا، وهو ما يشير الى أن شريحة واسعة من السكان تتوفر على دخل يقل بكثير عن المتوسط (16)، وهو ما يعني أن القدرة الضريبية لشريحة مهمة من الساكنة لا تزال لحد الآن ضعيفة وأن تعميم الحماية الاجتماعية يستلزم، بما لا يدع مجالا للشك، مساهمة كبيرة للدولة.

(15) عبد اللطيف الجواهري، الحماية الاجتماعية: ورش ملكي «التوازنات الماكرو اقتصادية واستدامة تمويل الورش»، الصخيرات، 26 يوليوز 2022، ص. 4-16، نفس المرجع، ص. 5.

(16) نفس المرجع، ص. 6.

المطلب الثاني: آلية الحكامة

إن مفهوم الحكامة الجيدة من أقوى المفاهيم التي جاء بها الدستور الجديد، طبقا للفصل 154 منه كتعبير عن الفلسفة العامة التي أسسها من أجل إحداث التغيير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي عانت منه مؤسسات الدولة، والتعريف المقترح من طرف الأمم المتحدة لمصطلح الحكامة الجيدة، يختزل في شموليته جميع المكونات والمجالات الأساسية لهذا المفهوم، باعتباره أي مفهوم الحكامة الجيدة الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يرتكز على تعبئة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو الخاص أو من المجتمع، بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين (17).

وفي هذا الإطار، ومن أجل تعزيز آليات الحكامة في خضم إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، أضحى ترسيخ قيم الحكامة أولوية لضمان نجاح مختلف الأوراش والإصلاحات، وهذا ما تم تحقيقه من خلال القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الذي نص على إحداث هيئة موحدة (الفقرة الأولى) تناط بها مسؤولية تدبير الأنظمة والبرامج المتداخلة بشكل تحترم فيه حكامة منظومة الحماية الاجتماعية، ولكن دور هذه اللجنة لن يكتمل دون وجود لجنة اخرى تقنية (الفقرة الثانية) تساعدها طبقا للقانون المذكور في تنزيل ورش الحماية الاجتماعية في الغلاف الزمني المحدد له مستهدفا كل الفئات التي هي في حاجة ماسة للحماية الاجتماعية.

الفقرة الأولى: اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية

طبقا للمادة 16 من القانون الإطار رقم 09.21 تم إصدار مرسوم بإحداث اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية (18) وتتألف هذه اللجنة الوزارية، التي يرأسها رئيس الحكومة طبقا للمادة الثانية من المرسوم المذكور، من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بالصحة والحماية الاجتماعية والسلطة الحكومية المكلفة بالالتقائية وتقييم السياسات العمومية والسلطة الحكومية المكلفة بالميزانية، ويمكن لرئيس اللجنة أن يدعو الحضور اجتماعاتها، كل سلطة حكومية أو هيئة أو شخصية يرى فائدة في حضورها.

وتقوم هذه اللجنة بأدوار مهمة وكثيرة من بينها السهر على ضمان تكامل وتناسق الإجراءات المتخذة لإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية وعلى ضمان التلقائية أنظمتها، وتقوم على الخصوص بتتبع التنزيل الفعلي لإصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية بالإصلاح

(17) الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، الحكامة الجيدة بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور الجديد 2011، ص. 4.
(18) المرسوم رقم 2.21.532 الصادر في 29 نوفمبر 2021 بإعداد اللجنة الوزارية لقيادة إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية.

المذكور والعمل على إرساء تواصل مؤسساتي متناسق وفعال حول ورش تعميم الحماية الاجتماعية (19)، وتجتمع هذه اللجنة بدعوة من رئيسها، أو بمبادرة منه أو من أحد أعضائها كلما دعت الضرورة إلى ذلك وعلى الأقل مرة واحدة كل ثلاثة أشهر.

وتنفيذا للتوجيهات الملكية السامية وقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية (20)، تم وضع إطار جديد للحكامة بهدف قيادة برنامج الدعم الاجتماعي المباشر، حيث تم إحداث لجنة للقيادة وثلاث لجان موضوعاتية بها.

بخصوص لجنة قيادة برنامج الدعم الاجتماعي المباشر: يترأسها رئيس الحكومة وتعنى بتنسيق أشغال مختلف اللجان الموضوعاتية وبلورة التصور الاستراتيجي للبرنامج، والحرص على تفعيل منظومة الاستهداف وفقا للجدولة الزمنية المحددة، بالإضافة إلى البت في القرارات والنقاط الخلافية المعروضة عليها من قبل اللجان الموضوعاتية (21).

أما فيما يخص اللجان الموضوعاتية، فهناك لجنة موضوعاتية خاصة بمنظومة الاستهداف يترأسها السيد وزير الداخلية وتتولى تقديم الدعم والمساعدة للجنة القيادة فيما يخص منظومة الاستهداف عبر السجل الاجتماعي الموحد، ولجنة موضوعاتية خاصة بتحديد عتبة الأهلية للاستفادة من البرنامج يترأسها السيد الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية، ثم لجنة موضوعاتية خاصة بالإجراءات القانونية المواكبة لبرنامج الدعم الاجتماعي المباشر التي يترأسها السيد الأمين العام للحكومة ومهمتها تقديم الدعم والمساعدة التقنية للجنة بين الوزارية للقيادة (22).

كما يحتم تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض تحسين حكامة المنظومة الصحية من خلال اعتماد حكامة جديدة تتمظهر في إحداث المجموعة الصحية الترابية (23)، وهيئة التقنين الصحي (24).

الفقرة الثانية: اللجنة التقنية والمظاهر الأخرى للحكامة

تعتبر اللجنة التقنية من آليات الحكامة التي يسير على نهجها مختلف الفاعلين الاجتماعيين لإنجاح تنزيل هذا الورش الاجتماعي، وذلك لمحاولة مطابقة ذلك مع الواقع المعاش. وطبقا للمواد 15 و16 من قانون الإطار رقم 09.21 وكذلك المرسوم المحدث للجنة الوزارية، لاسيما المادة السادسة، منه التي جاء فيها أنه تحدث لدى اللجنة الوزارية لجنة تقنية يرأسها الوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد

(19) المادة الثالثة من المرسوم المذكور أعلاه.

(20) قانون الإطار رقم 09.21 يتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر في 23 مارس 2021، ج.ر. عدد 6975، ص. 2178.

(21) وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2024، ص. 49.

(22) وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2024، ص. 50.

(23) القانون 08.22 المتعلق بإحداث المجموعات الصحية الترابية الصادر في 28 يونيو 2023، الجريدة الرسمية عدد 7213، ص. 5701.

(24) وزارة الاقتصاد والمالية، تنزيل ورش الحماية الاجتماعية مجلس النواب، 23 فبراير 2022، ص. 24.

والمالية المكلف بالميزانية، وتتألف هذه اللجنة التقنية من ممثل عن كل سلطة حكومية الممثلة في اللجنة الوزارية، لا يقل عن مدير إدارة مركزية أو ما يماثله والمدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ومدير الوكالة الوطنية للتأمين الصحي ويمكن لرئيس اللجنة التقنية أن يدعو لحضور اجتماعاتها، كل هيئة أو شخصية يرى فائدة في حضورها.

وتضطلع اللجنة التقنية بصفة خاصة بالمهام التالية: تحدد القضايا المتعلقة بالحماية الاجتماعية التي يتعين عرضها على اللجنة الوزارية، وتقترح على اللجنة الوزارية الإجراءات العملية اللازمة لضمان حسن تنزيل إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، وتقترح كذلك الإجراءات والأدوات اللازمة لتطوير الجوانب التدبيرية وتسهر على تنفيذ قرارات اللجنة الوزارية وتوصياتها وتجتمع هذه اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الضرورة إلى ذلك وعلى الأقل مرة واحدة كل شهر (25).

إن تحديد سقف زمني لتنزيل هذا الورش الكبير المتمثل في توفير الحماية الاجتماعية لما يقارب 22 مليون مغربي، هو أمر إيجابي رغم اعتباره تحدي للحكومة والدولة عامة. فتحديد أجل خمس سنوات لتنفيذ هذا المشروع سيدفع بجميع المتدخلين والمعنيين بهذا المشروع الى العمل بكل طاقاتهم من أجل إرساء لبنات هذا المشروع، مما يساعد كذلك على الإسراع في توفير الموارد البشرية المرتبطة بالقطاع الصحي على الخصوص، كما تظهر الحكامة كذلك من خلال الهدف المنشود من قانون الإطار رقم 09.21 الذي عمل على استهداف الفئات الهشة الضعيفة من شيوخ وأطفال وأسر معوزة واعتماد السجل الاجتماعي الموحد كأداة لتحقيق واستهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم.

المبحث الثاني

حصيلة وآفاق تنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية بالمغرب

بعدما تعرفنا على آليات تنزيل تعميم ورش الحماية الاجتماعية المتخذة من طرف الدولة، سنحاول من خلال هذا المبحث الوقوف على حصيلة المرحلة الأولى من هذا الورش المتعلقة بتعميم التغطية الصحية الإجبارية (المطلب الأول)، ثم البحث في آفاق المراحل الثلاث الأخرى من منظور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي مع إبداء رأينا الخاص (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حصيلة المرحلة الأولى من مراحل التنزيل

في إطار تنزيل هذا الإصلاح تم اتخاذ العديد من الإجراءات، لاسيما تلك الرامية الى إقرار تعميم نظام التأمين الإجباري عن المرض ابتداء من سنة 2021، وتهم هذه الإجراءات بشكل أساسي، إدراج مجموعة

(25) المادتين 7 و8 من المرسوم سالف الذكر.

من التدابير الكفيلة بتنزيل تعميم التغطية الصحية الإجبارية في إطار قانون المالية لسنة 2021، وتتمثل هذه التدابير في:

- برمجة غلاف مالي يقدر بـ 4,2 مليار درهم لتنزيل تعميم التأمين الإجباري عن المرض؛
- إحداث نظام المساهمة المهنية الموحدة من أجل تمكين الأشخاص الذاتيين الذين يتم تحديد دخلهم المهني وفق نظام الربح الجزافي من دفع ضريبة موحدة، تعوض الضريبة على الدخل والضريبة المهنية والضرائب المحلية، مع دمج المساهمات الاجتماعية؛
- تعديل النص القاضي بإحداث الحساب المرصد الأمور الخصوصية «صندوق دعم التماسك الاجتماعي» بهدف تمكينه من تحمل مساهمة الدولة في تمويل تعميم الحماية الاجتماعية؛
- تعبئة التمويل اللازم لتنزيل الإصلاح عبر تخصيص موارد جديدة حصيلة المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والمداخيل وحصيلة الضريبة الداخلية على الاستهلاك المطبقة على الإطارات المطاطية.
- توقيع ثلاث اتفاقيات إطار أمام جلالة الملك محمد السادس، تهم تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، ويتعلق الأمر بما يناهز 3 ملايين منخرط من التجار ومقدمي الخدمات المستقلين ومهنيي الصناعة التقليدية والفلاحين بالإضافة إلى عائلاتهم، ليناهز عدد المستفيدين 9 ملايين مواطن وهو ما يشكل 83% من الأشخاص المستهدفين من الفئات المذكورة.
- إصدار القانون رقم 30.21 والقانون رقم 31.21 المعدلين على التوالي، للقانون رقم 98.15 والقانون رقم 99.15 المتعلقين بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وبإحداث نظام للمعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا.
- إصدار القانون رقم 33.21 المعدل والمتمم للقانون رقم 131.13 المتعلق بمزاولة مهنة الطب من أجل السماح للكفاءات الأجنبية بمزاولة المهنة وفق نفس الشروط المطبقة على نظرائهم المغاربة.
- إصدار القانون رقم 39.21 المتمم للظهير رقم 1.58.008 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية من أجل إرساء نظام خاص بمهنيي الصحة، وإرساء نظام أساسي جديد لمهنيي الصحة بهدف تثمين الرأسمال البشري العامل بالقطاع العام (26).
- تعديل القانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة الصحية وعرض العلاجات من أجل مواكبة إصلاح المنظومة الصحية الوطنية عن طريق تأهيل العرض الصحي وإلزامية احترام مسار العلاجات ووضع سياسة مبتكرة ومحفزة في مجال الموارد البشرية، وإصلاح الإطار المؤسساتي على المستوى الجهوي ووضع نظام معلوماتي مندمج.

(26) مذكرة تقديم قانون مالية 2022، ص. 88-90.

- تغيير وتتميم الظهير بمثابة قانون رقم 1.72.184 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي المراجعة قواعد حكامة وتدبير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أجل تمكين هذا الأخير من الآليات التي يتطلبها تنزيل الإصلاح. تعديل القانون رقم 65.00 المتعلق بمدونة التغطية الصحية الأساسية بهدف تحويل نظام المساعدة الطبية (RAMED) الى نظام تأمين صحي إجباري لفائدة الفئات الفقيرة والهشة مع اختيار سلة علاجات مطابقة للتأمين الصحي الإجباري لأجراء القطاع الخاص.
- انطلاق الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للتجار والمهنيين الخاضعين لنظام المساهمة المهني الموحدة أو نظام المقاول الذاتي للاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض. وفي هذا الإطار، قام ما يناهز 80 % من المهنيين الخاضعين لهذا التصريح بالأجر بأداء واجب الانخراط وكذا المساهمة في النظام التكميلي للتأمين الإجباري الأساسي عن المرض.
- تكوين لجنة تقنية خاصة لضبط بيانات المستفيدين من نظام المساعدة الطبية «راميد»، وتحديد كيفيات تحويل هذه الفئة الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

بالموازاة مع ذلك، تم إعداد مجموعة من مشاريع القوانين من أجل وضعها في مسطرة المصادقة. وتتمثل أساسا فيما يلي:

• **فيما يخص سنة 2022**: تميزت بتسريع وتيرة تعميم التغطية الصحية الإجبارية التي تعتبر من بين الركائز المهمة لورش تعميم الحماية الاجتماعية والتي ستمكن 22 مليون مستفيد إضافي من الاستفادة من التأمين الإجباري عن المرض عند متم سنة 2022، والذي سيغطي تكاليف العلاج واقتناء الأدوية والاستشفاء، فتم إجراء مجموعة من التدابير من أهمها:

- المصادقة على 22 مرسوما تطبيقيا للقانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، وللقانون رقم 99.15 المتعلق بإحداث نظام المعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا ومكنت هذه المراسيم الى غاية نهاية شهر غشت 2022 من فتح باب تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة ما يناهز 3,6 مليون مستفيد من بينهم 2,22 مليون مؤمن في هذا الصدد، قامت الحكومة بوضع مخطط تواصلي من أجل تشجيع انخراط الفئات المعنية.
- اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تسريع تحصيل الاشتراكات وتحسين معدلات التحصيل. تشكيل لجنة عمل لضبط المعطيات المتضمنة في قاعدة بيانات المستفيدين من نظام المساعدة الطبية وتحديد إجراءات تحويلهم الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من أجل إطلاق تعميم التغطية الصحية الإجبارية لفائدة الفئات الفقيرة والمعوزة وملاءمة الترسانة القانونية من أجل تحويل المستفيدين من نظام المساعدة الطبية الى نظام التأمين الإجباري عن المرض، لاسيما من خلال مصادقة المجلس الحكومي على مشروع قانون رقم 27.22 يقضي بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00

بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية مواصلة ورش الإصلاح الشامل للمنظومة الصحية الوطنية من أجل مواكبة تعميم التأمين الإجباري عن المرض عبر إعداد الإطار القانوني المرتبط بهذا الورش خاصة مشروع القانون الإطار رقم 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية الذي تمت المصادقة عليه خلال المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 13 يوليو 2022؛

- إعداد مجموعة من مشاريع القوانين تتعلق بإحداث المجموعات الصحية الترابية والهيئة العليا للصحة والنظام الأساسي الخاص بمهني الصحة علاوة على إحداث الوكالة الوطنية للأدوية والمنتجات الصحية والوكالة المغربية للدم ومشتقاته وكذا تأهيل البنيات التحتية الصحية وإحداث النظام المعلوماتي الاستشفائي؛
- إنجاز دراسة إكتوارية تهدف إلى قياس التوازنات المالية لنظام التأمين الإجباري عن المرض وذلك قصد ضبطها تبعا للتحديات التي يفرضها تعميم هذا النظام على فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا وكذا المستفيدين من نظام المساعدة الطبية، وسيتمكن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من خلال هذه الدراسة من التوفر على حصيلة اكتوارية للتأمين الإجباري عن المرض لكل واحدة من الفئات المستفيدة (27).

• **فيما يخص سنة 2023**، تميزت حصيلة إنجازات تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بمواصلة الجهود الرامية الى استكمال ورش تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وذلك من خلال الإجراءات التالية:

- استكمال الترسانة القانونية المتعلقة بتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك والذين لا يمارسون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، ويتعلق الأمر بإصدار القانون رقم 60.22 الخاص بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك والذين لا يزاولون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، والذي حدد على وجه الخصوص شروط التسجيل في هذا النظام وكيفيات تمويله، وقد تم إحداث هذا النظام لتغطية الأشخاص الذين لا يخضعون لأي نظام آخر للتغطية الصحية الأساسية.
- إعداد مشروع مرسوم تطبيق القانون سالف الذكر، والذي يوجد حاليا في مسطرة المصادقة، وضع نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك في هذا الإطار، تم إعداد مشروع مرسوم يتمم المرسوم رقم 2.22.797 بتطبيق القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، يهم مشروع هذا المرسوم نظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك،

(27) نفس المرجع، ص. 31-34.

حيث يشترط من أجل استفادة أي شخص من نظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بهؤلاء الأشخاص، عدم خضوعه إلى أي نظام آخر للتأمين الإجباري الأساسي عن المرض سواء باعتباره مؤمنا رئيسيا أو من ذوي الحقوق؛

- نشر القرار المشترك رقم 1374.23 بتغيير القرار المشترك رقم 3324.22 لوزير الداخلية ووزير الصحة والحماية الاجتماعية والوزير المنتدب لدى وزيرة الاقتصاد والمالية المكلف بالميزانية والذي يرمي الى تمديد أجل تقديم طلب الاستمرار في الاستفادة من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك من قبل فئة العمال غير الأجراء أساسا الى غاية 30 نونبر 2023.

ولحل الإشكالات المرتبطة بتنزيل نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالعمال غير الأجراء تم اتخاذ التدابير التالية:

- **بخصوص التحصيل**: وضع مشروع قانون لتعديل القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، يهدف الى اشتراط الانتظام في أداء واجبات الاشتراك للاستفادة من المساعدات والإعانات العمومية لفائدة الأشخاص العاديين والاعتباريين الخاضعين لنظام التأمين الإجباري عن المرض الخاص بالعمال غير الأجراء، وقد تم تحديد مدة انتظار تمتد لثلاثة أشهر للعمال غير الأجراء الذين يقومون بتسوية وضعيتهم بعد تخلفهم عن أداء الاشتراكات لمدة تزيد على ستة أشهر.
- **بخصوص تدبير النظام** بهدف مشروع القانون سالف الذكر الى إعطاء الأولوية لتصنيف المؤمنين وفقا لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل بدلا من معيار المهن والأنشطة التي يمارسونها: تحديد واجب الاشتراك بناء على الدخل الجزافي الأعلى في حال ممارسة المؤمن نشاطين أو أكثر.
- **وفيما يخص تعميم التغطية الصحية الإجبارية**، فقد بلغ إجمالي عدد المستفيدين من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالعمال غير الأجراء، حوالي 3.857,601 شخصا منهم ما يقارب 1.929,721 من المؤمنين الرئيسيين، و622.731 من الأزواج و1.305,149 من الأبناء، في حين بلغ عدد المستفيدين من نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك حوالي 10.229,617 منهم 6.700,476 من ذوي الحقوق، وتقدر مبالغ الاشتراكات المؤداة من طرف الدولة لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي،

برسم الفترة ما بين فاتح دجنبر 2022 و30 شتنبر 2023 بما يفوق 6,4 ملايير درهم، كما سيتم تحويل ما يناهز 2 مليار درهم برسم الفصل الأخير من 2023 لفائدة الصندوق المذكور (28).

إذا كان هذا بخصوص المرحلة الأولى من مراحل تنزيل مشروع تعميم نظام الحماية الاجتماعية، فماذا عن المراحل الثلاث الأخرى المتبقية ؟ أية آفاق لديها؟ هذا ما سوف نحاول تصوره من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني: آفاق الجدولة الزمنية لإتمام التنزيل

سيحاول هذا المطلب تصور آفاق نجاح المراحل الثلاث الأخرى من مشروع تنزيل تعميم نظام الحماية الاجتماعية، وذلك بالوقوف على آفاق تعميم التعويضات العائلية في أفق سنة 2024 من خلال الفقرة الأولى، ثم آفاق توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد وتعميم التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار في أفق سنة 2025 من خلال الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى: آفاق تعميم التعويضات العائلية في أفق سنة 2024

في هذه المرحلة، تسعى المملكة المغربية لتعميم التعويضات العائلية لتشمل سبعة ملايين طفل (29)، والتي ينظم طريقة تنزيلها وتعميمها القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية (30)، حيث نص على تعميم التعويضات العائلية في البند 2 من المادة 2 من هذا القانون التي جاء فيها:

«تشمل الحماية الاجتماعية، في مدلول هذا القانون الإطار ما يلي: الحماية من مخاطر المرض؛ الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة وتخويل تعويضات جزافية لفائدة الأسر التي لا تشملها هذه الحماية؛ ونص كذلك هذا القانون-الإطار في المادة 4 منه على من سيستفيد من الحماية الاجتماعية ككل وتعميم التعويضات العائلية، حيث فصل المشرع فيها وحددها في كل من تعويضات الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة، لاسيما منها الهدر المدرسي، بالنسبة للأسر التي لديها أطفال دون سن 21 سنة، وتعويضات جزافية بالنسبة للأسر التي لا تتوفر على أطفال أو يتجاوز سن هؤلاء 21 سنة، شريطة ألا تكون مستفيدة من تعويضات الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة. وتهدف هذه التعويضات أساسا

(28) نفس المرجع، ص. 47-50.

(29) مقتبس من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة للبرلمان (9 أكتوبر 2020).

(30) ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021).

لدعم القدرة الشرائية لهذه الأسر والحد من الهشاشة» (31). وقد أوردت المادة 8 من نفس القانون الإطار أنه لتعميم التعويضات العائلية يتعين القيام بإصلاح برامج الدعم الموجه للأسر للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة المعمول بها، قصد تجميعها وتعميمها مع وضع معايير دقيقة للاستفادة منها، كذلك الإصلاح التدريجي لنظام المقاصة بهدف تخصيص الهوامش الناتجة عن الرفع التدريجي للدعم لتمويل التعويضات المذكورة، واعتماد السجل الاجتماعي الموحد كأداة لتحقيق استهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم (32) ومن خلال المادتين 9 و10 من القانون الإطار رقم 09.21 نلاحظ أن المشرع قد انتبه لأمر أساسي لتحقيق الهدف وتعميم الحماية الاجتماعية، وهو الحث على التنسيق بين كافة المتدخلين وكذا المساهمة لإنجاح التعميم (33)، أما بالنسبة لطرق التمويل فقد حددتها المادة 11 في آليتين وفصلت فيهما على التوالي المادتين 12 و13 كما سبق ذكرهما (34).

ونجد أن الحكومة الحالية برئاسة السيد عزيز أخنوش قد تعهدت من خلال مذكرة تأطيرية حول إعداد قانون المالية 2024، بصرف التعويضات العائلية قبل متم سنة 2023 وفق رؤية جديدة تقوم على تحسين استهداف الفئات الاجتماعية المستحقة للدعم، بإصلاح مجموعة من البرامج الاجتماعية القائمة التي كانت تعاني من اختلالات على مستوى الاستهداف، وذلك تفعيلا للتوجيهات الملكية السامية المتضمنة في خطاب العرش لسنة 2018، مع الرفع من وتيرة تنزيل منظومة الاستهداف عبر تسخير جميع

(31) المادة 4 من القانون الإطار 09.21: «...تعميم التعويضات العائلية من خلال تمكين الأسر التي لا تستفيد من هذه التعويضات وفق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، من الاستفادة من: تعويضات للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة، لاسيما منها الهدر المدرسي، بالنسبة للأسر التي لديها أطفال دون سن 21 سنة؛ تعويضات جزافية بالنسبة للأسر التي لا تتوفر على اطفال او يتجاوز سن هؤلاء 21 سنة، شريطة ألا تكون مستفيدة من تعويضات الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة. وتهدف هذه التعويضات أساسا لدعم القدرة الشرائية لهذه الأسر والحد من الهشاشة.»؛

(32) المادة 8 من القانون الإطار 09.21: «يتم تعميم التعويضات العائلية من خلال إرساء التعويضات المتعلقة بالحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة والتعويضات الجزافية المنصوص عليهما في المادة 4 أعلاه، عبر القيام، على الخصوص بما يلي: إصلاح برامج الدعم الموجه للأسر للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة، المعمول بها، قصد تجميعها وتعميمها مع وضع معايير دقيقة للاستفادة منها؛ الإصلاح التدريجي لنظام المقاصة بهدف تخصيص الهوامش الناتجة عن الرفع التدريجي للدعم التمويل التعويضات المذكورة؛ اعتماد السجل الاجتماعي الموحد كأداة لتحقيق استهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم.»

(33) المادة 9 من القانون الإطار 09.21: «من أجل بلوغ الهدف المنصوص عليه في المادة 4 أعلاه، يتعين على السلطات العمومية السهر على تنسيق عمل كافة المتدخلين المعنيين بتعميم الحماية الاجتماعية، وتطوير الجوانب التدبيرية وكذا تلك المتعلقة بحكامة هيئات الضمان الاجتماعي، واتخاذ جميع التدابير ذات الطابع التشريعي والمؤسساتي والمالي التي تمكن من تفعيل تعميم الحماية الاجتماعية.» المادة 10 من القانون الإطار 09.21 : «يعتبر تعميم الحماية الاجتماعية أولوية وطنية، ومسؤولية مشتركة بين الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف الهيئات العامة والخاصة الأخرى والمواطنين. لهذه الغاية، وعلاوة على ما يلزم أن تتخذه السلطات العمومية من تدابير وإجراءات وفق أحكام المادة 9 أعلاه، يتعين على باقي الأطراف المذكورة في الفقرة السابقة أن تساهم كل فيما يخصه، في تحقيق هدف تعميم الحماية الاجتماعية.»

(34) المواد 11 و12 و13 من القانون الإطار رقم 09.21، مرجع سابق.

الإمكانيات المالية واللوجستيكية لتعزيز عملية التقييد في السجل الوطني للسكان، والسجل الاجتماعي الموحد، باعتباره الآلية الأساسية والوحيدة لمنح الدعم وضمان نجاحه (35). وبما أننا نعيش الآن في هذه المرحلة نهاية 2023 وبداية 2024، فالسؤال المطروح هو: هل اقتربت الحكومة من صرف التعويضات العائلية للمغاربة ؟ خصوصا أن نواب المعارضة البرلمانية، طالبوا مرارا في أسئلتهم الموجهة للحكومة، بالإسراع في تعميم هذه التعويضات مع ضرورة تمكين الفئات الهشة من الاستفادة من التأمين الأساسي عن المرض الذي سيغطي تكاليف العلاج واقتناء الأدوية والرعاية والاستشفاء (36)، والحكومة من خلال مشروع قانون المالية لسنة 2024، تؤكد عزمها على مواصلة إصلاح المنظومة الاجتماعية والصحية، خاصة فيما يتعلق بتأهيل العرض الصحي (37)، من منظورنا الخاص، نرى أن تعميم التعويضات العائلية خطوة إيجابية لكنه سيواجه صعوبات كبيرة، يعد بعضها مع الخروقات التي شابت عملية التسجيل في السجل الوطني للسكان والسجل الوطني الموحد، فضلا عن ما يتطلبه ذلك من نفقات مالية ستجعل المغرب في وضع صعب، وهو يعمل في ذات الوقت على استحقاقات عالمية تحتاج لموارد مالية ضخمة، فضلا عن مرحلتي توسيع الانخراط في صندوق التقاعد وتوسيع نطاق المستفيدين من التعويض عن فقدان الشغل اللتان سيتم التطرق لهما في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: آفاق توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد وتعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل في أفق سنة 2025

في هذه الفقرة سنتناول توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد (أولا)، ثم الشق الأخير من مرحلة تعميم الحماية الاجتماعية المتعلق بتعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل (ثانيا).

أولا: توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد في أفق 2025

يوجد توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد في صلب العرض المتكامل الذي يتضمنه القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الذي أدرج كذلك الحماية من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة من خلال العمل على إدماج حوالي 5 ملايين شخص من الساكنة النشيطة الذين يمارسون عملا ولا يتوفرون على أي معاش، وذلك في أفق سنة 2025 وفق الجدولة الزمنية التي يحددها القانون الإطار.

(35) المنشور عدد 11/2023 الصادر عن رئيس الحكومة حول إعداد مشروع قانون المالية للسنة المالية 2024، المنشور بتاريخ 4 غشت 2023 بالموقع الإلكتروني للأمانة العامة للحكومة.

(36) جلسات برلمانية لمجلس النواب لمساءلة رئيس الحكومة: جلسة 23 أكتوبر 2023 وجلسة 27 نونبر 2023.

(37) المنشور عدد 11/2023 السالف الذكر.

في هذا السياق، فإن تحقيق هذا الهدف الطموح يقتضي اتخاذ عدد من التدابير التمهيدية والتحضيرية للإصلاح الشمولي المرتقب، التي يمكن الشروع في تنفيذها منذ الآن، والتي سبق أن اقترحها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، سواء بمناسبة تقديم رأيه حول الإصلاح المقياسي للمعاشات المدنية أو في معرض تقريره الذي تناول الحماية الاجتماعية ببلادنا عموما، بما فيها الشق المتعلق بإصلاح قطاع التقاعد من أجل إرساء منظومة عادلة تتسم بالتوازن والديمومة والقدرة على الصمود أمام التقلبات الاقتصادية والاجتماعية، وقادرة على ترصيد المكتسبات والمحافظة على حقوق ومصالح الأجيال القادمة.

وفي هذا الصدد، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:

1. على مستوى الإصلاح الهيكلي الشمولي لقطاع التقاعد

- التعجيل بتحديد جدول زمني دقيق وملزم الجميع الاطراف لتنفيذ المراحل الكبرى للإصلاح الشمولي لمنظومة التقاعد، بتشاور مع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين وباقي الفاعلين المعنيين؛
- التعجيل بتحيين واستكمال الدراسات الاكتوارية والإصلاحات المقياسية ذات الصلة باستدامة أنظمة التقاعد، من أجل تيسير عملية تجميع المنظومة في قطبين قطب عمومي (الصندوق المغربي للتقاعد النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، وقطب خاص الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي / الصندوق المهني المغربي للتقاعد).....
- استصدار النصوص القانونية والتنظيمية الضرورية للالتقائية أنظمة الاحتياط الاجتماعي للتقاعد؛
- إحداث في مرحلة لاحقة، وفق الجدولة الزمنية المحددة للإصلاح الشمولي، نظام وطني موحد للتقاعد يقوم على 3 دعامات:
- دعامة إجبارية أساسية يتم تدبيرها وفق قاعدة التوزيع، وتشمل الأشخاص النشيطين من القطاعين العام والخاص وغير الأجراء، يتوحدون في سقف اشتراكات يتم تحديده كمضاعف (Multiple) للحد الأدنى للأجور؛ دعامة إجبارية تكميلية قائمة على مبدأ المساهمة بالنسبة للدخول التي تفوق السقف المحدد. ويوصي المجلس هنا بدراسة إمكانية تحويل الصندوق المهني المغربي للتقاعد الى نظام تكميلي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، مع تحديد الاشتراك انطلاقا من سقف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؛ ودعامة ثالثة اختيارية تقوم على الرسملة في نطاق التأمين الخاص الفردي أو الجماعي.
- إحداث حد أدنى للدخل في سن الشيخوخة لا يقل عن عتبة الفقر لفائدة الأشخاص الذين لن يستفيدوا من أي معاش في إطار الإصلاح الشمولي لمنظومة التقاعد والحماية الاجتماعية عموما.

2. على مستوى الحكامة

- وضع آليات الحكامة وقيادة فعالة لأنظمة التقاعد بقوة القانون، بهدف الحرص على استدامتها وملاءمتها للتطورات المالية والاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية، على أن تستجيب هذه الآليات للمتطلبات التالية:
- ضمان مستوى من القيادة الشمولية المجموع الأنظمة على أساس إطار مرجعي احترازي مشترك، وذلك بغية تسهيل عملية القيادة، وضمان يقظة مستمرة؛
- اعتماد مقاربة استباقية لتدبير المخاطر الشمولية والمالية والمؤسساتية من أجل أخذ مختلف التطورات الديمغرافية والمالية والاجتماعية بعين الاعتبار، وبالتالي توقع مخاطر الاختلالات المالية و/ أو تفاقم الديون الضمنية للأنظمة؛
- إلزامية اعتماد آليات للتتبع ووضع الإسقاطات الدقيقة على المدى الطويل والطويل جدا (أفق زمني يزيد على 40 سنة)؛
- إلزامية التقييم المستمر لفعالية الآليات المستعملة لقيادة وتدبير المخاطر وذلك من أجل تحيينها وتحسين نجاعتها؛
- إرساء مبادئ الحكامة التشاركية والشفافية القائمة على فصل واضح بين صلاحيات التوجيه الاستراتيجي والقيادة، وبين تلك المتعلقة بالتدبير، مع الحرص على التمثيلية الشرعية والفعلية للشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين داخل هيئات التوجيه وقيادة الأنظمة، وكذا فيما يتعلق بوضع وتقييم سياسات الاستثمار وتوظيف الاحتياطات المالية.

3. على مستوى التمويل

الأخذ بعين الاعتبار، في تطبيق الإصلاح الشمولي للقدرات التمويلية للمشغلين (الرهانات التنافسية والقدرة المساهماتية للمنخرطين، رهانات المحافظة على القدرة الشرائية؛ مراجعة سياسة توظيف الأموال المتأتية من الاحتياطيات واعتماد مقاربة موحدة للجوانب المتصلة بالغايات والتأثيرات المنشودة والتدبير والمراقبة، مع العمل بشكل خاص على تشجيع الاستثمار الطويل المدى في احترام تام للقواعد الاحترازية، وذلك في قطاعات وأنشطة تساهم في إحداث مناصب الشغل وتحقيق الرفاه الاجتماعي وحماية البيئة؛ تخصيص ما بين 2 الى 4 في المائة من الضريبة على القيمة المضافة في تمويل الحماية الاجتماعية بما فيها منظومة التقاعد (38)، ويستنتج المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كخلاصة لهذه الوثيقة أنه لإرساء منظومة وطنية للتقاعد تضامنية وناجعة ومستدامة وقادرة على الاستجابة لانتظارات الأجيال الحالية والقادمة من النشيطين والمتقاعدين وضمان حقوقهم، يقتضي العمل على

(38) المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي توصية حول استعجالية تفعيل الإصلاح الهيكلي والشمولي لقطاع التقاعد بالمغرب نقطة بنقطة، منشور بتاريخ 2023/11/28 على الموقع الإلكتروني للمجلس.

تسريع تفعيل مسلسل تعزيز توازنات أنظمة التقاعد الموجودة وإرساء الالتقائية بين مصادر تمويلها، وخدماتها، والإطار القانوني والتنظيمي المتعلق بها ونمط حكامتها، ويكمن الهدف الاستراتيجي من هذا التوجه في العمل على إحداث منظومة حماية اجتماعية شاملة، على الانتقال نحو منظومة تقاعد قائمة على قطبين: قطب عمومي وقطب خاص، وذلك في أفق إحداث نظام وطني موحد للتقاعد يساهم في الوقت ذاته في تأمين دخل للأشخاص المسنين وكذا في النهوض بمنظومة ادخار وطنية ذات تأثير إيجابي ومستدام على النمو الاقتصادي والتنمية البشرية (39). ومن وجهة نظرنا واستنادا للظروف الاقتصادية العالمية والتطورات التي يشهدها السوق العالمي، إضافة للوضع الاجتماعي المغربي والرهانات التي يسعى المغرب لتحقيقها مقارنة مع موارده المالية، فنرى بأن تعميم التقاعد هو ورش يحتاج لوقت أطول خصوصا وأن المغرب يعيش تحديات مالية كبرى وهو على واجهة إنجاز مشاريع عالمية، لذلك وجب البحث عن حلول مالية أكثر نجاعة، وأكثر الحلول نجاعة هي الحث على الاستثمار، وكذلك الإحصاء الدقيق لأفراد المجتمع بناء على وضعهم الاجتماعي وتعزيز التنسيق والربط بين المؤسسات العمومية، خصوصا إدارة الضرائب ووزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الشغل والادماج المهني والمرصد الوطني للتنمية البشرية ووزارة السكنى والتعمير، ولا ننسى أهم مؤسسة وهي بنك المغرب لكونها هي المشرفة على المؤسسات البنكية بالمغرب خصوصا وأننا نشرع الآن في تكوين الأشخاص الذين سيقومون بإحصاء شتنبر 2024 وذلك لتحديد الوضع المالي للأفراد بشكل دقيق وتحقيق موارد تمكن من تجاوز العوائق المالية التي تعتبر أكبر العوائق التي تواجه المغرب لكونه ليس بدولة بترولية وتحقيق مشروع تعميم الحماية الاجتماعية.

ثانيا: تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل في أفق سنة 2025

بخصوص تعميم التعويض عن فقدان الشغل، يمكن بسط الخطوط العريضة للإصلاح القادم انطلاقا مما هو موجود حاليا، وفي هذا الصدد، فمن المعلوم أن التعويض عن فقدان الشغل قد تم سنه بالمغرب سنة 2015، وأصبح هذا الأخير من بين البلدان النامية القليلة التي تتوفر على هذا النظام.

لكن منذ سنه ظل لا يستفيد منه سوى عدد محدود من الأشخاص، فحسب آخر الأرقام المتوفرة في حدود شهر نونبر 2021، بلغ عدد المستفيدين من هذه الآلية 77.826 مستفيد، وهو رقم يبقى بعيدا عن الهدف الذي تم تحديده في 30.000 مستفيد في السنة (40). كما أن التعويض الذي يتم صرفه لمدة ستة أشهر لفائدة الأجراء العاملين في القطاع الخاص المهيكل المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان

(39) نفس المرجع.

(40) المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول التعويض عن فقدان الشغل: أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، من إعداد اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن، الإحالة 32/2021 سنة الاصدار 2021، ص. 11.

الاجتماعي، في حالة الفصل من الشغل، هو أقرب ما يكون الى شبكة أمان اجتماعي تحمي الأشخاص من الوقوع الفجائي في الفقر، منه إلى تأمين عن البطالة (41). وعند تحليل مميزات وخصائص هذا النظام بصورته الحالية، يمكن الوقوف على ثلاثة أسباب رئيسية تدل على محدوديته، وهي: على دفعتين خلال السنتين الأخيرتين 2019 و2020، غير أنه بالرغم من هذه النواقص إلا أن هذا التعويض يشكل إجراء فريدا من نوعه فلم يكن الأمر سهلا على الإطلاق، إذ تطلبت أجرأته أزيد من عشر سنوات من المفاوضات في المجلس الإداري للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهيئات أخرى، الأمر تطلب المزيد من الإرادة والإلحاح لإخراج هذا النظام والشروع في تطبيقه مع الالتزام بالقيام بتقييم شامل بعد مضي سنتين الى ثلاث سنوات، وتصحيح ما ينبغي تصحيحه إن اقتضى الحال، لأن البحث عن الكمال هو عدو العمل... وانطلاقا من هذه النواقص، قدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، بعض الاقتراحات نرى أنه من شأنها أن تعطي لهذا النظام نفسا جديدا. وتتحدد هذه الاقتراحات في إرساء إصلاح نسقي تدريجي لهذا النظام، والتعجيل بإجراء دراسة حول إرساء منظومة للتعويض عن البطالة، تشمل نظاما للتأمين ونظاما للمساعدة، ويتم ربطها بآلية فعالة للمساعدة على العودة الى العمل.

1. شروط تقييدية للاستفادة من التعويض

فقدان لا إرادي للشغل التسجيل في الضمان الاجتماعي لمدة لا تقل عن 780 يوم خلال السنوات الثلاثة قبل تاريخ التوقف عن العمل، بما فيها 260 يوم خلال السنة الأخيرة، التسجيل لدى مصالح الوساطة في سوق الشغل (أنابيك) كباحث عن شغل، إثبات القدرة على العمل، إخبار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في أجل 60 يوما بفقدان الشغل. وهذه الشروط تبدو تعجيزية، وهذا ما يفسر رفض حوالي 50 % من الملفات المعروضة للاستفادة من هذا التعويض بسبب عدم كفاية عدد الأيام المصرح بها.

2. خدمات غير كافية أو مستويات غير كافية للتعويض

فهذا التعويض الذي يشمل مدة ستة أشهر، حدد في مبلغ شهري يساوي 70% من الأجر المرجعي الأجر المتوسط خلال السنوات الثلاثة الأخيرة على أن لا يتجاوز الحد الأدنى للأجور الذي كان يبلغ 2.828,71 درهم في يناير 2021، ومبلغ 3.120,00 درهم حاليا. والحال، أن هذا الأجر الأدنى لا يراعي المستوى المعيشي للعديد من الفئات المهنية.

(41) يعادل التعويض الشهري 70 في المائة من الأجر المرجعي الأجر الشهري المتوسط المصرح به لفائدة الأجير خلال 36 شهرا الأخيرة التي تسبق تاريخ فقدان الشغل، دون أن يتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجر).

3. تمويل غير كاف وغير منصف

يمول هذا النظام بمساهمة تقدر بـ 0,57% من الأجرة التي لا تتجاوز كحد أقصى 6.000 درهم، يتحمل أرباب العمل 0,38% ويتحمل الأجير 0,19%. كما التزمت الدولة بالمساهمة من خلال صندوق للانطلاقة بمبلغ 500 مليون درهم موزع على ثلاث سنوات 250 مليون درهم في سنة 2015، ودفع الباقي عند الحاجة بالتساوي وبخصوص نظام التأمين أن يكون يتضمن آليتين اثنتين هما:

1. نظام للتأمين عن البطالة خاص بالعاملين الأجراء، من شأنه أن يتيح تجاوز أوجه المحدودية التي تعتري النظام الحالي للتعويض عن فقدان الشغل، وذلك من خلال:

- تقليص الحد الأدنى لعدد أيام الاشتراك المطلوبة، عبر إقرار مدة تتلاءم مع خصائص سوق الشغل بالمغرب؛
- رفع الحد الأقصى للتعويض 4 الى 5 أضعاف الحد الأدنى القانوني للأجر)؛
- تمديد مدة صرف التعويضات بما يتناسب مع مدة الاشتراك؛
- توسيع آليات تمويل التعويض عن فقدان الشغل من خلال ترشيد وإعادة توجيه الموارد المالية المتاحة دون زيادة الأعباء التي تثقل كاهل المقاولات والعاملين؛
- تبسيط المساطر الإدارية، وهذا قد بدأ يتحقق في ظل القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الصادر بتاريخ 6 مارس 2020؛
- والعمل بشكل تدريجي على توسيع دائرة وشروط الاستفادة من التعويض.

2. نظام للتأمين عن البطالة لفائدة العاملين غير الأجراء، ينبغي أن يتم تفعيل هذا الاقتراح بشكل تدريجي وأن يكون موضوع نقاش وتشاور بين الأطراف المعنية حتى يتم الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مختلف المهن، كما يقتضي التحديد المسبق لآثار وقف النشاط على هذه الفئات من العاملين.

وبالموازاة مع وضع هذا النظام الخاص بالتأمين عن البطالة كما تم تفصيله، لابد من إرساء آليتين مهمتين للمواكبة، وهما:

1. نظام المساعدة لفائدة الأشخاص الذين فقدوا شغلهم لكنهم لا يستوفون شروط الاستفادة من التأمين عن البطالة، وكذا الأشخاص الذين استنفدوا فترة استحقاق التأمين؛
2. آلية فعالة للمساعدة على العودة الى العمل، تتيح إشراك الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل بشكل رسمي وملزم. وينبغي أن تكون هذه الآلية جزءا لا يتجزأ من هذه المنظومة الجديدة، وذلك بما يمكن من إعادة إدماج المعنيين بوتيرة سريعة في سوق الشغل (42).

(42) المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول التعويض عن فقدان الشغل: أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، م.س.، ص. 11 وما بعدها.

وعلى ضوء التحديات الرئيسية والمخاطر يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- إحداث الآلية المستدامة المناسبة لتمويل باقي مكونات الحماية الاجتماعية خاصة التعويضات العائلية؛
- إعادة النظر في حكامة منظومة الحماية الاجتماعية بصفة عامة، وفي حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، آخذا بعين الاعتبار المهام الجديدة التي أسندت إليه.

كما يعيد المجلس تأكيد التوصيتين اللتين أصدرهما في تقريره السنوي 2021 والمتعلقتين بـ:

- اعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة واستمرارية التأمين الإجباري عن المرض، بالإضافة إلى تمكين المؤمنين من حصة ملائمة لتغطية تكاليف العلاج؛
- تطوير وتأهيل المؤسسات الاستشفائية قصد توفير عرض العلاجات وتحسين جودة الخدمات الصحية في القطاع العام على صعيد جميع جهات المملكة (43).

كما لا يخفى على كل متفحص لبيب ما لتنزيل ورش الحماية الاجتماعية من أثر مباشر في معالجة الاختلالات والتفاوتات الاجتماعية، وتوسيع منظومة الحماية الاجتماعية (44).

خاتمة

وختاما، يمكن القول أن المغرب قد بدأ مشروع تعميم الحماية الاجتماعية منذ سنوات بخطى بطيئة إلى حدود الفترة الزمنية الأخيرة التي تميزت بالآثار السلبية لجائحة كورونا وانعكاساتها، والتي ربما كانت سببا إيجابيا لتسريع هذا الورش الاجتماعي الكبير، فبفضلها تجلت الفروقات الكبيرة بين المواطنين والمواطنات المغاربة في الاستفادة من الحماية الاجتماعية خلال الأزمات، وبسببها صدر القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الذي يؤطر عمل الحكومة وباقي المتدخلين في هذا المجال، هذا القانون الذي ولد في ظله نصوص قانونية وتدابير اقتصادية ومالية واجتماعية آخذة جميعها في تحقيق الغايات المرجوة منها بآفاق مستقبلية واعدة، طالما لم ينطفئ الحس بالمسؤولية الجماعية التضامنية بخصوص ضرورة إنجاح هذا المشروع في أفق سنة 2025، وذلك بالحرص على ضمان التمويل والحفاظ على ديمومته بالترشيد المعقلن وبتعزيز الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة، مع العمل على تطوير قدرات الموارد البشرية المكلفة بالتنزيل بالموازاة مع الاستمرار في تطوير البنى التحتية بوجه عام، والانفتاح المستمر على التجارب الدولية في هذا المجال حتى بعد تعميم هذا المشروع لضمان ديمومة التعميم.

---

(43) التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2022-2023 المنشور بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للحسابات، الفصل الرابع، ص. 74 تتبع أوراش الإصلاحات الكبرى / منظومة الحماية الاجتماعية.

(44) الدكتور عسو منصور، قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية الجيدة، منشورات مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص. 9.