

العنوان: مساهمة الميزانية العامة للدولة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية: الآليات والأهداف

المصدر: أشغال الندوة العلمية : الفعل العمومي بالمغرب في زمن كورونا - المطلب القانوني والمسعى الحقوقي والمسألة الاجتماعية

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على إتفاقية الولوج المفتوح للمحتوى والوصلات العلمية. جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر أو توزيعها (بما في ذلك وضعها على مواقع أخرى أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.

مريم(م. مشارك)

التاريخ الميلادي: 2021

مكان انعقاد المؤتمر: سطات

للاستشهاد بهذا البحث قم بنسخ البيانات التالية حسب إسلوب الاستشهاد المطلوب:

الهيئة المسؤولة: جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والسياسية

إسلوب APA

يوجنون، محمد و الخلفي، مريم. (2021). مساهمة الميزانية العامة للدولة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية: الآليات والأهداف.أشغال الصفحات: 270 - 288

رقم MD: 1342253

نوع المحتوى: ورقة مؤتمر

© 2026 المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة للاستخدام الشخصي فقط. يمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو المنظومة.
محفوظة لديك 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.

مساهمة الميزانية العامة للدولة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية: "الآليات والأهداف"

د. محمد بوجنون

الطالبة الباحثة: مريم الخلفي

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والسياسية

جامعة الحسن الأول بسطات

مقدمة

لا غرو أن تحقيق الحماية الاجتماعية يعد مدخلا أساسيا لا محيد عنه للنهوض بالعنصر البشري، باعتباره حلقة أساسية في التنمية، وبناء مجتمع تسوده العدالة الاجتماعية والمجالية،

---

1 سورة النور، الأية: 2.

2 مسند أحمد بن حنبل، رقم الحديث: 26249.

التي ما فتئ صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يصبو إليها منذ اعتلائه عرش أسلافه المنعمين[1].

غير أن تعميم الحماية الاجتماعية وضمان الولوج لخدماتها، وجودة أدائها،والمحافظة على توازناتها المالية، واستدامتها، وحسن تلبية حاجيات المؤمن لهم وذوي حقوقهم[2]، هي أهداف تظل رهينة بمساهمة الميزانية العامة في تمويل هذه الحماية، باعتبارها من أهم الأدوات التي تنفذ بها الدولة برامجها التنموية في مختلف المجالات -بما في ذلك التنمية الاجتماعية-، الهادفة إلى رفع مستوى معيشة المواطنين وضمان أمنهم الصحي.

وفي إطار علاقة مساهمة الميزانية العامة بتمويل تعميم الحماية الاجتماعية، أصبحت الحكومة ملزمة بدخول مرحلة جديدة يتوخى منها تجاوز المعيقات السابقة المتعلقة بهذا الورش، والمتمثلة أساسا في "تعدد البرامج، تنوع الفاعلين، عدم وجود نظام استهداف موحد، وتعدد آليات التمويل..."، مما طرح إشكالية حكامة هذا النظام المرتبطة أساسا بتنسيق تدخلات ونجاعة النفقات العمومية، وهو ما أثر سلبا على فعاليته ونجاعته، خاصة أمام ما أبانت عنه جائحة كوفيد 19 من ضعف وهشاشة في منظومة الحماية الاجتماعية[3].

---

[1] - دباجة القانون الإطار رقم 09.21، المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 23 مارس 2021، الجريدة الرسمية عدد 6975، بتاريخ 05 أبريل 2021، ص. 2178.

وتتحدد الحماية الاجتماعية في مدلول القانون الإطار أعلاه، في الحماية من مخاطر المرض: الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة وتخويل تعويضات جزافية لفائدة الأسر التي لا تشملها هذه الحماية؛ الحماية من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة؛ الحماية من مخاطر فقدان الشغل. - مذكرة تقديم مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية،.ص.7، منشورة على الموقع التالي:

https://www.finances.gov.ma/Publication/cabinet/2021/Expose_M.%20Ministre_Parlement.pdf

-تم الاطلاع عليه بتاريخ 29-06-2021 على الساعة 12:00.

[2] - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، إحالة ذاتية، رقم 2018/34، ص.91. منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://www.cese.ma/media/2020/10/%D8%AA%D9%84%D8%AW%D9%8.pdf .

[3] - وهذا ما أكد عليه جلالة الملك بمناسبة خطاب العرش ل 29 يوليوز 2020، بقوله "...إذا كانت هذه الأزمة قد أكدت صلابة الروابط الاجتماعية وروح التضامن بين المغاربة، فإنها كشفت أيضا عن مجموعة من النواقص، خاصة في المجال الاجتماعي. من بينها حجم القطاع غير المهيكل؛ وضعف شبكات الحماية الاجتماعية، خاصة بالنسبة للفئات الأكثر هشاشة؛ وارتباط عدد من القطاعات بالتقلبات الخارجية. لذا، ينبغي أن نجعل من هذه المرحلة فرصة لإعادة ترتيب الأولويات، وبناء مقومات اقتصاد قوي وتنافسي، ونموذج اجتماعي أكثر إدماجا..."، كما يؤكد مختلف الفاعلين المعنيين بهذا الموضوع أنه" بات من الأهمية بمكان اليوم إرساء إصلاح عميق لمنظومة الحماية الاجتماعية، ارتكازاً على مقاربة شمولية وتشاركية، وذلك في إطار رؤية استراتيجية للحماية الاجتماعية، تكون أكثر طموحاً في مجال تأمين الحماية الاجتماعية للساكنة وأكثر فعالية ونجاعة في مجال الدعم الاجتماعي". - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، **حول "مشروع** قانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي و بإحداث الوكالة الوطنية للسجلات"، منشور بالجريدة الرسمية، عدد 6900، 24 ذو القعدة 1141(16 يوليو 2020)، ص.3980.

واستنادا على ما سبق، وبناء على أحكام الفصل 31 من دستور المملكة، الذي يكرس الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، وكذا الخطب الملكية- خاصة خطاب عيد العرش بتاريخ 29 يوليوز 2020، وخطاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر 2020-، فقد تم إصدار القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية[1]، الذي حدد التدابير ذات الطابع المالي التي ستمكن من تفعيل تعميمها، مع مراعاة مبدأ التوازن المالي لأنظمتها[2]، ومن أهمها التمويل الميزانياتي الذي يجب أن يتم وفق مبادئ الحكامة المالية الرشيدة، وما تقتضيه من ترشيد على مستوى النفقات والموارد العمومية، خاصة عن طريق رصد مبالغ مالية مهمة بموجب القانون المالي، وكذا خلق موارد أخرى جديدة مرتبطة أساسا بالضريبة المهنية الموحدة، في انتظار إصلاح نظام المقاصة لتحويل تكاليفه نحو تمويل تعميم هذا الورش المهم[3].

والأكيد أن مساهمة الميزانية العامة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية من شأنه أن يحقق أهداف مهمة، تتعلق أساسا ب: "تحديث حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية؛ ضمان فعالية تدخلات السلطات العمومية؛ تعميم الحماية الاجتماعية على جميع فئات المجتمع؛ إدماج القطاع غير المنظم؛ ومحاربة الغش الاجتماعي...الخ".

وحسبنا في هذا المقام، أن نتناول موضوع مساهمة الميزانية العامة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية، من خلال محورين أساسيين، الأول سنتناول فيه آليات مساهمة الميزانية العامة في تمويل ورش الحماية الاجتماعية(المحور الأول)، على أن نتناول في الثاني، الأهداف المرجوة من ذلك(المحور الثاني).

المحور الأول: آليات مساهمة الميزانية العامة في تمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية

---

[1]- القانون رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية السالف الذكر.

[2]- ذلك أن تنزيل هذا الورش المجتمعي الكبير في جميع مراحله يقتضي ضمان التوازن المالي لأنظمة الحماية الاجتماعية، وبالتالي، فمن الطبيعي أن تضطلع وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بدور رائد في تنزيل هذا الإصلاح في شموليته بالتنسيق مع كافة المتدخلين. إذ بالحرص على التوازن المالي لهذه الأنظمة هو ما جعل فرنسا مثلا تعدل دستورها سنة 1996، للتأسيس لقوانين تمويل الحماية الاجتماعية، التي تخضع لمسطرة مصادقة مماثلة لقوانين المالية(القانون التنظيمي لسنة 2005). -مذكرة تقديم مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية،م.س.،ص.6.

[3]- وفي هذا الصدد أكد التقرير العام بشأن النموذج التنموي الجديد، على أن بعض الأهداف التنموية، خصوصا المرتبطة بأوراش الرأسمال البشري والإدماج (التربية، التعليم العالي، الصحة، الحماية الاجتماعية، الشباب)، تتطلب نفقات مهمة ودائمة لتعميمها.

- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد "تحرير الطاقات واستعادة الثقة للتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، الصادر عن اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص. 138. منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://www.csmd.ma/documents/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%31%D9%8A%D8%B1_%D9%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%85.pdf

لئن كان من شروط إنجاح المشروع المجتمعي المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية، وفق ما هو محدد في القانون الإطار رقم 09.21، توفير نظام تمويلي يضمن استدامة الإصلاحات البنيوية المتعلقة بالحماية الاجتماعية من جهة، وتجاوز إشكالية التوازن المالي لهذه الأنظمة من جهة ثانية، فإن ذلك يقتضي تعبئة الموارد الضرورية لتنزيل هذا الورش المجتمعي(أولا)، إلى جانب ترشيد النفقات العمومية المرصدة له(ثانيا)، ضمانا لفعاليته ونجاعته على المديين البعيد والمتوسط.

أولا: تعبئة الموارد الضرورية لتمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية

إن مسألة تعبئة الموارد المالية الضرورية لتنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية وحكامة أنظمته، تعد من أهم الآليات الميزانياتية التي تمكن من ضمان استدامة تمويل هذا الورش المجتمعي، من خلال تخصيص الموارد الكفيلة بإنجاحه من الميزانية العامة، إلى جانب إصلاح النظام الضريبي والمقاصة.

ففي ما يتعلق بتخصيص الموارد المالية من الميزانية العامة للدولة، تم رصد مبالغ مالية مهمة للشروع في إطلاق المرحلة الأولى لورش تعميم الحماية الاجتماعية، المتعلقة بالتأمين الإجباري عن المرض، بكلفة إجمالية تقدر بحوالي 13.829 مليار درهم، منها 8.462 مليار درهم سيتم تمويلها من الميزانية العامة، و 5.366 مليار درهم سيتم تمويلها من النظام المساهماتي[1]. و سيمكن هذا الدعم من تمكين 22 مليون مستفيد إضافي من التأمين الصحي، الذي يغطي تكاليف العلاج والأدوية والاستشفاء خلال هذه السنة إلى غاية حلول نهاية سنة 2022.[2]

---

[1] راجع بهذا الشأن: عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام الجلسة العامة بمجلس النواب، حول تقديم تنفيذ الستة أشهر الأولى لميزانية 2020 ، وكذا الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية برسم سنة 2021 والبرمجة الميزانياتية للثلاث السنوات المقبلة، بتاريخ 28 شتنبر2020، ص 24، منشور على الموقع الالكتروني التالي:

https://www.finances.gov.ma/Publication/cabinet/2020/Expose_M.%20Ministre%20des%20Finances_28_sep premhre 2020.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 20-09-2021 على الساعة 18:28 .

[2] - يهدف توسيع الاستفادة من التغطية الصحية الإجبارية عن المرض، لتشمل الفئات المعوزة المستفيدة من نظام المساعدة الطبية، وفئات المتقين، والعمال المستقلين، والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا خاصا، ولبلوغ ذلك، تلتزم السلطات العمومية بإصلاح المنظومة الصحية الوطنية وتأهيلها. المادة 5 من القانون الإطار رقم 09.21، السالف الذكر.

وتتحدد الجدولة الزمنية لتعميم التأمين الإجباري عن المرض في أفق سنة 2022، على النحو الآتي: - **الربع الأول من سنة 2021**، دمج الفئات الخاضعة للمساهمة المهنية الموحدة، يقدر عددهم حوالي 800.000 تاجر وصانع. - **الربع الثاني والثالث من سنة 2021**، دمج الفلاحين (1,6 مليون فلاح) والصناع التقليديين(500.000 صانع). - **الربع الثالث والربع الأخير من سنة 2021**، دمج حرفي قطاع النقل (220.000 شخص)، و أصحاب المهن الحرة والمقننة (80.000 شخص). - سنة **2022**، الدمج الكلي للفئات المعوزة المستفيدة من نظام المساعدة الطبية(11 مليون مستفيد).-مذكرة تقديم مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، م.س.،ص.10.

وإلى جانب ذلك ستتحمل الدولة في إطار التمويل الميزانياتي، دعم الأسر من خلال تعميم التعويضات العائلية، خاصة بالنسبة للأسر الفقيرة أو التي توجد في وضعية هشاشة، عبر إرساء تعويضات للحماية من مخاطر الطفولة أو من خلال منح تعويضات جزافية[1]، بناء على استهداف أكثر فعالية، بعد اعتماد السجل الاجتماعي الموحد[2]. وسيكلف هذا الدعم بالنسبة لهذه الأسر حوالي 20 مليار درهم، منها 14,5 مليار درهم برسم التعويضات العائلية، سيستفيد منها حوالي سبعة ملايين طفل في سن التمدرس، وذلك ابتداء من سنة 2023[3].

أما في ما يتعلق بإصلاح النظام الضريبي، فقد جاء قانون المالية رقم 65.20 لسنة 2021، بنظام ضريبي جديد يسمى بـ"المساهمة المهنية الموحدة(La contribution professionnelle unique)[4]"، الذي يهدف لجمع الضرائب المتعلقة بالأنشطة المهنية في

---

[1]- وسيتم تعميم التعويضات العائلية عبر القيام 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 لتمويل التعويضات المذكورة لضمان استهداف أمثل وفعال؛

- اعتماد السجل الاجتماعي الموحد كأداة لتحقيق استهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم. المادة 8 من القانون الإطار رقم 09.21 السالف الذكر.

[2]- يهدف السجل الاجتماعي الموحد، إلى جمع المعطيات المتعلقة بالأسر، قصد الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها السلطات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية، ومعالجة هذه المعطيات الاجتماعية والاقتصادية بطريقة الكترونية من خلال تجميعها وتسجيلها وحفظها، ويتم فيه تنقيط الأسر بناء على ظروفها الاجتماعية والاقتصادية، وفق القوائم الإسمية للأسر، متضمنة نتائج التنقيط الخاصة بكل أسرة والمعرف الرقمي الخاص بكل فرد من أفرادها، وكذا المعطيات المتعلقة بها من أجل الاستفادة من برامج الدعم على أساس هذه المعطيات والعتبة المحددة لذلك. وللتوسع أكثر بشأن السجل الاجتماعي الموحد، راجع، مقال بعنوان "هذه أهداف القانون رقم 72-18 المتعلق بالسجل الاجتماعي الموحد والسجل الوطني للسكان"، منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://marocanlaw.com/%d8%a7%d9%84%d8%b3%d8%ac%d9%84%d8%a7%d9%84%d8%a7

- تم الاطلاع عليه بتاريخ 27-06-2021 على الساعة 17:04.

[3]- عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام الجلسة العامة بمجلس المستشارين، حول "الدراسة والتصويت على مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية"، الإثنين 15 مارس 2021، ص.4 و5. منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/Projet_Discours_%20MEF_Ch.conseillers_Loi%20Cadre_%20Protection%20sociale%20%20%-2009%2003%2021_VD_Pleniere.pdf

- تم الاطلاع عليه بتاريخ، 27-06-2021، على الساعة، 18:53.

[4]- يعد إحداث نظام المساهمة المهنية الموحدة إحدى التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات المنعقدة سنة 2019، وترمي هذه المساهمة إرساء نظام ضريبي خاص بالأشخاص الذاتيين المحدد دخلهم المهني وفق نظام الربح الجزافي. والهدف من إحداث هذه المساهمة المهنية هو تمكين هذه الفئة من الملزمين المزاولين للأنشطة ذات الدخل المحدود من أداء ضريبة موحدة شاملة تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني (الضريبة على الدخل، والرسم

ضريبة واحدة، وهي الضريبة على الدخل وفق النظام الجزافي، والرسم المهني، ورسم الخدمات الجماعية، إضافة إلى أداء مساهمة تكميلية بهدف الانخراط بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي طبقا للتشريعات الجاري بها العمل[1].

ومن شأن هذا الإصلاح الضريبي أن يمكن من تعبئة موارد مالية مهمة لفائدة الميزانية العامة، وفي نفس الوقت تمكين فئة الأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، والفئات الأخرى(الفلاحين؛ التجار؛ والصناع التقليديين...)، من الاستفادة تدريجيا على المستوى الاجتماعي من التأمين الإجباري عن المرض، والخدمات الاجتماعية، وهو ما سيساهم في خروج هذه الفئة من القطاع غير المهيكل إلى القطاع المهيكل[2].

وفي ما يخص إصلاح صندوق المقاصة، تمت الإشارة في مشروع قانون المالية لسنة 2021 على الاستمرارية في دعم غاز البوتان، والسكر، والدقيق الوطني[3]، في انتظار تفعيل السجل الاجتماعي الموحد، الذي يمثل شرطا مسبقا لمواصلة إصلاح هذا النظام، وذلك عبر

المهني، والرسم على الخدمات الجماعية)، وكذا واجبات تكميلية مرصدة للخدمات الاجتماعية لفائدتهم تشمل في مرحلة أولى التأمين الاجباري عن المرض.

-وتبعا لذلك تم، ابتداء من فاتح يناير 2021، نسخ مقتضيات المدونة العامة للضرائب المتعلقة بنظام الربح الجزافي وتعويضها بأحكام جديدة تتعلق بإحداث نظام المساهمة المهنية الموحدة، وذلك بموجب المادة 6 من قانون المالية رقم 20-65 للسنة المالية 2021 .إذ قد تم بموجبها إدخال جملة من التعديلات على المدونة العامة للضرائب، لاسيما (المواد 26 و40 و41 و43 و44 و46 و73 II و86 و155 IV و169 و 173 I)، وكذا تتميمها بمادة جديدة (82 المكررة ثالث مرات) تتعلق بالإقرار برقم الأعمال وبزائد القيمة المحققين من لدن الخاضعين للضريبة المحددة دخولهم المهنية وفق نظام المساهمة المهنية الموحدة. وفي هذا الصدد نص القانون رقم 20-07 الصادر بتاريخ 31 دجنبر2020. بتغيير وتتميم القانون رقم-06 47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، ابتداء من فاتح يناير 2021، على الإعفاء الكلي الدائم من الرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية لفائدة الأشخاص الذاتيين الخاضعين للمساهمة المهنية الموحدة. راجع بهذا الشأن: - الدليل العملي الخاص بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة، الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://tax.gov.ma/wps/wcm/connect/33160f96-0016-49c6864abcc235ceb016/CPU+ique+Version+arabe+19-01-2021.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=33160f90-0016-49c6-864a-bbc235ceb016

[1]- راجع، بهذا الشأن، مقال بعنوان" كل ما يمكن أن تعرفه عن نظام المساهمة المهنية الموحدة CPU"، منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://moroccanlaw.com/%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b3%d8%a7%d9%87%d9%85%d8%a9

- تم الاطلاع عليه بتاريخ، 29-06-2021.

[2]- عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام الجلسة العامة بمجلس المستشارين، حول "الدراسة والتصويت على مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية"، م.س.، ص.4 و5.

[3]- إذ خصص له غلاف مالي إجمالي يقدر ب 12.540 مليون درهم، تمت برمجتها بناء على توقعات السوق الدولية. أنظر مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2021، م.س.ص.87.88. منشورة على الموقع الالكتروني التالي:

https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/02%20Note%20de%20p%C3%A9sentation_Ar.pdf

توجيه تكاليفه نحو تعزيز نظام الحماية الاجتماعية المخصصة له، مما سيمكن من استهداف أفضل وتغطية شاملة للسكان المؤهلين بطرقة عادلة[1].

بالإضافة إلى ما سبق فإن التقرير العام للنموذج التنموي الجديد يقترح تعبئة موارد أخرى إضافية لضمان تمويل مستدام للحماية الاجتماعية، من أهمها نجد: "إحداث ضريبة للتضامن على الممتلكات غير المنتجة؛ الاستمرار في فرض مساهمات اجتماعية على الأرباح والأجور العليا؛ والرفع من قيمة الرسوم الداخلية على استهلاك المواد المضرة(الكحول والتبغ)"، مع تخصيص مواردها لتمويل الجانب التضامني للتغطية الصحية المعممة[2].

وفي الأخير نشير إلى أن تصور الحكومة بخصوص تمويل هذا الورش المجتمعي، يقتضي تعبئة موارد مالية مهمة تبلغ في المجموع في أفق سنة 2025، حوالي 51 مليار درهم سنويا، منها 23 مليار درهم يتم تمويلها من الميزانية العامة، و28 مليار درهم عن طريق المساهمات، تتوزع على تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بـ14 مليار درهم، منها 8,5 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة، وعلى تعميم التعويضات العائلية، بـ20 مليار درهم، منها 14,5 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة، وإلى جانب ذلك سيتم توسيع قاعدة المنخرطين في نظام التقاعد بتمويل يناهز 16 مليار درهم، لفائدة خمسة ملايين مغربي من الساكنة النشيطة التي لا تتوفر على حق التقاعد[3]، وكذا تعميم الولوج للتعويض عن فقدان الشغل، بالنسبة لكل شخص يتوفر على عمل قار[4].

ثانيا: ترشيد النفقات الاجتماعية

لقد شكلت الظرفية التي تمر منها بلادنا بسبب فيروس كورونا وتداعياتها على كل ما هو اجتماعي، المحدد الأساسي لإعادة النظر في تمويل منظومة الحماية الاجتماعية وتعميمها، إذ أصبح المسؤولون الحكوميون ملزمون بدخول مرحلة جديدة يتجاوزون من خلالها الاختلالات

---

[1]- مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2021، نفس المرجع ص 88.

[2]- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع".م.س.،ص.115.

[3]- يتم توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد لتشمل الأشخاص الذين يمارسون عملا ولا يستفيدون من أي معاش، من خلال تحقيق التنزيل التام لنظام المعاشات الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين، والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، ليشمل كل الفئات المعنية. والذي يقتضي اعتماد الآليات اللازمة لهذا الغرض، لا سيما تبسيط مساطر الأداء وتحصيل الاشتراكات المتعلقة بهذا النظام. راجع المادة 6 من القانون الإطار رقم 09.21، السالف الذكر.

[4]- ويتم حسب المادة 7 من نفس القانون الإطار، تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل لتشمل كل شخص متوفر على شغل قار، من خلال تبسيط شروط الاستفادة من هذا التعويض". -عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة أمام الجلسة العامة بمجلس المستشارين، حول "الدراسة والتصويت على مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية"، م.س.، ص.5. -مذكرة تقديم مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، م.س.،ص.14.

التي كانت ترتبط بضعف حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية، ونجاعة نفقاتها، وذلك من خلال اعتماد أسس ومبادئ الحكامة المالية الرشيدة في تدبير النفقات الاجتماعية.

وفي هذا السياق عملت الحكومة على اتخاذ مجموعة من التدابير لضمان نجاعة النفقات الاجتماعية، تتعلق أساسا بما يلي:

- إصلاح الأنظمة والبرامج الاجتماعية الموجودة حاليا[1]، للرفع من تأثيرها المباشر على المستفيدين من خلال إحداث نظام استهداف شامل ومندمج أكثر انصافا وشفافية ونجاعة، يقوم أساسا على تعزيز الانسجام بين برامج الدعم الاجتماعي ضمانا لاتقائيتها، والتنسيق فيما بينها لتحقيق فعالية ونجاعة النفقات الاجتماعية، خاصة من خلال تفعيل السجل الاجتماعي الموحد، وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات التي ستمنحها الدولة إعانات مالية، إلى جانب باقي المداخيل المخصصة لها[2].
- توجيه النفقات الاجتماعية لتنزيل الأهداف الأربعة المهمة التي جاء بها القانون الإطار رقم09.21، أولها توسيع التغطية الصحية بحلول نهاية سنة 2022، ثم تعميم التعويضات العائلية التي سيستفيد منها سبعة ملايين من الأطفال في سن التمدرس من بين الفئات التي تجد إشكالية في التمويل والمساعدة في تمدرس أبنائها، بالإضافة إلى توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، وتعميم التعويضات عن فقدان الشغل[3].

وتجدر الإشارة إلى أن توجيه النفقات الاجتماعية لتنزيل أهداف ومبادئ القانون الاطار09.21، المتعلق بالحماية الاجتماعية، لا يحول دون ترشيد النفقات المتعلقة بالمنظومة الصحية، وذلك من خلال إعادة تأهيل الوحدات الصحية وتنظيم مسار العلاجات، وهذا ما تم من خلال تجسيد التوجيهات الملكية السامية، الرامية إلى بذل مجهودات مالية مهمة لصالح وزارة الصحة، حيث تم تخصيص 3 ملايير درهم لتطوير المنظومة الصحية، التي رصدت بالأساس

---

[1]- يقصد ببرامج الدعم الاجتماعي، حسب الفقرة الرابعة من المادة 2 من القانون رقم 72.18، "...كل برنامج اجتماعي تعتمده الإدارات العمومية والجماعات الترابية، والهيئات العمومية بهدف تقديم خدمات أو دعم أو مساعدة اجتماعية، لفائدة الأسر المقيدة بالسجل الاجتماعي الموحد والمستوفية لشروط الاستفادة من هذه البرامج..." . القانون الإطار رقم 72.18، المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.77، بتاريخ 18 من ذي الحجة 1441(8 أغسطس 2020)، الجريدة الرسمية رقم 6908 بتاريخ 13 غشت 2020. ص.4360.

[2]- راجع المادة 40 من نفس القانون.

[3]- عبد الصامد أدنين. "الحماية الاجتماعية ورش مجتمعي طموح للنهوض بالعدالة الاجتماعية والمجالية". مقال منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- http://bayancalyaoum.ma.press/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA/.hm-1

- تم الاطلاع عليه بتاريخ 29-06-2021 على الساعة 22:32.

لاقتناء المعدات الطبية، ومعدات المستشفيات، والأدوية...[1]، بالإضافة إلى تعزيز قدرات وزارة الصحة، بما في ذلك تعزيز الموارد البشرية لقطاع الصحة، حيث تمت برمجة 5500 منصب مالي بموجب قانون المالية لسنة 2021 مقابل 4000 منصب محدث سنة 2020[2].

وفي ختام هذا المحور نشير إلى أنه باعتماد آليات الحكامة المالية في تدبير مساهمة الميزانية العامة الموجهة لتمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، سيشكل ثورة اجتماعية حقيقية، لها آثار ملموسة في تحسين ظروف عيش المواطنين، وصيانة كرامة جميع المغاربة، وتحصين الفئات الهشة. وكذا إدماج القطاع غير المهيكل في نسيج الاقتصاد الوطني بما يوفر الحماية للطبقة العاملة ويصون حقوقها، وهذا ما سنحاول توضحه في المحور الموالي.

المحور الثاني: أهداف مساهمة الميزانية العامة في تمويل ورش تعميم الحماية الاجتماعية

لا شك أن الدور الوظيفي للميزانية العامة يكون مرتبطا بشكل أساسي بتحقيق الأهداف المنتظرة من وراء المساهمات المالية التي تقدم لتمويل أوراش البرامج التنموية في مختلف المجالات، بما في ذلك تحقيق الأهداف المنتظرة من تمويل برامج الحماية الاجتماعية، والتي تنحصر بشكل أساسي في تعميمها(أولا)، وحكامة أنظمتها، وضمان فعالية تدخلاتها(ثانيا).

أولا: تعميم الحماية الاجتماعية

يروم تمويل ورش الحماية الاجتماعية بواسطة الميزانية العامة، بشكل خاص، والاشتراك بشكل عام، تحقيق تعميم التغطية الاجتماعية، التي أوصى بها جلالة الملك في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2020، وذلك وفق منظومة ترتكز على حماية اجتماعية فعالة، مستدامة، ومتطورة، كفيلة بتقديم خدمات مبتكرة وناجعة، وذات أثر ملموس على المواطنين، ضمانا لحقوقهم الاجتماعية الأساسية (خاصة التغطية الصحية الأساسية والتعويضات العائلية) التي تمول من الميزانية العامة في إطار آلية التضامن[3]. وكذا إدماجهم في الحياة العملية، وتنظيم الأنشطة غير المهيكلة، ومحاربة التملص الاجتماعي[4].

فالأكيد أن الأداء المسبق للاشتراكات من طرف الدولة لفائدة الأشخاص المعنية، سيشمل على الخصوص الفئات الأكثر هشاشة، إذ سيتم في إطار التأمين الصحي الإجباري دمج كل الفئات التي تتوفر فيها شروط الاستحقاق(خاصة من بين العمال غير المأجورين، والأشخاص العاملين في القطاع غير المهيكل، والمهن الحرة، والمقاولين الذاتيين...إلخ)، مما سيساهم في

---

[1] - مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2021،م.س.ص. 92.

[2] - مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2021، نفس المرجع، ص. 93.

[3] - وهذا ما سيسمح به السجل الاجتماعي الموحد. وتعويض منطق المقاصة بمنطق التحويلات المالية.

[4] - -مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد،أبريل 2021، ص. 163و 164.

مكافحة ممارسة التشغيل غير المصرح به بجميع الوسائل من قبيل التحفيز والمراقبة، ومعاقبة المتهرب الضريبي.

وفي هذا الصدد يوصي الدليل الموضوعاتي للنموذج التنموي الجديد[1]، على أنه "يجب على السلطات العمومية أن تعتمد التطبيق الصارم للقانون عبر تعبئة وسائل المراقبة ومحاربة الغش لمواجهة الفاعلين الذين يواصلون التهرب الضريبي عمدا، ولا يقومون بالتزاماتهم الاجتماعية، ومن أجل بلوغ ذلك، يجب العمل على إدماج جميع سلاسل القيمة عبر مراقبة صارمة لتجارة الجملة، مما يضمن إمكانية تتبع المنتوجات ومحاربة ممارسات التهريب والتلاعب في الفواتير عند الاستيراد. وموازاة مع ذلك، يجب وضع سياسة تشاورية من أجل التعرف على "الفاعلين الصناعيين غير المهيكلين" وإحصائهم بهدف مواكبة إدراجهم في القطاع المهيكل، خصوصا عن طريق نظام ضريبي مشجع ولفترة محدودة. أما فيما يخص الفاعلين في القطاع غير المهيكل الاجتماعي، فإن الهدف هو تشجيع ومواكبة التحاقهم بالقطاع المنظم عن طريق تقوية الدعم المالي والمواكبة غير المالية في اتجاه المقاولة الذاتية، وتأهيلهم للانخراط في منظومة الحماية الاجتماعية من أجل جعل وضعيتهم أكثر جاذبية عبر إحداث مساهمة سنوية يمكن أن تحتسب بشكل مرتبط بدخلهم (ارتباطا بالمساهمة المهنية الموحدة المحدثة في قانون المالية لسنة 2021 ،التي تمكن الملزمين من الاستفادة من التغطية الصحية)".

ولتحقيق هذا الهدف الهام المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية، مع ضمان جودة الخدمات الاجتماعية المقدمة للمواطنين والاستدامة المالية لأنظمتها(صناديق التأمين الاجتماعي وآليات التضامن الاجتماعي في نفس الوقت)، والإنصاف في تمويله، والاستهداف الناجع للمستفيدين، توصي لجنة النموذج التنموي ب:

- تسريع المجهودات لإدماج العمل غير المنظم ومحاربة الغش الاجتماعي؛
- إرساء قاعدة للحماية الاجتماعية الأساسية تضم التغطية الصحية المعممة والتعويضات العائلية المعممة، ودخل أدنى للكرامة، مما سيمكن جميع المواطنين من الولوج لسلة من العلاجات الأساسية، تشمل الأمراض الأكثر انتشارا والأكثر كلفة، موحدة بالنسبة للجميع[2].

والجدير بالذكر أن الهدف من تمويل تعميم الحماية الشاملة سيساهم لا محال في القضاء على الفقر والحد من عدم المساواة، وتعزيز النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، فضلا عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة[3]. غير أن تحقيق ذلك، لا يفرض فقط ضرورة توفر الحيز

---

[1] - -مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، م.س.،ص. 39.

[2] - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد."تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع. م.س.،ص.114.

[3] - التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2017-2019، منشور على الموقع الالكتروني التالي:

المالي، وإنما يجب على الحكومة أن تتحلى بالروح الاستباقية في استكشاف جميع خيارات التمويل الممكنة لتعزيز أهداف التنمية المستدامة والتنمية الوطنية من خلال توفير العمل اللائق والحماية الاجتماعية[1].

ثانيا: تحديث حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية وضمان فعالية تدخلاتها

لا يقتصر دور مساهمة الميزانية العامة في تمويل أنظمة الحماية الاجتماعية، بل يتعداه إلى المساهمة في حكامتها وضمان فعالية تدخلاتها، من خلال تكريس مجموعة من مبادئ الحكامة المالية الرشيدة، والمتمثلة أساسا في **مبدأ التضامن** في أبعاده الاجتماعية، والترابية وبين الأجيال والبين-مهني، الذي يقتضي تظافر مجهودات جميع المتدخلين في هذا المجال؛ وكذا **مبدأ عدم التمييز في الولوج إلى خدمات الحماية الاجتماعية؛ ومبدأ الاستباق** الذي يقوم على تقييم دوري لآثار تدخلات الأطراف المعنية بالحماية الاجتماعية، بغية اعتماد أفضل السبل الكفيلة بتثمين النتائج المحققة؛ **ومبدأ المشاركة** من خلال انخراط كل المتدخلين في السياسات والاستراتيجيات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية[2].

وفي هذا السياق سيتم وضع إطار مؤسساتي للحكامة يضمن التقائية مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية، لاسيما من خلال اعتماد هيئة موحدة لتدبير هذه الأنظمة[3]، وإحداث آلية للقيادة تسهر على تتبع هذا الإصلاح، وتنسيق تداخلات مختلف الأطراف المعنية[4].

ولتحقيق هذا الهدف، اقترحت لجنة النموذج التنموي في تقريرها العام للنموذج التنموي الجديد، ما يلي:"...اعتماد رؤية مندمجة للعمليات ذات الطبيعة الاجتماعية وتجديد حكامتها، من خلال وضع آلية **"مغرب الإدماج"** لقيادة العمليات الاجتماعية، التي سيتم من خلالها بالخصوص تدبير المحفظة العمومية –الميزانية العامة- للبرامج الاجتماعية ومؤسسات الحماية الاجتماعية، ويجب أن تضم هذه الآلية الوكالات العمومية المكلفة حاليا بهذه البرامج أو المؤسسات الأخرى، كوكالة التنمية الاجتماعية والتعاون الوطني، والتي يتعين دمجها، وجعل العمل الاجتماعي يرتكز حول الجودة، والنتائج والأثر من خلال المزيد من الدقة في وضع البرامج، وتعميم إجراءات التتبع وتقييم الأثر، والتحفيز على الابتكار وعلى تحقيق النتائج، ويتأتى هذا الأمر بالخصوص من خلال إضفاء الطابع المنظم على المهن الاجتماعية،

- https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/news/WCMS_607465/lang--ar/index.htm -

- تم الاطلاع عليه بتاريخ 03-07-2021، على الساعة 11:43.

[1]- التقرير العالمي للحماية الاجتماعية، نفس المرجع.

[2]- المادة 3 من القانون الإطار رقم 09.21 السالف الذكر.

[3]- تنص المادة 15 من نفس القانون على أنه " تسهر السلطات العمومية على اتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع إطار للحكامة يمكن من ضمان التقائية مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية، لاسيما من خلال اعتماد هيئة موحدة لتدبير هذه الأنظمة".

[4]- تنص المادة 16 من القانون الإطار رقم 09.21 السالف الذكر على أنه "من أجل ضمان تكامل وتناسق الإجراءات المتخذة لإصلاح الحماية الاجتماعية، تعمل الحكومة على إحداث آلية للقيادة تسهر، بصفة خاصة، على تتبع تنفيذ هذا الإصلاح وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية".

وتعزيزها وعقد شراكات مع القطاع الخاص والجمعيات لتنفيذ البرامج الاجتماعية...، واعتماد بنيات تعويضية تحفز على النتائج. كما تدعو اللجنة إلى استهداف أنجع للمستفيدين من البرامج الاجتماعية باعتماد سجل اجتماعي موحد، مما يمكن من وضع حد لمنطق المقاصة العامة"[1].

وفضلا عن ذلك يوصي المجلس الاقتصادي والبيئي على أن تحقيق حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية، يقتضي على وجه الخصوص:

- إعداد ميزانية اجتماعية للأمة، يتم إلحاقها بقانون المالية وتخضع للمراقبة الديمقراطية والتصويت من لدن غرفتي البرلمان، بعد التشاور مع الشركاء الاجتماعيين وإبداء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لرأيه بشأنها؛
- تنظيم حملات تواصلية عمومية حول الحق في الحماية الاجتماعية وشروط وكيفيات الولوج إلى خدمات مختلف أنظمة الحماية الاجتماعية، مع بيان سبل التظلم المتاحة للمؤمن لهم ولذوي حقوقهم؛
- إناطة مسؤولية النظر في التأثير الاجتماعي للتوظيفات المالية التي تقوم بها الهيئات بمجالس الإدارة، من خلال تكليفها بالسهر على سلامة تلك التوظيفات ومردوديتها، وتشجيع الهيئات على تبني مبادئ الأمم المتحدة للاستثمار المسؤول، لاسيما في مجال توجيه الاعتمادات المالية نحو تمويل الأنشطة ذات الوقع الاجتماعي الإيجابي[2].

وفي ختام هذه النقطة، نؤكد على أن حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية، وضمان فعالية تدخلاتها يبقى رهين باستثمار كل الإمكانات المالية التي تقدمها الميزانية العامة لتنزيل هذا الورش المجتمعي، مع ضمان استدامتها، من خلال تكريس آليات الحكامة الميزانياتية، المنصوص عليها في الدستور المغربي، والقانون التنظيمي للمالية العمومية، وكذا القانون الاطار رقم 09.21 المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية، تحقيقا للمنفعة العامة وضمانا لجودة الخدمات والرفع من مردوديتها.

---

[1] التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، م.س.،ص.114.

[2] - وللتوسع أكثر حول توصيات حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية راجع، رأي المجلس الاقتصادي والبيئي حول " الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، 26 أبريل 2018، ص. 31 وما يليها. منشور على الموقع الالكتروني التالي:

- https://www.ccesc.ma/media/2020/10/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A%D8%A9%D9%81%D9%8A%D8%A7%D8%B4%D9%84%D9%83%D8%A7%D8%B1%D8%A8.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021-07-03 على الساعة 00:33.

خاتمة

وفي الختام كل ما يمكن قوله بخصوص مساهمة الميزانية العامة في تنزيل هذا المشروع المجتمعي الهام المتعلق بتعميم الحماية الاجتماعية، أنها ستشكل نقطة بداية لتحقيق تطلعات صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله في ما يخص الاستجابة لتحديات النموذج التنموي الجديد في شقه الاجتماعي، ومنعطفا حاسما في مسار تحقيق التنمية المتوازنة والعدالة الاجتماعية والمجالية، التي ما فتئت أن سعت الميزانية العامة بلوغها بشكل مستمر من خلال دعم برامج الحماية الاجتماعية. ذلك أن الهدف المتوخى على المدى الطويل، هو إعادة توجيه الاعتمادات المخصصة لنظام شامل لا يمكن التنبؤ به ومكلف، نحو تعزيز البرامج الاجتماعية بالمغرب.