المملكة المغربية
البرلمان
مجلس المستشارين

ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ
ⴰⵙⴳⵎⵉⵙ
ⴰⵙⴰⵡⴰⵍ ⵏ ⵉⵎⵙⵙⵓⵔⵏ

منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب

دراسة حول الملاءمة، ومدى توافق برامج الحماية وسياسات الدعم الاجتماعي

منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية

بدعم من مؤسسة كونراد ايدناور

تقديم عام

تشكل الحماية الاجتماعية أحد أهم الأوراش التنموية، ليس فقط بالمغرب، ولكن في العالم أجمع، حيث أفردت لها خطة التنمية المستدامة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في شتنبر 2015 بإجماع 193 دولة تحت شعار "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، حيزا مهما، وفريدا،[1] انطلاقا من الهدف الثامن المتعلق ب تعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والمستدام، والعمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع ، وخاصة المقصد المرتبط بالتشغيل، على اعتبار، أن مظاهر الحماية الاجتماعية على اختلافها، تدور وجودا وعدما، حول تعزيز سياسات التشغيل الوطنية، ووصولا إلى الأهداف الأخرى المتعلقة بالرعاية الصحية، والتعليم، والقضاء على الفقر، وغير ذلك من الأهداف والمقاصد.

كما تشكل الحماية الاجتماعية، عماد الحقوق الاجتماعية، التي ترتبط أشد ارتباط بالحقوق الاقتصادية، حيث نصت المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في فقرتها الأولى على أنه لكل شخص **"الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة أو غير ذلك نتيجة الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه"** ، كما نصت المادة 22 من نفس الإعلان على أنه **"لكل شخص بوصفه عضوا في المجتمع حق في الضمان الاجتماعي** "، بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أن الدول الأطراف في هذا العهد تقر" **بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"**، فالحق في الضمان الاجتماعي أو الحماية الاجتماعية يحظى بأهمية

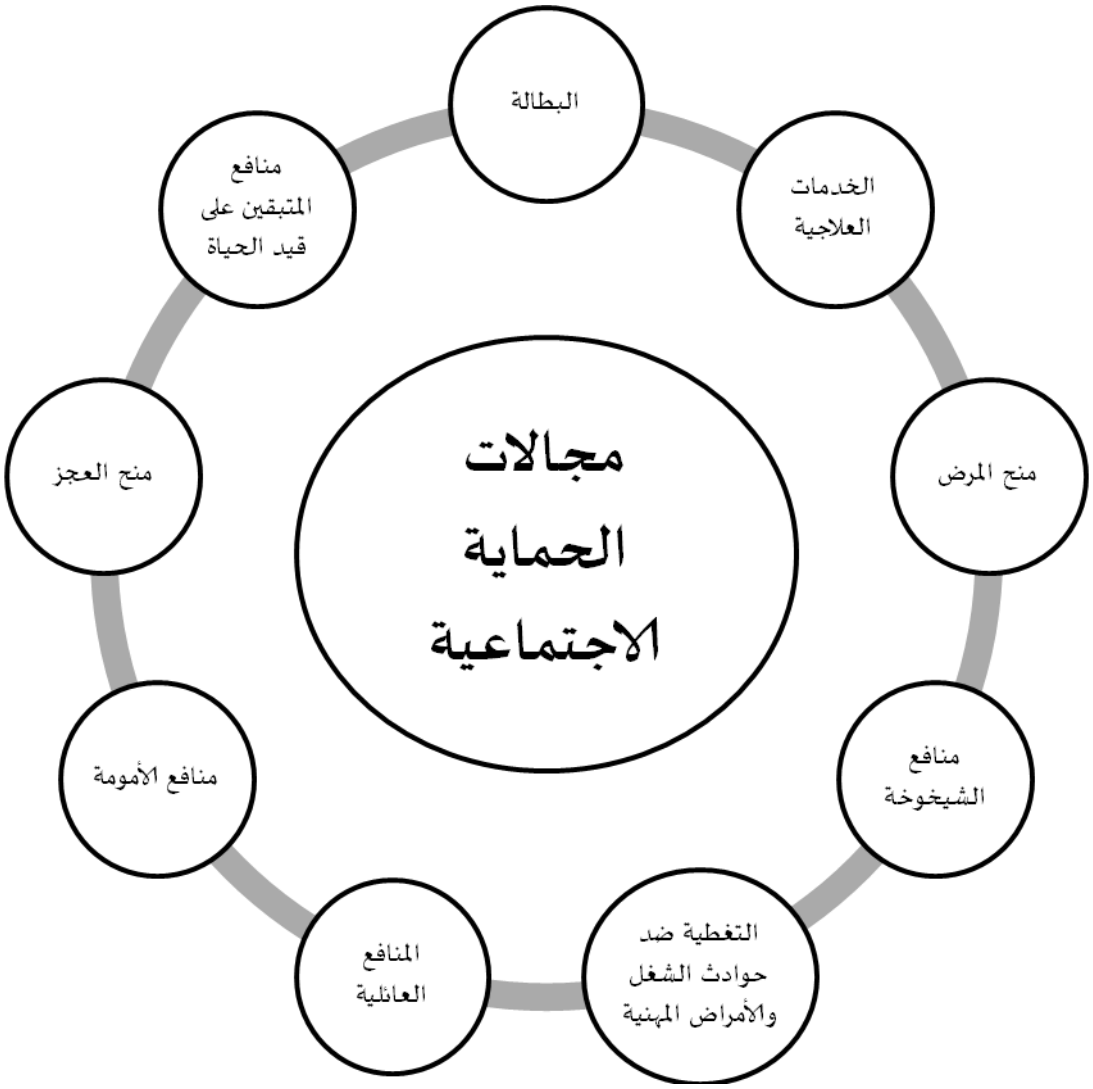
[1]- وصف أفراد خطة التنمية المستدامة لورش الحماية الاجتماعية بأنه "فريد"، باعتبار أنه، يشكل منطلق ومنتهى معظم الأهداف السبعة عشر المشكلة لهذه الخطة، انطلاقا قاعدة اعتبار الشغل أساس خلق الثروة، ومحرك الاقتصاد.

مركزية في ضمان الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص الذين تجعلهم الظروف غير قادرين على التمتع بالحقوق التي يكفلها العهد، أو تحد من قدرتهم على كسب أو توفير أسباب العيش.

إن السبب الذي يدفعنا لوصف الحماية الاجتماعية، بكونها " **عماد الحقوق الاجتماعية والاقتصادية**"، يتمثل بشكل أساسي في كون هذا المفهوم (الحماية الاجتماعية)،كان يستهدف توفير العديد من الحقوق الاجتماعية لفئات محددة، قبل أن يقر المجتمع الدولي، باعتبار الحماية الاجتماعية حق أساسي من حقوق الإنسان،يجب توسيع الاستفادة منه لتشمل فئات أخرى لم تشملها سابقا ويتعلق الأمر على الخصوص بالفئات غير الناشطة اقتصاديا، [2] وأنه يهدف إلى تغطية الاستشفاء والرعاية الصحية ومختلف الخدمات العائلية، حيث اعتبرت الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية وخاصة الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، والتي تعتبر النص المرجعي للحقوق والواجبات المتعلقة بمجالات الحماية الاجتماعية، أنه يجب أن تتضمن برامج الحماية الاجتماعية كل الضمانات الأساسية التي تمنح للأفراد خلال فترات حياتهم، وتكفل لهم الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية وحدا أدنى من الدخل يتماشى مع المستويات الوطنية، مع وجوب أن يتماشى ذلك مع برامج دعم للتمكين الاقتصادي واعتماد سياسات تحفز الإنتاجية وتساهم في خلق فرص الشغل المنظم واللائق والذي يضمن حقوق العمال ومكتسباتهم الاجتماعية خلال أدائهم للعمل، وبعد مرحلة التقاعد.

كما بينت الاتفاقية 102، مختلف مجالات الحماية الاجتماعية وحددتها على الخصوص في تسعة، تتمثل في ما يلي:

[2]- التعليق العام رقم 19 الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها التاسعة والثلاثين، حول الحق في الضمان الاجتماعي، سنة 2007.



وإذا كانت مجالات الحماية الاجتماعية، متعددة ومتداخلة، يجمع بينها هدف ضمان الكرامة الإنسانية، فإن أبعاد هذه الحماية، يمكن أن تتمثل في شكل تدابير خاصة، عبارة عن تعويضات نقدية مباشرة، موجهة للأشخاص في شكل تعويضات البطالة، أو تعويضات عائلية، أو تعويضات عن نهاية الخدمة أو العمل، كما يمكن أن تتمثل في تدابير عامة تتمثل في الاستراتيجيات والبرامج التي تهدف إلى ضمان الحد الأدنى من المعيشة لجميع السكان في بلد معين من أجل تحقيق الأمن الاقتصادي ورفاه الإنسان، بحيث يمكن أن تكون هذه التدابير عبارة عن برامج هادفة لتمويل التعليم، أو برامج لرعاية

المسنين، أو الخدمات الصحية، أو توفير الرعاية الخاصة بالأطفال. [3] فالحماية الاجتماعية بهذا المعنى، تتمثل في مظهرين أساسيين، **يرتبط الأول بنظم التعويضات المتعلقة بشكل مباشر بأنظمة الضمان الاجتماعي وحماية المأجورين** باعتبارهم الفئة التي تساهم في تمويل خطط وبرامج الحماية الاجتماعية، فيما **يرتبط الثاني بالاستراتيجيات والسياسات التي تكفل شمولية هذه الخطط والبرامج ودوامها واستمراريتها** ، وأيضا اتساق استراتيجيات وسياسات الاستهداف التي تنهجها وباقي الخطط والاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية للدولة.[4]

إذا كان مفهوم الحماية الاجتماعية، قد حظي بنقاش مستفيض على الصعيد الدولي، وواكبه نشاط معياري هام سواء في بعده الحقوقي الكوني من خلال الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، أو من خلال النشاط المعياري للهيئات المتخصصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، وخاصة منظمة العمل الدولية، فإنه وعلى الصعيد الوطني، قد عملت الحكومة على تكريسه ضمن برنامجها للولاية الحكومية الحالية، الذي نالت بموجبه ثقة البرلمان، كما قامت بإرساء ما اعتبرتها قواعد لقيادة ودعم الإصلاح الشامل لهذه المنظومة، فصلها منشور السيد رئيس الحكومة رقم 06/2018 المؤرخ في 30 مارس

---

[3]- حددت توصية العمل الدولية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، والتي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته 101 في 30 ماي 2012، في سياق بيانها للأهداف والنطاق والمبادئ المعتمدة بشان هذه التوصية، 18 مبدأ يتعين على الدول تطبيقها، من بينها:

أ. شمولية الحماية استنادا إلى التضامن الاجتماعي؛

ب. الحق في الإعانات التي ينص عليها القانون الوطني؛

ج. ملاءمة الإعانات وقابلية التنبؤ ها؛

د. عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة؛

ه. الإدماج الاجتماعي، بما في ذلك الأشخاص في الاقتصاد غير المنظم؛

....

ح. التضامن في التمويل مع السعي إلى تحقيق التوازن الأمثل بين مسؤوليات ومصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي ومسؤوليات ومصالح الذين يستفيدون منها؛

ط. مراعاة تنوع الأساليب والنهج، بما في ذلك آليات التمويل ونظم تقديم الخدمات؛

...

ل. الاتساق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات العمالة؛

...

ف. الاحترام الكامل للمفاوضة الجماعية والحرية النقابية لصالح جميع العمال؛

[4]- خصص المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، تقريره الموجه لمجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والثلاثين في 23 يونيو 2017، حول الحماية الاجتماعية، لمسألة توفير حد أدنى من الدخل للجميع كبديل عن مختلف سياسات الحماية الاجتماعية المعتمدة في الأنظمة المقارنة.

2018، كما حظيت منظومة الحماية الاجتماعية باهتمام صاحب الجلالة، والذي خصص الجزء الأكبر من خطابه بمناسبة عيد العرش لسنة 2018، للحديث عن هذه المنظومة وضرورة إصلاحها.[5]

وسنعمل من خلال هذه الدراسة، على التعريف بمختلف برامج الحماية الاجتماعية، المعتمدة بالمغرب، ومدى اتساقها وملاءمتها لسياسات الدعم الاجتماعي للفئات الاجتماعية الخاصة، قبل الانتقال إلى اقتراح بعض الحلول والبدائل التي نراها ملائمة، وتتماشى إلى حد معقول مع مضامين المعايير الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية.

[5]- تجدر الإشارة، أن منشور السيد رئيس الحكومة، قد تحدث عن منظومة الحماية الاجتماعية، بشكل معمم، ويقصد من خلالها برامج الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى سياسات الدعم الاجتماعي، أما خطاب صاحب الجلالة، فقد ميز بين برامج الحماية الاجتماعية وسياسات الدعم الاجتماعي، حيث خص الأخيرة بتوجيهات ملكية تقنية، تتعلق بحكامة الاستهداف ودعى إلى إحداث السجل الوطني للأسر من اجل ضمان اتساق وملاءمة برامج الحماية الاجتماعية لسياسات الدعم الاجتماعي.

أولا: من الضمان الاجتماعي، إلى الدعم الاجتماعي، وصولا إلى الحماية الاجتماعية، إشكالية المفاهيم

يختلف مفهوم الحماية الاجتماعية، باعتباره حقا من حقوق الإنسان التي يتجلى من خلالها الجيل الثالث من أجيال حقوق الإنسان المرتبط بالتنمية، عن مفهوم الدعم الاجتماعي، والذي يرتبط أساسا بالرؤية التقليدية للعمل الإحساني والخيري باعتباره عملا إنسانيا.

حيث يجد مفهوم الحماية الاجتماعية، منطلقه من فلسفة الضمان الاجتماعي، كما حددت مفهومه لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 19 حول الحق في الضمان الاجتماعي، وسنوضح من خلال هذه الفقرة المقصود بكل مفهوم على حدة.

1. <u>علاقة الحماية الاجتماعية بالضمان الاجتماعي</u>

اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة من خلال تعليقها العام رقم 19 المشار إليه أعلاه، وفي سياق تحديدها للمضمون المعياري للحق في الضمان الاجتماعي، إطارا مفاهيميا، واسعا للحماية الاجتماعية، يقوم بالأساس على ثلاث مبادئ كالتالي:

- ✓ الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان الهادفة إلى تحقيق التنمية؛
- ✓ الضمان الاجتماعي يهدف بالأساس إلى إعادة توزيع الثروة وتحقيق الإدماج الاقتصادي والاجتماعي؛
- ✓ الضمان الاجتماعي، مسؤولية تقع على عاتق الدولة.

كما بينت اللجنة من خلال نفس التعليق، أن الضمان الاجتماعي، يعني حق المواطنين وغير المواطنين المقيمين في الدولة، في الاستفادة على قدم المساواة ودون أي تمييز، من الخدمات والامتيازات والحقوق، التي تتيحها أنظمة الضمان الاجتماعي من أجل:

- ✓ ضمان الحماية من غياب الدخل المرتبط بالعمل، سواء أكان ذلك بسبب المرض أو العجز أو الأمومة أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة معيل الأسرة؛
- ✓ ضمان الحماية من ارتفاع تكلفة الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية؛
- ✓ ضمان الحماية من عدم كفاية الدعم الأسري، خاصة للأشخاص المعاقين، والأطفال، والبالغين غير القادرين على الكسب.

كما شددت اللجنة في سياق تعليقها، على وجوب ارتكاز الدول في تحديدها لعناصر الحق في الضمان الاجتماعي على مبدأ أساسي وجوهري يتمثل في كون الضمان الاجتماعي يعتبر صالحا اجتماعيا وليس مجرد أداة من أدوات السياسة العامة الاقتصادية أو المالية، وهو ما يقتضي وجوب ارتكاز الدول على مجموعة عناصر أساسية من أجل ضمان تمتع جميع المواطنين وغير المواطنين على قدم المساواة من خدمات الضمان الاجتماعي، وتتمثل هذه العناصر أساسا في:

- **توافر نظام للضمان الاجتماعي** استحسنت اللجنة أن يكون في شكل نظام واحد يمكن أن يعتمد عدة مخططات، على أن تضطلع السلطات العمومية بمسؤولية إدارته أو الإشراف عليه بصورة فعالة، بما يضمن استدامة مخططاته بغاية ضمان هذا الحق للأجيال الحاضرة والمقبلة؛

- **أن يغطي النظام مختلف المخاطر والحالات الاجتماعية الطارئة** بما يشمل الرعاية الصحية، المرض، الشيخوخة، البطالة، حوادث الشغل، دعم الأسرة والطفل، حماية الأمومة، وتغطية العجز، إضافة إلى التكفل بالناجين والأيتام.
- **كفاية الاستحقاقات** المحدثة بموجب هذا النظام، سواء أكانت نقدية أو عينية، بما يمكن كل شخص من إعمال حقوقه في حماية الأسرة ودعمها وفي مستوى معيشي كاف، وفي الوصول إلى الرعاية الصحية، مع مراعاة مبادئ الكرامة وعدم التمييز، وتفادي أي تأثير سلبي للاستحقاقات المقدمة وشكل تقديمها؛
- **ضمان إمكانية الوصول** بحيث يجب أن تكون الشروط المحددة من أجل الوصول إلى الاستفادة من الاستحقاقات التي يخولها نظام الضمان الاجتماعي، معقولة ومتناسبة وشفافة، بالإضافة إلى اعتماد المقاربة التشاركية في تحديدها؛

وإذا كان المضمون المعياري للضمان الاجتماعي كما تمت الإشارة إليه باختصار أعلاه، يقوم على مفهوم واسع للحق في الضمان الاجتماعي، يخول للأشخاص الاستفادة من أقصى ما يخوله العهد الدولي من حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية، فإن نفس اللجنة [6]قد أكدت سنة 2015، وبمناسبة اعتمادها إعلانا تحت عنوان "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصر أساسي من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن أهداف التنمية المستدامة"، -أكدت- أن " **أرضيات الحماية الاجتماعية التي حددتها منظمة العمل الدولية سنة 2012، وأعيد تأكيدها في أهداف التنمية المستدامة لسنة 2030، تشكل عنصرا أساسيا للإعمال التدريجي للحق في الضمان الاجتماعي** "[7]، ومؤدى ذلك، أن الحق في الضمان الاجتماعي كما نصت عليه المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية

[6] الامم المتحدة ،اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة

[7]- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعي والثقافية "أرضيات الحماية الاجتماعية: عنصرا أساسيا من عناصر الحق في الضمان الاجتماعي ومن اهداف التنمية المستدامة" بيان اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المعتمد في دورتها الرابعة والخمسين المنعقدة في الفترة ما بين 22 فبراير إلى 6 مارس 2015.

والاجتماعية والثقافية، يشكل هدفا ورؤية لسياسات الحماية الاجتماعية، التي حددتها توصية العمل الدولية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية.

2. علاقة الحماية الاجتماعية بالدعم الاجتماعي

يرتبط مفهوم الدعم الاجتماعي في أصله، بالمقاربة التقليدية للعمل الإنساني، القائمة على الإحسان والبر، والعمل الخيري، فهو يفتقر في جوهره لأي أساس تنموي، كما لا يستند إلى أي أساس حقوقي، فهو يستهدف تقديم المساعدات والإعانات المادية على نحو يجعلها قابلة للاستهلاك الوقتي، دون أثر مباشر على الوضعية الاجتماعية للفئات المستهدفة من هذا الدعم.

غير أن تنامي الوعي الحقوقي، خاصة بعد اعتماد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمقتضى تعليقها العام رقم 19، لمفهوم واسع للضمان الاجتماعي، يحوله من الامتياز امتياز لفئات اجتماعية معينة، إلى حق إنساني يجب أن يتمتع به الجميع دون أي تمييز، وتحديد منظمة العمل الدولية بمقتضى توصيتها رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، للمجالات التسعة للحماية الاجتماعية، وربطها بالحق في الضمان الاجتماعي كما حددته اتفاقيتها رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، والفصل 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما أكدت ذلك خطة التنمية المستدامة لسنة 2030، حول مفهوم الدعم الاجتماعي من مجرد مفهوم قائم على الإحسان والإعانات الوقتية واللحظية، إلى وسيلة وأداة لتحقيق أهداف الضمان الاجتماعي، عبر سياسات عمومية تستهدف الارتقاء بمستويات التمتع بمختلف الحقوق المندرجة ضمن مجالات الحماية الاجتماعية.

وإذا الحماية الاجتماعية، كما وقعت الإشارة في المقدمة، تتمظهر من خلال بعدين أساسين، يتمثلان في نظم التعويضات المتعلقة بشكل مباشر بأنظمة الضمان الاجتماعي وحماية المأجورين

باعتبارهم الفئة التي تساهم في تمويل خطط وبرامج الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى الاستراتيجيات والسياسات التي تكفل شمولية هذه الخطط والبرامج ودوامها استمراريتها، وأيضا اتساق استراتيجيات وسياسات الاستهداف التي تنهجها وباقي الخطط والاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية للدولة. فإن الدعم الاجتماعي، باعتباره وسيلة وأداة لضمان إنفاذ الحماية الاجتماعية، وتحقيق الهدف الرئيسي للضمان الاجتماعي، المتمثل في صون الكرامة الإنسانية، يتجلى في شكل سياسات عمومية تستهدف اتساق السياسات العمومية في مجالات الحماية الاجتماعية، من خلال ضمان الحق في الشغل للجميع، أو على الأقل الحق في الحصول على دخل أساسي، [8] باعتباره كما سبقت الإشارة إلى ذلك أساس ومناط وجود واستدامة أنظمة الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى ضمان باقي الحقوق المتمثلة في التعليم والصحة والأمومة، والدعم الأسري والاهتمام بحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة من اجل تيسير ولوجهم على نحو متساو لمختلف الحقوق المكفولة.

كما تهدف سياسات الدعم الاجتماعي بالمفهوم التنموي والحقوقي، إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، عبر كفالة استفادة الجميع بدون أي تمييز من مختلف الحقوق التي يخولها نظام أو أنظمة الضمان الاجتماعي، لجميع المواطنين وغير المواطنين.

وكخلاصة لهذه الفقرة، يمكن القول، أن الضمان الاجتماعي، يشكل الهدف الأسمى للحماية الاجتماعية، فيما يشكل الدعم الاجتماعي، وسيلة وأداة في يد الدولة من أجل إنفاذ هذه الحماية وتحقيق هدفها الأسمى. باعتباره مرآة عاكسة للسياسات الاجتماعية داخل الدولة وفي مقدمتها سياسة التشغيل وضمان حد أدنى من الدخل.

[8]- يمكن الإطلاع في هذا الصدد على تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، الموجه لمجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والثلاثين في 23 يونيو 2017، وثائق الأمم المتحدة A/HRC: 35/ 26.

ثانيا: تقييم مظاهر الحماية الاجتماعية في المغرب

على الرغم من عدم مصادقته على العديد من اتفاقيات العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي،[9] إلا أن المغرب يعتبر من بين الدول التي كانت سباقة إلى اعتماد أنظمة للحماية الاجتماعية وذلك على الرغم من الملاحظات التي يمكن توجيهها إلى هذه الأنظمة، سواء في ما يتعلق بسياسات الاستهداف التي تنهجها هذه الأنظمة، أو ما يتعلق بطرق تدبيرها وحكامتها، واعتبارا لذلك سنتطرق من خلال هذه الفقرة إلى نقطتين أساسيتين تتعلق الأولى، بمدى حكامة تدبير أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب، فيما ترتبط الثانية بسياسات الاستهداف التي تقوم عليها هذه الأنظمة.

<u>افتقار أنظمة الحماية الاجتماعية لحكامة التدبير</u>

تشكل المحطات المتعلقة بإحداث كل من الصندوق المغربي للتقاعد، [10] والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، [11] والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، [12] وصندوق الضمان المركزي، [13] وإقرار مدونة التغطية الصحية الأساسية، [14] بعض من بين أهم المحطات التاريخية التي شهدها المغرب في سياق الإقرار ببعض المظاهر والحقوق المتعلقة بمنظومة الحماية الاجتماعية، من خلال إحداث أنظمة متعددة لهذه الحماية.

---

[9]- ذلك أن المغرب لم يصادق إلى حدود اليوم على العديد من الاتفاقيات خاصة منها، الاتفاقية رقم 102 المتعلقة بالحدود الدنيا للضمان الاجتماعي، الاتفاقية رقم 118 بشأن المساواة في المعاملة في مجال الضمان الاجتماعي، الاتفاقية رقم 121 بشأن إعانات إصابات العمل وغير ذلك من الاتفاقيات.

[10]- ظهير شريف في تأسيس ضابط لرواتب التقاعد المدنية، مؤرخ في فاتح مارس 1930، الجريدة الرسمية عدد 915 بتاريخ 9 ماي 1930.

[11]- ظهير شريف 1.59.148 المؤرخ في 31 دجنبر 1959 بشأن إحداث نظام للضمان الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 2465 بتاريخ 22 يناير 1960.

[12]- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.77.216 بتاريخ 4 أكتوبر 1977- يتعلق بإحداث نظام جماعي لمنح رواتب التقاعد، الجريدة الرسمية عدد 3389 مكرر بتاريخ 13 أكتوبر 1977.

[13]- ظهير شريف بتاريخ 4 يوليوز 1949 بإحداث صندوق الضمان المركزي.

[14]- القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.296 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، الجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

وتجدر الإشارة أن تعدد هذه الأنظمة، قد أثر بشكل سلبي على حكامتها، خاصة من خلال مقارنة تركيبة معظم الهيئات المكفول لها أمر تدبير هذه الأنظمة من جهة، والمهام والخدمات الموكولة لها من جهة أخرى، ناهيك عن صلاحيات الأجهزة المشرفة عليها.

فعلى مستوى التركيبة، فإنها تختلف من هيئة لأخرى، كما لا تلتزم معظمها باستثناء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، بالتركيبة الثلاثية المعتمدة في تدبير أنظمة الضمان الاجتماعي، التي توصي بها معايير العمل الدولية، (ممثلي الحكومة، ممثلي المشغلين، وممثلي النقابات العمالية).

وعلى مستوى المهام ، تختزل أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب، هذا المفهوم، في خدمتين أساسيتين، ترتبط الأولى بالتغطية الصحية والخدمات المرتبطة بها، ثم التأمينات الاجتماعية خاصة من خلال الخدمات المتعلقة بالتعويضات العائلية ورواتب الشيخوخة، ورواتب العجز أحيانا، كما تم مؤخرا الإقرار بخدمة التعويض عن فقدان الشغل.[15]

أما على مستوى أجهزة الإشراف ، فالملاحظ هو عدم اتساق المنظومة، بحيث تختلف أجهزة الإشراف من مؤسسة إلى أخرى، ففي الوقت الذي يتم وضع مؤسسة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باعتباره مؤسسة عمومية، تحت وصاية الوزارة المكلفة بالشغل، يبقى الصندوق المغربي للتقاعد تحت وصاية وزارة المالية رغم كونه أيضا مؤسسة عمومية، فيما يبقى النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بعيدا عن وصاية الدولة، وتشرف على تدبيره لجنة تقنية يتم اختيارها عن طريق القرعة.[16]

---

[15]- القانون رقم 03.14 القاضي بتغيير وتتميم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 المؤرخ في 27 يوليوز 1972 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.143 بتاريخ 22 غشت 2014، الجريدة الرسمية عدد 6290 بتاريخ 11 شتنبر 2014.

[16]- لمزيد من التفصيل في هذا الشأن يمكن مراجعة تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول موضوع "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، صادقت عليه الجمعية العامة للمجلس بتاريخ 26 أبريل 2017. الصفحة 92 وما بعدها.

استهداف فئوي يفرغ مفهوم الحماية الاجتماعية من مضمونه

بالإضافة إلى ضعف حكامة أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب، فإن سياسات الاستهداف التي تنهجها، تبقى جد محدودة، وغير متماشية في عمومها مع خدمات الحماية الاجتماعية التي تحددها معايير العمل الدولية، والمشار إليها في الفقرة الأولى من هذه الدراسة.[17]

وإذا كان مفهوم الحماية الاجتماعية كما سبقت الإشارة إلى ذلك، يقتضي اتساق مظهري هذه الحماية التي يتمثل الأول منها في أنظمة التعويضات المباشرة، فيما يتمثل الثاني في السياسات العمومية الكفيلة بضمان استمرارية هذه الأنظمة وعدالة استهدافها للمواطنين والمواطنات. فإن أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب تظل في عمومها مفتقدة لعنصر الانسجام بين المظهرين، ويبرز ذلك على الخصوص من خلال ضعف سياسات الاستهداف الاجتماعية، واختلاط مفاهيم الحماية الاجتماعية بالدعم الاجتماعي.

فإذا كان التشغيل يعتبر مناط الحماية الاجتماعية كما سبقت الإشارة في مقدمة الدراسة، فإن السياسات العمومية المعتمدة في مجال النهوض بالتشغيل تتسم بمحدوديتها، على الرغم من الرؤية الطموحة التي حملتها الإستراتيجية الوطنية للتشغيل 2015. 2025،[18] والتي حاول المخطط الوطني للتشغيل ترجمتها إلى أرقام، قبل إصدار جلالة الملك تعليماته للحكومة من أجل بلورة رؤية وطنية شاملة حول علاقة منظومة التكوين المهني بالتشغيل، حيث يفرز الواقع العملي عدة إشكالات ترتبط في مجملها بالارتفاع المهول لمعدلات الشغل الناقص، ناهيك عن غياب مفهوم الحماية الاجتماعية لدى فئات عديدة من المشتغلين، خاصة منهم فئة العاملات والعمال المنزليين، وفئة أجراء القطاعات

[17]- انظر بشكل أساسي الصفحة 8 من هذه الدراسة.
[18]- اعتمدها مجلس الحكومة بتاريخ 2 يوليوز 2015.

المتميزة بطابع تقليدي صرف، ومجموعة كبيرة من عمال وعاملات قطاعات الفلاحة المعاشية، وغير ذلك من الفئات غير المشمولة بنظام الضمان الاجتماعي.

بالإضافة إلى ذلك، فإن منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب، لا تغطي بعض الخدمات التي تعتبر أساسية في معايير العمل الدولية، خاصة ما يرتبط بالتعويض عن البطالة، حيث يختزل الظهير المنظم للضمان الاجتماعي خدمة التعويض عن فقدان الشغل، في حالات ضيقة وبشروط شبه تعجيزية تجعل الاستفادة من هذه الخدمة ضربا من المستحيل.

أما على مستوى التغطية ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية، باعتباره مظهرا أساسيا من مظاهر الحماية الاجتماعية في المعايير الدولية، فإنه بالمغرب، يخضع لنظام قانوني غير منصف، على اعتبار أنه وإلى حدود اليوم لا يوجد أي قانون يلزم المشغلين بضرورة التأمين ضد الأمراض المهنية، كما لم تنجح الوزارة المكلفة بالشغل، وعلى امتداد اكثر من 15 سنة من اعتماد مدونة الشغل، في بلورة سياسة وطنية للوقابة من المخاطر المهنية، على الرغم من التداول بشأنها أكثر من مرة على مستوى مجلس طب الشغل والوقاية من المخاطر المهنية، [19] هذا دون الحديث عن تأخر المغرب المستمر في المصادقة على اتفاقية العمل الدولية رقم 187 المتعلقة بالإطار الترويجي للصحة والسلامة.[20]

بالإضافة إلى ذلك، تبقى مجموعة من الفئات الاجتماعية بالمغرب، غير مشمولة بنظام الحماية الاجتماعية بشكل مباشر، خاصة ما يتعلق بالأطفال، على اعتبار أن هذه الفئة لا يمكن استفادتها من خدمات الحماية الاجتماعية إلا من خلال دعم الوالدين، سواء من خلال التعويضات العائلية، أو من

[19]- كانت آخر دورة لهذا المجلس بتاريخ 12 نونبر 2018، حيث اعتمد الإستراتيجية الوطنية للوقاية من المخاطر المهنية، والتي تقوم على رؤية صفر حادثة شغل.

[20]- وافق البرلمان المغربي على هذه الاتفاقية بموجب القانون رقم 16.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.59 بتاريخ 17 يونيو 2013، الجريدة الرسمية عدد 6166 بتاريخ 4 يوليوز 2013، غير أن إجراءات المصادقة باعتبارها اختصاصا ملكيا حصريا لم تتم وذلك بوضع وثائق المصادقة لدى منظمة العمل الدولية ونشر الاتفاقية في الجريدة الرسمية.

خلال الدعم المباشر الموجه للأرامل، أو من خلال برنامج تيسير لدعم تمدرس الأطفال، بالإضافة إلى فئة الأشخاص المسنين والأشخاص في وضعية إعاقة.

ثالثا: اقتراحات وحلول

إن الخلاصات والاقتراحات التي يمكن تقديمها في شأن تطوير نظام واحد شامل للحماية الاجتماعية لمختلف الفئات الاجتماعية، لا يمكن أن تحيد عما يلي:

- ✓ إحداث نظام موحد للحماية الاجتماعية يقوم على أساس المساواة وعدم التمييز؛
- ✓ شمول نظام الحماية الاجتماعية، لمظهري التعويضات المباشرة، والسياسات العمومية الموجهة لدعم التعليم والتشغيل والصحة العمومية؛
- ✓ تجاوز النظرة الإحسانية للفعل الاجتماعي، واعتبار الحماية الاجتماعية حقا للمواطنات والمواطنين؛
- ✓ اعتماد الحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية كمدخل أساسي للإقرار الفعلي بالحق في الحماية الاجتماعية؛
- ✓ اعتبار التشغيل محرك الحماية الاجتماعية.

ولا شك أن النقط المشار إليها أعلاه، لا يمكن تحقيقها ولا الوصول إليها في ظل أنظمة متعددة تركز على بعض الخدمات المرتبطة بالحماية الاجتماعية، أو بالدعم الاجتماعي، في غياب اتساق حقيقي للسياسات العمومية في هذا المجال، وفي غياب إرادة سياسية حقيقية للنهوض بأوضاع المواطنين والمواطنات من خلال دعم الحماية الاجتماعية باعتبارها حقا أساسيا من الحقوق الإنسانية.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذه الدراسة المختصرة، سيتم إرفاقها بمقترح قانون بإحداث صندوق دعم الحماية الاجتماعية.

مرفـــــق

مقترح قانون يتعلق بإحداث صندوق دعم الحماية الاجتماعية

تقديم

تشكل الحماية الاجتماعية، أحد أهم الأوراش التنموية في العالم أجمع، خاصة بعد اعتماد دول العالم ومن بنها المغرب، بالإجماع لخطة التنمية المستدامة لسنة 2030، من اجل القضاء على الفقر تحت شعار:"تحويل عالمنا"، كما تشكل أولوية وطنية تحظى أوكلها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده، اهتماما خاصا من خلال تخصيصه الحيز الأكبر في خطابه للعرش لسنة 2018، للحديث عن مفهوم الحماية الاجتماعية وسبل وكيفيات أجرأته وتنزيله.

وإذا كان المغرب، سباقا إلى اعتماد مفهوم الحماية الاجتماعية في العديد من أوراشه الاجتماعية، و سياساته القطاعية، فإن أنظمة الحماية الاجتماعية بالمغرب، قد شابتها للأسف العديد من الشوائب التي أثرت في مردوديتها وجعلت سؤال حكامتها وجدواها على المحك، خاصة في ما يتعلق بسياسات الاستهداف، وحكامة التسيير.

واعتبارا لذلك، ارتأينا في فريق ..... التقدم بهذا المقترح الرامي إلى إحداث صندوق لدعم الحماية الاجتماعية، يكون موكولا له أمر التنزيل والأجرأة الفعلية للتوجيهات الملكية السامية في هذا الإطار، وتعويض مختلف الأنظمة المعتمدة والتي تتميز حاليا بالاختلاف الذي ينتج عنه التمييز في التعاطي مع فئات متعددة من المجتمع المغربي.

كما يهدف هذا المقترح إلى توضيح طبيعة مفهوم الحماية الاجتماعية من خلال التنصيص على مختلف الخدمات الموكولة للصندوق وكيفيات قيامه بالمهام المنوطة به، في اتساق مع المعايير الدولية

بهذا الخصوص، وبالاعتماد على المقاربة الحقوقية بدل المقاربة الإحسانية التي تعتمدها العديد من الأنظمة الحالية.

مقترح قانون يتعلق بإحداث صندوق دعم الحماية الاجتماعية

الباب الأول

الإحداث، التسمية والغرض

المادة الأولى

تحدث مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحت اسم "صندوق دعم الحماية الاجتماعية"، يشار إليها في هذا القانون بعبارة "الصندوق"

يكون مقر الصندوق بالرباط، ويمكنه فتح تمثيليات جهوية بمختلف جهات المملكة.

المادة 2

يوضع الصندوق تحت وصاية السلطة الحكومية المكلفة بالمالية، ويخضع للمراقبة المالية للدولة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل

المادة 3

تتمثل مهام الصندوق في:

- تدبير الخدمات العلاجية العمومية، وإجراءات التعويض عنها؛
- تدبير رواتب معاشات الشيخوخة والعجز والبطالة، في مختلف القطاعات؛
- التغطية ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية؛
- تدبير التعويضات العائلية في مختلف القطاعات؛
- ضمان اتساق السياسات العمومية في المجالات الإجتماعية؛
- دعم التمدرس؛
- إبداء الرأي بشأن مختلف القضايا الاجتماعية، وتكون الآراء الصادرة عن الصندوق ملزمة للجهات الموجهة لها.

المادة 4

يعهد إلى الصندوق من أجل القيام بالمهام المنوطة به، الصلاحيات التالية:

- تحصيل المساهمات، الانخراطات، الهبات، ومختلف المداخيل المحددة بموجب النصوص التنظيمية الصادرة بتنفيذ هذا القانون؛
- إعداد الحسابات المتعلقة بمختلف الخدمات التي يدبرها؛
- مسك السجل الوطني للأسر؛
- تفويض جزء من مهامه كلها أو بعضها، إلى الجمعيات التعاضدية أو أي شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص وذلك بموجب عقود وبناءا على دفاتر تحملات؛

الباب الثاني

أجهزة الإدارة والتسيير

المادة 5

يدير الصندوق مجلس إدارة، ويسيره مدير.

المادة 6

يتألف مجلس إدارة الصندوق، من 21 عضوا، يمثلون بالتساوي فئات ممثلي القطاعات الحكومية، ممثلي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلا، وممثلي المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا؛

تحدد كيفية تعيين أعضاء مجلس إدارة الصندوق، وكيفية سير أشغاله بموجب نص تنظيمي، يتخذ بمبادرة من السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالمالية والشغل.

المادة 7

يعين مدير الصندوق، طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، ويتقاضى تعويضا مماثلا للتعويضات المخولة للكتاب العامين بالوزارات؛

ويتقاضى أعضاء المجلس الإداري للصندوق، تعويضات عن المهام والتنقل، تحدد بنص تنظيمي يتم اتخاذه بمبادرة من السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالمالية والوظيفة العمومية.

المادة 8

يتمتع مدير الصندوق بجميع السلط والاختصاصات اللازمة لتسيير الصندوق، وتحدد بموجب نص تنظيمي يتخذ بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية، مختلف هذه السلط وكيفية تفعيلها.

الباب الثالث

التنظيم المالي

المادة 9

تحدد ميزانية الصندوق في إطار قانون المالية، وتحدد كيفية صرفها بموجب نص تنظيمي يتخذ بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

الباب الرابع

نظام المستخدمين

المادة 10

يخضع مستخدمو الصندوق لنظام أساسي، يضعه مجلس الإدارة، ويصادق عليه، ويخضع للتأشير من طرف مصالح السلطة الحكومية المكلفة بالمالية.

الباب الخامس

أحكام متفرقة وانتقالية

المادة 11

يدخل هذا القانون حيز التطبيق، بعد مرور سنة من تاريخ نشر النصوص اللازمة لتطبيقه التام؛

ويوضع ابتداء من نفس التاريخ، رهن إشارة الصندوق جميع الموارد اللازمة لسير أشغاله، كما توضع تحت تصرفه مختلف الصناديق المتعلقة بالضمان الاجتماعي، التقاعد، التعويضات العائلية، التعويض عن حوادث الشغل؛

تنسخ ابتداء من نفس التاريخ، جميع المقتضيات المخالفة لمضمون هذا القانون، ويستمر العمل بالنصوص الصادرة تنفيذا لها إلى حين تعويضها.