آليات تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب: التحديات البنيوية وآفاق الإصلاح

د. أنوار التازي
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء
المملكة المغربية

الملخص:

تشكل منظومة الحماية الاجتماعية أحد المرتكزات الأساسية لبناء الدولة الاجتماعية وتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية. وقد شهد المغرب خلال السنوات الأخيرة إطلاق ورش استراتيجي يهدف إلى تعميم الحماية الاجتماعية، بما يشمل توسيع التغطية الصحية الإجبارية، وتعميم التعويضات العائلية، والتعويض عن فقدان الشغل، إضافة إلى توسيع قاعدة الاستفادة من أنظمة التقاعد، من خلال اعتماد القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

كما أن نجاح هذا الورش يظل رهينا بمدى قدرة الدولة على ضمان تمويل مستدام وفعال لهذه المنظومة في ظل التحديات الاقتصادية والمالية التي تواجه المالية العمومية.

ويهدف هذا المقال إلى تحليل آليات تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب، مع الوقوف عند أبرز التحديات البنيوية المرتبطة بتمويلها، سواء تلك المرتبطة بضعف الموارد، أو بتنامي كلفة الخدمات الاجتماعية، أو بإشكالية توسيع قاعدة المساهمين.

كما يسعى البحث إلى استشراف آفاق إصلاح هذه المنظومة من خلال تعزيز الحكامة المالية وتنويع مصادر التمويل وضمان الاستدامة المالية للحماية الاجتماعية.

كلمات مفتاحية: الحماية الاجتماعية، الدولة الاجتماعية، المالية العمومية، التغطية الصحية.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

Financing Mechanisms of the Social Protection System in Morocco: Structural Challenges and Prospects for Reform

Abstract

The social protection system constitutes one of the fundamental pillars for building a social state and reducing economic and social disparities. In recent years, Morocco has launched a strategic reform aimed at generalizing social protection, including the expansion of compulsory health insurance, the generalization of family allowances, unemployment benefits, and the extension of access to pension systems, through the adoption of Framework Law 09.21 on social protection.

However, the success of this reform remains contingent upon the state's ability to ensure sustainable and effective financing for this system, particularly in light of the economic and financial challenges facing public finances.

This article aims to analyze the mechanisms for financing the social protection system in Morocco, while highlighting the main structural challenges related to its financing, including limited resources, the increasing cost of social services, and the issue of expanding the base of contributors.

The study also seeks to explore the prospects for reforming this system by strengthening financial governance, diversifying funding sources, and ensuring the financial sustainability of social protection.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

مقدمة

تعد الحماية الاجتماعية حقا أساسيا من حقوق الإنسان، وقد شهد مفهومها تحولا جوهريا عبر مراحل تاريخية. ففي بداياتها، كانت تختزل، خاصة في العديد من الدول النامية، في أشكال من الإحسان أو المساعدات المحدودة التي تمولها مبادرات فردية أو تدخلات أرباب العمل. في المقابل، جرى ترسيخها في الدول المتقدمة منذ وقت مبكر باعتبارها أحد تجليات العدالة الاجتماعية. ومع مرور الزمن، تعزز هذا التصور بشكل ملحوظ، لا سيما بعد تكريس الحق في الحماية الاجتماعية ضمن الاتفاقيات الدولية الكبرى للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية. كما اضطلعت منظمة الصحة العالمية بدور بارز في دعم هذا الحق على المستوى العالمي من خلال توجيهاتها واستراتيجياتها الرامية إلى تعزيز الأنظمة الصحية والاجتماعية.

وقد تعزز هذا التوجه مع اعتماد أهداف التنمية المستدامة سنة 2015، التي شكلت مرجعية أساسية لتوجيه السياسات الاجتماعية والتنموية وفق مبادئ العدالة والمساواة في توزيع الفرص والخدمات الأساسية.

في ضوء هذه التحولات، لم تعد الحماية الاجتماعية مجرد خدمة، بل أضحت أداة إستراتيجية لمكافحة الفقر وتقليص الفوارق الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية، فضلا عن صون كرامة الإنسان. كما أصبحت ركيزة محورية في صياغة عقد اجتماعي جديد بين الدولة والمواطنين، يقوم على المسؤولية المتبادلة والثقة في المؤسسات، حيث تلتزم الدولة بضمان الحد الأدنى من شروط العيش الكريم، وعلى رأسها الصحة والتعليم وفرص الشغل.

يعد الحق في الحماية الاجتماعية من المرتكزات الأساسية للدولة الديمقراطية، وشرطا ضروريا لضمان ممارسة باقي الحقوق وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وتقاس فعالية هذا الحق بمدى قدرة السياسات والبرامج العمومية على حماية مختلف الفئات الاجتماعية، خاصة الهشة منها، وبمدى إدماج هذا الحق في مسار اتخاذ القرار العمومي. كما يستند تفعيله إلى مبادئ حقوق الإنسان في بعدها الديمقراطي والاجتماعي، بما يضمن استمرارية واستدامة تدخلات الدولة في هذا المجال.

تعرف الحماية الاجتماعية بأنها مجموع آليات الاحتياط الجماعي التي تمكن الأفراد والأسر من مواجهة الآثار المالية للمخاطر الاجتماعية، وترتكز أساسا على آليتين: التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية. وتوفر هذه الآليات مزايا اجتماعية تضمن العيش الكريم، وهو حق معترف به دوليا، كما تساهم في الحد من الفقر وتعزيز التماسك والاستقرار الاجتماعي ودعم التنمية الشاملة.

في السياق المغربي، يعد ورش تعميم الحماية الاجتماعية من أبرز الإصلاحات الهيكلية التي أطلقت، باعتباره مشروعا استراتيجيا يهدف إلى تقليص الفقر ومحاربة الهشاشة وتعزيز القدرة الشرائية للأسر، من خلال تعميم التأمين الصحي الإجباري، وتوسيع التعويضات العائلية، وإقرار التعويض عن فقدان الشغل، وتوسيع نظام التقاعد.

ويكتسي هذا الورش أهمية خاصة في إطار تفعيل التوجيهات الملكية وتنزيل مقتضيات الدستور، لا سيما الفصل 31، الذي يلزم الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بضمان الولوج المتكافئ إلى الحقوق الصحية والاجتماعية. كما يشكل القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية محطة تشريعية محورية لترسيخ مبادئ العدالة الاجتماعية والتضامن، وبناء نموذج تنموي أكثر إدماجا.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

وتتجلى أهمية الحماية الاجتماعية أيضا في ارتباطها الوثيق بالتحديات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة، حيث يشكل تمويلها رافعة أساسية لضمان استدامة السياسات العمومية وفعاليتها. كما يعد مدخلا لتحليل التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية، ويساهم في تطوير مقاربات تنموية أكثر شمولا وتوازنا.

تمثل الحماية الاجتماعية أداة محورية لتحقيق تكافؤ الفرص وتعزيز النمو الاقتصادي، من خلال تحسين الرأسمال البشري ورفع إنتاجية الأفراد، وحمايتهم من المخاطر والأزمات، مما يجعل الاستثمار فيها خيارا استراتيجيا لتحقيق تنمية مستدامة وعادلة[1].

يستند مفهوم الحماية الاجتماعية إلى فلسفة الضمان الاجتماعي، كما بلورتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تقريرها العام رقم 19 بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، حيث يقوم هذا المفهوم على مجموعة من المبادئ الأساسية، من أبرزها أن الضمان الاجتماعي يعد حقا من حقوق الإنسان يهدف إلى تحقيق التنمية، كما يسعى إلى إعادة توزيع الثروة وتعزيز الإدماج الاقتصادي والاجتماعي، فضلا عن كونه مسؤولية تقع على عاتق الدولة.

وانطلاقا من ذلك، يتجلى مفهوم الحماية الاجتماعية من خلال بعدين رئيسيين: يتمثل الأول في أنظمة الضمان الاجتماعي المباشرة، بما في ذلك تعويضات فئة الأجراء وغير الأجراء، أما البعد الثاني فيتعلق بتمويل وتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية، إضافة إلى الاستراتيجيات والسياسات التي تضمن شمولية هذه البرامج واستدامتها، وكذا تحديد الفئات المستهدفة من تدخلات الدولة.

وتعد أنظمة الحماية الاجتماعية من بين الآليات الحديثة التي تهدف إلى مواجهة المخاطر التي قد يتعرض لها الأفراد خلال حياتهم، سواء كانت مخاطر محتملة كالأمومة والشيخوخة، أو مخاطر طارئة كالمرض والبطالة.

شهدت الدولة المغربية خلال السنوات الأخيرة تحولات مهمة في مجال الحماية الاجتماعية، تجلت في إطلاق عدد من البرامج والمبادرات، من قبيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ونظام المساعدة الطبية، إضافة إلى برامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية. وقد أسهمت هذه التدخلات في تعزيز أدوار الدولة الاجتماعية، خاصة في ظل الأزمات، كما هو الشأن خلال جائحة كوفيد-19، التي أبرزت الحاجة الملحة إلى توسيع شبكات الأمان الاجتماعي.

وفي هذا السياق، تم اعتماد القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، بهدف إرساء منظومة متكاملة للحماية الاجتماعية، ترتكز على تعميم التغطية الصحية وتحسين الولوج إلى خدمات الضمان الاجتماعي، إلى جانب إصلاحات موازية تهم آليات الاستهداف.

كما يشكل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، الذي انطلق سنة 2020، مشروعا استراتيجيا ذا بعد دستوري، يستند إلى مقتضيات الفصل 31 من الدستور، ويهدف إلى ضمان الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية لكافة المواطنين، مع مراعاة الالتزامات الدولية للمغرب.

[1] عبد الصمد، المحساني. (2025). التمويل العمومي لورش الحماية الاجتماعية في المغرب: تحليل أرقام الميزانية وتأثيرها على توسيع التغطية الصحية. عدد 22. المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية. ص. 257.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

يسعى هذا الورش إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، من أبرزها تعميم التأمين الإجباري عن المرض ليشمل فئات جديدة من المستفيدين، وتعميم التعويضات العائلية، وتوسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد، إضافة إلى إقرار تعويض عن فقدان الشغل. كما يستهدف إدماج فئات القطاع غير المهيكل ضمن منظومة الحماية الاجتماعية، بالنظر إلى أهميتها الاقتصادية والاجتماعية[1].

يشكل القانون الإطار في هذا السياق تتويجا لمسار تراكمي من التفكير العمومي متعدد المرجعيات، حيث أنبنى على تفاعل منسجم بين مقتضيات الدستور، وتوصيات النموذج التنموي الجديد، فضلا عن التزامات المغرب ضمن أجندة التنمية المستدامة.

ويعد مبدأ الشمول من أبرز المداخل التي كرسها هذا القانون، في دلالته الواسعة التي لا تقتصر على تعميم التغطية الصحية أو الحماية من المخاطر الاجتماعية، بل تتجاوز ذلك لتشمل ضمان الولوج المنصف إلى الخدمات الأساسية، والاعتراف بمختلف الفئات الاجتماعية، لاسيما تلك التي ظلت على هامش السياسات العمومية سابقا، مثل العاملين في القطاع غير المهيكل، والنساء في وضعية هشاشة، والأشخاص في وضعية إعاقة. وفي هذا الإطار، أعاد القانون ترتيب الأولويات الاجتماعية على أساس الإنصاف والتدرج في التنزيل، مع إيلاء أهمية خاصة للعدالة المجالية باعتبارها رافعة أساسية لاستهداف المجالات الهشة وتقليص الفوارق الترابية.

كما أسس هذا التحول التشريعي لإعادة هيكلة منظومة الحماية الاجتماعية وفق مقاربة تقوم على التقائية البرامج وتكاملها، وربطها بإصلاحات موازية همّت المنظومة الصحية، خاصة في ضوء القانون الإطار رقم 06.22، إلى جانب إصلاح آليات الاستهداف، وتعزيز البنية الرقمية، وتوحيد قواعد البيانات الاجتماعية. ويعكس ذلك تطورا في الوعي التشريعي، من خلال الانتقال من منطق الإعانة الظرفية إلى تبني مقاربة تمكينية تروم تعزيز قدرات الأفراد وإدماجهم الفعّال في النسيج الاقتصادي والاجتماعي.

ومن جهة أخرى، أبرز القانون الإطار رقم 09.21 الأهمية المحورية للحكامة في إنجاح هذا الورش الإصلاحي، من خلال التأكيد على إرساء آليات فعالة للتتبع والتقييم، وترسيخ مبادئ الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، فضلا عن تعزيز التنسيق بين مختلف المتدخلين، بما يحد من مظاهر التداخل القطاعي التي كانت تعيق نجاعة السياسات الاجتماعية.

وفي هذا الصدد، تبرز الحاجة إلى إحداث جهاز مؤسساتي أعلى يتولى تأطير هذا الورش الاستراتيجي، وهو ما يدعم الطرح الداعي إلى إنشاء مجلس أعلى للحماية الاجتماعية، كهيئة مستقلة تعنى بالتخطيط الاستراتيجي، وتنسيق تدخلات الفاعلين، وضبط معايير الإنصاف والاستهداف، بما يعزز الطابع العمومي والتشاركي للسياسات الاجتماعية[2].

تقدر الكلفة السنوية لورش تعميم الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية بحوالي 51 مليار درهم، تتوزع بين 28 مليار درهم يتم تحصيلها عبر آلية الاشتراكات بالنسبة للفئات القادرة على المساهمة، و23 مليار درهم تعبأ في إطار تمويل تضامني موجه لتغطية الفئات غير القادرة على الأداء. ويستفاد من هذا التوزيع أن ما يقارب 45% من الموارد المالية لهذا الورش يعتمد على مصادر تضامنية، وهو ما يثير إشكالات بنيوية تتعلق باستدامة الإطار التمويلي لأنظمة الحماية الاجتماعية. كما يطرح ذلك تساؤلات جوهرية بشأن الآفاق المستقبلية لدور الدولة في تدبير السياسات الاجتماعية، لاسيما في ظل الحاجة إلى إصلاح شامل

[1] سعاد، لكحل. (2022). الحماية الاجتماعية بالمغرب: إرادة التنزيل وإكراه التمويل. رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام. جامعة القاضي عياض. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش. ص. 10.

[2] زكرياء، السطي. (2024). الحماية الاجتماعية على ضوء التصورات النظرية والنصوص القانونية. العدد 20. مجلة شؤون استراتيجية. ص. 353.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

للنظام الضريبي المغربي يضمن تحقيق قدر أكبر من العدالة الجبائية، بما يكفل تمويلا مستداما وفعالا لبرامج الحماية الاجتماعية وتعميمها على مختلف الفئات[1].

أهمية الموضوع

تبرز أهمية الموضوع في كونه يرتبط مباشرة بقدرة الدولة على ضمان الاستدامة المالية للسياسات الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية. كما يكتسي الموضوع أهمية متزايدة في ظل إطلاق ورش تعميم الحماية الاجتماعية، الذي يعد أحد أكبر الإصلاحات الاجتماعية التي عرفها المغرب في العقود الأخيرة.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع كذلك في ارتباطه بتحقيق التنمية البشرية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، فضلا عن دوره في تعزيز الحماية من المخاطر الاجتماعية التي قد تواجه الأفراد، مثل المرض والبطالة والشيخوخة. كما يسهم تحليل آليات التمويل في فهم التحديات البنيوية التي تواجه هذه المنظومة، وفي اقتراح آليات إصلاحية تضمن فعاليتها واستدامتها في المستقبل.

أهداف الموضوع

يهدف هذا الموضوع إلى تقديم تحليل أكاديمي معمق للإطار المفاهيمي للحماية الاجتماعية، مع التركيز على مختلف آليات تمويلها وأسسها النظرية والعملية. كما يسعى إلى دراسة واقع تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب من خلال تشخيص بنيتها الحالية وتحديد مصادر تمويلها ومدى نجاعتها، والعمل كذلك على رصد التحديات البنيوية التي تعترض استدامة هذه المنظومة، سواء على المستوى المالي أو المؤسساتي أو الديمغرافي. إضافة إلى ذلك، يهدف البحث إلى استشراف آفاق إصلاح منظومة التمويل عبر اقتراح مقاربات بديلة من شأنها تعزيز استدامة النظام وضمان شموليته.

الإشكالية

إلى أي حد استطاع المغرب إرساء آليات فعالة ومستدامة لتمويل منظومة الحماية الاجتماعية في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة؟

التساؤلات الفرعية

- ما المقصود بالحماية الاجتماعية وما هي أبرز آليات تمويلها؟
- ما هي أهم مصادر تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب؟
- ما أبرز التحديات البنيوية التي تواجه تمويل هذه المنظومة؟
- ما هي الإصلاحات الممكنة لضمان استدامة تمويل الحماية الاجتماعية في المغرب؟

الفرضيات

ينطلق البحث من مجموعة من الفرضيات أبرزها:

[1] عثمان، محون. (2023). ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟. مبادرة الاصلاح العربي. ورقة تحليلية مقدمة في ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية. بيروت. ص.7.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

– يعتمد تمويل الحماية الاجتماعية في المغرب بشكل كبير على مساهمات الأجراء والدولة، وهو ما يطرح تحديات مرتبطة بالاستدامة المالية.

– توسيع قاعدة المستفيدين من الحماية الاجتماعية يفرض ضرورة تنويع مصادر التمويل.

– إصلاح حكامة منظومة الحماية الاجتماعية وتعزيز التنسيق بين المؤسسات يمكن أن يسهم في تحسين كفاءة التمويل واستدامته.

منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج الوصفي مدعوما بأدوات تحليلية، وذلك لدراسة الإطار المفاهيمي للحماية الاجتماعية وآليات تمويلها، وتحليل السياسات العمومية المرتبطة بهذا المجال في المغرب. كما سيتم توظيف مقاربة قانونية وسياسية لبحث التجربة المغربية في مجال الحماية الاجتماعية، وتحليل الوثائق الرسمية والتشريعات الوطنية، إضافة إلى تقارير المؤسسات الوطنية والدولية المتخصصة في مجال الحماية الاجتماعية والتنمية.

التصميم المقترح

المبحث الأول: الإطار النظري والتشريعي لمنظومة الحماية الاجتماعية

المطلب الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية وأهميتها في السياسات العمومية

المطلب الثاني: مرتكزات الإطار القانوني والمؤسساتي لورش الحماية الاجتماعية

المبحث الثاني: تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب: الواقع وآفاق الإصلاح

المطلب الأول: مصادر وآليات تمويل الحماية الاجتماعية في المغرب

المطلب الثاني: التحديات البنيوية وآفاق إصلاح تمويل منظومة الحماية الاجتماعية

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

المبحث الأول: الإطار النظري والتشريعي لمنظومة الحماية الاجتماعية

تراهن الدول ذات التوجه الديمقراطي الاجتماعي على حماية أفرادها وصون حقوقهم، وضمان تمتعهم بشروط العيش الكريم والأمن في مختلف المجالات الحيوية والاستراتيجية التي تشكل عماد المجتمع، ولا سيما قطاعات الصحة والتعليم والشغل. ويسهم هذا التوجه في تعزيز الاندماج الاجتماعي، بما يحفظ تماسك البنيات الثقافية والقيمية للمجتمع، ويقيه من التحولات العنيفة التي قد تهدد انسجامه واستقراره.

وفي هذا الإطار، يمكن اعتبار أن فلسفة الحماية الاجتماعية لا تقتصر على إشباع الحاجات الأساسية للأفراد، بل تتجاوز ذلك لتجسد منظومة قيمية وأخلاقية تعكس عمق رهاناتها وسمو مقاصدها.

وعليه، يمكن لفلسفة الحماية الاجتماعية أن تسهم في تحقيق رفاه الإنسان وصون النسق المجتمعي من الاختلال، متى تجاوزت منطق التدابير الظرفية والسياسات قصيرة المدى، لتؤسس لرؤية استراتيجية شمولية. فالمقصود بالحماية الاجتماعية في هذا السياق لا ينحصر في السياسات والمؤسسات الرسمية الرامية إلى توفير شروط العيش، بل يمتد ليشمل منظومة متكاملة قادرة على حماية المجتمع في أبعاده السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية. فالحماية، بهذا المعنى، تعبير عن مشروع عمراني شامل، يستند إلى رؤية فلسفية تستحضر الإنسان في كليته، وتراعي توازن مجالات المجتمع وأسس بنائه.

إن تحقيق التوازن القيمي داخل المجتمع رهين باعتماد سياسات اجتماعية عادلة ومنصفة ومندمجة، تعكس مختلف الأبعاد، وتستوعب حقوق كافة مكوناته، وتعبر عن اختياراته الثقافية والاجتماعية، بما يعزز الإحساس بالانتماء للوطن. فلا يمكن تصور وطن دون ضمان حقوق مواطنيه، أو دون وفاء الدولة بالتزاماتها تجاه قضاياهم. غير أن تحقيق هذا الرهان يواجه تحديات متعددة وإكراهات بنيوية قد تعيق تنزيله، أو تعمق من حدة الاختلالات الاجتماعية.

ويعد استحضار الأبعاد القيمية المؤطرة لمشروع الحماية الاجتماعية مدخلًا فلسفيًا ضروريًا لفهم دوره في تعزيز صلابة البناء الاجتماعي وتقوية مناعته الثقافية. ومع ذلك، فإن المفهوم كما يرد في الوثائق الرسمية يُحيل غالبًا على مجموعة من التدابير والإجراءات القائمة على التأمين والمساعدة الاجتماعية، الهادفة إلى تحقيق الضمان الاجتماعي، سواء عبر المساهمات أو بدونها، بما يضمن توفير الرعاية والدخل للأفراد طيلة مراحل حياتهم.

تعد الحماية الاجتماعية حقا أساسيا من حقوق الإنسان، إذ تروم مكافحة الفقر والحد من الإقصاء الاجتماعي، وتقليص الفوارق المجالية والاقتصادية، فضلًا عن تعزيز قيم التضامن والتماسك داخل المجتمع. وهو ما تؤكده المواثيق الدولية والإعلانات العالمية لحقوق الإنسان، التي تتمحور حول صون كرامة الإنسان وضمان حريته.

وفي هذا الإطار المرجعي، تفهم الحماية الاجتماعية باعتبارها منظومة متكاملة من الحقوق الاجتماعية، تضمن حماية المواطن في مختلف أبعاده، وتحرره من أشكال الهشاشة والعسف الاقتصادي والسياسي. فهي لا تنبع فقط من قيم الإحسان والتكافل، رغم تجسدها فيها، بل تعد حقا أصيلا لكل فرد، والتزاما قانونيا وأخلاقيا على عاتق الدولة، التي يتعين عليها ضمان تفعيله. كما أن محدودية الإمكانيات الاقتصادية لا ينبغي أن تتخذ ذريعة لتعطيل هذا الحق، بل حافزا لتطويره باعتباره أداة لتدبير المخاطر الاجتماعية، وآلية لإعادة توزيع الثروة، ورافعة لتحقيق التنمية الاقتصادية.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

وعلى هذا الأساس، فإن إرساء منظومة فعالة للحماية الاجتماعية يقتضي توفر إرادة سياسية ومؤسسية تترجم في سياسات عمومية واضحة، تستهدف محاربة الفقر وآثاره، وتعميم التغطية الصحية، وضمان شروط العمل اللائق، بما يفضي إلى تحقيق نمو اقتصادي مندمج وتعزيز التماسك الاجتماعي. وفي غياب هذه المقومات، تظل الدولة معرضة لاختيارات ذات كلفة اجتماعية مرتفعة وعواقب غير محسوبة، بالنظر إلى أن الحماية الاجتماعية تشكل الركيزة الأساسية لأي عقد اجتماعي يسعى إلى تحقيق الإنصاف وضمان الحقوق.

وبناء عليه، فإن الحماية الاجتماعية تفهم هنا كمنظومة شاملة من الحقوق الأساسية، وليست مجرد آلية لضمان الحد الأدنى من العيش للفئات الهشة، كما قد يفهم من بعض الخطابات الرسمية، رغم أهمية هذا البعد. وهي منظومة تستند إلى جملة من المبادئ المؤطرة، من أبرزها: التدبير العادل والمنصف للموارد، بما يحقق العدالة الاجتماعية والمجالية والاقتصادية، واعتماد مقاربة نسقية شاملة، باعتبار الحماية الاجتماعية ورشا مجتمعيا واختيارا استراتيجيا ضمن نموذج تنموي طموح[1].

المطلب الأول: مفهوم الحماية الاجتماعية وأهميتها في السياسات العمومية

عملت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على تأطير مفهوم الحماية الاجتماعية ضمن إطار نظري ومعياري واضح، من خلال اعتماد "التعليق العام رقم 19" سنة 2007، الذي حدد مضمون الحق في الضمان الاجتماعي انطلاقا من ثلاثة مرتكزات أساسية تتمثل في كونه حقا من حقوق الإنسان وضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية، واعتباره آلية لإعادة توزيع الموارد بما يعزز الإدماج الاجتماعي، فضلا عن إقرار المسؤولية الأساسية للدولة في ضمان إعماله.

كما عرفت اللجنة الضمان الاجتماعي باعتباره حقا في الحصول على استحقاقات نقدية أو عينية دون تمييز، وبشكل يضمن الاستمرارية، وذلك من أجل حماية الأفراد من مختلف المخاطر الاجتماعية، مثل فقدان الدخل المرتبط بالعمل بسبب المرض أو العجز أو البطالة أو الشيخوخة أو غيرها، وارتفاع تكاليف الرعاية الصحية، فضلا عن عدم كفاية الدعم الأسري، خاصة بالنسبة للفئات الهشة كالأطفال والأشخاص المعالين.

إلى جانب التعريف المعياري للحق في الحماية الاجتماعية، يثير هذا الحق إشكالية الكيفيات العملية لإعماله. وفي هذا السياق، شددت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام لسنة 2007، على ضرورة استناد السياسات العمومية إلى مبادئ عملية واضحة وقابلة للقياس. ويشمل ذلك، على وجه الخصوص، توفير نظام أو مجموعة من الأنظمة الكفيلة بضمان تنفيذ استحقاقات الضمان الاجتماعي، وضمان شمولية المخاطر التي تغطيها هذه الأنظمة، بما في ذلك الرعاية الصحية، والشيخوخة، والبطالة، وحوادث الشغل، ودعم الأسرة والطفل، والأمومة، والعجز، وحالات الوفاة والترمل. كما أكدت اللجنة على أهمية كفاية الاستحقاقات، سواء كانت نقدية أو عينية، من حيث قيمتها ومدتها، بما يمكن الأفراد من التمتع بحقوقهم في مستوى معيشي لائق، وفي حماية الأسرة، وفي الولوج إلى الرعاية الصحية، وفق ما تنص عليه المواد 10 و11 و12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966. إضافة إلى ذلك، شددت على ضرورة ضمان قابلية الولوج إلى هذه الاستحقاقات بشروط معقولة وشفافة وفي الوقت المناسب، وكذا تمكين المستفيدين من المشاركة في تدبير أنظمة الضمان الاجتماعي. وفي امتداد لهذا التوجه، اعتمدت اللجنة سنة 2015 إعلانا حول أرضيات الحماية الاجتماعية

[1] رشيد، أمشتوك. (2022). الحماية الاجتماعية: أبعادها القيمية ومداخل تحقيقها. المركز المغربي للأبحاث ودراسة السياسات. ص. 11.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

باعتبارها عنصرا أساسيا في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي، ومكونا محوريا ضمن أهداف التنمية المستدامة، مؤكدة أنها تمثل قاعدة ضرورية لتحقيق الإعمال التدريجي لهذا الحق.

ومن أجل ضمان الولوج الفعلي إلى الرعاية الصحية الأساسية والخدمات الضرورية عبر مختلف مراحل الحياة، يتعين أن تقوم الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية على حد أدنى من الضمانات الأساسية. ويتمثل ذلك في ضمان الولوج إلى رعاية صحية أساسية شاملة، بما فيها خدمات الأمومة، على أن تتسم بالتوافر وسهولة الولوج والجودة المقبولة، وتأمين حد أدنى من الدخل لفائدة الأطفال، بما يكفل تلبية حاجياتهم الأساسية من تغذية وتعليم ورعاية وسائر الخدمات الضرورية؛ وضمان دخل أساسي للأشخاص في سن العمل الذين يتعذر عليهم تحقيق دخل كافٍ، خاصة في حالات المرض أو البطالة أو الأمومة أو العجز؛ وأخيرا، توفير حد أدنى من الدخل لفائدة المسنين، بما يضمن لهم العيش الكريم وفق المعايير الوطنية المحددة[1].

يعرف مفهوم الحماية الاجتماعية باعتباره نسقا منظما من الخدمات والأجهزة التي تعد لمساندة الأفراد والجماعات على بلوغ مستويات ملائمة من الصحة والمعيشة، وتعزيز الروابط الاجتماعية، بما يمكنهم من تنمية قدراتهم وتحقيق التلاؤم بين مستوى عيشهم واحتياجاتهم الأساسية.

كما تفهم الحماية الاجتماعية بوصفها مجموعة من السياسات والبرامج الهادفة إلى الحد من الفقر والهشاشة، من خلال دعم سوق الشغل، وتقليص تعرض الأفراد للمخاطر، وتعزيز قدرتهم على مواجهة احتمالات فقدان الدخل، فضلا عن كونها آليات لمواكبة آثار المخاطر الاجتماعية المرتبطة بدورة الحياة، مثل المرض والشيخوخة.

وفي هذا السياق، يبرز النموذج الجديد للحماية الاجتماعية كمدخل يعكس في عمقه ملامح الدولة الاجتماعية، من خلال التركيز على الاستثمار في الطفولة المبكرة، والحد من الهدر المدرسي، واستقطاب العاملين في القطاع غير المهيكل، بما يسهم في تعزيز اقتصاد المعرفة على المدى المتوسط. كما يشمل هذا النموذج العناية بفئة المسنين، بما من شأنه دعم دينامية سوق الشغل، خاصة لفائدة الشباب، عبر الرفع من الإنتاجية وتحفيز النمو الاقتصادي والحد من البطالة.

ومن جهة أخرى، تسهم الحماية الاجتماعية في صيغتها المتجددة في تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، باعتبارها مدخلا أساسيا لتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية، ورافعة محورية للتنمية المستدامة والإدماج الاجتماعي.

ويحظى موضوع الحماية الاجتماعية بأهمية بالغة ضمن أجندة أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة، لا سيما الهدف الفرعي (1-3) الذي يدعو إلى إرساء نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني، مع وضع حدود دنيا لها، وضمان تغطية واسعة للفئات الفقيرة والهشة في أفق سنة 2030. كما تؤكد المواثيق الدولية والتقارير الأممية، بما فيها الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، على أن الحماية الاجتماعية حق مكفول لجميع المواطنين والمواطنات، والتزام يقع على عاتق الدولة، فضلا عن كونها

[1] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. (2018). تقرير بعنوان: الحماية الاجتماعية في المغرب –واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية–. الرباط. ص.ص. 18. 19.
https://www.cese.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%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8.pdf

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

أداة مركزية للقضاء على الفوارق الاجتماعية والمجالية، وترسيخ العدالة الاجتماعية القائمة على المساواة والسلم الاجتماعي والتوزيع العادل للموارد.

ومن جانبها، تعرف منظمة العمل الدولية الحماية الاجتماعية، أو الضمان الاجتماعي، باعتبارها حقا من حقوق الإنسان، وتشمل مجموعة من السياسات والبرامج الرامية إلى الحد من الفقر والهشاشة والوقاية منهما طيلة دورة الحياة. كما تؤكد أن منظومة الحماية الاجتماعية تتضمن طيفا واسعا من التدخلات، من قبيل إعانات الأطفال والأسر، ودعم الأمومة، وتعويضات البطالة، والحماية من إصابات العمل والأمراض، فضلا عن تغطية مخاطر الشيخوخة والإعاقة والوفاة، إلى جانب ضمان الولوج إلى الرعاية الصحية.

وفي الإطار ذاته، جاءت توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية لتؤكد أن الحق في الضمان الاجتماعي يمثل ضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم وتعزيز فرص الشغل. كما تعتبر هذه التوصية أن الضمان الاجتماعي يشكل أداة فعالة لمكافحة الفقر وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي، والتخفيف من آثار انعدام الأمن الاجتماعي، فضلا عن دوره في تعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين، ودعم الانتقال من الاقتصاد غير المهيكل إلى الاقتصاد المنظم[1].

في سياق انخراط المملكة المغربية في النقاش العمومي حول إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، يتضح أن هذه المنظومة تعد حصيلة تراكمية لمجموعة واسعة من السياسات العمومية والاستراتيجيات والبرامج والمخططات ذات البعد الاجتماعي، التي تروم تقديم خدمات اجتماعية شاملة وضمان ولوج المواطنين والمواطنات إلى مختلف مجالات الخدمات الأساسية. غير أن هذا الانخراط يثير جملة من الإشكالات النظرية والعملية، لعل أبرزها مدى تموقع الحماية الاجتماعية في صلب السياسات العمومية، وكذا طبيعة الفئات المستهدفة من تدخلات الدعم الاجتماعي والمعايير المعتمدة في تحديدها ضمن ما يعرف بالهندسة الاجتماعية. كما يطرح تساؤلات حول أثر هذا التراكم البرامجي على التماسك الاجتماعي، ومدى نجاعة وحكامة هذه السياسات، وقدرتها الفعلية على تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية، والحد من الفوارق، وتعزيز الإدماج الاجتماعي.

جاء دستور 29 يوليوز 2011 ليكرس الحماية الاجتماعية كحق دستوري، حيث نص الفصل 31 على تمتع المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، بحقهم في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي الذي تسهر الدولة على تنظيمه. كما وسع هذا الفصل من دائرة الحقوق الاجتماعية لتشمل الحق في التعليم العصري، والتكوين المهني، والسكن اللائق، والولوج إلى سوق الشغل، والحصول على الماء، والعيش في بيئة سليمة، فضلا عن الحق في التنمية المستدامة، بما يعكس تصورا متكاملا للحقوق الاجتماعية والاقتصادية.

وتحتل الحماية الاجتماعية موقعا محوريا ضمن استراتيجيات الدول، بالنظر إلى أدوارها المتعددة في تحقيق التنمية الشاملة. فهي تسهم في تعزيز العدالة الاجتماعية والتماسك المجتمعي من خلال تقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين الأفراد والمجالات، وتقوية روابط التضامن والاستقرار الداخلي. كما تعد آلية فعالة للحد من الفقر والهشاشة، عبر حماية الفئات الأكثر

[1] مجلس المستشارين. الولاية التشريعية 2015-2021. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحماية الاجتماعية. الرباط. ص. 30.
https://chambredesconseillers.ma/docs/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%85%D9%88%D8%B9%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

عرضة للمخاطر، كالأطفال والمسنين والأشخاص في وضعية إعاقة، من خلال ضمان حد أدنى من الدخل وتوفير خدمات الرعاية، وتمكين الأفراد من مواجهة الصدمات الاقتصادية والاجتماعية.

وعلاوة على ذلك، تؤدي الحماية الاجتماعية دورا مهما في دعم النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة، إذ تعمل كمثبت اقتصادي خلال الأزمات عبر الحفاظ على مستويات الاستهلاك من خلال التحويلات الاجتماعية، كما تسهم في الاستثمار في الرأسمال البشري من خلال تحسين مؤشرات الصحة والتعليم. ومن منظور حقوقي، تمثل الحماية الاجتماعية تجسيدا لمقاربة قائمة على حقوق الإنسان، حيث تضمن الدولة للمواطنين حقوقهم الاجتماعية باعتبارها التزامًا قانونيًا، وليس مجرد تدخلات إحسانية ظرفية.

تبرز أهمية الحماية الاجتماعية في قدرتها على الاستجابة للأزمات، من خلال توفير آليات سريعة وفعالة لحماية السكان في مواجهة الكوارث والأزمات الصحية، كما أبرزت ذلك جائحة كوفيد-19، وهو ما يعزز من مركزيتها كأداة استراتيجية لضمان استمرارية الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي[1].

المطلب الثاني: مرتكزات الإطار القانوني والمؤسساتي لورش الحماية الاجتماعية

تعد الحماية الاجتماعية، جزءا أساسيا ضمن السياسات العمومية التي تسنها الدولة بهدف تجويد الخدمات المقدمة للمواطنين، وقد شرع المغرب منذ السنوات الأولى التي تبعت حصوله على الاستقلال، في إرساء العديد من أنظمة الحماية الاجتماعية، ليقوم بإحداث الصندوق المغربي للتقاعد والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وصندوق التماسك الاجتماعي وغيرها من الصناديق وتعزيز هذه الإجراءات بمقتضيات الوثيقة الدستورية.

يعتبر ورش الحماية الاجتماعية في المغرب مشروعا وطنيا طموحا يهدف إلى تعزيز العدالة الاجتماعية وتوفير تغطية شاملة لجميع المواطنين، ويرتكز هذا المشروع على إطار قانوني ومؤسساتي متكامل يضمن تنفيذه بفعالية واستدامة.

يعبر تعميم مشروع الحماية الاجتماعية، عن إرادة ملكية راسخة، تم من خلالها التنزيل الفعلي لمقتضيات دستور 2011. حيث ينص الدستور في مادته الأولى على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية، مما يعكس أن استحضار البعد الاجتماعي في السياسات العمومية الكبرى أصبح أولوية بالنسبة للدولة المغربية، وهو أيضا مبدأ أساسي من المبادئ السامية للمؤسسة الملكية بالمغرب، وقد شمل البرنامج الحكومي 2021-2026، كمحور أول له تدعيم ركائز الدولة الاجتماعية، وهنا إشارة قوية لانفتاح الدولة على محيطها الاجتماعي، وبلورة سياسات اجتماعية أو ذات بعد اجتماعي والتي تجعل من أهمية تحقيق المواطنة الكاملة، وتمتيع كافة المواطنين المغاربة بمزيد من الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية من أولى الأولويات، وفي مقدمتها تمتيعهم بكافة الحقوق الاجتماعية التي تحقق لهم كرامة العيش في ازدهار ورفاهية.

ونص الفصل 31 على أنه: تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.

[1] مجلس المستشارين. الولاية التشريعية 2015-2021. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحماية الاجتماعية. الرباط. ص. 33.
https://chambredesconseillers.ma/docs/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%85%D9%88%D8%B9%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

كما نص الفصل 35 على أنه: تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة، والتنافس الحر. كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة، من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية وعلى حقوق الأجيال القادمة[1].

يعد الحق في الحماية الاجتماعية حقا دستوريا أصيلا، وتتحمل مسؤوليته الدولة إلى جانب المؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على أساس مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية. وفي هذا الإطار، شكل إقرار المشرع لمدونة التغطية الصحية محطة نوعية في تطور المنظومة التشريعية المغربية، بما يعزز مكتسبات المواطن ويكرس الوعي بأهمية الاستثمار في الرأسمال البشري باعتباره رافعة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا السياق، جاء القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة للتغطية الصحية، قائما على نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة العاملين في القطاعين العام والخاص، إلى جانب نظام المساعدة الطبية المبني على مبادئ التضامن الاجتماعي لفائدة الفئات المعوزة.

كما يتوفر المغرب على ترسانة قانونية ومؤسساتية متعددة تشكل مدخلا أساسيا لتنزيل ورش الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها. وتشمل هذه المنظومة الإطار القانوني للتعاضد المنظم بموجب الظهير الشريف الصادر سنة 1963، إلى جانب منظومة الضمان الاجتماعي التي تعززت بعدد من النصوص القانونية والتنظيمية منذ سنة 1972، فضلا عن القوانين المؤطرة للتأمين الإجباري عن المرض وما يواكبها من مراسيم وقرارات تنظيمية. كما تضم هذه الترسانة أنظمة المعاشات المدنية والعسكرية المحدثة بموجب قوانين صادرة سنة 1971، ونظام الضمان الاجتماعي المؤسس بموجب ظهير 1977، إضافة إلى أنظمة الاحتياط الاجتماعي، ومنها النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد.

وفي سياق التزامه بالمعايير الدولية، ووفاءً لتعهداته في مجال حقوق الإنسان، خاصة تلك المنبثقة عن إعلان وخطة عمل مؤتمر فيينا لسنة 1993، أطلق المغرب بتاريخ 25 أبريل 2008 مسلسل إعداد خطة عمل وطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان، بما يعكس إرادة سياسية واضحة لترسيخ أسس دولة الحق والقانون، وتعزيز آليات مستدامة للنهوض بالحقوق الأساسية، وفي مقدمتها الحق في الحماية الاجتماعية[2].

يستهدف النموذج التنموي الجديد تسريع إرساء قاعدة موسعة وفعالة للحماية الاجتماعية، تقوم على تعاقد اجتماعي متجدد يحمل الدولة والمواطنين مسؤوليات متبادلة، ويكرس قيم التضامن الاجتماعي. وفي هذا الإطار، تعد الحماية الاجتماعية مكملا للخدمات العمومية، باعتبارها استثمارا استراتيجيا في الرأسمال البشري ورافعة أساسية للإدماج الاجتماعي، من خلال ضمان حد أدنى من الحماية المعممة لفائدة جميع المواطنين، وتعزيز القدرة على التكيّف، خاصة لدى الفئات الهشة.

وانسجاما مع التوجيهات الملكية الواردة في خطاب العرش لسنة 2020، والرامية إلى تعميم التغطية الاجتماعية لكافة المغاربة، دعا التقرير العام للنموذج التنموي الجديد إلى تفعيل أربعة مرتكزات رئيسية. يتمثل أولها في تسريع إدماج القطاع غير المنظم ومحاربة الغش الاجتماعي، بهدف توسيع قاعدة المستفيدين من أنظمة الحماية الاجتماعية. ويرتبط المرتكز الثاني بإرساء أرضية للحماية الاجتماعية الأساسية، تشمل التغطية الصحية الإجبارية، والتعويضات العائلية، وضمان حد أدنى من الدخل

[1] الفصول 1 و 31و 35 من دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 19-1-1 في شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر.

[2] خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان 2011 -2016 . الرباط. ص. 5
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Education/Training/actions-plans/Excerpts/PANDDH_Morocco.pdf

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

الكريم. أما المرتكز الثالث فيتمثل في تحديث حكامة المنظومة وتعزيز نجاعة تدخلاتها، في حين يهم المرتكز الرابع ضمان تمويل مستدام، سواء بالنسبة لمكون التأمين أو لمكون التضامن.

وفي هذا السياق، تعزى هشاشة النموذج التنموي السابق، جزئيا، إلى التأخر في تنزيل أوراش إستراتيجية، من قبيل تعميم الحماية الاجتماعية، و تأهيل المنظومة الصحية، وإدماج القطاع غير المهيكل، وهو ما أسهم في تفاقم الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19، خاصة في ظل تدابير الحجر الصحي.

كما أوصى التقرير بضرورة التوجه التدريجي نحو دمج أنظمة التغطية الصحية الحالية، بما في ذلك نظام المساعدة الطبية، ضمن إطار موحد يتمثل في صندوق وطني للتغطية الصحية الأساسية، يضمن الولوج المنصف إلى سلة علاجية موحدة وفق تعريفة مرجعية تعكس الكلفة الحقيقية للخدمات الصحية. ومن شأن هذا التوحيد أن يشكل آلية تمويلية فعالة، تعزز التوازن المالي للمنظومة وتدعم استدامة ورش الحماية الاجتماعية[1].

صدر بالجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021 القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 9 شعبان 1442 (الموافق لـ 23 مارس 2021)، وذلك في سياق إطلاق ورش وطني استراتيجي يروم تعميم الحماية الاجتماعية لفائدة مختلف فئات المجتمع المغربي. و يأتي هذا النص التشريعي في بنية قانونية مكونة من 19 مادة موزعة على أربعة أبواب، إضافة إلى ديباجة تؤطر فلسفة الإصلاح، حيث أكدت على أن تعميم الحماية الاجتماعية يشكل مدخلا محوريا للنهوض بالرأسمال البشري، باعتباره ركيزة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة وبناء مجتمع قائم على مبادئ العدالة الاجتماعية والمجالية، مع السعي إلى الحد من مظاهر الهشاشة وتعزيز القدرة الشرائية للأسر، انسجاما مع التوجيهات الملكية السامية[2].

ويفهم مفهوم الحماية الاجتماعية، في هذا الإطار، باعتباره منظومة شاملة ومندمجة تستهدف تحقيق جملة من الغايات الأساسية، من بينها الحد من الفقر والتقليص من الفوارق الاجتماعية، وتعزيز النمو الاقتصادي الشامل، فضلا عن تحسين مؤشرات الرأسمال البشري ورفع الإنتاجية، بما يساهم في ترسيخ الاستقرار والسلم الاجتماعي.

كما يحدد هذا القانون الإطار المبادئ العامة والأهداف الإستراتيجية التي تؤطر تدخل الدولة في مجال الحماية الاجتماعية، في انسجام مع سعي المشرع إلى مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية عبر بناء ترسانة قانونية متكاملة. ويكتسي اختيار صيغة القانون الإطار دلالة خاصة، باعتباره نصا مرجعيا يحدد التوجهات الكبرى للإصلاح، ويؤسس لقاعدة قانونية عامة تستكمل بمقتضاها نصوص تشريعية وتنظيمية تفصيلية، تعهد مهمة وضعها وتنفيذها إلى السلطة التنفيذية في إطار اختصاصاتها التنظيمية، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 71 من الدستور.

وفي هذا السياق، نصت المادة الثانية من القانون الإطار رقم 09.21 على تحديد مجالات تدخل الحماية الاجتماعية، حيث شملت أربعة محاور رئيسية: أولا، الحماية من مخاطر المرض من خلال تعميم التغطية الصحية الإجبارية، ثانيا، الحماية المرتبطة

[1] النموذج التنموي الجديد. (2021). تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع. القسم الأول: مغرب اليوم وعالم الغد. ص 113.

https://www.csmd.ma/rapport-ar

[2] القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 9 شعبان 1442 (الموافق لـ 23 مارس 2021)، الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

بالطفولة عبر إقرار التعويضات العائلية وتقديم دعم مباشر للأسر، ثالثا، الحماية من مخاطر الشيخوخة من خلال إرساء أنظمة تقاعد تضمن دخلا قارا، وكذا الحماية من مخاطر فقدان الشغل عبر إقرار تعويضات لفائدة الأجراء الذين فقدوا عملهم بشكل لا إرادي[1].

كما يشكل القانون رقم 00-65 يتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، و القانون رقم 58.23 يتعلق بنظام الدعم الاجتماعي المباشر، و القانون 72-18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي و بإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، أساس قانوني مهم لورش الحماية الاجتماعية بالإضافة إلى إطار مؤسساتي متقدم، وتم تعزيز دور مجموعة من المؤسسات: كالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي حيث يعتبر الجهة الرئيسية المكلفة بتدبير التأمين الإجباري عن المرض والتعويضات العائلية، بالإضافة إلى إدارة أنظمة التقاعد للقطاع الخاص. وكذا الوكالة الوطنية للتأمين الصحي التي تشرف على تنظيم ومراقبة نظام التأمين الإجباري عن المرض، وضمان جودة الخدمات الصحية المقدمة.

بالإضافة إلى وزارة الصحة والحماية الاجتماعية التي تتولى وضع السياسات الصحية والاجتماعية، وتنسيق الجهود بين مختلف الفاعلين لضمان تنفيذ فعال لبرامج الحماية الاجتماعية.

كما نص القانون-الإطار رقم 09.21 في مادته 16 على إحداث آلية للقيادة تتولى تتبع تنفيذ إصلاح الحماية الاجتماعية وتنسيق تدخلات مختلف الأطراف المعنية، لضمان تكامل وتناسق الإجراءات المتخذة. فضلا عن الوكالة الوطنية للدعم الاجتماعي، بحيث تهدف الوكالة إلى إدارة وتنسيق برامج الدعم الاجتماعي المباشر، مثل الدعم المالي للأسر الهشة. تركز الوكالة على تحسين استهداف الفئات المستحقة وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتعزيز العدالة الاجتماعية وتقليص الفوارق الاجتماعية.

يشكل هذا الإطار القانوني والمؤسساتي المتكامل الأساس الرسمي لتحقيق أهداف ورش الحماية الاجتماعية في المغرب، بما يضمن تعزيز التضامن الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية لجميع فئات المجتمع[2].

المبحث الثاني: تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب: الواقع وآفاق الإصلاح

نصت المادة 3 من القانون الإطار 09.21 على كل من مبدأي التضامن وعم التميز أحد المبادئ الأساسية لتحقيق أهداف الحماية الاجتماعية بالمغرب، وهو تضامن في بعده الاجتماعي والترابي وبين الأجيال، والبين المهني الذي يقتضي تضافر المجهودات بين مختلف المتدخلين، وعدم التمييز كحق دستوري، إذ ينص الفصل 6 من الدستور على ضرورة توفير الظروف التي تمكن من التحقيق الفعلي لحريات المواطنات والمواطنين والمساواة بينهم ومشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، ولعل الحماية الاجتماعية هي مدخل لحياة اجتماعية كريمة، تعطي لكل شخص الحق في ذاته، في ترسيمة من الحريات الأساسية المتساوية.

يعكس مبدأ التضامن إرادة الجماعة لحل الأوضاع الفردية داخل مجتمع معين، من خلال تحمل المخاطر التي تهدد الأشخاص وسط البيئة التي يوجدون بها، و قد كرس القانون 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية في مادته الأولى "يقوم تمويل الخدمات المتعلقة بالعلاجات الصحية على مبدأ التضامن"، ويتجسد هذا التضامن من خلال مساهمة كل منخرط أو مؤمن من أجل تغطية مخاطر المرض بالنسبة لباقي أعضاء المنخرطين في التعاضد، دون ربط استفادتهم بمقدار مساهمتهم في التمويل بل تربط

[1] سعاد، لكحل. (2022). مرجع سابق. ص. 37.

[2] مركز الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي. (2025). تقرير حول ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين الطموح والإكراهات. الرباط. ص. 5.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

بالمقدار اللازم الذي تتطلبه الحاجة الناشئة لمرض المؤمن عليه وهو ما يعني التغييب الكلي لأي تمييز بسبب المرض أو الإمكانيات المالية[1].

فتمويل التعاضديات يقوم على تشارك جميع المنخرطين في أداء الاشتراكات، حيث تستقي مواردها من اشتراكات أرباب العمل واشتراكات النشطين، وهو ما يحقق التضامن التعاضدي بين مختلف المنخرطين أي بين النشطين والمتقاعدين، وأيضا بين ذوي الدخل المنخفض وذوي الدخل المرتفع، ومن جهة أخرى يوفر تضامنا بين المنخرطين المساهمين في النظام، والمؤمنين الغير المساهمين أي ذوي حقوقه.

وقد ساهم كل من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والنظام الجماعي للمنح والرواتب والصندوق الوطني للمنظمات الاحتياط الاجتماعي، في تعزيز قيم التضامن عن طريق اشتراكات التي تقطع من الرواتب والتي تساهم في تكوين الاحتياطي الضروري لتغطية مصاريف وتكاليف الخدمات المقدمة.

يسعى القانون بصورة عامة إلى تنظيم الحياة الاجتماعية بصورة تحقق مبدأ المساواة وعدم التميز، و العدل بين الأفراد بهدف تحقيق التوازن الاجتماعي، وإن ضمان هذه المساواة والعمل على تحقيق الإنصاف لجميع فئات المجتمع في الاستفادة من الحماية الاجتماعية، يعتبر من أولويات الدولة في هذا المجال، و هو واجب يقع على عاتقها اتجاه مواطنيها، إذا تم تكريسه في دستور 2011 من خلال الفصل 31 منه، إذ تعمل الدولة والمؤسسات العمومية و الجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في العلاج و العناية الصحية، والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.

وقد أقرت مبدأ عدم التميز مجموعة من المواثيق الدولية، كالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية، حيث نص على حق المعاقين في تقلد الوظائف والمناصب العامة انطلاقا من مبدأ المساواة وعدم التمييز وتكافؤ الفرص، كما أقرته المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[2].

المطلب الأول: مصادر وآليات تمويل الحماية الاجتماعية في المغرب

إن نجاح أي مشروع أو نظام اجتماعي رهين بأمرين أساسيين وهما الإمكانيات المرصودة له، وكيفية تدبيرها، وصولا إلى نتائج أحسن بأقل التكاليف واستدامتها على المدى البعيد، وهذا ما يتطلب رصد حكامة جيدة، وقد جاء دستور 2011 مكرسا لمبادئ الحكامة الجيدة خاصة في المجال المالي، حيث كرست أحكام القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية ثلاثة ركائز أساسية وهي: كفاءة التدبير العمومي عبر برمجة الميزانية على ثلاث سنوات وتسليط الضوء على النتائج والكلفة الفعلية لتنفيذ السياسات العمومية وإضفاء مزيد من الشفافية على التدبير وتعزيز الرقابة على المال العام.

ويعتبر شح الموارد وتزايد حجم الإنفاق العمومي، إشكالية تتطلب تعميق الدراسات بغية الوصول لأنجع الآليات والوسائل الكفيلة بتحسين تسيير المال العام، وبلوغ الأهداف المرصودة له. وتشكل ميزانية الدولة، التي يصدر بربطها قانون مالية السنة،

[1] محمد أمين بنعبد الله، زكرياء أزم. (2020). العدالة الاجتماعية مبدأ فلسفي مطلب مجتمعي قراءة في النموذج المغربي للعدالة الاجتماعية. ط1. مؤلف جماعي الحقوق والحريات الأساسية بالمغرب قراءات متقاطعة. شمس برينت. الرباط. ص. 47.

[2] عبد الجليل، عينوسي. (2017). شرح القانون الاجتماعي المغربي الجزء الأول، تنظيم عقد الشغل، مطبعة دار القلم. الرباط. ص. 3.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

أداة أساسية لتنفيذ السياسات العمومية وتنزيل الاستراتيجيات القطاعية وإنجاز برامج العمل الحكومي الموضوعية في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية وضبط التوازنات المالية[1].

تتسم أنظمة الحماية الاجتماعية باعتمادها على تكلفة مالية مهمة، حيث تكلف الدولة مبالغ لا يستهان بها في تنزيل وتنفيذ سياستها الاجتماعية. وهو ما أكده البنك الدولي في أحد عروضه، وأكد أن تكلفة الحماية الاجتماعية تصل في بعض البلدان إلى 1.5 في المئة من الناتج المحلي، كما أن حافظة الإقراض السنوي للبنك في مجال الحماية الاجتماعية وصلت إلى 8.1 مليار دولار، في إطار المؤسسة الدولية للتنمية لتوسيع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي وتعميم تدابير الحماية الاجتماعية في غرب ووسط أفريقيا[2].

وقد نص القانون الإطار للحماية الاجتماعية 09.21 في مادة 11 على آليتين أساسيتين للتمويل، آلية قائمة على الاشتراك بالنسبة للأشخاص القادرين على المساهمة في تمويل هذه الحماية، وآلية قائمة على التضامن لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، والتعرف على مدى نجاعة هذه الآليات التمويلية، في تحقيق أهداف ورش الحماية الاجتماعية وضمان استدامتها ومبدأ تدبير المخاطر.

حددت الدولة مبلغ 51 مليار درهم كتكلفة أولية لتعميم الحماية الاجتماعية وتم وضع أفق زمني 2025، وهذا الغلاف المالي سيتم توزيعه على الأهداف الأربعة لهذا المشروع:

- تعميم التغطية بالتأمين الإجباري عن المرض 14 مليار درهم
- تعميم التعويضات العائلية 20 مليار درهم
- توسيع قاعدة المنخرطين في نظام التقاعد 16 مليار درهم
- التعويض عن فقدان الشغل مليار درهم.

تعتمد هذه الهندسة المالية على مزيج من التمويلات العمومية والاشتراكات، مما يضمن استدامة المشروع دون التأثير الكبير على التوازنات المالية للدولة، حيث تتألف التمويلات العمومية للورش من:

- المخصصات المالية من ميزانية الدولة
- العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية
- الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة
- الهبات والوصايا

لتحقيق فعالية برامج الحماية الاجتماعية، كان من الضروري ضمان وصول الدعم إلى الفئات المستحقة له، وهو ما شكل تحديا كبيرا في المغرب على مر السنين، فبالرغم من تعدد برامج تقديم المساعدات، إلا أن غياب آلية دقيقة وموحدة لاستهداف

[1] عسو، منصور. (2017). قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية، تقديم محمد القباج، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط. ص. 67.

[2] Banque mondiale. (2021). De la crise a une reprise verte, résiliente et inclusive, Rapport Annuel. P. 25.
https://www.banquemondiale.org/fr/about/annual-report-2021

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

المستفيدين، جعل المغرب يعاني من فعالية هذه البرامج ومن ضعف قدرتها على تحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للفئات الأكثر حاجة، حيث أثرت هذه الإشكاليات على الوصول الفعلي للدعم إلى الفئات المستحقة.

وللتغلب على هذه التحديات وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة في توزيع الدعم، تم اعتماد آليتين أساسيتين:

-السجل الوطني للسكان: هو نظام معلوماتي يعنى بتسجيل جميع المواطنين المغاربة والأجانب المقيمين بالمملكة، ومن خلال هذا السجل، يمنح كل فرد معرفا رقميا موحدا يستخدم للتحقق من هويته وتحديد بياناته الشخصية والاجتماعية بشكل دقيق.

-السجل الاجتماعي الموحد: نظام معلوماتي مخصص لتسجيل الأسر الراغبة في الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي، حيث يعتمد على معايير اجتماعية واقتصادية محددة لتحديد أهليتها، من خلال تقييم الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسرة، يضمن هذا السجل استهداف الفئات الأكثر حاجة، مثل الأسر ذات الدخل المنخفض أو التي تواجه صعوبات اقتصادية واجتماعية، حيث تساهم هذه الآلية في توجيه الدعم إلى الفئات المستحقة بدقة، مع الحد من الظواهر السلبية مثل التلاعب أو استفادة غير المستحقين، خاصة مع اعتماد عتبة لمؤشر الاستفادة من مجانية التغطية الإجبارية عن المرض ، و الدعم الاجتماعي المباشر

-التغطية الاجبارية عن المرض: حدد مرسوم رقم 2.23.690 بتطبيق القانون رقم 60.22 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزاولون أي نشاط مأجور أو غير مأجور، عتبة الاستفادة المجانية في المنظومة في اقل من 9،3264284.

-الدعم الاجتماعي المباشر: حدد مرسوم رقم 2.23.1068 بتحديد عتبة الاستفادة من نظام الدعم الاجتماعي المباشر، عتبة الاستفادة في 9،743001.[1]

يخضع التمويل العمومي للحماية الاجتماعية في المغرب لمنظومة رقابية متعددة الأبعاد، تقوم على ثلاث ركائز أساسية: مالية، وقضائية، ومجتمعية، وترتكز على إطار قانوني صارم. وفي هذا السياق، تنص مقتضيات قانون المالية لسنة 2023، لاسيما المادة 240، على ضرورة توثيق العمليات المالية بشكل دقيق ضمانًا لمبدأ الشفافية، فيما تؤكد المادة 4 على إلزامية ربط عمليات الصرف بالمواصفات الكمية والنوعية للخدمات والبضائع المقدمة.

تفعل هذه الرقابة عبر ثلاثة مستويات متكاملة: رقابة سابقة تُعنى بضبط تخصيص الموارد المالية من خلال الوثائق التمهيدية، ورقابة مصاحبة تقوم على تتبع تنفيذ النفقات عبر تقارير دورية ترصد الانحرافات عن الأهداف المسطرة، ثم رقابة لاحقة تُمارَس من خلال تدقيق فعالية الإنفاق العمومي من قبل المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات.

لا تقتصر هذه المنظومة على الجوانب المالية الصرفة، بل تمتد لتشمل تقييم الأثر الاجتماعي للسياسات العمومية، اعتمادا على مؤشرات أداء محددة، من قبيل عدد المستفيدين ومستوى التحسن في مؤشرات الفقر. وبهذا المعنى، يتم ربط تعبئة الموارد العمومية بتحقيق نتائج ملموسة، في إطار مقاربة حديثة تحول الرقابة من مجرد آلية إجرائية إلى أداة إستراتيجية تروم تعزيز الجودة وترسيخ مبادئ الحكامة والمساءلة في تدبير السياسات الاجتماعية[2].

[1] مركز الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي. (2025). تقرير حول ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين الطموح والإكراهات. الرباط. ص. 9.

[2] عبد الصمد، المحساني. (2025). التمويل العمومي لورش الحماية الاجتماعية في المغرب: تحليل أرقام الميزانية وتأثيرها على توسيع التغطية الصحية. عدد 22. المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية. ص. 267.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

المطلب الثاني: التحديات البنيوية وآفاق إصلاح تمويل منظومة الحماية الاجتماعية

يشهد مجال الحماية الاجتماعية في المغرب مجموعة من الإكراهات البنيوية، تتجلى أساسا في غياب رؤية سياسية مندمجة، وضعف التنسيق بين مختلف الهيئات والمؤسسات المتدخلة. كما تواجه منظومة الضمان الاجتماعي في القطاع الخاص تحديات هيكلية مرتبطة بطبيعة النسيج الاقتصادي الذي تهيمن عليه المقاولات الصغرى والصغيرة جدًا، فضلًا عن مرونة سوق الشغل وما تفرزه من هشاشة في علاقات العمل.

وفي هذا السياق، تندرج جهود إصلاح الحماية الاجتماعية ضمن مسعى مواءمة هذه المنظومة مع المعايير الدولية المعتمدة، لاسيما منظمة العمل الدولية من خلال توصيتها رقم 202 المتعلقة بأرضيات الحماية الاجتماعية، إضافة إلى منظمة الأمم المتحدة عبر أهداف التنمية المستدامة. كما يكتسي إصلاح حكامة المؤسسات المشرفة على هذا المجال أهمية بالغة، خاصة فيما يتعلق بتعزيز مبادئ الديمقراطية والاستقلالية والنجاعة داخل هيئات التوجيه والرقابة، بما يسهم في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد أبرزت عدة تقارير ودراسات، التحديات ومظاهر القصور التي تعاني منها منظومة الحماية الاجتماعية، حيث تعكس حالة من التشتت والتجزؤ، يفاقمها ضعف التنسيق بين الفاعلين، وغياب الشفافية في تحديد الاختصاصات. كما تتسم هذه المنظومة بتعدد البرامج الاجتماعية واختلاف أحجامها، مع تخصيص موارد مالية هامة تدبر عبر قطاعات وزارية ومتدخلين عموميين متعددين، مما يؤدي إلى تداخل في الأدوار وضعف في الانسجام، ويحد من قدرتها على الاستهداف الفعال للفئات المستحقة[1].

تعد أوراش الحماية الاجتماعية في المغرب، بما تتضمنه من تعميم التغطية الإجبارية عن المرض وتفعيل برامج الدعم الاجتماعي المباشر، خطوة إستراتيجية طموحة تروم تكريس العدالة الاجتماعية وتعزيز الرفاه العام. غير أن هذه المبادرات، رغم أهميتها، تواجه تحديات بنيوية معقدة تهدد استدامتها وفعاليتها، وتتمحور أساسًا حول إشكاليات التمويل والاستدامة المالية، والضغط المتزايد على ميزانية الدولة، فضلًا عن معضلة الاقتصاد غير المهيكل.

يمثل التمويل المستدام أحد أبرز التحديات التي تعترض إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية، لا سيما في ظل التوسع في التغطية الإجبارية عن المرض وتنزيل برامج الدعم المباشر. إذ يتطلب تحقيق هذه الأهداف تعبئة موارد مالية تفوق 53 مليار درهم سنويا بشكل منتظم، بما يضمن التوازن بين المداخيل والنفقات. غير أن المعطيات المتاحة تشير إلى صعوبة بلوغ هذا التوازن في الظرفية الحالية.

ففي سنة 2023، سجل نظام التغطية الإجبارية عن المرض نسبة (نفقات/مداخيل) بلغت 154%، ما يعكس تجاوزا ملحوظا للنفقات مقارنة بالمداخيل، مع عجز في التحصيل قدره 450 مليون درهم. وتؤكد المؤشرات المسجلة خلال سنة 2024 استمرار هذا الاختلال، حيث بلغت هذه النسبة 117% إلى غاية نهاية شتنبر، وهو ما يدل على عجز مستمر في تحقيق التوازن المالي، وينذر بتفاقم الوضع في غياب تدخلات تصحيحية فعالة.

ويعزى هذا الاختلال إلى عدة عوامل، من أبرزها محدودية انخراط الفئات القادرة على المساهمة، حيث لم يتجاوز عدد العمال غير الأجراء المنخرطين 1.68 مليون شخص، أي حوالي 56% من الفئة المستهدفة المقدرة بـ 3.5 مليون. كما لم تتعد نسبة التحصيل الفعلي للمساهمات 37%، ما يعكس فجوة واضحة بين الإمكانات النظرية والمداخيل المحققة. ويضاف إلى ذلك

[1] عز الدين، رماش. (2023). ورش الحماية الاجتماعية: معيقات وآفاق. عدد 16. مجلة قانونك. ص. 125.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

وجود أكثر من مليون شخص خارج منظومة المساهمة، رغم استفادتهم من تغطيات صحية بديلة عبر التأمينات الخاصة أو التعاضديات، وهو ما يعمق إشكالية تشتت مصادر التمويل ويزيد الضغط على الموارد العمومية.

تشكل الكلفة المالية المرتبطة بتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية عبئا متزايدا على المالية العمومية. فقد بلغت مساهمة الدولة في برنامج الدعم الاجتماعي المباشر 18.54 مليار درهم، إضافة إلى 15.51 مليار درهم لدعم نظام التغطية الإجبارية عن المرض، أي ما مجموعه أكثر من 34 مليار درهم.

ويعكس هذا الحجم من الإنفاق مدى التزام الدولة بتنزيل هذه السياسات، غير أنه يطرح في المقابل إشكالات تتعلق بقدرة الميزانية العامة على الاستمرار في تحمل هذه الأعباء، خاصة في ظل احتمالات تباطؤ النمو الاقتصادي أو تراجع المداخيل الجبائية. كما أن الاعتماد المكثف على التمويل العمومي قد يؤدي إلى تقليص الاستثمارات في قطاعات إستراتيجية كالتعليم والبنية التحتية، أو إلى اللجوء إلى الاقتراض، بما يحمله ذلك من مخاطر على مستوى الدين العمومي.

علاوة على ذلك، قد تفرض استدامة هذا الإنفاق خيارات صعبة، من قبيل الرفع من العبء الضريبي أو إعادة توجيه الدعم، وهي إجراءات قد تكون لها انعكاسات اجتماعية حساسة. ومن ثم، تبرز الحاجة إلى تنويع مصادر التمويل عبر تعزيز مساهمة القطاع الخاص، وتحسين آليات تحصيل الاشتراكات، واعتماد نماذج تمويل مبتكرة تضمن استمرارية هذه البرامج دون الإخلال بالتوازنات الماكرو–اقتصادية.

يمثل الاقتصاد غير المهيكل عائقًا هيكليا أمام تحقيق الاستدامة المالية لمنظومة الحماية الاجتماعية، إذ تتجاوز مساهمته 30% من الناتج الداخلي الخام، ويشغل أكثر من 60% من اليد العاملة. وتكمن أولى تجليات هذا التحدي في صعوبة إدماج هذه الفئات ضمن النظام، نظرا لغياب عقود عمل رسمية أو دخل قار، مما يحد من إمكانية إخضاعهم للاشتراكات الاجتماعية ويقلص قاعدة المساهمين.

كما يؤدي اتساع هذا القطاع إلى تقليص المداخيل الجبائية، باعتبار أن جزءا كبيرا من النشاط الاقتصادي يظل خارج المنظومة الضريبية، وهو ما يحرم الدولة من موارد مالية مهمة كان يمكن توجيهها لتمويل السياسات الاجتماعية، ويزيد من اعتمادها على التمويل المباشر من الميزانية العامة.

إضافة إلى ذلك، يطرح الاقتصاد غير المهيكل إشكالية على مستوى العدالة الاجتماعية، حيث تستفيد فئات واسعة من الخدمات الاجتماعية دون مساهمة فعلية في تمويلها، في مقابل تحمل الفئات المهيكلة عبء الضرائب والاشتراكات. وهو ما يخلق اختلالًا في مبدأ الإنصاف، ويستدعي إصلاحات عميقة تستهدف إدماج هذا القطاع تدريجيا ضمن الاقتصاد المنظم، بما يضمن توسيع قاعدة التمويل وتحقيق عدالة أكبر في توزيع الأعباء والمنافع[1].

في ضوء التحديات البنيوية التي تواجه أوراش الحماية الاجتماعية في المغرب، يبرز استشراف آفاق تطوير هذه المنظومة كخيار استراتيجي يقتضي تبني رؤية إصلاحية شاملة، قائمة على مقاربات هيكلية ومبتكرة تستهدف تعزيز الاستدامة المالية، وتحسين نجاعة الاستهداف، وتطوير جودة الخدمات، إلى جانب إدماج الفئات الهشة، بما يضمن تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية والرفاه الاقتصادي.

[1] مركز الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي. (2025). تقرير حول ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين الطموح والإكراهات. الرباط. ص. 13.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

يمثل تحقيق الاستدامة المالية دعامة أساسية لاستمرارية منظومة الحماية الاجتماعية، وهو ما يستدعي تنويع مصادر التمويل عبر تعبئة موارد إضافية، من خلال توسيع الشراكات مع القطاع الخاص، وإحداث آليات تمويلية مبتكرة، مثل صناديق استثمار موجهة لدعم التغطية الصحية وبرامج الدعم الاجتماعي. كما تبرز الحاجة إلى إصلاحات تشريعية تعزز فعالية تحصيل الاشتراكات، عبر تشديد آليات المراقبة للحد من التهرب، واعتماد صيغ أداء مرنة تتلاءم مع الفئات ذات الدخل المحدود. ومن جهة أخرى، يظل إصلاح الإطار القانوني للحكامة المالية أمرا ضروريا، من خلال إرساء آليات لترشيد النفقات، والحد من الهدر، وضمان توجيه الموارد نحو الأولويات الاجتماعية، بما يعزز التوازن بين المداخيل والنفقات ويخفف الضغط على الميزانية العامة.

يشكل تطوير آليات الاستهداف رافعة مركزية لتحسين فعالية برامج الحماية الاجتماعية، خاصة ما يتعلق بالدعم الاجتماعي المباشر. ويتطلب ذلك بناء قواعد بيانات دقيقة وموثوقة تعتمد معايير موضوعية، كالدخل والوضعية الأسرية والظروف الاجتماعية. ورغم التقدم المحقق عبر إحداث السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، فإن المنظومة لا تزال تواجه اختلالات تحد من دقة الاستهداف.

وتبرز من بين هذه الإشكالات طبيعة بعض المؤشرات المعتمدة، التي قد لا تعكس بدقة الواقع الاجتماعي، مما يؤدي إلى إقصاء فئات مستحقة أو إدراج أخرى أقل استحقاقا. لذلك، يصبح من الضروري مراجعة هذه المعايير وتحيينها بما يتلاءم مع الخصوصيات المعيشية للأسر. كما يمكن تعزيز نجاعة الدعم من خلال تقييم دوري لاحتياجات المستفيدين، واعتماد صيغ للدعم المشروط، كربطه بالتمدرس أو الولوج إلى الخدمات الصحية، بما يرفع من مردوديته الاجتماعية ويحد من الهدر.

يرتبط نجاح منظومة الحماية الاجتماعية ارتباطا وثيقا بدينامية النمو الاقتصادي ومستوى التشغيل، إذ يشكل توسيع قاعدة المشتغلين رافعة أساسية لزيادة الموارد المالية، سواء عبر الضرائب أو الاشتراكات الاجتماعية. ومن ثم، فإن تعزيز وتيرة التنمية يظل شرطا محوريا لضمان استدامة هذه السياسات.

كما أن خلق فرص شغل مستدامة من شأنه تقليص الاعتماد على الدعم الاجتماعي المباشر، عبر تحسين الدخل الفردي وتقليص حجم الفئات الهشة، وهو ما يستدعي توجيه الاستثمارات نحو القطاعات ذات القدرة التشغيلية العالية، كالصناعة، والفلاحة المستدامة، والتكنولوجيا. إضافة إلى ذلك، يمثل دعم ريادة الأعمال والمقاولات الصغرى رافعة مهمة لتوسيع الاقتصاد المهيكل، بما يسهم في تحقيق توازن أفضل بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ويعزز استدامة منظومة الحماية الاجتماعية على المدى الطويل[1].

[1] مركز الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي. (2025). مرجع سابق. ص. ص. 17-18.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

خاتمة

يتضح أن تمويل منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب يظل رهينا بتحديات بنيوية عميقة، تتداخل فيها إكراهات الموارد المالية مع محدودية النجاعة التدبيرية واتساع دائرة المستفيدين في سياق اجتماعي واقتصادي متحول. فرغم الجهود المبذولة لتوسيع التغطية الاجتماعية وتعزيز آليات التضامن، لا تزال مسألة الاستدامة المالية والعدالة في التوزيع تطرح بإلحاح، خاصة في ظل اتساع القطاع غير المهيكل وضعف المساهمات المرتبطة به.

كما أن تعدد المتدخلين وتشتت أنظمة التمويل يحدان من فعالية التنسيق ويؤثران على مردودية الإنفاق الاجتماعي، مما يستدعي إصلاحا هيكليا قائما على توحيد الرؤية وتعزيز الحكامة والشفافية.

ويبرز في هذا الإطار ضرورة تنويع مصادر التمويل، عبر توسيع الوعاء الجبائي، وتحسين استخلاص المساهمات، وإدماج الفئات النشيطة في القطاع غير المهيكل، إلى جانب ترشيد النفقات وضمان توجيهها نحو الفئات الأكثر هشاشة.

إن مستقبل منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب يظل مرتبطا بمدى القدرة على إرساء توازن دقيق بين متطلبات الاستدامة المالية وضمان الحقوق الاجتماعية، من خلال اعتماد مقاربة إصلاحية شمولية تدمج البعد الاقتصادي بالاجتماعي، وتؤسس لعقد اجتماعي جديد قوامه التضامن والإنصاف والفعالية.

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

المراجع المعتمدة

✓ **الكتب**

- عبد الجليل، عينوسي. (2017). شرح القانون الاجتماعي المغربي الجزء الأول، تنظيم عقد الشغل، مطبعة دار القلم. الرباط.
- عسو، منصور. (2017). قانون الميزانية العامة ورهان الحكامة المالية، تقديم محمد القباج، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط.
- محمد أمين بنعبد الله، زكرياء أزم. (2020). العدالة الاجتماعية مبدأ فلسفي مطلب مجتمعي قراءة في النموذج المغربي للعدالة الاجتماعية. ط1. مؤلف جماعي الحقوق والحريات الأساسية بالمغرب قراءات متقاطعة. شمس برينت. الرباط.

✓ **المقالات والدراسات**

- رشيد، أمشتوك. (2022). الحماية الاجتماعية: أبعادها القيمية ومداخل تحقيقها. المركز المغربي للأبحاث ودراسة السياسات.
- عثمان، مخون. (2023). ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟. مبادرة الاصلاح العربي. ورقة تحليلية مقدمة في ملتقى المنطقة العربية للحماية الاجتماعية. بيروت.
- عز الدين، رماش. (2023). ورش الحماية الاجتماعية: معيقات وآفاق. عدد 16. مجلة قانونك.
- زكرياء، السطي. (2024). الحماية الاجتماعية على ضوء التصورات النظرية والنصوص القانونية. العدد 20. مجلة شؤون استراتيجية.
- عبد الصمد، المحساني. (2025). التمويل العمومي لورش الحماية الاجتماعية في المغرب: تحليل أرقام الميزانية و تأثيرها على توسيع التغطية الصحية. عدد 22. المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية.

✓ **الأطاريح والرسائل الجامعية**

- سعاد، لكحل. (2022). الحماية الاجتماعية بالمغرب: إرادة التنزيل وإكراه التمويل. رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام. جامعة القاضي عياض. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش.

✓ **التقارير والوثائق المؤسساتية**

- خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان 2011 -2016. الرباط.
- https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Education/Training/actions-plans/Excerpts/PANDDH_Morocco.pdf
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. (2018). تقرير بعنوان: الحماية الاجتماعية في المغرب -واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية-. الرباط.
- https://www.cese.ma/

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/

- النموذج التنموي الجديد. (2021). تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع. القسم الأول: مغرب اليوم وعالم الغد.
- https://www.csmd.ma/rapport-ar
- مجلس المستشارين. الولاية التشريعية 2015-2021. تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة حول الحماية الاجتماعية. الرباط.
- https://chambredesconseillers.ma/docs/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%85%D9%88%D8%B9%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D9
- مركز الاستشراف الاقتصادي والاجتماعي. (2025). تقرير حول ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين الطموح والإكراهات. الرباط.

✓ **النصوص القانونية**

- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 19-1-1 في شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر.
- القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 بتاريخ 9 شعبان 1442 (الموافق لـ 23 مارس 2021)، الجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021.

✓ **المراجع الأجنبية**

- Banque mondiale. (2021). De la crise a une reprise verte, résiliente et inclusive, Rapport Annuel.
- https://www.banquemondiale.org/fr/about/annual-report-2021

© المؤلفون. مرخص بموجب Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 (CC BY-NC 4.0) — يُسمح بإعادة الاستخدام غير التجاري مع نسبة المصدر
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/