المناقشة العامة

مشروع القانون – إطار رقم 09.21

يتعلق بالحماية الاجتماعية

المملكة المغربية

ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ

مجلس المستشارين

عبد اللطيف أعمو

عدي الشجيري

التقدم والاشتراكية

مساهمة مستشاري حزب التقدم والاشتراكية

الأربعاء 24 فبراير 2021

www.ouammou.net

إنطلاقا من التموقع الاجتماعي لحزب التقدم والاشتراكية، ومن منطلق أن حزبنا يطالب ويرافع من أجل وضع نظام كامل وشامل وعام للحماية الاجتماعية، باعتبار ذلك يمثل **تحولا عميقا في المعيش اليومي لملايين المواطنات والمواطنين، ولا سيما بالنسبة للفئات المستضعفة من شعبنا**.

ومن منطلق اختيارات الحزب ومنهجه، على أنه سيعمل، بالنظر إلى الصعوبات والتحديات المتعددة التي يمكن أن تواجه التفعيل الأمثل لهذا الورش المجتمعي الكبير على أرض الواقع، ومن بينها **تحدي الارتقاء بجودة عرضنا الصحي** ، على المساهمة في توفير كافة شروط نجاحه، من خلال حسن تدبير إجراءاته التطبيقية والعملية.

وباعتبار أن هذا الورش يحتل مكانة مركزية في مشروعه المجتمعي، حيث طالبنا منذ عشرات السنين ببلورة مشروع ميثاق اجتماعي متوازن ومستدام، تعتبر المصلحة العليا للبلد من أسس منطلقاته ومبادئه وأهدافه. وما يتطلب ذلك من تحمل المسؤولية، خصوصا أنه لم يظهر لنا، خلال العشرية الماضية الاستعداد الكامل لتسريع الحوار الاجتماعي الذي تعثر منذ سنوات.

ولا يسعنا، والحالة هاته، إلا أن نثمن عاليا المجهودات التي بذلها جلالة الملك، وتوجيهاته الآمرة من خلال خطبه التي أكدت على ضرورة أجرة وتنزيل الإجراءات المنصبة على تعميم التغطية الاجتماعية بالمغرب، بدءا من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش المجيد في 29 يوليوز 2018 الذي طالب بإحداث السجل الاجتماعي الموحد والتعجيل بإنجاح الحوار

الاجتماعي لما له من أبعاد ودلالات سياسية واقتصادية واجتماعية، ومرورا بالخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش المجيد في 29 يوليوز 2020 الذي أعلن عن إطلاق عملية تعميم التغطية الاجتماعية لجميع المغاربة، خلال الخمس سنوات المقبلة، وذلك ابتداء من يناير 2021، ووصولا إلى الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة في 9 أكتوبر 2020 الذي أكد وعزز المكتسبات الحمائية بشأن تعميم التغطية الاجتماعية إلى جانب ضرورة تحديد أجندة زمنية لهذا الورش الاجتماعي الكبير .

ونعلن في نفس الوقت، انخراطنا ودعمنا لما جاء به مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، والذي عرض اليوم على لجنة المالية والتخطيط و التنمية الاقتصادية بمجلسنا.

فإذا كانت جائحة كوفيد 19 قد نزلت بثقلها وزعزعت كيان المجتمع وأودت بعدد كبير من الأرواح وأثرت في الكيان الاقتصادي والاجتماعي والنفسي، فإن كونها استطاعت أن توقظ المجتمع وتزيح الستار على الحالة الاجتماعية الحقيقية وتظهر التدهور العميق للمنظومة الصحية والمستويات الخطيرة لتوسع دائرة الفقر والهشاشة. مما يهدد بزعزعة كيان المجتمع والدولة معا.

فأظهرت مدى التشتت والضعف على مستوى التغطية والنجاعة، وكذا عدم إدماج القطاع غير المهيكل وعدم ملائمة عدد من الأنظمة رغم تعددها، وغياب آليات التنسيق للمتطلبات التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية

والمجالية، التي هي بدون شك من مرتكزات إعمال وأجرأة النموذج التنموي الجديد.

ونتمنى أن تكون هذه الهزة قد أيقظت كذلك ضمائر بعض الجهات التي ساهمت، بأي سبب كان، في تعثر مسار استكمال جوانب أساسية من منظومة الحماية الاجتماعية، كمشروع قانون رقم 109.12 بمثابة مدونة للتعاضد و مشروع قانون 63.16 بتغيير وتتميم القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية ومشروع قانون رقم 25.14 يتعلق بمزاولة مهن محضري ومناولي المنتجات الصحية.

هذه المشاريع التي احتجزت وحوصرت برفوف اللجن الاجتماعية بمجلس المستشارين منذ عدة سنوات، بسبب خلافات وصراعات غير منطقية، أظهرت جائحة كورونا أن كل تأخير عن الإصلاح المهيكل بأدوات التقييم تؤدي ثمنه غاليا الفئات الاجتماعية الدنيا. وفي جميع الأحوال، فلن يكون ذلك في صالح الوطن.

فنحن نرى أنه يمكن اعتبار مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، والذي صادق عليه المجلس الوزاري ليوم 11 فبراير 2021 قبل إحالته على مجلس المستشارين، اللبنة الأساسية والإطار المرجعي، لبناء **مشروع وطني للحماية الاجتماعية**، وتحقيق الأهداف المرسومة، وفي مقدمتها دعم القدرة الشرائية للأسر المغربية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، باعتبار أن أهمية مشروع القانون الإطار 09.21 تكمن في مساهمته في ورش تعميم التغطية الاجتماعية على جميع المغاربة.

وهو مشروع تاريخي طموح يصب في قلب ضمان الكرامة الإنسانية، ويندرج في صلب تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وضمان الحماية للمواطنين.

لكن لا بد لنا أن نشير إلى بعض أهم علامات الهشاشة الاجتماعية، التي تهدد كيان صرح الحماية الاجتماعية، والتي عرتها أكثر جائحة كوفيد 19، والمتمثلة في أن: 60 % من المغاربة لا يتوفرون على التقاعد، وأن 46 % منهم لا يتوفرون على تغطية اجتماعية، بالإضافة إلى أن 15مليون من المغاربة يستفيدون من نظام الراميد (RAMED)، الذي تضخ فيه الدولة 75٪ من كلفته الإجمالية،

وهذا كله، في ظل فعالية شبه منعدمة، لما يطبع منظومة الحماية الاجتماعية ببلادنا من تشتت وضعف في مستوى التغطية والنجاعة. هذا بجانب ضعف دراسة الآثار، وعدم تفعيل تقييم ومتابعة البرامج المتعددة القائمة، والتي أبانت عن ضعف حكامتها، رغم تأثيرها المباشر على مستوى عيش المواطنين وعلى التماسك الاجتماعي داخل المجتمع. مما يبرر تشديد الباب الثالث من مشروع القانون الإطار 09.21، الذي نحن بصدد دراسته ومناقشته، على آليات الحكامة بين مختلف الفاعلين في الشأن الاجتماعي.

ونتمنى أن يتم الانتباه بجدية ومسؤولية لهذه الإشكالات المرتبطة أساسا بالنجاعة وبالحكامة.

فإذا حق لنا الافتخار بتوفرنا على صندوق للضمان الاجتماعي وعلى صندوق

لمنظمات الاحتياط الاجتماعي وغيرها من المؤسسات ذات الطابع الاجتماعي، فلا بد لنا أن ننتبه إلى ضعف نجاعة الأداء والحكامة المؤسساتية، التي لا تتناسب وحجم الإمكانيات المرصودة للقطاعات الاجتماعية، بشكل عام.

فهل المنخرطون في الصناديق الاجتماعية مرتاحون لأداء المؤسسات في هذا المجال؟ وهل المواطن المغربي يجد ضالته عندما ينتقل لرؤية الطبيب أو عند اقتنائه للأدوية بهدف العلاج؟ وهل هو مرتاح لنسبة التعويضات عن المرض التي يتلقاها من مختلف الصناديق التي يغذيها أصلا بمساهماته واشتراكاته؟

بالتأكيد لا ! لأن تجربة المواطن المغربي مع تدبير أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي والتأمين عن المرض، ... هي تجربة مريرة، بحيث أن ملفات التعويض غالبا ما تكون عرضة للتلف أو للتأخر في التعويض أو لضعف نسبة التعويض عن المرض... وغيرها من المعاناة اليومية للمواطن.

ورغم التنويه بأهداف المشروع، علينا إثارة الانتباه أكثر للأثر الملموس لهذا النص القانوني على حياة المواطنين، لأن المواطن لا تهمه كل هذه المؤشرات الرقمية، والحيثيات القانونية والتشريعية، بقدر ما تهمه الاستفادة المثلى والفضلى من مختلف أشكال الحماية الاجتماعية، التي تضمن له الكرامة والقدرة على وضع إسقاطات لطموحاته في العيش الكريم على المستقبل، بأمل وثقة وتفاؤل.

إن المواطن المغربي يطمح في تحقق التماسك الاجتماعي ... وهو في تعريفه

تحقيق للشعور المشترك لدى أفراد مجموعة بشرية معينة، بأن الجميع "يمتطون سفينة واحدة" ويقتسمون مصيرا واحدا ومشتركا... ومن هذا المنطلق، يتعين أن تكون السفينة والمصير من اختيار الجميع، وبشكل طوعي وإرادي، وأن تكون قيادة الرحلة والسفينة نتيجة اتفاق وتوافق ديمقراطي.

والتعريف الفلسفي والإجرائي للتماسك الاجتماعي سيساعد لا ما محالة في توجيه تدخلات الدولة وباقي الفاعلين. والرأسمال الاجتماعي مثله مثل أي رأسمال، يحتاج إلى العناية والاهتمام والتوجيه والتقييم والتقويم المستمر.

فنحن نرى بأننا أمام مشروع مندمج متعدد الأوجه، يروم تحقيق مجموعة من الإصلاحات الكبرى التي تندرج ضمن طموح تبني نموذج تنموي جديد مرتكز على مزيد من المساواة والعدالة الاجتماعية.

ويجب السير بخطى ثابتة، انطلاقا من تعميم التغطية بالتأمين الإجباري عن المرض، ومرورا بحماية الطفولة المتمدرسة، وتوفير فرص النجاح لها، من خلال توسيع الاستفادة من التعويضات العائلية، فمرورا بتوسيع قاعدة المنخرطين في نظام التقاعد، وتعميم الولوج للتعويض عن فقدان الشغل، ... وغيرها من الرافعات المكملة والمعززة لهذا الطموح الوطني الكبير: وهو تعزيز مقومات المواطنة المشتركة والحقة.

وهو فاتحة لإصلاحات هامة وموازية، ومن ضمنها إدماج القطاع الغير المهيكل بالوصول إلى 22 مليون مستفيد من التغطية الصحية الإجبارية

في أفق سنة 2022. وهومشروع غير مسبوق سيكلف إجمالا حوالي 51 مليار درهم سنويا.

ويتعين كذلك توحيد المتدخلين في القطاع الاجتماعي. وهي البوابة نحو إصلاحات كبرى، من أهمها إصلاح النظام الضريبي، وتوجيه التنمية نحو خلق القيمة المضافة النوعية وتشجيع الإنتاج الوطني والعناية بالسوق الداخلية، والسير به نحو مزيد من العدالة والتكافؤ.

ولا بد كذلك من فتح حوار وطني مسؤول وهادف مع المشغلين والنقابات والمجتمع المدني للسير نحو إصلاح أنظمة التشغيل.

لأن إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية يجب أن يندرج في إطار فلسفة واستراتيجية عامة، وفي مسار أوسع، يضمن شروط مراعاة حقوق العمال والحفاظ على مناصب الشغل، ومراعاة ظروف عمل المقاولة ومساعدتها على النمو والرفع من تنافسيتها الاقتصادية، ومن قدراتها الاجتماعية.

فخلال تحيين لوائح الاستفادة من مساعدات كوفيد 19 اتضح أن حوالي 5 مليون شخص يعملون في القطاع غير المهيكل، وأغلبهم حرفيون أو تجار صغار أو باعة في الرصيف أو باعة متجولون. وهؤلاء غالبا ما يحتاجون إلى ملائمة اجتماعية لوضعهم المهني والاجتماعي حتى يسايروا الركب.

ولكن، لدينا كذلك مقاولات ومؤسسات إنتاجية تشتغل في واضحة النهار وتشغل موارد بشرية هامة، وتروج مبالغ مالية كبيرة، ونحن هنا نتحدث

عن قرابة 40 مليار درهم تتكبدها خزينة الدولة جراء تهرب العديد من المؤسسات الإنتاجية من مسؤوليتها الاجتماعية.

والعاملون بهذه المؤسسات والمقاولات يعدون بالآلاف... ولا يؤدي عنهم بالكاد إلا قرابة 6 إلى 7 مليار درهم لصناديق التقاعد، كما يطرح التأمين إشكالا آخر... وتطرح إشكالات أخرى عند فقدان الشغل، لأن العاملين في هذه المؤسسات يصبحون عرضة للتشرد والهشاشة. كما أن الطبقة العاملة الزراعية، تعيش من جهتها أوضاعا مأساوية، جراء حرمانها من الحماية الاجتماعية ومن الاستفادة من الحد الأدنى للأجور.

وأن هذا المشروع، يحتاج في تفعيله، بجانب أجرأة البعد التنظيمي والتشريعي، إلى تدابير نوعية لتحسين ظروف العمل وأنسنتها، وخصوصا في الجوانب المرتبطة بتقليص مظاهر التمييز ضد المرأة في مجال الضمان الاجتماعي، والتي أشار إليها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول الحماية الاجتماعية في المغرب في سنة 2018، حيث تكون المرأة عرضة للعمل الغير المنظم أو العرضي أو المؤقت أو بدوام جزئي، وخصوصا في القطاعات التي لا تغطيها بشكل كامل أنظمة الحماية الاجتماعية (الفلاحة والصناعة التقليدية، ...) والأنشطة غير التسويقية التي لا تترتب عنها حقوق الضمان الاجتماعي (العمل المنزلي وحضانة الأطفال ورعاية الأشخاص المعالين...) وغيرها من مظاهر الهشاشة المفتقرة للتغطية الاجتماعية المناسبة.

إن الرهان على الطفولة هو رهان كبير. لأن الرهان على الحماية الاجتماعية للطفولة المتمدرسة، وضمان أدنى شروط النجاح لأطفالنا، بدون ميز، هو استثمار في المستقبل. لكن، في الوضع الحالي، هل يكفي مبلغ 300 درهم للطفل، لتوفير شروط الجودة؟ هذا بجانب مطلب تجويد خدمات المدرسة العمومية.

ويحتل الحق في الشغل وضعا مركزيا في منظومة حقوق الإنسان، باعتباره حقا اقتصاديا واجتماعيا أساسيا، وهو ما كرسه الدستور المغربي، بمقتضى الفصل 31 من الدستور الذي ينص على أنه «تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة؛ لتيسير استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في: ... الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث على منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي...».

لكننا لم نلاحظ أية إشارة **للحماية من المخاطر المرتبطة بفئة الشباب** ضمن التعويضات المنصوص عليها في هذا القانون. فالمادة الثانية من مشروع القانون الإطار تقدم تعريفا للحماية الاجتماعية، يشمل الحماية من أخطار الأمراض والحماية من الأخطار المتعلقة بالطفولة، وتمكين الأسر التي لا تتمتع بهذه الحماية من الاستفادة من التعويض والحماية من أخطار الشيخوخة والحماية من أخطار فقدان الشغل، دون إشارة إلى عناصر الحماية من المخاطر المرتبطة بالبطالة لدى فئة الشباب، وكذا المخاطر المرتبطة بظاهرة انحراف الشباب (délinquance)، والوقاية من الجريمة، وتعريضهم للمعاملات الغير اللائقة، وبالخصوص الشابات.

إن الهدف الاستراتيجي من كل هذه المنظومة هو كرامة المواطن المغربي، وضمان حسن الرعاية والحماية للمواطنين. وهذا القانون الإطار هو قانون منظم لتدخل أجهزة الدولة ومؤسساتها، بجانب الحكومة والإدارات والجماعات الترابية والقطاع الخاص والمجتمع المدني وعموم المواطنين. وعلى كل المغاربة أفرادا ومؤسسات أن ينخرطوا فيه ويساهموا في إنجاحه.

فللفاعلين والمستفيدين والشركاء مساهمات عديدة في هذا المشروع. ويتعين تنظيم تدخلاتهم ، خصوصا وأن هذه المشاريع ستحتاج إلى مزيد من التضامن والتكافل الاجتماعي.

فمغرب متضامن ومتماسك، سيكون بالتأكيد أكثر قدرة على التغلب على الصعوبات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي ستواجهه مستقبلا.

وأن التوجه الايجابي نحو المستقبل ، يحيلنا على الملاحظات الجوهرية التالية:

إذا ما استطاعت الدولة أن تحقق ما التزمت به بين سنوات 2021 و 2025 بالأجرأة الفعلية للمرتكزات الأساسية لهذا المشروع الطموح :

- **أولا:** تعميم التغطية الصحية الإجبارية، في أجل أقصاه نهاية 2022، لصالح 22 مليون مستفيد إضافي، من التأمين الأساسي على المرض، سواء ما يتعلق بمصاريف التطبيب والدواء، أو الاستشفاء والعلاج.
- **ثانيا**: تعميم التعويضات العائلية، لتشمل ما يقارب سبعة ملايين طفل في سن الدراسة، تستفيد منها ثلاثة ملايين أسرة.

- **ثالثا: توسيع الانخراط في نظام التقاعد، لحوالي خمسة ملايين من المغاربة، الذين يمارسون عملا، ولا يستفيدون من معاش.**
- **رابعا: تعميم الاستفادة من التأمين على التعويض على فقدان الشغل، بالنسبة للمغاربة الذين يتوفرون على عمل قار.**

وهي إصلاحات جوهرية انتظرناها منذ أزيد من نصف قرن. ونظن أن مصداقية هذا المشروع تتمثل في توفير الشروط الموضوعية لإنجاحه عبر مراحل، وبالتدرج.

ويجب أن تظهر جليا على أرض الواقع الإجراءات العملية لتفعيل المشروع، ببلورة المبادئ والأهداف المرتبطة بإصلاح المنظومة الاجتماعية خلال خمس سنوات المقبلة، وبشكل ملموس وجلي، لأن المواطن المغربي يحتاج إلى ملامسة مسار واضح وشفاف بعيدا عن الوعود الفضفاضة، مع إصدار القوانين والمراسيم والإجراءات التي لا تعرف، في كثير من الأحيان، طريقها إلى التنفيذ، أو قد لا يتلائم تنفيذها مع روحها وجوهرها.

إن التغطية الصحية تحتاج إلى حوار مجتمعي حيوي لبلورة التوجهات الأساسية لإصلاح قطاع الصحة. لكن، من شروط إنجاح المشروع توفير نظام تمويلي قار، يضمن استدامة الإصلاحات البنيوية العميقة للمنظومة الصحية ككل.

كما يتطلب تجاوز إشكاليات التوازن المالي لهذه الأنظمة تخصيص قوانين مالية خاصة للحماية الاجتماعية، التي تخضع لمسطرة مصادقة مماثلة

للقوانين المالية، على غرار بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا. وهو ما تمت الإشارة إليه في عرضكم، السيد الوزير، يوم 22 فبراير 2021 أمام اللجنة. ونثمنه عاليا.

والتجارب المقارنة الناجحة التي استطاعت بناء نظام للتغطية الاجتماعية القوية، تستمد قوتها من اقتران الفكرة والفلسفة ببناء تمويلي قار وشفاف، يعتمد على إصلاح ضريبي حقيقي، ويرتكز على قيم التضامن والإنصاف، بجانب المجهود المالي والتمويلي من ميزانية الدولة.

كما أن من شروط إنجاح المشروع، تبني إصلاحات ضريبية قوية وإصلاحات هادفة في القطاع المالي، ترتكز على التزامات الدولة ومختلف الهيئات العامة والخاصة لتحقيق أهداف تضامنية ومنصفة للجميع.

ومن ضمن غايات تفعيل قيم التضامن إقرار الضريبة على الثروات وعلى الإرث وعلى المداخيل الكبرى ومحاربة اقتصاد الريع، ... باعتبار أن الإصلاح الضريبي هو ضمانة لبناء ديمومة هذا الصرح الاجتماعي التضامني.

وأغلب هذه الإصلاحات لا تتطلب موارد مالية إضافية، بل تتطلب إرادة سياسية حقيقية، ومن ضمن هذه الإصلاحات المنتظرة محاربة الاحتكار والمزاوجة الغير السليمة بين المال والأعمال والسلطة والسياسة.

وتفعيلا للمادة الثالثة من مشروع قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، ومنها مبدأ التضامن بأبعاده الاجتماعية والمجالية والعابرة

للأجيال والمهن، وما يقتضي ذلك من مضاعفات جهود مختلف المتدخلين في المجال، إضافة إلى مبدإ **عدم التمييز** في الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية.

ومن ضمن هذه المبادئ التي يجب تفعيلها: **الترقب**، الذي يقوم على التقييم الدوري لتأثيرات تدخلات مختلف الجهات، إضافة إلى مبدإ المشاركة الذي يستدعي الالتزام الصريح والقوي لجميع المتدخلين في السياسات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

إنها مرحلة انتقالية للمرور من مرحلة الجائحة إلى ما بعدها. والسنة سنة انتخابية بامتياز. وانتظارات المواطنين كبيرة. ونحن أمام تحديات كبرى، ونحتاج إلى أفكار جديدة وإلى منظومة تنموية جديدة و إلى تصورات جديدة.

وهذا الرهان هو رهان مرحلة يقتضي من الأحزاب السياسية تطوير قدراتها على الاستجابة للتحديات، فالانتخابات ليست إلا وسيلة ديمقراطية لتطوير المجتمع وتحديثه وعصرنته، وهي وسيلة لتحقيق العدالة الاجتماعية ووسيلة لتحقيق الرفاهية لجميع المواطنين ووسيلة لتطوير الاقتصاد الوطني وتنويعه، وجعله أكثر تنافسية وجلبا للاستثمارات.

والهدف الأسمى هو الارتقاء الاجتماعي. فهل بإمكاننا تقديم نخب سياسية جديدة تستجيب لطموحات المغاربة، وتكون جديرة بهذا المشروع الطموح؟