مجلة دراسات اقتصادية و قانونية
منشورات مجلة دراسات اقتصادية و قانونية
R.E.E.J

الكلية متعددة التخصصات الناظور
Faculté Pluridisciplinaire de Nador

عدد خاص رقم 12 دجنبر 2024

المسألة الاجتماعية

في ظل الهوية الحديثة للمالية العامة بالمغرب

والتجارب المقارنة

مؤلف جماعي



مجلة تصدرها الكلية المتعددة التخصصات بالناظور بدعم من رئاسة جامعة محمد الأول بوجدة

مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

R.E.E.J

منشورات

مجلة دراسات اقتصادية

وقانونية

سلسلة

عدد خاص رقم 12 دجنبر 2024

المسألة الاجتماعية
في ظل الهوية الحديثة للمالية العامة بالمغرب
والتجارب المقارنة

مؤلف جماعي

تنسيق : عكاشة بن المصطفى و عبد الرحيم العلام

مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

R.E.E.J

مجلة علمية محكمة فصلية تصدرها الكلية متعددة التخصصات بالناظور ومتخصصة في القضايا والأحداث الاقتصادية والسياسية والقانونية الراهنة بالمغرب والتي تتطلب أجوبة وتحاليل من قبل الباحثين والخبراء القانونيين والاقتصاديين.

هدف المجلة نشر ثقافة قانونية واقتصادية والتحاور والتواصل بين الباحثين، كما تتوجه إلى فئة عريضة من المواطنين المهتمين وكل هذا من أجل تطوير المعرفة جهويا ووطنيا.

المدير المسؤول: د.عكاشة بن المصطفى

هيئة التحرير

د.المصطفى قريشي- د. عبد الرحيم العلام- د. عباس مختاري

- مراد زناسني- د. أحمد بوداع

اللجنة العلمية

عكاشة بن المصطفى (القانون العام)	عبد الرحيم العلام (القانون العام)
المصطفى قريشي (القانون العام)	يوسف عنتار(القانون العام)
أحمد بودراع (القانون العام)	أحمد أعراب (القانون العام)
رشيد مقتدر(القانون العام)	محمد أبركان (القانون العام)
محمد الرضواني (القانون العام)	عبد العزيز أقلالوش (القانون العام)
مراد الزناسني (المدرسة الوطنية للتجارة والتسيير)	عباس مختاري (الاقتصاد والتدبير)
محمد الغلبزوري (القانون العام)	عبد الله حمدوني (الدراسات الاسلامية)
المصطفى الغشام الشعيبي (القانون الخاص)	زهيرة الادريسي (القانون العام)
أحلام محراث(القانون العام)	عزيزة الغوداني (القانون العام)
د.هشام الحسكة، (القانون العام)	محمد ملاح (القانون العام)

مجلة دراسات اقتصادية وقانونية

R.E.E.J

عدد خاص دجنبر 2024

مرجع المجلة
التردد: نصف سنوي (عددين في السنة)
الإيداع القانوني : 2016PE0045
ISSN : 2508-9331

عنوان المجلة : الكلية المتعددة التخصصات بالناظور
لغات النشر: العربية والفرنسية والإنجليزية والاسبانية

البريد الالكتروني :
revueej@gmail.com
okac66@yahoo.fr

المدير المسؤول
عكاشة بن المصطفى
جميع الحقوق محفوظة للمجلة

شروط النشر وضوابطه في المجلة.

1. ألا تكون الدراسة أو البحث المقدم للنشر قد سبق نشره في مجلة اخرى أو يكون جزء من كتاب منشور أو رسالة جامعية منشورة.
2. يجب ان يكون البحث مصححا لغويا ومستوفيا الشروط العلمية والمنهجية المتعارف عليها.
3. يذكر الباحث اسمه الكامل، الشهادة، المرتبة العلمية،مؤسسة الانتساب،وكل ذلك باللغتين العربية والفرنسي، والبريد الالكتروني الرسمي،ورقم الهاتف،
4. تخضع البحوث المقدمة للنشر للتقويم العلمي، وعلى الباحث الالتزام بإجراء التعديلات وفق الملاحظات التي تبديها اللجنة العلمية ولجنة التحكيم.
5. يتعهد كل باحث بعدم نشر بحثه بعد اخطاره بقبول نشره بهذه المجلة بأية دورية اخرى دون إذن مسبق من هيئة التحرير.
6. يمنح كل من يقبل بحثه للنشر في مجلة دراسات قانونية واقتصادية نسخة من عدد المجلة.
7. البحوث المقدمة للنشر بالمجلة لاترد الى أصحابها سواء قبلت أم لم تقبل.
8. ان البحث يعبر عن رأي الباحث، وأن هيئة التحرير غير مسؤولة عما ورد فيه.
9. ألاتقل عدد صفحات البحث عن (13) صفحة ولا تزيد عن (25) صفحة. على ألا يتجاوز عدد الكلمات 7000 كلمة.

ضوابط النشر:

- كتابة المقالة بخط أبجد هوز Sakkalmajala ،حجم الخط 14.
- العناوين الكبرى بحجم 18 والعناوين الصغرى بحجم 16. مابين السطور عادي.
- ترسل المساهمات إلى البريد الالكتروني الخاص بالمجلة revueeej@gmail.com أو okac66@yahoo.fr

ملف العدد

المسألة الاجتماعية في ضوء الهوية الحديثة للمالية العمومية في المغرب والتجارب المقارنة

تقديم _____9
هشام الحسكة
الدولة الاجتماعية والحاجة إلى الضرائب التضامنية بالمغرب _____14
الدكتور سعيد جفري
المسألة الاجتماعية بالمغرب: نحو دولة اجتماعية _____35
عكاشة بن المصطفى
رهان الدولة الاجتماعية بالمغرب وإكراهات تمويل السياسات الاجتماعية_____57
عبد الصمد العسولي
الدولة الاجتماعية في ظل تنامي الفكر الليبرالي بين إكراهات الواقع وتطلعات المستقبل _____76
د. عبد الفتاح الحمومي
الشراكة بين الدولة والجهات كأداة لتمويل البرامج الاجتماعية "برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية نموذجا" 94
كوثر أمرير / سعيد رحو
الحماية الاجتماعية في المغرب: من تقييم الحصيلة إلى مساجلة مصادر تمويل التغطية الاجتماعية الشاملة _____112
محمد العوفي
نجاعة الأداء للمالية العامة و رهان للإنصاف وتكافؤ الفرص للدعم الإجتماعي بقطاع التعليم وفق مقاربة قانونية تدبيرية _____133
ابراهيم كركور الميعاد
نظام المساهمة المهنية الموحدة " نحو تجديد بنية المالية العمومية وإرساء معالم الدولة الاجتماعية" _____152
اسامة المرابط
دور التمويلات التشاركية في تمويل المالية العمومية الحديثة وتحقيق الحماية الاجتماعية _____172
رضوان بالحاج
البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة _____202
إبراهيم المحراوي
الدستور المالي ورهان الفعالية في السياسات الاجتماعية السياسة الصحية نموذجا _____227
فاطمة الزهراء حبيدة
الاصلاح المالي للدولة ومواكبته لمسار اللامركزية الترابية في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية_____253
العبدلاوي عبد الحليم
"الجماعات الترابية بالمغرب بين الإكراهات المالية وانتظارات التنمية الاجتماعية: نماذج من جهة طنجة تطوان الحسيمة". _____267
الدردابي رشيد
La fiscalité des revenus au Maroc Un défi pour l'État social_____ 293
Naima ABA / Ayoub BOURASS
Les enseignements de la crise économique : quelques réflexions sur les perspectives de l'articulation entre le droit fiscal et le droit des entreprises en difficultés_____ 320
Mohamed Rabie ABASSI

تقديم

تشهد المالية العمومية تحولات متسارعة على المستويين الوطني والدولي في حقل تطور منظومة التدبير من جهة، وفي سياق التوترات والصدمات من جهة أخرى، ما يجعلها ذات هوية هجينة قابلة للتحول، حيث تستنبط من تحليل وفهم توجهات السلطة السياسية والقرار السياسي إيديولوجيتها وفلسفتها. ومن قواعدها التدبيرية حقلا للبحث في النجاعة المالية المنشودة، وأما في انفتاحها على العالمية، فإنها تظل مطالبة بتحقيق الاستقرار المالي. كما يساهم اعتمادها على مرتكزات الاستعلام المالي في ترسيخ منظومة المخاطر المالية المحدقة. بينما تكون، في تأثرها بالتطور التكنولوجي وأنظمة الذكاء الاصطناعي، بصدد البحث عن الأمن المالي الرقمي.

تتردد باستمرار في ذهن الباحث المهتم إشكالية أولوية تشغل باله، وتفرض وجودها، في الظروف الراهنة (حروب، جفاف، تصحر، أزمات صحية، اقتصادية مالية واجتماعية)، على اهتماماته وتفكيره. إن هذه الوقائع والقضايا، اجتماعية كانت أم اقتصادية، سياسية أم بيئية، علمية بيداغوجية تربوية أم ثقافية، أساسه مالي ليس إلا. والمالية قيمة استبدالية، أو نشاط اجتماعي يرتكز أساسا على توفير الأموال اللازمة لمنظمات (أسر، شركات، أبناك، إدارات، منظمات غير حكومية، علاقات دولية) في حاجة لتنفيذ عملياتهم الاقتصادية.

فإذا أخذنا مثلا البعد السياسي، بوصفه تدبيرا توافقيا، أخلاقيا مسؤولا، للشأن العام الوطني والمحلي والدولي، بهدف تحقيق العدالة والتضامن والحد من اللامساواة واللامبالاة وتحسين مستوى العيش ونوعية الحياة، نجد الإشكاليات المالية من خلال العقلنة والمسؤولية والتوقعات والتدبير والمراقبة والإنجازات والتقييم قائمة بكل قوة، سواء على مستوى الدولة المركزية، أو على مستوى الجماعات الترابية، أو على مستوى المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية وشبه العمومية.

وإذا لاحظنا البعد الاقتصادي، نجد إشكاليات المالية من خلال كيفية وفعالية البحث عن الموارد وطرق ونجاعة استعمالها لإرضاء الحاجيات الجماعية الضرورية حاضرة بكل قوة؛ نجدها حاضرة في عمليات الإنتاج، وفي حركية وانتقالية السلع والخدمات والأشخاص ورؤوس الأموال، ومن خلال توزيع الثروة واستغلال الذمة المالية. وأيضا من خلال عمليات الاستهلاك لهذه السلع والخدمات والمرافق العمومية.

من المنظور الاقتصادي دائما، وعلاقته بالمالية نسجل قضايا مجالية-بنيوية حادة يمكن امتصاصها عن طريق الاستثمارات العمومية، والخاصة والمختلطة، النافعة وذات المردودية على المجتمع عموما، وعلى المواطن أو الملزم أو المرتفق أو المستهلك على وجه الخصوص.

وإذا ترقبنا البعد الاجتماعي، بوصفه حقائق ووقائع جماعية ومجتمعية مرتبطة بعضها البعض أشد الارتباط، نلاحظ أن الإشكالية المالية، عمومية كانت أم خاصة أو مختلطة، تنبثق بكل حدة من خلال طرق التصرف والتفكير والشعور داخل الجماعة والخارج في الوقت نفسه عن الفرد أوعن الفئة أو عن الجماعة. وتتألق بندرتها أو بغيابها في كل المصائب الاجتماعية الراهنة، كالفقر والمرض والعنف والأمية والهدر المدرسي والتشرد وسوء التشغيل وأعباء الأسرة، وأزمات السكن والبيئة والنظافة والمناطق الخضراء والهجرة والتهميش ومشاكل الأمن والإجرام، إضافة إلى أزمة التعمير وإعداد التراب وتسويق المجال والهندسة المعمارية...إلخ.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار الأبعاد العلمية/الثقافية، والبيداغوجية/التربوية، أي مجموعة المعارف والتوقعات الهادفة والتطبيقات والمهارات وآداب السلوك، وانعكاساتها الايجابية على حياة الفرد وعلى المجتمع ككل، من ناحية الوعي والتكوين والتماسك والأخلاق والمسؤولية، والرقابة الصارمة على المال العام والذمة المالية، والابداع والابتكار وتحسين مستوى العيش والرفاهية، نلاحظ أن الظاهرة المالية، عمومية كانت أو خاصة أو مختلطة، تشكل رافعة قوة وأساسية للنهوض في هذا المجال بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والتربوية والعلمية الحالية المؤسفة.

لئن كان الإصلاح، أو بالأحرى التغيير الاجتماعي، لا يتم عن طريق التخمينات والتنبؤات بقدر ما يتم إعداده الفعلي يوميا وأسبوعيا وشهريا وسنويا من خلال سياسات عمومية مالية صارمة ومسؤولة، تثمن جودة التدبير، وتنمي الثروة، وتحد من الفقر، وتخصص الموارد للأولويات التربوية والعلمية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، فإن المالية العمومية، من خلال القرار المالي، تعد واجهة حقيقية ومتميزة لقراءة وتتبع مسار السلطة السياسية، وذلك بإخضاع طموحات البرنامج الحكومي للعقلانية تبعا لما تفرزه إكراهات الواقع والحاجيات المجتمعية، وتحديد الأولويات وترتيب الاختيارات، وهو القرار الذي يدخل في قلب كل سياسة عمومية، عبر إعادة لكتابة البرامج والمخططات الحكومية وفق صياغة قالب محدد ومضبوط، وفقا للحركية الزمنية للقرار المالي.

ومن حيث كونها المجال الرئيسي الذي يتم في إطاره ترجمة اختيارات السلطات العمومية، والتعبير عن توجهاتها وإرادتها واستراتيجياتها التنموية والاستثمارية وأولوياتها الاجتماعية، تشكل المالية العمومية أهم أداة في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والوسيلة الأساس التي تمكن من إبراز مدى فعالية السياستين الاقتصادية والاجتماعية، من خلال ضمان التوزيع العادل للثروات، إلى جانب تحقيق التوازنات المالية والاقتصادية على مستوى الاقتصاد الوطني.

وإذا كنا أمام جدلية عضوية تشهد على تطور المالية العمومية بتطور وظيفة الدولة وتدخلها، فإن من أبرز السياقات والتوجهات الحديثة لهذا المجال المعرفي هو بناء قرار مالي يجعل من المسألة الاجتماعية ركيزة صلبة من ركائزها، ومقوما من مقومات دولة الرفاه المراد بلوغها، إذ أضحت المسألة الاجتماعية محط اهتمام الفاعل العمومي وطنيا ودوليا، وذلك من منطلق الايمان الراسخ

بكون العنصر البشري هو مصدر الثروة، ومن ثم بات لزاما على الفاعل العمومي أن يضعها في صلب تفكيره، ووضعه لأية سياسة عمومية ومن بينها السياسة المالية.

إن الحديث عن المالية العمومية إنما هو حديث عن مسار تاريخي طويل، يُرجع الظاهرة المالية إلى نشأة المعاملات المالية بين الأفراد، كما عرف تحولات وتمظهرات عدة، حيث تأثر وتطور من خلالها هذا الحقل المعرفي، بشكل يستدعي التساؤل حول الهوية الحديثة التي أصبح يحتلها علم المالية العمومية، سواء من حيث الفلسفة التي يقوم عليها وطبيعة السياسة الموازنية، أو من خلال مسار التحديث الذي عرفه والذي جاء مواكبا لتطور جل الحقول المعرفية من قبيل علم السياسة، علم الاقتصاد، علم الاجتماع، علم النفس، القانون الإداري... إلخ.

لعل التحولات التي عرفها علم المالية العمومية، والأنظمة المالية المقارنة خير دليل على ذلك، بدءا من مرحلة المالية المحايدة التي نشأت مع مفهوم الدولة الدركية، مرورا بمرحلة المالية وظيفية في إطار الدولة التدخلية، وصولا إلى ما يسمى المالية التشاركية المواطنة التي تنبني على آليتي التعاقد والتضامن، بدراسة أثر المالية العمومية على الفرد والمجتمع، وبداية التأسيس لفكرة دولة الرفاه التي تجعل من الاهتمام بالمسألة الاجتماعية مؤشرا مهما لقيامها. نقول إن هذه التحولات جعلت علم المالية ينحو إلى الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية كأس من أسس دولة الرفاه، إذ ستبرز المسألة الاجتماعية في قوانين المالية في محاولة لوضع السياسة الاجتماعية في صلب أولوياتها وغاية من غاياتها الكبرى؛ لكن هذا الأمر سيصطدم بإكراه التمويل، وضعف تفاعل المواطن مع هذه الإجراءات ذات الطابع المالي المحض.

سيعيد هذا الأمر موضوع مصادر التمويل إلى الواجهة، حيث سينتقل الفاعل العمومي إلى البحث عن الموارد المالية إلى جانب الموارد الضريبية من خلال سياسة الاقتراض، ومحاولة اعتماد الطرق الرائجة لتدبير النفقات العمومية، ودعم سياسة التصنيع، وتشجيع الاستثمار من خلال تجويد مناخ الأعمال، علاوة على الاستراتيجيات الكفيلة ببناء الدولة الاجتماعية على أسس تراعي تدبير الفوارق بين كل فئات المجتمع. ينضاف إلى ذلك ضرورة العمل على إشاعة الثقافة المالية بين كل فئات المجتمع من أجل إحداث الوعي المالي لدى المواطنين.

بالموازاة مع ذلك، شهد العالم أزمات عالمية شككت في المؤشرات والمرتكزات التي تقوم عليها المالية العمومية، وبرز بذلك من خلال إعادة التفكير في دور الدولة بما يتلاءم مع طبيعة التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك في أعقاب تفشي جائحة كوفيد-19 خلال سنتي 2020-2021. تلتها أزمة أخرى تمثلت في الأزمة الأكرانية – الروسية وإعادة بناء المشهد الدولي، والتي اتخذت أبعادا سياسية، اقتصادية، فلاحية، اجتماعية، وصحية مما أفرز فقدانا غير مسبوق لفرص العمل، وارتفاعا لنسب الفقر، وتضخما كبيرا، وبالتالي واقعا معيشيا مرتبكا ومتسما باللامساواة واللاتوازن المجتمعي.

وبذلك وجدت غالبية الدول، ومن بينها المغرب، ضعف وهشاشة منظومة تدبير المخاطر أو بالأحرى غيابها، مما فرض على الفاعل العمومي إعادة الاعتبار لدور الدولة من خلال الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية وطرح المسألة الاجتماعية في صلب حركية التحديث التي تعرفها المالية

العمومية، إذ أشارت سياسة المغرب المالية إلى أنها تروم العمل على بناء نموذج للدولة الاجتماعية، وذلك من خلال مجموعة من التصورات والتقارير والقوانين (خاصة القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية) التي عمل الفاعل السياسي على صياغتها، وقد جاءت رؤية هذا النموذج من خلال الركائز الأساسية المتمثلة في تعميم الحماية الاجتماعية عبر ضمان الحماية الاجتماعية لجميع العاملين، وتعميم التغطية الصحية لجميع النشيطين؛ وإحداث الدخل الاجتماعي لتماسك وكرامة الأسرة المغربية؛ رعاية صحية جيدة لصون كرامة المواطن؛ إضافة إلى تنمية الرأسمال البشري عبر ما أسماه "مدرسة تكافؤ الفرص".

من هذا المنطلق، تبدو أهمية استجابة المالية العمومية لهذه الإصلاحات الاجتماعية، من خلال توجيه الموارد العمومية للدولة إلى أوجه الانفاق التي من شأنها تحسين مستويات معيشة ورفاهية المواطنين، ودعم الدولة للبرامج الاجتماعية، مع العمل على البحث عن آليات تمويل جديدة، وتقليل مستويات التهرب الضريبي، وزيادة مستويات الامتثال الضريبي.

على هذا الأساس، تحاول السياسة المالية المغربية أن تجعل من الحماية التي أُسست عليها تصورها لـ "للدولة الاجتماعية"، طريقة مثلى لبلوغ دولة الرفاه؛ فتعميم الخدمات ذات الطابع الاجتماعي المنصوص عليها في القانون المالي لسنة 2023 على سبيل المثال، تعد السبيل الأنسب لتحقيق الهدف المأمول. ومن ثم يرتبط الإستقرار المالي بإشكالية أكثر شمولية وأكثر أهمية، تتمثل في مسألة الاستقرار المالي العالمي الذي يُلقي بظلاله على كل الأنظمة المالية، التي تعرف سرعة كبيرة في تطور التكنولوجيا المالية، الأمر الذي يفرض رفع سقف التحديات من خلال انفتاح المالية العمومية، عبر ربط الوطني بالدولي من خلال خلق أجهزة تنظيمية رقابية تنبني على بناء ترسانة متكاملة لتدبير المخاطر المحدقة والتي توجد في صلب الحركية التي يعرفها القرار المالي.

لمعالجة هذه الإشكالات المطروحة، ارتأى مختبر الأبحاث والدراسات القانونية وتحليل السياسات، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، ومركز تكامل للدراسات والأبحاث، إصدار هذا العدد من مجلة دراسات اقتصادية وقانونية (R.E.E.J) الذي هو حصيلة الملتقى الدولي الأول حول المالية الذي أقيم بكلية الحقوق بمراكش بتاريخ 24 و25 أكتوبر 2023 في موضوع: "المسألة الاجتماعية في ضوء الهوية الحديثة للمالية العمومية في المغرب والتجارب المقارنة".

د.هشام الحسكة،
أستاذ المالية بكلية الحقوق،
جامعة القاضي عياض مراكش

الدولة الاجتماعية والحاجة إلى الضرائب التضامنية بالمغرب

The social state and the need for solidarity taxation

الدكتور سعيد جفري

أستاذ باحث بجامعة الحسن الأول - سطات

ملخص

أصبح المعطى الاجتماعي، خاصة في ظل أوضاع الأزمات التي تعيشها مختلق الدول في الأزمنة الحديثة والمعاصرة، المبرر الموضوعي الرئيسي لتكريس مفاهيم "**الدولة الاجتماعية**"، خاصة في تجارب الدول الغربية المتقدمة. هذا المفهوم، الذي قاربناه – في هذه الورقة البحثية-، إجرائيا بمفهوم دولة الحماية الاجتماعية، أصبح يفرض كما هو الحال في التطبيقات المقارنة المعاصرة قاعدة لتمويل أهم متطلباته، وبالأخص بواسطة منظومة الضرائب التضامنية، كصيغة خاصة للتمويل إلى جانب الضرائب العادية، تغطي حاجات الحماية الاجتماعية بهذه الدول. أما في المغرب كنموذج للدول النامية، ومع التعقيد الذي طرحه مفهوم الدولة الاجتماعية على المستويين الفقهي والأكاديمي، فإن الحاجة لتمويل الدولة الاجتماعية حاجة أكثر من ملحة؛ إذ مع التعاطي المحدود لتجريب أولى لبعض مظاهر الدولة الاجتماعية في فترات خاصة، والذي يظهر أنه أصبح "**واقعة سياسية**" لما بعد دستور المملكة لسنة 2011، فإن الصيغ الاستثنائية والمحدودة في اعتماد التمويل بواسطة منظومة الضرائب التضامنية، أصبحت تقتضي الأخذ بصيغ الاستدامة والتكامل المالي في هذا النوع من الضرائب، والسعي على ضوء ذلك للدفع بنموذج أمثل لهذا النوع من التمويل، الذي يعتبر الشرط الموضوعي لتكريس أسس الدولة الاجتماعية في المغرب.

- الكلمات المفتاحية: الدولة الاجتماعية، التضامن والضرائب التضامنية.

Abstract

Considering the crisis conditions experienced by various countries in modern and contemporary times, the social factor has become the main justification for the perpetuation of the "social state" concept, especially for the developed Western countries. This concept, which we approached - in this research paper - procedurally with the concept of the social protection state, has become imposed, as it is the case in contemporary comparative applications, as a basis for financing its most important requirements, especially through the solidarity tax system, as a special form of financing in addition to regular taxes, covering the needs of social protection in these countries. As for Morocco as a model for developing countries, and with the complexity posed by the concept of the social state at the jurisprudential and academic levels, the need to finance the social state is more than urgent. As with the limited use of a first experiment with some aspects of the social state in special periods, which appears to have become a “political reality” after the Kingdom’s constitution of 2011, the exceptional and limited formulas for approving financing through the solidarity tax system have become necessitating the adoption of formulas of sustainability and financial integration for this type of tax, seeking to develop an optimal model for this type of finances, which is considered the condition for consecrating the foundations of the social state in Morocco.

- key words: The social state, solidarity, and solidarity taxation.

مقدمة

مع استحضار الصعوبات بل والتعقيد الذي قد يطال أي محاولة لتعريف الدولة الاجتماعية كمفهوم، فإننا سنعمل على اعتماد مقاربتين بهذا الخصوص؛ إحداهما ذات طبيعة اصطلاحية والأخرى ذات طبيعة إجرائية. وهكذا، وعلى مستوى المقاربة الاصطلاحية، فإن الدولة الاجتماعية أو "**دولة الخدمات الاجتماعية**"، بالإمكان اعتبارها الدولة التي يلقى عليها واجب تقديم المساعدة والعون للفئات الضعيفة والمعوزة في المجتمع، أو هي الدولة التي تقع عليها مسؤولية حماية المواطنين من خطر الوقوع ضحية اقتصاد السوق. أما على مستوى المقاربة الإجرائية، فإن الدولة الاجتماعية أو "**دولة الحماية الاجتماعية**"، هي الدولة التي تضمن التوزيع العادل للموارد والثروات، من خلال سن التشريعات والخدمات الاجتماعية، خصوصا في مجالات التقاعد والشيخوخة والتأمين ضد الحوادث، والبطالة والعجز وغيرها من المخاطر التي تهدد الإنسان وتضع الأسرة تحت حماية قانونية خاصة، وهذه التشريعات يطلق عليها اسم "**نظم التأمينات أو الحماية الاجتماعية**".[1]

من جانب ثان، تسمح المقاربة التاريخية للمفهوم بالكشف عن الخاصيات الكبرى لمفهوم الدولة الاجتماعية، باعتباره مفهوما له حضور تاريخي أصيل وليس مستحدث، يجد أهم مرجعياته في مجمل التطور الذي عرفته المنظومات السياسية الغربية، وبخاصة في دول وسط وشمال أوروبا، والتي بالإمكان اعتبارها "الحاضنة التاريخية" لذات المفهوم.[2] كما أن بعض النماذج الغربية، كانت سباقة إلى الأخذ بجانب من مقوماته المرجعية، كما هو الحال بالنسبة للنموذج الألماني في أواخر القرن التاسع عشر، والذي عرف إصدار مجموعة من التشريعات الامبراطورية بهذا الشأن، وكذا النموذج الفرنسي الذي كان للتحولات السياسية في هذا البلد الأثر الكبير في التأسيس لمرجعيات الدولة الاجتماعية، من خلال بعض الإعلانات الحقوقية، كما هو الشأن بالنسبة لإعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر في 26 غشت 1789، وكذا التكريس الدستوري لأسس التضامن المالي والضريبي عبر المقتضيات الواردة في دستور 27 أكتوبر

---

[1]- أنظر:

- جميل سالم. قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية: النموذج الألماني، دراسات حول نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد (6/2018)، معهد الحقوق، جامعة بيروت، بير زيت، 2018، ص.2.

[2]- هناك من، وبعد أن أقر بتواضع العمق التاريخي لتقاليد السياسات الاجتماعية بالمغرب، وغياب القطائع الكبيرة داخل هذا التاريخ، أشار إلى أن النقاش في الغرب يحمل "فكرة الحقبة المرجعية" لمعطى الدولة الاجتماعية كما هو الشأن بالنسبة للتجربتين الفرنسية والألمانية.

- حسن طارق. تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب، محاولة في التحقيب. المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد مزدوج 2/3-2008، ص ص.7-21.

1947، وما استتبع ذلك من تحول في التوسع في الأخذ بمنظومة الدولة الاجتماعية في مجمل تشريعات المنظومة الغربية المتقدمة.[3]

من جانب ثالث، إذا كانت الدولة الاجتماعية معطى تاريخي أصيل في النماذج الغربية المتطورة، فإنه يظل في نماذج الدول النامية معطى ومفهوم يمكن وسمه "بالهجانة"؛ إذ أنه سيفرض نفسه كخطاب سياسي بل كواقعة دستورية، كما هو الحال بالنسبة للنموذج المغربي، وذلك لمواجهة مختلف الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها هذه النماذج من الدول، والتي تزداد تعقيدا في ظل الأوضاع الاقتصادية العالمية المعاصرة. فالنموذج المغربي للدولة الاجتماعية، وبالرغم من المسارات التقليدية الحديثة والمعاصرة في الأخذ به، يظل هو الآخر في حاجة إلى تكريس متطلباته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبخاصة عن طريق منظومة "الضرائب التضامنية"، التي تبقى في تجريبها المقارن مستدعية للتكريس أكثر بواسطة هذا النوع من المنظومات المالية، والتي تعتبر - كما هو الشأن بالنسبة للنماذج الغربية المتقدمة-، الإطار الموضوعي الناظم لمالية الدولة الاجتماعية.

إن الخطاب السياسي لمنظومة الدولة الاجتماعية في نموذجها المغربي، والذي يجد أهم مرجعياته الدستورية المعاصرة خاصة لما بعد دستور المملكة لسنة 2011، وما تلى ذلك من تكثيف لهذا الخطاب في جانب من المحطات السياسية المتتالية (الخطب الملكية، البرامج الحكومية، توجهات النموذج التنموي الجديد، القوانين المالية السنوية لبداية الألفية، واعتماد القوانين الخاصة بالحماية الاجتماعية على الخصوص)، بقدر ما يكرس لمعطى الدولة الاجتماعية في النموذج المغربي، فإنه سيسائل الأسس والشروط والمتطلبات والأبعاد المساعدة على أجراة توجهات مثل هذا الخطاب، والذي يظل فيه الشرط المالي أهم شرط موضوعي بهذا الخصوص، كما يبقى خاصة في ظل التجريب بواسطة القوانين المالية السنوية لما بعد قانون مالية سنة 2013، مقتصرا في أحسن الأحوال على التمويل عن طريق ما يعرف "بالمساهمات الاجتماعية التضامنية".[4]

---

[3]- يعتبر النموذج الألماني نموذجا رائدا تاريخيا في هذا المجال، ففي العام 1883 تم إصدار قانون التأمين الصحي، وتلى ذلك في العام 1884 قانون التأمين ضد الحوادث، وفي العام 1889 تم إصدار قانون التأمين ضد العجز والشيخوخة. وقد ارتبط بدأ الاهتمام بالدولة الاجتماعية بهذا البلد، بالصراع السياسي القائم انذاك في الامبراطورية الألمانية بين "بسمارك" والأحزاب والنقابات المعارضة.

- جميل سالم. قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية: النموذج الألماني، دراسات حول نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي. م س، ص.4.

[4]- الرجوع، بهذا الخصوص، إلى:

- مقتضيات الفصول 1، 31، 33، 34، 39، و40 من الدستور، ومن ذلك الفصل الأول الذي ينص في فقرته الأولى، على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، وأيضا مقتضيات الفصل 31 من الدستور الذي يعدد الحقوق العشرة للمواطنات والمواطنين.

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليوز 2011، ص ص. 3600-3627.

التعاطي مع بحث شروط وإشكالات تمويل الدولة الاجتماعية بواسطة الضرائب التضامنية في نموذجه المغربي، يبقى مستدعيا منهجيا الأخذ بالمقاربة الإجرائية في التعاطي مع مثل هذه المواضيع، وبخاصة مفهوم الدولة الاجتماعية أو دولة الحماية الاجتماعية؛ والتي تفيد كونها مجموعة من الخدمات الاجتماعية والتنموية، التي تقدمها الدولة لأشخاص أو مجموعات في وضعيات صعبة وبصفة مؤقتة أو مستمرة. كما أن الحماية الاجتماعية في إحدى تعريفاتها، عبارة عن مجموعة من الأنظمة والسياسات العامة، تهدف إلى تمكين الأفراد والأسر من مواجهة الأخطار الاجتماعية والتخفيف من آثارها، وبذلك فإنها تسعى في مضامينها الكبرى - وان اختلفت آليات التطبيق من بلد لآخر-، إلى توفير بعض الشروط الأساسية للحياة المادية للأفراد والأسر، من خلال التأمينات الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والإعانات الاجتماعية، والرواتب التقاعدية، والحد من الفقر وحماية الفئات المعرضة له، وتوفير الرعاية الصحية وتعزيز التعليم.[5]

- البرامج الحكومية، وبخاصة البرنامج الحكومي للفترة 2021-2026، والذي يهم المحور الأول منه تدعيم ركائز الدولة الاجتماعية، أكتوبر 2021.

- توجهات النموذج التنموي الجديد، وبخاصة المحور الثالث المتعلق بالإدماج والتضامن وإرساء قاعد الحماية الاجتماعية الأساسية، والتي ترتكز هي الأخرى على تعميم نظام التغطية الصحية والتعويضات العائلية ودخلا أدنى للكرامة .

- النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وثيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، ملخص التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

- الظهير الشريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 موافق 23 مارس 2021، بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، جريدة رسمية عدد 6975، بتاريخ 22 شعبان 1442 الموافق 5 أبريل 2021، ص ص.2178-2181.

[5]- هناك أربعة مجالات حيوية وتقليدية، عادة ما تشكل مقياس تقييم تطور النماذج الاجتماعية المقارنة، ونوعية التضامن المنظم على الصعيد العمومي لمواجهة إشكالات الفقر والإقصاء والتهميش ولضمان الإدماج الاجتماعي، وتتمثل في:

- الحماية ضد مخاطر الفقر والإقصاء والتهميش، وهو الحق في دخل أدنى؛
- الحماية من مخاطر المرض، وهو الحق في نظام التغطية الصحية؛
- الحماية من مخاطر فقدان الشغل، وهو الحق في التعويض عن البطالة؛
- الحماية ضد مخاطر الشيخوخة، وهو الحق في نظام التقاعد.

العناصر الرباعية لمنظومة الحماية الاجتماعية كما خبرتها التطبيقات الاجتماعية المقارنة، والمتمثلة في الحق في دخل أدنى والحق في نظام التغطية الصحية، والحق في التعويض عن البطالة، والحق في نظام التقاعد، هي العناصر ذاتها التي سيتم التكريس لها من خلال القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر بتاريخ 5 أبريل 2021، والذي سيرتكز على المحاور الأربعة التالية:

- تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض؛
- تعميم التعويضات العائلية؛
- توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد؛
- تعميم الاستفادة من تأمين التعويض عن فقدان الشغل.

- الظهير الشريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 الموافق 23 مارس 2021، بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، م س، ص.3.

موضوع الدولة الاجتماعية والحاجة إلى الضرائب التضامنية بالمغرب، - وبالنظر لأبعاده الراهنية، ومن ذلك الآثار المترتبة على الزلزال الذي عرفته المملكة شهر شتنبر من سنة 2023-، والذي اخترنا له كإشكالية رئيسية، بحث شروط وعناصر وأبعاد تمويل الدولة الاجتماعية في نموذجها المغربي، واستحضار معطى التمويل بواسطة الضرائب التضامنية بين سؤالي الحاجة والضرورة؛ كأهم آلية في هذا النموذج من التمويل، وكذا الاعتداد باعتماد طرق ومناهج التحليل التاريخية والنسقية والمقارنة في البحث، استدعى منا محورة التحليل حول ثلاث عناصر كبرى؛ يهم الأول منها تناول آلية التضامن كقيمة اجتماعية بالمغرب في أنماطه التقليدية، الحديثة والمعاصرة، ويهتم الثاني ببحث مفهوم وسياق وآليات الضرائب التضامنية. أما المحور الثالث، فقد اخترنا له كعنوان في التناول، الدولة الاجتماعية والتمويل بواسطة الضرائب التضامنية بين الممكن والمأمول.

1- التضامن في السياق المغربي بين الأنماط التقليدية، الحديثة والمعاصرة

لا يمكن بأي حال من الأحوال نفي القيمة التاريخية والاجتماعية التي شكلها التضامن في المجتمع المغربي في أزمنته القديمة، الحديثة والمعاصرة. ومع أهمية قيم التضامن في مجمل تاريخ المغرب، فإنها بقيت في المجمل مطبوعة بالمحدودية على المستوى الكمي العددي، وبمحدودية مماثلة على مستوى النجاعة والتأثير الاجتماعيين.

1-1 الأنماط التقليدية القديمة للتضامن:

تدفع الأنماط التقليدية القديمة للتضامن، إلى استحضار أربعة أشكال كبرى للفعل التضامني، وهي:

* - **التويزة**؛ وهذه ترتبط بتدبير المجال الفلاحي المعتمد على العمل الجماعي، بمشاركة كافة أفراد الجماعة أو القبيلة أو الفخذة لتحقيق مصلحة الفرد والجماعة على حد سواء.
* - **الوزيعة**؛ وهذه ترتبط بالمجال الاستهلاكي، وتقوم على إشراك عدد من الأفراد متضامنين فيما بينهم من حيث الثمن، - على الرغم من عدم تساوي الأقساط-، لشراء دابة وتوزيع لحمها بينهم كل حسب مساهمته.
* - **أكادير**؛ وهذه ترتبط بمجال الحفظ والتخزين، وهي تعبر عن تضامن أفراد الجماعة أو القبيلة في تدبير مخزونهم من الغلل والمواد الغذائية بصفة جماعية.[6]
* - **الساقية**؛ وهذه ترتبط بمجال توزيع الماء، حيث تتظافر جهود أفراد الدوار أو الجماعة او القبيلة برمتها في جلب الماء وتوزيعه وتنظيم أمور الري.

[6]- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. الشركة المكتبية ومطبعة فارير، سطات، 2022، ص ص.132-168.

إن عمليات من قبيل التويزة، والوزيعة، وأكادير، والساقية، بقيت في المجمل الأشكال التقليدية التاريخية القديمة، المعبرة عن السلوك التضامني في الأعراف والتقاليد الاجتماعية المغربية سواء في المجالات الفلاحية أو الاستهلاكية، أو الإدارية، أو التنظيمية لبعض القطاعات الحيوية كالماء. وإذا كانت هذه الأنماط الرباعية للفعل التعاوني والتضامني التقليدي، قد بقيت ذات حضور عددي محدود، فإنها شكلت مع ذلك إرثا وقيمة تضامنية نوعية في أعراف وتقاليد المجتمع المغربي في أزمنته القديمة، وإن بقيت في المجمل مطبوعة بطابع التقليد.

2-1 الأنماط الحديثة والمعاصرة للتضامن:

كما شكلت النماذج التضامنية التقليدية، - وبالرغم من محدوديتها الكمية والنوعية- قيمة تاريخية في البنية الاجتماعية المغربية القديمة، فإن التأريخ للنماذج التضامنية في الزمن المغربي الحديث والمعاصر، يبقى له هو الآخر أكثر من حضور في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والصحية والإحسانية والتربوية. فقد لجأت السلطات العمومية المغربية بعد الاستقلال، إلى إيجاد مجموعة من المؤسسات العاملة في حقل التعاون والتضامن الاجتماعي، كما هو الشأن بالنسبة لقطاع التعاونيات، أو لأهداف إحسانية كما هو الحال بالنسبة لمؤسسات التعاون الوطني، وتشييد المؤسسات الخيرية الإسلامية وملاجئ الأيتام ودور الطلاب التابعة لها، أو لغايات مجالية ترابية كما هو الحال بالنسبة للتعاون فيما بين الجماعات الترابية، أو لأجل تذويب الفوارق الاجتماعية والقضاء على الفقر والحاجة ومحاربة الأمية، وإدماج الفئات المحرومة.

إن النماذج التضامنية الاجتماعية في تاريخ المجتمع المغربي، وإن انطبعت بمحدودية عددية في وضعها التقليدي القديم، فإنها في ظل الوضع الحديث والمعاصر ستعرف تحولا عدديا ونوعيا هاما سيطال بتأثيراته مجموعة من المجالات، همت في بداياتها الأولية حقل التعاون والتضامن (قطاع التعاونيات ومؤسسات التعاون الوطني)، ليطال بعد ذلك المجالات الخاصة بمحاربة الفوارق الاجتماعية والمجالية، وتلك المرتبطة ببعض الشؤون ذات الطبيعة التعليمية والتربوية والاقتصادية والاجتماعية. وإذا كانت أهم المحطات التاريخية الحديثة والمعاصرة تحيل على بعض التجارب المؤسسية الداخلية، من قبيل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ومؤسسة محمد الخامس للتضامن، وبعض برامج الشراكة الدولية من أجل التنمية، فإن هذا التعدد والتنوع العددي بقي في المجمل محدود التأثير في تحقيق الأهداف الاجتماعية المنتظرة منه، ولم يشكل بالتالي سياسة عمومية ناجعة ومستدامة.[7]

[7]- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س.

- حسن طارق. تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب، محاولة في التحقيب. م س.

- ادريس الكراوي. المسألة الاجتماعية بالمغرب، الحماية الاجتماعية في العالم العربي. سياسات مقارنة، المجلس العالمي للعمل الاجتماعي، السنة 2012، ص ص.47-48.

2- الضرائب التضامنية: المفهوم، السياق والآليات

بالرغم من الطبيعة الاستثنائية للضرائب التضامنية كمفهوم، فإن سياق ظهورها يبقى له ارتباط جد قوي بالتطور الفلسفي العام للنظرية العامة للضريبة، كما أن وظائف وآليات منظومة الضرائب التضامنية متعددة الصور والنماذج.

2-1 مفهوم ومرجعيات الضرائب التضامنية:

بالإمكان اعتبار الضرائب التضامنية شكلا من أشكال التضريب الاستثنائية، تجد منطلقاتها في مبادئ التضامن والتماسك والتآزر بين مكونات المجتمع في تحمل الأعباء الضريبية، ويقتصر دورها أساسا في تحمل وإعادة توزيع الدخل القومي من قطاع إلى قطاع أو من فئة اجتماعية إلى أخري، من أجل المساعدة على مواجهة بعض المشكلات والاختلالات الظرفية التي تواجه المجتمع خاصة في المجال الاجتماعي.[8]

هناك أربعة عناصر يمكن تسجيلها بخصوص التعريف المقدم، وهي:

- تعتبر الضرائب التضامنية شكلا من أشكال التضريب الاستثنائية؛ بمعنى أنها تكون منظومة مكملة لآليات التضريب العادية وليست بديلا عنها؛

- تعتد الضرائب التضامنية في فلسفتها أساسا، بمبادئ وقيم التضامن والتآزر بين مكونات المجتمع الواحد في تحمل وتوزيع الأعباء العامة؛

- تروم الضرائب التضامنية في أدوارها، إعادة توزيع الدخل القومي من قطاع إلى قطاع ومن فئة اجتماعية إلى أخرى؛

- يظل الغرض من الضرائب التضامنية المساعدة على مواجهة الإشكالات والاختلالات الاجتماعية خاصة الظرفية منها.

هذه العناصر الرباعية المشكلة لمفهوم الضرائب التضامنية، تبقى إجمالا معتدة بالطبيعة الاستثنائية لهذا النوع من الضرائب خاصة في النظم الضريبية الحديثة والمعاصرة، ومعتمدة في

---

[8]- يلزم في هذا الإطار، الإشارة إلى نقط التمايز والاختلاف بين كل من الضرائب التضامنية وبعض المفاهيم المشابهة. وهكذا، فإن عناصر التمايز بين الضريبة والضريبة التضامنية، تتأتى من خلال كل من عناصر تحقيق المصلحة العامة من عدمه، والتأثير على الإنتاج وتقوية الروابط الاجتماعية؛ إذ يبقى للضرائب التضامنية طبيعة خاصة في مواجهة الضريبة. أما الاختلافات بين الضرائب التضامنية والاشتراكات الاجتماعية (**Cotisations Sociales**)، فإن الاختلاف الأساسي بهذا الخصوص يقوم على كون هذه الأخيرة تمول في الغالب من طرف الأجراء وكذا المشغلين، وتحدد كل منهما بواسطة القانون.

- عبد الأمير شمس الدين. الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، دراسة مقارنة. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1407/1987، ص.36.

- أناس بن صاح الزمراني. المالية العامة والسياسة المالية. المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2002، ص.233.

- عبدالله العكوشي. الاقتطاعات الإجبارية الشاملة بالمغرب، انعكاساتها على الاقتصاد الوطني ودورها في التنمية. مطبعة الرسالة، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص.16.

- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.27-33.

فلسفة إقرارها على قيم التضامن والتآزر الاجتماعي بين الأفراد والجماعات داخل الدولة الواحدة في تحمل وتوزيع الأعباء الضريبية، وقائمة في أدوارها على قاعدة إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد والقطاعات المجتمعية، والمحدد لها كأهداف المساعدة على مواجهة الإشكالات والاختلالات الاجتماعية الظرفية. وعلى ذلك، فإن الضرائب التضامنية في المحصلة هي ضرائب استثنائية من حيث الطبيعة، وتعتد من حيث الفلسفة بقيم ومبادئ التضامن والتآزر، وتروم من حيث الدور العمل على إعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد والقطاعات الاجتماعية، وتهدف من حيث الغرض المساعدة على مواجهة الاختلالات الظرفية الاجتماعية.

وتجد الضرائب التضامنية أسس مبرراتها في مجمل التطورات التي عرفها مفهوم الضريبة نفسها، والتي نقلت الاهتمام الفلسفي والاقتصادي والاجتماعي بخصوصها، من تكليف مالي سيادي تجاه الدولة إلى مساهمة مالية قد تتحكم فيها إلى جانب الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية العمومية، اعتبارات التضامن الاجتماعي بين الأفراد داخل المجتمع الواحد، والذي قد يأخذ خاصة في ظل التشريعات الضريبية المقارنة صورة الضرائب التضامنية. وعلى ذلك، فإن فكرة التضامن الاجتماعي التي تفرض على الجماعة العمومية أن يتعاون جميع أفرادها كل حسب قدرته في تحمل التكاليف العامة، تشكل إطارا صالحا للقول بأن عملية فرض الضرائب التضامنية هي ذات طبيعة اجتماعية، لأنها تنسجم مع متطلبات التضامن التي تفترضها طبيعة التدخلات المقصودة من الضرائب التضامنية، والمتمثلة في استدرار ثروات تعمل على التأثير في شكل توزيع الدخل القومي، وذلك بنقل الدخول من يد صاحب دخل مرتفع إلى يد صاحب دخل أقل في بعض الحالات الظرفية الاستثنائية.[9]

---

[9]- يتوافق مبدأ التضامن كأساس فلسفي وقانوني مع مجمل التطور الذي عرفته النظرية العامة للاستقطاع الضريبي، والتي توزعت بين نظريتين كبيرتين؛ نظرية العقد المالي ونظرية التضامن الاجتماعي. وتقوم نظرية العقد المالي، على كون أن الأساس القانوني للضريبة ذو طبيعة عقدية، وأن هذا العقد هوعقد مالي يبرم بين الدولة والأفراد، وهو عقد مبادلة يفرض على كل من الطرفين التزاما معينا؛ فالدولة تلتزم بتقديم خدمات المرافق العامة، والفرد يلتزم بدفع الضريبة. وبذلك، فالضريبة عندهم ثمن للأمن الذي تقدمه الدولة للأفرد. وقد اختلف أنصار هذه النظرية، التي سادت في القرنين 18 و19 ونادى بها فلاسفة أمثال هوبز (Hobbs) ولوك (Locke) وجان جاك روسو (J.J.Rosseau) -، في بيان طبيعة هذا العقد؛ فمنهم من اعتبره عقد بيع خدمات أو إجارة عمل، ومنهم من اعتبره عقد شركة، وفريق ثالث اعتبره عقد تأمين. أما نظرية التضامن الاجتماعي، فتنطلق من معطى وجود الدولة كضرورة تاريخية واجتماعية، تقوم بإشباع الحاجات الجماعية، وتعمل على تحقيق التضامن الاجتماعي سواء على مستوى أفراد الجيل الحاضر والأجيال السابقة واللاحقة، وهذا المعطى يعطي للدولة اعتمادا على مبدأ السيادة حق فرض ضرائب على الأشخاص الخاضعين لها، وهؤلاء يلتزمون من جانبهم تجسيدا لفكرة التضامن الاجتماعي بدفع واجباتهم الضريبية.

- محمد سعيد فرهود. علم المالية العامة (مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية).معهد الإدارة العامة، الرياض، 1402-1403، ص ص.272-276.

- صباح نعوش. الضرائب في الدول العربية. المركز الثقافي العربي، لبنان- الدارالبيضاء، المغرب، 1987، ص.8.

- عبد الأمير شمس الدين. الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، دراسة مقارنة. م س، ص.40.

- سعيد جفري. الضريبة والنظام الضريبي المغربي. سلسلة أريد أن أعرف، نشر وتوزيع صوماديل، الدارالبيضاء، 1434ه/2013م.

2-2 وظائف وآليات فرض الضرائب التضامنية:

يدعو البحث في وظائف الضرائب التضامنية إلى استحضار الأسس التي تنبني عليها هذه الأخيرة، والمتمثلة بالأخص في أساس التضامن الاجتماعي؛ هذا الأخير الذي يعبر عن إرادة العيش المشترك بين طبقات المجتمع وأفراده، في مواجهة المشاكل التي تعرفها النظم الاجتماعية المعاصرة. فالتضامن الاجتماعي كمبرر مرجعي للضرائب التضامنية، يشكل الإطار الناظم للوظائف المبتغاة من هذا النوع من الضرائب؛ والمتمثلة في الأبعاد الخماسية لهذه الوظائف؛ وهي الوظيفة التوزيعية، والوظيفة التأمينية، والوظيفة الوقائية، والوظيفة الإشراكية، والوظيفة التمويلية أو وظيفة تمويل الحاجات الاقتصادية والاجتماعية.

فالوظيفة التوزيعية للضرائب التضامنية، أو وظيفة إعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع وفئاته المختلفة، تشكل الوظيفة الأولية للضريبة التضامنية؛ على اعتبار أن المداخيل والثروة غالبا ما تكون مختلفة في توزيعها العام، وبالتالي تفيد أفراد وشرائح محددة من المجتمع دون أخرى. أما الوظيفية التأمينية للضرائب التضامنية، أو وظيفة تأمين التماسك والاستقرار الاجتماعي المفضى إلى الاستقرار السياسي، فتقضي بإعادة النظر في النظام المتبع في خلق الثروات وإعادة توزيعها. بالنسبة للوظيفة الوقائية للضرائب التضامنية، أو وظيفة وقاية النسيج الاجتماعي من مختلف المشاكل والصعوبات التي تعترضه، فتتمثل في السعي لخلق ثروات إضافية من أجل مواجهة مشاكل الفقر والتهميش وضعف التغطية الصحية...الخ. الوظيفة الإشراكية للضرائب التضامنية، أو وظيفة إشراك مختلف أفراد المجتمع في جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ وتمثل هذه الوظيفة في ضرورة التضامن المادي بين الأفراد والمجموعات الاجتماعية المجسد لشروط التضامن الاجتماعي العام. أما بالنسبة للوظيفة التمويلية للضرائب التضامنية، فتتمثل في وظيفة تمويل المتطلبات التي تفرضها الحاجات الداعية إلى تصحيح الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية.[10]

من جانب ثان، وعلى مستوى آليات فرض الضرائب التضامنية، فإن هذه الآليات تتوزع إلى ثلاث مجموعات كبيرة من الاختيارات الممكن العمل بها في هذا الجانب؛ وهي إما اختيارات قائمة على الأسس الضريبية الاعتيادية المعروفة، كالضرائب على الدخل والضرائب على الإنفاق، أو اختيارات قائمة على الأسس الضريبية الاستثنائية، من قبيل الضريبة التضامنية على الثروة والضريبة التضامنية على التركات، إلى جانب الاختيارات الضريبية القائمة على ما يعرف بالأسس الضريبية الابتكارية.

---

[10]- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.33-37.

- أحمد صابير. مبدأ التضامن في النظام الإداري المغربي، مؤسسة محمد الخامس للتضامن نموذجا. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، ماي- يونيو 2004، ص.155.

- النظام الضريبي المغربي، التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إحالة ذاتية، رقم 9/2012، ص.2.

أ- الاختيارات القائمة على الأسس الضريبية الاعتيادية:

وهذه تطال كلا من الدخول المرتفعة على ضرائب الدخل، أو الزيادة في ضرائب الإنفاق؛ من قبيل الضريبة على السلع الكمالية والضريبة على القيمة المضافة والضرائب الجمركية وواجبات التمبر.

- التضريب التضامني على ضرائب الدخل:

تقوم هذه الآلية من الضرائب التضامنية، على تضريب إضافي على مادة ضريبة الدخل (مرتبات، أرباح...الخ)، على اعتبار أنها تعد أداة مهمة بالنسبة لصانعي السياسة الضريبية لتحقيق أهداف المجتمع. وقد وجد أكثر من نموذج مقارن لهذا النوع من التضريب، الذي يطال بالأخص الدخول المرتفعة في إطار الضريبة على الدخل.[11]

- التضريب التضامني على ضرائب الإنفاق:

يصيب هذا النوع من الضرائب الجزء المستهلك من الدخل، بإدماجها في أسعار السلع والخدمات المعدة للاستهلاك، فيتحملها بذلك المستهلك أو المستفيد النهائي من المنتج أو الخدمة. وتأخذ هذه الضرائب صورا وأسماء متعددة؛ من قبيل الضرائب على الاستهلاك وبخاصة فرض الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية، والضرائب على السلع، والضرائب على الإنتاج المحلي، والضرائب على المبيعات، والضرائب على الاستعمال. وتتميز هذه الضرائب عن غيرها من الضرائب بوفرة الحصيلة، الشئ الذي يجعل منها أداة مميزة في الحصول على مداخيل إضافية، وتخصيص حصيلتها لأغراض اجتماعية أو تنموية.[12]

---

[11]- من قبيل الضريبة على الدفاع التي فرضها المشرع المصري في سنة 1956 لتغطية نفقات التسلح، وضريبة واجب التضامن الوطني بالمغرب، بموجب الفصل الأول مكرر من القانون المالي لسنة 1980، وهي ضريبة تسري بأسعار تصاعدية على المرتبات العمومية والخصوصية، وبأسعار نسبية على الموارد الخاضعة للضرائب الأخرى كالأرباح المهنية والموارد الكرائية. كما عرفت العديد من الدول هذا النوع من الضرائب، كالسنغال والكونغو والكابون ومدغشقر تحث مسميات مختلفة، كالرسم المدني للتنمية، ورسم المواطنة أو رسم التنمية الاقتصادية والرسم المؤقت للتنمية، وذلك بهدف تعويض العجز الحاصل من عدم كفاية بقية الضرائب في تمويل نفقات الدولة.

- عبد الأمير شمس الدين. الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، دراسة مقارنة. م س، ص.21.
- حامد عبدالمجيد دراز. مبادئ المالية العامة. الدار الجامعية، 1988، ص.187.
- صباح نعوش. الضرائب في الدول العربية. م س، ص.285.
- باهر محمد عتلم. المالية العامة، أدواتها الفنية وآثارها الاقتصادية، مطبعة المعرفة، بيروت، ص.149.
- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.37-77.

[12]- يمكن التمييز بين أنواع من متعددة لهذه الضرائب، كالضرائب على السلع الكمالية، والضريبة على القيمة المضافة، والضرائب الجمركية أو الضرائب على الاستيراد والتصدير، وواجبات التمبر. ونظرا لغزارة حصيلتها وسهولة تحصيلها، فقد تم استغلالها في كثير من الدول في استدرار مكاسب مالية إضافية تم تخصيصها لأغراض تضامنية واجتماعية.

- عبد الأمير شمس الدين. الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، دراسة مقارنة. م س، ص.40.

ب- الاختيارات القائمة على الأسس الضريبية الاستثنائية:

وهذه الضرائب، تهم كلا من الضريبة على الثروة والضريبة على التركات. بالنسبة للضريبة على الثروة، فقد انطبع الموقف منها في المجمل بطابعي التردد والمحدودية؛ إذ أن جانبا من التشريعات الضريبية الغربية المقارنة، وبعد أن عمد إلى الأخذ بهذا النوع من التضريب لاعتبارات مالية واجتماعية، فإنه ولاعتبارات الحرص على النجاعة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية، سيختار التوقف عن الأخذ بها كما هو الحال بالنسبة للنمسا والدنمارك وألمانيا واللوكسمبورغ والسويد وفرنسا.[13] أما الضريبة التضامنية على التركات، وهذه تفرض بمناسبة انتقال ثروة المتوفى إلى الورثة. وقد يفرض هذا النوع من الضرائب، على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة، أو على نصيب كل وارث بعد توزيع التركة، أو على مجموع التركة أولا ثم على حصة كل وارث، وذلك بعد خصم الديون وتكاليف الوصية.[14]

ج- الاختيارات القائمة على الأسس الضريبية الابتكارية:

وهذه الاختيارات المعاصرة للتضريب ستنطبع هي الأخرى بطابع التعدد، الذي سيطال مجالات اقتصادية ومالية ومصرفية ونقدية كثيرة؛ من قبيل تضريب الشركات الكبرى الرابحة، أو تضريب الحسابات المصرفية وتحويل الأموال وصرف العملات الأجنبية، أو التضريب الخاص باستهلاك الأطعمة غير الصحية (السكر والملح)، أو إقرار رسوم المغادرة في المطارات بالنسبة للزوار الأجانب. كما أن الضرائب التضامنية ذات الطابع الابتكاري، قد تأخذ شكل رسوم تضامنية متعددة ومتنوعة المظاهر؛ من قبيل الرسوم على جوازات السفر، وعلى رخص حمل السلاح، وعلى البيع بالمزاد العلني، وعلى رسوم استخراج صور المحررات من الشهر العقاري، وعلى الحفلات والخدمات الصحية، ومساكن الاصطياف...الخ.[15]

- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.37-77.

[13]- بل إن طابع التراجع يمكن ملاحظته من خلال انخفاض عدد الدول التي تعتمد الضريبة على الثروة من 12 دولة سنة 1990 إلى 4 دول فقط سنة 2017.

- خالد مبروكي. المساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح، وتردد المشرع المالي المغربي. ضمن أعمال المؤلف الجماعي، حكامة المالية العامة بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، ص ص.98-100.

[14]- إذا كان توجه التشريعات الضريبية الغربية، قد عرف تحولا بخصوص الأخذ بالضريبة على الثروة، فإنه سيعرف عوض ذلك لجوءا أكثر لصيغ متعددة للضريبة على التركات.

- خالد مبروكي. المساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح، وتردد المشرع المالي المغربي. م س، ص ص.98-99.

- فوزي عطوى. المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص ص.212-220.

- صباح نعوش. الضرائب في الدول العربية. م س، ص.46.

[15]- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.95-96.

3- الدولة الاجتماعية والتمويل بواسطة الضرائب التضامنية بين الممكن والمأمول

يساعد التعرف على المسار العام للتضريب التضامني كما خبرته التجربة المغربية، - إلى جانب المسار الذي أخذته ذات التجربة في التشريعات المقارنة، خاصة منها المنتمية للدول الغربية المتقدمة-، في إمكانية الدفع ببناء نموذج للضرائب التضامنية في صيغته المغربية، يسترشد بقواعد التضريب التضامني الاعتيادية والاستثنائية وكذا الابتكارية.[16]

3-1 مسار وأهم محطات الضرائب التضامنية بالمغرب:

لم يخل التضامن بصيغه التقليدية والحديثة من مجمل تاريخ المغرب، إلا أنه تميز على وجه الإجمال بطابعي المحدودية النوعية والكمية، متأثرا في ذلك بمجمل التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المجتمع المغربي في جانب من فتراته التاريخية، والتي واكبت بعضا من الأحداث الاجتماعية والاقتصادية المعلومة التي عرفها هذا الأخير. وقد أخذت الصيغ والأداءات التضامنية تسميات تنوعت بتنوع تسلسلها الزمني، وكانت كالتالي:

- الأداءات التضامنية لفائدة ضحايا الزيوت المسمومة:

تم إحداث هذه الأداءات بتاريخ 7 دجنبر 1960، من خلال إقرار حق تنبر إضافي لفائدة ضحايا الزيوت المسمومة، قدره (5) دراهم عن الوصولات المسلمة عن التصريح باستخدام العربات ذات المحرك أو المقطورة (الأوراق الرمادية)، وذلك زيادة عن الحق المقرر بموجب المرسوم الصادر في 5 مارس 1958، بشأن الحقوق المستخلصة في ميدان مراقبة السير والجولان.[17]

---

[16]- إن الضرائب التضامنية بهذه الدول، وبالإضافة إلى الحصائل المالية المتأتية من هذا النوع من التضريب، تمتاز بجملة خاصيات من قبيل الأصالة والمرونة وأيضا النجاعة، وذلك على مستوى الأهداف والمرامي المستحدثة لأجلها، وسواء أكانت ذات طابع سياسي بواسطة التأثير المحقق مثلا بخصوص التأهيل الاقتصادي والاجتماعي لجزء الشرقي من ألمانيا الاتحادية، بواسطة المساهمة التضامنية التي تم إقرارها في هذا الإطار سنة 1991، أو من خلال المجهود المبذل في مجال نظم الحماية الاجتماعية في كل من هذه الدولة وفرنسا. وهكذا، فإن نظام الحماية الاجتماعية في فرنسا مثلا، يمول جزئيا بواسطة ما يعرف بالمساهمة الاجتماعية المعممة (C.S.G) منذ 1991، وهي عبارة عن ضرائب يؤديها بشكل تضامني جميع المنخرطين في نظام الحماية الإجبارية الفرنسي، وتفرض على المداخيل العقارية ورؤوس الأموال المنقولة وغيرها. أما في ألمانيا، فقد تم تطبيق الضرائب التضامنية على الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية سنة 2007، حيث تم رفع نسبة هذه الضريبة من 16% إلى 19%، وقد خصصت هذه الزيادة (3 نقط زائدة) لتمويل جزء من نظامها الاجتماعي وعلى الأخص نظام التقاعد.

- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س، ص ص.95- 96 و 16-168.

[17]- يتعلق الأمر بضحايا الزيوت المسمومة بالمغرب أو بالأحرى المتبقون من أكبر كارثة غذائية عرفها تاريخ المغرب الحديث، والذين تجاوز عددهم (20) ألف مصاب، توزعوا بين عدد من المدن المغربية، وعانوا العديد من الأمراض المزمنة نتيجة تناولهم هذه الزيوت (أمراض تتوزع بين هشاشة العظام، وتصلب الأطراف، وصعوبات واضحة في الحركة...الخ)

- ضريبة التضامن الوطني لإعادة إعمار مدينة أكادير:

تم إحداث هذه الضريبة بتاريخ 26 يوليوز 1960، على إثر الزلزال الذي تعرضت له مدينة أكادير في 29 فبراير 1960. وقد خصصت مداخيل هذه الضريبة لإعادة إعمار وإعادة بناء مدينة أكادير، ومنح إعانات لمنكوبي هذا الزلزال.[18]

- واجب التضامن الوطني:

تم إحداث هذه الضريبة بمقتضى قانون المالية لسنة 1980، وهي ضريبة تسري على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين على عكس ضريبة المساهمة التكميلية التي تطبق فقط على الأشخاص الطبيعيين. وقد كان الحرص على إيجاد الموارد المالية العمومية لتمويل الميزانية العامة للدولة، أحد المبررات الموضوعية من وراء إحداث هذه الضريبة.[19]

- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2013:

تم إحداث هذه المساهمة بمقتضى قانون المالية لسنة 2013، وهي عبارة عن مساهمات تضامنية، ستخصص حصيلتها لتمويل "صندوق التماسك الاجتماعي"، المحدث بموجب ذات القانون المالي، بغلاف مالي قدره 2 مليار درهم، يوجه بالأساس لتمويل المساعدة على تمدرس الأطفال وتمويل نظم المساعدة الصحية. وقد تم هذا التمويل، من خلال مجموعة من الاقتطاعات أطلق عليها المشرع مسمى "مساهمات اجتماعية للتضامن"، تفرض على أرباح الشركات والمداخيل العالية للأشخاص الطبيعيين، وعلى بعض أوعية الضريبة على القيمة المضافة. وسيغطي تطبيق هذه المساهمة التضامنية، الفترة من فاتح يناير 2013 إلى غاية 31 دجنبر 2015.[20]

- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2019:

- ظهير شريف رقم 1.60.231 الصادر في 17 جمادى الثانية 1380 الموافق 7 دجنبر 1960، يحدث بمقتضاه لفائدة مصابي الزيوت المسمومة حق تنبر إضافي في الوصولات بالتصريح (الأوراق الرمادية) عن العربات ذات المحرك أو المقطورة، جريدة رسمية عدد 2517 بتاريخ 3 شعبان 1380 (20 يناير 1960).

[18] - ظهير شريف رقم 1.60.123 الصادر في فاتح صفر 1380 الموافق 26 يوليوز 1960، بشأن إعمار مدينة أكادير، جريدة رسمية عدد 2492، بتاريخ 4 صفر 1380 الموافق 29 يوليوز 1960.

[19] - وقد قدرت حصيلة هذه الضريبة في ميزانية 1982 بمبلغ 350 مليون درهم، أي بنسبة 6.4% من حصيلة الضرائب المباشرة، و2% من الحصيلة الكلية للضرائب.

- ظهير شريف رقم 1.79.413 الصادر في 11 صفر 1380 الموافق 31 دجنبر 1979، يتضمن الأمر بتنفيذ قانون المالية لسنة 1980، جريدة رسمية عد 3504 مكرر، بتاريخ 31 دجنبر 1979، ص.3210.

- مدني احميدوش. الوجيز في القانون الجبائي وفق آخر التعديلات. د د ن، د ت، الطبعة الأولى 2008، ص ص.101-104.

[20] - ستخضع الدخول والأرباح المعنية بالمساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2013، لواجب المساهمة ابتداء من 15 مليون درهم كربح صافي بالنسبة للشركات، وابتداء من 360 ألف درهم بالنسبة للأشخاص الذاتيين.

تم إحداث هذه المساهمة بموجب قانون المالية لسنة 2019، وذلك في ظل استمرار تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية والوضع الدقيق الذي مر منه المغرب، والذي عرف تفاقما كبيرا في عجز الميزانية العامة وارتفاع الدين الخارجي. وبموجب قانون المالية المذكور، سيتم فرض هذه المساهمات على أرباح الشركات في حدود أسقف معينة لمدة سنتين (2019-2020).[21]

- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2021:

تم إحداث هذه المساهمة بموجب قانون المالية لسنة 2021، وقد تزامن ذلك مع ظهور وبداية تداعيات جائحة فيروس كورونا "كوفيد-19"، وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية وعلى أكثر من صعيد، الأمر الذي دفع السلطات العمومية إلى الاستمرار في فرض هذا النوع من المساهمات التضامنية، تحت مسمى " المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول"، تفرض على أرباح الشركات وعلى الدخول العليا لتمويل "صندوق الحماية والتماسك الاجتماعي"، الذي أحدث بدل صندوق التماسك الاجتماعي، بناء على القانون المالي لسنة 2021.[22]

إن المسار العام للضرائب التضامنية كما خبرتها التجربة المغربية للتضامن، بقي في المجمل مسارا مرتبطا بأحداث اجتماعية وطبيعية معلومة (قضية الزيوت المسمومة والزلزال الذي عرفته مدينة أكادير). كما ارتبط ذات المسار في مستواه الثاني بشروط وصعوبات التدبير المالي العمومي غير الاعتيادية (الأزمة الاقتصادية العالمية وأزمة المديونية الخارجية)، وكذا بالشروط التي واكبت تداعيات الأزمة الصحية (جائحة فيروس كورونا). وهذا المسار في تاريخه العام هم بالأخص فترات الستينيات والثمانينيات وبداية الألفية، من خلال ابتداع ما عرف بآليات المساهمات الاجتماعية للتضامن لتمويل بعض الصناديق؛ من قبيل "صندوق التماسك الاجتماعي" و"صندوق الحماية والتماسك الاجتماعي"

[21]- تفاقم هذا العجز من 5.3% إلى 7.3% من الناتج الداخلي الإجمالي، وهو مستوى أكبر بكثير من هدف 3% المسطر في قانون المالية لسنة 2013. كما تجاوز حجم الدين العام للخزينة 722.7 مليار درهم، حيث انتقل الدين العمومي للمغرب من 82% من الناتج الداخلي الخام سنة 1918 إلى 82.5% سنة 2019.

- تقرير حول آفاق الاقتصاد الاقليمي في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2019.

[22]- في إطار الوضع المالي الصعب الذي يفرض ضرورة تفعيل مبدأ التضامن الاجتماعي، نص قانون المالية لسنة 2023، على احتساب المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول المحدثة برسم سنة 2022 وإعادة اعتمادها برسم سنوات 2023، 2024 و2025.

جدول رقم (01): يرصد أهم المحطات التاريخية للتضريب التضامني بالمغرب

التسمية	المحتوى والعناصر
- الأداءات التضامنية لفائدة ضحايا الزيوت المسمومة	تم استحداث هذه الأداءات بتاريخ 7 دجنبر 1960، من خلال إقرار حق تنبر إضافي لفائدة ضحايا الزيوت المسمومة، قدره (5) دراهم عن الوصولات المسلمة عن التصريح باستخدام العربات ذات المحرك أو المقطورة (الأوراق الرمادية).
- ضريبة التضامن الوطني لإعادة إعمار مدينة أكادير	تم استحداث هذه الضريبة بتاريخ 26 يوليوز 1960، على أثر الزلزال الذي تعرضت له مدينة أكادير في نفس السنة. وخصصت مداخيل هذه الضريبة لإعادة إعمار مدينة أكادير، ومنح إعانات لمنكوبي الزلزال.
- واجب التضامن الوطني	تم استحداث هذه الضريبة بمقتضى قانون المالية لسنة 1980، وذلك لأجل دعم الشروط المتطلبة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهو واجب يسري على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، على عكس ضريبة المساهمة التكميلية التي تطبق فقط على الأشخاص الطبيعيين.
- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2013	تم استحداث هذه المساهمة بمقتضى قانون المالية لسنة 2013، وهي عبارة عن مساهمات تضامنية تعود حصيلتها لتمويل "صندوق التماسك الاجتماعي"، المحدث بموجب ذات القانون المالي. وسيغطي التطبيق، الفترة من فاتح يناير 2013 إلى غاية 31 دجنبر 2015.
- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2019	تم استحداث هذه المساهمة برسم قانون المالية لسنة 2019، وهي عبارة عن مساهمات تضامنية فرضتها ظروف الأزمة الاقتصادية العالمية، وكذا الأوضاع الداخلية الصعبة. وسيتم فرض هذه المساهمات على أرباح الشركات في حدود أسقف معينة لمدة سنتين (2019-2020).
- المساهمة الاجتماعية للتضامن المطبقة برسم قانون المالية لسنة 2021.	تم استحداث هذه المساهمة بموجب قانون المالية لسنة 2021، الذي تزامن مع ظهور جائحة فيروس كورونا، وما خلفته من تأثيرات اقتصادية واجتماعية صعبة، الأمر الذي أبقى على الاستمرار في فرض هذا النوع من المساهمات التضامنية، تحت مسمى " المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والدخول"، تفرض على أرباح الشركات وعلى الدخول العليا لتمويل "صندوق الحماية والتماسك الاجتماعي".

- **المصدر:** النصوص القانونية وقوانين المالية ذات الصلة.

3-2 الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج الأمثل للضرائب التضامنية:

إن المقاربة المقارنة للضرائب التضامية بين نماذج الدول الغربية المتقدمة ونماذج الدول النامية، تساعد في الدفع بإيجاد نموذج أمثل للضرائب التضامنية بالنسبة للمغرب. هذا النموذج المأمول، يقتضي الاعتداد بثلاث مقومات وخاصيات أساسية، تعتبر سر تفوق نماذج الضرائب التضامنية في النموذج الأول من الدول، وهي خاصية الأصالة، أي أن يسار إلى تكريس التوجه السياسي العام الذي يخدم هذا النوع من التضريب، ثم خاصية المرونة الموسعة، التي تسمح باعتماد تضريب متوازي الأهمية والأهداف، إلى جانب التعدد الذي قد يطال جانبا من الأوعية الضريبية، كما هو الحال بالنسبة للتجربة الفرنسية أو التجربة الألمانية. المقوم الثالث أو خاصية النجاعة، والتي لاتعلي فقط من أولوية البعد المالي للضرائب التضامنية – رغم أهميته-، وإنما تؤسس لخاصية الاستدامة المالية لهذا النوع من الضرائب.[23]

وتسمح النماذج الغربية المتقدمة للضرائب التضامنية، وكذا بعض التطبيقات الخاصة بنماذج الدول النامية، بالتأسيس لنظام ضريبي تضامني في نموذجه المغربي، قد يعتد في بنائه العام بطرائق التضريب الاعتيادية التقليدية أو غير الاعتيادية الاستثنائية، وكذا التضريب بواسطة أشكال تضريب ابتكارية. وهكذا، وعلى مستوى طرائق التضريب الاعتيادية، فإن الأمر يقضي بالنسبة للضرائب على الدخل، فرض مساهمات تضامنية على دخول الأشخاص الذاتيين أو المعنويين وفق الإمكانيتين التاليتين:

- المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الدخل؛

وتهم بالأخص الأشخاص الذاتيين الخاضعين لأحد أنظمة الحماية الاجتماعية الإجبارية، والذين يحصلون على دخول متأتية من الأجور والدخول المعتبرة في حكمها، والمداخيل العقارية، ومداخيل رؤوس الأموال المنقولة. وتوجه حصيلة هذه المساهمات لتمويل أنظمة التقاعد والتأمين الصحي، حسب درجة عجز كل واحد منهما.

---

[23]- في فرنسا، يمول نظام الحماية الاجتماعية ابتداء من سنة 1991 بواسطة كل من المساهمة الاجتماعية المعممة ()، والمساهمة الاجتماعية لتسديد الدين الاجتماعي ()، والمساهمة الاجتماعية على الضريبة على الشركات ()، والضرائب والرسوم التضامنية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية (). و المساهمة الاجتماعية المعممة، هي عبارة عن ضرائب يؤديها بشكل تضامني جميع المنخرطين في نظام الحماية الاجتماعي الإجباري الفرنسي. وتفرض هذه الضرائب على المداخيل العقارية، ورؤوس الأموال المنقولة وغيرها. أما في ألمانيا، فقد تم تطبيق الضرائب التضامنية على القيمة المضافة الاجتماعية سنة 2007، حيث تم رفع نسبة الضريبة على القيمة المضافة من 16% إلى 19%، خصصت هذه الزيادة (3 نقط) لتمويل جزء من نظامها الاجتماعي وعلى الخصوص نظام التقاعد.

- أنظر:

- عبد الحق مذكر، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. م س.

- المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح؛

وهذه تهم بالخصوص أرباح الشركات، وذلك لأجل ضمان الفعالية المطلوبة في تغطية العجز الحاصل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

من جانب ثان، فإن الطرائق التقليدية للتضريب التضامني، قد تهم في مقام ثالث الضرائب الخاصة بالإنفاق، ومنها على الأخص فرض ضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية، وهذه الأخيرة عبارة عن اقتطاع إضافي أو زائد في نسب الضريبة على القيمة المضافة، يتم تخصيصه لتمويل أنظمة الحماية الاجتماعية.

بالنسبة لطرائق التضريب التضامني غير الاعتيادية أو الاستثنائية، فإنها قد تهم بالأساس فرض نوعين من الضرائب؛ النوع الأول وهو الضريبة على الثروات الكبرى، وهذه ضريبة تهم ملكية الثروات العقارية والمنقولة للأشخاص الذاتيين، والنوع الثاني، وهو الضريبة على التركات والتي تفرض على انتقال ثروة المتوفى إلى ورثته. وإذا كان وعاء الضريبة على الثروة، الذي قد يشمل أملاك عقارية مبنية وغير مبنية (أراضي فلاحية، عمارات، أراضي عقارية وفيلات...الخ)، وبعض الأصول غير الثابتة (الأسهم، أرصدة مصرفية، قروض رهنية)، وكذا بعض العناصر الأخرى التي تعتبر من مظاهر الثروة (سيارات فاخرة، مراكب ترفيهية..الخ)، فإن الضريبة التضامنية على التركات، التي تشمل من جانبها كل ما يؤول للورثة من حقوق وأموال منقولة وغير منقولة من المتوفى، سيتم الاقتراح بخصوصها بفرض ضريبة على حصة كل وارث بعد توزيع التركة، مع مراعاة حالة الوارث لجهة قيمة النصيب الموروث والأعباء العائلية ودرجة القرابة للمتوفى. ويلزم في كلتا الحالتين الخاصتين بكل من الضريبة على الثروة والضريبة على التركات، الأخذ بنسب تضريب جد مخفضة وذات طابع تصاعدي.[24]

وإلى جانب طرائق التضريب التضامنية الاعتيادية وغير الاعتيادية، يمكن الدفع بطرائق تضريب ذات طبيعة ابتكارية، أثبتت نجاعتها في جانب هام من التطبيقات الضريبية المعاصرة من خلال إسهامها المالي التضامني. ويتعلق الأمر بالنسبة لهذا النوع من التضريب التضامني،

---

[24]- لقد توزع الموقف من الضريبة على الثروة في التشريعات المقارنة، بين مؤيد للأخذ بهذا النوع من الضرائب وبين الرافض لذلك، لكونها قد تمس بمبدأ حق الملكية الشخصية. وفي المغرب، تلزم الإشارة في هذا الإطار، أن الموقف المعارض هو الذي ساد خلال مجموعة من مناسبات الدعوة لمثل هذا النوع من التضريب، خاصة خلال سنوات 2010 و2012. وقد برز موقف علني رافض لهذه الضريبة، وبالأخص من طرف اتحاد مقاولات المغرب. أما بالنسبة للضريبة على التركات، فقد ثار بخصوصها جدل فقهي وديني، معتبرا إياها غير ذات مشروعية في النظام الضريبي الاسلامي، القائم على الزكاة والجزية والخراج والعشور، ولتعارضها مع مبادئ وأحكام الشريعة الإسلامية المتعلقة بالإرث. إلا أن الموقف من هذا النوع من التضريب، سيجد لاحقا جانبا من تبريرات قبوله في التطبيقات التاريخية لهذا النوع من الضرائب ، وكذا في بعض من التطبيقات الحديثة والمعاصرة، خاصة في بعض التشريعات العربية كما هو الحال بالنسب للتشريعين اللبناني والمصري.

- صباح نعوش. الضرائب في الدول العربية. م س، ص.46.

- محمد شكيري. القانون الضريبي المغربي، دراسة تحليلية وعملية من أجل تبسيط المدونة العامة للضرائب. الجزء الأول، مطبعة صوماديل، الدارالبيضاء، الطبعة الأولى 1436/2015، ص ص.223-229.

بالمجالات الاقتصادية والمالية والمصرفية والنقدية؛ من قبيل تضريب صنف معين من الشركات الكبرى، أو التضريب الذي قد يطال بعض المعاملات المالية والمصرفية، أو بعض المواد المضرة بالصحة، أو فرض رسوم على المغادرة في المطارات على الزوار الأجانب. أيضا، فإن التضريب التضامني ذي الطبيعة الابتكارية، بالإمكان إقراره من خلال رسوم متعددة ومتنوعة المظاهر، والمتعلقة ببعض الوثائق (جوازات السفر)، أو ببعض التصرفات والأنشطة الي يمكن الإفادة فيها من مثل هذا النوع من التضريب التضامني.

جدول رقم (02): يرصد عناصر النموذج الأمثل للضرائب التضامنية في الحالة المغربية

الطريقة	المحتوى والعناصر
- طرائق التضريب التضامني الاعتيادية أو التقليدية	1- المساهمات التضامنية المترتبة على ضرائب الدخل: - فرض مساهمة تضامنية على دخول الأشخاص الذاتيين الخاضعين لأحد أنظمة الحماية الاجتماعية الإجبارية، والأشخاص المعنويين. ويمكن أن تأخذ هذه المساهمة التضامنية الشكلين التاليين: - المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الدخل؛ - المساهمة الاجتماعية للتضامن المترتبة على الأرباح. 2- المساهمات التضامنية المترتبة على ضرائب الإنفاق: - فرض الضريبة على القيمة المضافة الاجتماعية؛ وهذه عبارة عن استقطاع إضافي في نسب الضريبة على القيمة المضافة المفروضة، يأخذ طابعا اجتماعيا ويوجه بالأخص لتمويل نظم الحماية الاجتماعية.
- طرائق التضريب التضامني غير الاعتيادية أو الاستثنائية	1- الضريبة التضامنية على الثروة: - فرض الضريبة، على كل ما يملكه الأشخاص الذاتيون من ثروات عقارية أو منقولة (أملاك عقارية مبنية وغير مبنية، وبعض الأصول غير الثابتة، وكذا بعض العناصر الأخرى التي تعتبر من مظاهر الثروة). 2- الضريبة التضامنية على التركات: - فرض الضريبة، على كل ما يؤول للورثة من حقوق وأموال منقولة وغير منقولة من المتوفى. وقد اقترح في هذا الإطار، فرض الضريبة على حصة كل وارث بعد توزيع التركة، مع مراعاة حالة الوارث لجهة قيمة النصيب الموروث والأعباء العائلية ودرجة القرابة للمتوفى.
- طرائق التضريب التضامني الابتكارية	1- ضرائب تضامنية في مجالات اقتصادية ومالية ومصرفية ونقدية: - فرض ضريبة تضامنية خاصة على الشركات الكبيرة والرابحة؛ - فرض ضريبة تضامنية على بعض المعاملات المالية والمصرفية؛ - فرض ضريبة تضامنية على بعض المواد المضرة بالصحة.

	2- رسوم تضامنية متنوعة: قد تهم مجالات السفر، أو بعض المعاملات والأنشطة والوثائق والرخص المسلمة للأشخاص.

الإحالات المرجعية

- الكتب:

- العكوشي عبدالله. الاقتطاعات الإجبارية الشاملة بالمغرب، انعكاساتها على الاقتصاد الوطني ودورها في التنمية. مطبعة الرسالة، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- بن صالح الزمراني أناس. المالية العامة والسياسة المالية. المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2002.
- حامد عبد المجيد دراز. مبادئ المالية العامة. الدار الجامعية، القاهرة، مصر، 1988.
- سعيد جفري. الضريبة والنظام الضريبي المغربي. سلسلة أريد أن أعرف، نشر وتوزيع صومادیل، الدارالبيضاء، 1434ه/2013م.
- شمس الدين عبد الأمير. الضرائب، أسسها العلمية وتطبيقاتها العملية، دراسة مقارنة. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1407/1987.
- فرهود محمد سعيد. علم المالية العامة (مع دراسات تطبيقية من المملكة العربية السعودية).معهد الإدارة العامة، الرياض، 1402-1403.
- مذكر عبد الحق، اعبة نعيمة. الضرائب التضامنية وتمويل الحماية الاجتماعية بالمغرب. الشركة المكتبية ومطبعة فارير، سطات، 2022.
- نعوش صباح. الضرائب في الدول العربية. المركز الثقافي العربي، لبنان- الدارالبيضاء، المغرب، 1987.

- المقالات والوثائق:

- الكراوي ادريس. المسألة الاجتماعية بالمغرب، الحماية الاجتماعية في العالم العربي. سياسات مقارنة، المجلس العالمي للعمل الاجتماعي، السنة 2012.
- جميل سالم. قراءة في مفهوم الدولة الاجتماعية: النموذج الألماني، دراسات حول نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي. سلسلة أوراق بحثية حول القانون والاقتصاد (6/2018)، معهد الحقوق، جامعة بيروت، بير زيت، 2018.
- خالد مبروكي. المساهمة الاجتماعية المترتبة على الأرباح، وتردد المشرع المالي المغربي. ضمن أعمال المؤلف الجماعي، حكامة المالية العامة بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط.
- صابير أحمد. مبدأ التضامن في النظام الإداري المغربي، مؤسسة محمد الخامس للتضامن نموذجا. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 56، ماي- يونيو 2004.
- طارق حسن. تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب، محاولة في التحقيب. المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد مزدوج 2/3-2008.

- النظام الضريبي المغربي، التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي. المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إحالة ذاتية، رقم 9/2012.

المسألة الاجتماعية بالمغرب: نحو دولة اجتماعية

عكاشة بن المصطفى

البريد الالكتروني: okac66@yahoo.f

جامعة محمد الأول بوجدة- الكلية المتعددة التخصصات بالناظور

ملخص الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة طبيعة الدولة الاجتماعية بالمغرب والنموذج الذي ينوي اتباعه من ضمن تصنيفات الرفاه الاجتماعي، لتحقيق الرعاية الاجتماعية الشاملة والناجحة. والآليات المؤسساتية والقانونية المواكبة لتفعيل المشروع، والإكراهات التي تواجهه.

تستخدم الدراسة أدوات ومناهج علم الاجتماع، والمنهج المؤسساتي لتتبع المسألة الاجتماعية بالمغرب، مستعينين بتصنيفات الدولة الاجتماعية المطبقة في العالم، وفهم إمكانية إسقاط المفهوم على الواقع المغربي.

Abstract

This study aims to know the nature of the social state in Morocco and the model it intends to follow within the social welfare classifications, to achieve comprehensive and successful social welfare. The institutional and legal mechanisms accompanying the project's implementation, and the constraints facing it.

The study uses the tools and methods of sociology and the institutional approach to track the social issue in Morocco, using the social state classifications applied in the world, and to understand the possibility of projecting the concept onto the Moroccan reality.

مفاهيم الدراسة:

الدولة الاجتماعية – نظرية العدالة – الحماية الاجتماعية – السلم الاجتماعي – المسالة الاجتماعية

Key words

The social state - the theory of justice - social protection - social peace - the social issue

مقدمة

تعتبر الحماية الاجتماعية مقياسا لتقدم المجتمعات ومؤشر تماسكه على المستوى السياسي والاجتماعي. فجميع البلدان المتقدمة في العالم هي متقدمة اجتماعيا وتشتغل في إطار نظام الرعاية الاجتماعية. فالتقدم الاقتصادي والسياسي أضحى مقرونا بالتقدم الاجتماعي، بل أكثر من ذلك أضحى هذا الاخير رافعة للتنمية الاقتصادية وضمانا للاستقرار السياسي، ومؤشرا على جودة العيش وتحقيق كرامة المواطن.

فمؤشرات التنمية الاقتصادية لم تعد تقاس بما هو اقتصادي صرف (نسبة نمو الناتج الداخلي الخام)، وانما أيضا بنسبة نمو الرأسمال البشري والوضعية الاجتماعية، وعلى الفاعلين السياسيين والاقتصاديين البحث عن السياسات العمومية الكفيلة بتحقيق التنمية الاجتماعية والرخاء الاقتصادي.

و من بين التحولات التي يعرفها المغرب هي بداية استثماره في المجال الاجتماعي واهتمامه بالبعد الاقتصادي والسياسي (تحسين مؤشرات الديمقراطية واحترام حقوق الانسان،)، ثم بداية انشاء دولة اجتماعية أو نحو الطريق اليها. فالمراتب المتأخرة التي يحتلها المغرب على مستوى التنمية البشرية [25] يحتم ضرورة الاهتمام بالمسألة الاجتماعية، لأنها لم تحظى بالاهتمام المطلوب من قبل السياسات العمومية المختلفة. وما قدمه المغرب من اجراءات ومبادرات وسياسات مثل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وعدة برامج[26]، لم يكن كافيا لإزالة الفوارق الاجتماعية الصارخة وهشاشة الوضع الاجتماعي[27]. ولازال الوضع ينذر بالاحتقان، وما الاحتجاجات الاجتماعية ورغبة الشباب الجامحة للهجرة الى أوروبا بكل الطرق الشرعية وغير الشرعية إلا مؤشر على الأزمة الاقتصادية والاجتماعية، وفشل النموذج التنموي[28]. وهنا يحق لنا أن نسائل الفاعلين السياسيين العموميين الذين لم ينجحوا في الحد من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والتي جعلت المواطن يفقد ثقته في المسؤولين السياسيين وطنيا ومحليا.

---

[25] احتل المغرب سنة 2021 المرتبة 121 من ضمن 189 دولة يصنفها برنامج الامم المتحدة الانمائي للتنمية حسب مؤشر التنمية البشرية. أنظر الموقع.www. undp. org.

[26] . أكثر من 120 برنامجا يتعلق بالمسألة الاجتماعية.

[27]. حتى وان تراجع الفقر في المغرب منذ عام 2011، فقد استقر، حسب تقرير البنك الدولي، في نسبة 4,8% على المستوى الوطني، كما أن الفوارق بين الوسط الحضري والوسط القروي في معدلات الفقر مازالت كبيرة. كما عرفت البطالة سنة 2021 نسبة 12%، 17%,منهم في صفوف الاناث و 10,5% منهم في صفوف الذكور.و 26.81% في صفوف الشباب، ويولد هذا الوضع في المغرب حركات احتجاج كما حدث في جرادة ثم في الحسيمة تزعمها الزفزافي بعد مقتل بائع السمك "محسن فكري" (31 عاما) يوم 28 أكتوبر تشرين الأول 2016 سحقا في عربة النفايات، وكان المتظاهرون يطالبون في بداية الحركة الاحتجاجية بإحقاق العدالة غير أن الحركة اتسعت تدريجيا لتشمل مطالب اجتماعية واقتصادية في منطقة الريف.

[28] . حسن زواوي، "المسألة الاجتماعية وأزمة النموذج التنموي المغربي"، هسبرس، 3 أكتوبر 2018.

ان الأزمة التي يمر منها المغرب اليوم ليست ظرفية، وإنما بنيوية مرتبطة أساسا ببناء الدولة الاجتماعية. وقد بينت أزمة جائحة كورونا منذ 2019 هشاشة الوضع الاجتماعي خاصة وضرورة التدخل السريع للحد من تدهور معيشة الساكنة واندثار الطبقة الوسطى وازدياد تدهور الطبقات الهشة والفقيرة. وتبعا لهذا، فإن القرار الملكي العام بتعميم الحماية الاجتماعية، يعتبر خطوة إستراتيجية كبرى، من شأن النجاح فيها تحسين ظروف عيش المواطنات والمواطنين.

إن الحديث عن المسألة الاجتماعية بالمغرب مرتبط ببنية سوسيو - اقتصادية لا بد من استحضارها لفهم طبيعة هذه المسألة. فالتنمية الاجتماعية سيرورة تراكمية تأخذ بعين الاعتبار ليس فقط الفئات الاجتماعية الهشة والفقيرة، بل تتجاوز ذلك إلى ضمان تنمية الثروة والزيادة في الإنتاج، فكلما تقلصت التفاوتات الاجتماعية داخل المجتمع كلما ارتفعت مؤشرات التعليم والتمدرس والصحة والتشغيل، وبالتالي ينعكس ذلك على المستوى الاقتصادي وارتفاع معدلات النمو.

تبدأ هذه الدراسة بالتساؤل الجوهري حول معرفة هل نحن أمام دولة اجتماعية أم في الطريق اليها؟ وكيف تعاملت الدولة المغربية مع المسألة الاجتماعية؟ و ما هو النموذج الذي اتبعته وتريد اتباعه حاليا لتحقيق الرعاية الاجتماعية الشاملة والناجحة؟ وما موقع المغرب في نظام تصنيفات الرفاه الاجتماعي؟ ثم ما هي الإكراهات التي تواجهها، للتصدي للفقر والبطالة والتهميش والأمية؟ وما مدى نجاعة المؤسسات العمومية الاجتماعية المنشئة لهذه الغاية؟

تستخدم الدراسة لمعالجة هذه الاشكالية أدوات ومناهج تخدم الغرض. فعلم الاجتماع المقارن والمنهج المؤسساتي يسعفنا في ذلك، من خلال دراسة أصناف الدول الاجتماعية عبر تتبع الظاهرة وتصنيفاتها في الدول الغربية كما نشأت ومحاولة اسقاط مفهوم الدولة الاجتماعية وأنماطها على المغرب وفهم الواقع المغربي، مستعينين بالملاحظة وبعض الاحصائيات والأطر النظرية في علم الاجتماع وخاصة في مجال الفعل الاجتماعي.

أولا. نظرية الدولة الاجتماعية

نفضل بداية، استعمال مفهوم الدولة الاجتماعية أو دولة الرفاه الاجتماعي بدل مفهوم الدولة الراعية[29] على غرار بعض الباحثين المتخصصين في المسألة الاجتماعية مثل روبار كاستال Robert Castel[30] الذي يرى بأن الدولة لها:

" دور اجتماعي ....يفرض نفسه بالمفهوم الدوركايمي، على اعتبار أنها تقوم بإدماج الافراد داخل الجماعة، وهذا هو عملها الجوهري....باعتبارها الضامن للتآزر الاجتماعي la cohésion sociale...ومن هذا المنطلق تضحى الدولة الاجتماعية جوابا يتطلبه كل مجتمع..... ومن هنا نتساءل كيف يمكن للمواطنين ان يكونوا محميين؟ وباي وسائل وقنوات يستفيدون من الحد الادنى من الموارد الضرورية لضمان عيشهم خاصة في حالات الاحتياج والمخاطر. .."[31].

ان هدف هذه الدولة هو تقليص التفاوت الاجتماعي ومساعدة الفئات المعوزة وتحقيق درجة معينة من العدالة الاجتماعية من خلال تدخل الدولة. فانتقلت العديد من الدول في العالم الغربي من دولة ليبرالية مطلقة الى دولة ليبرالية تدخلية وتطلب هذا الامر ثلاثة قرون في الغرب الى ان اندمجت الحقوق المدنية والسياسية بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية في صياغة مبدأ المواطنة.

وبالتالي أضحت وظيفة الدولة هي تحقيق العدل التوزيعي ليراعي مصلحة الشرائح الاكثر احتياجا في المجتمع من خلال القوانين والخدمات الاجتماعية في مجال التقاعد والتامين والصحة وضد أخطار الحياة. ولا يمكن ان يتحقق التعاون بين جميع الاطراف في المجتمع السياسي الا إذا وجد اتفاق لحل النزاعات الفردية حول تقسيم مغانم العيش المشترك دون الوصول الى العنف. ولا يمكن ان يتحقق ذلك الا **بأولوية العدالة** في كل تنظيم حديث.

---

[29] . الدولة الاجتماعيةL'Etat social او الدولة الراعيةL'Etat providence او دولة الرفاه الاجتماعي l'Etat du bien être أو welfare state بالإنجليزية هي مصطلحات تتم عن نفس المعنى بدرجات معينة، حيث تدخل الدولة يختلف من نموذج لآخر. الا أن مفهوم دولة الرفاه الاجتماعي welfare state بالانجليزية- والذي صيغ ضد مفهوم حالة الحرب Warfare state - او l'Etat du bien être بالفرنسية ومفهوم الدولة الاجتماعية L'Etat social هو أكثر دقة وأشمل من مفهوم الدولة الراعية L'Etat providence– التي يفضل استعماله الباحثون الفرنسيون، لأن احتكار المجال الاجتماعي وتنظيم التعاون والتضامن، في الواقع ، ليس حكرا على الدولة فقط، كما يشير اليه مفهوم الدولة الراعية، وانما موزع بين عدة فاعلين في العديد من الدول. بينما مفهوم دولة الرفاه الاجتماعي يعني ان الدولة تحرص على رفاهية المواطن ولا يعني باي حال من الاحوال احتكارها للمسألة الاجتماعية. فالدولة هي الضامن لتنظيم التعاون والتآزر داخل المجتمع، وان كان النموذج السويدي والاسكندنافي عامة يجمع بين مفهومي الدولة الراعية ودولة الرفاه الاجتماعي، من حيث أن الدولة في السويد هي التي تتكفل بكل شيء وفي الوقت ذاته تحقق رفاهية شاملة وكاملة لكافة المواطنين.

[30] . Rober Castel, **Les métamorphoses de la question sociale**, **Une chronique du salariat**, Fayard, Paris, 1995.

[31] . Ibid. p. 99.

فلا بد من قبول مبادئ العدالة والاتفاق عليها واعتقاد الناس بأن هذه المؤسسات تحقق لهم العدالة بالفعل. فنكون اذن أمام عقد اجتماعي جديد كما نظر لذلك جون راولز في كتابه نظرية **العدالة** الصادر سنة 1971[32].

فالدولة الاجتماعية هي التي تتخذ سياسات عمومية هدفها إدماج المواطنين، وتشمل أربع محاور او مجالات للتدخل: سياسة اقتصادية تهدف الى التعليم، سياسة الشغل واصلاح قوانينه، ثم خدمات عامة، ثم حماية اجتماعية شاملة. وهذه المجالات الاربع مقسمة الى محورين: هما المساعدة الاجتماعيةL'assistance sociale التي تعني مساعدة الفئات الهشة عبر التضامن وليس عبر الاقتطاع، ثم الضمان الاجتماعي l'assurance sociale الذي يعتمد على اقتطاعات العمال والموظفين وصناديق التقاعد.

والغاية من هذه الدولة هو تحقيق التضامن من خلال الحد من الفوارق الاجتماعية عبر اتخاذ تدابير لتوزيع الخيرات والثروة ثم الحد من المخاطر الاجتماعية عبر انشاء صناديق كما هو الشأن عند الدول الاوروبية مثل فرنسا التي تعرف أربع صناديق تغطي هذه المجالات الاربع وهي صندوق الضمان الصحيAssurance maladie وصندوق المساعدات العائلية Allocation familiales (CAF)وصندوق التقاعد وهيئة للمساعدة على ايجاد الشغل والتعويض على فقدانه.

ان التحول الأهم الى دولة الرفاه الاجتماعي في المجتمعات الغربية بدأ في الواقع مع توحيد الدولة الالمانية عام 1871، اذ قامت في عهد المستشار بسمارك بتطبيق أول نظام للتامين الصحي في العالم عام 1883، ونظام التامين ضد الحوادث عام 1884، ثم نظام التأمين ضد العجز ومعاشات لكبار السن عام 1889، وقد رسخ بسمارك أن الدولة لا تخدم الفئات الاكثر غنى، وانما هي دولة الجميع.

---

[32] John Rawls, **Theorie de la justice, traduit de l'anglais par Catherine Audard,** Seuil, Paris, 1997.

في كتابه **نظرية العدالة الصادر سنة 1971** كما في عدة مقالات وكتب حيث طور تصور العدالة كإنصاف **Justice as** fairness ، يقدم جون راولز تصوره للعدالة والتي يمكن تحقيقها في المجتمع الحديث اذا حقق التعاون كعنصر استراتيجي لتوفير الرفاه لجميع المواطنين. وهذا لا يتأتى الا بتوزيع الخيرات بالتساوي، اي تحقيق العدالة التوزيعية. وبما أن الافراد أنانيون، في نظر راولز، ويريد كل واحد منهم الحصول على أكبر قدر من الفوائد، وحتى لا تتضارب مصالحهم اتفقوا، في اطار عقد اجتماعي جديد ليحافظ المجتمع على استقراره ويحقق الخير للجميع والانصاف، على مبادئ تحكم المؤسسات الكبرى داخل الدولة وخاصة المؤسسات الاجتماعية والتي عليها توزيع الخيرات سواء السياسية منها او الاقتصادية او الاجتماعية بشكل عادل ومنصف. وركز راولز على مبدأين أساسيان هما: مبدأ الحرية المتساوية، اي حرية كل المواطنين بشكل متساو، ثم مبدأ التفاوت الاجتماعي والذي، في حال ضرورة وجوده، يجب أن يخدم جميع الفئات بما فيهم الاقليات والأقل حظا حتى يتحقق الانصاف.

والمواطنون، في اطار هذا العقد، يتفقون على أحسن الاوضاع الممكنة لهم في المستقبل لأنهم لا يعرفون ما ستؤول اليه أوضاعهم وهذا ما يسميه جون راولز بحجاب الجهل voile d'ignorance ، أي لا يعرف الفرد ان كان سيصبح غنيا أم فقيرا، سليما معافى أم سقيما، ولذلك يختار أفضل الأوضاع والممكنات لتحقق له الخير في جميع الأحوال ويتوفر على كل الضمانات حتى تجنبه مواجهة مخاطر الحياة. اننا امام عقد اجتماعي جديد يضمن الوصول الى دولة اجتماعية او دولة الرفاه الاجتماعي.

وبدأت بريطانيا تتحول الى دولة الرفاه الاجتماعي بشكل كامل بعد الحرب العالمية الثانية، حيث تتحمل الدولة تكاليف الرعاية الاجتماعية من "المهد الى اللحد"، وكان أهم منظري النموذج البريطاني Sir William Beveridge رئيس اللجنة الحكومية، وتبنته غالبية الدول في أوروبا الغربية.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، لم يتم تبنى أسس الدولة الاجتماعية إلا مع روزفلت Roosevelt بعد الحرب العالمية الثانية و خاصة مع الرئيس ايزنهاور Eisenhower .

و مع مرور الوقت وظهور الأزمات الاجتماعية والهشاشة والفقر على الصعيد الدولي. انخرطت العديد من الدول في مسلسل أهداف الألفية الانمائية والتنمية المستدامة اللتان تم اعتمادهما من قبل المنتظم الدولي برعاية الأمم المتحدة سنتي 2000 و 2015 باعتبارهما آلية لمكافحة الفقر والهشاشة.

وانطلاقا من سنة 2000 عملت العديد من الدول كجنوب افريقيا وبوتسوانا وسوازيلاند وبعض دول امريكا الجنوبية مثل بوليفيا ودول جنوب اسيا في الهند وبانغلاديش ونيبال على اعتماد أنظمة لمعاشات الشيخوخة غير قائمة على الاشتراكات مستوحاة من نموذج جنوب افريقيا، بينما عملت دول اخرى على تقويتها (الشيلي، الأرجنتين والبرازيل...).

وتاريخيا، مرت الدولة الاجتماعية في العالم بثلاث مراحل وهي:

المرحلة الأولى كانت في بداية القرن العشرين حين عرفت أول البرامج الاجتماعية، وقد لاقت عدة اعتراضات[33]. ثم **المرحلة الثانية** بدأت مع نهاية الحرب العالمية الثانية، حيث عرفت انتشارا كبيرا للدولة الاجتماعية خاصة مع نظريات كينز Keynes التي دعت إلى ضرورة تدخل الدولة لإعادة التوازنات الاقتصادية والاجتماعية[34]. جاعلة من الدولة الضامنة والمنظمة للتضامن الوطني. فالدولة لم تعد تقتصر على وضع سياسات اجتماعية لامتصاص الغضب وحالات التفقير paupérisation والحد من الفوارق الاجتماعية، ولكن لتؤسس لعقد اجتماعي بين الدولة والمواطن[35]. هذه المرحلة شهدت تحولا من الدولة الحامية L'Etat protecteur في فترة الثلاثينات الى مرحلة الدولة التوزيعية L'Etat distributif التي تطورت منذ سنوات الستينات والسبعينات لتحقيق نوع من المساواة والعدالة ومحاربة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية[36].

---

[33] Voir François –Xavier Merrien, **L'Etat providence**, Paris, PUF, coll. (Que sais –je), 1997.

[34] . Nathalie Morel, L'Etat face au social, redéfinition des frontières de l'Etat providence en Suède. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005, thèse de doctorat en sociologie soutenue à Paris 1, 2007, pp34-35.

[35] . Gosta Esping- Anderson, Les trois mondes de l'Etat –providence, essai sur le capitalisme moderne, PUF, Paris, 2007, p. 33.

[36] . Raymond Boudon, Philippe Besnard, Mohamed Cherkaoui et Bernard-Pierre Lecuyer, **Dictionnaire de sociologie**, Larousse, Paris, France loisirs, nouvelle édition, 2001.p. 90.

أما **المرحلة الثالثة** فتعود إلى بداية الثمانينات حين بدأت الانتقادات توجه لهذا النموذج من الدولة الاجتماعية خاصة مع مخلفات صدمة البترول والأزمات الاقتصادية وصعود النيو- ليبرالية بشكل قوي والذي شكك في النموذج الاقتصادي الكينزي. لكن هذه المرحلة تذكرنا ببداية المرحلة الأولى حين كانت الانتقادات توجه إلى الدولة الاجتماعية في بداياتها، مما يعني أن الاعتراضات كانت بسبب خلفيات ايديولوجية تنم عن تصور ليبرالي يرفض تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ويقدس منطق السوق[37].

و نظريا يعود تصنيف نماذج لدول الرفاه الاجتماعي إلى غوسطا اسبينغ[38] Gosta Esping- Anderson ، لا بل قبله الى ريتشارد تيتموس[39] Richard Titmus والذي يميز بين النموذج المحافظ والنموذج التوزيعي المؤسساتي[40] ، ويعتبر بأن النموذج البسماركي الألماني كان أول من قنن نظاما للتامين الاجتماعي تحت بسمارك الذي شغل منصب رئيس وزراء بروسيا بين 1862 و1890. ويميز ريتشارد تيتموس في الدولة الاجتماعية بين ثلاث نماذج حسب تدخل الدولة:

-**النموذج الليبرالي (libéral-résiduel)** يستهدف فئات محرومة ولا تتدخل الدولة الا حينما يفشل الفاعلون الاجتماعيون الاخرون (الاسرة، السوق، الجمعيات.....) وتمثل الولايات المتحدة الامريكية هذا النموذج وبدرجات أقل كل من كندا واستراليا واليابان.

-**النموذج المؤسساتي التوزيعي (Institutionnel- redistributif)** حيث شمولية الحماية الاجتماعية. وتمثل السويد قمة هذا النموذج.

-**النموذج التعاوني الصناعي (corporatiste- insdustriel)**. من نماذجه دول أوروبا الغربية مثل فرنسا والمانيا وبلجيكا وهولاندا.....وهو وريث النموذج البسماركي الالماني الذي يعطي الاولوية للتضامن المهني بدل التضامن الوطني[41].

ومن جهته قام غوسطا اسبينغ أندرسون في دراسة مهمة له تعتبر مرجعا[42]، بتطوير مفهوم أنظمة الرفاه الاجتماعي بدل مفهوم الدولة الراعية الذي اعتبره قاصرا لأنه يحمل معنى ضيقا للدولة الاجتماعية تقتصر فقط على وضع سياسات اجتماعية أو برامج اجتماعية.

وهكذا يعتمد غوسطا أندرسون على ما يسميه مصادر السلطة Les sources du pouvoir والذي يختلف به عن التحليلات السابقة الوظيفية والنيوماركسية للدولة الراعية. ذلك أن هذه الاخيرة تعتبر بأن الدولة الراعية هي استجابة ضرورية ووظيفية لمسلسل التصنيع

---

[37] . Voir pour plus de détail Pierre Rosanvallon, **La crise de l'Etat providence**, Paris, Seuil, 1981.

[38] . Gosta Esping- Anderson, **Les trois mondes de l'Etat –providence, essai sur le capitalisme moderne,** PUF, Paris, 2007.

[39] . Richard Titmuss, **Essays on the welfare state**, London, Allen and Unwin, 1958,

[40] . رشيد بن بيه،" تصنيف نمط الرفاه الاجتماعي بالمغرب باعتماد منظور النوع الاجتماعي"، مجلة اضافات العدد 40، 2017. ص. 127-128.

[41] . Yves Alpes et d'autres, **Lexique de sociologie**, Deuxième édition, Paris, Dalloz, 2007, p. 111.

[42] . نفس المرجع ، ص. 130.

industrialisation ، على اعتبار أن المجتمع الحديث حسب تصورها، يتطور على حساب المسألة الاجتماعية ويخرب المؤسسات الاجتماعية التقليدية، مما يعني أن كل الدول ستمر من مرحلة الدولة الراعية بالرغم من الاختلافات السياسية والايديولوجية لكل دولة.

على عكس هذا التصور الحتمي للتاريخ والمجتمع والاقتصاد يقدم غوسطا أندرسون قراءة أخرى على غرار Korpi مفادها أن الدولة الاجتماعية تختلف طبيعتها من دولة الى أخرى ومن سياق الى اخر. وهكذا يربط غوسطا ظهور كل نظام او نموذج للدولة الاجتماعية بسياق سياسي وحزبي وايديولوجي لكل دولة. فالدول التي يسود فيها الحزب السوسيو-ديمقراطي خاصة في دول الشمال (الدول الاسكندنافية) على خلاف دول تسود فيها أحزاب محافظة أو دينية كاثوليكية (دول اوروبا الغربية) عن دول تسود فيها أحزاب ليبرالية كما في الدول الأنغلوساكسونية[43]. وهكذا يقدم لنا غوسطا أندرسون تيبولوجيا للدولة الاجتماعية، كالتالي:

1.النموذج الليبرالي (Residual state) يسود في العديد من الدول الأنغلوساكسونية ومن أمثلته الولايات المتحدة وكندا وأستراليا. في هذا النموذج الحقوق الاجتماعية غير مرتبطة بالعمل الا حين يلزم الأمر ومنح هذه الحقوق ليس شاملا. حيث لا يعتبر منح هذه الحقوق الاجتماعية بديلا عن الشغل، وذلك من أجل تشجيع العمل بفعل اقتصاد السوق الذي تتبناه مثل هذه الدول ذات النهج الليبرالي.

هذا النظام أو النموذج للدولة الاجتماعية لا يهتم سوى بالفئات المهمشة. ويلعب السوق فيها دورا أساسيا في توفير الخدمات الاجتماعية ولكن تؤمن الدولة للفئات الاجتماعية الهشة التي لا تستطيع الولوج الى هذا السوق الحد الادنى من العيش. ويطلق عليه أيضا دولة الحد الأدنى الاجتماعي. أي تتدخل الدولة في أدنى الحدود لتقوم بسد الثغرات التي تتولد عن عجز السوق في سد الحاجات الاساسية للمواطنين[44]. ففي الولايات المتحدة الامريكية منذ سنة 1963 تبنت نظام ليبرالي استهدافي ذو شقين: شق يستهدف فئات سنية كبيرة تتجاوز 65 سنة، ثم غير القادرين على الولوج الى السوق لعدة اسباب (Medicare) يستفيدون من التامين الصحي المجاني. وشق يستهدف العائلات والأفراد ذوو الدخل المنخفض يطبق عليهم نظام (Medicaid).

2.النموذج المحافظ التعاوني (corporatiste) ويسود في العديد من دول اوروبا الغربية (خاصة في ألمانيا وفرنسا والنمسا وبلجيكا....). في هذا النموذج تصبح الحماية الاجتماعية ملزمة وتمنح حقوقا اجتماعية مهمة ولكنها مرتبطة بالولوج الى سوق الشغل ومدة المساهمات. وبالتالي يستهدف العمال والشغيلة من أجل تقديم الحماية لهم ضد مخاطر الحياة (الشيخوخة، حوادث الشغل والامراض والوفاة....).

3. النموذج المؤسساتي التوزيعي الشامل(institutionnel redistributif universel)) منتشر في الدول الاسكندنافية وهو يغطي مختلف الفئات الاجتماعية، لان

[43] . Nathalie, **l'Etat face au social**, op. cit, p. 41.

[44] . دولة الرفاهية الاجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص. 111.

الحقوق الاجتماعية تمنح لجميع المواطنين، فهي مرتبطة **بالمواطنة وليس بالشغل**. حيث تتكفل الدولة بتحمل مجمل التكاليف لتغطية النفقات الاجتماعية. ويتم تمويله من النظام الضريبي الذي يعرف ضغطا ضريبيا مرتفعا. أما الفاعلون الاجتماعيون الاخرون مثل العائلة مثلا ليس لها دور كبير، ذلك أن هذا النظام يضمن تحمل تكاليف الاطفال، من تمدرس وتربية، مما يخفض من تكاليف الاسر.

كما تتكفل الدولة بكبار السن والاشخاص في وضعية اعاقة. وهو نموذج، الى جانب ذلك، يشجع على العمل الكامل le plein emploi ، حيث يضمن لكل مواطن عملا قارا وتاما، مما يساعد على تمويل هذا النظام من الحماية الاجتماعية حتى يستطيع تحمل نفقات مهمة وتكاليف على عاتق الدولة. ويعتبر النموذج الاسكندنافي هو الافضل في العالم، خاصة في السويد والدانمارك وبدرجة أقل في فنلندا والنرويج.

ولمعرفة موقع المغرب في نظام تصنيفات الرفاه الاجتماعي، ومدى قربه أو ابتعاده من النماذج الموجودة في العالم انطلاقا من معرفة انواع الدول الاجتماعية أو ما يسمى بدولة الرفاه الاجتماعي[45] والنظريات المصنفة لها التي سبق وان درسناها، يجدر بنا أن نعرف تطور منظومة الرعاية الاجتماعية التي عرفها المغرب تاريخيا، وحالته الاجتماعية والاطار التشريعي والمؤسساتي الحالي لنستطيع في النهاية أن نقدم توصيفا للنموذج المغربي لنظام الرعاية الاجتماعية وأهمية المسألة الاجتماعية في السياسات العمومية للبلد.

ثانيا. الإطار التشريعي والمؤسساتي

إن الهشاشة الاجتماعية التي يعرفها المغرب مرتبطة بغياب الدولة الاجتماعية المؤسساتية. صحيح أنه منذ فترة الاستعمار سعت السلطات إلى إقرار بعض القوانين التي تضمنت، ولو في جزء منها، الحماية الاجتماعية بغاية تشجيع المعمرين على الاستقرار في المغرب، مثل ظهير 1917 المتعلق بإحداث صندوق الاحتياط المغربي، والظهيرين الصادرين سنة 1930 المتعلقين بنظام المعاشات المدنية، وبإحداث الصندوق المغربي للتقاعد، والظهير الصادر سنة 1927 المتعلق بالتعويض عن حوادث الشغل، والظهير الصادر سنة 1943 المتعلق بالتعويض عن الأمراض المهنية.

[45] . دولة الرفاه الاجتماعي هدفها تقليل التفاوت الاجتماعي وتحقيق درجة معينة من العدالة الاجتماعية من خلال تدخل الدولة. فانتقلنا من دولة ليبرالية مطلقة إلى دولة ليبرالية تدخلية. وتطلب هذا الامر ثلاثة قرون في الغرب الى ان اندمجت الحقوق المدنية والسياسية بالحقوق الاجتماعية في صياغة مبدأ المواطنة. فنيل الحقوق الاجتماعية يفترض تحقيق درجة معينة من العدالة وذلك من خلال تدخل الدولة لتقوم بتوزيع عادل للثروات واحداث اقتصاد الرفاهية وانصهار القيم الاخلاقية مع الكفاءة.
وتنفيذ سياسات تشمل الصحة والتعليم والاسكان والتأمينات الاجتماعية وحماية العمل ودعم العوائل. فالرفاهية تضحى مسؤولية الدولة...

و بعد الاستقلال ستقوم الدولة المغربية على اتخاذ سياسات في مجالات الصحة والتعليم و بناء مؤسسات تعنى بشكل مباشر بالمسألة الاجتماعية، مثل التعاون الوطني سنة 1957 والذي أصبح برنامج الانعاش الوطني للتشغيل سنة 1961، و صندوق المقاصة الذي تأسس سنة 1956 لدعم القدرة الشرائية للمواطنين، وإحداث الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 1959 والذي عدل سنة 1972.. إلخ.

لكن في فترة الثمانينيات بدأ التراجع عن المسألة الاجتماعية بسبب الاكراهات المالية، وتوالي سنوات الجفاف، فتخلت فيها الدولة عن بعض المكتسبات كمجانية التطبيب، والتعليم، والولوج إلى الخدمات الأساسية، والتقليص من الميزانيات المرصودة في المجال الاجتماعي، بحجة المحافظة على التوازنات الماكرو- اقتصادية[46] بسبب سياسة التقشف وسياسة التقويم الهيكلي لسنوات 1983-1992. هذا التراجع أنتج مشاكل اجتماعية كبيرة جعلت الدولة تهتم بالمسالة الاجتماعية من جديد[47].

و لم يعرف المغرب تغطية صحية إجبارية إلا سنة 2002، حيث تم إصدار قانون 65-00 بمثابة مدونة للتغطية الصحية الاساسية والتي انشات تغطية صحية اجبارية AMO والتي دخلت حيز التنفيذ سنة 2005 .لكن التحول الكبير كان سنة 2021 مع صدور قانون الاطار 09-21 بعد الخطابات الملكية الداعية الى الاهتمام بالمسألة الاجتماعية[48].

1. الإطار التشريعي

قام المغرب بوضع تشريع يوفر الضمان الاجتماعي باعتباره حقا من حقوق الانسان حتى يضمن للأفراد حد أدنى من الدخل يواجهون به حالات طارئة تتعلق بالشيخوخة أو العجز أو الإعاقة أو البطالة أو تربية الأطفال، ويوفر الرعاية الطبية العلاجية أو الوقائية.

يعتمد المغرب على عدة مرجعيات قانونية دولية في ترسانته القانونية بخصوص الحماية الاجتماعية. من هذه المرجعيات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، وكذلك العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[49]. واتفاقيات منظمة العمل الدولية وخاصة الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي لسنة 1952. والتي دخلت حيز التنفيذ عام 1957 ولم يصادق عليها المغرب لحد الان على الرغم من أنه اعتمد سنة 2012 القانون رقم 12.47 الذي يطابق هذه الاتفاقية.

---

[46] "في المسألة الاجتماعية المغربية".

[47] . Myriam Catusse, « Maroc : un Etat social fragile dans la réforme néolibérale », in Myriam Catusse, Blandine Destremau et Eric Verdier (dir), **L'Etat face aux débordements du social au Maghreb, travail et protection sociale,**

[48] . خطاب عيد العرش لسنة 2018، ثم خطاب العرش وافتتاح الدورة التشريعية لسنة 2020.

[49] مرجع سابق.

هذه الاتفاقية تحدد الحد الادنى من الضمان الاجتماعي فضلا عن الفروع التسعة التي يشملها الضمان الاجتماعي وهي: الرعاية الطبية، وإعانة المرض، واعانة البطالة، واعانة الشيخوخة، وإعانة حوادث الشغل او الامراض المهنية، والاعانة العائلية، واعانة الامومة، واعانة العجز واعانة الورثة (المتوفى عنهم).

وتنص الاتفاقية رقم 102 على أن الحد الادنى من الاعانات يحدد بالقياس الى مستوى الاجور في كل بلد. ثم هناك التوصية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لسنة 2012، التي تقدم مبادئ عامة تروم تعميم الحماية الاجتماعية على الجميع ثم تحسين مستوى الخدمات المقدمة.

وقد صادق المغرب على الاتفاقية الدولية لحقوق الاشخاص في وضعية اعاقة سنة 2009. ونص الدستور المغربي على حق هذه الفئة في المجتمع في الاستفادة من الحماية الاجتماعية بموجب المادة 34. ويبلغ عدد المعاقين أكثر من 2,2 مليون شخص، أي بنسبة 6.8%. من إجمالي الساكنة.

وتعاني هذه الفئة من محدودية في الاستفادة من الخدمات الصحية حيث أن 19 بالمائة فقط من هذه الفئة تستفيد من الحماية الاجتماعية و38 بالمائة لا تستفيد من الرعاية الصحية.

ووفقا لهذه المرجعيات القانونية الدولية عمل المغرب في ترسانتها القانونية التنصيص على الحماية الاجتماعية ودسترتها وقننها في الباب المخصص للحقوق على اعتبار أنها أضحت حقا من حقوق الانسان من خلال الفصل 31 من دستور 2011[50]. كما أنه من بين المستجدات التي

[50] ينص الدستور المغربي في الفصل 31 كما يلي:"تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في::

- العلاج والعناية الصحية.
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة.
- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة.
- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة.
- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية.
- السكن اللائق.
- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي
- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة.
- التنمية المستدامة

جاء بها دستور 2011 تنصيصه على ضرورة ادماج النساء والاطفال والفئات التي تعاني من إعاقة جسدية أو حسية أو عقلية في الحياة الاجتماعية[51].

مبادئ وأهداف الحماية الاجتماعية وفق قانون الإطار 09-21

حسب قانون الإطار 09-21 الذي تم اعتماده في 11 فبراير 2021 في مجلس الحكومة وصادق عليه البرلمان شهر بعد ذلك في 15 مارس، فانه يستهدف توفير تغطية صحية شاملة من خلال إعمال ميكانيزمين: الأول موجه لمن يساهمون في الانخراطات الشهرية ويشمل شق الحماية الاجتماعية La protection sociale. واخر مخصص على أساس مبدأ التضامن لصالح الفئات التي لا تستطيع تحمل المساهمات ويشمل شق المساعدة الاجتماعية L'assistance sociale.

واجمالية تكاليف الاصلاح تقدر ب 51 مليار درهم تتحمل الدولة 23 مليار درهم من خلال الميزانية العامة للدولة، ويكلف الدولة 5 مليار درهم كل سنة الى حدود 2025.

وتشمل الحماية الاجتماعية التي أطلقها المغرب تقليص الفقر ومحاربة اشكال الهشاشة ودعم القدرة الشرائية للأسر وتعميم التامين الصحي الاجباري وتعميم التعويضات العائلية والتعويض عن فقدان الشغل وتوسيع نظام التقاعد. والاهداف التي سطرها القانون تشمل أربعة هي كالتالي:

- توسيع التغطية الصحية الاجبارية والتي بدأت سنة 2022 لفائدة 22 مليون مستفيد اضافي بما فيهم المستفيدين من نظام المساعدة الطبية منذ سنة 2012 (RAMED)[52] وهم حوالي 6,41 مليون و 15,66 مليون كانوا لا يستفيدون من نظام الحماية الاجتماعية، ويتعلق الأمر بأصحاب المهن الحرة والحرفيين والفلاحين ومساعدي السياح والمروجين الطبيين والمفوضين القضائيين. (Huissier de justice)، أي اجمالا 11 مليون من الاجراء المستقلين و 11 مليون كانوا في وضعية هشاشة.

---

[51] . ينص الفصل 34 من الدستور على ما يلي:" تقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة. ولهذا الغرض، تسهر خصوصا على ما يلي

– معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات، وللأطفال والأشخاص المسنين والوقاية منها.

– إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.

[52] . في الواقع، أطلق المغرب نظام التأمين الاجباري عن المرض المعروف ب آمو تضامن (AMO Solidarité)وأمو الشامل. فبالنسبة للأول، فانه يعوض نظام الراميد، حيث يحولون إلى نظام آمو تضامن ولا يؤدون أي اشتراكات نظرا لوضعيتهم الهشة شرط ألا يتجاوزوا عتبة الاستحقاق وهي أقل من 9.32 ، بينما من يستطيعون تأدية واجبات الاشتراك يستفيدون من نظام آمو الشامل وهم جميع العمال غير الأجراء والمهن الحرة كما سبق وأن أشرنا إليهم، ومن تجاوزوا عتبة 9.32.

- تعميم التعويضات العائلية في أفق 2024 لفائدة 7 ملايين طفل في سن التمدرس. والدولة في هذا الإطار قامت بإحداث مرسوم السجل الاجتماعي الموحد من أجل تعويض جزافي للأسر الهشة[53].
- تعميم الانخراط في أنظمة التقاعد في افق 2025 لفائدة 5 ملايين مغربي من الساكنة النشيطة الذين لا يتوفرون على أي تغطية متعلقة بالتقاعد.
- تعميم الاستفادة من التعويض على فقدان الشغل في افق 2025 بالنسبة لكل شخص يتوفر على عمل قار.

وقد حدد قانون الإطار السالف الذكر المبادئ المؤطرة له وهي:

أ- مبدأ التضامن في بعده الاجتماعي والمجالي وبين الاجيال والبين- مهني، كرسه أيضا قانون 00-65 بمثابة مدونة التغطية الصحية، حيث نص في المادة 1: « يقوم تمويل الخدمات المتعلقة بالعلاجات الصحية على مبدأ التضامن » الذي يتمثل في مساهمة كل عضو من أجل مخاطر المرض بالنسبة لباقي أعضاء المنخرطين في التعاضد، دون ريط استفادتهم بمقدار مساهمتهم في التمويل. بل يرتبط بالمقدار اللازم الذي تتطلبه الحاجة الناشئة عن تحقق خطر المرض المؤمن عليه.

كما يشمل مبدأ التضامن وضع برامج تستهدف فئات اجتماعية هشة مثل انشاء صناديق مثل صندوق التكافل العائلي[54] وصندوق دعم الارامل[55] وصندوق دعم التماسك الاجتماعي. مما يعني تغطية الخدمات الاجتماعية الدنيا les minimas sociaux كما نجده في الانظمة الليبرالي

ب: مبدأ المساواة والانصاف

يهدف هذا المبدأ تحقيق المساواة بين المواطنين في الحصول على الرعاية الاجتماعية وعدم التمييز في الولوج الى خدمات الحماية الاجتماعية حيث تم تكريسه في دستور 2011 من خلال الفصل 31.

---

[53] . السجل الاجتماعي الوطني الموحد **Le registre social unifié** ، تم انشاء هذا السجل وفقا لقانون 72-18 بتاريخ 31 يناير المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي بإحداث الوكالة الوطنية للسجلات لسنة 2019 والتي تجمع وتنسق بين السجل الاجتماعي والسجل الوطني للسكان وفقا لقانون الاطار رقم 09-21. ويعتبر الية مهمة ومركزية لمستقبل الحماية الاجتماعية في البلد. وبدأ العمل به منذ سنة 2021 حيث حل محل الحالة المدنية او نظام الراميد RAMED. ويحمل هذا السجل رقم مسجل خاص به identifiant unique، ويعتبر قادة بيانات الكترونية ومعلومات مرتبطة بوضعية الاسر والافراد لمعرفة مدى حاجتهم للاستفادة من الدعم من قبل الدولة والجماعات الترابية للفئات الاكثر عوزا وفقرا من خلال صناديق وبرامج الدعم المتعددة مثل تيسير وصندوق التكافل العائلي وصندوق دعم الارامل....

[54] . صدر بتاريخ 6 شتنبر 2011 بمرسوم رقم 2.11.190 المتعلق بتحديد شروط ومساطر الاستفادة من صندوق التكافل العائلي.

[55] . مرسوم رقم 2.14.791بتاريخ 11 صفر 1436 ه الموافق ل4 دجنبر 2014 المتعلق بتحديد الدعم المباشر للنساء الأرامل في وضعية هشة الحاضنات لأطفالهن اليتامى.

وهذا المبدأ مكرس بدستور 2011 في الفصل 154: « يتم تنظيم المرافق العامة على اساس المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج اليها والانصاف في تغطية التراب الوطني والاستمرارية في اداء الخدمات ».

ج: مبدأ الاستباق:

يقوم على تقييم دوري لآثار تدخلات الاطراف المعنية بالحماية الاجتماعية من أجل البحث عن أفضل السبل بتثمين النتائج المحققة.

د: مبدأ المشاركة:

يقوم هذا المبدأ على ضرورة انخراط كل المتدخلين في السياسات والاستراتيجيات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

وفي نفس الاطار تؤكد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة في تعليقها العام لسنة 2007 على اهمية ارتكاز السلطات العمومية في سياساتها لمنظومة الحماية الاجتماعية على مبادئ قابلة للقياس وهي:

- مبدأ الوحدة: أي ضرورة توافر نظام واحد أو عدة انظمة تضمن تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.
- مبدأ الشمولية: اي احتواء كافة المخاطر من شيخوخة وحوادث الشغل ودعم الاسرة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصة.
- مبدأ الشفافية: اي ضمان الاستفادة من خدمات الرعاية الاجتماعية في أجل معقول.
- مبدأ المشاركة: اي انخراط الجميع في انظمة الضمان الاجتماعي.

واضافة الى قانون الإطار خرجت عدة مراسيم تطبيقية مواكبة لضمان تنفيذ الحماية الاجتماعية.

2. الإطار المؤسساتي: مجتمع دون مجال اجتماعي

من أجل دراسة المسألة الاجتماعية بالمغرب، يجب تتبع ودراسة عمل المؤسسات المعنية بالفعل الاجتماعيl'action sociale بالمغرب. و بعض هذه المؤسسات تم انشاؤها بعد الاستقلال سنة 1957 كالمؤسسة الوطنية للتعاون Fondation nationale de coopération. وفي سنة 1961 تم إطلاق البرنامج الوطني لتنمية الشغل وفي سنة 1956 صندوق المقاصة او التعويضات Fond de compensation من أجل تحقيق التوازن في القدرة الشرائية لدى المواطن.

ثم في سنوات السبعينات البرنامج الاجتماعي من أجل الأولويات الاجتماعية (BAG). وفي سنة 1995 برنامج تهيئة العالم القروي للحد من الهجرة، وهكذا تم كهربة العالم القروي وفك العزلة ، وتوفير الماء الصالح للشرب للدواوير. ثم برنامج السكن الاجتماعي الذي انطلق منذ سنة 2002.

لكن هذه البرامج كانت تنقصها الرؤية الاستراتيجية حول تقليص الفقر والهشاشة. والسبب يرجع الى اللبس بين الفعل الاجتماعي والعمل الانساني الخيري. ثم بسبب عدم مردودية هذه البرامج.

وفي العهد الجديد، قامت الحكومة منذ سنة 1999 بإنشاء الوكالة الوطنية للتنمية الاجتماعية L'Agence nationale de développement sociale والذي كان يهدف الى انشاء برامج وميكانيزمات ووسائل مناسبة لمعالجة المسألة الاجتماعية من أجل تقليص الفقر والهشاشة والفوارق الاجتماعية.

وبسبب ضعف هذه الوكالة قام الملك محمد السادس بإنشاء مؤسسة محمد السادس للأعمال الاجتماعية.

وقد شخص الملك محمد السادس منذ خطاب 29 يوليوز 2018 الضعف المؤسساتي للرعاية الاجتماعية على الرغم من كثرتها قائلا: "فليس من المنطق أن نجد أكثر من مائة برنامج للدعم والحماية الاجتماعية من مختلف الأحجام، ونرصد لها عشرات المليارات من الدراهم، مشتتة بين العديد من القطاعات الوزارية والمتدخلين العموميين. وبالإضافة الى ذلك فهي تعاني من التداخل ومن ضعف التناسق فيما بينها، وعدم قدرتها على استهداف الفئات التي تستحقها. فكيف لهذه البرامج، في ظل هذا الوضع، أن تستجيب بفعالية لحاجيات المواطنين وأن يلمسوا أثرها؟"[56].

واعتبر الملك محمد السادس في نفس الخطاب كما في خطابات لاحقة ان المسألة الاجتماعية تحظى بأهمية بالغة بالنسبة له:" ان الشأن الاجتماعي يحظى عندي باهتمام وانشغال بالغين كملك وانسان. فمنذ ان توليت العرش، وانا دائم الإصغاء لنبض المجتمع، وللانتظارات المشروعة للمواطنين.، ودائم العمل والأمل من أجل تحسين ظروفهم... واذا كان ما أنجزه المغرب وما تحقق للمغاربة، على عقدين من الزمن يبعث على الارتياح والاعتزاز، فإنني في نفس الوقت، أحس أن شيئا ما ينقصنا، في المجال الاجتماعي.... "

مجتمع دون مجال اجتماعي. وسياسات عمومية لا تهتم بالمسألة الاجتماعية الا مؤخرا ويقاس هذا بالنظر الى حجم الميزانية المخصصة للحماية الاجتماعية وهي 4,5% من الناتج الداخلي الخام. وعدد الوزارات ذات الصبغة الاجتماعية، حيث خصصت الدولة مبلغ 51 مليار درهم لتمويلها[57].

إن المغرب بحاجة إلى تطوير آليات عمومية للحماية الاجتماعية تكون تضامنية ومناسبة للوسائل التي يتوفر عليها، لفائدة الفئات غير المشمولة بعد بالتغطية الاجتماعية كالنشيطين العاملين في القطاع غير المنظم، وأصحاب المهن الحرة، والمشتغلين في التعاونيات، و النساء في الوسط القروي، و الأمهات العازبات، و الأطفال المعوزين (أطفال الشوارع، الأطفال المشتغلون،

[56] . مقتطفات من خطاب العرش بمناسبة الذكرى 19 لعيد العرش في 29 يوليوز 2018.

[57] . في ميزانية 2024 تم الرفع منها إلى 61 مليار درهم.

الأطفال المسجونون)، الأشخاص في وضعية إعاقة، المسنون، الأشخاص الذين يعانون من الفقر والإقصاء الاجتماعي، وضحايا حوادث الشغل والأمراض المهنية والأشخاص في وضعية بطالة.

ولإعطاء دفعة جديدة للملف الاجتماعي، أنشئت عدة مؤسسات عمومية جديدة[58]، تلعب أدوارا حيوية في تفعيل السياسات الحكومية، إلى جانب الوزارات المعنية أو المحدثة لنفس التوجه، كوازرة التنمية الاجتماعية والأسرة والتضامن[59]، كتاب الدولة المكلفة بمحاربة الأمية والتربية غير النظامية ... إلخ. واليات لتفعيل الحماية الاجتماعية.

إن مساهمة هذه المؤسسات في الإستراتيجية الوطنية للدولة في المجال الاجتماعي، يتطلب التعاون مع الفاعلين الآخرين كالجماعات الترابية، وجمعيات المجتمع المدني، والقطاع الخاص. ولتفعيل هذه الحماية الاجتماعية تم إنشاء لجنة قيادة برئاسة رئيس الحكومة تضم عدة وزراء كوزير الداخلية ووزير الصحة والحماية الاجتماعية ووزير الاقتصاد والمالية.

خاتمة:

نخلص في الأخير الى تسجيل بعض الملاحظات حول طبيعة المسألة الاجتماعية بالمغرب التي تعتبر في غاية الأهمية لأنها مرتبطة بالسلم الاجتماعي الذي من شأنه تجنيب البلد قلاقل كبيرة. فما حدث في تاريخ المغرب من احتجاجات خاصة سنة 1981 بالدار البيضاء واحتجاجات 1984 بكل من الحسيمة والناظور ومراكش وتطوان او ما يسمى باحتجاجات الخبز، حينما قررت الحكومة الزيادة في أسعار المواد الغذائية ورفع الدعم عنها، ليس ببعيد عنا.

فقد تميزت الدولة الاجتماعية بالمغرب بتفكك وضعف المؤسسات المعنية بهذا المجال وأحيانا بغيابها. فالمسألة الاجتماعية كانت دائما تعالج وفق مقاربة إحسانيه من خلال أعمال خيرية ولم يكن هناك سياسة اجتماعية مصاحبة لفعل اجتماعي. وكان المبادرات في المجال الاجتماعي تتم وفق منطق باتريمونيالي وليس مؤسساتي. فكل فاعل يريد استحواذ وارجاع الفضل اليه وليس إلى المؤسسات. كما أن السياسة المتعلقة بالمسألة الاجتماعية بالمغرب لم تكن متواصلة ومتراكمة، وانما عرفت تراجعات وكانت مذبذبة، وغير قادرة على امتصاص بؤر الفقر والهشاشة والفوارق الاجتماعية، ومن هنا كان من الضروري وضع المسألة الاجتماعية في لب التفكير والسياسيات العمومية، و اعادة التفكير في نظام اكثر فعالية ونجاعة من خلال تبني نموذج تنموي جديد شامل تفعيلا لخطاب الملك بتاريخ 13 اكتوبر 2017 والذي حث فيه

[58] . مثل وكالة التنمية الاجتماعية، التي احدثت سنة 1999 التي يستفيد منها الجمعيات والتعاونيات والجماعات. ووكالة تنمية اقاليم الشمال التي احدثت سنة 1996، ووكالة تنمية الشرق ووكالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم الجنوب. وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

[59] . تحول اسم الوزارة من وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والاسرة الى وزارة التضامن والادماج الاجتماعي والاسرة مع الحكومة الحالية وهذا التحول في الاسم له دلالة تحيل الى اهتمام الدولة المغربية بالمسألة الاجتماعية والاستثمار في المجال الاجتماعي لتحقيق هدف الادماج الاجتماعي الشامل لكل المواطنين المغاربة.

الحكومة والبرلمان وجميع القوى الوطنية من اجل فتح حوار وطني واعادة النظر في نموذج تنموي قادر على اقرار عدالة اجتماعية واقتصادية ومجالية.

لقد ورث المغرب نظام الرفاه الاجتماعي المحافظ من الاستعمار الفرنسي حيث ترتبط الاستفادة من الخدمات الاجتماعية بولوج سوق الشغل والانخراط في أحد انظمة التامين والتقاعد.

صحيح ان المغرب تبنى سياسة اجتماعية في ميداني الصحة والتعليم والتكوين قائمة على مجانية وشمولية الولوج الا أن خصخصة التعليم والمدارس[60] هو تراجع لمجانية المدرسة وبالتالي ضرب للدولة الاجتماعية التي تفرض مساواة وتكافؤ للفرص واستفادة الجميع من الخدمات التعليمية[61].

فالدولة لم تستثمر جيدا في قطاع الصحة. ف1% فقط من الناتج الداخلي الخام مخصص لقطاع الصحة، في حين أن المعدل هو 6 % حسب منظمة الصحة العالمية.

والمسألة الاجتماعية بالمغرب كانت ولازالت تعالج وفق مقاربة تشاركية بالتعاون مع باقي الفاعلين الاجتماعيين وخاصة التعاونيات والجمعيات والمنظمات غير الحكومية والجماعات الترابية ولكن ايضا، من خلال دور الاسر التي تساهم في عمليات التضامن والدعم. وهذا أمر ليس سلبيا إذا ما استحضرنا تجربة دول رائدة في الرفاه الاجتماعي مثل السويد والتي بدأت نموذجها عبر التطوع من خلال مشاركة الجميع في تحقيق العدالة الاجتماعية عبر انشاء مؤسسات تتكفل بذلك، وما فتأت ان تبنت الدولة فيما بعد المسألة الاجتماعية وتكفلت هي بتمويل هذه المؤسسات[62]. كما يشارك الكل في الحماية الاجتماعية. يمكن للدولة المغربية وهي لازالت في بداية مشروع بناء الدولة الاجتماعية ان تستلهم التجربة السويدية على اعتبار ان المجتمع المغربي مجتمع متضامن. حتى وان بدأ يشهد تحولات نحو مزيد من الانانية والفردانية وبدأ الفاعلون الاخرون التقليديون يتراجعون عن وظيفة تحقيق التضامن والتآزر مثل الأسرة وجماعات القرابة والجيران

---

[60] . باستثناء الجامعي، لا بل هي الاخرى بدأت تعرف خوصصة من خلال إنشاء جامعات دولية مؤدى عنها. فقد اقدمت حكومة عبد الاله بنكيران يوم 23 يوليوز 2015 على المصادقة على مرسوم 2-15-589 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2-11-672 الصادر في 2" دجنبر 2011 في شأن احداث وتنظيم المراكز الجهوية لمهنة التربية والتكوين و القاضي بعدم توظيف جميع خريجي مؤسسات تكوين الاساتذة في قطاع الوظيفة العمومية، و يمكن لغير الناجحين في مباراة التوظيف الالتحاق بالقطاع الخاص.

[61] . فقد نص الميثاق الوطني للتربية والتكوين المهني في المادة 165 منه على اعفاءات مما يعارض مبدأ شمولية الاستهداف والمساواة حيث يصبح التعليم هو الاخر وسيلة للإقصاء الاجتماعي وعرقلة للترقي الاجتماعي بتعبير بيير بورديو حيث يصبح مقتصرا في الولوج الى خدماته على الفئات الميسورة والموجودة في المدار الحضري اما في البوادي فان نسب كبيرة تجد صعوبة في التمدرس نظرا لوعورة المسالك.

[62] . هادي حسن، "النموذج الاجتماعي الديمقراطي، دراسة مقارنة بين السويد والنرويج والدانمارك وفنلندا"، في دولة الرفاه الاجتماعي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005. ص. 40-41.

والجماعات الدينية. وبالتالي نشهد بتعبير دوركايم تحولا من التضامن الألي او الميكانيكي Solidarité Mécanique إلى التضامن العضوي solidarité organique[63] .

فنمط الدولة الاجتماعية بالمغرب تميز بكونه نظاما غير مكتمل وهجين يجمع بين الأنماط الثلاثة للدولة الاجتماعية. فنمط الدولة الاجتماعية ذان النموذج المحافظ الصناعي ساد الى حد ما الى غاية 2021 الى حين صدور قانون 09-21 حيث ارتبط بالشغل وفق منطق الضمان الاجتماعي وليس المساعدة الاجتماعية أي لا يستفيد من أنظمة المعاشات والتامين والصحة الا من يلج الى سوق الشغل وعبر المساهمات، ولكن مقتصر على الموظفين في القطاع العام والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والقطاع الخاص. بينما تستثنى فئات اجتماعية كبيرة من هذا (العاطلين عن العمل، اصحاب المهن الحرة، القطاع غير المهيكل...).

كما تبنت في آن الوقت نموذج الدولة الاجتماعية الليبرالية التي لا تتدخل الا في فترة الازمات ولصالح الفئات الاجتماعية الهشة من خلال برامج اجتماعية استهدافية مثل صندوق التكافل العائلي وصندوق دعم التماسك الاجتماعي وصندوق دعم الارامل وحينما يفشل الفاعلون الاجتماعيون الآخرون. فما قامت به الحكومة لمساعدة المتضررين من جائحة كورونا بينت هذا الامر. ف 35 % من المتضررين من الجائحة هي النسبة التي قامت الدولة بمساعدتها[64]. ولكن يبقى ذلك غير كامل وغير شامل لجميع الفئات الاجتماعية الهشة والفقيرة. ف 44 % من النساء لا يستفدن من التغطية الصحية في عام 2021 [65]. و57 % من التكاليف المتعلقة بالصحة يتحملها المواطنون في حين في فرنسا 8 % فقط وفي كندا والسويد 1 % فقط[66].

ونحن نشهد الآن تحولا في نموذج الدولة الاجتماعية بالمغرب إلى النموذج الشامل modèle universel مع قانون الحماية الاجتماعية الجديد والذي يتوخى تغطية شاملة متعددة الأبعاد.

---

[63] . طور دوركايم هذا المفهوم في كتابه الهام وهو أطروحته للدكتوراه اعدها سنة 1893 بكلية الآداب بباريس تحت عنوان في **التقسيم الاجتماعي للعمل** ((**De la division du travail social** .

[64] . ذكرت المندوبية السامية للتخطيط ان 5,2 مليون مواطن استفاد من مساعدة الدولة الموجهة للمنخرطين في نظام الراميد او من خلال برنامج تضامن المخصص للمشتغلين في القطاع غير المهيكل. و740000 شخص في القطاع الخاص حصلوا على دعم هو الاخر. فقد استطاعت وزارة الاقتصاد والمالية توزيع دعم مالي يبلغ 2000 درهم شهريا مخصصة لأكثر من 800 ألف من العاملين في القطاع المنظم اعلاه توقفهم عن العمل بحسب معطيات رسمية. ثم أطلقت السلطات برنامجا مؤقتا حتى يونيو / حزيران لتوزيع دعم شهري يراوح بين 800 و1200 درهم للأسرة شهريا بحسب عدد الأفراد، على أساس تضارب المعنيين بأنهم توقفوا عن العمل في القطاع غير المنظم بسبب الوباء ويبلغ الحد الأدنى للأجور نحو 240 دولار.

ويمول البرنامج من صندوق أنشئ لمواجهة الزمة حدد رصيد مبدئيا بعشرة مليارات درهم من الميزانية العامة، لكنه فاق 33 مليار درهم بفضل تبرعات شركات خاصة ومؤسسات عامة وأفراد، وبالموازاة مع ذلك باشرت السلطات توزيع مؤن غذائية على الأسر الأكثر تضررا، بحسب معلومات حصلت عليها وكالة الأنباء الفرنسية من مصادر متطابقة، كما فتحت مراكز لإيواء المشردين.

[65] . تقرير ONDH سنة 2021.

[66] . conjoncture, p 33.

ولكن المشروع لازال في الطريق ويحتاج الى موارد مهمة ومشاركة جميع الفاعلين وليس الدولة فقط.

يتضح إذن أن النموذج المغربي يصعب تصنيفه، فهو نظام غير مكتمل في تكوينه لأن الدولة لم تجعل الحماية الاجتماعية ضمن اولوياتها الا مؤخرا حيث نشهد بداية ما يمكن ان نسميه دولة اجتماعية بالمغرب. أي تحول من دولة تقدم خدمات اجتماعية الى دولة تسير على نموذج دولة اجتماعية، إلا أن تحقيق هذه الدولة رهين بالقضاء على العديد من المعوقات من ضمنها وقف الخوصصة أو منعها خاصة خوصصة التعليم والصحة.

إن اصلاح منظومة الحماية الاجتماعية لا يتم إلا بإصلاح ترسانة من القوانين والبنيات التحتية والمؤسسات المصاحبة لها كتحسين وانشاء مستشفيات اخرى وتحسين جودة الخدمات المقدمة والرفع من عدد الموارد البشرية من أطباء وممرضين[67]. ثم تحقيق مساواة بين الجهات من حيث الاستفادة من جودة الخدمات ومن البنيات الموجودة. ثم تحقيق مساواة بين الجهات للوصول إلى عدالة مجالية للاستفادة من جودة الخدمات ومن البنيات الموجودة في جميع مناطق المملكة ثم تحقيق العدالة الاجتماعية عبر القضاء على آليات الأقصاء الاجتماعي من خلال توفير تكافء الفرص والمساواة في اللجوء إلى الخدمات الاجتماعية من تعليم وصحة والا تناقض هذا مع أهداف الدولة الاجتماعية في فلسفتها العميقة التي تروم تحقيق العدالة والأنصاف للجميع وتخدم ليس فقط الفئات الاجتماعية القادرة على تأدية الخدمات الاجتماعية، وانما أيضا الفئات الهشة والمحرومة لتوفير العيش الكريم لكل مواطن ومواطنة والتخلي عن سياسة تقديم المؤونات الظرفية والمساعدات المهينة للكرامة الإنسانية. فالمساعدات الاجتماعية يجب ان تكون في إطار مؤسسات اجتماعية رسمية منظمة تحفظ كرامة المواطن والمواطنة المغربية.

[67]. من بين مقترحات اصلاح المنظمة الصحية فتح القطاع الصحي للمستثمرين الاجانب والكفاءات الاجنبية.، ففي القطاع الصحي سيتم تعديل قانون 131-13 المتعلق بممارسة الطب لنفتح على الكفاءات الاجنبية حيث يمكنهم من مزاولة مهنة الطب مثلهم مثل الأطباء المغاربة. وايضا احداث قانون الوظيفية العامة متعلق بالصحة ووضع بطاقة صحية جهوية.

لائحة المراجع:

- الكشو منير، "نظرية جون راولز في العدالة التوزيعية ونقادها". مجلة تبين، العدد 49، 2021.
- بن بيه رشيد، " تصنيف نمط الرفاه الاجتماعي بالمغرب باعتماد منظور النوع الاجتماعي"، مجلة إضافات، العدد 40، 2017. ص. 127-128.
- زواوي حسن، "المسألة الاجتماعية وأزمة النموذج التنموي المغربي"، هسبرس، 3 أكتوبر 2018.
- راولز جون، نظرية العدالة، ترجمة ليلى الطويل، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، 2011
- دولة الرفاهية الاجتماعية (كتاب جماعي)، 2005، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت
- أحمد عز الدين محمد، الرفاه الاجتماعي بمصر 1995، (دراسة مقارنة)، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 1995.
- -ماري دالي، الرفاه الاجتماعي، ترجمة عمر سليم عبد القادر التل، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش 29 يوليوز 2018
- تقرير برنامج الامم المتحدة الانمائي للتنميةحول التنمية البشرية. 2021. منشور بموقع www.undp.org.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، " الحماية الاجتماعية بالمغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، سنة 2018. منشور بموقع www.cese.ma
- تقرير المندوبية السامية للتخطيط لعام 2021.

En Français

- ALPES Yves et d'autres, Lexique de sociologie, Deuxième édition, Paris, Dalloz, 2007, p. 111.
- BOUDON Raymond, BESNARD Philippe, CHERKAOUI Mohamed et LECUYER Bernard-Pierre, Dictionnaire de sociologie, Larousse, Paris, France loisirs, nouvelle édition, 2001.p. 90.
- CASTEL Robert, Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat, Fayard, Paris, 1995
- CATUSSE Myriam, « Maroc : un Etat social fragile dans la réforme néolibérale », in Myriam Catusse, Blandine Destremau et Eric Verdier

(dir), L'Etat face aux débordements du social au Maghreb, travail et protection sociale,

- ESPING- ANDERSON Gosta, Les trois mondes de l'Etat –providence, essai sur le capitalisme moderne, PUF, Paris, 2007.
- ESPING- ANDERSON Gosta, Les trois mondes de l'Etat –providence, essai sur le capitalisme moderne, PUF, Paris, 2007
- GOODIN Robert E, « Les mondes du welfare », dans Raison politiques, n 6, 2002, pp. 93-105.
- GIDDENS Antony, The third way : the Renewal of social democracy, Cambridge, Policy press, 1988.
- MOREL Nathalie, L'Etat face au social, redéfinition des frontières de l'Etat providence en Suède. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005, thèse de doctorat en sociologie soutenue à Paris 1, 2007, pp34-35.
- NAOMI Klein, La stratégie du choc, la montée d'un capitalisme du désastre, Paris, acte du sud, Babel, 2008.
- Rapport mondial sur la protection sociale, par l'Organisation mondiale du travail OIT
- RAWLS John, Théorie de la justice, traduit de l'anglais par Catherine Audard, Seuil, Paris, 1997.
- Richard TITMUSS Richard, Essays on the welfare state, London, Allen and Unwin, 1958

- ROZANVALLON Pierre, La crise de l'Etat providence, Paris, Seuil, 1981.
- XAVIER- MERRIEN François, L'Etat providence, Paris, PUF, coll. (Que sais –je), 1997.

رهان الدولة الاجتماعية بالمغرب وإكراهات تمويل السياسات الاجتماعية

Challenges in Building Morocco's Social State and the Constraints of Financing Social Policies.

عبد الصمد العسولي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سلا

Abdessamad Laassouli*

Doctor of Public Law and Political Science,

Faculty of law, economic and Social Sciences-SALE

ملخص

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم المواضيع راهنية على المستوى الوطني، ألا وهو موضوع الدولة الاجتماعية، وذلك من خلال التطرق لعلاقة الدولة بآليات السوق ضمن محاولاتها لضبط وتوجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمالية، والتي فرضت عليها عدة انشغالات من أبرزها الاهتمام بالسياسات الاجتماعية في علاقتها بالمالية العمومية.

لذلك، فإن ابراز العلاقة القائمة بين المالية العمومية ورهان بناء الدولة الاجتماعية بالمغرب تطلب استحضار أسس وشكل هذه العلاقة، ومناقشة إشكالية مدى قدرة الدولة على تحقيق شروط الدولة الاجتماعية من خلال سياساتها الموجهة للمجال الاجتماعي في ظل إكراهات التمويل.

كلمات مفتاحية: الدولة الاجتماعية - المالية العمومية - إكراهات تمويل السياسات الاجتماعية.

Abstract

This study aims to investigate one of the most vital topics on the national scenery, namely the Social State. It examines the relationship between the state and market mechanisms in their attempts to regulate and direct economic, social, and financial aspects. Several challenges arise from this association, such as the focus on social policies concerning public finances. Therefore, elucidating the current relationship between public finance and the challenge of building a social state in Morocco necessitates reevaluating its foundations and essence. Likewise, discussing the extent to which the state can achieve the prerequisites of a social state through its directed policies, given the scarcity of available financial resources.

Keywords : The Social State - Public Finance - Constraints of Financing Social Policies.

مقدمة

يعد التصور المرجعي والفكري الذي أسس للعلاقة بين المالية العمومية والسياسات الاجتماعية نتاج للتطور المهم الذي عرفه دور الدولة في إطار منظومة قيم الليبرالية الاقتصادية سواء الكلاسيكية أو المعاصرة، بحيث كان له الأثر الكبير في تحديد علاقتها بالمسألة الاجتماعية.

فالليبرالية الاقتصادية الكلاسيكية أوجدت الدولة الدركية التي لم يكن من حقها التدخل في الحياة الاقتصادية، وبالتتابع المحايدة في مجالات تدخلها بوسائلها المالية وفق الطرح الليبرالي، بما يتوافق وإطلاق العنان للمبادرة الخاصة والحريات الضرورية للإنعاش الاقتصادي، دون اكتراث بما له علاقة بظروف ممارسة هذا النشاط، أي بما له علاقة بالقضايا الاجتماعية[68].

وقد انحصر دور الدولة في الحفاظ على النظام العام والقيام بالمهام الضبطية، وفق العقيدة الليبرالية الكلاسيكية التي ميزت القرنين 18 و19، حيث تحددت وظيفة ميزانية الدولة الحارسة في تمويل القوة العمومية والعدالة ثم الديبلوماسية. وكل إنفاق عمومي آخر، لاسيما في القطاع الاقتصادي والاجتماعي، لم يكن يتلاءم، حسب الكلاسيكيين، مع دور الدولة ويمس بالحرية الفردية والمبادرة الخاصة، ويمس أيضا بالقوانين الطبيعية لاقتصاد السوق[69]. فالرفض المطلق لأية سياسة اجتماعية راجع للاعتقاد السائد خلال تلك المرحلة، وهو أن الدولة مشكلة بالأساس من ملاك صغار وكبار، الذين يعيشون من عائدات أنشطتهم وادخاراتهم، أما الفقراء فيعتبرون مسؤولين عن وضعياتهم نتيجة عدم تبصرهم وكسلهم، كما أن من يستحق العون منهم، فيعدون قلة تكفي المساعدات الخاصة لتلبية حاجياتهم[70]، بحيث غاب السؤال الاجتماعي ضمن تصور الليبرالية الاقتصادية الكلاسيكية، وترك الناس لحالهم متحملين مسؤولية تغيير أوضاعهم الاجتماعية.

ولم تحظ السياسات الاجتماعية بالاهتمام إلا بعد أزمة الليبرالية الاقتصادية الكلاسيكية، والتي تمثلت في فشلها في التعامل مع الأزمات الناجمة عن مخلفات الحرب العالمية الأولى والأزمة الاقتصادية لسنة 1929، بالإضافة إلى مآسي الثورة الصناعية، إذ ستظهر الليبرالية الاقتصادية المعاصرة كردة فعل لتنادي بدولة متدخلة وذات حضور في الحياة الاقتصادية والاجتماعية[71].

ظهور الليبرالية الاقتصادية المعاصرة كان بمثابة تأكيد على فشل النموذج الاقتصادي للدولة الحارسة، وجاءت في نفس الوقت لتواجه التيارات الفكرية المعادية، إذ عن طريقها سيتم الإعلان عن ميلاد الدولة المتدخلة أو دولة العناية، والتي تميزت عن الدولة الحارسة من حيث الموقف من المسألة الاجتماعية.

---

[68] محمد حيمود، المالية العمومية ورهانات السياسة الاجتماعية بالمغرب: الحماية الاجتماعية نموذجا، العدالة الاجتماعية بالمغرب مقاربة قانونية وحقوقية مجموعة مؤلفين، إصدارات المركز المتوسطي للدراسات والأبحاث المعاصرة، الإصدار 12، الطبعة الأولى، المغرب شتنبر 2021، ص 111.

[69] Paulin Ibanda Kabaka ; L'intervention de l'Etat dans l'économie : du laisser-faire à la régulation ; UPPA - Université de Pau et des Pays de l'Adour, LAM - Les Afriques dans le monde – CNRS ; 2016 p1.

[70] Arnauld Leclerc ; Introduction à la science politique... QUELLES SONT LES FORMES DE L'ETAT ? www. cours.unjf.fr.

[71] عبد الصمد العسولي، منازعات الاستثمار أمام القضاء الإداري المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2022-2023، ص 38.

وانطلاقا من هذا المعيار في التمييز- دون التفصيل في الفترات التاريخية التي مرت بها دولة العناية أو ما سمي كذلك بدولة الرفاه، بالإضافة إلى التصنيفات والأشكال و الأزمات التي عرفتها[72]- تميزت بوصفها دولة اجتماعية، إذ يشير هذا المصطلح من حيث مفهومه الضيق إلى نظام الحماية الاجتماعية ويمتد ليشمل قانون العمل، أما من حيث المعنى الواسع فيقوم على أربع ركائز أساسية: الحماية الاجتماعية وقانون العمل، وأيضا الخدمات العامة والسياسات الماكرو اقتصادية الداعمة للنشاط الاقتصادي وتوفير فرص الشغل[73]. وبشكل مبسط فالدولة الاجتماعية عبارة عن سياسات تضمن نفقات اجتماعية لصالح المواطنين.

وعلى هذا الأساس، فالسياسات الاجتماعية استأثرت بقدر كبير من الاهتمام والمجهود المالي في إطار الدولة الاجتماعية، إذ من خلال التحولات التي شهدتها تحددت علاقة الدولة بآليات السوق ضمن محاولاتها لضبط وتوجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمالية، بحيث فرضت عليها عدة انشغالات من أبرزها الاهتمام بالسياسات الاجتماعية في علاقتها بالمالية العمومية.

لذلك، فإن التطرق للعلاقة القائمة بين المالية العمومية ورهان بناء الدولة الاجتماعية بالمغرب يتطلب استحضار أسس وشكل هذه العلاقة، وهو ما يحتم علينا مناقشة إشكالية مدى قدرة الدولة على تحقيق شروط الدولة الاجتماعية من خلال سياساتها الموجهة للمجال الاجتماعي في ظل إكراهات بل وصعوبة تمويل السياسات الاجتماعية.

وللإلمام بمضامين هذا الموضوع، سيتم تناوله من خلال محورين، الأول يبسط كرنولوجيا السياسات الاجتماعية بالمغرب ومحاولة التأسيس للدولة الاجتماعية، بينما الثاني يعالج إكراهات تمويل السياسات الاجتماعية.

أولا: كرنولوجيا السياسات الاجتماعية بالمغرب ومحاولة التأسيس للدولة الاجتماعية

يلاحظ من خلال العمق التاريخي لتقاليد السياسات الاجتماعية بالمغرب أنه لم يتميز بقطائع أو مراحل كبيرة داخل هذا التاريخ، كما هو الأمر مثلا بالنسبة لتاريخ السياسات الاجتماعية بفرنسا حيث الانتقال من مرحلة الدولة الدركية إلى مرحلة دولة الرعاية، ثم بعد ذلك إلى مرحلة ما بعد 1973 حيث أزمة الدولة الاجتماعية وأزمة الشرخ بين الاقتصادي والاجتماعي[74].

عدم العثور على حقبة قد تعتبر مرجعية في تدبير السياسات الاجتماعية، على الرغم من الارتباط الكبير بين المغرب وفرنسا العائد بالأساس لمراحل تاريخية استعمارية، أضعف النقاش العمومي حول كل ما هو اجتماعي، وأسقط السياسات الاجتماعية في نوع من الضعف والانتظارية.

لكن حتى وفي ظل اثارة هذه الملاحظات، فالفاعل العمومي في المغرب حاول من خلال عدة برامج على الرغم من ضعفها وتوزيعها على مراحل مختلفة أن يؤسس لصورة قد تعكس ولو جزءا من روح الدولة الاجتماعية، بحيث لعب المحدد المالي دورا مهما في تحديد دلالاتها، وهنا يمكن أن نستحضر مرحلة ما بعد

---

[72] للاطلاع على المزيد من التفاصيل يرجى مراجعة:

- Nathalie MOREL ; L'ETAT FACE AU SOCIAL: LA (RE)DEFINITION DES FRONTIERES DE L'ETAT-PROVIDENCE EN SUEDE. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005 ; THÈSE Pour obtenir le grade de Docteur en sociologie Université Paris I, Panthéon-Sorbonne ; 21 septembre 2007.p 33.
- François-Xavier Merrien ; L'État-providence ; Presses Universitaires de France, 2001.

[73] Christophe Ramaux ; Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle Relire François Ewald 20 ans après L'État providence ; Revue française des affaires sociales 2007/1 ; p13.

[74] حسن طارق، تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب، المجلة المغربية للسياسات العمومية عدد مزدوج 3/2 – 2008، ص 7.

الاستقلال حتى فترة الانفتاح السياسي، والمرحلة الثانية التي انطلقت مع انتقال الحكم للملك محمد السادس أو ما سمي بالعهد الجديد.

مرحلة ما بعد الاستقلال

تميزت هذه الحقبة بكون التقدم الاجتماعي مجرد متغير ميكانيكي تابع للتقدم الاقتصادي، لكن المؤكد أن العجز الاجتماعي الذي شهدته هذه المرحلة، والذي يبقى أبلغ تعبير عنه هو تعاقب الانفجارات الاجتماعية الكبرى (مارس 1965 - يونيو 1981)، والتي تعود بالأساس إلى طبيعة السياسة الاقتصادية المتبعة، وهي السياسة التي أوصلت بلادنا في أحسن الحالات إلى صيغة نمو دون تنمية[75].

ولعل من المفارقات المثيرة، هو كون المغرب لم يستطع خلال هذه الفترة التي حقق خلالها معدلات النمو الأكثر ارتفاعا (5.7% سنويا في المتوسط بين سنتي 1967 و1974، و4.6 % بين 1975 و1981) أن يعكس ذلك تقدما في المؤشرات الاجتماعية، لأسباب مرتبطة بالتوزيع غير المنصف وبضعف النفقات العمومية في القطاعات الأكثر أهمية كالتربية والصحة، فضلا عن تفشي مظاهر الفساد، وهكذا ومنذ 1960 أسهم الهاجس الأمني وضغط الظرفية الدولية التي أعطت الأسبقية لتخفيض المديونية، في تنحية السياسة الاجتماعية داخل البلاد عن صدارة الاهتمامات[76].

وعلى العموم فقد توزعت هذه السياسات الاجتماعية، غير ذات الأولوية، لدى المسؤولين عن التدبير العمومي، بين تأسيس بنيات للتضامن الاجتماعي، غير قادرة على امتصاص حجم العجز، وبين تأمين متردد لولوج المواطنين للخدمات الاجتماعية الأساسية[77].

لقد تم إنشاء صندوق المقاصة سنة 1956، حيث كانت مهمته الأصلية تعتمد على مبدأ المعادلة بهدف حماية القدرة الشرائية للفئات المعوزة ودعم إنتاج المواد الغذائية الأساسية، وفي نفس الإطار سيشكل الإنعاش الوطني منذ إنشائه عام 1961 مكونا مهما في شبكات الأمن الاجتماعي بالمغرب، حيث عمل على محاولة امتصاص البطالة واستخدام قسم محدود من اليد العاملة، وفي مكافحة الهجرة القروية عبر تحسين ظروف عيش وعمل وإنتاج السكان في المناطق المحدودة والمهمشة. كما سيعتبر مكتب تنمية التعاون لبنة في بناء قطاع تعاوني، حاول ترسيخ مقاربة الاقتصاد الاجتماعي، عن طريق إدماج القطاعات التقليدية والمهمشين وكل الذين ينشطون في القطاع غير المنظم، كما عملت الدولة خلال هذه المرحلة على إصلاح وتوسيع الأنظمة الجماعية للتضامن، التي كانت قد عرفت بدايات جنينية مع عهد الحماية وأساسا في الثلاثينيات والأربعينيات من القرن الماضي، حيث تم إنشاء الأنظمة الأولى لحوادث الشغل والمعاشات المدنية والمساعدة الاجتماعية والتقاعد الخاص[78].

---

[75] نور الدين العوفي، أحمد حرزني، محمد بن سعيد: التقرير الموضوعاتي حول " النمو الاقتصادي والتنمية البشرية" المنشور في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية- 2005، ص 17.

[76] " المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك " تقرير الخمسينية، دار النشر المغربية، الدار البيضاء 2006، ص 141.

[77] حسن طارق، مرجع سابق، ص 10.

[78] أمينة بلفريج، محمد عياد: التقرير الموضوعاتي حول " الفقر وعوامل الاقتصاد الاجتماعي" المعد والمنشور في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية 2005، ص 47.

ما يستخلص من سرد هذه البرامج، هو أن المغرب اتبع سياسة اقتصادية منذ الاستقلال تجمع بين الخيار الليبرالي وخيار الدولة التدخلية، باستثناء تجربة الولاء الكينزي المطبقة بين 1958 و1960 من قبل حكومة عبد الله إبراهيم، فالحكومات التكنوقراطية المتعاقبة حتى سنة 1998 لم تقم سوى بإعادة انتاج الطابع الهجين للخيار الليبرالي- الدولتي، وبتطبيق برنامج التقويم الهيكلي سنة 1983، سيتم ترسيخ الخيار الليبرالي بتوافق مع التصاعد القوي للعولمة، مع ما سيترتب عن ذلك من اختلالات مهمة في المجال الاجتماعي[79].

اعتبار السياسات الاجتماعية ضحية لسياسة اقتصادية غير محكمة للفترة الموالية لما بعد الاستقلال، سيستمر مع العشرية الصعبة المحكومة بإرادة ضبط التوازنات الأساسية للميزانية العمومية عن طريق برنامج التقويم الهيكلي. هذا البرنامج الذي تأسس على فرضية أن النمو يقتضي القيام بتضحيات اجتماعية، بحيث انعكس على التقليص الإرادي لحجم الإنفاق العمومي خاصة في مجال الميزانيات الاجتماعية.

وهكذا ستترتب عن هذا البرنامج التقويمي، آثار سلبية على مستوى التكاليف الاجتماعية، إذ ستتقلص النفقات الموجهة للحاجيات الاجتماعية، وسيتزايد معدل البطالة وستتعرض المداخيل الأجرية للضغط وسيتراجع مستوى العيش بالنسبة لبعض الفئات الحضرية وهذا ما جعل البعض يعتبر فترة تطبيق هذا المخطط بمثابة "عشرية ضائعة" على التنمية البشرية[80].

ولم يعرف المغرب تراجع حدة تداعيات برنامج التقويم الهيكلي الذي فرض عليه من قبل صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، سواء بفعل التحولات النسبية التي كانت بإجراء التعديلات الدستورية لعامي 1992 و1996، ومجيء حكومة التناوب بقيادة عبد الرحمن اليوسفي في ظل الانفتاح السياسي سنة 1998، أو التحولات البنيوية التي أخذت تتأسس استعداد لبداية العهد الجديد.

على إثر ذلك، ستحاول البلاد تجاوز النتائج الكارثية لبرنامج التقويم الهيكلي على المستوى الاجتماعي، إذ يبدو الأمر كما لو تعلق بمفارقة بين انفتاح سياسي ملحوظ وبين تقدم اجتماعي جد مرتبك، مما يدفع للسؤال عما إذا كانت أزمة الموارد التي تدفع النظام السياسي إلى مزيد من الانفتاح والإشراك، هي نفسها التي تدفع في اتجاه التراجعات الاجتماعية، ولعل ما يقوي هذه المفارقة، كون تحالف العديد من المعطيات الموضوعية، على مستوى إعادة الامتلاك النسبي للسياسة الاقتصادية من طرف الدولة بعد مرحلة التقويم، وعلى مستوى الأجواء التوافقية التي طبعت علاقات الفاعلين السياسيين بالدولة أو علاقات الفاعلين الاجتماعيين بها[81].

وعموما فإن هذه الحقبة تميزت بتكاثر وتنامي البرامج والسياسات ذات الطبيعة الاجتماعية، وبتحولات حقيقية على مستوى الخطاب حول السياسات الاجتماعية، وبروز إرادة سياسية للاهتمام بالمسألة الاجتماعية، وبمعالجة مؤسساتية للعمل الاجتماعي مطبوعة بالكثافة وتعدد المتدخلين، وبظهور المجتمع المدني كفاعل اجتماعي جديد.

وهكذا تم الإعلان عن استراتيجية التنمية الاجتماعية عام 1993، هذه الاستراتيجية التي كان هدفها المعلن يتمثل في تقليص الفقر بالوسط القروي على وجه الخصوص، تمحورت حول شق اقتصادي وآخر للتنمية البشرية وثالث للمساعدة الاجتماعية المباشرة للسكان الفقراء[82].

---

[79] El Aoufi Noureddine; L'impératif social au Maroc : De L'ajustement à la régulation; Crtique économique ; n°3 ; automne 2000 ; p.54.

[80] نور الدين العوفي، أحمد حرزني، محمد بن سعيد، مرجع سابق، ص 55.

[81] حسن طارق، مرجع سابق، ص 14.

[82] حسن طارق، مرجع سابق، ص 15.

وسيتم الشروع في تنفيذ هذه الاستراتيجية عام 1996، بتعاون مع البنك الدولي، من خلال ما عرف بالبرنامج الأول للأولويات الاجتماعية، والذي تضمن ثلاثة مشاريع همت أربعة عشر إقليما من الأقاليم الأكثر فقرا في المغرب، المشروع الأول ارتبط بمجال التربية الأساسية، واهتم الثاني بمجال الصحة، أما الثالث فتضمن برامج للإنعاش الوطني.[83]

وخلال سنة 1995 سيعرف المغرب كذلك إطلاق ثلاثة برامج واسعة لتوفير الماء الصالح للشرب ولفك العزلة القروية وكهربة البادية، وهي البرامج الوطنية التي عرفت على التوالي بالبرنامج الجماعي للتزويد بالماء الصالح للشرب والبرنامج الوطني لبناء الطرق القروية وبرنامج الكهربة القروية الشامل[84].

نفس المرحلة ستشهد تدخل الدولة لصالح القطاع الفلاحي، عبر سياسة بناء السدود ومشروع سقي مليون هكتار، ثم لفائدة القطاع السياحي والصناعة التحويلية بغاية تحقيق نمو اقتصادي يفوق 3.3 في المائة[85]، كما ان اصدار ميثاق الاستثمار رقم 18.95 في ظل ظرفية اقتصادية عالمية تميزت بوفرة الموارد المالية البنكية مكنتا من جلب المستثمرين الأجانب.

حتى وإن تجلت بعض النتائج الاجتماعية عبر هذا التحول الذي تميز بتدخل الدولة، التي استعانت بشكل أساسي بالقروض الخارجية، فإن انعكاساته على التوازنات المالية ستكون سلبية، لا سيما مع أزمة القدرة التمويلية التي ترتبت عن سنوات الجفاف وانهيار أسعار الفوسفاط، في ظل ارتهان النمو الاقتصادي الوطني للتقلبات المناخية وأداء القطاع الفلاحي، وبالرغم من الاهتمام الذي أضحت تعرفه المسألة الاجتماعية فإن أزمة النظام المالي للدولة سيقلص من هامش تحركها على المستوى الاجتماعي.

الأمر الذي سيدفع أهم مكون سياسي لحكومة التناوب وهو حزب الاتحاد الاشتراكي ذو الامتداد الشعبي من ألا يعكس تصوره للمسألة الاجتماعية على مستوى قوانين المالية لسنوات التناوب السياسي، بحيث سينزع نحو الحرص على التوازنات المالية مكرسا السياسة الليبرالية التي دأبت عليها حكومات التكنوقراط المتعاقبة[86].

مرحلة عهد الملك محمد السادس أو ما سمي بالعهد الجديد

مع دخول المغرب لمرحلة حكم الملك محمد السادس، فإن الإشكالية المطروحة هي بالضبط مسألة التطور غير المتكافئ للحقلين السياسي والاجتماعي، وعلى إثر ذلك سيعلن المغرب التزامه بتحقيق أهداف ألفية التنمية المحددة في بيان الألفية (شتنبر 2000)، وكان قبل ذلك قد أعلن التزامه بتطبيق توصيات قمة كوبنهاكن الاجتماعية (مارس 1995)، وفي أعقاب الخطاب الملكي بتاريخ 20 غشت 2001، سيتم الإعلان عن استراتيجية وطنية للقضاء على السكن غير اللائق، وكل هذه التحولات سترتبط أساسا بتجاوز تلك المرحلة التي كان خلالها يعتبر الفقر بمثابة طابو، وسيعترف المسؤولون بوجود ظاهرة الفقر، وستتقبل السلطات العمومية المغربية الحديث بوضوح عن الفقر والإقصاء، وذلك بعد أن نشرت مؤسسات دولية العديد من النتائج المقلقة على المستوى الاجتماعي[87].

---

[83] نفس المرجع، ص 15.

[84] نفس المرجع، ص 15.

[85] Jean-François Clément, Les effets sociaux du programme d'ajustement structurel marocain, Politique étrangère, n°4 - 1995 . pp. 1003.

[86] محمد حيمود، مرجع سابق، ص 127.

[87] حسن طارق، مرجع سابق، ص 15.

ليتم بعد ذلك، استثمار التحول النسبي الذي أحدثته حكومة التناوب السياسي بشأن القضايا الاجتماعية، بحلول حكومة ادريس جطو الذي ينتمي للتكنوقراط، والذي دفع في اتجاه توقيع الاتفاقيات المتعلقة بالحوار الاجتماعي بين الحكومة والمركزيات النقابية الكبرى والباطرونا في 30 أبريل 2003، والمصادقة في يوليوز 2003 على قانون جديد للشغل ومراجعة قانون حوادث الشغل، وتنظيم مناظرات حول التقاعد في نونبر 2003، إلا أن أهم قاسم طبع هذه الترسانة القانونية الإصلاحية تمثل في استمرارية المقاربة الفرنسية في التعاطي مع المسألة الاجتماعية، وحضور وجهة نظر المؤسسات المالية الدولية.[88]

وماهي إلا سنوات ليأتي الخطاب الملكي الذي من خلاله وقع الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية يوم 18 ماي 2005، إذ سيتم اعتبار النمو الاقتصادي غير مكتمل وغير منصف ما دامت ثماره لم تشمل كل الفئات والجهات، وأكثر من ذلك سيدعو الخطاب إلى عدم اعتبار الإدماج عبئا على النمو، بل اعتباره شرطا أساسيا للعملية التنموية ومحفزا قويا لها.

لقد كان المغرب من خلال هذه المبادرة أمام قطيعة معلنة مع نظرة طالما شكلت خلفية للعمل، بحيث تعتبر النفقات الموجهة للإنعاش الاجتماعي كاستمرار يمكن أن تشكل ثقلا على النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، وهنا تشكل المبادرة الوطنية محاولة لتجاوز السياسات العامة لمحاربة الفقر ومختلف السياسات الاجتماعية، التي ظلت تعاني من ضعف في التنسيق فيما بينها ومن محدودية اندماجها في الزمان والمكان واتسامها بتعدد المتدخلين وتشتت الموارد وحصول ثغرات بين الأهداف والنتائج وغياب التناسق وتضافر الوسائل، وعدم كفاية مشاركة الساكنة[89].

لقد شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية لحظة تحول على مستوى ترتيب الأولويات، على أساس ليس فقط إعادة مركزة المسألة الاجتماعية على رأس جدول أعمال المغرب الرسمي، بل كذلك من خلال تجاوز نظرة تقنوية للقضايا الاجتماعية بشكل يجعل هذه الأخيرة رهينة بشكل تبعي الحل لإشكالية النمو الاقتصادي، دون التفكير في أدنى سياسة إرادوية وتدخلية بمضمون تضامني[90].

وبالرغم من الجهود التي بدلت فالأوضاع لم تتحسن بالرغبة المعلنة وبالتوجه الذي دعا إليه الملك، بحيث ستتأزم الأوضاع الاجتماعية بمجيئ الأزمة المالية لسنة 2008، وكنتيجة لهذا الوضع سيعرف المغرب عدة مظاهرات شعبية طالبت بإصلاحات سياسية واجتماعية، الأمر الذي سيفرز دستورا جديدا سنة 2011، سيحمل معه جيل جديد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وسيكون واضحا في تحديد سياسة الدولة الاجتماعية، بحيث جاء في ديباجته بأن المملكة ستعمل على إرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة. كما نص الفصل 31 منه، على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة والاستفادة من التربية البدنية والفنية والسكن اللائق والشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي والحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة وغيرها.

---

[88] محمد حيمود، مرجع سابق، ص 128.

[89] " المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام...، مرجع سابق، ص 132.

[90] حسن طارق، " الملكية والإصلاح: ملاحظات أولية" مجلة فكر ونقد، عدد 87، مارس 2007، ص 13.

هذا التوجه سيتجلى من خلال تعزيز مجموعة من البرامج الاجتماعية والاعلان عن أخرى، كنظام المساعدة الطبية راميد، صندوق التكافل العائلي، الرفع من منح الطلبة الجامعيين، برنامج تيسير، الدعم المباشر للأرامل.

إلا أن المبادرات الملكية التي تنطلق دائما من تقييم الأوضاع الاجتماعية، وإعادة توجيه عمل الحكومات المتعاقبة، جعلت الملك محمد السادس يقدم تقييما للنموذج التنموي المعتمد وبشكل خاص للمسألة الاجتماعية في مجموعة من الخطب الملكية:

لقد أقر الملك في خطاب العرش لسنة 2018 بأن المجال الاجتماعي لايزال ينقصه الكثير، حيث جاء في هذا الصدد: " وإذا كان ما أنجزه المغرب وما تحقق للمغاربة، على مدى عقدين من الزمن يبعث على الارتياح والاعتزاز، فإنني في نفس الوقت، أحس أن شيئا ما ينقصنا، في المجال الاجتماعي... فحجم الخصاص الاجتماعي، وسبل تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية، من أهم الأسباب التي دفعتنا للدعوة، في خطاب افتتاح البرلمان، إلى تجديد النموذج التنموي الوطني. فليس من المنطق أن نجد أكثر من مائة برنامج للدعم والحماية الاجتماعية من مختلف الأحجام، وترصد لها عشرات المليارات من الدراهم، مشتتة بين العديد من القطاعات الوزارية، والمتدخلين العموميين. وبالإضافة إلى ذلك، فهي تعاني من التداخل، ومن ضعف التناسق فيما بينها، وعدم قدرتها على استهداف الفئات التي تستحقها. فكيف لهذه البرامج، في ظل هذا الوضع، أن تستجيب بفعالية، لحاجيات المواطنين وأن يلمسوا أثرها؟".

وضمن نفس سياق التقييم والتقويم، أكد خطاب العرش لسنة 2019، وهو يرصد ما تم إنجازه في ظل العهد الجديد، على أنه " ومن منطلق الوضوح والموضوعية، فإن ما يؤثر على هذه الحصيلة الإيجابية، هو أن آثار هذا التقدم وهذه المنجزات، لم تشمل، بما يكفي، مع الأسف، جميع فئات المجتمع المغربي. ذلك أن بعض المواطنين قد لا يلمسون مباشرة، تأثيرها في تحسين ظروف عيشهم، وتلبية حاجياتهم اليومية، خاصة في مجال الخدمات الاجتماعية الأساسية، والحد من الفوارق الاجتماعية، وتعزيز الطبقة الوسطى. ويعلم الله أنني أتألم شخصيا، ما دامت فئة من المغاربة، ولو أصبحت واحدا في المائة، تعيش في ظروف صعبة من الفقر أو الحاجة. لذلك، أعطينا أهمية خاصة لبرامج التنمية البشرية، وللنهوض بالسياسات الاجتماعية، والتجاوب مع الانشغالات الملحة للمغاربة. وكما قلت في خطاب السنة الماضية، فإنه لن يهدأ لي بال، حتى نعالج المعيقات، ونجد الحلول المناسبة للمشاكل التنموية والاجتماعية".

وضمن البحث عن تعزيز الطابع الاجتماعي للدولة، لا سيما في ظل الدروس المستخلصة من جائحة كورونا، دعا الملك من خلال خطاب العرش لسنة 2020 إلى أجرأة التصورات بشأن السياسات الاجتماعية عموما والحماية الاجتماعية بشكل خاص، إذ جاء بهذا الصدد " إن الهدف من كل المشاريع والمبادرات والإصلاحات التي نقوم بها، هو النهوض بالتنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية. ويأتي في مقدمة ذلك، توفير الحماية الاجتماعية لكل المغاربة، التي ستبقى شغلنا الشاغل، حتى نتمكن من تعميمها على جميع الفئات الاجتماعية. وقد سبق لي أن دعوت في خطاب العرش لسنة 2018، للتعجيل بإعادة النظر في منظومة الحماية الاجتماعية، التي يطبعها التشتت، والضعف في مستوى التغطية والنجاعة. لذا، نعتبر أن الوقت قد حان، لإطلاق عملية حازمة، لتعميم التغطية الاجتماعية لجميع المغاربة، خلال الخمس سنوات المقبلة. وندعو للشروع في ذلك تدريجيا، ابتداء من يناير 2021، وفق برنامج عمل مضبوط، بدءا بتعميم التغطية الصحية الإجبارية، والتعويضات العائلية، قبل توسيعه، ليشمل التقاعد والتعويض عن فقدان العمل. ويتطلب هذا المشروع إصلاحا حقيقيا للأنظمة والبرامج الاجتماعية الموجودة حاليا، للرفع من تأثيرها المباشر

على المستفيدين، خاصة عبر تفعيل السجل الاجتماعي الموحد. وينبغي أن يشكل تعميم التغطية الاجتماعية، رافعة لإدماج القطاع غير المهيكل، في النسيج الاقتصادي الوطني".

وبناء على كل ماسبق، وتنزيلا للتوجيهات الملكية تم إصدار القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية[91]، الذي يأتي لتكثيف الجهود من أجل استكمال بناء منظومة قوية توفر الحماية الاجتماعية لفئات واسعة، وتكون قادرة على الحد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما على الفئات الأكثر هشاشة، من قبيل تلك التي ترتبت عن تداعيات جائحة كوفيد 19.

وقد نص القانون الإطار رقم 09.21، على تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بحلول نهاية سنة 2022، ليشمل 22 مليون مستفيد إضافي من التأمين الذي يغطي تكاليف العلاج والأدوية والاستشفاء، ويتعلّق الأمر بالفئات المعوزة المستفيدة من نظام المساعدة الطبية، وفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا خاصا.

كما يهدف هذا القانون إلى تعميم التعويضات العائلية التي سيستفيد منها حوالي 07 ملايين طفل في سن التمدرس، كما سيتم توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد، من خلال دمج حوالي خمسة ملايين شخص من الساكنة النشيطة التي لا تتوفر على أي تغطية متعلقة بالتقاعد، بالإضافة إلى تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار.

وان كانت الأهداف المسطرة على مستوى القانون الإطار توحي بالإيجابية، بل وتبين بأن المغرب مقبل على تحول مهم على المستوى الاجتماعي حتى وإن كان متأخرا مقارنة مع بعض التجارب الدولية الأخرى، فإن ما تجدر الإشارة إليه، بخصوص موضوع الحماية الاجتماعية والتي جاءت لتنهي بعض البرامج الاجتماعية التي كانت قائمة، بأن تحقيق الأهداف التي سبق وأن تمت الإشارة إليها لن يتأتى من خلال إصدار النصوص القانونية، بل إن الرهان الأكبر لنجاحها يتجلى في ضمان الآليات التمويلية والاستعانة بميكنزمات التدبير الحديثة، الشيء الذي سيحيلنا للحديث عن إكراهات التمويل التي قد تواجهها الحماية الاجتماعية.

ثانيا: إكراهات تمويل السياسات الاجتماعية

بدل المغرب طيلة السنوات التي تلت مرحلة ما بعد الاستقلال مجهودات مهمة للنهوض بالمسألة الاجتماعية، إلا أن ما يلاحظ بخصوص هذا المجهود هو أنه تعتريه الكثير من الاختلالات وتواجهه صعوبات متعددة، لعل من أبرزها ما يتعلق بالجانب المالي.

وبما أن رهان الفاعل العمومي بالمغرب اليوم هو توفير شروط الدولة الاجتماعية، التي تتحدد مقوماتها في تلاث جوانب أساسية، أولها قيام دولة الحق والقانون، ثانيها اعتماد سياسة اقتصادية واجتماعية إرادية تعتمد على تدخل الدولة، وثالثا التوفر على نظام تمويلي ذاتي وكافي، فإنه وإن كان تحقيق المقومين الأولين أو ادعاء ذلك ممكنا لاختلاف نظرة التقييم وتحديد مؤشرات قياسهما، إلا أن ادعاء التوفر على نظام مالي ذاتي وكافي أمر غير ممكن، لوضوح مؤشراته والتي تتحدد من خلال الآليات المعتمدة لتوفير الموارد المالية الكافية ومدى قدرة الدولة على استهداف الفئات المستحقة، وعلى هذا الأساس سنحاول ابراز الإكراهات المالية التي من المحتمل بنسبة كبيرة أن تواجه تمويل ورش الحماية الاجتماعية، كنموذج لصعوبة تمويل السياسات الاجتماعية.

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

لقد حدد وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة تكلفة تعميم الحماية الاجتماعية فيما يقارب 51 مليار درهم سنويا، وتوزيع غلافها على مختلف محاور الإصلاح، فضلا عن بنية التمويل وآلياته كما يظهر من خلال البيانات التالية:

محاور الإصلاح والجدولة الزمنية



المصدر: عرض وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، تقديم مشروع القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية – وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة/ 22 فبراير 2021.

بنية التمويل



المصدر: عرض وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، تقديم مشروع القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية – وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة/ 22 فبراير 2021.

آليات تمويل الإصلاح



المصدر: عرض وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، تقديم مشروع القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية – وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة/ 22 فبراير 2021.



ولعل ما يستخلص من خلال هذه البيانات أن تنزيل ورش الحماية الاجتماعية سيواجه أزمة ضمان التمويل، كما سيفتقر لآلية الاستهداف الاجتماعي.

- **أزمة ضمان التمويل**

اعتبار الآلية القائمة على الاشتراك تستطيع توفير 28 مليار درهم سنويا عن طريق الأشخاص الذين تتوفر لديهم القدرة على المساهمة يعد أمرا مستبعد التحقق في ظل عدم قدرة الدولة على ضمان التزام المنخرطين، خاصة وأن سوق الشغل بالمغرب غير مستقر، وهذا ما أكد عليه تقرير بنك المغرب[92] بحيث أشار إلى أن محتوى النمو من التشغيل عرف انخفاضا ملموسا في السنوات الأخيرة وظلت وتيرة تحسن جودة الشغل بطيئة، فأزيد من 10% من الأشخاص النشيطين يشتغلون في أعمال غير قارة أو كموسميين ولا يتوفر أكثر من نصفهم على أية شهادة تعليمية. وبالنظر إلى هذه الوضعية، يبدو أن تغيير النهج المعتمد لسياسات الدولة في هذا المجال أصبح ضرورة لا محيد عنها. فالحلول التي تسعى إلى إحداث والحفاظ على مناصب الشغل، وتهدف إلى توفير مصدر عيش للمستفيدين منها، ليست لها أية قيمة مضافة تذكر ولا تجدي نفعا، سوى أنها تكرس هشاشة الشغل التي تشكل على غرار البطالة، شكلا من أشكال الإقصاء الاجتماعي. يجب على العكس إعادة توجيه الجهود المبذولة نحو مواكبة الأشخاص النشيطين لتشجيعهم على العمل في أنشطة ذات إنتاجية عالية.

[92] بنك المغرب، التقرير السنوي 2021، ص 19.

وبالاطلاع على بعض الدول التي تجسد مختلف أصناف دولة العناية في إطار استحضار التجارب المقارنة، يتبين بأن هناك مجهود مالي معبأ للأهداف الاجتماعية من طرفها، ويعرف ارتفاعا متزايدا من حيث حصة المساهمات العمومية مقابل الاشتراكات الخاصة، وتكشف البيانات التالية تفاصيل بنية التمويل بهذه الدول:

توزيع المداخيل المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية ما بين سنة 1980-1990[93]

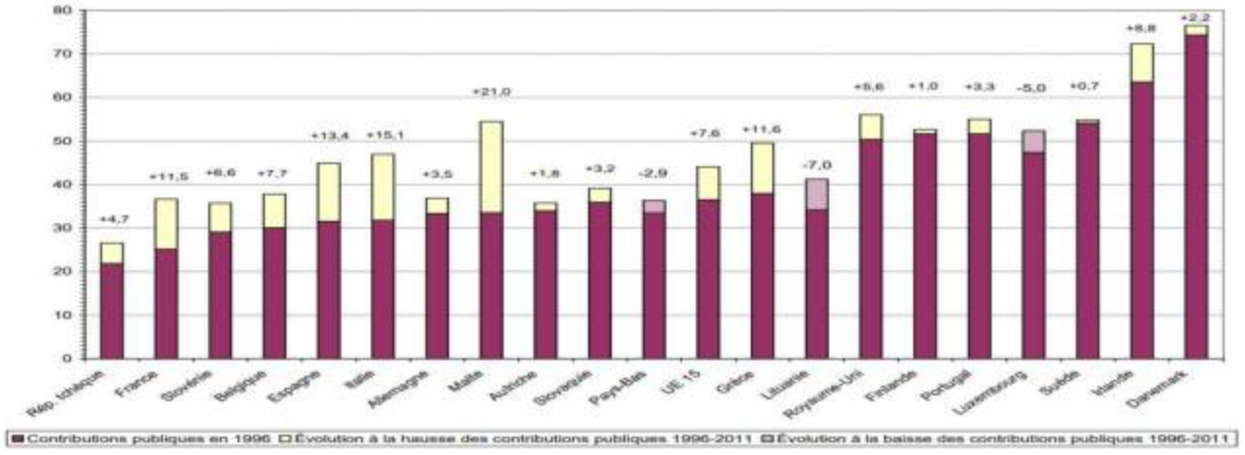
		1980	1982	1984	1986	1988	1990
Royaume-Uni	Contributions publiques	43 %	43 %	43 %	44 %	41 %	43 %
	Cotisations	48 %	48 %	47 %	46 %	46 %	55 %
	Autres	9 %	9 %	10 %	11 %	12 %	2 %
France	Contributions publiques	17 %	18 %	20 %	18 %	18 %	17 %
	Cotisations	80 %	79 %	77 %	79 %	79 %	79 %
	Autres	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %	4 %
Danemark	Contributions publiques	83 %	83 %	79 %	78 %	80 %	80 %
	Cotisations	12 %	12 %	14 %	15 %	13 %	13 %
	Autres	5 %	5 %	7 %	8 %	7 %	7 %

توزيع المداخيل المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية ما بين سنة1980-2001[94]

		1980	1990	1992	1994	1996	1999	2000	2001
Royaume-Uni	Contributions publiques	43 %	43 %	48 %	51 %	50 %	47 %	46 %	48 %
	Cotisations	48 %	55 %	51 %	48 %	50 %	52 %	52 %	50 %
	Autres	9 %	2 %	1 %	1 %	-	1 %	2 %	2 %
France	Contributions publiques	17 %	17 %	18 %	22 %	22 %	30 %	30 %	30 %
	Cotisations	80 %	79 %	78 %	75 %	75 %	67 %	67 %	67 %
	Autres	3 %	4 %	4 %	3 %	3 %	3 %	3 %	3 %
Danemark	Contributions publiques	83 %	80 %	82 %	73 %	68 %	65 %	64 %	63 %
	Cotisations	12 %	13 %	12 %	21 %	26 %	29 %	29 %	30 %
	Autres	5 %	7 %	6 %	6 %	6 %	6 %	7 %	7 %

[93] Katia Julienne, Michèle Lelièvre, L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise, Revue française des affaires sociales 2004/3, p93.
[94] Ibid. p .98.

ولتحيين الاحصائيات، فقد خلصت دراسة حول تحليل مقارن لنماذج تمويل الحماية الاجتماعية بأروبا إلى تأكيد نمو حصة المساهمات العمومية ضمن الموارد الإجمالية للحماية الاجتماعية إلى حدود سنة 2011 بغالبية الدول الأوربية، والمبيان الآتي يوضح ملخص هذه الدراسة[95]:



تطور حصة المساهمات العامة في تمويل الحماية الاجتماعية بالنسب من الناتج الداخلي الخام

كما أن توفير ما قدره 23 مليار درهم سنويا عن طريق آلية التضامن غير ممكن في ظل الظرفية الاقتصادية الحالية، وهذا ما أكده نفس التقرير الصادر عن بنك المغرب[96]، إذ أشار إلى أن تحقيق أهداف ورش الحماية الاجتماعية يستلزم تعبئة موارد مهمة في حين تظل قدرة بعض فئات الساكنة على المساهمة ضعيفة، وهوامش ميزانية الدولة محدودة، والمشاريع الموازية التي من شأنها أن توفر جزء من الموارد الضرورية غير مكتملة إلى اليوم، ويتعلق الأمر أساسا بإصلاح نظام المقاصة.

وإن كانت هناك تخوفات من أن يفضي إصلاح صندوق المقاصّة، الذي تعتزم الحكومة توجيه مخصصاته نحو تمويل ورش الحماية الاجتماعية، ما يعني الرفع التدريجي لدعم الدولة للمواد الغذائية والطاقية، وبالتالي المسّ بالقدرة الشرائية لبعض الفئات، ولا سيما من هم من الطبقة الوسطى. فهذه الأخيرة مهددة بالهشاشة، ومستثناة إلى حدٍ كبير من التغطية الاجتماعية الكافية، إثر ضعف نظام الاستهداف والمشاكل في تركيبة السجلات المعتمدة. وبالتالي لن تقدر هذه الطبقة على مواجهة غلاء أسعار عدد من المواد المدعومة من قبل صندوق المقاصة من دون أن يكون لها إمكانية الاستفادة من أي دعم أو استهداف في الوقت نفسه، ما قد يؤدي إلى تدحرج هذه الطبقة نحو عتبة الفقر.

وربما قد تفضي هذه النظرة التجزيئية لمسألة تمويل الحماية الاجتماعية إلى حماية فئات مقابل إفقار أخرى، وقد تكون مشجعة لتبرير انسحاب الدولة من المجال الاجتماعي، وتكريس سياسات التخلي عبر مدخل إصلاح صندوق المقاصة. ولعل هذا ما يفسر دعم البنك الدولي لهذا الإصلاح، إذ التزم بتخصيص 400 مليون دولار لدعم الحكومة في القيام بالإصلاحات "المنهجية" لنظام الحماية الاجتماعية، عبر وضع السجل

[95] Rapport D'Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe, Haut Conseil du Financement de la Protection sociale ; 2014 ; pp.23-24.

[96] بنك المغرب، التقرير السنوي 2021، ص 17.

الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، وإرساء الوكالة الوطنية للسجلات، ما يطرح توجسات حول الآثار الجانبية لهذا المشروع، في ضوء مصير بعض التجارب التي واكبها البنك الدولي في بلدانٍ أخرى، باتخاذ تعميم الحماية الاجتماعية كمدخل ناعم لتوجيه الميزانية العامة لخدمة شروط الاستدانة على حسّاب الأولويات الاجتماعية كما حصل في المكسيك. وهذا ما بدأت تظهر بعض تطبيقاته في التجربة المغربية، في ظل ضعف إعمال التدابير المواكبة للحيلولة دون إضرار بعض الإصلاحات بالقدرة الشرائية للمواطنين، كما هو الحال مع برنامج "تيسير" الموجه إلى تشجيع التمدرس، الذي تغطى ميزانيته من الموارد الناجمة عن الإصلاح المعياري لصندوق المقاصة الذي تم سنة 2013، ما يجعله لا يخدم فقط توسيع تغطية الحماية الاجتماعية في كل البلاد، بل إن نتائجه قد تخدم في المقام الأول تحقيق توازن الميزانية[97].

علاوة على كل ما سبق، فالضغط ما فتئ يتزايد على موارد الدولة، ويتفاقم من جراء الحاجيات المتزايدة للاستجابة للأولويات الاجتماعية الأخرى مثل التعليم أو لاستكمال بعض الإصلاحات العاجلة مثل تلك المتعلقة بنظام التقاعد. ونحن على بعد ثلاث سنوات من توسيع التغطية على كافة الساكنة، لايزال إصلاح نظام التقاعد جزئيا وغير مكتمل منذ التعديل المعياري الذي تم إنجازه سنة 2016 على مستوى الصندوق المغربي للتقاعد، في حين أن التوازنات المالية لبعض الأنظمة تشهد تدهورا سريعا ومثيرا للقلق.

ضعف الاستهداف الاجتماعي

ضعف الاستهداف الاجتماعي له دلالة واحدة، وهي أن الدولة ليس لها القدر المالي الكافي لتنزيل ورش الحماية الاجتماعية، وهذا راجع لغياب نظام مالي ذاتي وكافي الذي يعد من أهم مقومات الدولة الاجتماعية، فالتدقيق المقارن للجدولة الزمنية لتنزيل مختلف برامج الحماية الاجتماعية والجدولة الزمنية لتنزيل منظومة الاستهداف تكشف عن عدم التطابق بين الجدولتين، فالطبيعي أن يكون نظام الاستهداف قائما وفعالا لتأطير تنزيل برامج الحماية الاجتماعية، غير أن الذي تكشفه المقارنة هو تأخر إعداد سجلات منظومة الاستهداف.

إذ أن تنزيل القانون 72.18[98] بدأ بإعداد مرسومه التطبيقي[99] الذي صدر بالجريدة الرسمية عدد 7011 بتاريخ 9 غشت 2021، أي بعد سنة من صدور القانون. وبالرجوع إلى المرسوم التطبيقي لمشروع القانون نجد التأكيد على أنه بعد إعداد منظومة الاستهداف المتكونة من "السجل الوطني للسكان" و"السجل الاجتماعي الموحد"، فإن تنزيل هذه المنظومة سيبدأ في مرحلة أولى بعمالة الرباط وإقليم القنيطرة ثم يعمم على باقي الأقاليم والعمالات في أفق 2025.

---

[97] عبد الرفيع زعنون، تعميم الحماية الاجتماعية: تأسيس لدولة الرعاية أم تكريس لسياسة التخلي؟،منشور بموقع https://mipa.institute ،أطلع عليه بتاريخ 29/09/2023.

[98] ظهير الشريف رقم 1.20.77 المؤرخ في 18 من ذي الحجة 1441 الموافق لـ 8 غشت 2020 بتنفيذ القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6908 المؤرخة في 23 ذي الحجة 1441 الموافق لـ 13 غشت 2020.

[99] مرسوم رقم 2.21.473 صادر في 17 من ذي الحجة 1442 (28 يوليو2021) بتطبيق القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات فيما يخص السجل الوطني للسكان، الجريدة الرسمية عدد 7011 29 ذو الحجة 1442 (9 أغسطس2021)، ص 6000.

وكما هو واضح من البرمجة الزمنية السابقة، فالسجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، بصفتهما الآليتين التقنيتين الأساسيتين في تحقيق الاستهداف الاجتماعي والمعول عليهما في تحقيق عدالة ونجاعة برامج الدعم الاجتماعي، لن يكونا معممين على جميع الأقاليم والعمالات سوى مع نهاية سنة 2025.

وإذا افترضنا أن عملية تعميم تنزيل منظومة الاستهداف المرتكزة على السجلين، تسير بوتيرة مستقرة فيمكن اعتبار أنه في كل سنة من السنوات الثلاثة (2023-2024-2025) سيتم تعميم تنزيل ذلك النظام في حدود ثلث الأقاليم والعمالات، أي أنه خلال سنة 2023 سيتم تعميم النظام على ثلث الأقاليم، وفي سنة 2024 سيشمل التعميم ثلثي الأقاليم والعمالات، ومع نهاية 2025 سيتم التعميم الشامل للنظام. وهذا يعني أن جميع برامج الدعم الاجتماعي التي سيتم تنزيلها قبل سنة 2025، لن تستفيد من نظام الاستهداف المحدث بالقانون رقم 72.18 إلا بقدر تعميم تنزيل السجلين في مختلف الأقاليم والعمالات.

إذ نجد أن تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض سيتم خلال سنتي 2021 و2022 وفق الجدولة الزمنية المحددة، وهي فترة بياض بالنسبة لتنزيل نظام الاستهداف، أما تعميم التعويضات العائلية الذي سيتم خلال سنتي 2023 و2024، فلن يستفيد من نظام الاستهداف إلا بقدر نسبة تغطية تنزيل هذا النظام للأقاليم والعمالات، وباستحضار الملاحظة السابقة، فإن ثلث الأقاليم والعمالات، في التقدير، ستستفيد من نظام الاستهداف خلال تعميم التعويضات العائلية خلال سنة 2023، ليصل حجم تلك الاستفادة إلى الثلثين فقط مع نهاية سنة 2024. وهذا يعني من جهة أخرى أن ثلث الأقاليم والعمالات سيتم تعميم الخدمة فيها دون الاستفادة من منظومة الاستهداف.

افتقار منظومة الحماية لآلية الاستهداف، يعني الحكم على هذا الورش بالمصير الذي واجهته العديد من البرامج الاجتماعية، بحيث سجل المجلس الأعلى للحسابات في تقريره السنوي برسم 2016-2017 في محور مراقبة تسيير الحساب الخصوصي المسمى "صندوق دعم التماسك الاجتماعي"، غياب استراتيجية مندمجة لتفعيل برامج الدعم الاجتماعي تمكن من تحديد الأهداف المتوخاة والفئات المستهدفة ومصادر التمويل. ومن أجل تحسين أداء الصندوق أوصى المجلس بوضع استراتيجية مندمجة في مجال الدعم الاجتماعي بشراكة مع جميع المتدخلين، توضح الأهداف والفئات المستهدفة ومخططات التمويل[100].

وقد أعدت الحكومة في سنة 2019، بدعم من اليونسكو، "السياسة العمومية المندمجة للحماية الاجتماعية 2020-2030"، ورصدت في التشخيص العام، مختلف اختلالات منظومة الحماية الاجتماعية والتي منها اختلالات الاستهداف. وجعلت من بين المحاور الاستراتيجية الأفقية الثلاثة التي حددتها محور "تحسين نظام الاستهداف وتقوية نظم المعلومات"، حيث أكدت الوثيقة أنه من أجل تنزيل فعال وناجع لتلك السياسة العمومية، سيكون من الضروري التوفر على آلية الاستهداف الموحد، وأشارت إلى الجهود الجارية لإعداد السجل الاجتماعي الموحد والسجل الوطني للسكان.[101]

كما خصصت وثيقة النموذج التنموي الاختيار الاستراتيجي الرابع من الاختيارات الاستراتيجية ضمن محور الإدماج والتضامن التي اقترحتها للحماية الاجتماعية، حيث تؤكد أن الحماية الاجتماعية تتمم الخدمات العمومية، باعتبارهما معا استثمارا في الرأسمال البشري وركيزة للإدماج، وتتمثل هذه القاعدة في توفير حماية

[100] التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و2017، الجزء الأول، تدبير الحساب الخصوصي للخزينة المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق دعم التماسك الاجتماعي"، ص 96 و97.

[101] حسن بويخف، أكبر ورش للحماية الاجتماعية تحت رحمة ضعف الاستهداف، pjd.ma، تاريخ النشر 6 مايو 2022، شوهد في 29/09/2023، في https://www.pjd.ma

أساسية معممة على جميع المواطنين، وتقوية قدراتهم على التكيف، وحماية خاصة تستهدف الفئات الأكثر هشاشة، ولبلوغ هدف تعميم الحماية الاجتماعية وضعت الوثيقة توفير "الاستهداف الناجع للمستفيدين" ضمن شروط تحقيق الإجراءات الثلاثة الكبرى التي اقترحتها في هذا المجال[102].

إضافة إلى مخاطر الاستهداف غير الدقيق، ثمة منزلقات أخرى تتصل ببناء قواعد بيانات غير قادرة على الإحاطة بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لفئات عريضة تشتغل في الاقتصاد غير الرسمي، والتي تناهز بحسب تقديرات منظمة العمل الدولية 60% من مجموع القوى العاملة[103]، بمعنى أن عمليات التنقيط ستكون شبه مستحيلة بالنسبة لقطاعات الاقتصاد غير المهيكل في غياب شواهد العمل والأداء التي تثبت وضعية رب الأسرة، كما أن استمرار أنشطة غير مهيكلة لا يسمح بمعرفة حقيقة الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وهو ما يحتم وضع تدابير تفصيلية لإدماج هذا القطاع في الاقتصاد الوطني كمنح بطاقات مهنية تسمح للعاملين به من الولوج إلى التكوين المهني وإلى بعض الطلبيات العمومية والتسهيلات الجبائية، مقابل توسيع الاستفادة من أنظمة الحماية الاجتماعية[104].

[102] النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، أبريل 2021، ص 113-114-115.

[103] ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال إفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، مؤسسة فريدريش إيبرت، تونس، 2018، ص 3.

[104] النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص 82.

خاتمة

تعد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تواجهها الشعوب في بعض الأحيان، مدخلا أساسيا لقنوات الإصلاح والتطوير، لأجل ذلك، فإن المبادرات الأخيرة بالمغرب في المجال الاجتماعي عموما والحماية الاجتماعية على وجه الخصوص، لاسيما في ظل التحديات التي طرحتها جائحة "كورونا"، أخذت تضع مرتكزات أرضية سياسية لها من الوضوح الذي يسمح بعقد الآمال على نتائجها مستقبلا، وإن كانت تواجه إكراهات مرتبطة بضمان الموارد المالية التي تعد من أصعب الشروط التي يجب تلبيتها نظرا لحجم الطموحات المعلنة ومحدودية الموارد المتاحة.

وفي إطار هذا السياق، فالدولة مطالبة بوضع رؤية استشرافية بخصوص تمويل مشروع الحماية الاجتماعية، آخذة بعين الاعتبار ضعف قدرة مساهمة المجتمع المغربي بالنظر إلى أن المغرب يصنف بلدا متوسط الدخل، وهو ما يطرح إشكالية ضمان استدامة المشروع مستقبلا، الشيء الذي يقتضي اعتماد آليات تمويلية ينتظر أن تكون مبتكرة، مع الاستعانة بالميكنزمات التدبيرية التي وفرتها الترسانة القانونية، لتجعل الرهان بالنسبة للمستقبل له علاقة بحكامة تدبير السياسات العمومية بشكل عام بكل ما تعنيه مؤشرات الحكامة، واستحضار للمساءلة في علاقتها بالمسؤولية.

وختاما لابد من التذكير، بأن فلسفة التدبير التي أسس لها دستور 2011 وليس كما يجري تأويلها من خلال بعض ملامح تدبير السياسات العمومية، من شأنها الدفع في اتجاه تعزيز خيار الدولة الاجتماعية الفاعلة الذي لم تعد الدولة، رغم حجم مسؤوليتها المعني الوحيد به بل تنضاف له جهات لا تقل مسؤوليتها بهذا الخصوص، والتي أثبت التاريخ دورها الكابح للطموحات الاجتماعية سواء تعلق الأمر بالفاعل السياسي أو الفاعل الاقتصادي، فضلا عن القصور الذي أبانت عنه الجماعات الترابية التي لها نصيب في تحمل مسؤولية العناية بالانتظارات الاجتماعية للساكنة، خاصة وأن الدول التي استطاعت تحقيق مكاسب في المجال الاجتماعي، هي الدول التي تتسم بالطابع اللامركزي في تدبير شؤونها أي الدول اللامركزية[105].

[105] محمد حيمود، مرجع سابق، ص 139.

المراجع المعتمدة باللغة العربية

أولا: المقالات

حيمود محمد، المالية العمومية ورهانات السياسة الاجتماعية بالمغرب: الحماية الاجتماعية نموذجا، العدالة الاجتماعية بالمغرب مقاربة قانونية وحقوقية مجموعة مؤلفين، إصدارات المركز المتوسطي للدراسات والأبحاث المعاصرة، الإصدار 12، الطبعة الأولى، المغرب شتنبر 2021.

طارق حسن، تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب، المجلة المغربية للسياسات العمومية عدد مزدوج 3/2 – 2008.

طارق حسن، " الملكية والإصلاح: ملاحظات أولية" مجلة فكر ونقد، عدد 87، مارس 2007.

زعنون عبد الرفيع، تعميم الحماية الاجتماعية: تأسيس لدولة الرعاية أم تكريس لسياسة التخلي؟،منشور بموقع https://mipa.institute

ماكس غالين، فهم الاقتصادات غير الرسمية في شمال إفريقيا: من القانون والنظام إلى العدالة الاجتماعية، مؤسسة فريدريش إيبرت، تونس، 2018.

حسن بويخف، أكبر ورش للحماية الاجتماعية تحت رحمة ضعف الاستهداف، pjd.ma، تاريخ النشر 6 مايو 2022، شوهد في 29/09/2023، في https://www.pjd.ma

ثانيا: الأطاريح الجامعية

العسولي عبد الصمد، منازعات الاستثمار أمام القضاء الإداري المغربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2022-2023، ص 38.

ثالثا: التقارير

نور الدين العوفي وآخرون: التقرير الموضوعاتي حول " النمو الاقتصادي والتنمية البشرية" المنشور في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية- 2005.

" المغرب الممكن: إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك " تقرير الخمسينية، دار النشر المغربية، الدار البيضاء 2006.

أمينة بلفريج وآخرون: التقرير الموضوعاتي حول " الفقر وعوامل الاقتصاد الاجتماعي" المعد والمنشور في إطار الذكرى الخمسينية لاستقلال المملكة المغربية 2005.

بنك المغرب، التقرير السنوي 2021.

النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و2017، الجزء الأول، تدبير الحساب الخصوصي للخزينة المرصد لأمور خصوصية المسمى "صندوق دعم التماسك الاجتماعي".

المراجع المعتمدة بلغات أجنبية

Les ouvrages :

Paulin Ibanda Kabaka ; L'intervention de l'Etat dans l'économie : du laisser-faire à la régulation ; UPPA - Université de Pau et des Pays de l'Adour, LAM - Les Afriques dans le monde – CNRS ; 2016.

François-Xavier Merrien ; L'État-providence ; Presses Universitaires de France, 2001.

Les articles :

Katia Julienne, Michèle Lelièvre, L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise, Revue française des affaires sociales 2004/3.

Jean-François Clément, Les effets sociaux du programme d'ajustement structurel marocain, Politique étrangère, n°4 - 1995.

El Aoufi Noureddine; L'impératif social au Maroc : De L'ajustement à la régulation; Crtique économique ; n°3 ; automne 2000.

Arnauld Leclerc ; Introduction à la science politique... QUELLES SONT LES FORMES DE L'ETAT ? www. cours.unjf.fr.

Christophe Ramaux ; Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle Relire François Ewald 20 ans après L'État providence ; Revue française des affaires sociales 2007/1.

Les thèses :

Nathalie MOREL ; L'ETAT FACE AU SOCIAL: LA (RE)DEFINITION DES FRONTIERES DE L'ETAT-PROVIDENCE EN SUEDE. Une analyse des politiques de prise en charge des personnes âgées dépendantes et des jeunes enfants de 1930 à 2005 ; THÈSE Pour obtenir le grade de Docteur en sociologie Université Paris I, Panthéon-Sorbonne ; 21 septembre 2007.

Les rapports :

Rapport D'Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe, Haut Conseil du Financement de la Protection sociale ; 2014.

الدولة الاجتماعية في ظل تنامي الفكر الليبرالي بين إكراهات الواقع وتطلعات المستقبل

The social State in light of the growth of liberal thought between the contraints of reality and the aspirations of the future

د. عبد الفتاح الحموي

دكتور في القانون والعلوم الادارية

ملخص الدراسة:

تعتبر الدولة الاجتماعية ، بمثابة دولة ينعدم فيها الظلم والقهر والحرمان سواء من الثروة أو السلطة أو هما معا، مع تمتع جميع أفرادها بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بالموازاة مع شعورهم بنوع من الانصاف والمشاركة الاجتماعية ، من أجل تمكنهم من اغتنام الفرص لتنمية قدراتهم وملكاتهم، بعيدا عن كل استغلال اقتصادي لهذه الطبقات، عن طريق خلق الدولة الراعية للضمانات الاجتماعية، وما يرتبط بها من مفاهيم متصلة بالحماية الاجتماعية ودعمها قانونيا ومؤسساتيا بما تملكه من قدرات مالية واقتصادية في إطار سيادتها الوطنية، من أجل الحفاظ على الاستقرار الامني والسياسي.

الكلمات المفتاح

الدولة الاجتماعية – الحماية الاجتماعية–الليبرالية الكلاسيكية - النيوليبرالية – اعادة توزيع الثروة

Absract:

The social state is considered a state in which there is no injustice , oppression or deprivation, whether of wealth or power, or both, with all its members enjoying social, economic, and environmental rights in parallel with their feeling of a kind fairness and social participation, in order to be able to seize opportunities to develop their abilities and talents, away from all……Economic exploitation of these classes by creating a state that sponsors social guarantees, and the associated concepts related to social protection, and supporting them legally and institutionally with the financial and economic capabilities the possess within the framework of their national sovereignty, in order to maintain security and political stability

Key words

Social state – Social protection – Classical liberalism- Wealth redistribution. -

مقدمة:

إن الحديث عن دور الدولة في ظل تنامي الفكر الليبرالي، وما نتج عنه من انهيار لدعائم دولة الرعاية الاجتماعية وتعرض هذه الاخيرة للتآكل، نتج عنه إشكالية تتعلق أساسا بكيفية الحفاظ على دور الدولة الأساسي في توفير الحماية الإجتماعية لمواطنيها، خصوصا في ظل تراجعها بل وتملصها المفاجئ من الوفاء بمجموعة من الالتزامات الملقاة على عاتقها مع بروز مجموعة من المتغيرات العالمية على المستويين السياسي و الاقتصادي على حد سواء، وما نتج عنها من انعكاسات على دولة الرفاه الاجتماعية.

لقد مرت دولة الرعاية الاجتماعية بتغيرات تراوحت بين المد والجزر، نتيجة حدوث العديد من الوقائع والاحداث العالمية أواخر القرن التاسع عشر ، وعلى راسها تنامي الفلسفات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المنادية أساسا بضرورة تدخل الدولة في كل المجالات، والتي تزامنت مع تنامي المذاهب الاشتراكية وحدوث الحربين العالميتين الأولى والثانية، وهو الامر الذي أحدث ما يسمى بالطفرة الاقتصادية الهائلة التي انتهت بحدوث الركود الاقتصادي، حيث حتم النظر في إعادة هيكلة اقتصاديات مجموعة من الدول خلال السبعينات والثمانينات من القرن الماضي.

وبالموازاة مع ذلك، أكد الليبراليون الجدد أن رفاهية المجتمع لا تتحقق بتدخل الدولة، بل بتبني الفكرة القائلة بأن النمو الاقتصادي يتحقق بتبني آلية السوق القائمة على اليد الخفية ، وبالتالي التخلي عن مفهوم دولة الرفاه الاجتماعية من خلال اعتناق الأفكار التي نادى بها منظرو المدرسة الكلاسيكية وعلى رأسهم أدم سميت، الذي اعتبر ان السوق يعتمد على اليات تعمل على انشاء نتائج اجتماعية واقتصادية معينة، حيث يسعى الافراد داخل مجتمع معين الى تحقيق مصالحهم الذاتية دون ان يتوفروا على النية المسبقة لتحقيق هذه النتائج، فاليد الخفية للسوق، كفيلة بإصلاح كل الأعطاب التي قد تصيب النشاط الإقتصادي، من خلال آليتي السوق المتمثلة في العرض والطلب، ومن ثم فلا مبرر لتدخل الدولة إلا لحماية الحريات الفردية فقط، عن طريق مزاولة مهام حكومية صرفة وعلى رأسها الأمن والقضاء، مع فتح المجال لاستبعاد هذا الأخير واستبداله عند الاقتضاء بآليتي التحكيم والوساطة الاتفاقية، في اطار ما يعرف بدولة الحد الأدنى أو الدولة المتخلية.

إلا أن الأزمات والهزات القوية التي عرفتها اقتصاديات الدول الراعية للأفكار والتوجهات الليبرالية، خصوصا على المستوى المالي الذي يعد محورا أساسيا للاقتصاد بأكمله، أثبت أن النظام التحرري للاقتصاد يتسم بالهشاشة الناتجة عن التغييب الممنهج لرقابة الدولة، وتغييبها من مسرح الفعل العمومي.

فإلى أي حد يمكن للدولة القيام بأدوارها الرئيسية المتجسدة أساسا في توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها، في ظل التغيير الطارئ على مفاهيم الرعاية الإجتماعية وتملص الدولة من الإلتزامات الملقاة على عاتقها، نتيجة بروز مجموعة من المتغيرات على المستوى العالمي، أثرت بشكل أو بآخر على فعالية إمكانية تحقيق نموذج الدولة الإجتماعية؟. وهل من إمكانية لتبني بدائل فكرية كحل وسط بين اتجاه ليبرالي يدعو إلى إبعاد الدولة بصورة نهائية من تدبير مجموعة من القطاعات الحيوية وعلى رأسها القطاع الاجتماعي، واتجاه ذو توجه اشتراكي بروليتاري، ينادي بضرورة تدخل الدولة في هذه المجالات المرتبطة أساسا بالشق الاقتصادي والاجتماعي، بهدف تحقيق التماسك والتكامل الاجتماعيين؟،

إن الإجابة على الإشكالية المطروحة تحتم علينا الانطلاق من الفرضيات التالية:

- العدالة الاجتماعية هي احدى اهم السمات لدولة الرفاه الاجتماعية
- تأسيس مقومات الدولة الاجتماعية، كفيل لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية بالرغم من الاكراهات المرتبطة بتنامي الفكر الليبرالي
- اعادة توزيع الثروة حسب المساهمة في العملية الانتاجية، غير كاف لخلق العدالة الاجتماعية
- امكانية التأسيس لبدائل فكرية قادرة على احتواء الصراع القائم بين الدولة الاجتماعية والنظام الرأسمالي القائم اساسا على اليد الخفية للسوق

من هنا تظهر لنا بوضوح أهمية موضوع البحث، لإبراز مدى جدية أطروحة انبلاج توجهات ثورية عالمية مرتبطة بظاهرتي العولمة وتنامي الفكر الليبرالي، والتي أدت إلى تراجع المفاهيم التي كان يقوم عليها المرفق العام، وبالتالي خلخلة عقيدة واسس الدولة الاجتماعية وتقليص نطاق تدخلها إلى أقصى حدوده الممكنة.، معتمدين في ذلك على المنهج التاريخي من خلال استقراء التطور التاريخي لأنماط الدولة، وتأثر هذه الاخيرة بالفكر الليبرالي المعولم، مع تحليل المعطيات والنتائج المتوصل إليها اعتمادا على المنهج التحليلي.

ولتعميق البحث في الاشكالية المحورية وتحليلها ارتأينا تقسيم الموضوع على الشكل التالي:

المطلب الاول : اشكالية تنزيل أسس الدولة الاجتماعية في ظل تنامي الفكر الليبرالي المرتبط بالعولمة الاقتصادية.، بينما سنعالج مآل الدولة الاجتماعية في ظل وجود البدائل الفكرية الكفيلة للتوفيق بين مشروع الدولة المتدخلة وفكرة السوق في المطلب الثاني.

المطلب الاول : اشكالية تنزيل أسس الدولة الاجتماعية في ظل تنامي الفكر الليبرالي المرتبط بالعولمة الاقتصادية

نتجت عن الثورة الصناعية القائمة أساسا على الاسس الليبرالية، مجموعة من الظواهر المرضية كالهشاشة والفقر والاضطراب الاجتماعي والكساد الاقتصادي وغيرها من الظواهر المرضية الاخرى، أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، أدت إلى بروز فلسفات وأفكار اجتماعية وسياسية واقتصادية، انتقدت الاسس التي قام عليها النظام الرأسمالي، ونادت بالمقابل بضرورة تدخل الدولة للحد من اللامساواة على مستوى الدخل والثروة، في أفق تعزيز التكامل والتماسك الاجتماعيين بين مختلف مكونات المجتمع.

تزامنت هذه الافكار والفلسفات الاجتماعية، مع تنامي الفكر الاشتراكي الداعي إلى ضرورة تدخل الدولة في مختلف الانشطة الحيوية من أجل تحقيق العدل الاجتماعي، نتيجة حدوث تفاوتات كبيرة بين الافراد في الثروات والدخل[106] في إطار ما يسمى بدولة الرعاية الاجتماعية، على اعتبار أن ما شهدته اقتصاديات كل الدول الغربية المتقدمة اقتصاديا، يبين أن هناك خللا عميقا ومركبا في اليات عمل النظام الرأسمالي، القائمة على أساس الحرية الفردية المطلقة لمالكي وسائل الإنتاج ولرؤوس الأموال على الصعيد العالمي.

[106] محمد عبدو ابو العلا، الحرية والمساواة في الفكر السياسي المعاصر، دراسة في الليبرالية الاجتماعية عند رونالد دوركين، دراسات انسانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 2017، ص 22

في ظل هذه الاوضاع، أصبح مطلب العدالة الاجتماعية، من أبرز المطالب الداعية إلى الانتقال من الحسابات الاقتصادية الضيقة، القائمة على أساسا على تراكم رؤوس الاموال وتحقيق نسب النمو الاقتصادي، إلى خيارات السياسة الاقتصادية ذات الابعاد المرتبطة بالمجالين السياسي والاجتماعي، فماهي إذن المؤشرات المعتمد عليها لقياس منسوب الدولة الاجتماعية ؟ (أولا)، ثم ماهي المتغيرات العالمية ذات الوقع السلبي على إمكانية بناء أسس ومقومات الدولة الاجتماعية؟(ثانيا).

أولا: مؤشرات قياس منسوب الدولة الاجتماعية في ظل تراجع مفهوم دولة الرفاه الاجتماعية

ارتبط مفهوم الدولة الاجتماعية، بفكرة تأسيس قواعد أسس دولة الرفاه الاجتماعية التي ارتبطت على وجه الخصوص بمنظرين بريطانيين، هما "جون كينز" و نظيره " وليم بفريدج"william Beveridge هذا الأخير قدم وثيقة للحكومة البريطانية عام 1924م، وأطلق عليها " بخطة بفريدج" ، حيث ذهب في هذه الوثيقة، إلى أن مكافحة الفقر والعوز، يتم عبر خلق تشغيل عام وتام، والعمل على تبني جهاز شمولي للضمان الاجتماعي، قادر على أن يكفل لكل مواطن الحق الأدنى من أجل البقاء، مع حرية الوصول إلى خدمات الرفاه والتربية والصحة، بغض النظر عن الدخل الفردي.

- ماهية دولة الرفـــاه الاجتماعية

يعتبر مفهوم دولة الرفاه الاجتماعية من أكثر المفاهيم تشعبا وغموضا، الامر الذي نتج عنه عدم الاتفاق على تعريف موحد لهذا المفهوم، على اعتبار أن جل الادبيات المهتمة بالموضوع، لم تتناول تعريف دولة الرفاه الاجتماعية إلا من زاوية معينة.

وتعد مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، منعطفا قويا في التوسع في مفاهيم الدولة الاجتماعية، وذلك إلى حدود سبعينيات القرن العشرين، حيث توسعت الخدمات المقدمة من قبل الدولة (خدمات صحية وتعليمية وغيرها)، نتج عنه حدوث تغيرات جذرية و هيكلية على مستوى الدولة الاجتماعية [107].

تهدف الدولة الاجتماعية، الى تقديم مجموعة من الخدمات والعون للفئات الهشة داخل المجتمع، لحمايتهم من إمكانية الوقوع في شراك اقتصاد السوق الرأسمالي، ومن ثم فوجود أسس الدولة الاجتماعية وتنزيلها بصورة سليمة، كفيلة بضمان التوزيع العادل للثروات والموارد، عن طريق سن مجموعة من التشريعات وخلق مؤسسات كفيلة بتوفير مختلف الخدمات الاجتماعية، في مجالات التقاعد والتأمين ضد مختلف الحوادث والازمات الصحية التي تصيب الفرد أوعائلته، وكذا التأمين ضد مختلف الحوادث والازمات الصحية التي قد يتعرض إليها الفرد أو عائلته.، وكذا التأمين ضد آفة البطالة وغيرها من المخاطر التي تهدد المواطن في صحته الجسدية وأمنه المالي، والهادفة إلى حماية الاسرة اجتماعيا بواسطة ما يسمى ب"شبكة التأمينات الاجتماعية"[108].، وبالمقابل فدولة الرفاه الاجتماعية، قد تطورت ادوارها الاجتماعية وتوسعت لتشمل مجموعة من الحقوق المضمونة للمواطن، والملقاة على عاتق دولة الرفاه، وعلى رأسها الحق في التعليم والسكن اللائق

[107] شكلت فترة اواخر ستينيات القرن العشرين وبداية السبعينيات ، فكرة دولة الرفاه الاجتماعية مادة دسمة لدى مختلف الفعاليات الاكاديمية والعلمية بهدف التخفيف من التفاوتات والفوارق الاجتماعية والطبقية والقضاء عل الفقر والهشاشة.

[108] موسوعة اقتصاد السوق الاجتماعي، السياسات الاقتصادية من الالف الى الياء، مؤسسة كونراد اديناور ، 2005، ص 468

والحق في صحة جيدة، مع المحافظة على حقوق العمال ورعاية العاطلين والعجزة في إطار ما يسمى بالجيل الاول والثاني من الحقوق المنصوص عليها في مقتضيات القانون الدولي لحقوق الانسان، والذي امتد ليشمل الجيل الثالث من الحقوق كالحق في العيش في بيئة سليمة والحق في العيش بسلام والحق في التنمية، وغيرها من الحقوق الاخرى والتي أثارت جدلا واسعا على المستوى الدولي والاقليمي على حد سواء[109] .

تتميز دولة الرعاية الاجتماعية، بنظام عام للرعاية المقدمة من قبل حكومة مبنية على أسس ديمقراطية لضمان الرعاية الاجتماعية لكل المواطنين، بالموازاة مع الحفاظ على أسس النظام القائم على امتلاك أصحابه لوسائل الانتاج، فوجود دولة الرفاه مرتبط تمام الارتباط بعمليات تدخل على مستوى سوق الشغل والاقتصاد على حد سواء.

ويرى A.Lindbeck،[110] أن إشكالية دولة الرفاه تظهر في أنه كلما ازداد حجم زاد سخاؤها بتقديم المنافع، ازداد حجم الانحرافات وعلى رأسها التهرب الضريبي مع ازدياد عدد المستفيدين من المنافع الناتج أساسا عن الغش في الحصول عليها.

إذن فماهي مؤشرات قياس دولة الرفاه الاجتماعية الكفيلة بقياس منسوب الدولة الاجتماعية؟

-:مؤشرات قياس منسوب دولة الرفاه الاجتماعية .

ظهرت الليبرالية كفلسفة اجتماعية وسياسية بمعالمها الواضحة في القرن التاسع عشر في بريطانيا وأمريكا ، بفضل مجموعة من الاعمال لمجموعة من أعلام الفكر الليبرالي، وعلى رأسهم "ريكاردو" و"آدم سميث" من خلال كتابه "ثروة الامم"، والذي يعتبر الميثاق المؤسس للنهج الليبرالي الكلاسيكي، حيث أن رفاهية المجتمع و الاقتصاد ، تكون بعد تدخل الحكومة في مجرياته، واعتبار الفرد محور اهتمام الليبرالية[111]، غير أن الأسس الليبرالية التي قام عليها النظام الرأسمالي، بدأت شيئا فشيئا تفقد مصداقيتها ، إذ تم الانتقال من ميكانيزمات المنافسة الحرة التي يقوم عليها السوق، إلى الطابع الاحتكاري الرامي إلى التحكم في أسعار السلع والخدمات، الامر الذي نتج عنه أرباح جد ضخمة بدون بذل أي جهد، فعمت البطالة والفاقة والفقر واللامساواة في الدخل والثروة، مع إفلاس المقاولات الوطنية الصغيرة والمتوسطة على حد سواء.

في ظل هذه الظروف العامة، تزايدت بشكل ملحوظ مجموعة من الازمات والاضطرابات الاجتماعية في شتى أنحاء دول العالم وعلى رأسها الدول المتخلفة، تزامن معه ظهور تيارات ومذاهب اشتراكية تدعو الى تخلي الدولة ورفع يدها من العملية التدبيرية للمجالات الاقتصادية والاجتماعية، بغية تحقيق العدالة الاجتماعية، ومن أجل كبح المد الشيوعي فقط، قامت العديد من الدول بسن تشريعات

[109] للمزيد انظر : ادريس لكريني والحسين شكراني " الجيل الثالث لحقوق الانسان: السياق والإشكاليات " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 110، سنة 2020.

[110] Lindbeck Hazardous, welfare- state dynamics, Americain Economic Review, vol 85, No 2, 1995, p9

[111] مروة خليل " القدرة التفسيرية للنظرية الليبرالية في عالم متغير، دراسة تقويمية" مجلة كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الاسكندية، المجلد السادس العدد 11 سنة 2021، ص 166

وقوانين ترمي إلى تنزيل ركائز الدولة الاجتماعية، ويعد تشريعات " بسمارك" [112] ، من أهم وأبرز التشريعات العالمية التي تحولت إلى سياسة اجتماعية ناجحة في مجموعة من الدول الأوروبية، نتج عنها ظهور ما يسمى بدولة الرعاية الاجتماعية التي تهدف إلى بلورة نسق متكامل من التأمينات، بهدف رعاية الطبقات الأكثر فقرا في المجتمع [113] ، وهو ما يظهر بصورة جلية من خلال مجموعة من المؤشرات الهامة، التي من خلالها يمكن قياس منسوب دولة الرفاه الاجتماعية :

*المؤشر الأول : ضرورة تنزيل مقومات العدالة الاجتماعية، المرتكزة على المساواة وعدم التميز وتكافؤ الفرص بين كل افراد المجتمع، مع توفير أسس الضمان الاجتماعي الذي يشمل الحصول على مجموعة من الامتيازات المادية والخدمات الصحية الجيدة وتعليم فعال، وعمل يليق بمستوى أفراد الشعب [114] .

***المؤشر الثاني:** ضرورة تواجد أنظمة سياسية قادرة على تنزيل اليات الانتقال الديمقراطي، وهو الامر الذي يتطلب وجود احزاب سياسية فاعلة وذات مصداقية، قادرة على انخراط فعال للمواطنين في مشروعها المجتمعي.

***المؤشر الثالث:** تفعيل دور الحكومة في تنزيل ورش الحماية الاجتماعية، في ظل تنامي الافكار النيولبرالية، بتقليص دور الدولة في الشؤون الاجتماعية وخوصصة الكثير من القطاعات الحيوية، وهي مرافق عامة مرتبطة بضمان حقوق الموطنين.

***المؤشر الرابع:** ضرورة استجابة الحكومة لمجموعة من المطالب الشعبية المتنامية، حول المساواة في الفرص وتنزيل وسائل التمكين.

* **المؤشر الخامس:** ضرورة احترام تخصيص الموارد المالية لتحقيق الشق الاجتماعي لفائدة المواطنين، عن طريق تنزيل الدولة لأسس السياسة المالية، [115] في سياق عام متميز بمناداة صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، بالتقليص من حجم الانفاق العمومي أو الحد منه، وهو ما أدى إلى اعادة النظر في السياسات العمومية الموجهة نحو الشق الاجتماعي، في ظل تنامي افكار وأطروحات اقتصادية لعالم الاقتصاد "ميلتون فريدمان Milton Friedman" ، حيث نادى بضرورة ابعاد الدولة عن تدبير القطاعات الحيوية المرتبطة بالاقتصاد، وخلق مسافة كبيرة بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي، في اتجاه كبح جماح هيمنة المجال الاجتماعي على السياسة الاقتصادية والمالية على وجه الخصوص، بهدف ادماج الدولة وخندقتها في نظام السوق، وبالتالي مواجهتها لكل اشكال الاحتجاج الداعية الى تحسين الوضعية الاجتماعية، بكل انواع واشكال القوة العمومية المتاحة لضمان الانتقال من نظام السوق القائم على اليتي العرض والطلب، الى نظام التكتلات والتجمعات

---

[112] بسمارك هو مستشار ألماني وهو رجل دولة وسياسي بروسي - ألماني شغل منصب رئيس وزراء مملكة بروسيا بين عامي 1862 و1890، وأشرف على توحيد الولايات الألمانية وتأسيس الإمبراطورية الألمانية أو ما يسمى بـ «الرايخ الألماني الثاني»، وأصبح أول مستشار لها بعد قيامها في عام ويعد رائدا قويا في ألمانيا حيث عمل على تأسيس ركائز دولة الرفاه الالمانية ويعرف بعدائه للحركة الاشتراكية الديمقراطية والراديكالية في الاوساط العمالية.

[113] جون كينث جالبريت " ترجمة أحمد فؤاد بليغ، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر " سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والاداب ، الكويت شتنبر 2000، ص 227-228

[114] عبد الرحمان محمود عليان ، " العدالة الاجتماعية وتوزيع الموارد، الضوابط والاليات، (المؤتمر الاول لقسم المحاسبة والمراجعة(2011/2012)، كلية التجارة عين شمس، دار المنظومة، 2016، ص292-295.

[115] تهدف السياسة المالية الى تحقيق التوازن المالي الذي يدل على الاستخدام الامثل للموارد ، من خلال اتسام النظام الضريبي بنوع من الغزارة والملاءمة والمرونة، وكذا تحقيق التوازن الاقتصادي، الرامي الى تحقيق انتاج امثل، ليتم الوصول الى الغاية المبتغاة وهو تحقيق التوازن الاجتماعي الرامي الى تحقيق رفاهية المجتمع، وبالتالي فالتوازن المالي الذي يهدف الى تحقيق التوازن العام بين الانفاق العمومي والناتج الوطني الاجمالي.

المتحكمة في دواليب المال والاقتصاد، مع تأثيث المشهد القانوني والمؤسساتي، بمجموعة من المؤسسات الصورية في اطار هيمنة الرأسمال على الة صنع السياسات العمومية.

ثانيا: المتغيرات المؤثرة سلبيا على امكانية بناء اسس الدولة الاجتماعية

إن التغيرات الجذرية التي حصلت على مستوى الانظمة الديمقراطية، اثرت بشكل كبير على المفاهيم المرتبطة بالديمقراطية وما تشمله من أساليب انتخابية، وبالتالي التمثيل العادل لكل الاطياف المكونة للمجتمع داخل الدولة، وما ينتج عنه من معايير ديمقراطية لمصادر القاعدة القانونية.

هذه التحولات جاءت في اطار سياق عالمي متميز بتنامي الافكار المنادية بضرورة خلخلة مجموعة من الضمانات الحامية للحقوق الاجتماعية، الناتجة عن تملص الدولة من العديد من الالتزامات الملقاة على عاتقها في اطار ما يسمى بالدولة التخلية، فأصبحت الضمانات الاجتماعية محط شك في ظل مجموعة من المتغيرات والتحولات العالمية:

- التحولات النيوليبرالية و تأثيرها على امكانية تنزيل ركائز الدولة الاجتماعية

كانت لبروز مجموعة من التطورات السياسية والاقتصادية، وقعا كبيرا في حدوث تأثيرات جوهرية على الاسس التي كانت تقوم عليها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وكذا المبادئ التي قام عليها النظام العام الاجتماعي، والناتجة أساسا عن تنامي الافكار النيولبرالية الداعية إلى تقليص دور الدولة في علاقتها مع المواطن الى اقصى الحدود، حيث ارتبطت ادوارها -بموجب هذه الافكار-اساسا بمرفقي الامن والقضاء، فاصبحنا أمام ما يسمى بالدولة البوليسية، حيث مخاطر تقاطع المصالح بين اصحاب المصالح الاقتصادية والمسؤولين بالإدارات العمومية، وتداخل ادوار الفاعلين بين الشركات العالمية الكبرى والدولة والناتجة اساسا عن عولمة الاقتصاد[116] ، وبالتالي فسيادة منطق السوق والهيمنة التي تمارسها المقاولات العاملة الكبرى، قضت على منطق دولة الرعاية الاجتماعية، الناتج اساسا عن انسحاب الدولة من تدبيرها للمرافق الحيوية، وما نتج عنه من عدم قدرتها على الانفاق العمومي، وخضوعها للمؤسسات المالية والنقدية العالمية، وبالتالي الوقوع في شراك إملاءات هذه المؤسسات العالمية، وهو الامر الذي يطرح اشكالية امتلاك الدولة للسيادة الوطنية في ظل انسحابها بصورة شاملة من تدبيرها للمجالات الحيوية.، ورضوخها للإملاءات التي غالبا ما تأتي في صورة التوصيات.

في ظل هذه الاوضاع العامة، دخل الفاعل السياسي في مشروع تحالف بينه وبين الفاعل الاقتصادي، حيث تغير شكل الدولة ليصير-كما وصفها " ميشل كروزييه " Michel Crozier، بدولة الحد الادنى، التي تهدف فقط إلى ضمان أمن الاشخاص والممتلكات، وانتقلت بذلك من دولة تدخلية إلى دولة محاسباتية[117] ، لا تهدف سوى تحقيق منطق التوازنات المالية العامة، متراجعة عن تحكمها في صناعة السياسات العمومية، فأصبحت النخب المثقفة معزولة، على مستوى صناعة أو المشاركة في الحراك الاجتماعي، وبذلك أصبحت الدولة مهددة بالتآكل الناتج عن تحكم المؤسسات المالية والنقدية العالمية، وكذا البورصات والبنوك المالية العالمية، مع القام الجميع في نشاطين اساسيين وهما الانتاج والاستهلاك، وهو ما عبر عنه المفكر والفيلسوف الالماني-

[116] Arnaud Teissier « le droit souple et l'ordre public supranational ressenti » K (suggéré jcps 16.15.2017 ،1130.

[117] عبد االطيف الهلالي، أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، خلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة القاضي عياض، مراكش ، السنة الجامعية 2009/2010، ص 82.

الامريكي، "هربرت ماركوز" في مؤلفه "الانسان ذو البعد الواحد" الصادر عام 1964،حيث قدم فيه نقدا واسعا لكل من الرأسمالية المعاصرة والمجتمع الشيوعي على حد سواء، موضحا وجود اشكال جديدة من القمع الاجتماعي، في المجتمعين معا، مع انخفاض الميولات الثورية في الغرب، وأضاف أن المجتمع الصناعي المتقدم، قام بإحداث حاجات زائفة، دمجت الانسان بشكل مباشر في نظام الانتاج والاستهلاك، معتمدا على الاعلام والاعلان والادارة الصناعية، وكذا انماط التفكير المعاصرة[118] فأصبح الهدف الاساسي لليبرالية الجديدة، هو اغراق المجتمعات في حمى الاستهلاك، بعد تفكيك مقومات الدولة وتفتيت سيادتها، وهو الامر الذي نتج عنه زيادة أعداد الفقراء نتيجة تراجع الدولة وتملصها من الوفاء بالتزاماتها الاجتماعية، بعد احتكار القرارات السياسية من قبل أشخاص القانون الخاص، وعلى رأسها المؤسسات المالية والنقدية وكذا الشركات المتعددة الجنسيات، فأصبح السوق بوصلة اساسية في قيادة التحولات الوطنية والعالمية، وبالتالي أصبح السوق هو المحدد الاساسي في اختيارات البشر وليس العكس[119] .

إلا أن الاقتصاد العالمي في ظل تنامي الافكار النيولبرالية، تعرض لهزات قوية ولعل الازمة المالية لسنة 2008، الا خير دليل على عدم صلاحية قيام الفكر الرأسمالي على مبدأ اليد الخفية للسوق، وإبعاد الدولة من مجال المراقبة والتدبير، وأن نظام العولمة سوف لن يؤدي سوى الى تدويل الازمات وانتشارها بين مختلف دول العالم.

- تأثير العولمة على إمكانية بناء أسس الدولة الاجتماعية

يتبين من خلال اهتمام الانظمة الرأسمالية بالبعد الاجتماعي، أن الدول المتقدمة، قامت في منتصف الاربعينيات من القرن من القرن الماضي، بتمويل مجموعة من البرامج والخدمات الاجتماعية المقدمة للفئات المعوزة داخل المجتمع، إلا أن هذا الاتجاه الذي سلكته الانظمة الليبرالية لم يكن الا مرحليا، الغاية منه ضرب الانظمة الاشتراكية التي أصبحت في تلك الآونة منافسا حقيقيا لها، ذلك أنه بسقوط الاشتراكية بداية التسعينيات من القرن الماضي، لم تعد لليبرالية أي منافس لها على المستوى العالمي، وبالتالي تراجعت وارتدت عن اهتمامها بالبعد الاجتماعي، وتزايدت ضغوطات السوق وهو الامر الذي ازداد معه أعداد هائلة من المهمشين اجتماعيا في المجتمعات المتقدمة، وبصورة ملفتة للنظر في المجتمعات المتخلفة اقتصاديا، والتي تم اغراقها بالديون الخارجية، مع انعدام اهتمامها بالصناعات الثقيلة ذات المنافسة القوية، وهو الامر الذي نتج عنه عجز الميزانيات العامة بهذه الدول، مع انخفاض ملحوظ على مستوى معدلات النمو وارتفاع معدل البطالة[120] .

إن إجراء الاصلاحات الاقتصادية بصورة متطابقة مع تطبيقات العولمة، تؤدي إلى سوء توزيع الدخل والثروة، وبالتالي تفاقم حدة عدم المساواة بين الطبقات الاجتماعية، مع الاتجاه نحو انقسام المجتمع إلى

[118] Kellner Douglas(1991)K « introduction to second Edition «Herbert Marcuse one dimensional Man:studies in Ideology of advanced Industrial. London :routeledge. P81.

[119] هاني نسيرة ، أزمة النهضة العربية وحرب الافكار ، قراءات في الخطاب العربي المعاصر،(القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب،) سنة 2009، ص 230

[120] محمد أحمد الفقاص، " دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة"، الجزء الثاني ، مكتبة القاهرة، 2004، ص 115.

طبقتين، طبقة الاغنياء وطبقة الفقراء، الشيء الذي يؤثر بصورة سلبية على امكانية حصول التوافق الاجتماعي داخل الدولة[121].

ويعد تركيز النشاط الاقتصادي على الصعيد العالمي، في يد أشخاص معينين مع تهميش الباقي أو إقصائه بصورة نهائية، من أبرز مظاهر العولمة، حيث يعيش الانسان ، -وبخاصة في العالم المتخلف – على الهامش ومعرضا لمجموعة من المخاطر المحيطة به، مع إدخاله في شراك شراء السلع والخدمات وكذا الاهتمامات السطحية، فأصبح مغتربا عن ذاته، وبالتالي ضعف فرص مشاركته في صناعة القرارات، لا يقدر معها سوى الخضوع والامتثال فقط[122].

لقد رافقت العولمة ظاهرة فقدان الوظائف سواء على مستوى القطاع العام أو القطاع الخاص، موازاة مع خلق وظائف في قطاعات غير قادرة على خلق الوظائف المفقودة، مع استبدال الوظائف الدائمة بأخرى غير دائمة أو موسمية، الامر الذي أفرز مجموعة من الظواهر المرضية داخل المجتمع، كالبطالة وتنامي الظاهرة الاجرامية والهشاشة وغيرها، ومنه فإن النمو الاقتصادي[123] في اطار دولة الرفاه الاجتماعية بخلق مناصب العمل، كفيل بان يخلق العدالة الاجتماعية بمعناها الحقيقي، غير أنه في ظل العولمة الاقتصادية والليبرالية، فإن انكماش مناصب الشغل وتسريح العمال قدر الامكان، خصوصا أولئك الغير متوفرين على المؤهلات التقنية، أدى إلى ظهور أزمات اجتماعية وسياسية على حد سواء، وتكرست الفوارق الاقتصادية التي أصبحت تهدد السلم والامن الاجتماعيين.

في ظل هذا المناخ العام المتميز بتنامي ظاهرة العولمة، أصبح التفكير في حماية الفقراء والمهمشين أمرا ضروريا لحمايتهم و تحصينهم من مجموعة من التهديدات التي تمس أمنه الاجتماعي، للتخفيف من حدة الفقر والتهميش الناتج عن سوء توزيع الدخل، وهو أمر يتميز بنوع من المحدودية على مستوى نشاطات المؤسسات الاجتماعية مع عدم كفايتها[124] ، في ظل تنامي أزمة الديمقراطية التمثيلية، والتي تعد مؤشرا على أزمة النظام السياسي، وكذا هيمنة النخب التقنوقراطية على القرارات الهامة، والذي يعد مؤشرا على رغبة أنصار الليبرالية في تحقيق النمو الاقتصادي على حساب الشق الاجتماعي، مع فقدان الدولة لسيادتها، بعد تغول وتحكم الشركات المتعددة الجنسيات، وكذا صندوق النقد الدولي والبنك العالمي، في صناعة القرارات الاستراتيجية العامة داخل الدولة.

فما هو مآل الدولة الاجتماعية، في ظل التوجه الجديد الرامي الى التوفيق بين التوجه الليبرالي الداعي الى تحقيق النمو، وبين التوجه الداعي إلى الاهتمام بالشق الاجتماعي في إطار الدولة الاجتماعية؟ (المطلب الثاني)

---

[121] محمد عابد الجابري، قضايا الفكر المعاصر(العولمة، صراع الحضارات، العودة الى الاخلاق، التسامح، الديمقراطية ونظام القيم، الفلسفة، المدنية)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص 140.

[122] غازي العواني ، العولمة وطبيعة الازمات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي وآفاق المستقبل في العولمة، وأثرها في الاقتصاد العربي، بحوث ومناقشات ، ندوة بغداد، تصدر عن بيت الحكمة، نيسان، 2002، الجزء الثاني، ص 51.

[123] نكون امام وضعية النمو الاقتصادي، حينما تتم الزيادة في الدخول الحقيقية بصورة تراكمية، خلال فترة زمنية محددة ممتدة عبر الزمان، بصورة تكون معها هذه الزيادات، اكبر من المعدل العام للنمو السكاني، مع ضرورة توفير الخدمات الانتاجية والاجتماعية، وحماية الموارد المتجددة أو ما تسمى بالطاقات المتجددة كالرياح والشمس، من التلوث، مقابل حماية الموارد غير المتجددة من النضوب، وعلى راسها الوقود الاحفوري، كالنفط والفحم والغاز الطبيعي وغيرها .

[124] ياسين خيضر البياتي، الفضائيات-الثقافة الوافدة وسلطة الصورة، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 247، ص 157.

المطلب الثاني: مآل الدولة الاجتماعية في ظل وجود بدائل فكرية بديلة للتوفيق بين مشروع الدولة الاجتماعية والدولة الليبرالية

إن الافكار المنادية بضرورة تنزيل أسس العدالة الاجتماعية القائمة أساسا على نظرية الدولة الاجتماعية، تعد السبيل الامثل لتنزيل دولة الرفاه، في ظل تركيز النشاط الاقتصادي على الصعيد العالمي في يد أفراد معينة، مع تهميش الباقي أو إقصائه نهائيا، وبالتالي تكريس الهوة بين الدول بل وبين أفراد وشرائح المجتمع داخل الدولة، في إطار مشروع تجزيئ المجزئ، وهو ما يلاحظ بصورة جلية حتى في القطاعات الحكومية داخل دولة واحدة، حيث أن حاملي شهادات علمية متماثلة لا يتقاضون رواتب موحدة[125] .

إن عملية إعادة هيكلة الاقتصاد على المستوى العالمي، لم تشمل أضرارها على الدول المتخلفة فقط ، بل امتدت لتشمل كذلك الدول الغنية، نتج عنها ارتفاع نسبة البطالة وانخفاض ملموس في الأجور مع تهميش فئات عريضة من السكان، نتيجة إيقاف ضخ الموارد المالية على النفقات الاجتماعية، وبالتالي تملص الدولة من التزامها بخصوص تقديمها للمنافع والخدمات الاجتماعية، في ظل دولة الرفاه الاجتماعية، وتدمير المقاولات الوطنية مقابل تعاظم قوة الشركات العالمية الكبرى ، التي عملت على ضرب سيادة الدولة عرض الحائط، بعد أن تم إخضاعها لسياسة التقويم الهيكلي المبنية على خوصصة مجموعة من القطاعات الحيوية،

أولا: مآل الدولة الاجتماعية في ظل تنامي المطالب الشعبية بتنزيل النماذج التنموية المرتبطة بالحماية الاجتماعية

تعد الحماية الاجتماعية وفقا لما هو متعارف عليه عالميا، منظومة متماسكة من الحقوق الاجتماعية، والهادفة الى حماية المواطن وتحريره من كل الاشكال ذات الابعاد الاقتصادية والسياسية التي تشكل تهديدا عليه، ومن ثم فالحماية الاجتماعية، لا تنبع أبدا من قيم العطف والاحسان لصالح المواطن، بل إنها حق كل فرد على الجماعة السياسية التي ينتمي إليها، مع الأخذ بفكرة عدم قبول ذريعة محدودية الموارد والامكانيات المالية والاقتصادية، لتملص الدولة من الالتزامات الاجتماعية، مقابل جعلها محفزا إضافيا لتنزيل أوراش الحماية الاجتماعية، بوصفها أداة هامة وضرورية من أجل تجاوز كل المخاطر الاجتماعية التي تحيط بالمواطن، وعاملا مساهما في تعزيز التماسك الاجتماعي وآلية لإعادة توزيع الموارد، ورافعة لتحقيق النمو الاقتصادي[126] .

- إشكالية تنامي الظلم الاجتماعي واستشراف للأمل في تنزيل مقومات العدالة الاجتماعية

إن الضغط المتزايد للدول المتقدمة، وتزايد العلاقات التبعية ذات الابعاد الثقافية، أدى بالدول النامية إلى نهج الصيغة الكاملة للتوجه النيولبرالي، وهو الامر الذي نتج عنه حدوث اختلالات اجتماعية شديدة الخطورة، سواء على مستوى ازدياد تركيز الثروة والدخل لدى فئة معينة، أو على مستوى التهميش والاقصاء لفئات عريضة داخل المجتمع، نتيجة أفول الدولة وتملصها من الالتزامات الملقاة على عاتقها، وبذلك احتدم الصراع بين الطبقات المهمشة والطبقة المالكة لوسائل الانتاج، تجسد في تنامي ظاهرة الاحتجاجات الشعبية في شتى أنحاء المعمور، بلغت ذروتها أواخر سنة 2010، في جل الدول العربية في إطار ما يعرف بثورة الربيع العربي الرامية الى البحث الشعبي عن الثروة لتحسين سبل العيش الكريم.

وتعد العدالة الاجتماعية ، كحالة ينحي فيها كل أشكال الاستغلال والحرمان من الثروة والسلطة، وبالتالي تمتع كل الاطياف المكونة للمجتمع بالحقوق الاجتماعية داخل المجتمع بالحقوق الاجتماعية

---

[125] محمد عابد الجابري، مرجع سابق ص 140.

[126] المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تقرير حول الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز الضمان والمساعدة الاجتماعية، ص 15.

والسياسية والاقتصادية وحتى البيئية، من أجل الشعور بنوع من الانصاف والعدل والتضامن الرامي إلى امتلاك الجميع لفرص متكافئة، ومن ثم الوصول إلى مجتمع عادل، في ظل اللجوء الممنهج للطبقة العليا إلى استخدام العنف وتسخير سلطان الدولة لمحاربة فكرة العدالة الاجتماعية.، ومحاولة تعويضها بمجموعة من الاساليب السياسات والاساليب الرامية الى تكريس الاحسان العمومي لفائدة الطبقات المهمشة بصورة مشوهة ومشبوهة.

إن تنزيل مقومات العدالة الاجتماعية، لن يتم سوى بتوفير أسس العدالة الاقتصادية، على اعتبار أنهما وجهان لعملة واحدة، فالعدالة الاجتماعية لها ارتباط وثيق بالإنتاج من حيث مدخلاته INPUTS ، و مخرجاتهOUTPUTS، وبمشاركة كل أفراد المجتمع في مدخلات ومخرجات هذه العملية الانتاجية، بعيدا عن المحاولات البائسة الرامية اساسا الى تكريس ثقافة فعل الخير من الدولة لصالح المواطن.

لذلك يرى كل من كلسو L.Kelso، و أدلر M. Adler، أن العدالة الاقتصادية، لن تتحقق إلا بتوافر ثلاثة مبادئ أساسية[127] :

***المبدأ الاول:** ويتعلق بالمشاركة ، أي أن العدالة الاقتصادية تدل على منح الفرص للأفراد بنوع من المساواة، بالمساهمة إما بالعمل أو بالرأسمال في عملية الانتاج، مع ما يستدعي ذلك من إزالة الشوائب، عن طريق محاربة كل ما يتعلق بالاحتكارات أو التكتلات الاقتصادية والتحكم والتمييز ، مع إزالة كل ما من شأنه أن يحول دون الفوز بالفرص المتاحة في العملية الانتاجية.

* **المبدأ الثاني:** وهو مبدأ التوزيع المرتبط ارتباطا وثيقا بعدالة التوزيع لعائدات الانتاج، لصالح العمال وأرباب العمل من خلال الدخل المتحصل عليه في العملية الانتاجية، حسب نسبة المساهمة في هذه العملية وليس حسب الحاجة.

* **المبدأ الثالث:** وهو مبدأ مرتبط بوسيلة تصحيح كل الانحرافات التي تؤثر على مبدأ المشاركة و التوزيع، بغية تحقيق وضعية اقتصادية عادلة ومتوازنة عن طريق تدخل الدولة للحد من الممارسات السلبية من قبل الفاعلين في النظام الرأسمالي، بفرض مجموعة من الضوابط، ضد كل نزعة فردية أو جماعية تنم عن الجشع الناتج عن الفردانية المطلقة.

إلا أن مبدأ توزيع الدخل حسب المساهمة في العملية الانتاجية، في كثير من الاحيان لا تعمل على تأمين الحاجات الانسانية للأفراد، إما بسب أن العائد الذي تم توزيعه بحسب المساهمة في العملية الانتاجية ، لا يكفي بصورة نهائية لسد الحاجيات، أو لعدم إشراك بعض الافراد أصلا في هذه العملية، وهو الامر الذي يحتم الأنتقال من العدالة الاقتصادية إلى العدالة الاجتماعية، عن طريق سن مجموعة من التشريعات الرامية الى تحديد الحد الادنى من الاجور، -وهي فكرة لا تتأسس على نسبة المشاركة في العملية الانتاجية-، مع تأمين أسلوب التفاوض الجماعي بين النقابات الحقيقية وأرباب العمل، لضمان ظروف عمل كريمة، مع تأمين الحق في الاضراب عن العمل وغيرها من الحقوق الاجتماعية الأخرى، مقابل سن قوانين وتنظيمات داعمة للضمان الاجتماعي، الكفيلة برأب الصدع الحاصل بين الاحتياجات الضرورية للعيش الكريم وبين الدخل أو غيابه في حالات أخرى.

- الحماية الاجتماعية وإشكالية تحقيق رهان التماسك الاجتماعي

بعيدا عن المفاهيم القديمة المرتبطة بالحماية الاجتماعية، التي كانت تربط هذه الاخيرة بمفاهيم الإكرام والإحسان وغيرها من المفاهيم ذات الصلة، فإن فكرة الحماية الاجتماعية تستوجب تكريس قناعات رسمية

[127] L.Kelso and M. Adler (center for economic and social justice) , on the site web : www.cesj.org

داخل دواليب الدولة، بضرورة تنزيل سياسات اجتماعية واضحة تهدف إلى محاربة الفقر والهشاشة، وما ينتج عنهما من آثار نفسية واجتماعية مدمرة للجماعة برمتها، وكذا ضمان توفير التغطية الصحية الشاملة الحقيقية، مع توفير الفرص الضرورية الكفيلة بتحقيق المساواة والانصاف بين المواطنين للولوج إلى سوق الشغل بشروطه المنصفة، بعيدا عن كل استغلال للطبقة العاملة.

إن تنزيل أسس الدولة الاجتماعية، قائم بالأساس على ضرورة ضمان الدولة لمجموعة من الحقوق الاجتماعية للأفراد كما هي متعارف عليها دوليا[128] ، من أجل الارتقاء بمنظومة الحماية الاجتماعية وجعلها متوافقة مع المعايير الدولية ذات الصلة بالموضوع.

وبالرجوع إلى تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي[129]، نجد أن منظومة الحماية الاجتماعية، تعرف مجموعة من الاكراهات والصعوبات، طالما أن طابعها يتميز بالتجزيء وتعدد البرامج والمتدخلين، وكذا مرجعيات الاهداف وصعوبة التقييم للنتائج، الناتج عن غياب التنسيق بين مختلف الفاعلين في منظومة الحماية الاجتماعية، ناهيك عن عدم وجود رؤية متميزة بالوحدة وبالأهداف المتجانسة فيما بينها، والناتجة عن ضعف الاطار التشريعي والمؤسساتي المحدد لنسق الحماية الاجتماعية، الشيء الذي يمكن معه أن نقول أننا أمام أزمة مقروئية منظومة الحماية الاجتماعية بالمغرب.

لقد نصت المادة الثانية من القانون الاطار المتعلق بالحماية الاجتماعية[130]، على أن مدلول الحماية الاجتماعية في هذا القانون تتحدد في أربعة أنواع:

***الحماية من مخاطر المرض**

***الحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة**

***الحماية من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة**

***الحماية الاجتماعية من مخاطر فقدان الشغل**

في حين أن منظمة العمل الدولية[131] عرفت الحماية الاجتماعية، بأنها مجموعة من السياسات والبرامج، الرامية إلى الحد من الفقر والوقاية منه، كما تشمل حقوق الأطفال، والأسر ،والحد من تداعيات البطالة، والشيخوخة والاعاقة، مع ضمان التغطية الصحية، وغيرها من المزايا التي يتم تمويلها اعتمادا على الضرائب، بما في ذلك المساعدة الاجتماعية[132] ، وهو ما يظهر أن ماهية الحماية الاجتماعية في منظور هذه المنظمة، أشمل بكثير مقارنة مع ما هو منصوص عليه في القانون الاطار الخاص بالحماية الاجتماعية بالمغرب، الذي عمل على حصرها في حدود جد ضيقة، مع تمويل منظومة الحماية الاجتماعية اعتمادا على الموارد المتأتية من تخلي الدولة عن تمويل صندوق المقاصة، مع تحرير الاسعار اعتمادا على منطق التحكم في السوق من قبل الشركات العالمية الكبرى، وهو الأمر الذي أثر على القدرة الشرائية لفئات عريضة من المجتمع بصورة نهائية،

---

[128] كما هو الحال في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي تعد معاهدة متعددة الأطراف، حيث تم اعتمادها من قبل الأمم المتحدة في 16 دجنبر 1966، ودخلت حيز التنفيذ في 03 يناير 1976.

[129] انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، مرجع سابق ص 16-15.

[130] القانون الاطار رقم 09/21، المتعلق بالحماية الاجتماعية صدر بالجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 05 ابريل 2021.

[131] هذه المنظمة نشأت عام 1919، حيث ضمت في صفوفها ممثلين عن الحكومات والعمال وأصحاب العمل بموجب القسم الثالث عشر من معاهدة فرساي للسلام والتي بموجبها تم وضع حد للحرب العالمية الاولى.

[132] Executive Summary in World Social PROTECTION Report 2017 Universal potection to archive the Sustainable Development Goal. International Labour Office Geneva : ILO 2017.

لذلك يشير التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2019/2017، والذي تم إصداره من قبل منظمة العمل الدولية، تحت عنوان " حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة" ، إلى أن الحق في الحصول على الضمان الاجتماعي، لم يصبح حقيقة واقعة بالنسبة لفئات عريضة من سكان العالم، ذلك أن حوالي 45 في المائة ، فقط من سكان العالم ، يتلقون فعليا إعانة اجتماعية واحدة على الاقل، وأن نسبة 55 في المائة المتبقية تبقى بدون حماية[133] .

ثانيا: البدائل الفكرية الكفيلة للتوفيق بين تحديات مستقبل الدولة الاجتماعية والسوق

إن الملاحظ في عالمنا المعاصر ، هو انسياق العديد من الباحثين سواء على مستوى الدول المتقدمة أو المتخلفة، إلى اعتبار المرحلة التي نمر منها "نهاية الايديولوجية"، أي أفول السرديات الكبرى"، كما أطلق عليها الفيلسوف الفرنسي المعاصر "فرنسوا ليوتار" ، بمختلف أنواعها فلسفية كانت أو سياسية أو حتى دينية، واعتبار أن الليبرالية لا تخضع لما خضعت اليه الإيديولوجيات من أفول وتجاوز.

لقد اعترف عالم الاجتماع الفرنسي " بيير بورديو " أن الخطاب النيولبرالي قوي تصعب معارضته، لارتكازه على مجموعة من الشبكات المرتبطة بالقوى المسيطرة على العالم، وعلى رأسها المؤسسات المالية والاقتصادية، وما صاحبها من ممارساتها لمجموعة من الضغوطات المتتالية على الدول الفقيرة، للانخراط التام والاذعان على الصبغة التعاقدية التنظيمية التي تضعها الدول المتحكمة والمهيمنة اقتصاديا.

إن توحش الليبرالية على المستوى العالمي، أدى بمجموعة من المفكرين وعلماء الاجتماع الماركسيين أمثال "بيير بورديو" ، إلى المناداة بضرورة تقوية نظام الدولة، حتى يتم الحفاظ على المصالح الاجتماعية والحد من هيمنة الرأسمالية المتوحشة القائمة على الفردانية المطلقة، رغم أن الفلسفة الماركسية من الناحية النظرية تنادى ب "نهاية الدولة" ، التي ينظر كأنها أداة طبقية فقط، وهو نوع الاستشعار بالقوة الجارفة لليبرالية ومؤسساتها العالمية، ومن ثم نتساءل عن مدى إمكانية وجود بدائل فكرية كفيلة للتوفيق بين فكرة السوق القائمة على آليتي العرض والطلب، وبين مفهوم الدولة الاجتماعية، في ظل تعرض الليبرالية الجديدة لمجموعة من الانتقادات، الناتجة من المناداة باستبعاد الدولة من الرقابة على مختلف المرافق الحيوية.

- النموذج الليبرتاري كبديل أول كفيل بالتوفيق بين الليبرالية ونموذج الدولة الاجتماعية

أطلق على هذا البديل الكفيل بتحقيق التوازن بين فكرة الليبرالية والدولة الاجتماعية الاشتراكية، بالبديل الليبرتاري" Libertarianism" ، فوفقا لهذا التيار، فإن الدولة لا تقوم بإعادة التوزيع للدخل من خلال تحديد الحد الادنى والحد الاقصى، وإنما تقوم بمجموعة من الوظائف والمهام.

إن إعادة التوزيع لصالح الفقراء ، لا يجب أن يتم تمويله فقط من خلال فرض الضرائب على الاغنياء، بل يجب أن تشمل هذه الضريبة كذلك الطبقة المتوسطة .

يرفض الليبرتاريون بصورة نهائية، السياسة التي تنهجها الدولة بخصوص فرض الضرائب لتمويل خدمات الرعاية الاجتماعية، ويعتبرون أن كل ضريبة تفرضها الدولة تعد -حسب أنصار هذا الاتجاه- بمثابة نهب تمارسه الدولة في حق المواطنين، وأن إجبار الأغنياء وحملهم على مساعدة الطبقة الفقيرة، لا يوجد لها أي مبرر أخلاقي، وأنه لابد أن يكون طواعية وليس بإجبار الاغنياء على التضامن مع الفقراء[134] ،

---

[133] انظر تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول " الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تقرير انظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية" إحالة ذاتية، رقم 2018/34

[134] محمد عبده أبو العلا، الحرية والمساواة في الفكر السياسي المعاصر، دراسة في الليبرالية الاجتماعية عند رونالد دوركين، دراسات إنسانية(02) القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، سنة 2017، ص 31-32

إن التوجه الليبرتاري يحمل في طياته تيارين اثنين، فالتيار الأول يمثله الفيلسوف والمفكر " جون راولز" John Rawals، من خلال مؤلفه "نظرية في العدالة" حيث اعتبر أن مبادئ العدل هي أساس النظام الاجتماعي، ومن ثم فإن وظيفة الدولة لا تنحصر فقط في الحفاظ على النظام الاجتماعي، بل تتعداه إلى تحقيق العدالة التوزيعية للثروات لصالح الطبقة الفقيرة أو الهشة داخل المجتمع[135] .

انطلق "راولز" من فكرة مفادها أن الفرد له الحق في الحصول على قدر من الحرية، شريطة احترامه لحرية الآخرين، وأن رفاهية المجتمع يتوجب تقديرها من قبل الدولة، بواسطة إعادة التوزيع القائمة على تحسين الحالة الاجتماعية للفئات الهشة، وقد رفض "جون رولز" إعادة التوزيع للثروة بصورة متساوية ، واعتبر أن مبدأ الفرق على مستوى توزيع الثروة هو الأكثر عدلا، وهو ما يسميه بتعظيم الحد الأدنى كحل وسط.

أما القسم الثاني من الاتجاه الليبرتاري، فيمثله الكاتب والمفكر "روبرث نوزيك" "Robert Nozick »، حيث يعتبر من المتشددين ضمن التيار النيولبرالي، حيث اعتبر أن الفرد عندما يحصل على ثرواته ودخوله بطرق مشروعة، فإنه لا معنى لتدخل الدولة من أجل إعادة التوزيع ، بل إن الدولة يتوجب عليها أن تحمي الملكية الفكرية.

- الليبرالية الاجتماعية كبديل ثان قادر على ترويض الرأسمالية

إن تنزيل أسس الليبرالية الاجتماعية في وقتنا الحالي، أصبح مطلبا ملحا من قبل فئات عريضة داخل المجتمع الرأسمالي، الذي أصبح متميزا بتنامي الظلم الاجتماعي، الناتج أساسا عن عدم وجود أية قيود على الحرية المطلقة للسوق، الذي أصبح يتميز بطغيان الاحتكارات والتكتلات الاقتصادية.

ويعد المفكر الامريكي « رونالد دوركين(1931-2013) « ، من أبرز الرواد الذين حددوا المعالم الاساسية لليبرالية الاجتماعية[136]، حيث أكد إمكانية خلق التوازن بين دولة الرعاية الاجتماعية وبين نظام السوق، على اعتبار أنه يمكن لدولة الرعاية الاجتماعية القيام بأدوارها التدخلية دون المساس بحرية الافراد على المستوى الاقتصادي، وان تدخل الدولة وإشرافها على مختلف القطاعات الحيوية، يبقى أمرا مطلوبا بهدف معالجة كل الاختلالات التي قد تطال كل محاولة للمساس بآليات السوق، مع اعتبار أن إعادة التوزيع بمثابة حرية إيجابية[137]، مقابل الحرية المطلقة ذات المحتوى الاناني السلبي للفرد المالك لوسائل الانتاج.

يسعى أنصار الليبرالية الاجتماعية، إلى خلق نوع من التصالح بين الحرية من جهة، والمساواة بين أفراد المجتمع من جهة أخرى، على اعتبار أن هذه المساواة كقيمة سياسية والحرية هما وجهان لعملة واحدة، كفيلة بتحقيق العدالة الاجتماعية، وبذلك تم استبدال المفهوم ذو الحمولة السلبية للحرية، المعتمد من قبل الليبرالية الكلاسيكية والنيولبرالية، بمفهوم يحمل في طياته نوعا من الانصاف للطبقات الهشة اجتماعيا، وهو المفهوم الايجابي لهذه الحرية، الذي يعبر عن مجموعة من الابعاد الاجتماعية لليبرالية.

إن التصور الليبرالي للمساواة الذي دافع عنه الفيلسوف الليبرالي رونالد دوركين ، هي محاولة لترويض النظام الرأسمالي وتقييده من قبل الدولة، ومن ثم خلق مناخ للتعايش بصورة سليمة بين الحرية الفردية المطلقة التي تنادي بها مناصرو التوجه الليبرالي، والمساواة التي تطالب التيارات الاشتراكية بتنزيلها، وبالمقابل اعتبر هذا الفيلسوف، أن الرعاية الاجتماعية يتوجب أن تقتصر فقط على الاشخاص الذين ساءت أحوالهم المادية

---

[135] صموئيل كورفييز، جون رولز ، نظرية في العدل، في : انتوني دي كرينمي، كنيت مينوج(محرران)، من فلاسفة السياسة في القرن العشرين ، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2012، ص 265

[136] محمد عبده أبو العلا ،الحرية والمساواة في الفكر السياسي المعاصر، دراسة في الليبرالية الاجتماعية عند رونالد دوركين، مرجع سابق، ص 08.

[137] محمد عبده أبو العلا، مرجع سابق، ص 36.

نتيجة مجموعة من الظروف الخارجة عن إرادتهم بصورة قهرية، أما من ساءت أحوالهم الاقتصادية نتيجة مجموعة من الاختيارات الحرة أو الرغبات الشخصية كالإدمان على المخدرات أو شرب الكحوليات وغيرها من الظواهر الاخرى، فالدولة غير مسؤولة عن ذلك في ظل تكافؤ الفرص الناتج عن التوزيع المتساوي للثروات والخيرات الاقتصادية[138] .

إن هذا التوجه الجديد لليبرالية الاجتماعية، أصبح في عالمنا المعاصر أمرا مطلوبا لخلق نوع من السلم الاجتماعي داخل المجتمع، بين فئة مالكة للخيرات والثروات، وبين فئات عريضة تعيش نوعا من الحيف والظلم على جميع الاصعدة والمستويات، والذين ازدادت أوضاعهم سوءا جراء الرأسمالية وما نتج عنها من قيم الفردانية المطلقة ، واعتبار اليد الخفية للسوق كفيلة بخلق التوازن والثروة، ومن ثم اصبحت الليبرالية الاجتماعية، محط أنظار عدد كبير من صناع القرارات السياسية الكبرى ، بعد أن تم التخلي بشكل أو بآخر عن فكرة الحد من النفقات أو خفضها على المستوى الاجتماعي، وهو ما يظهر بصورة جلية حينما اضطر ت بعض الشخصيات النافذة داخل الدول والحكومات، الى نهج ما يسمى بترويض الرأسمالية للحد من قوى السوق، وعلى رأسها المستشارة الالمانية أنجيلا ميركل ورئيس وزراء الحكومة الايطالية السابق سيلفيو بيرلسكوني)29شتنبر 1936-12 يونيو 2023(-وهو رجل اعمال وكان رئيس وزراء ايطاليا في اربع حكومات.

[138] Ronald Dworkin , What is Equality ? , Part 1, Equality of Welfare, phylosophy and public affairs, vol 10, No 3.(summer, 1981), pp 224-226.

خـــــــاتمة

إن إطلاق العنان لقوى السوق سواء في المجال الاقتصادي أو المالي على وجه الخصوص، مع ضمور دور الدولة وتراجعها في مراقبة وتدبير المجالات الحيوية، وعلى رأسها المجال الاجتماعي مع التحول التدريجي الى ما يصطلح عليه بأسواق العمل المرنة، التي بموجبها تضاءلت حقوق العمال وتمت مصادرتها في ظل تملص النقابات عن القيام بأدوارها، في ظل تنامي الليبرالية الاقتصادية، نتج عنه وقوع كوارث اجتماعية أدت بالأفراد الى الوقوع في شراك الهشاشة والفقر، ففي بريطانيا مثلا -والتي تعد سابع أغنى دولة في العالم-، اللجوء إلى ما يسمى ببنوك الطعام[139] ، وهو منحى خطير جدا ناتج عن الانخفاض في الاجور وتملص الدولة من التزاماتها الاجتماعية.

ومن ثم فالعدالة الاجتماعية والمساواة في إطار الدولة الاجتماعية، يعد من أسمى المطالب الشعبية التي كافحت من أجلها الطبقات المهمشة، وتؤكدها مجموعة من المواثيق الدولية ، في وقت تعالت فيه ، أصوات الطبقات العليا المالكة للثروة والسلطة، بضرورة محاربة كل هذه الافكار التي تعبرها خطرا يحدق بوجودها، وهي حالة عبر عنها الكاتب المصري الكبير طه حسين في مؤلفه"المعذبون في الارض" [140]، في معرض حديثه عن موقف الطبقات الاجتماعية اتجاه العدل والمساواة، أنه هناك من الناس من يحرقهم الشوق الى العدل، وأن منهم من يؤرقهم الخوف من العدل، ويتصورون أن تكافؤ الفرص يمكن أن يدك أساس المجتمع دكا، فالأولون هم الكثرة الكثيرة البائسة التي تتحرق شوقا الى العدل، مصبحة وممسية، وفي ما بين ذلك من اناء الليل وأطراف النهار، والاخرون هم القلة القليلة، التي تشفق من العدل حين تستقبل ضوء النهار ، وتفزع من العدل حين تجئها ظلمة الليل.

[139] Hungry britain " Welfare cuts leave more than 500.000 People forced to use Food Banks", oxfam 30/05/2013.

[140] طه حسين، المعذبون في الارض، دار المعارف، القاهرة طبعة 13، مصر العربية، طبعة 2008

المراجع المعتمدة

-باللغة العربية

الكتب

- محمد عبدو ابو العلا، الحرية والمساواة في الفكر السياسي المعاصر، دراسة في الليبرالية الاجتماعية عند رونالد دوركين، دراسات انسانية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة 2017

-ادريس لكريني والحسين شكراني " الجيل الثالث لحقوق الانسان: السياق والإشكاليات " منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 110، سنة 2020.

-صمويل كورفيينر، جون رولز ، نظرية في العدل، في : انتوني دي كرينسي، كنيت مينوج(محرران)، من فلاسفة السياسة في القرن العشرين ، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2012

-طه حسين، المعذبون في الارض، دار المعارف، القاهرة طبعة 13، مصر العربية، طبعة 2008

-محمد أحمد الفقاص، دور الدولة والمؤسسات في ظل العولمة، الجزء الثاني ، القاهرة، 2004

-**محمد** عابد الجابري، قضايا الفكر المعاصر(العولمة، صراع الحضارات، العودة الى الاخلاق، التسامح، الديمقراطية ونظام القيم، الفلسفة، المدنية)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997

هاني نسيرة ، أزمة النهضة العربية وحرب الافكار ، قراءات في الخطاب العربي المعاصر،(القاهرة الهيئة المصرية العامة للكتاب،) سنة 2009

المجلات

-ياسين خيضر البياتي، الفضائيات-الثقافة الوافدة وسلطة الصورة، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 247

-مروة خليل " القدرة التفسيرية للنظرية الليبرالية في عالم متغير، دراسة تقويمية" مجلة كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الاسكندرية، المجلد السادس العدد 11 سنة 2021

-جون كينث جالبريت " ترجمة أحمد فؤاد بليغ، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر " سلسلة عالم المعرفة ، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب ، الكويت شتنبر 2000

الأطاريح الجامعية

-عبد اللطيف الهلالي، أزمة دولة الرعاية وإشكالية التدبير العمومي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، خلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، جامعة القاضي عياض، مراكش ، السنة الجامعية 2009/2010

باللغة الأجنبية

LES LIVRES

Lindbeck Hazardous, welfare- state dynamics, Americain Economic Review, vol 85,- No 2, 1995

Ronald Dworkin , What is Equality ? , Part 1, Equality of Welfare, phylosophy and- ..(public affairs, vol 10, No 3.(summer, 1981

Executive Summary in World Social PROTECTION Report 2017 Universal potection- to archive the Sustainable Development Goal. International Labour Office Geneva : .ILO 2017

Arnaud Teissier « le droit souple et l'ordre public supranational ressenti »K (suggéré- jcps 16.15.2017

Kellner Douglas(1991)K « introduction to second Edition «Herbert Marcuse-

.one dimensional Man:studies in Ideology of advanced Industrial. London :routeledge

الشراكة بين الدولة والجهات كأداة لتمويل البرامج الاجتماعية "برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية نموذجا"

Partnership between the state and regions as a mecanism for financing social programs "The program to reduce spatial and social disparities as a model"

كوثر أمرير

أستاذة محاضرة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- عين الشق الدار البيضاء

سعيد رحو

أستاذ محاضر بكلية العلوم القانونية والسياسية
- السطات

ملخص :

في الوقت الذي أصبحت فيه المسألة الاجتماعية تطرح نفسها بشكل كبير أمام مدبري الشأن العام، تبدوا الحاجة ملحة للبحث عن المداخل الممكنة لتمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية.لذلك تحاول هذه الورقة مناقشة مدى قدرة المقاربة الترابية على أن تكون أداة فعالة في تمويل هذه البرامج الاجتماعية، من خلال الشراكة بين الدولة والجهات.وذلك من خلال دراسة برنامج تقليص الفوارق المجالية كنموذج لهذه الشراكة، ومن تم دراسة الاليات الأساسية لربح رهان الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية على مستوى الجهات وذلك عبر الرفع من القدرات المالية والتدبيرية للجهات.

الكلمات المفتاحية : الفوارق الاجتماعية-التمويل- الجهات

Summary:

At a time when the social issue has become increasingly presenting itself to those responsible for public affairs, there appears to be an urgent need to search for possible approaches to financing and implementing social programs. Therefore, this paper attempts to discuss the extent to which the territorial approach can be an effective tool in financing these social programs. Through partnership between the state and the regions. This is done by studying the program to reduce social disparities as a model for this partnership, and by studying the basic mechanisms to win the bet of reducing social and spatial disparities at the regional level by increasing the financial and management capabilities of the regions.

Keywords: social disparities - financing - regions

تقديم:

بناء على دراسات وتقارير وطنية نجد أن تفعيل ورش الجهوية يواجه سؤال وتحدي كبير، وهو كيف يمكن أن نقلص من الفوارق الموجودة مابين الجهات وداخل نفس الجهة. وهنا نشير إلى رقم دال أعلنته المندوبية السامية للتخطيط والذي يخص الفوارق المجالية، حيث تقول أنه لكي نتمكن من الحد من الفوارق المجالية إلى درجة النصف يلزمنا 24سنة من العمل المتواصل. وهو ما يدل على وجود اختلالات جد كبيرة في هذا الإطار، فالمؤشرات المتعلقة بالتنمية السوسيواقتصاية والمتعلقة بالتنمية البشرية تدل على أن هناك فجوات كبيرة جدا يجب العمل على معالجتها.

انطلاقا من ذلك تسعى هذه الورقة البحثية إلى إبراز الشراكة بين الدولة والجهات كوسيلة مطروحة ترابيا لتمويل البرامج الاجتماعية، وتبحث في مدى اعتبار برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية كنموذج من النماذج التي تكتسي أهمية بالغة على المستويين الاجتماعي والتنموي، فضلا عن الدور الذي يمكن أن تساهم به في التخفيف من حدة المخاطر الاجتماعية المحتملة.

فانطلاقا من أرقام الإحصائيات تشكل الفوارق المجالية والاجتماعية،أبرز الإشكاليات التي يعاني منها المغرب والتي تتسبب في تراجع التنمية الاجتماعية، فحسب تقارير رسمية فإن ست جهات تستحوذ على 70 في المائة من إنتاج الثروة الوطنية، كما يتم تسجيل تباين كبير في الولوج إلى الخدمات الأساسية بين جهات المغرب، حيث تتجاوز معدلات البطالة والفقر المعدل الوطني في مجموعة من الجهات، مما يخلق تفاوتات صارخة بين جهات المملكة، ولعل هذا من أهم الأسباب التي دعت لاعتماد الجهوية كمبدأ للتدبير العمومي في مختلف السياسات العمومية والبرامج الاجتماعية التي تسعى الدولة إلى إقرارها،وذلك قصد تعزيز أسس التضامن الاجتماعي والمجالي، والتضامن بين الأجيال، خاصة عبر سياسات وبرامج اجتماعية مبنية على منطق الحقوق،تلعب فيها الدولة والجهات دورا استراتيجيا وذلك بغية تحقيق استهداف اجتماعي وترابي دقيق.

في هذا السياق، نجد أن القانون التنظيمي للمالية تضمن مجموعة من القواعد التي تستهدف تثمين المجهود المبذول في مجال عدم التركيز واللامركزية من خلال إدراج البعد الجهوي في تقديم الميزانية لقراءة أفضل للمعطيات حول التوزيع الترابي للاعتمادات المالية المرصودة لكل برنامج ،وذلك حتى يتم إبراز المجهود المالي المخصص لكل جهة من جهات المملكة واستغلاله الاستغلال الجيد في تنزيل السياسات القطاعية العمومية بشكل جيد خدمة للتنمية المحلية وتحقيقا للرقي على المستوى الاقتصادي والاجتماعي،وهو ما يعكس أهمية البعد الجهوي في إقرار أي سياسة اجتماعية على المدى المتوسط والبعيد.

على ضوء ما سبق، تم سنة 2016إطلاق البرنامج الوطني لتقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، وذلك بغلاف مالي يناهز 50مليار درهم عبر تأسيس استراتيجية تصحيح التفاوتات المجالية بناء على الآليات المالية الملائمة وعلى استثمار الإمكانيات المؤسساتية الجديدة، ووضع آلية مستدامة للتنسيق على أعلى مستوى حكومي، تضمن التقائية السياسات الاجتماعية الموجهة للفئات الهشة، وتوافر الآليات التمويلية المناسبة بشكل تشاركي بين الدولة والجهات.

وعلى ضوء ما سبق ذكره،تنصب الإشكالية تحديدا على مايلي :

من خلال برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية إلى أي حد يمكن اعتبار الشراكة بين الدولة والجهات وسيلة ناجحة وفعالة لتمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية وتحقيق استهداف أفضل للفئات المستحقة؟ وما هي الوسائل التدبيرية والمالية الكفيلة بجعل الجهات شريكا حقيقيا للدولة في تمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية؟

تتفرع عن هذه الإشكالية العديد من الأسئلة من قبيل ما هي أهداف برنامج تقليص الفوارق المجالية وهل حقق الأهداف المسطرة له؟ كيف ساهمت الجهات في هذا البرنامج ؟وكيف يمكن أن تصبح الجهات بفعل اختصاصاتها ومكانتها التي منحها لها الدستور فاعلا في تمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية والعمل على تقليص الفوارق بين الجهات؟

كما ينطلق البحث من فرضيتين أولاهما أن رهان تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية يتوقف على الدور المحوري للجهات، عبر ضمان الالتقائية في تمويل وتنزيل البرامج والمخططات الاجتماعية.أما الفرضية الثانية فتنطلق من أن رهان تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية لا يتوقف على توفير الموارد المالية الكافية، ولكن يتوقف على الأثر الذي تحدثه هذه البرامج على الحياة اليومية للساكنة المحلية وهو الأمر الذي يتم إغفاله في جل السياسات العمومية.

لمعالجة الإشكالية السابقة والإجابة عن الأسئلة المتفرعة عنها، تم الاعتماد على كل من المنهجين الاستقرائي، من خلال استقراء مختلف الأرقام والأهداف المعلن عنها والمحققة على أرض الواقع من خلال برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية. تم المنهج التحليلي عبر تقييم الدور الذي يمكن أن تلعبه الجهات في عملية تمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية.

المبحث الأول :برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية الأهداف والتمويل النتائج وإكرهات التنزيل

يعتبر تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية إحدى الأهداف الأساسية التي تسعى الدولة لبلوغها عبر مختلف الأزمنة،لذلك نجدها جعلت من هذا الهدف محور اهتمامها ضمن التوجهات الاستراتيجية والبرامج الحكومية المتعاقبةومن خلال مجمل السياسات العمومية.في هذا الإطار نجد برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية الذي تم اعتماده بمبادرة ملكية للفترة بين 2017 و2023 ،أحدأهم البرامج التي عرفتها العشرية الأخيرة والذي يهدف إلى خلق نوع من التوازن التنموي بين جهات المغرب المختلفة وداخل نفس الجهات.تميز هذا البرنامج بالعديد من الأمور التي تعتبر أساسية لنجاح أي برنامج إصلاحي سواء من حيث طريقة وضعه أو تمويله أو من حيث وسائل تتبعه وتنزيله وهو الأمر الذي دفعنا إلى دراسة هذا البرنامج وتقييم عناصر القوة والضعف فيه.

المطلب الأول : مرتكزات برنامج تقليص الفوارق المجالية

يشكل برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية الذي تقوم بها وزارة الداخلية تنفيذا للتعليمات السامية لجلالة الملك، وعلى أساس نتائج الدراسة الميدانية المنجزة من طرف وزارة الداخلية والمبادرة الوطنية

للتنمية البشرية لسنة 2014 ، حيث إن الدراسة حددت احتياجات البنيات الأساسية والخدمات الاجتماعية على مستوى 20 دوارا في 1292 جماعة.

وهو يجسد الالتقائية في التمويل، والتي تعتبر وسيلة أساسية وفعالة في توفير الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل البرامج الإصلاحية ذات الطابع الاجتماعي.في هذا الإطار فقد تم اعتماد المقاربة التشاركية في تمويل برنامج تقليص الفوارق المجالية،بحيث يتضمن مجموعة من المتدخلين وهم الدولة عبر صندوق تنمية المناطق الجبلية، مع كل من وزارة التجهيز، وزارة الفلاحة، وزارة التربية الوطنية، وزارة الصحة والحماية الاجتماعية، ووزارة الداخلية عبر المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي تعد نموذجا واضحا عن الشراكة بين الدولة والجهات في بناء مشاريع مهيكلة،والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

تم الجهات من جهة أخرى،والتي يعتبر دورها أساسيا في برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية على مستويين المستوى الأول يتعلق بتمويل هذا البرنامج، والمستوى الثاني يتعلقبتحديد حاجيات كل جماعة على صعيد الجهة بشكل دقيق، وهو الأمر الذي يحقق استهداف دقيق للحاجيات والفئات المحتاجة.مما يعكس الدور الأساسي الذي تلعبه الجهات في تمويل وتنزيل هذا البرنامج الاجتماعي.

وبذلك يعتبر برنامج تقليص الفوارق المجالية والاقتصادية نموذجا ليس فقط على مستوى إيجاد التمويلات اللازمة لتمويل البرامج الاجتماعية، ولكن أيضا نموذج في تحقيق الالتقائية في وضع وتنفيذ البرامج الاجتماعية والقطع مع المقاربة القطاعية، وفي جعل الجهة الأرضية التي تنطلق منها هذه البرامج عبر تحيد دقيق للحاجيات.

كما يعتبر برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بالوسط القروي، برنامجا تكميليا للبرامج الحكومية الأخرى، له خصوصياته وظروف تنزيله، فهو لا يحل محل برامج القطاعات الوزارية، بل فقط كمساهمة لسد النقص والاختلالات التي تم رصدها بين الجهات وداخل الجهة نفسها.

وقد سطرت لهذا البرنامج ثلاثة أهداف استراتيجية وهي:

فك العزلة عن السكان بالمناطق القروية والجبلية، من خلال إنشاء الطرقوالمسالك والمعابر، من أجل تحسين مستوى عيشهم وتمكينهم من الاستفادة على

قدم المساواة من الفرص والموارد الطبيعية والاقتصادية؛

تعميم وتحسين ولوج الساكنة إلى الخدمات الأساسية المتعلقة بالكهرباء، والماءالصالح للشرب، الصحة والتعليم؛

توفير الشروط اللازمة لتعزيز وتنويع القدرات الاقتصادية للمناطق القرويةوالجبلية، الشيء الذي سيؤدي إلى تحسن عام في دخل وظروف عيش الساكنةوبالتالي تحسين مؤشرات التنمية البشرية في هذه المناطق؛

عمليا، تم الشروع في وضع الاعتمادات اللازمة لإنجاز هذا البرنامج منذ10غشت2017، حيث عقدت اللجنة الوطنية لتنمية المجال القروي والمناطق الجبليةاجتماعات عمل مع كل اللجان الجهوية.

والبرنامج يتم وضعه وتنزيله عبر اجتماعات عمل جهوية من خلال لجان جهوية لتتبع برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، واجتماعات عمل إقليمية عبر لجان محلية. في حين يقتصر عمل اللجنة الوطنية في التأكد من صحة العمليات المنجزة ومدى الالتزام بالأهداف المسطرة، بحيث لا يتم تمويل سوى المشاريع المصادق عليها في برنامج العمل السنوي والذي لا يمكن مراجعته إلا باقتراح من طرف اللجان الجهوية في حدود الموارد المالية المتاحة.

المطلب الثاني :الوسائل المالية لتمويل برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية

خصص للبرنامج تمويل قيمته 50مليار درهم قصد تأهيل البنيات التحتية والمرافق الاجتماعية، وهذا التمويل يتم من طرف المجالس الجهوية بنسبة 40 في المائة، وصندوق تنمية العالم القروي والمناطق الجبلية بنسبة 21 في المائة، ووزارة التجهيز بنسبة 16 في المائة، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية بنسبة 8 في المائة، ووزارة التربية الوطنية بنسبة 5 في المائة، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب بنسبة 5 في المائة، ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية ووزارة الفلاحة بـ 2 في المائة لكل منهما.

ويتوزع الغلاف المالي المرصود لهذا البرنامج حسب مجالات التدخلات المتعلقة ببناء الطرق، وفتح وتهيئة المسالك القروية والمنشئات الفنية بمبلغ 5,2 ملايير درهم، والكهربة القروية بـ 2,3 مليار درهم، والتزويد بالماء الصالح للشرب بـ 6,4 ملايير درهم، وتأهيل مؤسسات قطاع التعليم بـ 4,4 ملايير درهم، وتأهيل قطاع الصحة بـ 1,5 مليار درهم.

وفي هذا الإطار يمكننا الحديث عن عدة أشكال لتمويل البرامج الاجتماعية الموجهة للعالم القروي، والتي تهدف بالأساس إلى الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية بين الجهات وداخل نفس الجهة.

1- التمويلات التي تعبئها الدولة في إطار المشاريع الكبرى والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية وعبر التعاون الدولي (ثنائية أو متعددة الأطراف)

حيث تمكنت الدولة منذ التسعينيات من تعبئة موارد مالية مهمة لتمويل مشاريع وعمليات تتعلق بالتنمية القروية، في إطار برامج وتدخلات للحد من الفوارق المسجلة على مستوى ولوج الساكنة القروية إلى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية.في هذا الصدد فقد مكن برنامج الكهربة القروية الشمولي الذي أطلق سنة 1995 من تعبئة استثمار إجمالي نهاية يوليوز 2016 قدره 69, 22 مليار درهم .في حين بلغت كلفت البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الشروب حوالي 10 مليار درهم في نهاية سنة 2015. أما البرنامج الوطني الأول للطرق القروية والبرنامج الثاني، وبرنامج التأهيل المجالي والطرق التي أحدثت في إطار الشراكة مع الجماعات الترابية فقد بلغت كلفتها الاستثمارية 26 ,9 مليار في نهاية يوليوز 2016[141].

وفيما يتعلق بالبرامج الاجتماعية أي التربية والتعليم، فقد تم تخصيص ما يقارب من 14مليار درهم لفائدة العالم القروي من طرف وزارة التربية الوطنية. خلال الفترة مابين 2008 و2015 في مجال الاستثمار، وحوالي واحد مليار درهم لدعم البنيات التحتية الصحية الأساسية خلال نفس الفترة.وتعبئة أكثر من 5 ملايير درهم في طار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، من اجل محاربة الفقر في الوسط القروي الى حدود2015.بالإضافة إلى ذلك بلغت القروض الاستثمار المقدمة في إطار برنامج التأهيل الترابي أكثر من 1, 5 ملايير درهم برسم 2011-2015، بمساهمة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بلغت 53 في المائة.

لكن بالرغم من حجم الموارد العمومية الكبيرة المخصصة للعالم القروي،إلا أنأثرها على الساكنة يبقى ضعيفا فإما أنه يساء استعمالها أو يتم توزيعها بكيفية غير منصفة بين الجهات أو داخل نفس الجهة. كماأن الميزانيات تخصص أساسا لبناء المرافق والبنيات التحتية في الوسط القروي بدون تقييم أثرها على الكائن البشري الذي يجب أن يكون في صلب أية برمجة ميزانياتية لضمان حقوقه الأساسية ورفاهه.

[141] معطيات متوفرة من طرف وزارة الاقتصاد والمالية

2- تمويل المشاريع الصغرى لفائدة الساكنة القروية والذي يتم أساسا من خلال القروض التي يمنحها القرض الفلاحي بالمغرب، المؤسسة الرئيسية لتمويل المشاريع في الوسط القروي .

ويستند نظام التمويل إلى خصوصية القطاع الفلاحي.ولدعم الاستراتيجية الوطنية للنهوض بالمقاولات الصغيرة تم إحداث العديد من المنتجات، منها المشروع القروي الخاص بتمويل المقاولات الصغيرة والصغيرة جدا في الوسط القروي وتوسيع أنشطتها وتمويل متطلبات تدبيرها.

وفي قطاع الصناعة التقليدية القروية تم إطلاق مشروع إتقان لتمويل إنشاء وتحديث وتوسيع ورشات الصناعة التقليدية، وفي مجال السياحة القروية أبرمت مجموعة القرض الفلاحي بالمغرب اتفاقية مع وزارة السياحة وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل وضمان استقرار الساكنة المحلية.

علاوة على منتوجات أخرى تم تخصيصها لدعم الساكنة القروية، وخاصة في مجال الصيد البحري التقليدي والغابات وتمويل المشاريع الاستثمارية التي يقدمها الشباب المتفوق في التعليم الفلاحي والنهوض بالمقاولين الفلاحيين الشباب. كما أن هناك مؤسسات للقروض الصغرى مثل مؤسسة أمانة التي تساهم في عمليات القرض لفائدة الساكنة القروية، ورغم الجهود المبذولة في تمويل المشاريع الصغرى تظل هناك مجموعة من الصعوبات أمام ولوج ساكنة العالم القروي لتمويل مشاريعها من بينها :

ضعف ثقافة ريادة الأعمال في العالم القروي، حيث هناك فراغ في هذا الجانب بسبب غياب تكوين المستفيدين في هذا المجال وانعدام تكوين خاص بجوانب المحاسبة المتعلقة بالاستغلاليات الفلاحية؛

ضعف المصاحبة غير المالية الشمولية المتعلقة بالجوانب القانونية والتقنية والتدبيرية ؛

الانخراط الضعيف لواقع السوق، لذلك من المهم استكشاف السوق قبل الشروع في الإنتاج عن طريق اللجوء للقروض الصغرى؛

ومن تم فإن تحسين ولوج الساكنة القروية إلى القروض الصغرى، يعتمد على إعداد برنامج يتعلق بالتكوين الأساسي ووضع آلية المواكبة.

3 تمويل العمليات عبر صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية

يعتبر صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية بمثابة رافعة حقيقية لتمويل ودعم المشاريع التنموية في العالم القروي والمناطق الجبلية وخلال الفترة مابين 2008 و2014 تم إعطاء دينامية لهذا الصندوق الذي شهد زيادة هامة في القروض المفتوحة التي انتقلت من 300 مليون درهم سنة 2008إلى 1,324 مليار درهم سنة 2015 وقد سارت القروض الممنوحة عمليا في نفس التوجه من 250مليون درهم سنة 2008 إلى 924 مليون درهم سنة 2014 .

ورغم النتائج التي تحققت في إطار البرامج والعمليات المنجزة من أجل تنمية العالم القروي، لا تزال هناك فوارق كبيرة بين المجالات الترابية ولاسيما في المناطق الجبلية والواحات.ومن ثم فعلى صعيد التنمية الاقتصادية يظل مستوى الدخل حسب الأسر دون المتوسط الوطني.وفيما يتعلق بالتنمية البشرية فان مستوى الهشاشة الاجتماعية لايزال مقلقا جدا بمستوى مؤشر اقل مرتين بالقياس إلى المعدل الوطني. أما فيما يخص العوامل

المتعلقة بتنمية العالم القروي والنهوض به فالملاحظ وجود ولوج محدود للأسر إلى البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية.

المطلب الثالث :حصيلة برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية واكراهات تنفيذه

تم خلال الفترة2023-2017 العمل على انجاز سبعة مخططات عمل سنوية مصادق عليها وموقعة بين اللجنة الوطنية لتنموية المجال القروي والمناطق الجبلية واللجان الجهوية الاثني عشر، بميزانية تقدر ب 48مليار درهم أي ما يناهز 96 في المائة من الميزانية المبرمجة إلى غاية 2023، وتعبئة ما قدره38 ,5 مليار درهم من الاعتمادات المالية بمعدل 77 في المائة من الغلاف المالي المبرمج.

وإلى حدود نهاية 2022 تم الشروع في انجاز 9,499 مشروع بالجماعات الترابية التابعة للمجال القروي، تشمل 8,207 مشروع للبنيات التحتية و1,292 عملية اقتناء للعربات المتنقلة (سيارات الإسعاف،الوحدات المتنقلة،حافلات النقل المدرسي،والمعدات الطبية والمدرسية) وقد تم إلى حدود نهاية 2022 الانتهاء من الأشغال ب6 ,535 مشروع[142].

وتتجلى أهم الانجازات المادية في بناء وصيانة أزيد من 18 ,300 كيلومتر من الطرق والمسالك، وكذا بناء وصيانة 165 منشاة فنية، وأزيد من 745 من البنيات التحتية لقطاع الصحة و2,743 من البنيات التحتية لقطاع التعليم.

كما عرف التزويد بالماء الصالح للشرب وانجاز وصيانة 655 منظومة مياه للشرب، وكذا الربط الفردي أو المختلط أو عبر النافورات من خلال 25,236 عملية علاوة على كهربة أكثر من 967 دوار[143].

كما شملت الانجازات المادية تجهيز البنيات التحتية ب 631 و109 عملية على التوالي شملت كل من قطاعي الصحة والتعليم، إضافة إلى اقتناء 759 من سيارات الإسعاف والوحدات الطبية المتنقلة وكذا 886 من عربات النقل المدرسي[144].

ومع ذلك لا يزال هناك العديدمن المشاريع المبرمجة لم يتم تنفيذها،و تعود الأسباب بشكل رئيس إلى وجود إكراهات مالية. خاصة وأن بعد سنتين من انطلاقالبرنامج جاءت الأزمة الصحية التي ألقت بعبء كبير على المقاولات والموارد المالية للدولة. لكن هذا لايمنع من القول أن هناك نتائج جيدة محققة على أرض الواقع يمكن أن يلمسها المواطن، عندما يتجه إلى هذه المناطق حيث في كلميم سيدي إفني نجد الورش الكبير الذي يربط تزنيت بالداخلة على مستوى البنية التحتية والذي يعرف تقدما ملموسا.

لكن هذا لا يمنع من القول أن النظرة التي اعتمدتها الإدارة المركزية والدولة في هذا المشروع هي نظرة قاصرة، بحيث لا يجب أن ينظر إلى العالم القروي على أنه عبء يجب أن توفر له الموارد والمشاريع ولكن أيضا هذا الفضاء له من الموارد البشرية والطبيعية والاقتصادية الشيء الكثير. خاصة أن القطاعات التي ركز عليها هذا البرنامج هي قطاعات خدماتية بالدرجة الأولى، الصحة التعليم الطرق والبنى التحتية. بالتالي لا توجد قطاعات قادرة على خلق الثروة بقدر ما هي استثمارات عمومية من وظيفة الدولة المركزية، في مناطق

---

[142]محضر مداولات مجلس النواب دورة اكتوبر 2022 الجلسة السادسة والسبعين بتاريخ5دحنبر2022

[143]جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة حول موضوع " مخطط الجيل الأخضر ورهانات التنمية القروية والعدالة الاجتماعية" بتاريخ 4 يناير 2022.

[144]معطيات تم تقديمها من طرف وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات خلال ندوة صحفية حول برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية في العالم القروي بتاريخhttps://www.agriculture.gov.ma/ar14/4/2022

جغرافية تعرف خصاصا في هذه الخدمات، بالتالي فهي لن تحقق تلك التنمية المجالية والمستدامة المرجوة.بالتالي هذا المجال الذي يكون عادة خارج الدورة التنموية يمكن أن يصبح مساهما في الميزانية العامة والموارد المالية للدولة.

كما أنه إذا تحدثنا عن سياق 2017الذي شهد انطلاقة هذا البرنامج فهو ليس سياق 2022و2023 ، حيث ارتفاع الأسعار والظروف الجيوستراتيجية تغيرت. بالتالي فمنطلق الأهداف التي سطرت سنة 2017 غير نفس الأهداف المطروحة اليوم.حيث نجد جيل جديد من البرامج، ففك العزلة مثلا لم يعد يرتبط بشبكة الطرق فقط ولكن أيضا عبر الربط الجيد بشبكة الانترنيت، حيث أصبحنا نتحدث عن التعليم عن بعد والطب عن بعد كأحد الوسائل لتحقيق العدالة المجالية بين مناطق المغرب.

المبحث الثاني :آليات ربح رهان الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية على مستوى الجهات

يتطلبرهان الحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية على مستوى الجهة توفرعدة مقومات،منها ما يتعلق بالجانب المالي أساسا، وذلك عبر اعتماد المقاربة الجهوية في تدبير الميزانية العامة(مطلب أول) وتعزيز الموارد المالية للجهة، ومنها ما يتعلق بالتدبير الجيد لهذه السياسات الاجتماعية على صعيد الجهات(مطلب ثان).

المطلب الأول : اعتماد المقاربة الجهوية في تدبير الميزانية العامة

لقد ساهمت عوامل عدة في إقرار البعد الجهوي في تدبير الميزانية العامة للدولة لعل أبرزها أهمية الجهة في تحقيق استهداف اجتماعي واقتصادي دقيق لمختلف جهات المملكة، وبالتالي تحقيق العدالة المجالية وذلك عبر تحقيق توزيع متكافئ.

ويعتبر صدور منشور عن وزير المالية بتاريخ 17 يناير 2005 حول ملاءمة التبويب الإداري لميزانية الدولة مع البعد الجهوي،أحد التدابير الإجرائية التي اتخذتها السلطات التنظيمية لتدعيم سياسة اللاتركيز واللامركزية، وذلك من أجل الاستجابة لمتطلبات إدارة القرب، وإضفاء شفافية أكثر على مخصصات كل جهة من اعتمادات الميزانية العامة، لتصبح الجهة شريكا حقيقيا في كل مشروع تنموي، ولتحوز على قسط أوفر من الإمكانيات البشرية والمالية التي تؤهلها أكثر لربط علاقات تعاقدية وتشاركية مع مختلف المتدخلين سواء المركزيين منهم أو المحليين، ومن تم إضفاء نجاعة مجالية على البرامج الحكومية.[145]

وقد شكلت سنة 2006، نقطة إنطلاق حقيقية لتطبيق استراتيجية المقاربة الجهوية لتدبير الميزانية، إذ عمدت جل الوزارات على اعتمادها ضمن ميزانياتها الفرعية، لإبراز مجهوداتها التنموية على المستوى الترابي في بعده الجهوي، حيث أحدث هذا الإجراء تغييرا جوهريا في أنماط التدبير العمومي، وعمل على توضيح وتنظيم

[145] نادية دوباح :التدبير الجهوي للميزانية العامة للدولة الموقع الالكتروني لمجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية: انظر الرابط الالكتروني التالي: https://revuealmanara.com

اختصاصات كل من الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزة، كما ألزم رؤساء القطاعات الوزارية بإعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري[146].

وهنا نعود إلى ما اقترحته اللجنة الاستشارية حول الجهوية، فإضافة إلى تبويب الميزانية بحسب الجهات، ينبغي تبويب قانون المالية والبرامج المتعددة السنوات لمختلف الوزارات بحسب الجهات، لإبراز ما يرصد لكل جهة من الاعتمادات العموميةسواء في شكل حصص من العائدات الجبائية للجماعات الترابية،أو في شكل منح وفي شكل تحملات تتكفل بها إدارة الدولة في مجالي الاستثمار والمراقبة العمومية.ونفس الشيء لميزانية المؤسسات العمومية والوطنية والجهوية وتحاط المجالس الجهوية علما بها.[147]

أما في ظل ميثاق اللاتمركز الجديد فيتم العمل على تحيين التصاميم المديرية للاتمركز، وتعزيز التدبير المالي للاتمركز على ضوء التنظيم الجديد للقطاعات الحكومية على المستويين المركزي والترابي. ومن أجل تعزيز القدرات المالية للتنظيم اللامتمركز تلتزم القطاعات الحكومية بتفويض نسبة مهمة من الموارد المالية، لا تقل في مرحلة أولى عن 30في المائة من الميزانية القطاعية إلى المصالح اللامركزة (خلافا لما تم تفويضه سابقا حوالي 6 في المائة فقط)[148].

ومن المستجدات المهمةأيضا في مرسوم اللاتمركز الإداري هو إحداث مؤسسة الامر بالصرف، عبر تخويل رؤساء المصالح اللامركزة على صعيد الجهة صفة الأمرين بالصرف، والتي يجب أن نربطها بالقانون التنظيمي للمالية حيث يصنف الميزانية في مصنفات الميزانية الجديدة عبر الجهات. بالتالي سيصبح الأمر بالصرف في غير حاجة لأن يأخذ الاعتمادات من الوزير الذي يخضع له القطاع، الوزاري ولكن البرلمان هو من يمنحه الاعتمادات. بالتالي سيصبح هو من يعطي المساعدة بالأمر بالصرف .

ومن الأمور الايجابية أيضا في هذا المرسوم هو صلاحية التعاقد للتمثيليات الوزارية، حيث مختلف الصلاحيات لم تعد مرتبطة فقط بإرادة الوزير المعني أو المؤسسة العمومية المعنية من أجل تفويض الصلاحيات، بل أصبحت تعتمد على تعاقدات . فبالعودة إلى قوانين المالية المتعاقبة سنجد أنها تتضمن مجموعة من المشاريع التي سوف يتم انجازها فوق تراب الجهة وهو ما يتطلب أن تمنح فيه صلاحيات لهذه التمثيليات الوزارية سواء على مستوى الجهة أو الإقليم[149].

بناء على هذا التصور الشمولي يجب أن تمنح لهذه المصالح المزيد من الصلاحيات، وهنا نشير إلى مرسوم تفويض السلطة والإمضاء الذي صادقت عليه الحكومة في 9 فبراير2023، الذي يندرج ضمن رؤية جديدة لإصلاح الإدارة وجعلها في خدمة المواطن والمقاولة والمستثمرين. لكن مع ذلك تبقى الحاجة ملحة إلى منح المزيد من الصلاحيات التقريرية لهذه التمثيليات حتى تكون ذات وقع وتأثير في التدبير اللامركز .

وانسجاما مع ما سبق ذكره تبدو الحاجة ملحة لإشراك المصالح اللامركزة في إعداد مشاريع تقارير نجاعة الاداء التي تقوم بإعدادها مختلف القطاعات الوزارية، عند إعداد مشاريع قوانين المالية وعرض الميزانيات الفرعية على اللجان البرلمانية المختصة.

---

[146]المادة 10، مرسوم رقم 1369-05-2، الصادر في 29 شوال 1426 (2 دجنبر 2005) ، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري

[147]اللجنة الاستشارية للجهوية تقرير عن الجهوية المتقدمة الكتاب الاول التصور العام 2010 ص 40

[148]جواب رئيس الحكومة خلال جلسة المسائلة الشهرية بمجلس المستشارين حول موضوع ميثاق اللاتمركز الاداري ورهان العدالة المجالية والاجتماعية بتاريخ الثلاثاء 20يونيو2023

[149]للتذكير فان هذه المسالة ليست بحديثة العهد بل تم العمل على تفعيلها منذ 2001تقريبا من خلال عدد من التعاقدات التي ابرمت بين مجموعة من المديريات المركزية بمجموعة من الوزرات لكن التغيير الحاصل اليوم هو التنصيص على هذه الالية ضمن ميثاق اللاتمركز كما تضمن اليات تتبعها وتقييمها ومن تم منحها القوة القانونية.

المطلب الثاني :تعزيز الوسائل المالية للجهة مدخل أساسي لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية

لا يمكن الحديث عن تنمية بدون موارد مالية كافية، ولا يمكن الحديث عن جهات فاعلة دون منحها وسائل مالية تمكنها من انجاز هذه المشاريع، وفي ظل محدودية موارد الجهات يمكننا الحديث عن عدة مداخل مهمة يمكن أن تساهم في تعزيز الموارد المالية للجهات، وتجعلها فاعلة أكثر في البرامج الاجتماعية التي تسعى للحد من الفوارق المجالية بين الجهات.

إمكانية تعاضد الوسائل والمشاريع وهي إمكانية دستورية، والجهات لم تلجأإلى يومنا هذا لهذه الالية حيث يمكن لجهة معينة أن تعاضد جهة أخرى في إطار بناء مشاريع مشتركة بغية الوصول إلى عقلنة المصاريف ومن تم بناء المسار التنموي للمملكة. ويعد إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات إحدى أوجه التعاضد والتضامن.

أيضا تم التنصيص على هذا المبدأ ضمن ميثاق اللاتمركز الإداري، حيث أن إحداث التمثيليات على مستوى الجهات يستند إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية .

وهنا نعود إلى التصور العام الذي قدمته اللجنة الاستشارية حول الجهوية، وذلك من خلال إحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات. حيث تلتزم الدولة بإحداث صندوق للتأهيل الاجتماعي، لمعالجة العجز الملحوظ في قطاعات حيوية من البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية وذلك على مدى 12 سنة. وبموازاة ذلك يحدث صندوق للتضامن الجهوي تساهم فيه كل جهة بقسط من مواردها الإضافية.وذلك نظرا لأوجه العجز البينة التي تعاني منها الجهات.حيث يسعى الصندوق الأول إلى التأهيل الذي تندرج فيه البرامج المعتمدة من قبل القطاعات الوزارية، وإلى الإسراع في سد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة بالتنمية البشرية والتي تتقاطع بشكل كبير مع مجالات من اختصاص الجهات ويتعلق الأمر ب :

تعميم التزويد بماء الشرب والكهرباء ومحو مدن الصفيح والسكن غير اللائق؛

الارتقاء بالجهات من حيث الصحة والتربية وشبكة الطرق إلى المعدل الوطني، وتتراوح المبالغ المالية المقدرة لهذا المجهود بين 128 و215 مليار درهم. ليتأتى برمجته على عدة سنوات ومتابعته وتقييم نتائجه.وتتكفل لجنة مختصة بتحديد معايير الانتقاء والتوزيع. كما أكد التقرير أنه تفاديا لترسيخ منطق الإتكالية على برنامج للإعانة الدائمة وسعيا لتمكين الجهات من معالجة أوجه عجزها بنفسها، فإن هذا التأهيل المقترح يمتد على ولايتين وهو وقت كافي لإنجازه بوتيرة ملائمة، ولتعزيز ثقة السكان بالجهوية المتقدمة منذ بداية انطلاقتها كما أنه كاف لتجنب ضغط مالي لا تتحمله موارد الدولة [150]؛

ومن هنا تبرز ضرورة تفعيل صندوق التأهيلالاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات اللذان يهدفان إلى سد العجز في مجالاتالتنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات والتوزيع المتكافئ للموارد قصدالتقليص من التفاوتات.

[150]اللجنة الاستشارية للجهوية تقرير عن الجهوية المتقدمة الكتاب الاول التصور العام 2010 ص37/36

وانطلاقا من أنه بدون موارد مالية تتضاءل التنمية المجالية يجب على المسؤولين الجهويين التفكير في استراتيجية فاعلة للتحصيل الضريبي، من أجل تعبئة الموارد المالية التي تمكنهم من أداء مهامهم على أحسن ما يرام حيث يعتبر اصلاح الجبايات المحلية مدخل اساسي لتعزيز مالية الجهات وتنمية مواردها الذاتية خصوصا من الموارد ذات الطبيعة الجبائية والشبه الجبائية.

ودون الزيادة في الضغط الجبائي الوطني يمكن فرض رسوم جديدة، تتناسب مع خصوصيات كل جهة على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة كالمطارات والمحطات السككية، وكذا تعزيز الموارد الاقتراضية للمجالس الجهوية، بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي وإشراك القطاع البنكي في المشاريع القابلة للتمويل البنكي، ويرخص للمجالس الجهوية باللجوء إلى السندات الداخلية بداية ثم الخارجية شريطة الاستعداد لاعتماد التنقيط بالنسبة لإصداراتها على غرار ما تقوم به الدولة[151].

كما يعكس التوزيع الجديد للموارد الجبائية بين الدولة والجهات والمحددة في نسب لا تتجاوز حدود 5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و5% الضريبة على الشركات، و20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين تبعية الجهة ماليا للدولة، ويضعف استقلالها المالي. وهو الأمر الذي كان بالإمكان التخفيف منه باعتماد توزيع جديد للضريبة عل القيمة المضافة، خصوصا وأن تقرير اللجنة الإستشارية حول الجهوية [152]وتوصيات المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات [153]قد أوصت بذلك واعتبرته أحد الموارد المهمة لتعزيز موارد الجهة ودعم استقلالها المالي، غير أن القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 لم يأخذ بهذه التوصيات وحرم بذلك الجهات الاستفادة من مورد مالي مهم كان بإمكانه تعزيز معادلة التوزيع الموارد بين الدولة والجهات في اتجاه تعزيز إمكانات وقدرات الجهة التمويلية.[154]

وبالموازاة مع الجهود المبذولة للرفع من الإنتاجية الضريبية المحلية، يتعين على المدن البدء في اعتماد أدوات مالية جديدة، من قبيل تلك المتاحة في إطار الشراكات بين القطاعين العام و الخاص، كما أن التمويل من طرف المانحين الدوليين أو في الأسواق المالية، يعد أيضا وسيلة للابتكار المالي يتعين استكشافها، خاصة بالنسبة للمدن الكبرى.

كما أن الاستثمار الأجنبي يمكن أن يكون حلا لمشكل التمويل على المستوى المحلي، نضرب المثال هنا بتركيا والصين حيث تعمل على إقناع الشركات الكبرى لكي تأتي وتستثمر في مجالها الترابي وبذلك تساهم في خلق فرص عمل مهمة. والمغرب بدوره مدعو اليوم إلأن يعمل على تطوير قدراته التنافسية وأن يقدم فرص استثمارية لكي يقنع المستثمر الأجنبي.

فخلق الثروة وفرص الشغل في الوسط القروي يتطلبان كذلك تشجيع المستثمرين من القطاع الخاص والممولين(محليا ووطنيا ودوليا) على الاهتمام أكثر بالعالم القروي، وذلك من خلال وضع تدابير تحفيزية في القطاعات ذات القيمة المضافة، وإشراك الفاعلين من الاقتصاد

---

[151]نفس المرجع ص39

[152]خلاصات التوصيات المنبثقة عن أشغال المناظرة الوطنية الثانية حول الجبات ،" ورشة الجهوية المتقدمة، التنمية المحلية والجبايات"، المنظمة من طرف وزارة الاقتصاد والمالية في الفترة (29- 30أبريل 2013).

[153]جاء في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية ضرورة تخويل الجهات أهلية الاستفادة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة على أن يصرف نصيبها من ذلك في الاستثمار. أنظر الكتاب الأول من تقرير اللجنة حول الجهوية المتقدمة، ص 31..

[154]هشام مليح : العلاقة المالية بين الدولة والجهات في ظل التوجهات الترابية الجديدة.الموقع الالكتروني لمجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية /https://revuealmanara.com

الاجتماعي والتضامني. كما يتعين على المسؤولين المحليين ولا سيما الجماعات القروية إعداد بنوك مشاريع ذات الطابع الاجتماعي قابلة للتمويل من اجل تقديمها للمستثمرين الذين استفادوا من تدابير تحفيزية .

كما ينبغي أن يساهم هؤلاء المستثمرون من تكوين ومصاحبة الشباب القروي المنتمي إلى مناطق المشروع، كما يمكن البحث عن مختلف الوسائل للتمويلات البديلة لفائدة تنمية ساكنة العالم القروي[155] .

"حيث يتطلب الأمر الرفع من قدرات الجهات الاستثمارية على مستوى استقطاب الاستثمارات وتقوية جاذبيتها وتنافسيتها الاقتصاية، وفي هذا الإطار تم اتخاذ عدة اجراءات منها إصدار دورية مشتركة بين وزارة الداخلية وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، حيث تؤكد هذه الدورية على الدور الاستراتيجي لدعم المقاولات والدور المحوري للجهة على اعتبار أنها هي صاحبة القرار من خلال رئاسة اللجنة الجهوية المحدثة للبث في طلبات الدعم". كما تم العمل على إعداد دليل توجيهي خاص بدعم المقاولات، وإعداد دليل توجيهي لتوطين وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية،إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد مسطرة إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة وتحيينه وتقييمه ،وأيضا إعداد مشروع مرسوم يتعلق بتحديد منهجية التعاقد بين الدولة والجهات وباقي المتدخلين لتفعيل مجموعة من اختصاصات الجهة الذاتية في إطار اتفاقيات خاصة.

المطلب الثالث :حكامة تدبير البرامج الاجتماعية وتقليص الفوارق المجالية على مستوى الجهات

إن كسب رهان تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية على مستوى الجهات لا يتوقف على توفر الموارد المالية الكافية ،ولكن أيضا على نجاعة التدبير العمومي لهذه البرامج والوسائل.

ولعل من أبرز أوجه هذا التدبيراعتماد نموذج جديد للتدبير المفوض، فالتدبير المفوض هو تجربة استحدثت بعد تفضيل القطاع الخاص في تدبير مجالات اقتصادية واجتماعية لديها اتصال مباشر بالمواطن بحيث أن القطاع الخاص له القدرة على تقليص النفقات وتجويد الخدمات بشكل أكثر كفاءة للمواطن. لكن هذا لم يمنع من ظهور مجموعة من الاختلالات في عمل هذه المؤسسات ساهم في حدوث احتقان اجتماعي أكثر ما مرة وهو ما دفع وزير الداخلية أنيتحدث عن ضرورة اعتماد نموذج جديد للتدبير المفوض.

في هذا الإطار يمكن تشجيع الشركات الوطنية وإن لم يكن ذلك على مستوى الجهات الكبرى، فيمكن أن يكون على مستوى الجماعات. حيث هناك مستثمرين مغاربة في مجال النفايات والمياه... بإمكانهم أن يكونوا بديلا جيدا لمجموعة من الشركات الأجنبية.

فعندما نتحدث عن اليات تنزيل الجهوية والتدبير المحلي فإننا نتحدث عن الجهوية بمعنى تعزيز القدرات الاقتصادية والاجتماعية التي تجعل من الجهة قادرة على الاكتفاء الذاتي، ولما لا المساهمة في صندوق التجهيز الجماعي من أجل الرقي بجهات وجماعات أخرى، عن طريق مجموعة من الاليات القانونية.فعقود التدبير المفوض أو عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص هي عقود قانونية غايتها الفضلى التدبير الجيد لمختلف البرامج والقطاعات.

[155]تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والافاق 2017 ص93

حيث يعتبر التعاقد بين الدولة والجهات مدخلا رئيسيا لتنزيل البرامج الاجتماعية،حيث يشكل نمطا جديدا للحكامة والية لإعمال مبدأ الالتقائية والتنسيق. وفق هذه المقاربة تم العمل على إعداد برامج التنمية الجهوية وتنزيلها عبر عقود برامج بين الدولة والجهات، كما تم العمل على إعداد الجيل الأول لعقود البرامج بين الدولة والجهات وفق مقاربة تشاركية. حيث تم التوقيع والتأشير على 4عقود، جهة فاس- مكناس، الداخلة- واد الذهب، بني ملال- خنيفرة، وكلميم- وادنون. فيما توجد عقود البرامج المتعلقة بالجهات المتبقية إما في المراحل النهائية أو في طور الإعداد.

ولتجويد محتوى برامج التنمية الجهوية وكذا عقود البرامج المنبثقة عنها، قامت وزارة الداخلية بمواكبة الجماعات الترابية في إعداد برامج التنمية الترابية،بإصدار مجموعة من الدوريات الوزارية تهم التعاقد بين الدولة والجهة لتفعيل برامج التنمية الجهوية والمتعلقة بمنهجية إعداد برامج التنمية الجهوية، وتلك المتعلقة بالتنسيق وتحقيق الإلتقائية بين الجماعات الترابية وشركائها.واعداد مشروع مرسوم متعلق بتحديد منهجية مسلسل التعاقد،وشكليات وشروط العقود المبرمة بين الدولة والجهات وباقي المتدخلين. وكيفية تتبعها وتنفيذها وتحيينها وتقييمها، ويهدف هذا المشروع إلى ترشيد مسلسل عملية التعاقد الممكن إبرامها بين الجهة والدولة، أو بينها وبين الدولة وباقي المتدخلين المعنيين.

فبالرجوع إلى الإطار القانوني والتنظيمي للتنظيم الجهوي نجده يتضمن عدة اليات للتضامن بين الجهات أو الشراكة بين الدولة والجهات والقطاع الخاص، ولكن التحدي الأساسي الذي نواجهه هو إيجاد الالتقائية الضرورية بين البرامج التي أعدتها الدولة. لذلك على المعنيين بورش الجهوية سواء القطاعات الحكومية أو المجالس الجهوية او المؤسسات الوطنية أو البرلمان وخصوصا مجلس المستشارين، أن يعملوا على بلورة رؤية تضمن الالتقائية من أجل تسريع خطوات ربح رهان الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية. كما يجب تمكين السادة الولاة ورؤساء مجالس الجهات من وسائل واليات تهدف إلى تحقيق الالتقائية في تصميم وهيكلة برامج ومشاريع التنمية، نذكر على الخصوص قاعدة البيانات الجغرافية واليات للتتبع والقيادة .

أما على مستوى اللاتركيز فهو يعتبر حلقة أساسية في هذه البرامج الاجتماعية، بالتالي فمصالح اللاتركيز لا يجب أن ينظر إليها على أنها الية للتنفيذ فقط. بل لها دور أساسي في خلق تغذية استرجاعية على المستوى المركزي،أي أن تقوم بترتيب الأولويات انطلاقا من حاجيات المستوى المحلي وهو الأمر الذي يتطلب تملك أطر التمثيليات اللامركزة اليات التدبير الجيد.

ويتطلب أيضا انتشار عادل ومنصف لهذه التمثيليات، حتى تتمكن من تغطية مجموع التراب الوطني[156].

كما يتطلب الأمر الإسراع في تحيين التصاميم المديرية للاتمركز على ضوء التنظيم الجديد للقطاعات الوزارية على المستويين المركزي والترابي، مع ضرورة تعزيز التدبير المالي اللامتمركز وهو ما يفرض على القطاعات الوزارية الالتزام الفعلي في تفويض نسبة مهمة من الميزانية القطاعية إلى المصالح اللامركزة لا تقل عن نسبة50 في المائة، خلافا لما تم تفويضه في السابق حوالي6 في المائة فقط.

أما على المدى المتوسط يجب الاشتغال على استكمال تجويد تفعيل ممارسة الجهة لاختصاصاتها الذاتية والمشتركة من خلال الملائمة التشريعية والتنظيمية بالنسبة للنصوص المؤطرة لاختصاصات الجهة، وتنفيذ التزامات الأطراف الموقعة على الإطار المرجعي لتدقيق الاختصاصات، بالاعتماد على خارطة الطريق من

[156]صادقت اللجنة الوزارية للاتمركز الاداري على الصيغة النهائية للتمثيليات الإدارية المشتركة والقطاعية على الصعيد الجهوي والاقليمي بتاريخ 19يونيو 2023

طرف لجنة القيادة الاستراتيجية والتي تتضمن مجموعة من الاليات الإجرائية والعملية الهادفة إلى تمكين الجهة من تملك اختصاصاتها الذاتية والمشتركة أو تلك المؤطرة للاختصاصات القطاعية الوزارية .

كما يجب العمل على استكمال ومراجعة الترسانة القانونية والتنظيمية المتعلقة بالجهات، من خلال تعديل المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية من أجل إحقاق التكامل مع سياسة اللاتمركز وذلك بالتنصيص على تفعيل دور اللجنة الجهوية للتنسيق في مسلسل إعداد البرنامج التنموي[157] .

إن مشكل تمويل الجهات لا يتعلق دائما بمسألة الموارد، ولكن أيضا بمسألة القدرة على التسيير والتنفيذ. وهو ما يتطلب البحث عن الأداء في استراتيجيات التنمية الحضرية وتعزيز القدرات التدبيرية لمسيري الجهات، لذلك يجب العمل على تعزيز وتنظيم إدارة الجهة لتمكين الجهات من جذب كفاءات قادرة على النهوض بالمشروع الجهوي مع إمكانية خلق مناصب ومسارات مهنية محفزة لاستقطاب كفاءات من القطاعين العام والخاص من أجل شغل مناصب المسؤولية في إدارة الجهة.

[157]جواب رئيس الحكومة خلال جلسة المسائلة الشهرية بمجلس المستشارين حول موضوع ميثاق اللاتمركز الاداري ورهان العدالة المجالية والاجتماعية بتاريخ الثلاثاء 20يونيو2023

خاتمة:

انطلاقا مما سبق، يبدوا أن الشراكة بين الدولة والجهات تعتبر أداة فعالة في تمويل وتنزيل البرامج الاجتماعية، الهادفة إلى تقليص الفوارق المجالية والموجهة على وجه الخصوص للعالم القروي. وهو الأمر الذي يتطلب إنشاء عقود برامج بين الدولة والجهة لتمويل وتنفيذ مخططات جهوية للتنمية القروية، وذلك من خلال تعبئة ميزانيات صندوق التنمية القروية، وصندوق التأهيل الاجتماعي، وصندوق التضامن بين الجهات بكيفية تكاملية وشفافة.

مع التأكيد عل أن رهان تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية لا يعتمد فقد على الموارد المالية، لأن الفكر المقاولاتي لخلق الثروة يحتاج إلى مجموعة من المعطيات (مالية بشرية ومعلوماتية). حيث أن هذا الثلاثي هو الذي بإمكانه خلق الثروة. لذلك نتحدث مثلا انه على المستوى الجهوي لا بد من خلق معاهد للتكوين المهني، حتى يكون لأبناء القرى والمناطق النائية القدرة على الخلق والابتكار من أجل خلق الثروة على المستوى المحلي .

كما أن التنسيق بين الوالي ورؤساء الجهات يجب أن يتضح أكثر في هذا الشأن،علما أن برامج التنمية القروية والمخططات الجهوية للتهيئة الترابية، حسب التنظيم الجديد للجهة، هي أدوات هامة لتنمية الجهة، بما في ذلك العالم القروي، وتقع تحت إشراف رئيس الجهة. لذلك فمن الضروري وضع آليات كفيلة بتوضيح العلاقة بين كل من الوالي ورئيس الجهة من أجل التنفيذ المالي لهذه البرامج.

مع ضرورة أن تندمج التنمية القروية في الجهة، ولا سيما مع التنظيم الترابي الجديد من أجل القضاء على هذه الفوارق الجهوية والمحلية، وتعزيز تنمية قروية مستدامة.وهذا يتطلب أن تنصب مواصلة الجهود أكثر على إزالة هذه الفوارق التي لم يعد مغرب الجهات قادرا على تحملها. وعليه، فإن إعداد مخططات التنمية الجهوية، التي تشكل مرحلة حاسمة في مسلسل تنفيذ الجهوية المتقدمة، ينبغي أن يندرج في هذا الهدف، ويسفر عن نتائج ملموسة تحقق التوازن الجهوي والمحلّي[158] مع ضرورة تقنين وتوضيح العلاقة بين مجلس الجهة وبين الجماعات القروية، من أجل تفادي الخلط في الأدوار التي يمكن أن تلعبها كل من الجهة والجماعة، وحتى لا تحل الواحدة محل الأخرى في إعداد المشاريع التنموية التي ينتظر منها أن تدمج خصوصيات كل جماعة قروية على حدة، وتأخذ في الاعتبار حاجياتها ذات الأولوية.

بالإضافة إلى أن المدن يجب أن تعمل على تطوير تعاون وتفاعلات مثمرة مع محيطها شبه الحضري والقروي، من أجل المساهمة في القضاء على الهشاشة في أفق توطين الساكنة التي تسعى إلى الهجرة نحو المراكز الحضرية

كما يجبعدم اعتبار البنيات التحتية ومختلف الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية بمثابة غايات في حد ذاتها. بقدر ما ينبغي اعتبارها وسائل، يعد قياس أثرها على ساكنة العالم القروي والعنصر البشري وتنمية العالم القروي، هو المؤشر الوحيد لنجاح البرامج والمشاريع المعتمدة. فبالرجوع إلى برنامج تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية نجده قد حقق أرقاما مهمة، لكن السؤال يبقى ماهي الاثار التي حققها انطلاقا من مجال

[158]تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والافاق 2017 ص87

تقييم السياسات العمومية، هل ولدت اثار في بنية العالم القروي وفي مستوى النشاط الاقتصاي وفي مستوى الدخل الفردي. وهو الأمر الذي يتطلب إجراء تقييم منتظم للأثر الفعلي لجميع الوسائل التي تعبئها الدولة ومختلف الفاعلين في إطار سياسات عمومية قطاعية(الصحة التعليم الفلاحة البنيات التحتية الأساسية...الخ،مع القيام في الوقت نفسه بتقييم مستوى تجانس واندماج هذه السياسات وإشراك مراكز البحث الجامعي على المستوى الجهوي.

لائحة المراجع

النصوص القانونية:

مرسوم رقم 1369-05-2، الصادر في 29 شوال 1426 2 دجنبر 2005، بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.

تقارير ووثائق مؤسساتية:

تقرير عن الجهوية المتقدمة الكتاب الأول، اللجنة الاستشارية للجهوية، سنة الإصدار 2010؛

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والآفاق2017؛

تقرير حول المشاريع الممولة من طرف صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية الحصيلة والافاق من اعداد وزارة اعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة، مديرية دعم التنمية المجالية 28يوليوز 2017؛

خلاصات التوصيات المنبثقة عن أشغال المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات "ورشة الجهوية المتقدمة، التنمية المحلية والجبايات"، المنظمة من طرف وزارة الاقتصاد والمالية في الفترة 29- 30أبريل 2013محضر مداولات مجلس النواب دورة اكتوبر2022 الجلسة السادسة والسبعين بتاريخ5دحنبر2022؛

جواب رئيس الحكومة خلال جلسة المسائلة الشهرية بمجلس المستشارين حول موضوع ميثاق اللاتمركز الاداري ورهان العدالة المجالية والاجتماعية بتاريخ الثلاثاء 20يونيو2023.

جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة حول موضوع "مخطط الجيل الأخضر ورهانات التنمية القروية والعدالة الاجتماعية" بتاريخ 4 يناير 2022.

ندوات :

ندوة صحفية لوزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات حول برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية في العالم القروي بتاريخhttps://www.agriculture.gov.ma/ar14/4/2022

المقالات الالكترونية

نادية دوباح، التدبير الجهوي للميزانية العامة للدولة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، الموقع الالكتروني https://revuealmanara.com، تاريخ الزيارة 14 يوليوز 2023؛

هشام مليح، العلاقة بين الدولة والجهات في ظل التوجهات الترابية الحديدة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، https://revuealmanara.com، تاريخ الزيارة 14 يوليوز 2023.

الحماية الاجتماعية في المغرب: من تقييم الحصيلة إلى مساجلة مصادر تمويل التغطية الاجتماعية الشاملة

Social protection in Morocco : from assessing the outcome to discussing the sources of funding for universal social coverage

محمد العوفي

أستاذ محاضر بكلية العلوم القانونية والسياسية، جامعة ابن طفيل-القنيطرة.

تناقش هذه الدراسة موضوع الحماية الاجتماعية في المغرب، في منظور ثنائي يزاوج بين رصد التعثرات التي شابت برامجها على مستويي التمويل والاستهداف، قبل صدور قانون تعميم الحماية الاجتماعية 09.21 في أبريل 2021، ثم مناقشة مدى فعالية مصادر التمويل التي جاء بها القانون. وقد انتهت الدراسة إلى أن تدني مستوى الانخراط في خدمات التقاعد والتغطية الصحية من بين مجموع الفئة النشطة في المغرب قد تسبب في بروز تفاوتات اجتماعية عميقة، كشفت عنها التداعيات السوسيو-اقتصادية للأزمات الاقتصادية العالمية الأخيرة: أزمة Covid-19 في مطلع العام 2020، وأزمة التضخم العالمي التي اندلعت منذ مطلع العام 2022. للخروج من هذا الوضع الحرج لجأت الدولة المغربية إلى فتح ورش التغطية الاجتماعية الشاملة التي ستمول برامجها من مصدرين رئيسيين؛ مساهمات مالية من ميزانية الدولة، إضافة إلى المساهمة الإجبارية للتضامن التي ستفرض على المستفيدين الجدد الذين سيتم إلحاقهم بالصندوق المغربي للتقاعد ونظام التغطية الصحية الإجباري. غير أن استدامة التمويل قد يكون عقبة حقيقية أمام مشروع التعميم، ما لم يستتبع بسياسات اقتصادية داعمة للنمو الاقتصادي وللرفع من وثيرة التشغيل.

كلمات مفتاحية: تعميم الحماية الاجتماعية- المغرب – التمويل – الاستهداف.

This study explores the issue of social protection in Morocco from a binary perspective, examining the stumbling blocks to the implementation of its programs in terms of funding and targeting prior to the promulgation of Social Protection Circular Law 09.21, as well as the new funding sources introduced by the new law. The study reveals that the low take-up of social protection programs, for mandatory retirement and medical coverage, among the total Moroccan working population has contributed to the profound social inequalities arising from the Covid-19 crisis of 2020, and global inflation of 2022. To overcome this critical situation, the Moroccan State launched a program to generalize social coverage, financed from two sources: firstly, contributions from the government budget, and secondly, solidarity contributions from beneficiaries. However, securing sustainable funding may be the greatest challenge to achieving the goal of generalization, unless the contributions are combined with economic policies that support economic growth and employment.

Keywords: coverage of social protection- Morocco – financing – targeting.

مقدمة

تبتدئ معظم الدراسات والتقارير الصادرة عن منظمة العمل الدولية ذات الصلة بمواضيع الحماية الاجتماعية بالتذكير بالمرجعية الدولية للحق في الحماية الاجتماعية، خاصة في صكها الأول المتمثل في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تؤكد الفقرة الأولى من مادته 25 على أنه: "لكلّ شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاه له ولأسرته... وله الحق في أن يكون آمنا من خطر البطالة أو المرض أو العجز أو الترمل أو الشيخوخة، أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه". استلهم الدستور المغربي بدوره هذا الحق، وأدرجه في الفصلين 19 و20 من دستور 2011. أكّد الفصل 19، على مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في التمتع بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. أما الفصل 20، فقد حرص على الإعلاء من الحق في الحياة بجعله أولى حقوق المواطنين، جاعلا من الدستور نفسه قائما بوظيفة حماية هذا الحق. وبإمعان النظر في سبل تحقيق الحق في الحياة، نجد أنه يتحقق استنادا إلى توفر مجموعة من الحقوق الأخرى التي تتقاطع على مستواه، من قبيل توفير العلاج والعناية الصحية والتغطية الصحية، والتي تكون مجتمعة الحق في الحماية الاجتماعية.

لكن، لما كان الحق في الحماية الاجتماعية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الملزمة لمالية الدولة، اتخذت مسألة توفير خدماته مسارا آخرا، يقوم على أساس الموازنة بين الاعتراف الدستوري والقانوني بهذا الحق من جهة، ومن جهة ثانية تنزيل خدماته على أرض الواقع، بكل ما تتطلبه من موارد مالية. تبعا لذلك، شكل صدور القانون الإطار رقم09.21، المتعلق بالحماية الاجتماعية في أبريل من العام 2021، محطة هامة في سياق إرساء دعائم الدولة الاجتماعية في المغرب. ذلك أنه توخى تجاوز مختلف مظاهر التفاوت والإقصاء الاجتماعيين اللذين تفاقما بين فئات وشرائح المجتمع في السنوات الأخيرة، على أمل إحلالهما بتماسك اجتماعي جديد، ينهض على قيم العدالة الاجتماعية، ويجعل من تعميم التغطية الصحية الإجبارية والتعويضات العائلية والتعويض عن فقدان الشغل، ناهيك عن توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، مداخل أساسية لإرسائه.

انسجاما مع ما سبق، تهتم الدراسة بالإجابة عن سؤال بحثي مركزي، يهدف إلى تقييم حصيلة منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب، منظورا إليها من زاوية تشخيصية للتراكم الحاصل في تغطية خدماتها، ولحجم نفقات برامجها، وكذا التحديات التمويلية التي تنتظرها في أفق تنزيل مشروع التغطية الاجتماعية الشاملة. ذلك أن مصادر تمويل الحماية الاجتماعية باتت تعتبر أحد المؤشرات المعتمدة في دراسة مدى نجاعة الأدوار التدخلية للدولة، لتعزيز استجابتها للحاجيات السوسيو-اقتصادية المتنامية والمتجددة لمجتمعها، كما أطرت نظريا عند كل من **وليام بيفيرج William Biverdge**، **وأوتو فون بيسمارك Otto von Bismarck**، ومقترب دورة الحياة Le cycle de vie.

وتتجلى أهمية بحث الحماية الاجتماعية في المغرب، سواء من من حيث تقييم برامجها السابقة، أو من حيث تفكيك سبل تعزيز مواردها التمويلية لإرساء التغطية الاجتماعية الشاملة المستهدفة، في كونها تتزامن مع دخول الاقتصاد العالمي في تحولات عميقة تتسم عموما بالتأزم، وذات انعكاسات سلبية مزدوجة تطال المواطن المغربي بصفته الفردية، والمالية العمومية المغربية بصفتها الماكرو-اقتصادية. وفي ظل هذا الوضع، كشفت مجموعة من الدراسات والتقارير الصادرة عن مؤسسات وطنية (تقارير المندوبية السامية للتخطيط، بنك المغرب...)، وأخرى دولية (صندوق النقد الدولي، البنك العالمي، منظمة التعاون والتنمية

الاقتصادية...) عن حصول تدهور بيّن في الأوضاع المعيشية لفئات عريضة من المجتمع المغربي. وهي معطيات تستلزم من البحث الاجتماعي مناقشة واقع الدولة الاجتماعية في المغرب، عبر فحص التطور التراكمي لبرامجها، سواء من حيث الشمول أو من حيث الإنفاق العمومي عليها، بهدف رصد الفئات الأكثر تعرضا للعوز والحاجة السوسيو-اقتصاديين من بين فئات المجتمع، وذلك حتى يتسنى مناقشة الحلول التي جاء بها **قانون الحماية الاجتماعية رقم 09.21** لتجاوز هذه الاضطرابات الاجتماعية.

لتحقيق الهدف السابق، تتوخى الدراسة الإجابة عن التساؤل التالي: إلى أي حد ساهمت الحصيلة التراكمية الضعيفة لبرامج الحماية الاجتماعية بالمغرب قبل 2021، على مستويي التغطية والشمول، في تسريع الانتقال إلى خيار التغطية الاجتماعية الشاملة؟، وهل يمكن للمصادر التمويلية التي جاء بها قانون الحماية الاجتماعية في تحقيق التعميم في أفق 2025، وضمان الاستدامة التمويلية له بعد ذلك؟

لتفكيك هذه الإشكالية، تستعين الدراسة بمنهج الاستدلالي الكمي ومناهج التحليل السياسي؛ فالأول سيوظف في استثمار الإحصائيات والمؤشرات المتعلقة بالحماية الاجتماعية في المغرب؛ كما وردت في التقارير والدراسات الرسمية الصادرة عن المنظمات الحكومية وغير الحكومية المغربية والدولية، والثاني في مقاربة هذه الإحصائيات ضمن الإطار السياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي أنتجها، وفي كيفية تدخله لتحسينها.

أولا- الاقتصاد السياسي للإنفاق على الحماية الاجتماعية

انطلاقا من كون الحماية الاجتماعية حق أساسي من حقوق الإنسان، يصبو إلى صون وحماية كرامة الإنسان-المواطن من خلال دعمه ماليا أو عينيا بالمواد والخدمات لسد حاجياته الأساسية في الحالة التي يكون فيها عاجزا عن العمل. وهي في الوقت نفسه وسيلة مثلى للحفاظ على التماسك الاجتماعي، وحماية الأفراد من الأخطار الاجتماعية داخل كيان الدولة. تقارب الحماية الاجتماعية على مستويي المفهوم والتمويل داخل حقل الاقتصاد السياسي من خلال مفهوم الندرة، والذي يفيد أن أي نظام اقتصادي مهما ارتفع حجم الثورة التي ينتجها فهو يبقى في الأخير غير قادر على تلبية كافة حاجيات أفراده. لأن هذه الحاجيات في طبيعتها غير محدودة ومتجددة باستمرار، في حين أن الموارد الكفيلة بتلبيتها (خيرات وخدمات Biens et services) فهي نادرة؛ حيث توجد بكميات أقل بكثير مما هو مطلوب لسد الحاجيات. وبالتالي من المفترض أن تخلف العمليات التوزيعية للثورة في النظام الاقتصادي الليبرالي المنظم حسب قوانين السوق عددا من الضحايا أفرادا وفئات اجتماعية، هم الذين لا يتوفرون على دخول قارة، أو في أفضل الأحوال تكون دخولهم غير كافية لتلبية حاجياتهم الاستهلاكية الأساسية، الحديث هنا عن الفئات الفقيرة والهشة والمريضة والمعطلة... التي لم تطلها العملية التوزيعية للثروة بشكل مباشر، فتطلب الأمر تدخل الدولة لإنصافها، عن طريق دعمها ماليا أو عينيا بالمواد الاستهلاكية الكفيلة بتأمين حاجياتها الأساسية. يعرف هذا النمط من تدخل الدولة بالحماية الاجتماعية، ويصرف في شكل سياسات عمومية ذات طابع اجتماعي، أدرجها بعض الاقتصاديين ضمن ما أسموه بدولة الرفاه[159]، وبعض آخر ضمن مفهوم الدولة الاجتماعية[160].

[159]- Allyn Fives, ***Political and Philosophical Debats in Welfare***, (Palgrave : Basingstoke, 2008). and ;

Eugene Pusic, ***The Political Community and the Future of Welfare***, in Morgan, ed, *Welfare and Wisdom*, (Toronto University of Toronto Press, 1966).

[160]- بريرا مونير، دولة الرفاه الاجتماعي الفرص والدعم للجميع، ترجمة وليام جوزيف، (بون(ألمانيا): مؤسسة فريدريش إيبرت، 2017).

لقد ازداد اهتمام الاقتصاديين بالحماية الاجتماعية منذ اللحظات الأولى التي تفاقمت فيها التفاوتات الاجتماعية بين فئات وطبقات المجتمع الواحد، كإفراز أولا لنظام اقتصاد السوق الليبرالي، وثانيا لانخراط هذا النظام في النظام الاقتصادي العالمي خلال مرحلتي العولمة والخوصصة، واللتين تسببتا بدورهما في اتساع دائرة الفقر والعوز بين معظم الفئات الاجتماعية التي لم يستوعبها سوق الشغل. لقد أضحت مسألة تنظيم حاجيات الطبقات الهشة والاستجابة إليها أحد أهم تحديات السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، واتخذت شكلا إجرائيا تجلى في ضرورة معالجة مشكلتي النشاط الاقتصادي غير المهيكل، ونصيب الأفراد غير المستفيدين من عمليات توزيع الثروة المنجزة داخل النظام الاقتصادي للدولة[161]. خصوصا وأن العمليات الإنتاجية المتعاقبة، وأنماط توزيع الثروة التي تنتجها أفرزت في الأخير حالة من عدم الترابط بين السياسات العمومية الاجتماعية، طابعها الأساسي بروز صعوبات في إيجاد موارد مالية كافية لتمويلها، ناهيك عن المشكلات التي تحوم أحيانا حول مواصفات الفئات المستهدفة في برامجها[162].

تفاعلا مع الوضع السابق، اختلفت مقاربات باحثي الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية تبعا لتباين مذاهبهم السياسية والاقتصادية، وكذا منظوراتهم الفكرية والايديولوجية، والتحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عايشوها. لقد كان السياسي البروسي أوتو فون بيسمارك من أوائل المهتمين بمقاربة الحماية الاجتماعية، عندما رأى أنها تتعلق بعالم(مجال) الشغل باعتباره المصدر الأول لتمويل برامجها، مؤكدا أنه يتوجب على العمال الذين يتم استيعابهم في سوق الشغل أن يساهموا في توفير الدخل للأفراد المقصيين منه، أي العاطلين عن العمل، وذلك تحت تأثير ثلاثة عوامل رئيسة:

- ✓ أولا- عامل سياسي؛ يعتبر طبقة العمال أكثر خطورة، حيث يمكنها خلخلة التوازن السياسي داخل الدولة: فالعامل المحمي اجتماعيا هو بمثابة فرد اجتماعي مخدّر (Anesthésiée)
- ✓ ثانيا- عامل تدبيري؛ يعتبر أن الحماية الاجتماعية موجهة إلى سوق الشغل وممولة من طرفه.
- ✓ ثالثا- عامل تأميني (Assurantielle)؛ يقوم على فكرة أن العامل يجب أن تتوفر له الموارد المالية الأساسية لتلبية احتياجاته السوسيو-اقتصادية حال ما أصبح غير قادر على العمل، أو مهدد بخطر اجتماعي[163].

لم يكتف بيسمارك بالتنظير لأهمية الحماية الاجتماعية، ودورها في تجاوز الاختلالات التوزيعية التي يفرزها النظام الاقتصادي، وإنما تعدى ذلك إلى وضع نظام خاص بها في الامبراطورية الألمانية الناشئة منذ أن عين مستشارا لها في 1871، ارتكز على ثلاثة أسس:

1- التأمين عن المرض في 1882.

2- التأمين عن حوادث الشغل في 1884.

---

[161]- Abdeslam Boudhar et Safaa Mhatchan, Système fiscal, protection sociale et politique de redistribution au Maroc: Une revue de littérature systématique, ***Dossiers de Recherches en Economie et Gestion***, vol.10, no 1(Mars 2022), pp. 430-431.

[162]- Pierre Concialdi, Pour une économie politique de la protection sociale, ***la revue de L'IRES***, no 30 (1999), pp. 11-12.

[163]- Ibtissam Boutaleb et Houda Lahmar, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, ***International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics – IJAFAME***, vol. 4, no 3-1(2023), p. 418.

3- التأمين عن عدم القدرة على العمل والشيخوخة في 1889.

اتساقا مع فكرة ارتباط الحماية الاجتماعية بسوق الشغل، تأثرت برامجها بالتداعيات السلبية التي خلفتها الأزمة الاقتصادية العالمية لعام 1929، بعدما دخلت أسواق الشغل في معظم الدول الغربية في اضطرابات كبيرة، جعلتها غير قادرة على توفير مناصب شغل كافية للعروض المقدمة من طرف الأفراد. لقد أدى الركود الاقتصادي الذي أحدثته الأزمة في أسواق "الخيرات والخدمات" إلى تراجع الطلب على اليد العاملة من طرف الشركات المنتجة، الأمر الذي أفقد عددا كبيرا من العمال مناصب عملهم، فسقطوا في البطالة التي باتت مصيرا حتميا لمعظم الوافدين الجدد على سوق الشغل. وفي الحالتين السابقتين معا، أدت البطالة المترتبة عن الخروج من سوق الشغل أو عدم إيجاد منصب داخله إلى وقوع الكثيرين في الفقر والحرمان بسبب فقدان الدخل.

أوجبت أزمة البطالة السابقة على الدول التدخل لتغطية النقص الحاصل في فرص العمل لتجاوز خطر فقدان الدخل. ضمن هذه الظروف اهتم اللورد وليام بيفيرج بالحماية الاجتماعية باعتبارها وسيلة للتخفيف من أعباء الأزمة، معتبرا أن الحماية الاجتماعية تركز على الأفراد العاطلين على العمل أكثر من العمال، وترتبط ارتباطا وثيقا بجودة الأمة (la qualité de la nation)[164]، حيث تقوم على أساس إرساء نظام للتأمين الاجتماعي، واعتباره اختصاصا حصريا لممثلي الأمة(المنتخبين في الحكومة والبرلمان)[165]. بالنسبة لمسألة تمويل الحماية الاجتماعية؛ وضع بيفيرج تصورا تمويليا ثلاثي الأبعاد:

- ✓ البعد الأول موحد (Uniformité)؛ يحدد المساعدة الاجتماعية حسب الأخطار الاجتماعية، في شكل مساعدات توزع على الأفراد المعنيين بالخطر.
- ✓ البعد الثاني شمولي (Universelle)؛ يعتبر أن لكل فرد الحق في الحماية الاجتماعية في استقلال تام عن وضعه داخل سوق الشغل.
- ✓ البعد الثالث وحدوي أو مركزي (Unicité)؛ يرتكز على وضع نظام واحد للحماية الاجتماعية، تدار عبره جميع خدمات النظام بغض النظر عن الفروقات المهنية. فالتفاوت في الأجر مثلا؛ لا يؤخذ بعين الاعتبار في الحصول على الخدمات التي يقدمها النظام[166].

زاد اهتمام الباحثين في الاقتصاد السياسي بإفرازات النظام الاقتصادي العالمي الذي أصبح أكثر عرضة للأزمات واللاتوازن، نتيجة حالة اللايقين التي بات يدور في كنفها. فانكب فريق منهم على بحث سبل حماية الأفراد من التداعيات الاقتصادية المأزومة ضمن إطار نظري أسموه "نظرية دورة الحياة" (La théorie de cycle de vie)[167]. يعود الفضل في تطوير هذه النظرية إلى الباحثين ألبير أندو Albert Ando و فرانكو

[164]- Bruno Palier et Giuliano Bonoli, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), ***revue française de science politique***, no 4 (1995), p. 672.

[165]- Ibtissam Boutaleb et Houda Lahmar, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, op.cit, p. 419.

[166]- Bruno Palier et Giuliano Bonoli, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), op-cit, p. 672.

[167]- Anne-Marie Brocas, L'évolution des systèmes de protection sociale : état de la recherche en France et en RFA, (Cergy-Pontoise (France) : Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine(CIRAC),1992), p. 63.

موديلياني Franco Modigliani، في ستينيات القرن الماضي. حيث أجريا بحثا حول تطور مؤشري التوفير (Epargne) وعدم التوفير (Désépargne) لدى الأفراد طيلة حياتهم. اعتقدت النظرية أن مستوى الاستهلاك لدى الأفراد يبقى ثابتا رغم التقدم في السن، وأن دخلهم لا يتوقف عن الارتفاع طوال مرحلة العمل، لكنه يبدأ في التراجع بشكل كبير منذ الإحالة على التقاعد. تميز النظرية ثلاثة أطوار رئيسية في حياة الأفراد:

1- في مرحلة الشباب وقبل العمل، يلجأ الأفراد إلى الاقتراض لتمويل استهلاكهم.
2- بعد الحصول على عمل، يلجأ الأفراد إلى توفير قدر مهم من دخلهم لغرض أداء القروض السابقة، واستعدادا لمرحلة تراجع الدخل في التقاعد.
3- عند الوصول إلى التقاعد، يصبح الفرد عاجزا عن التوفير، بسبب ارتفاع تكاليف الحياة التي تفرض عليه تخصيص كامل دخله للاستهلاك.

وحيث أن دورة حياة الإنسان-العامل معرضة لأخطار اجتماعية متنوعة غير الإحالة على التقاعد، أخطار نوعية (المرض، البطالة...)، وأخطار عرضانية قد تعترض حياة الأفراد في أي وقت من حياتهم، فإنه بات من الواجب على الدول التدخل لحمايتهم من هذه الأخطار عن طريق توسيع مجالات الحماية الاجتماعية، إلى الحد الذي يمكنها من توفير حد أدنى من الدخل، ومن العلاجات الصحية الضرورية لكل الأفراد المحتاجة إليها داخل المجتمع[168].

لما تم الإقرار بأهمية الحماية الاجتماعية، انصب اهتمام عدد من الاقتصاديين على بحث سبل تمويل برامجها، وحصروها في ثلاثة مصادر:

أولا: مصدر توزيعي (Répartitif)؛ يقوم على أساس فرض مساهمات إجبارية على مجموع العاملين ومشغليهم بالقدر الذي يغطي مجموع مصاريف برامج الحماية الاجتماعية، وهو ما يعني استبعاد فكرة الاحتياط أو الادخار في مداخل مختلف الصناديق المخصصة للحماية الاجتماعية.

ثانيا: مصدر الاستثمار الرأسمالي (Capitaliste)؛ يشترط استثمار مداخل مختلف صناديق الحماية الاجتماعية في الأسواق الرأسمالية للدولة، وجعل مصاريفها متساوية مع الفوائد في هذه الاستثمارات؛ بمعنى آخر أن خدمات الحماية الاجتماعية يجب أن يتم التحكم فيها، انطلاقا من ضبط نفقاتها حتى تبقى دائما في مستوى أقل من الفوائد المحققة في العمليات الاستثمارية المالية لمداخلها[169].

ثانيا: مصدر التوزيع المستوي (Répartition nivelée)؛ أو ما يعرف أيضا بالرأسملة الجماعية (La capitalisation collective). هذا المصدر هو بمثابة مصدر توفيقي بين المصدرين الأولين، يقوم على أساس استثمار جزء من مداخل صناديق الحماية الاجتماعية (المساهمات الآنية إضافية إلى العوائد التي تحققها الاستثمارات السابقة) في الأسواق المالية للدولة، وتخصيص جزء آخر منها لتأدية تكاليف الخدمات التي تتحملها صناديق الحماية الاجتماعية. وفي هذا الإطار يوصي البنك الدولي الدول التي تسجل ارتفاعا مستمرا في الشيخوخة، بالاعتماد على مصدر الاستثمار الرأسمالي لضمان الاستدامة التمويلية لبرامجها الخاصة بالحماية

[168]- Bureau international du travail, ***Sécurité social : Un nouveau consensus***, (Genève : BIT, 2002), p. 1

[169]- Pierre Concialdi, Pour une économie politique de la protection sociale, op.cit, p. 4.

الاجتماعية، في حين ترى منظمة العمل الدولية أنه يتوجب على هذا النوع من الدول الرفع من فرص الشغل[170].

تفاعلا مع ما سبق، يمكن القول أن الخيار التمويلي لبرامج الحماية الاجتماعية في المغرب يعتمد المصدر الثالث الذي يجمع بين تخصيص جزء من المساهمات الآنية، والفوائد المحققة في الاستثمارات السابقة لمداخل الحماية الاجتماعية في أداء تكاليف برامجها، وتوجيه الباقي نحو الاستثمار في الأسواق المالية. أما على مستوى المنظور العام لنظام الحماية الاجتماعية في المغرب فيبدو أنه يستلهم النموذج البسمركي، حيث تفرض الدولة بعض الاقتطاعات على الفئة العاملة لتمويل التحويلات التي تخصصها للفئات غير العاملة، لكن لما بدا أن هذا النظام عاجز عن الاستجابة لحاجيات جميع الفئات العاجزة عن العمل، وصون كرامتها في الحياة، لجأت الدولة المغربية إلى تحديث منظورها للحماية الاجتماعية، عبر سن مجموعة من الإصلاحات في القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية رقم 09.21.

ثانيا- تقييم الإنفاق الاجتماعي على الحماية الاجتماعية في المغرب

يستلزم التقييم الموضوعي للإنفاق الاجتماعي على الحماية الاجتماعية في المغرب إجراء تشخيص هيكلي لبنيتها التنظيمية، وجرد الفئات المعنية بخدماتها على مستويي المساهمة والاستفادة. وفي هذا السياق، وجب القول إن نظام الحماية الاجتماعية في المغرب يشمل نوعين مزدوجين من الأنظمة الاجتماعية:

1- **أنظمة اجتماعية مشروطة بالمساهمة والانخراط**، يستفيد من خدماتها الأشخاص (وأسرهم في حالة وفاتهم) الذين سبق لهم أن كانوا مساهمين فيها، عندما كانت تخضع أجورهم لاقتطاعات شهرية إجبارية تضخ في إحدى صناديقها حسب وضعيتهم الإدارية؛ سواء أكانوا موظفين أو عمالا في القطاع الخاص. الحديث هنا يتعلق بـ:

الصندوق المغربي للتقاعد (Caisse marocaine des retraites (CMR))، يدير معاشات الموظفين الحكوميين.

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد(Le Régime Collectif d'Allocation de Retraite RCAR))، يختص بإدارة معاشات العاملين في الجهات الحكومية المحلية، وبعض المؤسسات الحكومية شبه عمومية.

الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي (Caisse nationale des organismes de prévoyance (CNOPS))، مختص في إدارة التغطية الصحية للموظفين الحكوميين، خلال مرحلة النشاط وبعد الإحالة على التقاعد.

الصندوق الوطني للتأمين الاجتماعي (Caisse nationale de sécurité sociale(CNSS))، يدير معاشات العاملين في القطاع الخاص، والتغطية الصحية الخاص إبان عملهم، وخلال الإحالة على التقاعد.

توفر مختلف الصناديق السابقة لمنخرطيها وأسرهم خدمات التغطية الصحية، والاستفادة من التعويضات العائلية في وضعيتي القيام بالعمل، أو التوقف المؤقت عنه بسبب المرض أو العجز أو الأمومة، إضافة إلى معاش التقاعد في حالة الإحالة على التقاعد.

[170]- Roman Arjona et autres, ***Protection sociale et croissance***, (Paris : OCDE , 2002), p. 11.

2- أنظمة حماية اجتماعية غير مشروطة بالمساهمة، أو ذات مساهمة جزئية؛ تؤدي خدماتها إلى أفراد معينين من دون أن يكونوا مساهمين ولا منخرطين فيها، ومن أمثلة ذلك نجد:

- نظام المساعدة الطبية (Régime d'assistance médicale (Ramed)) ؛ عبارة عن نظام لإدارة التغطية الصحية لمختلف الفئات الاجتماعية الأخرى غير المشمولة بأنظمة المساهمة والانخراط، وفي غشت 2020، تم تعويضه بنظام التغطية الصحية الإجبارية (AMO)، في أفق تعميم التغطية الصحية لجميع المغاربة بنفس المستوى والمعايير.
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (Initiative nationale pour le développement humain)، عبارة عن مبادرة ملكية، أطلقها الملك في ماي 2005، هدفت إلى معالجة إشكاليات الفقر والإقصاء الاجتماعي والهشاشة وفق استراتيجية شمولية توخت ما يلي:
  - تحسين وضعية الولوج إلى الخدمات والتجهيزات الأساسية: (طرق، ماء صالح للشرب، كهرباء، تعليم، صحة، شأن ديني، تطهير، حماية البيئة...)
  - دعم الأنشطة المدرة للدخل.
  - دعم التنشيط الثقافي والرياضي.
  - دعم الأشخاص في وضعية هشاشة قصوى.
  - التكوين وتقوية قدرات الفاعلين المحليين في التنمية.
- برنامج تقديم الدعم المباشر للنساء الأرامل في وضعية هشة الحاضنات لأطفالهن اليتامى؛ هو عبارة عن برنامج ممول من لدن صندوق دعم التماسك الاجتماعي، تم وضعه في العام 2014 لتقديم منح شهرية للأرامل، قدرها 350 درهما عن كل طفل يتيم لا تجاوز عمره 21 سنة، شريطة متابعة الدراسة أو التكوين المهني بالنسبة للأطفال البالغين سن التمدرس)يستثنى من شرطي متابعة الدراسة أو التكوين وحد السن المذكور للأطفال اليتامى المصابون بإعاقة(، على ألا يتعدى مجموع الدعم 1 050 درهما عن كل شهر للأسرة الواحدة.
- برنامج الدعم المالي لمحاربة الهدر المدرسي "تيسير (Tayssir)"؛ هو برنامج للتحويلات المالية المشروطة، يتوجه للأسر التي تقطن بالجماعات الأكثر فقرا ويهدف إلى مكافحة الهدر المدرسي، عن طريق تقديم منح شهرية للمستفيدين، قدرها 60 درهما عن كل طفل متمدرس في السنة الأولى والثانية من التعليم الابتدائي، و80 درهماً بالنسبة للسنة الثالثة والرابعة، و100 درهم للسنتين الأخيرتين من التعليم الابتدائي، ثم 140 درهماً بالنسبة لتلاميذ السلك الإعدادي، وذلك شريطة مواظبة الطفل على متابعة الدروس، وألا يتغيب عن الدراسة أكثر من 4 مرات في الشهر. وقد حددت المدة التي تشملها الاستفادة من المبالغ المالية في عشرة أشهر في السنة، يتم تحويلها إلى المستفيدين عبر ثلاث دفعات.
- المبادرة الملكية مليون محفظة؛ ترمي هذه المبادرة إلى مكافحة الهدر المدرسي ومحاربة التفاوتات والتخفيف من أعباء الأسر في تحمل مصاريف الدراسة، وتستهدف تلاميذ المستوى الابتدائي والإعدادي المنحدرين من أوساط معوزة. لقد استفاد من هذه المبادرة 4,26 مليون تلميذ برسم الموسم الدراسي 2017-47،2018% منهم من الفتيات، مقابل استفادة 4,02 مليون تلميذ برسم الموسم

الدراسي 2016-2017. تمول هذه المبادرة من صندوق دعم التماسك الاجتماعي الذي خصص لها غلافا ماليا قدره 667 مليون درهم في العام 2016، و250 مليون درهم في العام 2017[171].

تنضاف إلى البرامج السابقة برامج أخرى تسعى إلى القضاء على الهدر المدرسي وتشجيع الفتاة على التمدرس، على غرار برنامج النقل المدرسي الذي يناط بالجماعات القروية في العالم القروي، وهو يوفر النقل سنويا لحوالي 240 ألف طفل، و كذلك الداخليات، ودار الطالب ودار الطالبة كمؤسسات توفر الإيواء والتغذية للتلاميذ الذين يتابعون دراستهم بعيدا عن منازلهم.

بعد استعراض المحاور الكبرى للحماية الاجتماعية في المغرب قبل صدور قانون تعميمها في العام 2021، كان من اللازم تقديم بيان موجز عن مستويات الاستفادة من الخدمات التي تقدمها والفئات المشمولة بها على مستويي التغطية الصحية ومعاشات التقاعد.

شكل 1: التركيبة العامة للاستفادة من نظام الحماية الاجتماعية في المغرب

خلال العام 2020

مجموع السكان النشطين خلال العام 2020: 11,54 مليون نسمة

عدد العاطلين عن العمل هو 1,03 مليون

مجموع السكان النشطين العاملين: 10,51 مليون نسمة

العاملون غير الأجراء 5,95 مليون (57%)	العاملون الأجراء 4,56 مليون (43%)	
لا يتوفرون على أي نظام للتغطية الصحية أو للتقاعد	القطاع العام 1,05 مليون (23%)	القطاع الخاص 3,51 مليون (77%)

[171] - وزارة الاقتصاد و المالية، مذكرة تقديم قانون مالية 2018، ص. 48، متوفر على: https://2u.pw/0Y78xEt

المستقلون: 3,03 مليون (51%)	Royaume du Maroc CNOPS التضامن من أجل صحة الجميع La solidarité c'est bon pour la santé الصندوق المغربي للتقاعد Caisse Marocaine des Retraites RCAR النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد RÉGIME COLLECTIF D'ALLOCATION DE RETRAITE	CIMR الصندوق الاجتماعي CNSS
المشغلون: 252 مليون (4%)		
المياومون: 2,4 مليون (40%)		
المتدربون: 63 ألف (1%)		
وضعيات أخرى: 221 ألف (4%)	معدل تغطية cnss هو 77% [172]	

المصدر: أنجزه الباحث على ضوء تقارير المندوبية السامية للتخطيط

يثبت الرسم البياني أن نظام التقاعد في المغرب بمختلف صناديقه والفئات المستفيدة منه لم يغط إلى حدود العام 2018 سوى 35% من المجموع الكلي للسكان النشطين[173]، قبل أن يغطي حوالي 43% في العام 2020[174]. أما فيما يخص نظام التغطية الصحية الإجبارية، فبدوره لم يغط سوى 40,6% من المجموع الكلي للسكان إلى حدود 2018. علما أن الخدمات المقدمة في إطار هذه التغطية كانت تمول من مساهمات الأفراد(أول ممول للنظام) بنسبة 56%، تشمل مساهمة بنسبة 14% في نظام التأمين عن المرض، ومساهمة مباشرة في نظام الخدمات الصحية غير التأمين عن المرض بنسبة 45,6%[175]. فعلى سبيل التفصيل، خلصت دراسة أجراها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في العام 2018، إلى إن عدد المساهمين في أنظمة التقاعد قد بلغ خلال العام 2016، حوالي 4,4 مليون شخص، منهم فقط حوالي 800 ألف شخص (حوالي

[172] - أنجزه الباحث اعتمادا على التقارير والدراسات السنوية التي تنجزتها المندوبية السامية للتخطيط، انظر:

Haut-commissariat au Plan (Maroc), ***Les indicateurs sociaux du Maroc* 2020**, consulté le 19/08/2023, disponible sur : https://2u.pw/lfHTJKZ

[173]- L'Institut des actuaires, ***La protection sociale au Maroc***, p. 26, 06/10/2021, consulté le 31/08/2023, disponible sur : https://2u.pw/k6XHz2R

[174]- Régimes de retraite : La cour des comptes livre ses recommandations, ***ecoactu. ma***, 14/03/2022, consulté le 30/08/2023, disponible sur : https://2u.pw/M9IAA81

[175]- Hcp, comptes nationaux 2018, disponible sur : https://www.hcp.ma

8,2%) من يتوفرون على تغطية كاملة. وقدر عدد المستفيدين برسم العام نفسه بحوالي 1,2 مليون شخص، منهم 71,2% متقاعدين و26,2% من الأرامل و2,6% من الأيتام[176]. أما بخصوص الوضعية المالية لأنظمة التقاعد، فقد أوضح المجلس إن المبلغ الإجمالي للمساهمات في أنظمة التقاعد قد بلغ خلال العام 2016 حوالي 47,8 مليار درهم، منها 41,1 مليار درهم ضخت في أنظمة التقاعد الأساسية. كما استقر المبلغ الإجمالي للمعاشات المؤداة عند مبلغ 47,8 مليار درهم ، منها43,3 مليار منها بأنظمة التقاعد الأساسية. ليخلص المجلس في الأخير إلى أن أنظمة التقاعد والتغطية الصحية في المغرب تبقى هشة[177].

لقد جاءت أزمة كوفيد-19 (Covid-19) لتميط اللثام عن التفاوتات الاجتماعية العميقة المستقرة داخل المجتمع المغربي. ويكفي هنا أن نشير إلى تقدّم أكثر من ستة ملايين ونصف مواطن بطلب الاستفادة من الدعم المالي الشهري الذي خصصته الحكومة لدعم العاملين المتوقفين عن العمل في القطاعات غير المهيكلة. تمت الاستجابة إلى حدود نهاية شهر يوليوز 2020 لـ 5,5 مليون طلب منهم[178]. استفاد أصحابها من تحويل مالي مباشر حدد في 800 درهم لكل أسرة مكونة من فردين أو أقل، و1000 درهم لكل أسرة مكونة من ثلاثة إلى أربعة أفراد، و1200 درهم للأسر التي يزيد أفرادها عن أربعة أفراد[179]. لقد كشفت الوضعية السابقة أن حوالي ستة ملايين مغربي غير مشمولين بأي نظام للتغطية الصحية والتقاعد، وأنهم معرضون للانزلاق إلى الفقر والهشاشة بمجرد توقف نشاطهم المهني، نتيجة أي طارئ مفاجئ. لتعميق البحث في الأوضاع المعيشية للفئة السابقة كان من اللازم تقديم مؤشرات الأوضاع الاقتصادية والسوسيو-اقتصادية في المغرب تحت تأثير تداعيات أزمة التضخم العالمي لعام 2021، كما هو موضح في الجدول التالي:

جدول 1: مؤشرات الأوضاع الاقتصادية والسوسيو-اقتصادية في المغرب بين العامين 2021 و2022

منكمش في حدود 1,3% في العام 2022	معدل النمو الاقتصادي 2022
في ارتفاع مستمر منذ 2020، 11,8% في نهاية العام 2022	معدل البطالة
واصل الارتفاع منذ مطلع العام 2021، بلغ 6,6% في نهاية 2022	معدل التضخم
تدهور بمعدل 5,5% بين العامين 2021 و2022	مستوى عيش الأفراد
ارتفع من 3% في العام 2021 إلى 4,9% في نهاية 2022	معدل الفقر المدقع (المطلق)
ارتفع من 40,3% في العام 2020 إلى 40,5% في 2022	مؤشر التفاوت الاجتماعي، يقاس حسب Indice Gini

[176] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية، رقم 2018/34، ص. 70، متوفر على: https://2u.pw/QOqVO3x

[177] - المرجع نفسه.

[178] - المرجع نفسه، ص. 42.

[179] - رئيس الحكومة المغربية، سنة من تدبير جائحة كوفيد-19، يناير 2021، ص. 45، متوفر على: https://2u.pw/uAfrULH

المصدر: تقرير المندوبية السامية للتخطيط: المغرب في أرقام 2022[180]

يستفاد من الجدول أعلاه أن تداعيات أزمة التضخم العالمي التي اندلعت منذ مطلع العام 2021 كان لها تأثير سلبي على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المغرب. فعلى المستوى الاقتصادي، عرف الاقتصاد المغربي انكماشا كبيرا حيث لم يرتفع سوى بـ 1,3% في العام 2022، بالموازاة مع تسجيل ارتفاع كبير في معدل التضخم الذي انتقل من 1,4% إلى 6,6% مع متم العام نفسه. وضمن هذين المتغيرين كان من المنتظر أن يواصل معدل البطالة ارتفاعه، فبلغ 11,8% مع نهاية العام نفسه. أمام المؤشرات السابقة، كان من البديهي أن يعرف العام 2022 تدهورا في مستوى عيش فئات عريضة من المغاربة، قدّر بحوالي بـ 5,5%، وقابله ارتفاع معدل الفقر الوطني إلى حوالي 4,9%، مما أدى إلى ارتفاع مؤشر التفاوت الاجتماعي (مؤشر جيني Gini) إلى حوالي 40,5%.

تستدعي الأوضاع الحرجة السابقة تدخل قوي من الدولة لدعم القدرة الشرائية للفئات الأكثر هشاشة على المدى القريب، وعلى المدى المتوسط تعزيز صمود القدرة الشرائية إزاء صدمات التضخم المستقبلية[181]، وعلى المدى البعيد إعادة النظر في النموذج التنموي الذي برزت على أنقاضه التفاوتات الاجتماعية السابقة، والذي اعترف تقرير تجديده بأن السياق الاقتصادي والاجتماعي العام في المغرب اتسم باتساع الفوارق وبتراجع الثقة وبالعجز عن إدماج بعض الفئات، وبكون الحماية الاجتماعية لا تزال في بدايتها[182]. تزامنا مع ذلك جاء القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بهدف تجاوز الوضعية السابقة، ببناء مجتمع تسوده العدالة الاجتماعية والمجالية. فكيف دبّر القانون نفسه مسألة تمويل خدمات التغطية الاجتماعية الشاملة على المستوى القريب في الأفق الزمني الذي وضع لتنزيله؟ وعلى المستوى البعيد في ضمان الاستدامة المالية للخدمات الجديدة التي سيقدمها.

ثالثا: تمويل مشروع التغطية الشاملة في المغرب

لتجاوز تفاوتات نظام الحماية الاجتماعية ولتحسين مؤشرات تغطيتها، أقر المغرب القانون الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية في مارس 2021، متوخي تحقيق أربعة أهداف رئيسة:

- ✓ الهدف الأول: توسيع التغطية الصحية الإجبارية، بحلول نهاية سنة 2022 ، من خلال تمكين حوالي 22 مليون مستفيد إضافي من الاستفادة من التأمين الإجباري عن المرض الذي يغطي تكاليف العلاج والأدوية والاستشفاء.

[180]- Haut-commissariat au Plan (Maroc), ***Le Maroc en chiffre 202***, publié le 01/10/2023, consulté le 02/11/2023, disponible sur : https://2u.pw/imr78DN

[181] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، صدمة التضخم المسجلة مؤخرا والقدرة الشرائية، 2/11/2022، شوهد في 12/09/2023، متوفر على : https://2u.pw/S0pLSkK

[182] - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم، وتحقيق الرفاه للجميع، ص. 24-25، أبريل 2021، شوهد في 03/09/2023، متوفر على: https://2u.pw/vTFDu00

- ✓ الهدف الثاني: تعميم التعويضات العائلية، من خلال تعميمها على حوالي سبعة ملايين طفل في سن التمدرس.
- ✓ الهدف الثالث: توسيع قاعدة الانخراط في أنظمة التقاعد، من خلال دمج حوالي خمسة ملايين شخص من الساكنة النشيطة التي لا تتوفر، حاليا، على أي تغطية متعلقة بالتقاعد؛
- ✓ الهدف الرابع: تعميم التعويض عن فقدان الشغل لفائدة الأشخاص الذين يتوفرون على شغل قار[183].

للإسراع بتنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، وضع القانون-الإطار جدولة زمنية ممتدة على خمس سنوات تنتهي في الأخير بتعميم التغطية الصحية، والانخراط في التقاعد في المغرب. ويوضح البيان التوضيحي التالي الأطوار الزمنية لتنزيل تعميم الحماية الاجتماعية:



تعميم التغطية الإجبارية على المرض AMO، لتشمل 22 مليون مستفيد إضافي	تعميم التعويضات العائلية لتشمل حوالي سبعة مليون طفل في سن التمدرس.	توسيع قاعدة الانخراط في صناديق التقاعد، عبر انخراط 5 ملايين مغربي ناشط غير منخرط في أي نظام للتقاعد. تعميم التعويض عن فقدان الشغل، بشمول أي عامل في منصب عمل مستقر.

المصدر: ديباجة القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية

[183]- ديباجة القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6975، 5 أبريل 2021، ص. 2178

حاول القانون المتعلق بالحماية الاجتماعية توفير إجابات كافية عن الأسئلة والإشكاليات المتعلقة بالتكلفة المالية لتعميم الحماية الاجتماعية في المغرب، وسبل تمويلها آنيا، وضمان استدامتها التمويلية مستقبلا. ففيما يخص التكلفة المالية، قدرتها وزارة الاقتصاد والمالية بـ 51 مليار درهم، موزعة كالتالي:

- ✓ 14 مليار درهم للتوسيع العرضاني لخدمات التأمين الإجباري عن المرض (AMO)، منها 8,5 مليار درهم متأتية من الميزانية العامة للدولة.
- ✓ 20 مليار درهم لتعميم التعويضات العائلية (منها 14,5 مليار درهم متأتية من الميزانية العامة للدولة).
- ✓ 16 مليار درهم لتوسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد.
- ✓ 1 مليار درهم لتعميم التعويض عن فقدان الشغل.

أما من حيث المصادر التي اعتمدها القانون في تمويل الحماية الاجتماعية الشاملة، فقد قسمها إلى نوعين:

المصدر الأول- متمثل في الاشتراكات والمساهمات الجديدة في خدمات الحماية الاجتماعية، ويبتغي هذا المصدر تحصيل حوالي 28 مليار درهم من كل من:

- ✓ الاشتراكات المستحقة على المنخرطين الجدد، تطبيقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.
- ✓ الواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية[184].

المصدر الثاني- متمثل في مساهمة الدولة، ويبتغي تحصيل حوالي 23 مليار درهم، تتحملها الدولة في شكل آداءات مسبقة في أنظمة الحماية الاجتماعية، يتم تحصيلها من المصادر التالية:

- ✓ مخصصات مالية من ميزانية الدولة.
- ✓ العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية.
- ✓ الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة.
- ✓ الهبات و الوصايا.
- ✓ جميع الموارد الأخرى التي يمكن أن ترصد بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة[185].

إن التمويل المثالي لخدمات تعميم الحماية الاجتماعية، كما جاء به القانون، لا يمكن أن ينسينا أهمية مناقشة مدى فعالية المصادر التمويلية السابقة في ضمان تنزيل ورش الحماية الاجتماعية في الأجل المحدد له، أي نهاية العام 2025، وكذلك مدى قدرتها على ضمان الاستدامة التمويلية له بعد نهاية مرحلة التنزيل، لا سيما وأن المصدرين التمويلين الرئيسيين يتعلقان بمساهمات مفروضة على أفراد ومؤسسات حكومية ذوي إمكانيات مالية محدودة، بما في ذلك الدولة ممثلة في ميزانيتها العامة، وهو ما يقتضي تسجيل الملاحظات العامة والنوعية التالية:

◄ مسألة فرض ضرائب جديدة على المقاولات للمساهمة في تمويل الحماية الاجتماعية حسب آلية المساهمة الاجتماعية للتضامن (La contribution sociale de la solidarité)، التي جاء بها القانون الإطار، من الممكن أن تؤدي إلى الرفع من الضغط الضريبي على المقاولات إلى الحد الذي يقل من نشاطها

[184] - المادة 12 من القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مرجع سابق، ص. 2181

[185] - المادة 13 من القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، مرجع سابق، ص. 2182

الاقتصادي، إلى الحد الذي قد يؤدي إلى تدني إنتاجها، يستتبعه تراجع قدراتها على التشغيل، من خلال الحد من الطلب في سوق الشغل.

◄ اللجوء إلى الميزانية العامة للدولة لتمويل الجزء الأكبر من خدمات الحماية الاجتماعية من شأنه أن يؤثر سلبا على نفقات قطاعات اجتماعية أخرى، كالنفقات المخصصة لقطاعي الصحة والتعليم، كما يرهن هذا الخيار، نجاح ورش التعميم إلى مواصلة الاعتماد على الاقتراض الخارجي. وكمثال على ذلك وقع المغرب مع الوكالة الفرنسية للتنمية اتفاقيتين للاقتراض في دجنبر 2021؛ حصل بموجب الأولى على قرض بقيمة 150 مليون أورو موجه لتعميم التأمين الإجباري على المرض وتقوية النظام الصحي، وحصل بموجب الثانية على قرض آخر بقيمة 50 مليون أورو موجهة لمأسسة وتفعيل الميزانية المرتبطة بتقليص الفوارق وعدم المساواة بين النساء والرجال[186]، فيما بلغ مجموع القروض التي تحصل عليها المغرب من البنك الدولي لتمويل الحماية الاجتماعية إلى 1,2 مليار دولار، كان آخرها قرض بقيمة 450 مليون دولار وافق عليه البنك في يونيو 2023[187].

لا يؤدي اللجوء إلى الميزانية العامة للدولة لتمويل الحماية الاجتماعية إلى زيادة ارتهان المالية العمومية المغربية إلى الاقتراض الخارجي فحسب، وإنما يرهن جزأها الآخر المعتمد على النمو الاقتصادي المحقق إلى التقلبات الداخلية والدولية التي تتحكم في نمو الاقتصاد الوطني، والتي تجعله مواصلا للنمو في حال ما تحسنت الظروف، ومترنحا بين الركود والانكماش في حالة تعرضه لأزمات خارجية؛ كالحرب الروسية-الأوكرانية لعام 2022، وداخلية كالزلزال الطبيعي الذي ضرب المغرب في شتنبر 2023.

◄ فيما يخص اللجوء إلى تخصيص الموارد الناتجة عن الرفع التدريجي للدعم الذي تقدمه الدولة للمواد الغذائية والطاقة لتمويل تدابير الحماية الاجتماعية، فهو يرهن نجاح تعميم الحماية الاجتماعية إلى إصلاح صندوق المقاصة الذي كلف في العام 2022 حوالي 45 مليار درهم. وبالتالي فتعميم الحماية الاجتماعية من المفترض أن يمس بالقدرة الشرائية لفئات مجتمعية كبيرة بما في ذلك الذين سيشملهم التعميم. وفي نفس الاتجاه من المنتظر أن يكون لرفع الدعم عن المواد المدعمة من الصندوق تداعيات وخيمة على القدرة الشرائية للطبقة الوسطى. فهذه الأخيرة ستتحمل بشكل غير مباشر معانات تعميم الحماية الاجتماعية، رغم أنها مستثناة إلى حد كبير من ورش التغطية الاجتماعية الشاملة. وبالتالي لن تقدر هذه الطبقة على مواجهة غلاء أسعار عدد من المواد الاستهلاكية التي سيرفع عنها الدعم، كما لن يكون لها إمكانية الاستفادة من أي دعم أو استهداف في الوقت نفسه، ما قد يؤدي إلى تدحرج هذه الطبقة المنسية نحو عتبة الفقر[188]. يضاف إلى المشكل السابق مشكل آخر مرتبط بمدى جدوى نظام الاستهداف الذي سيعتمد في تحديد المستهدفين للاستفادة من الخدمات الاجتماعية الجديدة، والمشاكل التي قد تظهر في السجلات المعتمدة في ذلك، كالسجل العائلي الموحد الذي يتم إعداده ليكون مرجعا للاستهداف.

---

[186] - فرنسا تمنح المغرب قرضا بـ150 مليون أورو لدعم تعميم التغطية الاجتماعية، موقع العمق المغربي، في 7/12/2021، شوهد في 27/08/2023، متوفر على : https://al3omk.com/705141.html

[187] - حسن أنفلوس، قرض جديد بـ 450 مليون دولار يرفع تمويلات البنك الدولي لبرنامج الحماية الاجتماعية إلى 1.2 مليار، موقع العمق المغربي، في 19/06/2023، شوهد في 27/08/2023، متوفر على: https://al3omk.com/851419.html

[188] - عثمان محون، ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟، مبادرة الإصلاح العربي، 5/09/2023، شوهد في 05/09/2023، متوفر على: https://n9.cl/u2ar2

أما فيما يخص بعض الملاحظات النوعية، فأهمها يتعلق بمدى جدوى آلية المساهمة الاجتماعية للتضامن التي اعتمدها القانون في تمويل تعميم الحماية الاجتماعية، حيث أبان قانون المالية لعام 2021 عن عدم كفاية المداخيل المستخلصة من هذه الآلية لتمويل الطور الأول من أطوار تعميم الحماية الاجتماعية، فلم تتعد مجموع المداخيل المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية للتضامن 3,8 مليار درهم إلى حدود أكتوبر 2021، وهو ما يفسر محدودية نجاعة آلية المساهمة في ضمان الاستدامة التمويلية لبرامج الحماية الاجتماعية، نتيجة تأثر هذه الآلية بضعف مستويات الدخل لدى العديد من الشرائح الاجتماعية المستهدفة، وعدم قدرة أخرى على دفع الأقساط بشكل منتظم، إضافة إلى الصعوبات التي قد تعترض تحصيل المساهمات المادية للمستفيدين المشتغلين في القطاع غير المهيكل.

خاتمة

لا غرو أن تعميم الحماية الاجتماعية يعد حاليا التحدي الأبرز للشأن السياسي، وللسياسة الاقتصادية في المغرب، من شأن النجاح في إرسائه أن يقوي من التماسك الاجتماعي للمجتمع المغربي، وأن يكون مدخلا رئيسيا لتأسيس الدولة الاجتماعية التي تتضافر جهود مختلف الفاعلين فيها للحد من مظاهر الفقر والهشاشة والاستبعاد التي ارتفعت حدتها ومؤشراتها في السنين الأخيرة، وبالتالي إعادة الثقة للناس في الدولة ومؤسساتها ونخبها. لكن نبل هدف تعميم الحماية الاجتماعية لا يمنعنا من التذكير ببعض المتطلبات التي من شأنها المساهمة في تحقيق هدف التعميم في الأفق المنظور، وضمان ديمومته التمويلية، من قبيل:

- هيكلة الاقتصاد غير المهيكل، والاهتمام بالعدالة المجالية كإجراءين ذوي ارتباط وثيق بتحقيق هدف تعميم الحماية الاجتماعية، حيث يجب أن يتخذ التعميم طابعا عرضانيا، يسمح بتوسيع المصالح المعنية بتوفير خدمات الحماية الاجتماعية على سائر التراب الوطني، لتيسير وصول مختلف المستهدفين إليها. والأمر نفسه يجب أن ينطبق على إدماج الاقتصاد غير المهيكل، من خلال دمج أنشطته الاقتصادية المزاولة على الصعيد الوطني.

- إيلاء اهتمام محوري لمسألة النمو الاقتصادي وتوسيع قاعدة الاندماج في سوق الشغل، من خلال تنويع مجالات الأول (وخاصة منها التصنيعية)، وتوسيع أنشطته، وانفتاحه على الأسواق الدولية بالقدر الذي يسمح للثاني (أي سوق الشغل) بإدماج أكبر عدد ممكن من العمال نساء ورجالا، سواء القادمين من مؤسسات التكوين والتعليم الخصوصية أو العمومية. ولأن تعزيز برامج الحماية الاجتماعية ترتهن إلى سوق الشغل، الذي كلما ارتفعت وتيرة الانخراط فيه، إلا وانخفض الطلب على خدمات الحماية الاجتماعية التي توجه أساسا للذين لم يتم اندماجهم في سوق الشغل. وبالتالي، فالرفع من القدرة على الإدماج في العمل يعزز مصادر تمويل الحماية الاجتماعية التي تعتمد بالأساس على مساهمات واشتراكات العمال، وفي هذا الإطار، يعد رهان تخفيض معدل البطالة في الدورة الاقتصادية المغربية أحد مؤشرات تعزيز الاستدامة التمويلية لورش تعميم الحماية الاجتماعية مستقبلا. لهذا، ففي ظل تعدد آراء الباحثين حول نسبة النمو الاقتصادي التي يتوجب على المغرب تسجيلها للحد من معضلة البطالة، يمكن التأكيد على أهمية نسبة 6% في أفق العام 2035، والتي جاء بها تقرير النموذج التنموي الجديد[189]، منظور إليها من زاوية أهداف التنمية الخمسة التي وضعها التقرير، وبشكل خاص الأهداف الثلاثة الأولى:

- ✓ مغرب مزدهر يخلق الثروات وفرص عمل جيدة في مستوى طاقاته، ما يعني ربط نسبة النمو الاقتصادي المقترحة بضرورة مساهمتها في خلق فرص الشغل، والعكس صحيح، جعل الشغل أساس الرفع من النمو الاقتصادي.
- ✓ مغرب الكفاءات، حيث يتوفر جميع المواطنين على مؤهلات ويتمتعون بمستوى من الرفاه يمكنهم من تحقيق مشاريعهم في الحياة والمساهمة في خلق القيمة المضافة، ومفاده إقامة تفاعل جديد بين التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية في المغرب، ناظمها الأساسي هو الرأسمال البشري الذي يجب أن يحظى بالأولوية في التكوين والتأطير حتى يستطيع تحقيق أهدافه الحياتية عبر الاندماج في سوق الشغل.

[189] - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 72.

- ✓ مغرب دامج يوفر الفرص والحماية للجميع ويعزز الرابط الاجتماعي، من خلال توفير فرص التكوين والتأطير والانخراط في سوق الشغل لجميع الأفراد، مع تعزيز الحماية الاجتماعية للفئات الهشة غير المنخرطة في الشغل.

- محاولة إبداع مصادر تمويلية جديدة مرتبطة بتعزيز النمو الاقتصادي، وذلك بإعادة النظر في سياسات توزيع الثروة في المغرب، وأساسا في النظام الضريبي الذي يجب أن يستهدف الأكثر غنى لحماية الأقل دخلا اجتماعيا. وفي هذا الإطار يلاحظ أن مصادر التمويل التي جاء بها قانون التعميم مبنية على قدر كبير من التوازن، إلا فيما تعلق بخيار اللجوء إلى رفع الدعم عن المواد الاستهلاكية التي يدعمها صندوق المقاصة لتكون أحد مصادر تمويل التعميم، حيث أن مراجعة الدعم أو رفعه بشكل كلي يستلزم توفر ظروف اقتصادية واجتماعية ملائمة، أهمها تزامن الرفع من النمو الاقتصادي مع انخفاض معدل البطالة ومعدل التضخم، وهي ظروف صعبة التحقق في الأفق المنظور لإرساء تعميم الحماية الاجتماعية.

لائحة المراجع

باللغة العربية

أنفلوس، حسن، قرض جديد بـ 450 مليون دولار يرفع تمويلات البنك الدولي لبرنامج الحماية الاجتماعية إلى 1.2 مليار، موقع العمق المغربي، في 19/06/2023، شوهد في 27/08/2023، متوفر على: https://al3omk.com/851419.html

رئيس الحكومة المغربية، سنة من تدبير جائحة كوفيد-19، يناير 2021، ص. 45، متوفر على: https://2u.pw/uAfrULH

القانون الإطار رقم 21-09 المتعلق بالحماية الاجتماعية، الجريدة الرسمية المغربية، عدد 6975، الصادر في 5 أبريل 2021.

اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم، وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021، شوهد في 03/09/2023، متوفر على: https://2u.pw/vTFDu00

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحماية الاجتماعية في المغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية، رقم 2018/34، متوفر على: https://2u.pw/QOqVO3x

ـــــــــــــ، صدمة التضخم المسجلة مؤخرا والقدرة الشرائية، 2/11/2022، شوهد في 12/09/2023، متوفر على : https://2u.pw/S0pLSkK

مخون، عثمان، ورش الحماية الاجتماعية: هل يتغلب المغرب على التحديات المطروحة؟، مبادرة الإصلاح العربي، 5/09/2023، شوهد في 05/09/2023، متوفر على: https://n9.cl/u2ar2

مونير، بربرا، دولة الرفاه الاجتماعي الفرص والدعم للجميع، ترجمة وليام جوزيف، بون(ألمانيا: مؤسسة فريدريش إيبرت، 2017).

وزارة الاقتصاد و المالية، مذكرة تقديم قانون مالية 2018، متوفر على: https://2u.pw/0Y78xEt

باللغات الأجنبية

Haut-commissariat au Plan (Maroc), Le Maroc en chiffre 202, publié le 01/10/2023, consulté le 02/11/2023, disponible sur : https://2u.pw/imr78DN

_____, Les indicateurs sociaux du Maroc 2020, consulté le 19/08/2023, disponible sur : https://2u.pw/lfHTJKZ

L'Institut des actuaires, La protection sociale au Maroc, 06/10/2021, consulté le 31/08/2023, disponible sur : https://2u.pw/k6XHz2R

Fives, Allyn, Political and Philosophical Debats in Welfare, Palgrave : Basingstoke, 2008.

Pusic, Eugene, The Political Community and the Future of Welfare, in Morgan, ed, Welfare and Wisdom, Toronto University of Toronto Press, 1966.

Boudhar, Abdeslam et Mhatchan, Safaa, Système fiscal, protection sociale et politique de redistribution au Maroc: Une revue de littérature systématique, Dossiers de Recherches en Economie et Gestion, vol.10, no 1(Mars 2022).

Concialdi, Pierre, Pour une économie politique de la protection sociale, la revue de L'IRES, no 30 (1999).

Boutaleb, Ibtissam et Lahmar, Houda, Dynamique de la protection sociale au Maroc : État des lieux et perspectives, International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics – IJAFAME, vol. 4, no 3-1(2023).

Palier, Bruno et Bonoli, Giuliano, Entre Bismarck et Beveridge « Crises » de la sécurité sociale et politique(s), revue française de science politique, no 4 (1995).

نجاعة الأداء للمالية العامة و رهان للإنصاف وتكافئ الفرص للدعم الإجتماعي بقطاع التعليم وفق مقاربة قانونية تدبيرية

Efficient performance for public finance and a bet on fairness and equal opportunities for social support in the education sector.
According to a managerial legal approach

ابراهيم كركور الميعاد[190]

Brahim kerkour el miad

الحكامة الجيدة ونجاعة الأداء يقودان في مجال المالية العامة إلى الإنصاف والتكافئ بين الناس على جميع الأصعدة، منها الإجتماعية والإقتصادية، بهدف وصولهم إلى جميع الخدمات القطاعية التي تقدمها الدولة لهم، وعلى الخصوص الحصول على فرصة التعلم وتكوين الذات، على قدم مساواة بين جميع المتمدرسين، عبر تخصيص مبالغ مالية مهمة من الميزانية العامة للدولة.

إن البعد الإجتماعي والنفسي لمبدأ الإنصاف عند التلميذ له أهمية ومكانة في نفسيته، بحيث يحقق الإحساس بالإنتماء إلى المدرسة، وخصوصا عبر الإستفادة من الخدمات التي تقدمها المؤسسة، والتي تدلل له الصعاب، وتخفف عنه أعباء التنقل والإيواء والتغذية. فالخدمات الإجتماعية التي يوفرها قطاع التعليم للمتمدرس والمتعلقة بالمبيت والتغذية والنقل المدرسي والدعم المالي للأسر المعوزة، وتقديم الكتب المدرسية، كلها خدمات تساهم في تحقيق تكافئ الفرص، وتشجع التلميذ للولوج إلى التعليم، وذلك إسوتا بزملائه الذين تتوفر لهم الفرص والظروف الجيدة إجتماعيا واقتصاديا للدراسة.

الكلمات المفتاحية: الدعم الإجتماعي، الإنصاف وتكافئ الفرص، قطاع التعليم، نجاعة الأداء، الحكامة الجيدة، المالية العامة

[190] - دكتور في القانون العام والعلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة ،مفتش الشؤون الإدارية والمالية بقطاع التعليم.

Doctor of Public Law and Administrative Sciences, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Mohammed I University of Oujda, Inspector of Administrative and Financial Affairs in the Education.

Good governance and efficient performance lead, in the field of public finance, to fairness and parity between people at all levels, including social and economic, with the aim of them having access to all sectoral services provided by the state to them, and in particular obtaining the opportunity for learning and self-formation, on an equal footing among all learners. By allocating significant amounts of money from the state's general budget

The social and psychological dimension of the principle of fairness for the student has importance and a place in his psyche, so that he achieves a sense of belonging to the school, especially by benefiting from the services provided by the institution, which facilitate his difficulties and relieve him of the burdens of transportation, shelter, and nutrition.

The social services provided by the education sector to the student, including accommodation, nutrition, school transportation, financial support for needy families, and the provision of free school desks, are all services that contribute to achieving equal opportunities and encourage the student to access education, as an example to his colleagues who have opportunities and good conditions socially and economically. To study...

key words: Social support, equity and equality of chances, education sector, efficiency of performance, good governance, public finance.

مقدمة

من بين الرهانات التي تقوم عليها المالية العامة هو دعم وتقوية التماسك الاجتماعي. فالحكامة الجيدة ونجاعة الأداء يقودان في مجال المالية العامة إلى الإنصاف وتكافؤ الفرص بين الناس على جميع الأصعدة، منها الاجتماعية والإقتصادية، بهدف وصولهم إلى جميع الخدمات القطاعية التي تقدمها الدولة لهم، وعلى الخصوص الحصول على فرصة التعلم وتكوين الذات، على قدم مساواة بين جميع المتمدرسين، خصوصا من طرف الأسر المعوزة، وتحقيق تكافؤ الفرص أيضا بين تلاميذ العالم القروي والحضري، عبر تخصيص مبالغ مالية مهمة من الميزانية العامة للدولة لتحقيق ذلك.

قال الفقيه "باشلار غاستون Bchelard Gaston ": تحديد المصطلحات والإحاطة بأبعادها يعتبر من الشروط لبناء كل نسق علمي يبتغي المعرفة الحقة"[191]، فدراسة المفاهيم خصوصا القانونية، أمر مهم لفهم موضوع الدراسة. فنجاعة الأداء المرتبطة بالحكامة الجيدة و التدبير الجيد للمالية العامة للدولة، هي مفاهيم مترابطة واقعيا، ودستوريا.

فاصطلاحا وقانونا مفهوم "نجاعة الأداء": هو حديث النشأة ينبني على جدوى الأفكار والمشاريع عبر تحقيقها للأهداف المرجوة، بطريقة تحقق النتائج ولا تكون سببا في هدر المال والجهد. وهو معيار أصبح يتم استعماله كثيرا في مختلف الميادين والقطاعات.

أما مصطلح "الحكامة الجيدة": **هو مرتبط بنجاعة الأداء، حيث تم عنونة الباب الثاني عشر في الدستور به، وتم إدراج الحكامة الجيدة في العنوان المتعلق بتنظيم مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات، أيضا في عنونة هيئة الحكامة الجيدة والتقنين، كما تم ذكر المصطلح 11 مرة في الدستور ككل، في تصديره وفي الفصول أرقام 01 و 18 و 147 و 154 و 157 و 159.**

كما لم تستثني الخطب الملكية مجال الحكامة الجيدة من محتواها، نذكر منها: " ... وكما لا يخفى على أحد، فإن الحكامة الجيدة هي عماد نجاح أي إصلاح ... "[192]، وهو دليل على أهمية مجال "التدبير الجيد" في تحقيق كل الأهداف الكبرى الاجتماعية والإقتصادية المسطرة في المالية العامة للدولة.

يعترض مفهوم الحكامة الجيدة la bonne gouvernance عدة إشكالات، كغيره من المفاهيم، التي يتم ترجمتها من اللغة الإنجليزية أو الفرنسية إلى اللغة العربية، أبرزها عدم وجود ترجمة واحدة متفق عليه[193]، فالبنك الدولي يعرف الحكامة على أنها : " الحالة التي من خلالها تتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية" [194]، بينما يذهب "فرانسوا كزافييه François Xavier" في تعريفه للحكامة على أنها:

---

[191] - السعدية حساك، "**تدبير الموارد البشرية ودوره في التنمية نموذج الإدارة المغربية**"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص.1.

[192] - مقتطف من الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس للأمة بمناسبة الذكر ال61 لثورة الملك والشعب 20غشت 2014.

[193] - محمد زين الدين،" **الحكامة، مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق**"، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد، عدد8،2008 ،ص7.

[194] -The Word Bank , Governance and Development , the Word Bank Publication, Washington , DC. 1992, p.1.

"تتعلق بشكل جديد من التسيير الفعال، بحيث أن الأعوان من كل طبيعة كانت وكذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض، وتجعل مواردها وبصفة مشتركة وكل خبراتها وقدراتها وكذلك مشاريعها تخلق تحالفا جديدا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات"[195].

أما في ما يخص "المالية العامة" فقد ذكر المصطلح مرتين في الفصل 148 من الدستور المغربي. وعليه يتبين أن عنوان موضوع الدراسة له أهمية دستورية، وخصوصا مصطلح نجاعة الأداء حيث يعتبر الركيزة الجامعة بين تدبير الموارد البشرية والمالية العامة للدولة.

فالمالية العامة حسب القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية، في المادة الأولى منه هي: " يحدد قانون المالية، بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها. وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند إعداد قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون"[196].

يقوم منطق التدبير المالي المرتكز على النتائج، على ربط الاعتمادات المالية باستراتيجيات واضحة مبنية على أهداف دقيقة، يمكن قياسها بمؤشرات واضحة وذلك في إطار تعاقد يحدد مسؤوليات الإدارة المركزية من جهة، ومسؤولية المصالح اللامركزية في تحقيق تلك الأهداف التي تم الاتفاق عليها بين الطرفين في إطار برنامج متوسط المدى، ويهدف هذا التدبير إلى تحسين الحكامة المالية و تقوية فعالية الانفاق العمومي [197].

وفي نفس السياق المرتبط بالمفاهيم الدستورية، يشكل مفهوم نجاعة الأداء في حقل تدبير المالية العامة أمرا مهما، لعدة اعتبارات، كونه يستهدف تدبير القطاعات الحيوية للدولة، وكونه يهتم بالمجال المالي من جانب ترشيد النفقات في سياق الحكامة الجيدة، وهذه المسألة لا يمكن معالجتها في سياق ضيق يهتم فقط بالمالية العامة، وذلك من دون إدراج نجاعة أداء تدبير قطاع التعليم، حيث إن تفعيل توجيهات القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 في الشق المتعلق بنجاعة الأداء هي أمور تنعكس بشكل مباشر وفعال على تدبير قطاع التعليم، على مستوى النتائج المحصل منه [198]. ذكر القانون التنظيمي لقانون المالية نجاعة تدبير المالية العامة في مجموعة من المواد، ففي المادة 39: " البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع ... المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه...تضمن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية..."، وفي المادة 66 منه: " يتم إرفاق مشروع قانون التصفية المتعلق

---

[195] - وفاء معاوي، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر كلية الحقوق باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010،ص28.

[196] - القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 موافق 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد: 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 موافق 18 يونيو 2015، ص. 5817.

[197] -Abdelatif Bennani ,"les grandes enjeux de la réforme budgétaire", Revue française de finances publiques ,Repères n°19,Juillet-septembre 2008,p34.

[198] _ **القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13**، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 موافق 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد: 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 موافق 18 يونيو 2015، ص. 5817.

بتنفيذ قانون المالية بالوثائق التالية : ... 3 - التقرير السنوي حول نجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية. يقوم هذا التقرير بتلخيص وتجميع تقارير نجاعة الأداء المعدة من طرف القطاعات الوزارية أو المؤسسات ؛

....

5- تقرير افتحاص نجاعة الأداء. يحيل المجلس الأعلى للحسابات على البرلمان التقرير حول تنفيذ قانون المالية والتصريح العام للمطابقة بين الحسابات الفردية للمحاسبين والحساب العام للمملكة، مع توجيه نسخة منهما للحكومة". فإذن نجاعة الأداء والمالية العامة وانعكاس ذلك إيجابا على مختلف القطاعات منها التعليم هي مفاهيم مرتبطة مع بعضها البعض.

إن الخدمات الاجتماعية عبر سياقها التاريخي عرفت عدة محطات، محطة قبل الحماية التي همت التعليم الأصيل عبر منحه الدعم الاجتماعي عبارة عن زكاة ووقف و تحبيس للمداخيل المختلفة للعقارات، وهبات مالية مختلفة من طرف محسنين، ومرحلة الحماية عبر احداث مؤسسات التعليم الأصيل تحتوي على داخليات من أبناء للأعيان، وتليها فترة حصول المغرب على الإستقلال وتوسيع شبكة المؤسسات التعليمية التي تحتوي على داخليات ليستفيد منها جميع أبناء الشعب المغربي.

الدعم الاجتماعي الذي يوفره قطاع التعليم للتلاميذ الهدف منه هو تحقيق تكافؤ الفرص، وهذا الهدف هو معزز بنصوص وقوانين تنظيمية عامة، وخاصة، الهدف منها تنظيم تلك الخدمات لتحقيق التكافؤ، لاستفادة جميع التلاميذ المحتاجين منها، فهل تكفي المقاربة القانونية في إلزام تحقيق تكافؤ الفرص في الولوج والاستفادة من خدمات التعليم، أم الأمر يتطلب دعامات أخرى لتحقيق الإنصاف في الولوج إلى الخدمات الاجتماعية التي يقدمها قطاع التعليم؟

هذا ما سيتم المحاولة الإجابة عليه عبر التركيز على نوع الدعم الاجتماعي المتعلق بالتغذية، في تحليل ينبني على النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال، وإحصائيات أخرى، في النقطتين التاليتين:

- **الدعائم القانونية الداعمة لمبدئ الإنصاف وتكافؤ الفرص بقطاع التعليم**
- **تشخيص الواقع التدبيري للدعم الاجتماعي بقطاع التعليم**

أولا: الدعائم القانونية لمبدئ الإنصاف وتكافؤ الفرص بقطاع التعليم

أي مجال لدراسته وتحليله وخصوصا المتعلقة بشكل كبير بالمجال القانوني، وجب تبيان الأسس القانونية التي تنبني عليه (1)، وذلك بهدف تأصيل الدراسة وإعطائها أهمية قانونية، وبهدف تحليل تلك النصوص وتبيان جوانب القوة والضعف في القواعد القانونية التي جاءت بها (2).

1- الأسس القانونية لمبدئ الدعم الاجتماعي بقطاع التعليم

يعتبر الدستور هو أسمى قانون في البلاد، تخضع له جميع التشريعات القانونية، وهو بدوره لم يستثني مبدأ تكافؤ الفرص، ففي تصديره بين:" ... إرساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق

وواجبات المواطن ... "[199]، وفي الفصل 30 وضح: " ... ينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في الولوج إلى الوظائف الانتخابية"، وبين الفصل 35 منه: " ... تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع، والرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظا ... "، ووضح في الفصل 91: " ... ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية ..."، من جهة أخرى وفي مجال دراستنا أقر الدستور في الفصل 32 على أن: " ... التعليم الأساسي حق للطفل وواجب على الأسرة والدولة ... "، هنا نرى أن المشرع جعل التعليم حقا أساسيا للتلميذ لا يمكن حرمانه منه بقوة الدستور، وذلك حتى لا يتم التمييز بين المستويات الاجتماعية والإقتصادية للفرد في الولوج إلى المؤسسات التعليمية.

إن الدستور في الفصل 71 جعل من ضمن الميادين التي لا يمكن التشريع فيها إلا بقانون ميدان التعليم، وهو ما يوحي بأن قطاع التعليم مبدئيا محمي من أي تجاذبات يمكن أن تؤثر على حق التلميذ في التعليم والاستفادة من خدماته.

يعتبر ملك البلاد أعلى سلطة هرمية في الجِهاز الإدارِي والعسكري للبلاد، ويمارس تلك السلطة عبر مجموعة من القنوات منها الخطب الملكية، التي قِيمتْ وقومتْ في عدة مناسبات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة سياسة الحكومة في مجال البعد الاجتماعي للمالية العامة للدولة.

يمارس الملك السلطة في توجيه القطاعات الوزارية والبرلمان لرسم السياسة العمومية، منها سياسة تدبير قطاع التعليم. وهنا نجد أن الخطب الملكية جعلت من قضية التعليم قضية محورية تنبني على تكافؤ الفرص، حيث أقر الملك في خطابه الموجه للأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب إلى: " ... يشكل الإصلاح القويم لنظام التربية والتعليم والتكوين، المسار الحاسم لرفع التحدي التنموي. فعلى الجميع أن يستشعر أن الأمر لا يتعلق بمجرد إصلاح قطاعي، وإنما بمعركة مصيرية لرفع هذا التحدي الحيوي. سبيلنا إلى ذلك الارتقاء بالبحث والابتكار وتأهيل مواردنا البشرية، التي هي رصيدنا الأساسي لترسيخ تكافؤ الفرص، وبناء مجتمع واقتصاد المعرفة، وتوفير الشغل المنتج لشبابنا. .."[200]، ووضحت الخطب الملكية ذلك أيضا في الخطاب السامي الموجه إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب حين قال: " ... يتعين الانكباب الجاد على هذه المنظومة، التي نضعها في صدارة الأسبقيات الوطنية. هذه المنظومة التي تساءلنا اليوم، إذ لا ينبغي أن تضمن فقط حق الولوج العادل والمنصف، القائم على المساواة، إلى المدرسة والجامعة لجميع أبنائنا. وإنما يتعين أن تخولهم أيضا الحق في الاستفادة من تعليم موفور الجدوى والجاذبية، وملائم للحياة التي تنتظرهم ... "[201]. إن الخطب الملكية أولت قضية التعليم والإنصاف في الولوج إليه، والاستفادة من خدماته، وحتى جودة التكوين به أهمية بالغة، وهو ما نصت عليه مجموعة من الخطب الملكية السامية[202].

---

[199] - ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) **بتنفيذ نص الدستور**، الجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر بتاريخ 28 رمضان 1432 (30 يوليو 2011). ص. 3606.

[200] - خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2009.

[201] - خطاب جلالة الملكية الموجه إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت2012.

[202] - الخطب جلالة الملكية السامية التالية:

تماشيا مع توجيهات خطاب الجلالة الملك في إفتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية الثالثة المتعلق بالتعليم، الذي أعطى توجيهات سامية في إخراج مجموعة من النصوص القانونية: " ... واعتبارا للتوجه الإيجابي الذي سار عليه مشروع الميثاق واستجابته الملموسة لمستلزمات الإصلاح الذي نتطلع جميعا إليه, ورغبة منا في بلورة خلاصاته ونتائجه داخل إطار مسطري يراعي المقتضيات الدستورية والإجراءات التشريعي، فقد قررنا إحالته على البرلمان لوضع مشاريع القوانين التي توفر له إمكانات التنفيذ على أن يتم هذا التنفيذ ابتداء من السنة المقبلة إن شاء الله بإيقاع تدريجي، وستظل اللجنة قائمة لمتابعة عملية التطبيق وتقييم النتائج وإغناء الميثاق ليواكب التطورات والمستجدات ..." [203] ، وعليه تم الشروع في إصدار مجموعة من القوانين التنظيمية، كان أولها صدور الميثاق الوطني للتربية والتكوين [204]، الذي أشار في قسم "المبادئ الأساسية" إلى: " .. 12-يعمل نظام التربية والتكوين على تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص أمامهم، وحق الجميع في التعليم، إناثا وذكورا، سواء في البوادي أو الحواضر، طبقا لما يكفله دستور المملكة..."، وفي القسم الثاني الخاص ب" مجالات للتجديد ودعامات التغيير" أشار إلى: " ... أ - ضمان أقصى حد من تكافؤ الفرص لجميع الأطفال المغاربة، منذ سن مبكرة، للنجاح في مسيرهم الدراسي وبعد ذلك في الحياة المهنية، بما في ذلك إدماج المرحلة المتقدمة من التعليم الأولي ... "، وأشار في الدعامة العاشرة المعنونة ب "استعمال التكنولوجيا الجديدة للإعلام

- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 1999؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للبرلمان 2002-2003؛

- خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى بتاريخ أكتوبر 2007؛

- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2008؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2009؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2010؛

- خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان لسنة 2012؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب لسنة 2012؛

- خطاب جلالة الملك الموجه إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2013؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى عيد العرش لسنة 2014؛

- خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية التاسعة لسنة 2014 ؛

- خطاب جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش لسنة 2015 ؛

- خطاب جلالة الملك في افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الأولى لسنة 2017 ؛

- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2018؛

[203] - خطاب صاحب الجلالة الملك في افتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية الثالثة المتعلق بالتعليم الرباط، بتاريخ 8 أكتوبر 1999.

[204] - المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين، **الميثاق الوطني للتربية والتكوين**، الرباط 8 اكتوبر 1999.

والتواصل" من نفس القسم إلى: " ... السعي إلى تحقيق تكافؤ الفرص، بالاستفادة من مصادر المعلومات، وبنوك المعطيات، وشبكات التواصل مما يسهم، بأقل تكلفة، في حل مشكلة الندرة والتوزيع غير المتساوي للخزانات والوثائق المرجعية ...".

في هذا السياق تم إصدار الرؤية الاستراتيجية للإصلاح2015-2030 التي كان عنوانه الرئيسي " من أجل مدرسة الإنصاف والجودة والارتقاء "، حيث في الدعامة الثالثة أعطى أهمية للتلاميذ المتمدرسين بالأوساط القروية، وشبه الحضرية، والمناطق ذات الخصاص، وذلك بتخويلها تمييزا إيجابيا، في إشارة إلى جوانب الدعم الاجتماعي، وجعل في متن الرؤية كون الإنفاق على قطاع التعليم وجب أن يكون من مبادئ الاستثمار في العنصر البشري وليس عبئ على ميزانية الدولة.

وتليها مجموعة من القرارات، والمقررات الوزارية التي نظمت خدمة الدعم الاجتماعي بأسلوب وتنظيم يضمن تكافؤ الفرص في الاستفادة من خدمات الأقسام الداخلية، وبتنظيم إداري محكم يراعي المنهجية التربوية في ضبط التلاميذ[205].

وتفعيلا للرؤية الاستراتيجية التي أطلقتها وزارة التربية الوطنية 2015-2030 تم إصدار قانون الإطار 17.51[206]، الذي أشار في ديباجته إلى: " ... وحيث إن جوهر هذا القانون الإطار يكمن في إرساء مدرسة جديدة مفتوحة أمام الجميع، تتوخى تأهيل الرأسمال البشري، مستندة إلى ركيزتي المساواة وتكافؤ الفرص من جهة، والجودة للجميع من جهة أخرى، بغية تحقيق الهدف الأسمى المتمثل في الارتقاء بالفرد وتقدم المجتمع ... "، وأشار إلى تكافؤ الفرص في المادة 02 و 04 و 21 و 31 منه.

إن تنزيل قانون الإطار تم في محاور مشاريع، وخصص المشروع 3 لتطوير منظومة منصفة وناجعة للدعم الاجتماعي، وأوضح كذلك في حيثياته: " ... تخويل تمييز إيجابي لفائدة الأطفال في المناطق القروية وشبه الحضرية، فضلا عن المناطق التي تشكو من العجز أو الخصاص؛ ... ".

---

[205] - وهي كالتالي:

- قرار لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني رقم 161.15 الصادر في 27 من ربيع الاول 1436 الموافق ل 19 يناير 2015 **المتعلق ليحدد قواعد تقديم خدمات الأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي**، الجريدة الرسمية عدد 6339 بتاريخ 11 جمادى الأولى 1436 (2 مارس 2015). ص. 1409؛

- مقرر وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي رقم 1710.17 الصادر في 03 شوال 1438 بتاريخ 28 يونيو 2017 **بتطبيق المادتين 3 و 7 من قرار وزير التربية الوطنية والتكوين المهني رقم 161.15 الصادر في 19 يناير 2015 بشأن تحديد قواعد تقديم خدمات الأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي**، الجريدة الرسمية عدد 6600 بتاريخ 9 ذو الحجة 1438 (31 أغسطس 2017). ص. 4742؛

[206] - قانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 أغسطس 2019) الجريدة الرسمية عدد 6805 بتاريخ 17 ذو الحجة 1440(19 أغسطس 2019). ص. 5634.

إن مسألة الإنصاف في تقديم خدمات الدعم الاجتماعي للتلاميذ كانت من ضمن محاور المشاريع رقم 02 و 03 الملتزم بها أما جلالة الملك 2019-2021[207]، والتي هدفت إلى الرفع من سقف المستفيدين منها.

وفي هذا السياق نفسه جاءت زيادة في مبالغ منحة الدعم الاجتماعي، حيث انتقلت من 16 درهم[208]، إلى 20 درهم[209]، وذلك من أجل الرفع من جودة الخدمات الاجتماعية المقدمة للتلاميذ الداخليين.

هناك مجموعة من الركائز القانونية الأخرى التي ضمت في موادها مسألة أهمية نجاعة الأداء في التدبير العمومي، منها القانون رقم 54.19 بمثابة المرافق العمومية الصادر بتاريخ 14يوليو 2021[210]، حيث ضم في مواده مصطلح نجاعة سبع مرات، ومصطلح الحكامة ستة مرات، في إشارة واضحة إلى كون المرافق العامة والمرفق العام وجب أن يدبر وفق مبدأ النجاعة في الأداء لتحقيق الحكامة في التسيير. وعلى مستوى المراسيم، وضح مرسوم ميثاق اللاتمركز الإداري في المادة 15 في تناوله أهمية إعداد تقارير نجاعة أداء المشاريع، كما بين أيضا ذلك في المواد 20 و 30 و 38[211].

إن نجاعة الأداء حاضرة في ذهن الحكومة وتهم تنزيل قوانين المالية منذ فاتح ماي 2016، وهذا ما بينه منشور رئيس الحكومة حيث إن الفكرة الأساسية العامة تنحصر في كون النفقات الخاصة بالدولة يتم صرفها في المجالات والأهداف التي رصدت لها[212]. وعليه فإن إعتماد سياسة نجاعة الأداء في تدبير الشق الاجتماعي بقطاع التعليم سينعكس إيجابيا على ترشيد النفقات الخاصة بالتغذية ... الخ.

---

[207] - المشاريع الملتزم بها من طرف وزارة التربية الوطنية أمام جلالة الملك بتاريخ 17 شتنبر 2018؛

[208] - القرار المشترك لوزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الاطر والبحث العلمي ووزير الاقتصاد والمالية رقم 2462.09 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2009، تحديد اصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالمؤسسات التربية والتعليم العمومي، الجريدة الرسمية عدد: 5781 بتاريخ 7 ذو القعدة 1430 (26 أكتوبر 2009). ص. 5335.

[209] - مرسوم رقم 2.19.333 صادر في 5 ذي الحجة 1440 (7 أغسطس 2019) **بتحديد أصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي وكذا شروط الاستفادة منها**، الجريدة الرسمية عدد: 6807 بتاريخ 24 ذو الحجة 1440 (26 أغسطس 2019)، ص. 5911.

[210] - **القانون رقم 54.19 بمثابة المرافق العمومية**، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 موافق 14 يوليو 2021، الجريدة الرسمية عدد: 7006 بتاريخ 11 ذو الحجة 1442 موافق 22 يوليو 2021، ص. 5661.

[211] - مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الأخر 1440 (26 دجنبر 2018) **بمثابة ميثاق الوطني للاتمركز الإداري**، الجريدة الرسمية عدد: 6738 بتاريخ 19 ربيع الأخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص.9787.

[212] - رئيس الحكومة منشور رقم 6 حول موضوع **انطلاق المرحلة التجريبية الرابعة للميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية**، بتاريخ 23 مايو 2016 .

2- تشخيص الركائز القانونية للدعم الاجتماعي بقطاع التعليم

إن الترسانة القانونية التي عرفها نظام تدبير الخدمات الاجتماعية بقطاع التعليم عرفت عدة نواقص، مما جعلها تفقد قوتها في ضبط عملية الدعم الاجتماعي بالقطاع، ونظرا لشساعة المجال سيتم الاقتصار على بعضها:

منح القانون رقم 07.00 الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين[213]، وعند تحليل ومقارنة ذلك مع مضمون النظام السابق لتدبير الأقسام الداخلية الذي يستند أساسا الى القرار الوزيري الصادر بتاريخ 13/4/1920 بشأن تسيير داخليات التعليم، القاضي باعتماد وثيقة بيان مصاريف المنح الدورية الصادرة عن المؤسسات التعليمية التي تراقبها مصلحة التخطيط والخريطة المدرسية قبل التأشير عليها من طرف النائب الإقليمي للوزارة -سابقا- بمثابة الآمر بالصرف لتحويل مبالغ المنح الدراسية الى الحساب البريدي للمؤسسة التعليمية المفتوح باسم مقتصدها- مسير المصالح المادية والمالية-، وهنا صاحبت التحولات التدبيرية للدعم الاجتماعي بالقطاع مجموعة من الثغرات القانونية:

- عدم احترام مقتضيات المادة 9 من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى[214]، الذي يمنع المؤسسات العمومية التي تتوصل بإعانات من الدولة من تقديم كل أو جزء منها كإعانة لمؤسسة أخرى دون الحصول على ترخيص من وزارة المالية، وعلى اعتبار أن الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين تتلقى ميزانيتها بشكل شبه مطلق من ميزانية الدولة، فانه كان خرقا للقانون أن تقوم بتحويل الإعانات للمؤسسات التعليمية، اضافة لعدم خضوع تلك التحويلات إلى القواعد القانونية المنظمة للالتزام بنفقات الدولة، من تصفية وأمر بالأداء، حيث تلك العمليات كان يتم مراقبتها فقط من طرف مفتشي المصالح المادية والمالية التابعة للقطاع على تلك الوثائق الدورية (بيان مصاريف المنح ووثائق تبريرية ... الخ)؛
- عدم احترام مبدأ الفصل بين سلطة الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، حيث حسب ما جاء به الفصل 4 من مرسوم ملكي رقم 330-66 بتاريخ 10 محرم 1387 بتاريخ 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية[215]، فانه لا يمكن الجمع بين مهام آمر بالصرف ومهام محاسب، وفي المؤسسات التعليمية يقوم المقتصد بمهام المحاسبة والمدير يقوم بدور الآمر بالصرف، على اعتبار أيضا أن المقتصد يتمتع بصفة محاسب طبقا لمقتضيات القرار الوزيري الصادر في 13/04/1920 بشأن تسيير داخليات التعليم؛

---

[213] - قانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الاكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.203 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000) ، الجريدة الرسمية عدد: 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000)، ص.1191.

[214] - القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد: 5170 بتاريخ 23 شوال 1424 (18ديسمبر2003)، ص 4240.

[215] - مرسوم ملكي رقم 330-66 بتاريخ 10 محرم 1387 بتاريخ 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد: 4999 بتاريخ 29/04/2002 الصفحة 1168.

- خرق مبدأ وجوب إخضاع صرف المال العام لشرط المنافسة، حيث كانت تتم عملية اقتناء المواد الغذائية بشكل غير مهيكل عبر اختيار المزودين بشكل لا يحترم شروط المنافسة.
- بعد تطبيق نظام الحوالة في تدبير التغذية بالمؤسسات التعليمية وفق تعليمات وزير المالية بتاريخ 1969.3.26 حول طرق اشتغال حوالات المصاريف والمداخيل، والتي عوضت بدورية وزير المالية رقم 4786.2 بتاريخ 2008.11.26 وقد كانت مهمة خائل المصاريف على مستوى كل مؤسسة تعليمية داخلية تسند بموجب القرار المشترك المذكور لمقتصد المؤسسة التعليمية، علما بأن دورية وزير المالية رقم 4786.2 بتاريخ 26/11/2008 كانت قد منعت مسير المصالح المادية والمالية من تدبير حوالة مصاريف القسم الداخلي بالمؤسسة التي يعمل بها باعتبارها حالة للتنافي، وهو ما كان معمول به على المستوى العملي.

من ناحية التطبيقية، فبعد صدور مراسيم الصفقات العمومية المتعاقبة، أصبحت عمليات تدبير مالية التغذية بالمؤسسات التعليمية تم وفق مبدأ صفقات الإطار، وهو ما جعل نظام تدبير التغذية بالمؤسسات التعليمة يخضع للشروط القانونية، ولكن على المستوى العملي تم الحد من التنوع على مستوى البرامج الغذائية المخصصة للتلاميذ، بحكم أن الصفقات المبرمة في هذا الإطار تحتوي في مرفقاتها المواد الغذائية المتعاقد عليها، ومن جهة أخرى قلل نظم الصفقات العمومية من قيمة المنحة مع احتساب الضريبة على القيمة المضافة وربح المزود الى غير ذلك من المصاريف المرتبطة بتقديم خدمة التغذية من طرف المزود.

ثانيا: تشخيص الواقع التدبيري للدعم الاجتماعي بقطاع التعليم

في ظل البحث عن حلول لتلك المشاكل القانونية نهجت الوزارة الوصية على قطاع التعليم في تدبيرها لعملية التغذية بالمؤسسات التعليمة عبر مختلف الأزمنة عدة طرق قصد صرف وتدبير الاعتمادات المالية (1)، وهو ما جعل القطاع يحصد عدة نتائج لذلك، ساهمت في تموضع مراتبه وجودة تعليمه (2).

I. أنواع وطرق تدبير مجال التغذية بقطاع التعليم

المرحلة الأولى:

في البداية كان يتم تدبير نظام التغذية بالمؤسسات التعليمية وفق نظام المنح بشكل مركزي[216]، وذلك قبل احداث إحداث الأكاديميات الجهوية، حيث كان النظام يعتمد على وثيقة بيان مصاريف المنح الدورية الصادرة عن المؤسسات التعليمية المعنية، التي تعتبر بمثابة الأمر بالصرف لتحويل مبالغ المنح الدراسية الى الحساب البريدي للمؤسسة التعليمية المفتوح باسم المقتصد (مسير المصالح المادية والمالية) بصفته محاسبا للمؤسسة التعليمية. حيث عرفت هده المرحلة عملية تدبير مباشرة لمالية المنح من طرف المؤسسة، عبر التحكم في البرنامج الغذائي المقدم للتلاميذ ومقاديره وجودته.

[216] - المنحة هي عبارة عن قيمة مالية تحتسب بشكل دوري تمنح للتلميذ في وضعية خاصة، وهي عبارة عن قيمة عينية وليست مالية، يتم تدبيرها من طرف المؤسسة التعليمية بمراقبة الجهات الوصية على قطاع التعليم.

تلتها هده المرحلة التدبير بنظام الحوالة، حيث هي آلية قانونية وضعها المشرع في يد الإدارة (الأكاديمية) لصرف المال العام تلبية لحاجياتها من الأعمال المستعجلة وغير المتوقعة، والتي لا يمكن اخضاعها لمساطر الالتزام بالنفقة وتصفيتها وقواعد المنافسة دون الاخلال بالسير العادي للمرفق العام.

وإذا كان التدبير بحوالة لمصاريف للأقسام الداخلية أكثر مرونة في عدم تعقد مساطر تنفيذه، فان مرحلة تنزيله لم تخل من ملاحظات واختلالات تدبيرية وثغرات قانونية أبرزها:

- حالة التنافي بين مهمة خائل المصاريف ومهمة مسير المصالح المادية والمالية بنفس المؤسسة التعليمية؛
- بعد المسافة بين مقر المؤسسة التعليمية ومقر الأكاديمية أو مديرياتها الإقليمية، نظرا لشساعة المجال الجغرافي للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، مما يضطر مسير المصالح المادية والمالية بصفته مكلفا بالحوالة للتنقل للتزود بالسيولة النقدية أو تبرير المصروف؛
- صعوبة إيجاد مزودين محليين تتوفر فيهم المواصفات الشكلية والتقنية المطلوبة؛
- تعيين مكلفين بمهام خائلي المصاريف دون تكوين مسبق في المجال؛
- خرق مبدأ وجوب إخضاع صرف المال العام لشرط المنافسة؛
- حجم الوثائق التبريرية للصرف التي يضطر الخائل لإعدادها، والمحاسب العمومي لمراقبتها، نظرا لتحديد العتبة القصوى للفاتورة الواحدة في خمسة آلاف درهم بالنسبة للتغذية، وألفي درهم بالنسبة للمصاريف التسيير؛

وعليه وكنمط آخر للتدبير تم اقرار نظام الصفقات العمومية، وذلك بهدف إقرار قواعد الشفافية والمنافسة وتكافؤ الفرص بين المزودين في الولوج للطلبيات العمومية، وضمان استجابة المواد الغذائية لشروط تقنية محددة تحترم لمعايير السلامة الصحية والجودة. لكن مع مرور الوقت تبين أن نظام الصفقات العمومية لم يخلو من العيوب والنواقص، منها:

- كثرة الصفقات الخاصة بعملية التغذية، وما صاحبه من كثرة في عملية المخاطبين من مزودين، مما صعب معه عملية التواصل والمراقبة؛
- أن المقتصد ومن معه من طاقم (المنظفة، الطباخ،...) هم من يقومون بعملية استلام وتخزين المواد الغذائية، وهو ما يتم في غياب كفاءة خاصة بذاك؛
- غياب تكوين فعال وخاص في مجال الطبخ؛
- ترابط الصفقات حيث وقوع مشكلة في تمويل احدها يعرقل الاخرى.

وهو ما جعل المسؤولين على القطاع يفكرون في نظام أخر أكثر فعالية من سابقه وهو نظام المطعمة في تدبير عمليات التغذية بالقطاع.

المرحلة الثانية (الحالية):

من أجل معالجة وتجاوز تلك الإشكالات السابقة، قامت وزارة التربية الوطنية، استنادا على تجربة الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة سوس-ماسة بصفة تدريجية، بدعوة الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين لإرساء نظام المطعمة، بإعتباره نمطا تدبيريا جديدا لخدمة الإطعام بالأقسام الداخلية والمطاعم

المدرسية، على سبيل التجريب برسم الموسم الدراسي 2021/2022، الذي عمم ابتداء من الموسم الدراسي 2022/2023.

فهو نظام يعتمد على التدبير غير المباشر للتغذية بالأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية (نظام المطعمة) وفق نظام الصفقات العمومية، حيث أضحت الوظيفة الرئيسية للمؤسسة التعليمية تنحصر في إعمال مراقبة المواثمة، من دون عملية تخزين واعداد الوجبات الغذائية.

فنظام المطعمة (التي تعمل وفق نظام التخريج) تنبني على تفويت تدبير خدمة الإطعام المدرسي والتغذية بالأقسام الداخلية إلى شركات خاصة في إطار نظام الصفقات العمومية. وهو نظام له دوافعه منها[217]:

- توحيد البرامج الغذائية ومقاديره؛
- توحيد المقادير والسعرات الحرارية في الوجبات الغذائية؛
- توفير الوقت لإدارة قسم الداخلية من أجل استثماره في تطوير الخدمات الأخرى لقسم الداخلية؛
- معالجة إشكاليات تخزين المواد الغذائية وتدبيرها.

ولكن ما واجهه نظام المطعمة من صعوبات حددت بالأساس في زيادة تكلفة الوجبة الواحدة للتلميذ، حيث رغم انتقال ثمن الوجبة في اليوم للتلميذ الواحد من 16 درهم الى 20 درهم[218]، إلا أن وفق نظام المطعمة ارتفعت قيمة المنحة بشكل آخر إلى مبلغ 38.50 درهم في بعض الأكاديميات الجهوية، وذلك كون أصبح على المزود أداء أجور اليد العاملة من طباخ ومساعدين ومشرف على الخزين وكل الطاقم الذي سيشتغل معه في عملية اعداد الوجبات الغذائية، زيادتا على توفير المعدات الناقصة في عملية اعداد الوجبات الغذائية التي لا تتوفر عليها المؤسسة، مع احتساب مصاريف الضمان الاجتماعي والضريبة على القيمة المضافة وتضخم الأسعار ... الخ، كل هذا انعكس على قيمة الوجبات الغذائية بشكل سلبي.

II. الانعكاسات على جودة التعليم

نظرا لكون خدمة التغذية لا تقل أهمية عن باقي الخدمات الأخرى الذي يوفره القطاع، ونظرا لكونه عاملا مهما في عملية توفير المناخ الجيد للتلميذ من أجل الدراسة والتعلم، فإنه بدوره يشكل عاملا في تحديد المراتب التي يتقلدها التعليم بالبلاد على المستوى العالمي.

وكمخرجات لذلك، تحتل الجامعات المغربية المرتبة 1397 من أصل 1527 عالميا، حسب تصنيف "THE" للمجلة التي تحمل اسمه، وهي مجلة بريطانية بدأت بإصدار التصنيف منذ عام 2004[219]. كما يحتل

---

[217] - مراسلة وزير التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي عدد 0769/21 بتاريخ 27 يوليوز 2021 في شأن "إعتماد نظام المطعمة لتجويد خدمة الإطعام بالداخليات والمطاعم بالثانوي الإعدادي والتأهيلي".

[218] - مرسوم رقم 2.19.333 المتعلق بتحديد أصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي وكذا شروط الاستفادة منه، الجريدة الرسمية عدد: 6807 بتاريخ 26 غشت 2019، ص. 5911.

[219] - تصنيف"THE"، منشور بالموقع الرسمي للمجلة:
https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/1/locations/MA/subjects/3108/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/scores، تاريخ الزيارة: 18 أكتوبر 2020.

التعليم المغربي الرتبة 1225 من أصل 2500 جامعة عالمية حسب تقرير 2017/2018 الذي تصدره منظمة "URAP"، وهي منظمة غير ربحية تأسست عام 2009[220]. ومرتبة 119 من أصل 137 دولة حسب المنتدى الإقتصادي العالمي 2018 لمؤشر جودة التعليم[221]. كما أقره المغرب في عدة تقارير، ومنتديات، منها تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية في ماي 2018[222]، ومنتديات الإصلاح 2005 لقطاع التربية والوطنية فبراير 2005[223]، بالإضافة إلى ما أقره الميثاق الوطني للتربية والتكوين[224].

إن تعدد الإصلاحات على قطاع التعليم في مختلف مجالاته، منها التغذية، أدت إلى إنتاج موارد بشرية بشهادات جامعية لا تلائم سوق الشغل، ولا حاجيات الإدارة من الكفاءات المطلوبة، مما نجم عنه تضخم في أعداد الموظفين.

فرغم كون القطاع يستهلك مبالغ مالية مهم حسب الإحصائيات التالية:

- مبادرة مليون محفظة: تكلف 490 مليون درهم؛
- دور الداخليات: 198,107تلميذ (ة) ، مطاعم مدرسية 1,315,872 تلميذ بعالم قروي؛
- النقل المدرسي: دراجة 1346 والحافلات المدرسية 7040، مستفيدون 481795.

إلا أن قطاع التعليم يبقى تنقصه مجموعة من الإصلاحات التربوية والهيكلية حتى يحقق الأهداف المرجوة منه، ويوافق بين الأموال العمومية الضخمة التي تصرف عليه، وبين نجاعة الأداء التي تتمحور بالأساس في مخرجاته من تلاميذ وطلبة لهم من المكتسبات المعرفية والمهنية التي تأهلهم للإنتاج والمساهمة في عجلة التنمية في مختلف مجالاتها.

---

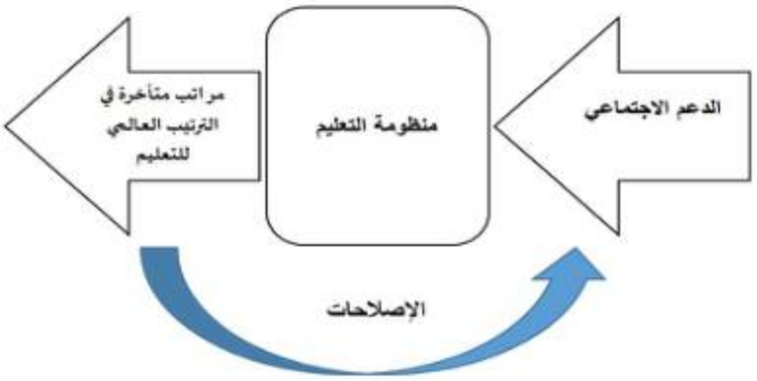
[220] - تصنيف "URAP" ، منشور بالموقع الرسمي للمنظمة: https://urapcenter.org/cdn/storage/PDFs/vhKaHMN3xHTJiFjNT/original/vhKaHMN3xHTJiFjNT.pdf، تاريخ الزيارة: 18 أكتوبر 2020.

[221] - المنتدى الإقتصادي ي العالمي 2018، مؤشر جودة التعليم، منشور بموقع: www.tcdata360.wordbank.org، تاريخ الزيارة 10 أكتوبر 2019.

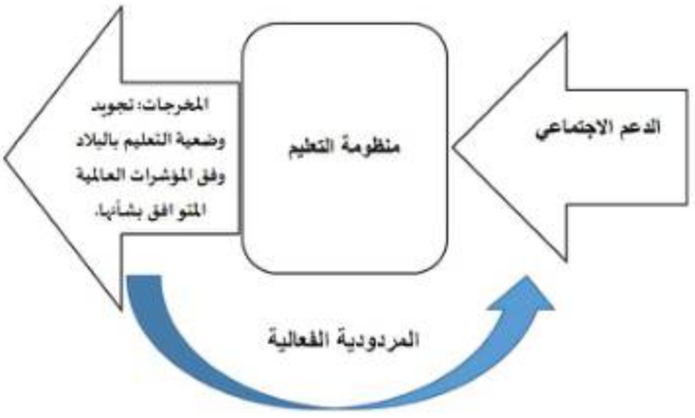
[222] - تقرير المجلس الأعلى للحسابات: "تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية"، ماي 2018، ص.28.

[223] - وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي قطاع التربية الوطنية، "منتديات الإصلاح 2005 حول الارتقاء بجودة التعليم"، مديرية الاستراتيجية والإحصاء والتخطيط، فبراير 2005، ص.21.

[224] - اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين، "الميثاق الوطني للتربية والتكوين"، الرباط 8 أكتوبر 1999.



خطاطة عامة توضيحية رقم 02:



خلاصة

يمكن القول أن الحكامة الجيدة ونجاعة الأداء يقودان في مجال المالية العامة إلى الإنصاف والتكافؤ بين الناس على جميع الأصعدة، منها الاجتماعية والإقتصادية، بهدف وصولهم إلى جميع الخدمات القطاعية التي تقدمها الدولة لهم، وعلى الخصوص الحصول على فرصة التعلم وتكوين الذات، على قدم المساواة بين جميع المتمدرسين، عبر تخصيص مبالغ مالية مهمة من الميزانية العامة للدولة، تترجم في الخدمات الاجتماعية التي يوفرها قطاع التعليم للمتمدرس منها المبيت والتغذية والنقل المدرسي والدعم المالي للأسر المعوزة، وتقديم المكتب المدرسية بالمجان، كلها خدمات تساهم في تحقيق تكافؤ الفرص، وتشجع التلميذ في الولوج إلى التعليم، وذلك إسوة بزملائه الذين تتوفر لهم الفرص والظروف الجيدة اجتماعيا واقتصاديا للدراسة.

وعليه فتنفيذ برنامج المالية العامة بخصوص الدعم الاجتماعي بقطاع التعليم وجب أن ينصب على مبدأ نجاعة صرف الاعتمادات المالية وربطها بالمردودية التعليمية، أي تجاوز المقاربة الاجتماعية الصرفة إلى مقاربة مبنية على نجاعة الأداء التعليمي.

إن تقوية نجاعة الأداء العمومي بالمغرب ليس بالسهولة، بل هي عملية جد معقدة تتطلب إرادة سياسية قوية، و تعبئة شاملة. فلتقوية الأداء العمومي وجب تعزيز البنية القانونية للميزانية، وربطها بنجاعة أداء الموارد البشرية.

إن الاهتمام بطرق التوظيف السليم لنفقات المالية العامة في مجال الدعم الاجتماعي بقطاع التعليم وجب أن ينعكس على التحصيل العلمي والمعرفي للتلاميذ في المرحلة الأخيرة من مشوارهم الدراسي، حتى تحافظ تلك النفقات على نجاعة أدائها في إطارها الشمولي المرتبط بالحكامة الجيدة.

كما تم تبيانه هناك ترسانة قانونية عامة وخاصة تؤطر وتحمي مبدأ تكافؤ الفرص بقطاع التعليم، وخصوصا في مجال الاستفادة من خدمات الدعم الاجتماعي التي يقدمها القطاع، لكن في سياق آخر وجب أن يكون ذلك الدعم الاجتماعي فعال، ينعكس على التلاميذ على مستوى التحصيل التربوي للتلاميذ.

إن انخراط جميع الفاعلين والشركاء والأطر التربوية والإدارية، كل من وقعه سيحقق الدعم الاجتماعي، الذي بهدف لإنتاج جيل من التلاميذ يكون حاضر وفق التحديات الإقتصادية والإجتماعية، الراهنة والمستقبلية، و داعم للأوراش الكبرى التي فتحها المغرب بقيادة ملك البلاد. لا شك أن النتائج المنتظرة ستكون وفق التطلعات المنتظرة والمخطط لها.

لائحة المراجع والمصادر

- المراجع

- Abdelatif Bennani ,"les grandes enjeux de la réforme budgétaire", Revue française de finances publiques ,Repères n°19,Juillet-septembre 2008,p34.
- حساك السعدية ، تدبير الموارد البشرية ودوره في التنمية نموذج الإدارة المغربية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2007-2008.
- زين الدين محمد ،" الحكامة، مقاربة ابستمولوجية في المفهوم والسياق"، مجلة مسالك في الفكر والاقتصاد، عدد8،2008 .
- غزالي محمد، "كيف ساهمت السياسة التعليمية في تقوية نظام الحكم وتصليب مشروعيته؟"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد مزدوج 2-3 ، 2008.
- معاوي وفاء، الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر كلية الحقوق باتنة، الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010،ص28.

- المصادر

الدستور

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر بتاريخ 28 رمضان 1432 (30 يوليو 2011). ص. 3606.

الخطب

- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 1999؛
- خطاب جلالة الملك في إفتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية الثالثة المتعلق بالتعليم الرباط، بتاريخ 8 أكتوبر 1999
- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2009.
- خطاب جلالة الملكية الموجه إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت2012.
- خطاب جلالة الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للبرلمان 2002-2003؛
- خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى بتاريخ أكتوبر 2007؛
- خطاب العرش بتاريخ 30 يوليوز 2008؛
- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2009؛
- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2010؛
- خطاب جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية الثامنة للبرلمان لسنة 2012؛
- خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب لسنة 2012؛
- خطاب جلالة الملك الموجه إلى الأمة بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2013؛
- خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى عيد العرش لسنة 2014؛

- الخطاب جلالة الملك محمد السادس للأمة بمناسبة الذكر ال61 لثورة الملك والشعب 20غشت 2014.
- خطاب جلالة الملك في إفتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الرابعة من الولاية التشريعية التاسعة لسنة 2014 ؛
- خطاب جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة عيد العرش لسنة 2015 ؛
- خطاب جلالة الملك في إفتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الأولى لسنة 2017 ؛
- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش لسنة 2018.

القوانين:

- قانون رقم 07.00 القاضي بإحداث الاكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.00.203 صادر في 15 من صفر 1421 (19 ماي 2000) ، الجريدة الرسمية عدد: 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000)، ص.1191.
- القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد: 5170 بتاريخ 23 شوال 1424 (18ديسمبر2003)، ص 4240.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 موافق 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد: 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 موافق 18 يونيو 2015، ص. 5817.
- القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 من شعبان 1436 موافق 2 يونيو 2015، الجريدة الرسمية عدد: 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 موافق 18 يونيو 2015، ص. 5817.
- قانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.113 صادر في 7 ذي الحجة 1440 (9 أغسطس 2019) الجريدة الرسمية عدد 6805 بتاريخ 17 ذو الحجة 1440(19 أغسطس 2019). ص. 5634.
- القانون رقم 54.19 بمثابة المرافق العمومية، الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 موافق 14 يوليو 2021، الجريدة الرسمية عدد: 7006 بتاريخ 11 ذو الحجة 1442 موافق 22 يوليو 2021، ص. 5661.

المراسيم:

- مرسوم ملكي رقم 330-66 بتاريخ 10 محرم 1387 بتاريخ 21 أبريل 1967 بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية عدد: 4999 بتاريخ 29/04/2002، ص 1168.
- مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الأخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق الوطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد: 6738 بتاريخ 19 ربيع الأخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص.9787.
- مرسوم رقم 2.19.333 صادر في 5 ذي الحجة 1440 (7 أغسطس 2019) بتحديد أصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي

وكذا شروط الاستفادة منها، الجريدة الرسمية عدد: 6807 بتاريخ 24 ذو الحجة 1440 (26 أغسطس 2019)، ص. 5911.

- مرسوم رقم 2.19.333 المتعلق بتحديد أصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي وكذا شروط الاستفادة منه، الجريدة الرسمية عدد: 6807 بتاريخ 26 غشت 2019، ص. 5911.

قرار:

القرار المشترك لوزير التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الاطر والبحث العلمي ووزير الاقتصاد والمالية رقم 2462.09 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2009، تحديد اصناف ومقادير المنح الدراسية الخاصة بالمؤسسات التربية والتعليم العمومي، الجريدة الرسمية عدد: 5781 بتاريخ 7 ذو القعدة 1430 (26 أكتوبر 2009). ص. 5335.

- قرار لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني رقم 161.15 الصادر في 27 من ربيع الاول 1436 الموافق ل 19 يناير 2015 المتعلق ليحدد قواعد تقديم خدمات الأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي، الجريدة الرسمية عدد 6339 بتاريخ 11 جمادى الأولى 1436 (2 مارس 2015). ص. 1409.

المقررات:

- مقرر وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي رقم 1710.17 الصادر في 03 شوال 1438 بتاريخ 28 يونيو 2017 بتطبيق المادتين 3 و 7 من قرار وزير التربية الوطنية والتكوين المهني رقم 161.15 الصادر في 19 يناير 2015 بشأن تحديد قواعد تقديم خدمات الأقسام الداخلية والمطاعم المدرسية بمؤسسات التربية والتعليم العمومي، الجريدة الرسمية عدد 6600 بتاريخ 9 ذو الحجة 1438 (31 أغسطس 2017). ص. 4742.

المناشير

- منشور رئيس الحكومة رقم 6 حول موضوع اطلاق المرحلة التجريبية الرابعة للميزانية المهيكلة حول البرامج والمرتكزة على نجاعة الأداء في إطار تنزيل القانون التنظيمي لقانون المالية، بتاريخ 23 مايو 2016 .

المواثيق

- المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين، الميثاق الوطني للتربية والتكوين، الرباط 8 اكتوبر 1999.

المشاريع المهيكلة

- المشاريع الملتزم بها من طرف وزارة التربية الوطنية أما جلالة الملك بتاريخ 17 شتنبر 2018.

مراسلات

- مراسلة وزير التربية الوطنية والتعليم العالي والبحث العلمي عدد 0769/21 بتاريخ 27 يوليوز 2021 في شأن "إعتماد نظام المطعمة لتجويد خدمة الإطعام بالداخليات والمطاعم بالثانوي الإعدادي والتأهيلي".

التقارير والمواثيق
- اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين، الميثاق الوطني للتربية والتكوين، الرباط 8 أكتوبر 1999.
- وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي قطاع التربية الوطنية، منتديات الإصلاح 2005 حول الإرتقاء بجودة التعليم، مديرية الإستراتيجية والإحصاء والتخطيط، فبراير 2005.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات: تقرير حول تقييم المخطط الإستعجالي لوزارة التربية الوطنية، ماي 2018.
- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، التقرير التحليلي، تطبيق الميثاق الوطني للتربية والتكوين 2000-2013 المكتسبات والمعيقات والتحديات، دجنبر 2014.
- The Word Bank , Governance and Depelopment , the Word Bank Publication, Washington , DC. 1992.

المواقع الالكترونية:
- تصنيف"THE"، منشور بالموقع الرسمي للمجلة:

https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2020/world-ranking#!/page/0/length/1/locations/MA/subjects/3108/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/scores، تاريخ الزيارة: 18 أكتوبر 2020.
- تصنيف "URAP" ، منشور بالموقع الرسمي للمنظمة:
https://urapcenter.org/cdn/storage/PDFs/vhKaHMN3xHTJiFjNT/original/vhKaHMN3xHTJiFjNT.pdf، تاريخ الزيارة: 18 أكتوبر 2020.
- المنتدى الإقتصاد ي العالمي 2018، مؤشر جودة التعليم، منشور بموقع: www.tcdata360.wordbank.org، تاريخ الزيارة 10 أكتوبر 2019.
- المندوبية السامية للتخطيط، إحصاء السكنى 2014، منشور بموقع المندوبية: http://rgphentableaux.hcp.ma/Default1/، تاريخ الزيارة: 30 أكتوبر 2020.

نظام المساهمة المهنية الموحدة

" نحو تجديد بنية المالية العمومية وإرساء معالم الدولة الاجتماعية"

Unified professional contributions

"Towards the renewal of the public financial structure and the establishment of welfare states"

اسامة المرابط[225]

El Mrabet Oussama

إنّ تجليات التقارب بين السياسة الضريبية ونظام الحماية الاجتماعية، ولا سيما التغطية الصحية، أمر يُنمّ عن صحوة الدور الاجتماعي للدولة، وتجديد مظان العقد الاجتماعي. هذا التقارب من شأنه أن يؤسس لهوية جديدة للمالية العمومية من خلال تجديد بُنْيانِها، في أفق إقرار مالية عمومية ذات بعد اجتماعي.

تحاول ورقتنا البحثية ملامسة معالم إرساء الدولة الاجتماعية من خلال منافذ نظام المساهمة المهنية الموحدة، من حيث كونه ورشا متفرعا عن الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية؛ فالتّقارب الحاصل بين الحماية الاجتماعية والجباية في شموليتها، من شأنه أن يجدد شرعية الفعل العمومي-الضريبي للدّولة ويقر بالتضامن الاجتماعي، وفي ذلك مدخل من مداخل الحد من الفوارق واللاعدالة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، ومن شأن ذلك أيضا أن يزكي شرعية الجباية، ويؤسس للثقة الضريبية، ويعزز الامتثال التلقائي بالواجب الضريبي.

كلمات مفتاحية: التحضر الضريبي، الدولة الاجتماعية-الرفاه، الحماية الاجتماعية، المساهمة المهنية الموحدة، الامتثال الضريبي.

[225]- طالب باحث بسلك الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية السويسي-الرباط

Ph.D researcher at Mohammed V University in Rabat.

In recent convergence manifestations of social protection in particular basic medical coverage and tax policies have emerged as two of the key policy instruments available to governments in the pursuit of welfare states. This renewed interest represents an important opportunity for the closer consideration of the ways social protection and tax operate to renew the social contract. This convergence will establish a new identity for public finance, on the horizon of Social finance. The aim of this article is to discuss the welfare states through Unified professional contributions.

Social protection and taxation interact to shape the distribution and redistribution of income and wealth directly, through the incidence of taxes and transfers. They also interact to shape the resources available for social spending by influencing processes of government accountability and legitimacy, the quality of service provision and people's willingness to pay taxes. On the other hand, social solidarity can assert itself as a strong source of fiscal legitimacy and tax compliance.

Keywords: Social protection, tax compliance, Trust, Unified professional contributions, welfare states.

مـقـــدمـــة

إن التعاقد الاجتماعي يتخذ أبعاداً متعددة، من أهمها توجيه منافذ الإنفاق العمومي نحو تحقيق الرفاهية لدى المواطن-المساهم، الأمر الذي يجعله يحس بالدور الايجابي للدولة، ويقر بأهميتها. وإنّ النّاظر لأبواب الإنفاق العمومي، يجد أن الفصل 31 من الدستور المغربي حدد معالمه وأسسه وأبعاده، من خلال حث الأجهزة العمومية على توفير مجموعة من الحقوق وإتاحتها، ولعل من أهمّها الحق في الحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية. فتعميم الحق في الضمان الاجتماعي الأساسي(التغطية الصحية والتعاقد والعجز وحوادث الشغل والأمراض المهنية...) يولد الوعي الايجابي بالدولة لدى الجمهور الاجتماعي. ولكن في مقابل ذلك، يقتضي تعميم هذا الحق وجعل الاستفادة منه في متناول كافة المواطنين تمويلا قارا ومنتظما لورش الحماية الاجتماعية قصد تمكين المواطنين جميعهم من ذلكم الحقّ.

ويُلاحظ في الآونة الأخيرة تداخل بين الضرائب والمساهمات الاجتماعية في النُظم المالية-الضريبية المعاصرة[226]، من خلال إضفاء طابع الفرض الضريبي على هذه المساهمات، وهذا الأمر له ما بعده، من خلال تأثير ذلك على بنية قانون المالية السنوي والمالية العمومية في شموليتها. بحيث إن النظام الضريبي يرتبط بتدخلات الدولة، والتطور التاريخي لهذه الأخيرة وبنيانها.[227] وبرجوعنا للأدبيات الضريبية، وتاريخها الاجتماعي والسياسي للضريبة غالبا ما تكون الأزمة المحرك الحقيقي والأساسي للتحول الضريبي والتعديل في الفعل العمومي الضريبي[228]. ولم تنأ التجربة المغربية عن هذا المنحى، وخاصة مع ظهور وتفشي وباء "كرونا"، بحيث تأكدت الفرضية السالفة الذكر. ولقد دفعت تلكم أمور بالإرادة السياسية دفعة واعية قصد إقرار إصلاحات جذرية على مستوى السياسة الاجتماعية.

وانطلاقا من الذي استقرت عليه أمهات الكتب في المالية العمومية، نجد أن الأزمات الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية-الصحية، تمنح، في غالب الأمر، للمالية العمومية الآليات القمينة لتعديل الفعل العمومي وتوجيهه وإرساء معالم جديدة للدولة[229] وتعزيز حضورها في الفضاء-المجال العام، إذ تبقى المالية العمومية قطب رحى الفعل العمومي.

فكلها تحولات بنيوية، عجلت بالتأسيس لهُوية جديدة للمالية العمومية، وستؤثر لا محالة على بنية الفعل العمومي وتدخلاته، وخاصة المالي، إذ يختلف نطاق تدخله باختلاف الظروف والأوضاع. ومن أجل حفظ الصحة العامة، عجلت الدولة المغربية تنزيل ورش الحماية الاجتماعية، بحيث ارتأت -الدولة- فرض التأمين الإجباري الأساسي وتعميمه عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء

---

[226]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? Colloque du 27 juin 2014, Un colloque organisé par le Conseil d'État français, p.4.

[227]- Anne-Claire Dufour, « La fiscalité et la solidarité sociale », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182), p.386.

[228]- Marc Leroy, « Sociologie de l'impôt », Presses Universitaires de France1re Éditeur, juillet 2002, p.15.

[229]- Que Paul Leroy-Beaulieu (1883), René Stourm (1889), Gaston Jèze (1931), Henry Laufenburger (1948) et Louis Trotabas (1956), Pour voir plus : Aurélien Baudu, Xavier Cabannes, Michel Le Clainche, « Le renouveau des finances publiques : quelques propos liminaires », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182), p.355.

الذين يزاولون نشاطا خاصا، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية. فهذا التعميم، يجد سنده القانوني في المادة 5 من قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

ومن البَيِّن، أن تبني المفهومَ الواسع للحماية الاجتماعية وتعميم التغطية الصحية الإجبارية عن المرض يكون بمثابة الصحوة للعقد الاجتماعي، وإحياء لمفاهيمه من قبيل: التضامن والأمن الاجتماعي. بحيث سيتمكن 22 مليون مغربي جديد من الاستفادة من التأمين الإجباري عن المرض الذي يغطي تكاليف العلاج والأدوية والاستشفاء[230]، وهي أمور سيكون لها انعكاس ووقع على بنية المالية العمومية والقانون المالي السنوي، وأساليب الإنفاق العمومي وأبوابه. ولعل خيار الحماية الاجتماعية الذي نهجته السياسة العامة للدولة رهان جوهري يقتضي مساءلة مختلف أشكال الدعم وبرامجه وسياساته في أفق إعادة تقييم نجاعتها بشكل يخدم المشروع المجتمعي للحماية الاجتماعية بكونه ورشا لتعاقد اجتماعي جديد، يقتضي تعبئة مالية قارة ومنتظمة[231].

ولا مراء أن ينبري قسم من الفقه للبحث عن المعالم الجديدة للمالية العمومية ويتقفى هويتها الجديدة، وأن يسعى ليساير الحضور الجديد للدولة[232]. ومع ذلك، يبقى إنجاح هذا الورش- أي الحماية الاجتماعية- رهين بتمويل قار ومنتظم ووجاهة الأرقام، ومصدر المعلومة وقاعدة البيانات بالنسبة للفئات المستهدفة-المساهمة، بالإضافة لفضاء عمومي ضريبي وجيه وموثوق فيه، وكلها أمور متدخلة في إنجاح هذا الورش أو إفشاله.

وبناءً على الذي ذكرناه آنفا، يشرع لنا طرح السؤال التالي: هل ورش الحماية الإجتماعية بمختلف تفرعاته-من بينها نظام المساهمة المهنية الموحدة- قد يؤسس لمالية اجتماعية بالمغرب؟ وما وقْعُ ذلك على الهوية المالية العمومية وبنيتها؟

وقصد تقفي معالم هذه الإشكالية، سننطلق من فرضية، مفادها أن إنجاح هذا الورش قد يتوقف على استجماع الأركان التشريعية-التنظيمية فقط، أو قد يحتكم للفضاء العمومي الضريبي لكونه المحدد الأساسي لإنجاح هذا الورش من خلال ضمان الامتثال التلقائي لأحكام هذا الفرض الضريبي الجديد ذي طبيعة اجتماعية. أو أن الأمر يقتضي المزاوجة بين الإطار التشريعي-التنظيمي الرصين والبسيط، والفضاء العمومي الضريبي الشفاف والوجيه الذي يؤسس للتحضر الضريبي.

ولما كان نظرنا للورقة البحثية نظرا إشكاليا تأمليا في نظام المساهمة المهنيّة الموحدة، نستحضر، وَفق ذلك، مقاربة قانونية-معيارية لإبراز الأرضية المعيارية لهذا النظام، وأخرى قضائية تحاول رصد كيفية تدخل القضاء الدستوريّ للتّوفيق والملاءَمة بين النّظام الضريبيّ والحماية الاجتماعيّة، وخاصة التقاطعات بين مجالي القانون والتنظيم في هذا الشّأن، وفي الأخير سنقوم بإعمال مفاهيم مستقاة من المقاربة المعرفيّة، والاختيار العقلانيّ للملزمين، بغية معرفة المداخل النفسية-الاجتماعية لإنجاح نظام المساهمة المهنية الموحدة.

---

[230]- دباجة القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23مارس 2021)، ج.ر عدد 6975، بتاريخ 22 شعبان 1442.

[231]- نفسه، ص: 4.

[232]- الورقة التأطيرية للندوة العلمية الأولى للعلوم الإدارية والمالية لسنة 2023 في موضوع "الدعم المالي للدولة، آفاق المالية العمومية ورهانات الحماية الاجتماعية"، برعاية من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس الرباط، وبتنسيق مع شعبة القانون العام بالكلية، بتاريخ 23 و24 يونيو 2023، ص: 2.

أولا- نظام المساهمة المهنية الموحدة ومسألة بناء الدولة الاجتماعية

إن التقارب البَيِّن بين الضريبة والمساهمات ذات طبيعة اجتماعية، هي ممارسة معمول بها في النُظم الضريبية المعاصرة[233]، كما جرى إعمالها في النظام الضريبي المغربي، هذا الأمر قد يُفضي لتبسيط النظام الضريبي في شموليته، من عدمه؛ بحيث إن الضريبة اختصاص أصيل للمُشرّع -تحديد الوعاء، التصفية، التحصيل- وبينما يكون تحديد نظام المساهمة الاجتماعية أمرا تنظيميا في جلّ أحكامه ومقتضياته-الفصل 72 من الدستور-.فهذا التقاطع والتداخل من شأنه أن يفضي لتعقّد النظام الضريبيّ. فمحاولة التوفيق والدمج بين الضريبة على الدخل ونظام الحماية الاجتماعية،[234] شأن يحتمل فرضيتين، الأولى: تبسيط النظام الضريبي في شموليته، الثانية: إضفاء مزيد من التعقيد على أحكامه.

لكن الثابت المطلق والواضح، هو التوسيع من نطاق الوعاء الضريبي، لضمان تمويل ورش الحماية الاجتماعية، التماسا لأفق إرساء معالم الدولة الاجتماعية-الرفاه، وهذا الذي له تأثير على بنية المالية العمومية، والمبادئ والقواعد المؤطرة والناظمة للمداخيل والنفقات، بحيث إن هذه المبادئ والقواعد سيطالها التغيير ويمسها اللّين؛ من خلال التّخلف عن الفصل الصارم بين المدخول والنفقة...

وعود على بدء، يجد البرلمان سنده للتدخل في سن النظام الضريبي ونظام الحماية الاجتماعية-التغطية الصحية وصوغهما وإقرارهما، في الفصل 71 من الدستور، بنص هذا الأخير في فقراته المتفرقة: "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها؛
- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛
- علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية"...

إلا أن الإشكال الذي يفرض نفسه في هذا المقام يتعلق بنطاق تدخل مجال التنظيم في إقرار نظام المساهمة محل الدراسة -خاصة تحديد الفئة المستهدفة، المعامِلات وطبيعة المساهمة- بكونها جزءا من الكل-أي الضريبة على الدخل-. في هذا الصدد، وفي إطار تفعيل ورش الحماية الاجتماعية تمت المصادقة على 26 مرسوم،[235] هذا ما ينم على اتساع مجال التنظيم في إقرار نظام-سلطة المساهمة والتضريب، هذا الاتساع جاء بإيعاز من القاضي الدستوري الفرنسي من خلال تواتر اجتهاداته.[236]

غير أنه، وجب التمييز بين المساهمات-الاشتراكات الاجتماعية المودعة في صناديق الضمان الاجتماعي، والمساهمة المهنية الموحدة المدمجة في الضريبة على الدخل، والتحويلات الضريبية والاعتمادات المخصصة من

---

[233]- Pour voir plus : Jean-Luc Matt, « Les lois de financement de la sécurité sociale : Vers une intégration dans le budget de l'état ? », Réforme des finances publique, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1er Université de printemps de Finance Publiques du Groupement Européen de Recherche en Finances Publiques, L.G.D.J, Sous la direction de Michel bouvier, p.251 et suiv.

[234]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op, cit, p.8.

[235]- عرض السيد فوزي لقجع الوزير المنتدب المكلف بالميزانية بمناسبة الاجتماع المنعقد على مستوى لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، بمجلس المستشارين والمخصص لتدارس موضوع: "مسار ورش تعميم التغطية الصحية الإجبارية"، الأربعاء 3 ماي 2023، ص: 5.

[236]- CC, 20 décembre 1960, décision n° 60-10 L.

موارد الميزانية للحماية الاجتماعية، هذا التمييز أمر غاية في الأهمية[237]؛ لكنها في مجملها تهدف لضمان التغطية الاجتماعية والصحية لجميع المواطنين. إذن، رغم أهمية هذا التمييز، بحيث إنه أقام سجالا فقهيا وحوارا بين القضاة[238]، إلا أن المقام هنا لا يسمح بالتفصيل في هذا التمييز. لهذا، سنغض الطرف عنه، لضيق المقام هنا.

والمحصلة، أن المساهمات الاجتماعية باختلاف تسميتها تتخذ لنفسها طبيعة خاصة، تدخل في نطاق الاختصاص العام والشامل للمشرع في المادة الضريبية (الفصل 71 من الدستور)، بحيث يسند للمشرع تحديد الأسس والمعالم الكبرى لهذا الاقتطاع-المساهمة، والتدقيق في هذه الأحكام-من قبيل التحديد الدقيق للفئات، والمعاملات، وأساليب الاحتساب- يدخل في نطاق مجال التنظيم[239].

وعليه، كيف يمكن أن نضمن التقائية أنظمة الحماية الاجتماعية والأوعية الضريبية وبساطة النظام الضريبي؟

سؤال، بسيط في ظاهره، لكنه يُسائل النّظام الضريبيّ في شموليته وجوهره، حيث إن التحضر الضريبي هو الحافز الجوهري للامتثال التّلقائي للنظام الضريبي وأداء الضرائب[240]، فالتحضر الضريبي رهين بتبسيط الالتزامات الضريبية وضمان المفهومية للملزمين تجاه النظام الضريبي[241]. وهذا تحديدا الذي سنحاول إماطة اللثام عنه في المحاور القادمة.

1. نظام المساهمة المهنية الموحدة: تبسيط النظام الضريبي وتوحيد الأوعية الضريبية

إن المساهمة المهنية الموحدة، تهدف لإرساء نظام ضريبي خاص بالأشخاص الذاتيين المحدد دخلهم المهني وفق نظام الربح الجزافي. والهدف من إحداث هذه المساهمة هو تمكين هذه الفئة من الملزمين-المساهمين المزاولين للأنشطة ذات الدخل المحدود من أداء ضريبة موحدة شاملة تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني (الضريبة على الدخل والرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية) وكذا الواجبات التكميلية المرصدة للخدمات الاجتماعية لفائدتهم تشمل التأمين الإجباري عن المرض.

إذن، نستشف التقارب بين الجباية الوطنية والمحلية والفرض الضريبي المهني والمساهمة المهنية ذات بعد مساهماتي اجتماعي. هذا الأمر في ظاهره من شأنه تبسيط الوعاء الضريبي في شموليته وتبسيط أحكامه للمخاطب بمضامينه. هذا التقارب، يجد سنده في قانون المالية لسنة 2021، وتبعا لذلك تم، ابتداء من فاتح يناير 2021 ، من خلال نسخ مقتضيات المدونة العامة للضرائب المتعلقة بنظام الربح الجزافي وتعويضها بأحكام

---

[237]- Cour des comptes française, La Sécurité sociale : rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale - Septembre 2012, p.137.

[238]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, op, cit, p.8.

[239]- Benjamin Ferras, « Cotisations sociales, impôts et démocratie », Réforme des finances publique, démocratie et bonne gouvernance, actes de la 1er Université de printemps de Finance Publiques du Groupement Européen de Recherche en Finances Publiques, L.G.D.J, Sous la direction de Michel bouvier, p.265.

[240]- OCDE, « Quels sont les déterminants du civisme fiscal ? », Document de consultation publique réalisé sorti le 10 mai 2019. p.12.

[241]- Cour des comptes française, « Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises », février 2012, p.149.

جديدة تتعلق بإحداث نظام المساهمة المهنية الموحدة، وذلك بموجب المادة 6 من قانون المالية رقم 20 - 65 للسنة المالية 2021.

كما تحقق بموجب المادة 6 من القانون المالي السالف الذكر إدخال جملة من التعديلات على المدونة العامة للضرائب، لاسيما المواد 26 و 40 و 41 و 43 و 44 و 46 و 73 – II و 86 و 155 - IV و 169 و 173 -I وكذا تتميمها بمادة جديدة) 82 المكررة ثلاث مرات(تتعلق بالإقرار برقم الأعمال وبزائد القيمة المحققين من لدن الخاضعين للضريبة المحددة دخولهم المهنية وفق نظام المساهمة المهنية الموحدة.

ولضمان المشاركة الإيجابية من قبل الملزمين-المساهمين في الفضاء العمومي الضريبي، حدد الأشخاص المعنيون بنظام المساهمة المهنية الموحدة في الأشخاص الذاتيون، وهم:

- الملزمون المحددة دخولهم المهنية وفق نظام الربح الجزافي قبل دخول مقتضيات قانون المالية لسنة 2021 حيز التنفيذ؛
- الملزمون الذين شرعوا في مزاولة نشاطهم المهني ابتداء من فاتح يناير 2020؛
- الملزمون الذين كانوا يخضعون سابقا لنظام المحاسبة وفق النتيجة الصافية الحقيقية أو النتيجة الصافية المبسطة والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم حد مليوني درهم، المحدث بموجب قانون المالية لسنة 2020.

وتتميما للتعديلات السالفة، نص القانون رقم 07-20 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2020، بتغيير وتتميم القانون رقم 47-06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، ابتداء من فاتح يناير 2021، على الإعفاء الكلي الدائم من الرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية لفائدة الأشخاص الذاتيين الخاضعين للمساهمة المهنية الموحدة.

ومجمل القول، لقد شكلت تلكم التعديلات أرضية معيارية تهدف في ظاهرها تبسيط النظام الضريبي في شموليته، من خلال ضمان الالتقائية بين النظام الضريبي الوطني والمحلي، والرسوم الخاصة بالنشاط المهني والواجبات التكميلية المرصدة للخدمات الاجتماعية المفروضة أو الواجبة على الفئة المشمولة بالتأمين الإجباري عن المرض دفعها.

بينما هذه التعديلات قد تحيد عن البساطة المرجوة في سن الأحكام وصوغها وضمان التقائية الأوعية الضريبية، مما قد يفضي ذلك للتعقّد التشريعي؛ وهذا ما له تأثير على سلوك الملزمين، فعلاقة هذا الأخير بالتهرب الضريبي يقيمان علاقة قائمة على الجدلية؛ ففي دراسة حول التحضر والامتثال الضريبيين، خلصت، إلى كون 40 في المائة من الملزمين يقترفون الغش الضريبي أو يقدمون إقرارات أو تصاريح ناقصة بسبب تعقد المادة الضريبية. كما أن 60 في المائة من الموارد الضريبية تضيع بسبب الغش الضريبي[242].

إذن، فتبسيط النظام الضريبي وتجويده أضحى أمرا مفروضا وضرورة ملحة، قصد تعزيز القبول الاجتماعي بالضريبة وبناء التحضر الضريبي. بحيث إن تشتت وتعقد القانون الضريبي يؤدي الأمر لتطبيقه بطريقة تعسفية، وخاصة من خلال التأويل الإداري، كما يفضي ذلك لكثرة المنازعات وارتفاع حالات الغش الضريبي؛ فالقانون الذي لا يتسم بالمفهومية والولوجية هو قانون تنكري؛ أي يقبل تأويلات متعددة، ويجعل الملزمين يعيشون في منطقة رمادية، فالغموض في الأحكام والمقتضيات القانونية أمر يفضي لانعدام التوقعية؛ كلها أمور تقوِض من غايات دولة القانون[243]، وتحد من الضمانات التشريعية للملزمين-المساهمين.

في هذا المنحى، وضع الباحث جان شميت (Jean Schmidt)، تصورا حول نظرة المواطنين-الملزمين للضرائب يتمثل هذا التصور بحرفيته في: "إن مواطنينا مجمعون على كون الضرائب ما هي إلا مجموعة من الأحكام

[242]- Cour des comptes, op, cit, p.149.

[243]- Philippe Malaurie, « L'intelligibilité des lois », Pouvoirs, n°114, La loi, 2005, p.131.

غير المنسجمة، فهي موجهة بالأساس لتلبية نفقات الدولة، خصوصا مع سوء التبرير. علاوة على ذلك، فهي في حركية دائمة، حسب التغيرات السياسية... فالنظام الضريبي خليط غير متجانس من الالتزامات التي يتحملها الملزمين، من أسعار، ومساطر، وآجال... في مجملها صعبة الفهم بالنسبة للملزمين أو بالأحرى غير مفهومة. وفي النهاية، هذا الخليط يؤدي لنوع من السلب في تاريخ محدد[244]".

برجوعنا لديباجة قانون-الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي[245]، نجد مضمونها يقر بأن هذا القانون يهدف إلى إصلاح جبايات الجماعات الترابية التي تشكل مكونا أساسيا من مكونات النظام الجبائي من أجل تبسيطها وملاءمتها وتوحيدها مع جبايات الدولة. وعودة للمادة الثالثة منه، جاء في مضامين إحدى فقراتها ضمان التقائية القواعد المنظمة لجبايات الجماعات الترابية وملاءمتها مع القواعد المنظمة لجبايات الدولة وتجميع الرسوم المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية وتلك المتعلقة بالممتلكات العقارية.

في هذا الصدد، تروم المساهمة المهنية الموحدة لإرساء نظام ضريبي خاص بالأشخاص الذاتيين المحدد دخلهم المهني وفق نظام الربح الجزافي. فالهدف من إحداث هذه المساهمة المهنية هو تمكين هذه الفئة من الملزمين المزاولين للأنشطة ذات الدخل المحدود من أداء ضريبة موحدة شاملة تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني (الضريبة على الدخل والرسم المهني والرسم على الخدمات الجماعية (وكذا واجبات تكميلية مرصدة للخدمات الاجتماعية لفائدتهم تشمل التأمين الإجباري عن المرض. وهذا الإجراء من أبرز صور بناء مفهوم موحد للفرض الضريبي الوطني-الترابي والمهني-الاجتماعي.

2. نظام المساهمة المهنية الموحدة ومظاهر إرساء معالم الدولة الاجتماعية

بزغ الحضور الاجتماعي للدولة المغربية في أفق سنة 2012، فبموجب المادة 18 من قانون المالية لسنة 2012، أحدث الحساب الخصوصي المسمى "صندوق دعم التماسك الاجتماعي"، وذلك بهدف المساهمة في تمويل برامج الدعم الاجتماعي، والمتمثلة فيما يلي: المساهمة في تمويل النفقات المتعلقة بتفعيل نظام المساعدة الطبية، المساهمة في تمويل المساعدة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، سيما تلك المتعلقة بتحسين ظروف تمدرس الأطفال في وضعية إعاقة. هكذا، وفي غضون بضع سنوات، تمكن صندوق دعم التماسك الاجتماعي من لعب دور وازن في مسلسل الدعم إذ بلغ مجموع النفقات التي أنجزها الصندوق 6, 674 مليون درهم، فقط عن الفترة الممتدة من تاريخ إحداثه سنة 2012 إلى نهاية 2016.[246] وجاءت المساهمة محل الدراسة في إطار استكمال هذا الصرح، تسعى للتوسيع من الفئات التي يجب أن تستفيد من التأمين الإجباري عن المرض، قصد تعميم التغطية الاجبارية عن المرض على عموم المواطنين.

---

[244]- Frédéric Douet, « Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français », LGDJ, 1997, p.30.

[245]- قانون الإطار رقم 69-19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 صادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليوز 2021)، ج.ر عدد 7007- 15 ذو الحجة 1442 (26 يوليوز 2021).

[246]- الورقة التأطيرية للندوة العلمية الأولى للعلوم الإدارية والمالية لسنة 2023 في موضوع "الدعم المالي للدولة، آفاق المالية العمومية ورهانات الحماية الاجتماعية"، مرجع سابق، ص: 3.

* أساس فرض المساهمة المهنية الموحدة وكيفيات احتسابها[247]

يحدد الدخل المهني للخاضعين للضريبة على الدخل وفق نظام المساهمة المهنية الموحدة على أساس رقم الأعمال المحقق مضروب في معامل يخصص لكل مهنة طبقا للجدول المشار إليه في المادة 40 من المدونة العامة للضرائب والملحق بها.

وتتضمن المساهمة المهنية الموحدة شقين: الأول الضريبة المطابقة للدخل المهني، ومن أجل تحديد الشق لأول من المساهمة المهنية الموحدة والمتعلق بالدخل المهني، يتم تطبيق سعر 10 في المائة الإبرائي على الأساس الخاضع للضريبة المحدد كما هو مبين أعلاه. أما الشق الثاني: يتحدد انطلاقا من مبلغ الشق الأول من المساهمة الموحدة كما هو محتسب أعلاه، ويصاغ الواجب التكميلي المقابل له والمتعين أداؤه برسم الشق الثاني من نفس المساهمة والمتعلق بالتغطية الصحية.

* المساهمة المهنية الموحدة وإشكاليات التمويل العمومي

من بين التحديات والرهانات، التي تحُول بين ورش الحماية الاجتماعية وإنجاحه، ضمان استدامة تمويل أنظمة التأمين الإجباري الأساسي عن المرض وضمان توزنها المالي، الأمر الذي يتطلب تعزيز تحصيل الموارد ذات طبيعة جبائية، من خلال اتخاذ كل التدابير لضمان تسريع وتيرة تسجيل المهنيين والعمال غير الأجراء وأصحاب المهن الحرة والأجراء غير المصرح بهم. وهو ما يعني أن تحقيق هدف تعميم التغطية الصحية مرتبط بالانخراط الفعلي لكل الفئات المعنية[248]. هذا من جهة، ومن جهة ثانية تعزيز شفافية المعطيات والبيانات المقدمة حول هذه الفئات، ومدى وجاهتها ودقتها وانسجامها واندماجها، من خلال تطابقها من حيث مصدرها -من كافة المصالح المتدخلة-...

وحسب تصريح السيد فوزي لقجع الوزير المنتدب المكلف بالميزانية، "فإن التحدي الأبرز أمام هذا الورش يتمثل في توفير التمويل الضروري لمنظومة الحماية الاجتماعية ككل، والتي تتطلب سنويا ما بين التغطية الصحية وتعميم التعويضات العائلية ما يفوق 30 مليار درهم سنويا، وهو ما يفرض تفعيل الإصلاحات الضرورية على مستوى منظومة الدعم، إلى جانب إيجاد التمويلات الداعمة عن طريق آليات التضامن."[249].

وحاصل ما سبق، إن رصد التقاطعات بين النظام الضريبي-خاصة الفرض الضريبي- ونظام الحماية الاجتماعية-التأمين الإجباري عن المرض، موضوع الدراسة-، أمر يُحيل على مجموعة من التحولات والإشكالات، حيث إن تمويل الحماية الاجتماعية، يقتضي ويفرض على السلطة العمومية شرعنة فرض ضريبي ذو بعد وطابع اجتماعي-مساهماتي[250]، هذا ما تجلى فعلا في النظم الضريبية المقارنة من خلال استحداث أنماط مختلفة من المساهمات وتحت مسميات متعددة لكنها تهدف لتمويل الحماية الاجتماعية، من

---

[247] - للمزيد من التفصيل بخصوص نطاق تطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة-الأشخاص المعنيون، الاستثناءات وشروط التطبيق-، وأساس فرض المساهمة المهنية الموحدة وكيفية احتسابها بالإضافة للالتزامات المتعلقة بالإقرارات، يرجى الاطلاع على الدليل العملي خاصة بتطبيق نظام المساهمة المهنية الموحدة، والمتوفر بالموقع الرسمي للمديرية العامة للضرائب: www.tax.gov.ma

[248] - عرض السيد فوزي لقجع الوزير المنتدب المكلف بالميزانية بمناسبة الاجتماع المنعقد على مستوى لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية، بمجلس المستشارين والمخصص لتدارس موضوع: "مسار ورش تعميم التغطية الصحية الإجبارية"، الأربعاء 3 ماي 2023، ص: 11-12.

[249] - نفسه.

[250] - Anne-Claire Dufour, op, cit, p.383.

قبيل المساهمة الاجتماعية العامة في النظام الضريبي الفرنسي. ومن بين الإشكالات التي تطرح كذلك؛ هل هذه المساهمة فرض ضريبي إجباري بالنسبة للفئة المستهدفة، وهل توجد حرية الاختيار بالنسبة لهذه الفئة. ومن التحولات التي سترافق إعمال ورش الحماية الاجتماعية، التغير الذي سيطال بنية المفاهيم للفرض الضريبي، والفئات المستهدفة وبنية المالية العمومية وهويتها.

* المساهمة المهنية الموحدة وتجديد بنية المالية العمومية

لنظام المساهمة المهنية الموحدة تأثير على بنية قانون مالية السنة وعلى المالية العمومية في جوهرها وشموليتها. ومن نتائج هذا التأثير، تغيير وتجديد بنية المالية العمومية -في شقها المعياري التنظيمي-، كما هذا الأمر، له بعد سياسي من خلال تجديد العقد الاجتماعي والحضور الاجتماعي للدولة، مما قد يفضي لتجديد روح المواطنة الضريبية.

I. تجدد بنية المالية العمومية

إن التوسيع من الفئات المستهدفة بنظام التأمين الإجباري عن المرض، فيه توسيع للوعاء الضريبي، والغاية من ذلك ضمان تمويل قار ومنتظم لنظام التأمين الإجباري عن المرض، وسد النقص في مصادر التمويل والثغرات في نظام التغطية الصحية والاجتماعية[251]، هذا الأمر يستدعي إعادة رسم الحدود الفاصلة بين مصادر وأساليب تمويل نظام الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية من اشتراكات، والموارد ذات طبيعة جبائية، والتي تتخذ شكل من مساهمة اجتماعية ومهنية[252]. لكن، كلها أمور قد تفضي لتعقد الوعاء الضريبي من خلال هذا التقارب.[253] بحيث إن الضرائب تدخل في نطاق الاختصاصات الأصيلة للمشرع، بينما المساهمات الاجتماعية المتعلقة بالضمان الاجتماعي تدخل في نطاق مجال التنظيم[254]؛ وهذ ما استقر عليه القضاء الدستوري في التجارب المقارنة[255]. وإن ذلكم التقارب قد يحدث تداخلا بين مجالي التشريع والتنظيم بشكل غير مسبوق، وكل ذلك له وقع على البنية المالية العمومية، وقد يؤسس هوية جديدة لهذه الأخيرة.

وحسب ما استقر عليه الفكر الاقتصادي على كون الحماية الاجتماعية تقوم على مبدإ التضامن بأبعاده الاجتماعية والترابية وبين الأجيال والبين-مهني؛ وعليه، كيف يمكن أن نؤسس لنموذج قوامه مبدأ التوازن المالي لهذه الأنظمة، الذي يقتضي ضمان التوازن الهيكلي بين الموارد المخصصة والمرصودة والاشتراكات من جهة، والنفقات والخدمات المقدمة من جهة أخرى؟ وما تأثير كل هذه المداخل على بنية المالية العمومية في شموليتها، وعلى قانون المالية بصفة خاصة؟ وأبواب الإنفاق العمومي؟ وعلى المبادئ الكلاسيكية للمالية العمومية؟

---

[251]- Cour des comptes française, La Sécurité sociale : rapport 2012, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale - Septembre 2012, p.145.

[252]- Cour des comptes, op, cit, p.146.

[253]- Ibid, p.147.

[254]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op, cit, p.8.

[255]- CC Français, 20 décembre 1960, décision n° 60-10 L ; CC, Décision n° 68-51 L du 04 avril 1968.

بعض التجارب الفُضلى في هذا الصدد، قدمت لنا إجابة عن هذه الأسئلة من خلال سبقها التطبيقي، بحيث إن النظم المالية-الضريبية المعاصرة أضفت الفرض الضريبي على "المداخل ذات طبيعة اجتماعية" والتي تتخذ صبغة مساهمة، بحيث تم إضفاء على هذه المداخل خاصية اقتطاع أو فرض ضريبي رغم تسميتها في الغالب بمساهمة فحسب. هذا النوع المستحدث من الفرض الضريبي، واقعته المنشئة تمويل برامج الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتوسيع من الفئات المساهمة-المستفيدة، من خلال ضرائب أو اقتطاعات تحت تسميات مستحدثة[256]. وعليه، فالتقاطعات بين نظام الحماية الاجتماعية والجباية قد يمس بالمبادئ الكلاسيكية للمالية العمومية وبمسطرتي الفرض والتحصيل الضريبيين، ومقروئية بنية المالية العمومية.[257] ومعيارية قوانين المالية ومدى مقروئيتها[258] بالنسبة للفاعل السياسي، باعتباره مصدر الترخيص والقبول بالضريبة، ولما لهذا المبدإ من حمولة سياسية واجتماعية.

ومن جهة أخرى، ترى الحكومة المغربية من خلال منشور رئيسها، القاضي بتأطير إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2024، أن من أسس إرساء الدولة الاجتماعية تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض[259]. من خلال توسيع نطاق الحماية الاجتماعية سواء على مستوى عدد الأشخاص المشمولين بالتغطية الاجتماعية أو المخاطر التي تهمها تلك التغطية. لَعَلَّ هذه الأمور ستفضي لا محالة إلى تغير في بنية قانون المالية، الذي سيتخذ بعدا اجتماعيا أكثر مما كان عليه، والمالية العمومية في شموليتها. خاصة من خلال البحث عن موارد لتمويل ورش الحماية الاجتماعية في أفق الوصول لدولة اجتماعية، لهذا التمويل مداخله الأساسية، منها: مساهمة الملزمين-المساهمين، أو الموارد المحولة والمخصصة. وفي هذا الصدد، وبإيعاز من القاضي الدستوري الفرنسي الذي أدخل المساهمات الاجتماعية في مصاف التكاليف العمومية[260] بل حتى تلك المنبثقة عن الاحتياط الاجتماعي.

وبناءً على ما ذكرناه، فإن كل بناء يقوم على أنقاض بناء جديد، وتفكيك البناء القديم[261]، فالتأسيس لهوية جديدة للمالية العمومية ذات بعد اجتماعي، أمر يقتضي تقييم النظام القديم ومداخل الإصلاح، فبعد مضي 18 سنة تقريبا على اعتماد القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية في سنة 2002، ما زال 45 في المائة من السكان لا يتوفرون على أي تغطية صحية، كما تم وضع ثلاثة من أصل خمسة أنظمة للتأمين الإجباري عن المرض (الأنظمة الخاصة بالمأجورين وأصحاب المعاشات بالقطاع العام، ونظام أجراء ومتقاعدي القطاع الخاص اعتبارا من سنة 2005، والنظام الخاص بالطلبة في سنة 2016)[262]. وعليه، فتعدد أنظمة التأمين الأساسي الإجباري عن المرض، هو ما يتناقض مع مبادئ التضامن والتعاضد في تحمل

---

[256]- Benjamin Ferras, « Cotisations sociales, impôts et démocratie », op, cit, p.268.

[257]- Cour des comptes, op, cit, p.158.

[258]- Benjamin Ferras, op, cit, p.273.

[259] - منشور السيد رئيس الحكومة عدد، 12023/1، بتاريخ 6 غشت 2023، حول إعداد مشروع قانون المالية 2024، ص: 5-6.

[260]- CC, décision 60-11 du 20 janvier 1961, Loi relative aux assurances maladie, invalidité et maternité des exploitants agricoles et des membres non-salariés de leur famille.

[261]- Gilbert Orsoni, « Citoyenneté et finances publiques. Regards comparés », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182), p.477.

[262]- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، إحالة ذاتية رقم 34/2018. ص: 83.

المخاطر والتوحيد وتبسيط الأوعية الضريبية... وهذا التشتت لا يساهم في الاستدامة المالية على المدى الطويل لمنظومة التغطية الصحية ككل.[263]

وبالرجوع للتجربة المغربية في مجال نظام التغطية الصحية، منذ سنة 2002، تم إحداث أنظمة التأمين الصحي لفائدة العاملين في القطاع الخاص، وفي الوظيفة والقطاع العموميين، ولفائدة الفئات المعوزة (التأمين الإجباري الأساسي عن المرض في إطار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والتأمين الإجباري الأساسي عن المرض في إطار الصندوق الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، ونظام المساعدة الطبية RAMED)[264]. ولكن التشتت هو السمة البارزة لهذا النّظام وإقصاء فئة عريضة من المواطنين... وبإقرار من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، فالهيئات الساهرة على تنظيم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض مشتت وتختلف من حيث تنظيمها وأساليب إعمالها، بتعريجه: "تختلف الأرقام المتعلقة بالساكنة التي يشملها التأمين الإجباري الأساسي عن المرض باختلاف مصادرها، مما يؤكد ضرورة إنشاء هيئة موحدة لتجميع وتعزيز ومراقبة المؤشرات الخاصة بهذا القطاع، على الخصوص، وبالحماية الاجتماعية بوجه عام. في هذا الصدد، يشير التقرير السنوي لهيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي برسم سنة 2016 إلى أن عدد الساكنة التي شملها التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بلغ 8,6 مليون مستفيد سنة 2016، ينتمي 64,7 في المائة منهم إلى القطاع الخاص... وبالمقابل وحسب الأرقام التي أوردتها الوكالة الوطنية للتأمين الصحي، بلغ عدد المستفيدين من التأمين الإجباري عن المرض في القطاعين العام والخاص 9,1 مليون مستفيد في سنة 2016..."[265].

نقفل هذا الاستدراك النقدي، ننتقل إلى رصد تأثير إقرار نظام المساهمة المهنية الموحدة على المبادئ والقواعد المسلم بها في المالية العمومية المعاصرة.

II. تحولات مبادئ وقواعد المالية العمومية

من النافل القول، إن المالية العمومية محكومة بقواعد ومبادئ، تهدف لحماية المال العام، من قبيل مبدأ الشمولية وعدم تخصيص مدخول لنفقة بذاتها، بحيث لا توجد علاقة بين المداخيل ذات طبيعة ضريبية ونفقة بعينها.[266] فمجموع المداخيل يجب أن يرصد لتغطية مجموع التكاليف والتحملات، والسؤال المطروح هنا كيف سيؤثر التقارب بين الفرض الضريبي والمساهمة ذات بعد اجتماعي على بنية المالية العمومية في شموليتها وعلى قانون المالية السنوي؟

بالقراءة العمودية للمادتين 11 و13 من قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، نجد أن نظام الحماية الاجتماعية في شموليته، يرتكز على آليتين للتمويل:

- اشتراكات المساهمين؛
- آلية قائمة على التضامن لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك.

على العموم، فمن بين منافذ تمويل ورش الحماية الاجتماعية، نجد: المخصصات المالية من ميزانية الدولة، والعائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية، بالإضافة للاشتراكات المستحقة تطبيقا للنصوص

[263]- نفسه، ص: 85.

[264]- نفسه، ص: 75.

[265]- نفسه، ص: 77-78.

[266]- Anne-Claire Dufour, op, cit, p.384.

التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، والواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية.

وعليه، وبالعودة للمادة 13 من قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية-والتي تقدم لنا إجابة جزئية عن السؤال المطروح-، نصت على أن حق الاستفادة من خدمات الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض قائمة أساسا على التضامن، وذلك لسد العجز وتمكين الفئات غير القادرة على دفع الاشتراكات. أداء المسبق للاشتراكات من طرف الدولة لفائدة الأشخاص المعنيين.

وفي ظل هذه الوضعية، ما مآل المبادئ الكلاسيكية للمالية العمومية؟ وخاصة قاعدة عدم تخصيص مورد معين لنفقة بعينها؟ فسنترك هذا السؤال معلقا إلى مقام أرحب، بحيث إن المقام هنا مقام إيجاز وتكثيف لا يسمح بتقديم جواب شاف كاف مفصل له.

ثانيا- الفضاء العمومي الضريبي ومسألة إنجاح نظام المساهمة المهنية الموحدة

تبرز المسألة الاجتماعية في قوانين المالية بشكل واضح، كمحاولة لوضع السياسة الاجتماعية في صلب أولوياتها وغاية من غاياتها الكبرى، لكن هذا الأمر قد سيصطدم بإكراه التمويل، وضعف التفاعل الإيجابي للمواطن مع هذه الإجراءات ذات الطابع المالي-الضريبي المحض، هذا المحور تحديدا، سيكون فتحا عن "رهانات الحماية الاجتماعية"، فإنجاح هذا الورش-من فروعه المساهمة المهنية الموحدة- أمر لا يستقيم دون التأسيس لمداخل تتخذ أبعادا متعددة، معيارية-قانونية واجتماعية-نفسية.

كما أسلفنا الذّكر، هذا الإصلاح تتدخل فيه مجموعة من المحددات قانونية-معيارية واجتماعية-نفسية، رهينة بمحددات الامتثال الضريبي والاختيار العقلاني للملزمين والمرتكزة في جوهرها على الفضاء العمومي الضريبي، الذي يعد فرش أو أرضية لتهييئ سلوك الملزمين-المساهمين، قصد بلوغ الامتثال الطوعي بالالتزامات الضريبية، في أفق إقرار المواطنة الضريبية(1) سعيا للتحضر الضريبي.

إن فكرة الفضاء العمومي تحيل على عملية التواصل التي تقوم بين الأفراد من أجل تحقيق التفاعل والاندماج الاجتماعي، في هذا الشأن، تقول الفيلسوفة حنة آرنت (Arendt Hannah)، يوظف الفضاء العمومي لتبادل الآراء والأفكار والمواقف بين الأفراد والجماعات[267]. إذن، نخلق التواصل بين الدولة الجابية والمواطن-الملزم الخاضع للضريبة، أمر ضروري وإيجابي من أجل خلق فضاء عمومي ضريبي موثوق فيه، ويؤسس لمعلومة ضريبية وجيهة وتتمتع بالصدقية والمصداقية(3).

ومن أسس هذا الفضاء، المعلومة الضريبية الوجيهة والدقيقة، فمن أجل إنجاح ورش الحماية الاجتماعية، يقتضي الأمر الاعتماد على السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، باعتبارهما الآليتين التقنيتين الأساسيتين للاستهداف الاجتماعي والمعول عليهما في إقرار مداخل العدالة وضمان نجاعة برامج الدعم الاجتماعي. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الفاعل السياسي والاجتماعي التأسيس حوار اجتماعي جديد من خلال تجديد الحوار الاجتماعي بين الفاعلين ومختلف الفرقاء الاجتماعيين(2).

[267]- A. Cottereau, L. Paul, « Pouvoir et légitimité », Ed de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris. 1992, p.30.

1. من مفهوم الاقتطاع الضريبي إلى مفهوم المساهمة[268]

إن الحماية الاجتماعية بمختلف تجلياتها تقوم أساسا على مفهوم التضامن، والسعي الحثيث نحو إقرار مجتمع قائم على فلسفة التأمين[269] التعاضدي، من خلال فرض ضريبة-مساهمة ذات بعد اجتماعي-تضامني. فبإيعاز من الفقه وبتواتر الاجتهاد القضائي، بدأ التفكير في إعادة رسم حدود مفهومي المساهمة والضريبة وأبعادهما ونطاقهما، بغية التأسيس للتقائية المفهومين[270]، وذلك بغية ضمان تمويل برنامج الحماية الاجتماعية أساسا. فكل مساهمة تقوم على مفهومين أساسيين، التضامن-التأمين والمواطنة الضريبية[271]، وبالتالي فإنجاح هذا الورش يقتضي استحضار ومراعاة هاذين المفهومين[272].

ومن المؤكد في هذا السياق، أن المبادئ الأساسية التي تقوم عليها التغطية الصحية الأساسية كما أقرها الفصل 31 من الدستور والقوانين المؤطرة للحماية الاجتماعية وخاصة التغطية الصحية الأساسية والتأمين الإجباري الأساسي عن المرض، مبدأي المساهمة والتعاضد في تحمل المخاطر، فمن شأن هذه المساهمة-موضوع الدراسة- أن تحدث تقارب بين المفاهيم والمبادئ الآنف ذكرها، ومن شأن ذلك التأسيس لهوية جديدة للمالية العمومية.

فتلكم التحولات، تقتضي مراجعة شاملة لمفهومي الضريبة والمساهمة، وذلك راجع لبروز الحماية الاجتماعية بكونها حقا محوريا وأساسيا، ويحتاج للتمويل المنتظم والقار[273]. وعليه، فالحماية الاجتماعية من حيث إنها ورش كبير يقف على تعبئة مالية ذات بعد يتخذ من المساهمة اقتطاعا بشكل قار ومنتظم. الأمر الذي يستوجب إقرار منافذ لضمان مداخيل لتمويل هذا الورش، هذا من جهة، ومن جهة ثانية إقرار منافذ ذات بعد نفسي-اجتماعي لتعزيز الامتثال الضريبي في أفق بناء مواطنة ضريبية.

إذن، فتقفي الانتقال الدلالي من الاقتطاع للمساهمة، له عدة تجليات في النظم الضريبية المعاصرة؛ فالضريبة عبر التاريخ شكلت آلية للتضامن بين المواطنين[274] ، وبالتالي فإقرار الدولة الاجتماعية أمر يفرض واجبات اجتماعية ومساهمات قصد تجسيد فكرة "مجتمع تضامني-تأميني"[275]. فالمساهمات ذات طبيعة

---

[268]- للمزيد من التفصيل حول التمييز بين الضريبة والرسم والمساهمة، والتداخل الذي أضحى المميز لهذه المفاهيم في السنين الأخيرة، يرجى الرجوع لليوم الدراسي المنظم من قبل مجلس الدولة الفرنسي، سنة 2014، تحت عنوان:

Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?

[269]- Anne-Claire Dufour, op, cit, p.382.

[270]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op, cit, p.8.

[271]- Pour voir plus : Bruno Lautier, Jean-Michel Belorgey, Stuart Holland, « L'État et le social », Sous la direction de Bruno Théret, éd., L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne. Paris, Ed La Découverte,1995, pp.499-500.

[272]- Aurélien Baudu, Xavier Cabannes, Michel Le Clainche, « Le renouveau des finances publiques : quelques propos liminaires », op, cit, p.365.

[273]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op, cit, p.4.

[274]- Michel Bouvier, « Comment replacer le citoyen dans la gouvernance des finances publiques ? », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182), p.376.

[275]- Bruno Lautier, Jean-Michel Belorgey, Stuart Holland, « L'État et le social », op, cit, p.498.

اجتماعية-تضامنية تسعى لإفشاء "الامتثال والتحضر الضريبيين"[276]، عوض الخضوع؛ الأمر الذي يفرض معه الانتقال من منطق السلطة الضريبية والخضوع إلى منطق الامتثال التلقائي لالتزامات الضريبية والقبول الاجتماعي بها. هنا، يظهر التحضر الضريبي كأفق يجب الوصول إليه من خلال مجموعة من المداخل-القانونية والاجتماعية والنفسية-تراعي سلوك الملزمين وتوجهه، كما أسلفنا الذكر.

والجدير بالذكر هنا أن تعميم الحماية الاجتماعية يستند إلى مبدإ التضامن في أبعاده الاجتماعية والترابية وبين الأجيال والبين-مهني، ومن مداخل تمويل تعميم الحماية الاجتماعية، نجد الاشتراكات بالنسبة للأشخاص القادرين على المساهمة في تمويل هذه الحماية الاجتماعية، وآليات أخرى قائمة على التضامن لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك[277].

بالرجوع للمادة 12 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، والتي جاء في مضامينها، أن من بين منافذ التمويل الحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية بصفة خاصة نجد: الواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة الهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية.

وعليه، ما طبيعة هذه الواجبات؟ هل هي مساهمة أم فرض ضريبي؟ والمساهمة المهنية الموحدة هل هي مساهمة كما جاء في تسميتها أم فرض ضريبي جديد؟

وبالعودة لدباجة الدليل العملي لإقرار وتفعيل نظام المساهمة المهنية الموحدة والصادر عن المديرية العامة للضرائب، حيث جاء في مضامينها: "والهدف من إحداث هذه المساهمة المهنية هو تمكين هذه الفئة من الملزمين المزاولين للأنشطة ذات الدخل المحدود من أداء ضريبة موحدة وشاملة تضم من جهة الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاط المهني وكذا واجبات تكميلية. في شأن هذا الملحظ، يمكن إبداء الملاحظات الآتية:

أولا: استعمال تعبير الملزمين عوض المساهمين؛

وثانيا: استعمال تعبير واجبات تكميلية مرصدة للخدمات الاجتماعية لفائدتهم تشمل في مرحلة أولى التأمين الإجباري عن المرض".

نخلص مما سبق، أن نظام المساهمة محل الدراسة، عبارة عن واجبات تكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية، والتي ترتكز على التضامن؛ أي أن هذا النظام عبارة عن فرض ضريبي في جوهره.

2. تجديد الحوار الاجتماعي بين الفاعلين: نحو جيل جديد من الحوار الاجتماعي

إن الدولة الاجتماعية في جوهرها، هي دولة المفاوضات، ومحركها العقد الاجتماعي، والخلفية التأمينية[278]. ومن أسسها، تعميم الحماية الاجتماعية والتغطية الاجبارية عن المرض، وتقديم الخدمات ذات بعد اجتماعي-صحي، وضبط سوق العمل-القانون الاجتماعي، المفاوضات الجماعية للشغل...- وخلق فرص

[276]- Gilbert Orsoni, op, cit, p.479.

[277]- المادة 11 من القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

[278]- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? op, cit, p.5.

الشغل[279]؛ هذه الأمور لن تتأتى إلا بتأسيس حوار اجتماعي جديد بين مختلف الفاعلين، لإنجاح ورش الحماية الاجتماعية في أفق إرساء معالم الدولة الاجتماعية.

وحيث إن الحوار الاجتماعي الوطني الثلاثي الأطراف في المغرب ما يميزه أنه مقرونا بالظرفية السياسية، ليس حوار مأسسا ومنتظما يهدف لإقرار الحماية الاجتماعية في شموليتها. بل يركز جدول أعمال الحوار على القضايا المتعلقة بالأجور[280]، دونما التفكير في تحسين وضعية الأجراء وعمال القطاع الخاص في شموليتها.

وعليه، يجب أن يتم إقرار التقاطعات بين الحوار الاجتماعي والديمقراطية الضريبية؛ وتهدف-أي التقاطعات-لمشاركة المواطنين-الملزمين-المساهمين في إعداد السياسة الضريبية والاختيارات المالية التي لها تأثير على السياسة الاجتماعية، وهذا الإشراك له وقع إيجابي على التحضر الضريبي[281].

في هذا الصدد، قام مجموعة من الباحثين بدراسات ترصد تأثير إشراك المواطنين-الملزمين في سن الاختيارات الضريبية ووقعه على التحضر الضريبي؛ وخلصت مجموع هذه الدراسات لكون المشاركة الإيجابية للمواطنين-الملزمين في الاختيارات المالية-الضريبية التي لها وقعها على الامتثال الضريبي، وهذا ما يزكي شرعية المؤسسات الإدارية والسياسية[282]، والقبول بها، بل شرعية الدولة في شموليتها ومشروعية فعلها العمومي الضريبي.

حاصل ما سبق، إن التقاطعات بين الجباية والسياسة الاجتماعية، تتموقع فيه الضريبة كآلية توجيهية، فلم تعد محايدة[283]، بل أكثر من ذلك فالبحث أضحى عن جباية تؤسس لضمان وتضامن اجتماعيين، وهذا ما تسعى إليه النظم الضريبية المعاصرة، فاستحضار البعد الاجتماعي-التضامني يضفي الشرعية على الجباية،[284] فإقرار التضامن قرين بدور الضريبة في الحد من الفوارق-الاجتماعية، الاقتصادية والمجالية- والحد من مظاهر اللاعدالة[285].

3. الملزم المغربي ومداخل إنجاح نظام المساهمة المهنية الموحدة

حسب الفقيه هانس كلسن (Hans Kelsen)، ليست القواعد المعيارية-القانونية الوحيدة التي تضبط وتحكم سلوك المواطنين؛ أي ليست القواعد الاجتماعية الوحيدة المؤطرة للواقعية المجتمعية[286] المتنوعة

---

[279]- Christophe Ramaux, Quel financement pour la protection sociale ?Apports et limites de la référence assurantielle pour lire l'Etat social, l'ouvrage collectif Travailler pour être intégré, mutations des relations entre emploi et protection sociale (sous la direction de A. T. Dang, J.-L. Outin et H. Zajdela), Editions CNRS, septembre 2006, pp. 183-198.

[280] - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، " نحو جيل جديد من الحوار الاجتماعي بالمغرب: أرضية للنقاش"، رأي المجلس، إحالة ذاتية رقم 50/2020. ص: 19.

281- Marc Leroy, « Découvrir la sociologie fiscale », Revue Regardes croisés sur l'économie, n°1, 2017, p.98.

282- Marc Leroy, op, cit, p.98.

[283]- Anne-Claire Dufour, pp.382-383.

[284]- V. Dussart présente également « la fiscalité comme outil de la solidarité » et « la solidarité comme outil de légitimation de l'impôt », Dussart, V. (2009), « Fiscalité et solidarité », in Hecquard-Théron, M., (dir.), Solidarité(s) : perspectives juridiques, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, p. 243-253.

[285]- Anne-Claire Dufour, op, cit, p.383.

[286]- Hans Kelsen, «Théorie pure du droit», Dalloz, 1962, p. 79.

والمعقدة... فإذا كانت نظرية القانون تهدف لضبط وتأطير الظواهر الاجتماعية واحتوائها، فالمقاربة المعرفية-النفسية والسلوكية وباقي المعارف والمقاربات وأدوات البحث الاجتماعي تهدف لفهم الأفعال الاجتماعية ووضعها في سياقها[287]، ومن بينها الضريبة والظواهر-النفسية والاجتماعية- المترتبة عن تفعيلها والمحددات المتحكمة فيها، وخاصة فهم محددات الامتثال الضريبي والاختيار العقلاني للملزم، وطبيعة العلاقة التي تجمع هذا الأخير بالإدارة الضريبية. كلها أمور تسعف في إنجاح نظام المساهمة المهنية الموحدة.

في هذا الصدد، فعلاقة المواطن-الملزم بالدولة-الإدارة الضريبية، ومدى امتثاله للالتزام الضريبي مرتبط بدرجة أولى بالتحضر الضريبي؛ ففي دراسة دولية مرتبطة بـ "قيم الأفراد وتفاوتات التحضر والامتثال الضريبي في العالم"، وهمّت هذه الدراسة مجموعة من الدول بمختلف مرجعتيها وقوتها الاقتصادية وأيديولوجيتها السياسية، بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية هي على رأس الدول التي يحس مواطنيها بالواجب الأخلاقي تجاه الالتزام الضريبي بمعدل 70 في المائة[288]، بالنسبة للمغرب، ومن خلال بحث ميداني، 73 في المائة من الملزمين في النظام الجبائي المغربي لا يثقون في إدارة الضرائب، كما أن هذه الأخيرة تفترض فيهم سوء النية[289]، وهذا ما يضعف من درجات الامتثال الضريبي للملزمين.

وعليه، فالتحضر الضريبي يساهم في تعزيز القبول الضريبي وتقوية السلطة السياسية، ويقوي الالتزام تجاه النظام السياسي ويزكي مشروعيته[290]. وفي بحث مداني حول الديمقراطية الاجتماعية، أقر أنه على الرغم من أن سعر الضرائب يكون مرتفع على دخل الأفراد، إلا أن أغلبية الملزمين يقبلون به نظرا للمنفعة المحصل عليها[291]. فبغض النظر عن تصور الملزم لمصلحته الشخصية تجاه الضرائب أو للالتزام الضريبي الحضاري، فالملزمون يقبلون ويدفعون الضرائب بناء على كيفية توظيف الأموال العمومية وبناء على مبادئ العدالة والإنصاف والحكامة[292]؛ فالشعور بانعدام العدل في النظام الضريبي يؤدي ذلك للغش الضريبي بشكل تلقائي[293].

ومن الجائز القول، إن الملزم-المساهم يُسائل جودة الخدمات الاجتماعية والصحية من منطق المساهمة، هذا من جهة، ويسائل الفعل العمومي الضريبي انطلاقا من الفضاء العمومي الضريبي، من جهة ثانية. هذا الأمر يفرض على الفاعل السياسي-الإداري تأهيل العرض الصحي وتجويد الخدمات المرفقية الصحية وتقريبها، بما يسمح بتلمس الدور الاجتماعي للدولة، مما يسمح بتعزيز درجات الامتثال الضريبي، وفي الأخير إنجاح نظام المساهمة المهنية الموحدة في النظام المغربي.

---

[287]- Emmanuelle Bernheim, « Le « pluralisme normatif » : un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques ? », Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2011/2 (Volume 67), p.22.

[288]- Marc Leroy, op, cit, p.98.

[289]- Pour voir plus : https://www.leseco.ma/economie/76127-73-des-marocains-ne-font-pas-confiance-au-fisc.html.

290- Marc Leroy, op, cit, p.97.

[291]- Marc Leroy, « Sociologie de l'impôt », Edition : PUF, juillet, 2002, p.54-55.

[292]- Nicolas Delalande, « les batailles de l'impôt - consentement et résistances de 1789 à nos jours », éditions du seuil 2014, p.16.

[293]- Marc Leroy, « découvrir la sociologie fiscale », op, cit, p.97.

* الفضاء العمومي الضريبي وإقرار التحضر الضريبي

إن الفضاء العمومي الضريبي ظاهرة اجتماعية لا يمكن تصوره كمؤسسة أو تنظيم، كما أنه ليس بنية معيارية محضة، فهو شبكة تمكن من نقل التصورات والمواقف المتخذة من قبل الملزمين تجاه النظام الضريبي ومن ثم الآراء الرائجة بينهم، الأمر الذي يشكل في جوهره علاقة تأثير وتأثر، فإنتاج الفضاء العمومي الضريبي مرتبط بالدينامية الاجتماعية والاقتصادية، وهو الحيز المعنوي المتقاسم والمشترك بين الملزمين الذي يتم فيه مساءلة النظام الضريبي والحكم عليه، ويساعدهم في بناء تصوراتهم ومواقفهم من أجل اتخاذ قراراتهم تجاه التزاماتهم الضريبية.

وعليه، فالفضاء العمومي الضريبي يتشكل انطلاقا من الممارسة العملية القائمة على التطبيقات الإدارية-الضريبية وما ينتج عنها من المعلومات الرائجة بين الملزمين، فهذا الأخير في عموميته يقوم بدور التهيئة السلوكية للملزمين تجاه النظام الضريبي، هذه التهيئة على أساسها يبنى ويوجه سلوك الملزم.

في هذا الصدد، يتخذ الملزم قراراته تجاه النظام الضريبي عامة ولالتزاماته الضريبية خاصة بناء على المعلومات الملموسة أو واقعية (المنشرة في هذا الفضاء)، فالمعرفة الملموسة والحسية العملية للملزم يبني عليها هذا الأخير معرفته من خلال المعلومة الضريبية المنشرة بين الملزمين والمتدخلين والأغيار المتدخلين في المادة الضريبية، وآراء المختصين في الحقل الضريبي (من اقتصاديين ورجال القانون)، وسائل الاعلام وأخيرا تقييم النفقات العمومية من وجهة نظره (أي الملزم)، وغالبا ما تكون نظرة نفعية تجاه الضريبة في انتظار مقابل من قبل الأجهزة العمومية... فإذن، كلها محددات يبني عليها الملزم اختياراته الضريبية وتنفيذ التزاماته، وتتحول في الأخير لمعرفة شخصية بالضريبة[294].

* تعزيز نشر المعلومة الضريبية الرسمية

إن الملزم بالضريبة يأخذ المعلومة الضريبية من الفضاء العمومي الضريبي ويعتبرها أكثر مصداقية من المعلومات الصادرة عن الإدارة الضريبية نفسها، فقد يحاول الإخلال بالتزاماته الضريبية أو التخفيف من عبء التزامه الضريبي انطلاقا من ممارسات المُناوِئين أو تطبيقات التنوير الضريبي، فمن خلال هذه التطبيقات يسعى الملزم للبحث والتمحيص عن التنوير الضريبي والتخفيف من عبء واجبه الضريبي بأساليب قانونية[295] أو البحث عن منافذ للتملص من الالتزام الضريبي، انطلاقا من تطبيقات عملية سابقة.

وعليه، تلعب المعلومة الضريبية الرائجة في الفضاء العمومي الضريبي دورا أساسا في تشكل الإدراك الضريبي بالنسبة للملزمين، ولها وظائف سوسيولوجية بالأساس[296] كما لها وقع على سلوك الملزمين، ودور أساسي في تشكيل صورة حول النظام الضريبي في شموليته.

إذن، للمعلومة الضريبية المنتقاة من الفضاء العمومي الضريبي -أي مجمل التفاعلات بين الملزمين فيما بينهم ومع الإدارة الضريبية ومع محيطهم من متدخلين وأغيار في المادة الضريبية- دور أساسي في تهيئة وتوجيه سلوك الملزم، بل هي قطب الرحى الذي يحكم تمفصلات العلاقة التي تربط الملزم-المواطن بالضريبة،

---

[294]- Marc Leroy, « Sociologie de l'impôt », op, cit, p.65 et suiv.

[295]- Marc Leroy, « Sociologie de l'impôt », op, cit, p.69.

[296]- Marc Leroy, « Sociologie des finances publiques », op, cit, p.80.

حيث قد يقع الملزم تحت وطأة أخطاء ومعلومات خاطئة معرفية-إدراكية رائجة بين الملزمين، عكس المعرفة الملموسة الحقيقية بالضريبة[297]. وقد يتخذ الملزم قراراته تجاه النظام الضريبي عامة والتزاماته الضريبية خاصة بناء على المعلومات الملموسة أو الواقعية المنتشرة في الفضاء العمومي الضريبي[298].

وتلكم محددات ذات بعد نفسي-اجتماعي تضع نظام المساهمة المهنية الموحدة أمام احتمالين: النجاح أو الفشل.

خـاتـمة

إنّ التقارب بين الجباية والحماية الاجتماعية بِمختلف أبعادها، أمر يعبّر عن صحوة "التنين" -أي الدولة-[299] بكونها تعاقدا اجتماعيا-سياسيا، ولكن صَاحَبَ هذه الصحوة إحياءً للتنظير الضريبي والسجال الفقهي الاقتصادي حول طبيعة الضريبة، من خلال وضع هذه الأخيرة في قوالب متعددة من قبيل: مساهمة، تأمين، وفرض-امتياز دون عوض. فعلى العموم، إن هذا السجال سيحتفظ براهنيته نظرا لمدى قيام واستمرار الاجتماع السياسي والاجتماعي.

ولكن، الحضور الجديد للدولة على المستوى الاجتماعي سيُؤسس لهوية جديدة للمالية العمومية، من خلال إقرار التضامن والحماية الاجتماعية وهذا ما يزكي شرعية الجباية[300] والدولة في شموليتها.

والمحصلة أن التقارب بين الحماية الاجتماعية والجباية، وتفكير الفاعل السياسي في مداخل التمويل لهذه الورش أرضية خِصبة لإعادة التفكير والتأمّل المشترك في بنية المالية العمومية وهويتها الجديدة، وحضور الفاعل السياسي فِي مسطرة تدارس واعتماد قانون المالية السنوي.

وتجدر بنا الإشارة في الأخير إلى كون اعتبار الضريبة اجتماعيا انتهاكا لحرية التملك والنفور منها طبيعة بشرية، حسب ما تراكم من دراسات وأبحاث - سوسيولوجيا الضريبة -، وبالرغم من كونها فرضية غير مؤكدة. لكن يجب العمل على جعل الاختيارات والإصلاحات الضريبية لصالح المواطن-الملزم[301]، أو بالأحرى يجب على المواطن أن يتلمس الدور الإيجابي للدولة من خلال الخدمات المقدمة ذات طبيعة صحية واجتماعية، بحيث إن الوعي السلبي بالدولة يقلص من نطاق الامتثال والتحضر الضريبيين.

---

[297]- Marc Leroy, « Sociologie de l'impôt », op, cit, p.63.

[298]- Ibid, p.65.

[299] - بتعبير الفيلسوف الإنجليزي "طوماس هوبز".

[300]- Anne-Claire Dufour, op, cit, p.390.

[301]- Marc Leroy, « Découvrir la sociologie fiscale », op, cit, p.98.

قائمة المراجع

النصوص القانونية والتنظيمية

- قانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 صادر في 23 مارس 2021، ج.ر عدد 6975، بتاريخ 22 شعبان 1442؛
- القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.15 صادر في 28 من رمضان 1438، الجريدة الرسمية عدد 6586 بتاريخ 13 يوليو 2017 ص: 3960؛ والقانون رقم 30.21 بتغيير وتتميم القانون رقم 98 .15، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.79، بتاريخ 14 يونيو 2021، ج.ر عدد 7006، بتاريخ 22 يوليو 2021.

التقارير الرسمية

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، " نحو جيل جديد من الحوار الاجتماعي بالمغرب: أرضية للنقاش"، رأي المجلس، إحالة ذاتية رقم 50/2020؛
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، " الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية "، إحالة ذاتية رقم 34/2018.

Ouvrages

- Delalande Nicolas, « les batailles de l'impôt - consentement et résistances de 1789 à nos jours », éditions du seuil 2014.
- Leroy Marc, « Sociologie de l'impôt », Edition : Presse Universitaires de France, juillet, 2002 ;

Revues

- Claire Dufour-Anne, « La fiscalité et la solidarité sociale », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182) ;
- Leroy Marc, « Découvrir la sociologie fiscale », Revue Regardes croisés sur l'économie, n°1, 2017.
- Orsoni Gilbert, « Citoyenneté et finances publiques. Regards comparés », Revue française d'administration publique 2022/2 (n° 182) ;

Jurisprudences

- CC(Français), Décision 60-11 du 20 janvier 1969 ;
- CC, Décision n° 60-10 L, 20 décembre 1960.

Etudes et Rapports et colloques

- Cour des comptes, « Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises », février 2012 ;

- Cour des comptes, La Sécurité sociale : rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, 2012 ;
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ? Colloque du 27 juin 2014, Un colloque organisé par le Conseil d'État français ;
- OCDE, 2019, « Quels sont les déterminants du civisme fiscal ? », Document de consultation publique réalisé sorti le 10 mai 2019.

دور التمويلات التشاركية في تمويل المالية العمومية الحديثة وتحقيق الحماية الاجتماعية

دراسة مقارنة

The role of participatory financing in financing modern public finance and achieving social protection
A comparative study

رضوان بالحاج

دكتور في الشريعة والقانون
جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس المغرب

BALHAJ REDOUANE
Doctor of Sharia
Sidi Mohamed Ben Abdellah University, Fes, Morocco

إن التمويلات التشاركية التي تبناها المغرب ساهمت في تمويل المالية العمومية وتحقيق الحماية الاجتماعية، فباستقراء مقتضيات القانون 103.12 المتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتبرة في حكمها، وما تضمنه القانون 09.21، المتعلق بالحماية الاجتماعية، وتقرير النموذج التنموي الجديد، تظهر أهمية المقتضيات والمضامين التي أتى بها القانون المالي لسنة 2023، والذي تضمن العديد من التدابير المتخذة لتحقيق الورش الملكي الخاص بالحماية الاجتماعية، وتم تذييل ذلك بالعديد من المعطيات والنسب التي تبرز حجمها من سنة لأخرى مستندا في ذلك لعدة تقارير مالية كتقرير والي بنك المغرب وغير ذلك.

الكلمات المفاتيح : التمويلات التشاركية، المالية الحديثة، السكن، التمويلات الزراعية، النموذج التنموية، الحماية الاجتماعية،القانون09.21، القانون 103.12 .

The participatory financing adopted by Morocco contributed to financing public finances and achieving social protection. By extrapolating the requirements of Law 103.12 relating to credit institutions and bodies considered to be in their jurisdiction, and what was included in Law 09.21, relating to social protection, and the report on the new development model, the importance of the requirements and contents brought by the financial law becomes apparent. For the year 2023, which included many measures taken to implement the Royal Workshops on Social Protection, and this was appended with many data and ratios that highlight its size from year to year, based on several financial reports such as the report of the Governor of the Bank of Morocco and others.

Keywords: participatory financing, modern finance, housing, agricultural financing, development model, social protection, Law 09.21, Law 103.12.

إشكالية البحث :

يسلط هذا الموضوع الذي بين أيدينا الضوء على إشكالية جوهرية ، تتمثل في مدى مساهمة التمويلات التشاركية في تحقيق الحماية الاجتماعية، من خلال قوانين المالية الحديثة، تحقيقا لما يسمى في العصر الحديث بالدولة الاجتماعية التي تسعى لتلبية العديد من طلبات أفراده، كالشغل والتغطية الصحية، وتوفير السكن اللائق ، فإلى أي حد وفق المشرع المغربي من خلال التمويل التشاركي في تحقيق الحماية الاجتماعية وتمويل المالية العامة ؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية من قبيل :

ماهي مكانة التمويلات الاجتماعية في تمويل المالية العمومية الحديثة والبنوك ؟

وماهو دورها في تحقيق الحماية الاجتماعية من خلال توفير السكن والشغل في التمويلات الزراعية التشاركية؟

فرضيات البحث وأهميته

تكمن أهمية هذا البحث في كونه يسعى للإجابة على العديد من الفرضيات من قبيل :

- بيان مدى مساهمة البنوك التشاركية من خلال تطور نسبها مؤخرا في تحقيق الحماية الاجتماعية وتوفير فرص الشغل والسكن .
- إبراز مدى حضور مفهوم الدولة الاجتماعية في قوانين المالية للمغرب لتحقيق الحماية الاجتماعية، سواء تعلق الامر بجانب الجبايات أو النفقات الخاصة.
- إبراز مدى تأثر قانون المالية بالعديد من المقتضيات التشريعية كقانون الحماية الاجتماعية والدستور المغربي لسنة2011 ، وكذا مقتضيات النموذج التنموي من أجل ضمان التنزيل الأمثل لورش الحماية الاجتماعية .
- عرض نماذج لدور البنوك التشاركية في تحقيق الحماية الاجتماعية، كتوفير السكن والشغل...

منهجية البحث

أثناء اشتغالي على هذا البحث عملت فيه على استقراء العديد من المعطيات سواء تعلق الأمر بقانون المالية لسنة 2023 أو مشاريعه وكذا التقارير المالية لوالي بنك المغرب لسنة2023و2022، من أجل إبراز بيان مدى مساهمة البنوك بصفة عامة في تمويل الحماية الاجتماعية ، وبيان دور البنوك التشاركية فيها بصفة خاصة، كما قمت بتحليلها ومقارنتها من أجل التوصل للعديد من النتائج والخلاصات التي من شأنها أن تساهم في إعطاء الحلول المثلى لهذه التمويلات .

مقدمة

تعد المسألة الاجتماعية في السياسات العمومية من بين الأساليب المهمة التي سعت العديد من الدول الحديثة لبنائها، وهو ما حدا بالعديد منها لسن تشريعات هادفة لتحقيق هذه الأغراض، فإذا كانت كل من كندا[302] وماليزيا[303] والنرويج[304] والعديد من الدول النامية ذهبت بعيدا في هذا المجال، فإن المشرع المغربي بدوره عمل على ذلك في القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

وهذا القانون هدف من خلاله لتحقيق وتعميم الحماية الاجتماعية عبر ضمانها لجميع العاملين من خلال تعميم التغطية الصحية لجميع النشيطين؛ وإحداث الدخل الاجتماعي لتماسك وكرامة الأسرة المغربية رعاية صحية جيدة لصون كرامة المواطن؛ إضافة إلى تنمية الرأسمال البشري عبر ما أسماه "مدرسة تكافؤ الفرص".

وتبعا لهذا عمل الفاعل السياسي المغربي على سن العديد من القوانين كاستجابة للعديد من الاصلاحات للمالية العمومية، وذلك بتوجيه الموارد العمومية للدولة التي تهدف لتحسين مستويات المعيشة والرفاهية لكافة المواطنين، ودعم الدولة للبرامج الاجتماعية لانعاش الاقتصاد وسوق الشغل ببلادنا على اعتبار أن السياسات ذات الطابع الاجتماعي تتبعها الدولة لتتولى من خلالها الإشراف على الخدمات الاجتماعية الشاملة، وذات النوعية العالية والفعالية للخدمات التي تؤديها لمحاربة المشاكل الاجتماعية التي تواجه المجتمع [305]،فهي إذن

---

[302] - تأثر الاقتصاد الكندي كثيرا بالكساد الذي عرفته فترة الثلاثينيات، وقد كانت صور المساعدة والعون الاجتماعي فيما قبل تتم من خلال أطر دينية، ولكن فيما بعد الأزمة، عرفت كندا تطورا حضاريا وصناعيا أدى إلى زيادة مشاكل الفقر والتهميش والبطالة، وقد دفع ذلك الدولة إلى اتخاذ إجراءات لتبني سياسات تشبه سياسات دولة الرفاهية في أوربا، ولكن هذه السياسات لم تمكن المجتمع الكندي من التخلص من المشاكل الاجتماعية التي يعاني منها، وفي سنة 1994 ارتفع عدد الأسر ذات العائل الواحد، وارتفع معدل البطالة بين الشباب، وارتفعت نسب الأسر التي يعمل فيها الزوجان وازدادت نسبة مشاركة النساء في العمل، وانخفضت نسبة كبار السن في قوة العمل، وارتفعت نسبة مشاركة المهاجرين، أحمد زايد ؛ " السياسات الاجتماعية : السياق والمفهوم والتنفيذ دراسة لبعض التجارب الدولية (ماليزيا ، النرويج، كندا) سلسة الدراسات الاجتماعية،العدد77 ،2013، ص: 392.

[303] - باشرت ماليزيا منذ عقود طويلة التخطيط لمسيرتها الإنمائية الجديدة، وقادت الحكومة في البداية، وإلى جانبها القطاع العام، العمل على توفير الأموال لبناء الهياكل المؤسسية الضرورية، وانضم إليها، في وقت لاحق، القطاع الخاص، والمجتمع المدني، ومع حلول سنة 1980 حصل توافق الأراء حول ترسيخ جذور السياسة الاجتماعية في التنمية الاقتصادية، الذي أدى إلى تعزيز موقف الحكومة الماليزية، وتمكينها من اجتياز الأزمة الاقتصادية في التسعينيات من القرن الماضي. للمزيد من التفاصيل، راجع - **التقرير الثاني للاسكوا** حول ؛ " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة " المطبوعات الصادرة عن الامم المتحدة – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)2008 ، ص: 3.

[304] - تعتبر النرويج دولة بدأت نهضتها الاجتماعية في وقت مبكر كباقي دول أوربا، غير أن هذه النهضة قد تسارعت فيما بعد الحرب العالمية الثانية بفضل سياسات حزب العمال الذي تولى في فترة ما بعد الحربين (1945-1962)، كما تعتبر النرويج دولة ذات معدل عال من الرفاهية، وقد استطاعت أن تصل بمعدلات الرفاهية إلى مستويات متقدمة، فهي استطاعت استغلال عوائد النفط في دعم التعليم والصحة وتقليل مظاهر عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي إلى أدنى درجاته، كما نجحت أيضا في خلق اقتصاد متنوع لا يعتمد على مصدر واحد فقط، وقد عملت على تطوير العلاقة بين النقابات العمالية واتحادات أصحاب العمل لتوفير أكبر فرصة للعمالة وأفضل ظروف العمل. أحمد زايد ؛ " السياسات الاجتماعية : السياق والمفهوم والتنفيذ دراسة لبعض التجارب الدولية (ماليزيا ، النرويج، كندا) ص .391:

[305] - يعقوب يوسف الكندري ؛ " مكونات السياسة الاجتماعية القطاعية ومحدداتها في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية : الكويت نموذجا"، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد ،77، 2013 ، ص: 83.

تشريع حكومي يؤثر على الرعاية الاجتماعية وتشمل القوانين والقرارات"[306]. وتتداخل إلى حد كبير مع القضايا المعاصرة، وترتبط في أذهان الناس بالإيديولوجيا وبالسياسات الحزبية [307].

وقد عمل القانون المالي المغربي على جعل الحماية من بين الأولويات المهمة فيه، وذلك لبلوغ دولة الرفاه، من خلال تعميم الخدمات ذات الطابع الاجتماعي المنصوص عليها في القانون المالي لسنة 2023 على سبيل المثال، تعد السبيل الأنسب لتحقيق الهدف المأمول.

ومن شأن هذا الأمر تحقيق الاستقرار المالي العالمي الذي يُلقي بظلاله على كل الأنظمة المالية التي تعرف سرعة كبيرة في تطور التكنولوجيا المالية، الأمر الذي يفرض رفع سقف التحديات من خلال انفتاح المالية العمومية، عبر ربط الوطني بالدولي من خلال خلق أجهزة تنظيمية رقابية تنبني على بناء ترسانة متكاملة لتدبير المخاطر المحدقة .

هذا وتعد التمويلات التشاركية السكنية والفلاحية من بين الأليات الهادفة لتحقيق التنمية الاجتماعية وتحقيق الحماية الاجتماعية للعديد من الفئات الهشة، خصوصا تلك الفئات التي تشتغل بالقطاع الفلاحي، فالفلاحة تعد بمثابة العصب الأساسي في اقتصاد العالم، فهي توفر لقمة العيش للعديد من الفئات الاجتماعية من خلال توفير أقصى ما يمكن من الانتاج الفلاحي، ولضمان هذا الأمر التنفيذ الأمثل لهذه السياسة، بذلت الدولة المغربية خلال الخمسين العام الماضية جهودا كبيرة للرقي بهذا المجال، وذلك من خلال تقنينها وسنها للعديد من المقتضيات القانونية المؤطرة لهذا المجال، فالمقاولة تعد من القطاعات الاجتماعية التي أولتها الدولة المغربية عناية، حيث تساهم هذه الأخيرة من خلال المقاولات الصغرى والمتوسطة في إنعاش وتحسين المناطق القروية، وذلك من أجل القضاء على البطالة في هذه الأخيرة .

وبظهور البنوك التشاركية لحيز الوجود سنة 2014 بمقتضى القانون 103.13 بدأ التفكير في مدى قدرة الأليات التمويلية المنصوص عليها في تحقيق الحماية الاجتماعية من خلال السكن أو المقاولات الصغيرة ، فالتحدي الأكبر لها هو التمويل ، لذلك بدأ البحث عن الوسائل البديلة لهذا الأمر بما يتوافق والشريعة الاسلامية، وذلك لتصبح البنوك التشاركية واقعا ملموسا وفاعلا لخدمة وتمويل المقاولات الفلاحية.

ولذ وجب توعية المهنيين بهذه الآلية التشاركية الاجتماعية لضمان انخراط هذه المقاولات في المالية التشاركية تماشيا مع استراتيجية توفير السكن الاجتماعي اللائق واستراتيجية الجيل الأخضر التي تطمح إلى إصلاح نواقص المغرب الأخضر، لخلق فلاحة وطنية معقلنة ومنتجة وتأسيس طبقة وسطى بالعالم القروي من شأنها الدفع بالاقتصاد الوطني والحد من انتشار طبقة هشة بالمدن تكون مرتعا خصبا لإشكالات أمنية واجتماعية.

وهذه التصورات والأهداف التي سعى المشرع المغربي لتحقيقها من خلال القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، ستساهم في تحقيق غايات المرجوة ؛ لأن العديد من التجارب الأجنبية في هذا الأمر أبانت عن نتائج جيدة في هذا المجال، الأمر الذي استوجب على المشرع المغربي استلهام مثلها من خلال العمل سن سياسة لدى مدراء البنوك التشاركية تواصلية ميدانية وتسويقية، بغية نشر فكر التمويل التشاركي في القطاع الفلاحي والسكني، وإدراك العجز الحاصل في هذا المجال، وإطلاق هذا المولود المهم على أسس متينة، بغية ضمان استمراريته وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

---

[306] - محمد أحمد بيومي، "علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية"، دار المعرفة الجامعية الاسكندرية، 1999، ص: 13.

[307] - علي ليلة، " مؤشرات قياس فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهة المخاطر " ، سلسلة الدراسات الاجتماعية ، الطبعة الأولى 201، العدد : 80، ص: 70

ولبسط القول في مختلف ما يتعلق بالتمويلات التشاركية في تمويل المالية العمومية الحديثة وتحقيق الحماية الاجتماعية من خلال الجبايات والنفقات العامة في هذا الأمر ،وكذا المقاولات الفلاحية التجارية الزراعية والتي تهدف لإدارة وإنتاج السلع الزراعية، وبيان بعض التجارب الدولية والوطنية في هذا المجال آثرت أن أقسم هذا الموضوع إلى محورين أساسيين :

المحور الأول : التمويلات الاجتماعية في تمويل المالية العمومية الحديثة

المحور الثاني: دور التمويلات التشاركية في تحقيق الحماية الاجتماعية

المحور الأول : التمويلات الاجتماعية في تمويل المالية العمومية الحديثة

أولا: مكانة التمويلات الاجتماعية في تمويل المالية العمومية والبنوك

1: مكانة التمويلات الاجتماعية في قانون المالية المغربي لسنة 2023

إن المتتبع لحركية التشريع المغربي سيلاحظ تزايد لجوء المشرع لهذه التقنية التشريعية في كثير من المجالات خاصة بعد دستور2011[308]، إذ نجده في المجال الاجتماعي عمد إلى التأطير القانوني لمنظومة الحماية الاجتماعية، من خلال إصدار القانون الإطار 21.09[309] المتعلق بالحماية الاجتماعية تماشيا مع الفصل 71 من الدستور المغربي لسنة 2011 .

وهذه التقنية التشريعية لها أثر على قانون المالية المغربي لسنة 2022و2023 رغم الآثار الاقتصادية على المغرب، فبعد الانتعاش للاقتصاد الملحوظ في 21 والذي جعل المملكة من بين البلدان التي تمكنت من العودة بسرعة إلى مستويات ما قبل الأزمة الصحية، جاء الصراع الأوكراني ليؤثر على هذا الانتعاش، حيث أدى الأمر إلى ارتفاع أسعار المواد الأولية وتصاعد التوتر في سلاسل التوريد وزيادة حالة عدم اليقين، حيث ارتفع من زائد0.3 في المائة في الفصل الأول من سنة 2022 انتعش النمو الاقتصادي نسبيا في الفصل الثاني من+2 في المائة نتيجة تحسن الخدمات، حيث تم خلق 300 ألف وضيفة، وبلغ معدل البطالة 11.2 في المائة، من السكان النشيطين متم النصف الثاني من سنة2022 أي بانخفاض ب 1,6 نقطة مقارنة مع مستواه سنة من قبل، قد بذلت الحكومة بخصوص المالية العمومية جهودا كبيرة على مستوى الميزانية[310] في مواجهة التقلبات الدورية من أجل احتواء الآثار السلبية لظاهرة التضخم وضعف السنة الفلاحية، مما مكن من دعم المقاولات والقدرة الشرائية للأسر، وقد تحقق هذا المجهود على مستوى النفقات،خاصة منها ذات البعد

---

[308] - القانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات 2011

- القانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها 2016.
- القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة 2016 .
- القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.. 2019.
- القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي 2021.

[309] - صدر بالجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021 القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية.

[310] - أطلق لفظ الميزانية في بادئ الأمر على حقيبة النقود أو المحفظة العامة، ثم قصد بها بعد ذلك مالية الدولة، وفي جميع الحالات تعني كلمة الموازنة العامة الإيرادات والنفقات العامة للدولة، واستخدام لفظ الميزانية لأول مرة في بريطانيا، ويقصد به الحقيبة التي يحمل فيها وزير الخزانة بيان الحكومة من موارد الدولة وحاجاتها إلى البرلمان. ثم استخدم اللفظ بعد ذلك للإشارة إلى مجموعة الوثائق التي تحتويها حقيبة وزير الخزانة، أي الخطة المالية الحكومة وهو بصدد تقديمها للبرلمان للحصول على موافقة الهيئة التشريعية, Jesse Burkhead Government Budgeting- John Wileynewyork, 1963, p2 ،

الاجتماعي بفضل الدينامية الايجابية التي عرفتها المداخيل الجبائية بالأساس وبدرجة اقل المداخيل الغير الجبائية لسنة 2022م[311].

وقد بين قانون المالية المغربي لسنة 2023 التوجيهات السامية، وتوصيات النموذج الجديد، وتقوية أسس الدولة الاجتماعية، وتنشيط الاقتصاد من خلال تشجيع الاستثمار والشغل والمنتجين إلى جانب تكريس الحكامة الرشيدة على مستوى القطاع العمومي، فعلى المستوى الاجتماعي: ثم :

- **تعزيز أسس الدولة الاجتماعية** من خلال توطيد جميع الآليات والتدابير الرامية إلى تعزيز الرسمال البشري، ولا سيما من خلال اتخاذا الخيارات الاقتصادية الملائمة والتدابير التي لها تأثير إيجابي على التنمية الاجتماعية[312] .
- **تفعيل مختلف مكونات ورش تعميم الحماية الاجتماعية** كمشروع واسع النطاق يجسد ثورة اجتماعية حقيقية وستدعم الحكومة هذا الورش بإصلاح عميق للنظام الصحي الوطني وتحسين عرض الرعاية الصحية وذلك لتعزيز السيادة الصحية الوطنية وتعميم التأمين الصحي الإجباري.
- **تحسين جودة التعليم** كقطاع يكتسي أولوية خاصة بناءً على مقاربة شمولية تهدف إلى النهوض بنظام التعليم، لا سيما فيما يتعلق بالتكوين وتوسيع وتعزيز البنية التحتية وتحسين جودة الخدمات المقدمة، خصوصا في المناطق القروية والنائية.
- **تبني سياسة مندمجة ومتجددة على مستوى قطاع الشغل**، تأخذ في اعتبارها احتياجات مختلف الفئات العمرية والخصائص المجالية.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة الحالية استهلت ولايتها في هذا الصدد بإعطاء دفعة جديدة لبرامج دعم التشغيل، ولا سيما من خلال إطلاق برنامج "فرصة"، الذي يهدف إلى النهوض بمبادرات المشاريع الفردية عن طريق المواكبة والتوجيه والتدريب طوال مراحل المشروع حتى اكتماله، بالإضافة إلى برنامج "أوراش" الرامي إلى خلق 250.000 منصب شغل مباشر خلال سنتي 2022 و 2023. وستعمل الحكومة أيضا، في إطار مقاربة تشاركية على إصلاح الإطار القانوني للشغل، بشكل يضمن ملاءمته مع تغيرات سوق الشغل ويمكن من تقييم سياسات وبرامج التشغيل.

- **على الصعيد الاقتصادي**، تقوم سياسة التحول الهيكلي للاقتصاد الوطني التي اعتمدتها الحكومة على ثلاثة مبادئ أساسية يتعلق الأمر بمسألة جعل التشغيل المحور الرئيسي لجميع السياسات العمومية في المجال الاقتصادي، وتعزيز السيادة الوطنية على مستوى المنتجات والخدمات الاستراتيجية، إلى جانب التعريف بالمنتج المغربي على المستويين الوطني والدولي.
- وفيما يتعلق بالتمويل واصلت الحكومة سياستها التي توافق بين استعادة الهوامش الميزانياتية لضمان تمويل واستدامة الإصلاحات وبين ضرورة الحفاظ على التوازنات الماكرو اقتصادية[313]، ولا سيما من خلال مواصلة خفض عجز الميزانية وضمان استقرار نسبة الدين في أفق تقليصه على المدى المتوسط.

---

[311] - تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 البرمجة الميزانياتية الجاملية لثلاث سنوات المنوية لسنة 2023و2025 ، https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2023/البرمجة الميزانياتية2023-2025.pdf ص: 5

[312] - تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 البرمجة الميزانياتية الجاملية ، ص: 6و7.

[313] - اتحاد بين دولتَين أو أكثر، لإزالة الرسوم الجمركية والقيود الكمية على التجارة الدولية، وإقرار سياسة تجارية مشتركة، وتوفير حرية انتقال الأفراد ورؤوس الأموال، ...

وفي هذا الصدد، تبنت الحكومة مقاربة مبتكرة بهدف تعبئة الموارد المالية اللازمة لتمويل الإصلاحات الهيكلية الكبرى التي باشرتها بلادنا في السنوات الأخيرة، مع التركيز على جانبين:

- **. تفعيل الإصلاح الجبائي وترشيد النفقات وإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية.** تعبئة التمويلات المبتكرة واللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص للمساهمة في تمويل مشاريع البنية التحتية الكبرى والاستراتيجيات القطاعية والحد من الضغط على الموارد العمومية.[314]

وسوف تسفر هذه المجهودات لتنمية الرأسمال البشري، عبر إصلاح نظامي التعليم والصحة للاستجابة للدينامية الديموغرافية ولمعايير الجودة عن تعزيز الانتاجية الكلية لعوامل الانتاج".

ويتماشى مشروع تعميم التغطية الاجتماعية بشكل كبير من هذا الشمولي والذي ينقسم إلى ثلاث مراحل (2021_2025) بالتوازي مع إصلاح نظام التعليم (2022و2026) الهادف إلى تحقيق نهضة تربوية قادرة على تقدير الظروف المناسبة للطفل لإتمام دراسته وتنمية مهاراته[315].

ومما تجدر إليه الإشارة في هذا الصدد أن المغرب أبرم شراكات مع فرنسا بخصوص الحماية الاجتماعية، حيث تم التوقيع يوم الثلاثاء 07 دجنبر 2021، على اتفاقيتي تمويل بمبلغ إجمالي بقيمة 200 مليون أورو (حوالي 2 مليار درهم)، لدعم مشروعين: يتعلق الأول بدعم تعميم التأمين الصحي الإجباري (AMO)، فيما يتعلق الثاني بدعم ميزانية النوع الاجتماعي (BSG). ويهدف التمويل الأول، البالغ 150 مليون أورو، إلى مواكبة المملكة المغربية قصد تعميم التأمين الصحي الإجباري وتقوية منظومتها الصحية. ويندرج هذا التمويل في سياق دعم إصلاح الحماية الاجتماعية الذي جاء به القانون-الإطار رقم 09.21.[316]

وسيساعد في الحد من أشكال اللامساواة في الولوج إلى الرعاية الصحية، من خلال مواكبة إدماج 22 مليون شخص إضافي في نظام التأمين الصحي الإجباري (AMO)، بهدف تحقيق التغطية الصحية الشاملة. كما سيدعم هذا التمويل تقوية عرض الرعاية الصحية على المستوى الوطني وعبر آليات محددة (مسار الرعاية المنسقة وأنظمة الصحة عن بعد) في جهتين من جهات المملكة.

وهذا القرض ترافقه منحة قدرها 4 ملايين يورو (حوالي 400 مليون درهم)، والتي ستمكن من تعبئة الخبرات الفرنسية المختصة في دعم الفاعلين في عملية الإصلاح، من خلال الوكالة الفرنسية للخبرة الفنية الدولية (Expertise France) التابعة لمجموعة الوكالة الفرنسية للتنمية.[317]

2: مكانة التمويلات الاجتماعية في تمويلات البنوك التشاركية

I. القروض المضمونة ودعم تمويل المقاولات الصغيرة والمتوسطة وجمعيات القروض الصغرى

[314] - تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 ،ص: 6و7

[315] - تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 ،ص: 10

[316] المغرب وفرنسا يقويان شراكتهما بخصوص الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين المغرب للمزيد من التفاصيل يراجع الموقع الاتي :
https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/مستجدة.aspx?fiche=5669، تم الاطلاع عليه بتاريخ 29.09.2023 . على الساعة 15.26 .

[317] المغرب وفرنسا يقويان شراكتهما بخصوص الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين المغرب ، م س، .

لقد مرت الميزانية العامة[318] بمراحل عديدة، وشهدت تطورات عكست تطور دور الدولة، الأمر الذي انعكس على الميزانية ، حيث أصبحت تكتسي طابعا اقتصاديا واجتماعيا بجانب الطابع المالي،[319] وذلك لتحقيق العديد من أهداف التنمية الاقتصادية، كسياسة اقتصادية طويلة الأجل لتحقيق النمو الإقتصادي[320]؛ إذ بها يزداد الدخل الوطني الحقيقي للاقتصاد خلال فترة زمنية طويلة، وإذا كان معدل التنمية أكبر من معدل نمو السكان، فإنّ متوسط دخل الفرد الحقيقي سيرتفع.

وهذه الإجراءات والسياسات والتدابير المعتمدة تتمثل في تغيير بنيان وهيكل الاقتصاد القومي، وتهدف إلى تحقيق زيادة سريعة ودائمة في متوسط الدخل الحقيقي عبر فترة ممتدة من الزمن، وبحيث يستفيد منها الغالبية العظمى من الأفراد[321]، كما أنّ هناك تعريفات أخرى منها: أنها تغيير بنياني ينبثق عن دفعة قوية وذلك على أساس من إستراتيجية ملائمة[322]، أو أنها عبارة عن تحقيق زيادة سريعة وتراكمية ودائمة في الدخل الفردي الحقيقي عبر فترة ممتدة من الزمن.

وإذا كانت البنوك على مر التاريخ تهدف إلى خلق الأمان والاطمئنان على الأموال، فقد لعبت في وقتنا الحال دورا مهما، فبنك المغرب مثلا يعد مؤسسة عمومية مالية توجد على رأس المؤسسات المالية سواء الخاصة أو العامة، ووظائفه مرتبطة بمالية الدولة وسلامة، لذلك وتحقيقا لهذه الأغراض عمل المغرب بعد الاستقلال على إنشائه مستقلا على المالية الفرنسية بفرنسا، ويتمتع بالاستقلال المالي، حسب ما جاء به الظهير الشريف رقم 1-59-233 بتاريخ 30 يونيو 1959، وله إمكانية إنشاء فروع إذا دعت الضرورة إلى ذلك، كما له مهام وامتيازات ممنوحة بمقتضى القانون، فهو يحدد السياسة النقدية ويحافظ على إستقرار الأسعار والتدخل في السوق النقدية والسهر على حسن سيرتها ومراقبتها، كما يتولى مراقبة مؤسسات الإئتمان، ويسهر عل تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنشاط هذه المؤسسات، وكذلك يسهر على حسن سير النظام البنكي باعتباره مستشارا ماليا للحكومة، حيث تستشيره في جميع المسائل التي من شأنها أن تمس بمزاولة صلاحيات البنك ومهامه، كما يعد وكيلا للخزينة بخصوص جميع عملياتها البنكية، سواء خارج المغرب أو داخله، **ويعهد إليه وفق الشروط المحددة بنص تنظيمي، بعمليات إصدار وتحويل وإرجاع الإقتراضات والأوراق العمومية،** وبصفة عامة، بالخدمة المالية الخاصة بالإقتراضات التي تصدرها الدولة .

ويسعى البنك المركزي باعتباره مؤسسة عمومية إلى كبح ارتفاع التضخم بتخفيف الإقبال على الاقتراض، وهو إجراء يندرج ضمن السياسة النقدية المتاحة له لخفض الاستهلاك وخفض معدل التضخم.

وفي ظل هذه الظروف استمر بنك المغرب في الاستجابة الكاملة لطلب النظام البنكي، حيث رفع من حجم تدخلاته سنة 2022 إلى 93,5 مليار درهم في المتوسط أسبوعيا بعد 82,9 مليار في السنة الماضية. وحسب الأدوات المستخدمة رفع البنك حجم تسبيقاته لمدة 7 أيام من 34,1 مليار سنة 2021 إلى 42 مليار سنة 2022 وحجم تدخلاته من خلال عمليات الاستحفاظ إلى 28,4 مليار بدلا من 21,2 مليار. بالإضافة

---

[318] - تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة لأيّ دولة من الدول، إذ أنها تشمل بنود الإنفاق العام، وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، بالإضافة إلى أنها تبيّن لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التي تمول بها هذا الإنفاق. مجدي محمد شهاب، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص261.

[319] - بلخال عبدالفتاح "علم المالية والتشريع المالي المغربي" الطبعة الأولى، مطبعة فضالة الدارالبيضاء، 2005، ص 189 و 190.

[320] - كمال بكري، مبادئ الإقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص417.

[321] - علي لطفي، التنمية الاقتصادية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1980، ص185.

[322] - محمد زكي شافعي، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، 1980، ص77.

إلى ذلك، منح بنك المغرب 23 مليار، مقابل 26,8 مليار سنة 2021، **على شكل قروض مضمونة، ولا سيما في إطار برامج دعم تمويل المقاولات الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة وجمعيات القروض الصغرى والبنوك التشاركية وبرنامج إعادة تمويل القروض** (البرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات وقام البنك أيضا بثلاث عمليات مبادلة للصرف بما مجموعه 1,3 مليار درهم، وتم اللجوء إليه مرتين في إطار التسبيقات لمدة 24 ساعة التي بلغ مجموعها 660 مليون. وتراجعت بالتالي المدة المتوسطة لتدخلات البنك من 55,6 يوم إلى 44,3 يوم.[323]

II. تدابير الرسوم الجمركية والضريبة الداخلية على الاستهلاك ودعم التماسك الاجتماعي.

برسم سنة 2022 تم إقرار ضريبة داخلية على الاستهلاك على المنتجات والآلات والتجهيزات الكهربائية المنزلية حسب تصنيفها من حيث استهلاك الطاقة، وكذا على الأجهزة الالكترونية والبطاريات المستخدمة للعربات، وتخصيص عائداتها لقائدة **صندوق دعم الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي**[324]، فضلا عن ذلك، وفي **إطار وضع السجل الاجتماعي لموحد، ساهم البنك في هذا الورش الوطني** عبر تنزيل المتطلبات التقنية والتشغيلية والتنظيمية المرتبطة بالمعطيات المتبادلة.[325]

III. التمويلات الاجتماعية التشاركية بين الحكامة والشمول المالي

إذا كان الشمول المالي هو يعني أن الأفراد والشركات لديهم إمكانية الوصول إلى منتجات وخدمات مالية مفيدة وبأسعار معقولة تلبي احتياجاتهم و أن يجد كل فرد أو مؤسسة في المجتمع منتجات مالية مناسبة لاحتياجاتها منها مثل: حسابات التوفير، والحسابات الجارية، وخدمات الدفع ، فإن بنك المغرب عمل على تجاوز العقبات التي توجهها تواجهها النساء القرويات اللواتي لا يزلن من بين الفئات الأكثر هشاشة من السكان فيما يتعلق بالشمول المالي، عمل بنك المغرب على تعبئة الجهات الفاعلة في القطاع العام والخاص لتطوير خارطة طريق على الصعيد الوطني لتمكينهن اقتصاديا. وفي هذا الصدد، تم إنجاز مهمة مواكبة بدعم من البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية بهدف دعم المنظومة في قيادة هذا الورش الواسع.

بالإضافة إلى ذلك، **وكجزء من تنفيذ مبادرة « Greenback»** التي أ ، أطلقت بتعاون مع البنك الدولي، تميزت السنة بتنظيم حوالي 12 جولة City Tours» في جميع أ أنحاء المملكة لصالح 320 مستفيد من أجل السماح لهم بتجاوز مخاوفهم من المؤسسات المالية وتغيير سلوكهم تجاه الخدمات والمؤسسات المالية بالإضافة إلى ذلك تم إنجاز استطلاع الزبون السري بهدف تحليل العلاقة بين الزبناء والمؤسسات المالية وكذلك ممارسات البيع فيما يتعلق بالشرائح المستهدفة بمبادرات الشمول المالي.

وفي نفس سياق تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي، أطلق البنك الأشغال المرتبطة بتصميم مقياس القدرة المالية الذي يستهدف كلا من الأفراد والمقاولات الصغيرة جدا والمقاولات المتناهية الصغر

---

[323] تقرير والي بنك المغرب حول السنة المالية 2022 ، برسم السنة الرابعة والستون، منشور على الموقع الاتي :
https://www.bkam.ma/ar/content/download/788536/8758327/RA-2022-AR.pdf ،تم الاطلاع عليه بتاريخ 30.09.2023 على الساعة 11.37 ،ص:196

[324] - تقرير والي بنك المغرب، لسنة 2022، ص:83

[325] - تقرير والي بنك المغرب، لسنة 2022 ،ص:201

من أجل تعزيز منظومة مراقبة وتقييم برامج التثقيف المالي. بالإضافة إلى ذلك واصل جهوده لتطوير وتحسين موثوقية مؤشرات القياس والمراقبة بالنظر إلى دورها المركزي في توجيه عملية تطوير السياسات وتقييمها.[326]

هذا وتجدر الإشارة إلى أن البنوك التشاركية لا زالت لم تحقق الشمول المالي على مستوى العديد من مناطق الترابط الوطني لذلك ينبغي بذل الجهود من أجل ضمان وصولها للعديد من الفئات الاجتماعية الأخرى بسائر التراب الوطني .

IV. التدابير الجبائية لقانون المالية 2022 وموقع البنوك التشاركية منها.

إن من بين أهم التدابير الجبائية والجمركية لقانون المالية لسنة 2022 التي نهص عليها تتمثل بالأساس في مواصلة تنفيذ مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالإصلاح الجبائي، وتشمل الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة وواجبات التسجيل والضريبة الداخلية على الاستهلاك، وكذا الرسوم الجمركية، فواجبات التسجيل تطبيق كما في حالة البنوك التقليدية نسبة 10 في المائة من الضريبة على عقود التأمين المؤقت في حالة الوفاة المكتتبة لفائدة البنوك التشاركية لاسيما تلك التي تتم في إطار التأمين التكافلي[327] . الذي دخل مؤخرا حيز التطبيق غير أنه لا يغطي إلا عجز الزبون عن أداء ما تبقى بذمته إزاء البنك، أو في ملك ذوي حقوقه في حال وفاته، ومن جهة ثانية، ولم تنخرط الأبناك التشاركية بعد في برامج تمويل المشاريع التي أطلقتها الدولة، مثل برنامج "انطلاقة"، وبرنامج "فرصة"، وأوراش ، وتكتفي، حاليا، **بتمويل الاستثمارات الصغيرة، عن طريق تمويل التجهيز، فهي تعطي الأولوية في الوقت الراهن للتأمين على الوفاة والعجز**، باعتباره الأكثر أهمية، رغم أن عمليات التأمين التكافلي، التي منحت هيئة مراقبة التأمينات والاحتياط الاجتماعي اعتماداتها للأبناك تشمل الحياة والوفاة وعمليات التأمين عن الأخطار الجسمانية والتأمين على الحريق والوقائع الطبيعية[328] .

V. السياسة النقدية ومكانة البنوك التشاركية فيها.

لقد سبقت الإشارة إلى أن البنك المركزي بالمغرب يقوم بعدة أدوار على المستوى المالي، حيث يراقب البنوك التشاركية والبنوك الأخرى ويحدد السياسة النقدية في البلاد ، لذلك عرفت قرارات السياسة النقدية بالمغرب من سنة 2013، وإلى حلول 16 يونيو 2020 خفضا في سعر الفائدة أو العائد من 2 إلى 1.5 في المائة، ثم انخفض من 2 إلى 0 ، حيث تم إنشاء خط إعادة تمويل القروض الجديدة والقروض المعاد جدولتها والتي تمنحها البنوك لجمعيات القروض الصغرى خلال الفترة الممتدة ما بين الفصل الثاني لسنة 2020 إلى الفصل الأخير من 2021 .

وتم أيضا إحداث خط اعادة تمويل الوكالة بالاستثمار المبرم بين البنوك التقليدية لصالح البنوك التشاركية خلال الفترة الممتدة من الفصل الثاني من 2020 إلى الفصل الاخير من 2021 ، **وتوسيع قائمة**

---

[326] - تقرير والي بنك المغرب، لسنة 2022 ص: 208.

[327] - تقرير والي بنك المغرب، لسنة 2022 ص: 81و82

[328] - عقود التأمين التكافلي تنطلق "منقوصة" لدى أبناك تشاركية في المغرب مقال منشور على الرابط الاتي : hespress.com/ 1046773.html، تم الاطلاع عليه بتاريخ 27.09.2023 . على الساعة 15.26 .

الأصول المقبولة كضمان لعمليات إعادة التمويل لتشمل السندات الممثلة للديون الخاصة بجمعيات القروض الصغرى والوكالة بالاستثمار المبرمة مع البنوك التشاركية .[329]

VI. البنوك التشاركية والإشراف البنكي والمراقبة الاحترازية الجزئية لها

شمل مجال مراقبة بنك المغرب في سنة 2022، 90 مؤسسة ائتمان وهيئة معتبرة في حكمها، منها 19 بنكا تقليديا[330]، 5 بنوك تشاركية و 29 شركة تمويل و 6 بنوك خارجية، و 11 جمعية قروض صغرى و18 مؤسسات أداء، وصندوق الإيداع والتدبير والشركة الوطنية للضمان وتمويل المقاولة[331] وعلى الصعيد العابر للحدود، تمتلك المجموعات البنكية 51 فرعا و 23 قسما مركزيا في 36 دولة، بما في ذلك 27 في إفريقيا و7 في أوروبا و2 في آسيا.

كما واصل جهوده من أجل مواكبة وتسريع رقمنة الخدمات المالية. وبذلك ساهم البنك . مختلف الفاعلين في تنفيذ نظام المصادقة وتحديد الهوية عبر الإنترنت لمستخدمي الخدمات البنكية وتطوير خدمات الثقة الرقمية.

وفي مجال التمويل التشاركي تم تعزيز هذه المنظومة بمنح موافقة المجلس الأعلى للعلماء على الوثائق التعاقدية المتعلقة **بالسندات الإدارية وغير الإدارية»، و«عائدات تمويل الاستصناع المنقول»، و«المرابحة من أجل تمويل المواد الأولية» والخصائص الفنية لشهادات صكوك المرابحة» و«المضاربة» و«الوكالة» و«المشاركة» و«سلام» و«الاستصناع».**[332]

VII. الديون والقروض على مؤسسات الائتمان ومثيلاتها والبنوك التشاركية

إن بنك المغرب باعتباره مؤسسة عمومية تمثل الجهاز المالية والمستشار المالي للحكومة، فهو يحدد سعر الفائدة ويقوم بإقراض مؤسسات الائتمان والهيئات المعتبرة في حكمها في إطار عمليات إعادة تمويل مؤسسات الائتمان في إطار تطبيق السياسة النقدية وفقا للمادة 7 من القانون الأساسي لبنك المغرب، هذه الأخيرة التي اتسمت في سنة 2022 بارتفاع ملموس للضغوط التضخمية.

ومن أجل تفادي عدم تثبيت توقعات التضخم وضمان شروط العودة السريعة لمستويات تتماشى مع هدف استقرار الأسعار، رفع بنك المغرب سعره الرئيسي ،مرتين في شتنبر ودجنبر 2022 بمقدار 50 نقطة أساس لكل منهما لرفعه إلى 2,50%. وتزايدت حدة حاجة البنوك للسيولة في سنة 2022، لتبلغ 80.9 مليار في المتوسط الأسبوعي بدلا من 70,8 مليار في السنة التي قبلها. ونتج هذا التغيير بشكل أساسي عن الزيادة الحادة في التداول النقدي والتي قوبلت جزئياً بزيادة احتياطيات النقد الأجنبي. وفي ظل هذه الظروف استمر البنك في تلبية مجمل حاجيات السوق النقدي، وذلك عبر الزيادة في حجم تدخلاته بواقع 93,5 مليار درهم في المتوسط الأسبوعي، بعد 82,9 مليار درهم قبل سنة. في 31 دجنبر 2022 بلغت الديون على البنوك مبلغ 180 420 114 ألف درهم منها:

---

[329] - تقرير والي بنك المغرب، لسنة 2022 ص: 212

[330] - ثلاثة منها تحوز نوافذ للنشاط البنكي التشاركي

[331] - تمتلك نافذة مخصصة لضمان التمويل التشاركي

[332] - تقرير بنك المغرب لسنة 2022 ص 204

جدول 13.2.3: بنية الديون على مؤسسات الائتمان

بالمليون الدراهم	2022	2021	التغير %
عمليات إعادة الشراء	90 618 180	70 023 104	29
التسبيقات لمدة 7 أيام	69 084 621	47 273 368	46
عمليات الإستحفاظ	21 533 559	22 749 736	-5
القروض المضمونة(*)	23 802 000	21 201 000	12
المجموع	114 420 180	91 224 104	25

(*) شهر واحد، 3 أشهر وسنة واحدة.

23802000 ألف درهم برسم عمليات القروض (1) شهر واحد، 3 أشهر وسنة واحدة المضمونة الممنوحة في إطار برامج دعم تمويل الاقتصاد المقاولات الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة، والبرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات وجمعيات القروض الصغرى والبنوك التشاركية).[333] .

المحور الثاني: دور التمويلات التشاركية في تحقيق الحماية الاجتماعية

أولا : التجارب الدولية والوطنية للحماية الاجتماعية في توفير السكن

I. التجارب الدولية الاجتماعية في توفير السكن

شهد نظام المجتمع الرأسمالي خلال القرن العشرين مجموعة من التعقيدات في العلاقات الاجتماعية وتفاقمت المشاكل الاجتماعية داخل المجتمع، الأمر الذي أجبر الحكومات على اختلاف مشاربها الأيديولوجية لتبني سياسة عمومية تقوم على تنظيم قطاع التعليم والصحة والشغل والسكن، وبعد الحرب العالمية الثانية، بدأت الدولة تضطلع بدور متزايد للتدخل في الحياة الاقتصادية والمجالات الاجتماعية، إلا أن نطاق السياسة الاجتماعية حتى فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي بقي مرتكزا حول تقديم الخدمات والرفاهية المحدودة ، فهي غير كافية لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية متوازنة، وهذا يرجع إلى نظرية التنمية التي ترتكز على النمو الاقتصادي[334] .

---

[333] - تقرير بنك المغرب لسنة 2022، ص: 245

[334] - إن بلدان الخليج الغنية بالنفط التي طبقت النمو أولا حققت نتائج متفاوتة فقد استعملت الإمارات العربية المتحدة مواردها النفطية الكبيرة لبناء اقتصادها فأصبحت دبي اليوم مركزا للأعمال والتجارة الحرة، واستطاعت من خلال ما حققته من نجاح في النمو الاقتصادي أن تحقق الشعبها رخاء لم يستفد منه الجميع على حد سواء، فالعمال المهاجرين يتقاضون أجرا متدنيا ويعيشون على الهامش في ظل رعاية وحماية اجتماعية محدودة، وتسعى الحكومة لتأمين القدرات لإنتاجية من خلال الاستثمار في الرفاه الاجتماعي والمرافق الإنتاجية، وتعزيز التنمية البشرية للحفاظ على حركة التغيير الاقتصادي.

ومنذ عقد التسعينيات من القرن الماضي بدأ توجه نحو ضرورة التوازن بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز التكامل فيما بينهما ، فلم يعد دور الحكومات إدارة السياسة الاقتصادية في الدولة، بل تنظيم بعض أشكال السلوك في الأسواق، فالنمو الاقتصادي يسمح بالاستثمار في التنمية الاجتماعية، فآليات السوق تنتج وتعمق من اللامساواة والفقر والتهميش وتقصي العديد من المجموعات السكانية والمناطق البعيدة وتحرمها من المشاركة في التنمية والاستفادة من مكاسبها.

وفي منتصف التسعينيات من القرن الماضي أضيفت الحكامة الجيدة إلى أجندة التنمية، وذلك بعد أن أصبح واضحا بأنه لا الأسواق ولا الديمقراطية قادرة على العمل بنجاح لتحقيق التنمية، فأصبحت السياسة الاجتماعية ضرورة اقتصادية وسياسية، لأن النمو الاقتصادي لا يعود بالنفع على الجميع، فهي حاجة ضرورية لإدارة التنمية لتحقيق الأهداف الإنمائية المنشودة للبلد، والتأسيس لعقد اجتماعي بين الحكومة ومواطنيها ، يقوم على مبدأ الواجبات والحقوق، ويضمن التماسك والاستقرار الاجتماعي والسياسي في المجتمع، وسنة 1999 اقترح لبنك الدولي في إطار الشامل للتنمية" الذي استند إلى أربعة مرتكزات التي تعتبر متطلبات مسبقة أو متزامنة لخطة التنمية، وهي: الحكامة الجيدة، العدالة القضائية، المساءلة، تنفيذ الأحكام القضائية.

ومع بداية القرن الحادي والعشرين، ظهر إجماع بأن السياسة الاجتماعية هي جزء من وظيفة الدولة، وهي أداة لبناء دولة قوية، وشرط لرسم وتنفيذ السياسة الاجتماعية جيدة تقود البلد لتنمية مستدامة، وتوفر الرفاهية لمواطنيها وتحد من الاقصاء والتهميش والفقر، إضافة إلى أنها تشكل جزءا مهما من أي استراتيجية إنمائية بهدف تحقيق النمو والعدالة الاجتماعية، كما أنها تعالج التحديات التي تواجه البلد في ظل العولمة والنظام الاقتصادي العالمي الجديد[335] وعلى هذا الأساس، سوف أتطرق للتجربة الكندية(أ) والنرويجية(ب) .

أ- تجربة كندا

عرف الاقتصاد الكندي خلال فترة الثلاثينيات، وقد كانت صور المساعدة والعون الاجتماعي فيما قبل تتم من خلال أطر دينية، ولكن فيما بعد الأزمة، عرفت كندا تطورا حضاريا وصناعيا أدى إلى زيادة مشاكل الفقر والتهميش والبطالة، وقد دفع ذلك الدولة إلى اتخاذ إجراءات لتبني سياسات تشبه سياسات دولة الرفاهية في أوربا، ولكن هذه السياسات لم تمكن المجتمع الكندي من التخلص من المشاكل الاجتماعية التي يعاني منها، وفي سنة 1994 ارتفع عدد الأسر ذات العائل الواحد، وارتفع معدل البطالة بين الشباب،... فالسياسة الاجتماعية في كندا تقوم على وجود شبكات حماية التعليم والصحة والسكن وحماية الفئات الهشة والضعيفة من فقراء وذوي الاحتياجات الخاصة، وتتجه أيضا إلى تمكين المواطنين من التكيف المستمر مع الظروف المتغيرة، وينظر للسياسة الاجتماعية في كندا على أنها عامل منتج يؤشر على وجود علاقة وطيدة بين النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، فكلما استطاعت الدولة تنفيذ سياسة اجتماعية فعالة تقوم على أسس واضحة للعدالة الاجتماعية، وتقوم بتقييم قطاع التعليم والصحة والسكن وحماية الفئات الهشة من المستضعفين والفقراء، تحقق المزيد من الكفاءة في الانتاج والنمو الاقتصادي[336] .

فالحرص على تدريب الشباب الخليجي على المنافسة في العالم، والحرص على توفيرإمكانيات حصول الفرد والأسر على الفرص في جميع مجالات الحياة هما من أولويات الناشئة. للمزيد من التفاصيل، راجع:

- التقرير الثاني للاسكوا حول ؛ " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة " ، مرجع سابق، ص: 9.

[335] - أيمن فواضلة، نفس المرجع السابق، ص: 7.

[336] - أحمد زايد : ، نفس المرجع السابق، ص: 392

ب- تجربة النرويج

تعتبر النرويج من الدول التي بدأت نهضتها الاجتماعية في وقت مبكر كباقي دول أوربا، فهي دولة ذات معدل عال من الرفاهية، وقد استطاعت أن تصل بمعدلات الرفاهية إلى مستويات متقدمة، فهي استطاعت استغلال عوائد النفط في دعم التعليم والصحة وتقليل مظاهر عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي إلى أدنى درجاته، كما نجحت أيضا في خلق اقتصاد متنوع لا يعتمد على مصدر واحد فقط، فالتجربة النرويجية لم تكن مجرد تجربة لحل مشاكل الصحة والتعليم ومحاربة الفقر فقط، وإنما كانت تجربة تستهدف الوجود الإنساني للوصول إلى أعلى معدلات الرفاهية، فهذه الأخيرة انطلقت من داخل الطبقة الوسطى كالأطباء والمدرسين ... إلخ، الذين فكروا في مشاكل الفقر ، كما تبنت نقابات العمال الدعوة لبرامج ومشاريع الرفاهية. وقد انتقل التركيز من تحسين أحوال الفقراء إلى تبني سياسات اجتماعية شاملة فى مجالات التعليم والصحة والضمان الاجتماعي والسكن... إلخ. فقد انتقلت النرويج من الاهتمام بالفقر إلى الاهتمام بالمواطن، ولضمان الشفافية والمساءلة وكفاءة القائمين على عمليات التخطيط للسياسات الاجتماعية لجأت النرويج إلى إعطاء فرصة المشاركة لجميع فئات المواطنين وتنظيماتهم السياسية والمدنية، بالإضافة إلى نقابات العمال، وأصحاب المصالح والقطاع الخاص، كما عملت على توفير آليات وأطر مؤسسية ضرورية، على الصعيد المركزي أو الجهوي أو المحلي لتفعيل دور هذه المشاركة في عمليات رسم السياسة العمومية وتنفيذها [337].وتم إحداث مؤسسة وسيط الجمهورية بغرض ضمان تجاوب سياستها بشكل أفضل مع قضايا واهتمامات المواطنين، كما تعمل على إشراك جمعيات المجتمع المدني مع لجان السلطة التشريعية في عمليات الإشراف والمتابعة على تنفيذ السياسات، بغرض ضمان المساءلة والمحاسبة لعملياتها، مع الحرص الدائم على تفعيل عامل الكفاءة في الإدارة العمومية حيث يتولى مسؤولية إعداد ورسم السياسة الاجتماعية خبراء ذوو مؤهلات عليا وتقنيون على قدر كبير من الدراية والخبرة.

وقد استفادت النرويج من الأطر الفكرية للاتحاد الأوربي في صياغة السياسة الاجتماعية لضمان الرفاهية للمواطنين، كما تبنت الفكرة الأوربية التي تربط بين سياسات التشغيل وسياسات الرفاهية، فالتشغيل يشكل العامل المنتج داخل المجتمع فهو يمكن من الاقتصاد في العمل على نحو جيد، وكلما تحقق ذلك أمكن توفير عوائد لتمويل برامج التعليم والصحة والسكن في إطار سياسات اجتماعية تحقق قدرا كبيرا من التنمية الاقتصادية من جهة وفي مجال برامج الرفاهية من جهة أخرى [338]

II. التجربة الوطنية للحماية الاجتماعية في توفير السكن

إن بروز السياسية الاجتماعية في المغرب يرجع إلى الفترة التي لم تعد من خلالها شبكات التضامن التقليدية ذات المرجعية الدينية والاجتماعية والمهنية...إلخ، قادرة على تدبير المجال الاجتماعي الذي أصبح أكثر تعقيدا وصعوبة ، كما شكل الاستعمار الإطار الذي انطلقت معه هذه السياسة، حيث استهدفت في

[337] - أحمد زايد ، " السياسات الاجتماعية "، ص: 391.

[338] - أحمد زايد ، نفس المرجع السابق، ص: 392

البداية الساكنة الأوربية ليتم توسيعها فيما بعد[339]. فالسياسة الاجتماعية لها أهداف تسعى لتحقيقها، فهذه الأهداف تظهر بوضوح في أهم القضايا والمشاكل[340].

وإن من بين الأولويات التي وضعتها الدولة على كاهلها إذاً لتحقيق هذا الغرض العمل على النهوض بقطاع السكن وتطويره، نظرا للحاجة الماسة إليه من قبل فئة عريضة من المجتمع التي تطمح إلى الحصول على سكن يليق بكرامتها ويحقق راحتها، فالحق في السكن يعد من الحقوق المكفولة دستوريا لفائدة المواطنين والمواطنات ، استنادا لمقتضيات الفصل 31[341] من الدستور المغربي[342] التي تنص على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل بكل الوسائل المتاحة لتيسير الحصول على الحق في مجموعة من الأمور التي تعتبر أساسية من أجل ضمان العيش الكريم وصيانة كرامة أفراد المجتمع، فالحق في الاستفادة من السكن الذي يليق بكرامة الإنسان من الوسائل التي حاولت الدولة لتحقيقها من الناحية التشريعية حماية ميدان

---

[339] - حسن طارق؛ "تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب"، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية ، العدد 3/ 2014 ، ص: 125.

[340] - تحديد أهم المشاكل والقضايا التي تجيب عنها السياسة الاجتماعية على الشكل التالي:

- ارتفاع معدلات الانجاب مما أدى الى ارتفاع حجم السكن؛

- انتشار الأمراض المزمنة، فرغم التقدم في العلاج الطبي وزيادة متوسط عمر الفرد إلى أن بعض الامراض يصعب علاجها؛ - وجود تباين على مستوى الطبقات الاجتماعية وارتفاع معدل الهجرة القروية نحو المدن وبروز ظاهرة التركيز السكاني؛ - تحقيق أمثل استثمار ممكن للإمكانيات والموارد البشرية والمادية والتنظيمية المتاحة في المجتمع؛

فمن خلال السياسة الاجتماعية يمكن بناء مجتمع يسوده العدالة الاجتماعية، والاستقرار، فهي تتخطى السياسات القطاعية والخدمات الاجتماعية (سياسة التعليم، سياسة الصحة ، سياسة السكن... إلخ)، فالسياسة الاجتماعية تقوم على تحديد الإطار المؤسساتي والأحكام اللازمة لدمج مبادئ المساواة الاجتماعية وحقوق الانسان، التخفيف من حدة الفقر والإقصاء الاجتماعي والتهميش، وتحسين الرفاه لجميع المواطنين. للمزيد من التفاصيل **مسعود البلي**؛ "واقع السياسة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة "، مذكرة لنيل شهادة الماجستر، في العلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر - بتانة - الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية: 2009-2010 ، ،ص: 40.

[341] - الفصل 31 من الدستور ينص على أنه : تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين على قدم المساواة من الحق في :

- العلاج والعناية الصحية ؛

- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة :

- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة ؛

- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة :

- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية ؛

- السكن اللائق ؛

- الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي ؛

- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق ؛

- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة :

- التنمية المستدامة.

[342] - الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العامة والخاصة والجماعية باعتبارها أحد الميادين التي يختص القانون بموجب مواد من الدستور بالتشريع فيها طبقا لما نصت عليه مقتضيات الفصل 71 من الدستور[343] المغربي.

ولتحقيق هذه الأهداف والغايات الاجتماعية عملت العديد من البنوك التشاركية على توفير السكن حماية للجانب الاجتماعي، حيث تطورت نسب الإقبال على التمويل بالمرابحة ،رغم أن القانون 103.12المتعلق بالبنوك التشاركية لم يرى النور بالمغرب إلا في الآونة الأخيرة بعد مخاض عسير ورغم هذا كله، فإن نسب الإقبال على التمويل بالمرابحة السكنية عرفت تطورا مهما على هذا المنتج الذي لقي رواجا كبيرا بين أوساط العديد من المتعطشين لمنتجات التمويل التشاركي، سواء تعلق الأمر بالتمويل الخاص بالتجهيزات والأثاث، وكذا السيارات ،ثم العقارات التي لها النصيب الأكبر من هذا التمويل، حيث أفاد بنك المغرب بأن التمويل التشاركي المخصص للإسكان، وخاصة على شكل "المرابحة العقارية"، وقد واصل ارتفاعه في متم أكتوبر الماضي مسجلا زيادة بنسبة 49 في المائة.

ولم تتوقف التمويلات عن الارتفاع، إذ قفزت بنسبة 50 في المائة، لتصل إلى أزيد من 18،51 مليار درهم خلال شهر أكتوبر الماضي، وهذه التمويلات تتوزع على قطاع العقار (15،71 مليار درهم)، والاستهلاك (1،13 مليار درهم)، والتجهيز (1،53 مليار درهم) والخزينة (35 مليون درهم).[344]

وتجدر الإشارة إلى أن نسبة التمويلات التشاركية عن طريق المرابحة سواء كانت على المنقولات أو العقارات، بلغت نسبة 21،4 مليار درهم26،8 % في المائة خلال شهر يونيو بينما بلغت خلال 2021 19،3 مليار درهم أي بفارق 2،1 مليار درهم عن السنة الماضية، وتشكل المرابحة العقارية من هذه التمويلات نسبة كبيرة، حيث وصلت خلال يونيو 18،7 مليار درهم خلال سنة 2022 وقد انتقل حجمها من 1،7 مليار درهم خلال سنة 2017 ، أما بخصوص المرابحة الخاصة بالسيارات، فقد عرفت بطئا في النمو مقارنة مع السنة الماضية، حيث انتقلت من 1،4 مليار درهم إلى 1،5 مليار درهم ، وبدورها عرفت مرابحة التجهيزات تطورا مهما، حيث انتقلت سنة 2021 من 0،9 مليار درهم إلى 1،3 مليار درهم غاية يونيو 2022 .[345]

وأفاد تقرير والي بنك المغرب بأن هذا التمويل شهد ارتفاعا في حصته في وظائف المؤسسات البنكية التشاركية إلى 87.2% مقابل 80.4% خلال السنة ما قبل الماضية، وسجل التمويل العقاري زيادة بنسبة 40%، إلى 16.3 مليار درهم، وتلك المخصصة للتجهيزات بنسبة 106%، إلى 1.6 مليار درهم. ومن جانبه، سجل التمويل الاستهلاكي والنقدي ارتفاعا بنسبة 21%، إلى 1.3 مليار درهم[346] .

وبلغ رصيد السلع المحصلة في إطار عمليات المرابحة 171.5 مليون درهم وبشكل منفصل، بلغ جاري تمويل منتج "سلام" 20.6 مليون درهم مع انخفاض على التوالي بـ 1.5 نقطة إلى 85%، وبـ 1.2 نقطة إلى

---

[343] - حيث جاء في الفصل 71 من الدستور المغربي على أنه : يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول اخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية..... الحقوق العينية وانظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية .

[344] - رضوان بوسنينة خبير بالمعهد العربي للتخطيط بالكويت، هل نجحت تجربة البنوك التشاركية بالمغرب؟ إقرأ المزيد : https://al3omk.com/788147.html. تم الاطلاع عليه بتاريخ 06,09,2023 على الساعة 16,30

[345] مؤشرات نشاط البنوك التشاركية تقرير والي بنك المغرب يونيو 2022 منشور على الموقع الالكتروني : https://www.bkam.ma/ar/content/download/776604/8678300/DSB%20TDB%20%20JUIN%202022%20ar.pdf -2022 تم الاطلاع عليه بتاريخ 06,09,2023 على الساعة 18,30 ص: 3

[346] تقرير بنك المغرب السنوي الثامن عشر حول الإشراف البنكي لسنة 2021 حول أنشطة وأرباح البنوك والنوافذ التشاركية ص: 53

6.5% من حصة تمويل العقارات والتمويل الاستهلاكي والنقدي لصالح التمويل المخصص للتجهيز، التي زادت حصتها 2.6 نقطة إلى 8.4%.[347]، فهذا التطور في النسب يعكس نموا في تمويل المرابحة لصالح العملاء.

ويوضح الجدول أسفله مؤشرات نشاط البنوك التشاركية مابين سنة 2021.2022 [348]

مؤشرات نشاط البنوك التشاركية

(المبالغ بملايير الدراهم)

	يونيو 2022	دجنبر 2021
التمويلات التشاركية عن طريق المرابحة	**21,4**	**19,3**
منها: المرابحة العقارية	18,7	17,0
منها: المرابحة للسيارات	1,5	1,4
منها: المرابحة للتجهيزات	1,3	0,9
التمويلات التشاركية عن طريق المرابحة باستثناء الهوامش المسجلة	**15,6**	**14,0**
منها: المرابحة العقارية	13,3	12,1
منها: المرابحة للسيارات	1,3	1,2
منها: المرابحة للتجهيزات	1,1	0,7
تمويلات السَّلم	0,1	0,0
ودائع الزبناء	**7,8**	**7,0**
منها: الودائع تحت الطلب	5,8	5,3
منها: ودائع الاستثمار	2,0	1,7
منها: شركات القرض الإيجاري	%67	%66

لا يشمل هذا الجدول معطيات شركات تدبير وسائل الأداء

[347] تقرير بنك المغرب السنوي الثامن عشر حول الإشراف البنكي لسنة 2021 ، م س، ص: 54

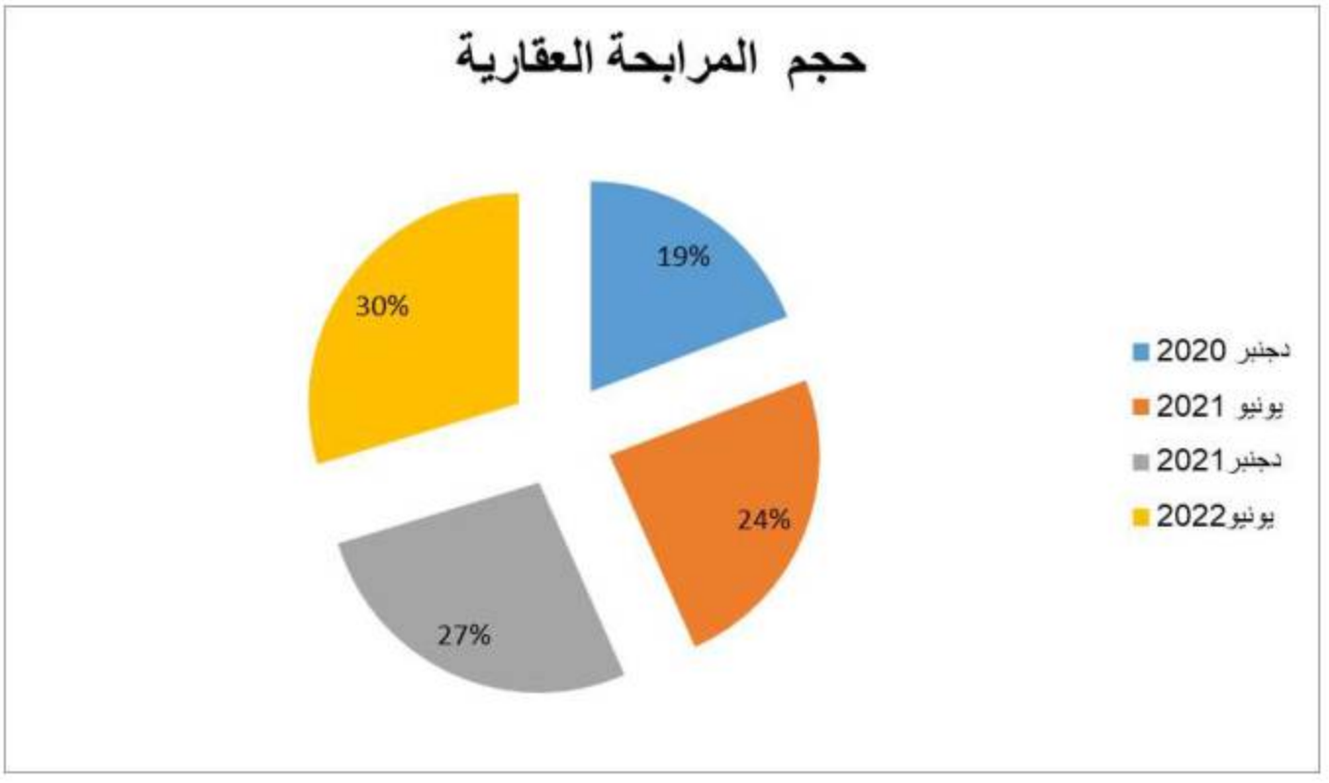
[348] - تم نشرها بتاريخ 01.06.2023 بموقع بنك المغرب على الرابط الاتي:

https://www.bkam.ma/ar/content/download/776604/8678300/DSB%20TDB%20%20JUIN%202022%20ar.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 12.09.2023 على الساعة 18,30 .

ويوضح الجدول أسفله تطور هذه النسب من سنة 2020 إلى غاية يونيو 2022 .[349] (المبالغ بالملايين بالدرهم)

السنوات	يونيو 2022	دجنبر 2021	يونيو 2021	دجنبر 2020
التمويل التشاركي عن طريق المرابحة العقارية)المبلغ بالمليون بالدرهم)	18،7	17،0	15،2	12،1

وفيما يلي أسفله مبيان بأهم نسب المرابحة العقارية ابتداء من دجنبر سنة 2020 إلى غاية يونيو 2022 [350]



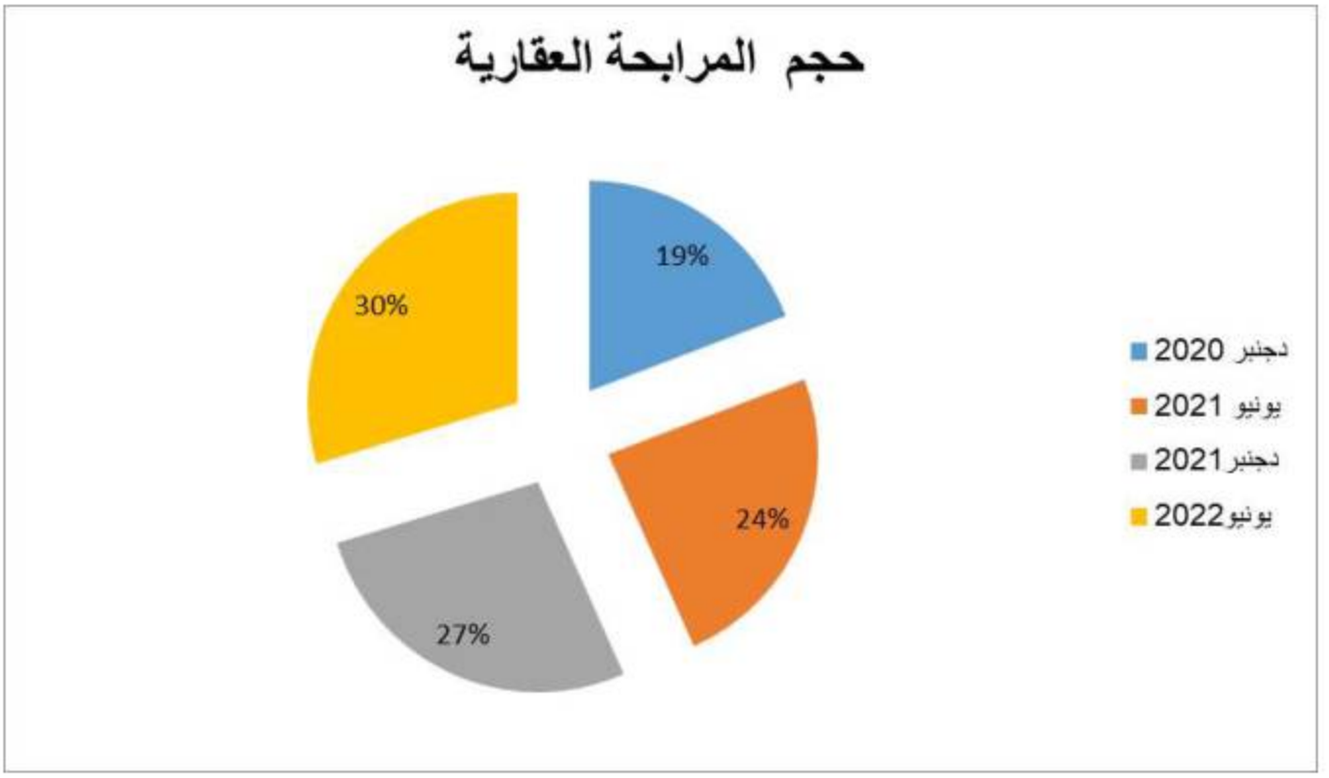
هذا فيما يخص التمويلات عن طريق المرابحة مع الهوامش أما باستثناء الهوامش المسجلة فهي كما يلي :

السنوات	يونيو 2022	دجنبر 2021	يونيو 2021	دجنبر 2020	التغير يونيو 2022 يونيو 2021 %
التمويل التشاركي عن طريق المرابحة العقارية)المبلغ بالمليون بالدرهم (	13،3	12،1	10،8	8،6	23%

[349] - مؤشرات نشاط البنوك التشاركية تقرير والي بنك المغرب يونيو 2022 ، م س، ص: 3

[350] - المبيان من إعدادي بناء على معطيات الجدول أعلاه وتقرير مؤشرات نشاط البنوك التشاركية تقرير والي بنك المغرب يونيو 2022 ، ص: 3 .

وفيما يلي أسفله مبيان[351] بأهم نسب المرابحة العقارية باستثناء الهوامش المسجلة ابتداء من دجنبر سنة 2020 إلى غاية يونيو 2022 .



وهذه النسب والمعطيات عرفت تطور مهما مع حلول سنة 2023 ، حيث وصل عدد المقبلين على التمويل التشاركي للسكن بالمغربي خلال شهر فبراير سنة 2023 زيادة نسبة 1،6[352]

وتطور هذه النسب المذكورة أعلاه يبين مدى تعطش العديد من الفئات الاجتماعية لشراء المساكن، رغم أن البنوك التشاركية لا تساهم في تمويل المساكن الاجتماعية إلا بعد البيع الثاني للمسكن؛ رغم كون هذا الأخير معفي من الضريبة على القيمة،حيث لا ينبغي أن يتعدى مبلغ بيعها250.000درهم، إذا كان غرضها تدبير اجتماعي كما هو موضح في الجدول أسفله[353] : .

[351] - المبيان من إعدادي بناء على معطيات الجدول أعلاه وتقرير مؤشرات نشاط البنوك التشاركية تقرير والي بنك المغرب يونيو 2022 ، ص: 3 .

[352] - هذا ماجاء تقرير المؤشرات الرئيسية للإحصاءات النقدية لشهر مارس 2023 منشور على الرابط الاتي :

https://www.bkam.ma/ar/content/download/783494/8724284/Indicateurs%20cl%C3%A9s%20AR.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 06.09.2023 على الساعة 18.32 ص: 2 .

[353] - جدول تفويت المساكن الاجتماعية مأخوذ من تقرير حول النفقات الجبائية ، لمشروع قانون المالية لسنة 2022،ص: 44

جدول 16 :عمليات البيع تفويت المساكن الاجتماعية المعدة للسكن الرئيسي

التدبير الاستثنائي	إعفاء عمليات تفويت المساكن الاجتماعية المعدة للسكن الرئيسي التي تتراوح مساحتها المغطاة ما بين 50 و80 م ² ولا يتعدى ثمن بيعها 000 250 درهم دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة.
نوع الضريبة	الضريبة على القيمة المضافة
طبيعة التدبير	إعفاء كلي
المرجع	المادة 92
حالة التدبير	متجدد
القطاع	القطاع العقاري
الهدف من التدبير	تشجيع امتلاك السكن
المستفيدون من التدبير	المقاولات
الغرض من التدبير	اجتماعي
سنة إنشاء أو تعديل التدبير	تم تعديله واستكماله بقانون المالية لسنة 2013
حدود مبلغ التدبير	غير محدد
طريقة التقييم	• تتمثل طريقة التقييم في تحديد إجمالي النفقات الضريبية المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة المتعلقة بالمساكن الاجتماعية والتي تدفعها المديرية العامة للضرائب إلى الموثقين • يساوي مبلغ الإنفاق الضريبي لكل وحدة سكنية 20% من سعر التحويل • إجمالي مبلغ النفقات الجبائية هو المبلغ المتراكم للحقوق التي تدفعها المديرية العامة للضرائب إلى الموثقين على مدار الفترة الممتدة من 2021/04/01 إلى 2022/03/31.
مصدر المعلومات	استغلال تصريح دافعي الضرائب عن طريق نظام معلومات المديرية العامة للضرائب
تكلفة التدبير في 2022	2 628 مليون درهم

ثانيا: الحماية الاجتماعية في التمويلات الزراعية التشاركية والنموذج التنموي

I. التجربة المغربية

بعدما تم الحديث في النقطة الأولى عن تجربة التمويل السكني للمساكن الاجتماعية بقي لنا في هذه النقطة أن نتحدث عن التجربة المغربية والمتمثلة في بنك اليسر (1) والأخضر بنك(2).

أ- تجربة بنك اليسر

بالرغم من أن منتج السلم صادق عليه المجلس العلمي الأعلى 7 مارس 2020، فبعد صدوره قرابة السنة لم يحقق النتائج المرتقبة منه ولعل ذلك راجع لسببين حسب مداخلة أحد المشاركين في الندوة الرقمية لبنك اليسر حول **"دور" البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الاستثمارية للمقاولات" .**

السبب الأول لأن هذا المنتج لم يتم طرحه من قبيل جل البنوك التشاركية، لكننا اليوم نلاحظ أن بنك وحيد الذي تبناه وهو بنك اليسر، والسبب الثاني أن هذه التجربة لازالت مجهولة لعموم الناس لذلك.

وقد كانت أول تجربة له بعد طرحها لهذا المنتج مع شركة مغربية تمثلها السيدة سناء عبد الخالق المديرة العامة، وقد كانت هذه العملية الأولى من نوعها مثمرة وأبانت على الدور الفعال والإيجابي لهذا المنتج سواء على مستوى البنك والشركة المغربية "كامة" .[354]

وتعد شركة كامة هي شركة مغربية تشتغل في قطاع البن عبر توريده للفنادق والمطاعم سواء في المغرب أو خارجه، لكن إثر تعرض العالم لجائحة كوفيد 19 تأثر هذا القطاع نتيجة توقف اشتغال الفنادق والمطاعم لإتباع التدابير الوقائية المفروضة آنذاك مما أدى إلى تدهور سيولة هذه الشركة ولكون هذه الأخيرة لها خصوصية تتمثل في اجتنابها التعامل مع الأبناك التقليدية، أصبح مصيرها مهدد بالإفلاس إذا لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتوفير السيولة، لذلك توجهت لبنك اليسر بعدما أعطت الانطلاقة لمنتج السلم ، وأبرمته معها الشيء الذي مكنها من توفير أرباح مهمة وتجاوز أزمة السيولة الذي كادت أن توشك بها للإفلاس .[355]

وهذا كله راجع لسهولة التعامل ببيع المحاويج الذي هو السلم ، حيث إن مدة التمرين حوالي عشرة أشهر في حين أن الدورة الإنتاجية من خلال شهر واحد مكنت الشركة من الاستفادة من أدوار متعددة وتحقيق الربح وكذلك الاستفادة من عقد السلم في مجال إستيراد البن،وهذه العملية جرت على أساس تقديم بنك اليسر لتسبيق لشركة "كامة"، ليمكن لها أن تشتري المنتوج حتى تقوم ببيعه حينها تستطيع بموجبها إسترداد جل أموالها.[356]

ومن هنا نتشف الدور الفعال الذي يقوم به منتج السلم في توفير السيولة اللأزمة للشركات ودعم المقاولات الصغرى والمتوسطة المتعرضة لأزمات مالية خانقة، إثر الانكماش الاقتصادي في هذه الظرفية

---

[354] - مداخلة للدكتور محمد طاهري ، في ندوة رقمية لبنك اليسر حول دور البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الاستثمارية للمقاولات ، يوم 15 ماي 2021، على الساعة 17 .

[355] - مداخلة للسيدة سناء عبد الخالق ، مديرة شركة "كامة" ، في ندوة رقمية لبنك اليسر" حول دور البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الإستثمارية للمقاولات " بتاريخ 15 أبريل 2021 على الساعة 5:00

[356] - مداخلة للسيدة سناء عبد الخالق ، مديرة شركة "كامة" ، في ندوة رقمية لبنك اليسر" حول دور البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الإستثمارية للمقاولات ".

الطارئة، الشيء الذي يدفعنا كمهتمين بمجال المالية التشاركية بالتحسيس والتوعية بالأهمية الكبرى لهذا المنتوج لشريحة واسعة تجل هذا المنتج وباقي منتجات المالية التشاركية[357]"، لذلك وجب العمل على تعميم وعلى نشر توعية بين العديد من الافراد بخصوص هذا المنتوج، كما ينبغي على المهنيين البنكيين العمل على نشر دعاية على أوسع نطاق لضمان التسويق الجيد لهذا المنتوج .

ب- تجربة الأخضر بنك.

يعد البنك الأخضر من بين البنوك التابعة لمجموعة القرض الفلاحي، حيث يسعى لتوفير المنتجات التشاركية للمتعاملين معه والذين ليس لديهم الرغبة في التمويلات الكلاسيكية، وقد تم رفع الستار عنه يوم الاثنين 18/10/2017 [358]بمدينة الدار البيضاء، ويحمل اسم " الأخضر بنك "، بشراكة استراتيجية بين مجموعة القرض الفلاحي، والذي سيعزز منظومة الأبناك التشاركية بالمغرب أوضح المدير العام ل » **الأخضر بنك** » فؤاد حراز أن هذه المؤسسة المالية ستشرع في العمل من خلال أربع وكالات متواجدة بكل من الدار البيضاء والرباط وبركان وابن سليمان.

وقال فؤاد حراز في كلمته خلال حفل اطلاق المنتوج البنكي الجديد، على أن القرض الفلاحي للمغرب يملك 51 في المائة من الرأسمال و الشركة الإسلامية لتنمية القطاع الخاص يملك 49 في المائة من الرأسمال .

ويوفر "الأخضر بنك" خدمات متعددة رهن إشارة الفلاحيين ومهني القطاع الفلاحي تتمثل في تشكيلة من المنتجات والخدمات البنكية المتنوعة، والتي تحترم كافة توصيات اللجنة الشرعية للمالية التشاركية المحدثة لدى المجلس العلمي الأعلى، وبنك المغرب المخصصة لنشاط البنوك التشاركية بالمغرب.

وأضاف 'حراز' أن خدمات البنك الجديد للأفراد ستتم عبر تقديم عرض بنكي يشمل حسابات الإيداع ، وبطاقات بنكية للأداء والسحب والخدمات البنكية عبر الانترنت و الهاتف النقال. كما سيتم تلبية حاجياتهم في التمويل العقاري، والمركبات والتجهيز عبر منتجات تشاركية مختلفة ("مرابحة"، "إجارة"...). كما سيتم تدعيم هذه التشكيلة من المنتجات بعروض ادخار وتأمين، وذلك من خلال الودائع الاستثمارية ومنتجات التأمين التكافلي.

أما الزبناء الفلاحين، يضيف المدير العام، فسيستفيدون أيضا من عرض بنكي يومي يتلاءم مع حاجياتهم، فضلا عن عرض تمويلي يغطي مجموع حاجياتهم (تمويل الموسم الفلاحي، تمويل الاستثمار: تجهيزات فلاحية، السقي، الماشية، الأشجار المثمرة...) وسيرتكز تمويل الفلاحين أيضا على مختلف المنتجات التشاركية المصادق عليها من طرف المجلس الأعلى للعلماء، ويتعلق الأمر ب"مرابحة" و "إجارة"، وسوف يشتغل البنك أيضا على منتجات مبتكرة من أجل تمويل الفلاحة والصناعة- الفلاحية[359].

---

[357] - هاجر زركان، التمويل التشاركي للمقاولات الفلاحية بين التأطير القانوني وتشجيع الاستثمار المغرب نموذجا ،رسالة لنيل الماستر بجامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، 2021.2022 .ص: 95

[358] - للمزيد من التفاصيل يراجع : الأخضر بنك ..المصرف التشاركي الخاص بتمويل مشاريع الفلاحين https://www.agrimaroc.ma/%d8%a7%d9%/ تم الاطلاع عليه بتاريخ يوم 27-09-2023 على الساعة 3 :46.

[359] - للمزيد من التفاصيل يراجع : الأخضر بنك ..المصرف التشاركي الخاص بتمويل مشاريع الفلاحين https://www.agrimaroc.ma/%d8%a7%d9%/ تم الاطلاع عليه بتاريخ يوم 27-09-2023 على الساعة 3 :46.

II. عمل المقاولات الفلاحية وضرورة ملاءمته مع مقتضيات النموذج التنموي الجديد

لقد سعى المشرع المغربي في القسم الثاني من النموذج التنموي الجديد إلى جعل المؤسسات والمقاولات العمومية محركا للتنمية الاقتصادية لتحسين التنافسية الهيكلية وقاطرة للقطاع الخاص من خلال هيكلة المنظومات التنافسية في القطاعات الاستراتيجية ذو فاعليين ملتزمين على مستوى التنمية الترابية،يتحملون مسؤولياتهم عن الاثر الاجتماعي لمبادراتهم. وفي سياق ذاته حيث استدعت مخلفات أزمة كوفيد 19 ضرورة ضمان الأمن الغذائي للمغاربة سواء بالنسبة للمنتجات الزراعية الأولية أو المصنعة .

وبالنظر إلى الاتجاهات الأساسية لتطور الطلب العالمي على المنتجات الفلاحية فإن هذا النموذج يكرس بشكل أكبر مبادى الاستدامة البيئة والمسؤولية الاجتماعية، ومن هذا المنطلق جاء النموذج الجديد بمجموعة من المقترحات لتعزيز تنمية هذا القطاع، ومن أبرزها وهو ما يهمنا في هذا البحث هو تعزيز ادوات تمويل النظم الايكولوجية الزراعية المناسبة والتي تمكن الولوج إليها.[360] من خلال تحسين ظروف الفلاحين للولوج للنظم التكنولوجية وتكثيف الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات الضيعات الصغيرة والتجميع من أجل تقاسم القيمة بصورة عادلة ومنصفة بين المنتجين والمجمعين.[361]

ومن جهة أخرى يؤكد هذا النموذج التنموي الجديد على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار في إطار السياسات النقدية والبنكية هدف تشجيع فاعليين جدد وتنويع آليات تمويل اقتصادي بما يسمح بتقوية المعطيات المتعلقة بالولوج إلى تمويل وتوزيع القروض بشكل يلبي مختلف حاجيات المقاولات بصفة عامة والفلاحية بصفة خاصة[362].

ومن خلال هذه المقترحات وكذا توصيات النموذج التنموي، فقد حظي التمويل التعاوني والتشاركي بمكانة متميزة فالتوجهات الاستراتيجية المستقبلية لدى الدولة المغربية الشيء الذي سيسعفنا في تشجيع الاستثمار في الميدان الفلاحي وخلق مناخ يستجيب للمتطلبات التنمية المستدامة، فهي تشكل اقتصادا اجتماعيا أو قطاعا ثالثا في إطار منظومات محلية، لذلك وجب تمكين هؤلاء الفاعلين من بالوسائل اللازمة لإطلاق دينامية داعمة للتنمية الترابية تشرك الساكنة المحلية بارتباط وثيق مع الجهات وبتآزر مع النسيج المحلي للمقاولات الصغيرة جدا والجامعات ومراكز التكوين والبحث التطوير بالجهة[363].

مما سبق يتضح إلى فكرة أساسية مفادها انه لتطوير المجال الفلاحي وعصرنته لابد من بدل كل الجهود من أجل ذلك من خلال تكريس لمعايير المسؤولية الاجتماعية بشكل متساو بين جميع الفاعلين للمساهمة في بلوغ الأهداف المنشودة التي يبقى أبرزها حسب النموذج التنموي نفسه بلوغ مستوى من النمو اقتصادي يحقق جميع المقترحات والتوصيات التي جاءت في التقرير العام ومنها الشروع في تفعيل مسلسل تحول النسيج الاقتصادي الحالي من خلال ادماج اغلب الانشطة في القطاع المنظم والرفع من تنافسية هذا النسيج وإنتاجيته وتنويع الاقتصاد للسماح بتطوير أنشطة اقتصادية ومهارات جديدة؛ للرفع من مستوى القيمة

---

[360] - تقرير النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وثيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، المملكة المغربية التقرير العام أبريل 2021 ، القسم الثاني، ص: 84 .

[361] - تقرير النموذج التنموي الجديد ،القسم الثاني ، م س، ص: 84 .

[362] - تقرير النموذج التنموي الجديد، القسم الثاني ، م س، ص: 88 .

[363] - تقرير النموذج التنموي الجديد مغرب ، م س، ص: 119 .

المضافة المحلية، وأخيرا الاندماج الأكبر في الاقتصاد العالمي بهدف توجيه المقاولات المغربية نحو التصدير. وسيسمح هذا التحول الاقتصادي المنتج من تحقيق الرهان المتمثل في إشعاع علامة "صنع في المغرب"[364]

النتائج المتوصل إليها

إذا كان ورش الحماية الاجتماعية الذي سنه المغرب أصبح مثالا يحتذى به وسط العديد من المؤسسات والشركاء الدوليين نظرا لطبيعة الخدمات التي أتاحها وجودتها والتي تثير الكثير من التساؤلات، وذلك رغم تحديد الجدول الزمني لإنجازه بوضوح تعزيز الشفافية، فإن تحقيق أهداف هذا الورش يستلزم تعبئة الموارد المهمة سواء كانت بشرية أو مالية مع توخي الحذر في ذلك؛ لأن قدرة بعض الفئات الاجتماعية على المساهمة ضعيفة، نظرا لكون هوامش ميزانية الدولة محدودة والمشاريع الموازية، التي من شأنها أن توفر جزء من الموارد الضرورية، غير مكتملة إلى اليوم.، رغم الضغط الذي تعاني منها جراء الحاجيات المتزايدة للاستجابة للأولويات الاجتماعية الأخرى مثل التعليم، أو لاستكمال بعض الإصلاحات العاجلة مثل: تلك المتعلقة بنظام التقاعد، تقييم دقيق لطريقة التمويل "تعمد الخزينة منذ سنة 2019، لأساليب تمويل جديدة اعتبرت مبتكرة"، لازالت تداعياتها وعواقبها غير معروفة لكون عمليات تفويت ممتلكات الدولة لفائدة المؤسسات العمومية لا تستجيب بشكل واضح لهذه المتطلبات، وتتمثل أهم مصادر تعزيز موارد ميزانية الدولة واستدامة المالية العمومية في توسيع القاعدة الضريبية، وهذا التقدم المحرز في إنجاز هذا الهدف مازال بطيئا ومستعصيا"، لكون الإعفاءات المتعددة، التي يتم تمديد بعضها منذ سنوات عديدة، تحرم الدولة سنويا من موارد تقارب 2,5 في المائة من الناتج الداخلي الخام".

ولازالت التمويلات التشاركية بالمغرب تعاني من عجز على الرغم من الإرادة القوية للدولة التي تبلغ أعلى مستوياتها، فإذا كان التقدم المحرز في جوانب عديدة مثل: الحد من الفقر وتعميم التعليم، مازال دون الأهداف المبتغاة، خاصة تلك المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، رغم ما أعطاه البنك المغربي اعطى لهذه المؤسسات بالقيام بالعديد من التمويلات التشاركية لتوفير للأفراد الحماية الاجتماعية، وتوفير حق السكن كأحد الحقوق الاساسية إلى جانب الاستهلاك والمنقولات، لذا وجب توسيع قاعدة المستفيدين من ليشمل السكن الاجتماعية الذي يستهدف الفئات الهاشة، لذل وجب العمل على:

- توفير الشغل للعديد من الأفراد من خلال إقرار الصكوك ذات البعد الاجتماعي لتحقيق العديد من الأغراض، كصكوك المرابحة الاجتماعية والسلم لدعم الفلاحين.
- إنتاج صيغ تخدم السياسات الاجتماعية من خلال إصدار صكوك سيادية ذات البعد الاجتماعي للحفاظ على البيئة وتوفير فرص الشغل للعديد من الافراد والبنيات التحتية والمرافق الاجتماعية .

[364] - تقرير النموذج التنموي،.م س، ص: 72

- إدراج الحماية الاجتماعية ضمن المخططات الخاصة بتدبير الجماعات الترابية والمحلية، لضمان مشاركة العديد من الفئات منها وتوفير العديد من المرافق، ككراء الدور والحوانيت عن طريقها مقابل أرباح تذهب لميزانية الخدمات الاجتماعية .
- ضمان الشمول المالي للبنوك التشاركية لتصل للعديد من الفئات الاجتماعية في المناطق النائية .

لائحة المصادر والمراجع المعتمدة

أولا: المراجع بالعربية

الكتب

- زايد أحمد ؛ " السياسات الاجتماعية : السياق والمفهوم والتنفيذ دراسة لبعض التجارب الدولية (ماليزيا ، النرويج، كندا،) سلسة الدراسات الاجتماعية،العدد77 ،2013،.
- بلخال عبدالفتاح "علم المالية والتشريع المالي المغربي" الطبعة الأولى، مطبعة فضالة الدارالبيضاء، 2005.
- طارق حسن ؛ "تاريخ السياسات الاجتماعية بالمغرب: محاولة في التحقيب"، مجلة فكر العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية ، العدد 3/ 2014 .
- لطفي علي ، التنمية الاقتصادية، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 1980 م.
- ليلة علي ؛ " مؤشرات قياس فاعلية السياسات الاجتماعية في مواجهة المخاطر " ، سلسلة الدراسات الاجتماعية ، الطبعة الأولى 2012، العدد : 80.
- بكري كمال ، مبادئ الإقتصاد، الدار الجامعية، بيروت، 1986م.
- محمد شهاب مجدي ، الاقتصاد المالي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- أحمد بيومي محمد ؛ "علم الاجتماع وقضايا السياسة الاجتماعية"، دار المعرفة الجامعية الاسكندرية، 1999
- محمد زكي شافعي، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، 1980 م.
- يوسف الكندري يعقوب ؛ " مكونات السياسة الاجتماعية القطاعية ومحدداتها في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية : الكويت نموذجا"، سلسلة الدراسات الاجتماعية، العدد ،77، 2013 .

الرسائل الجامعية

- البلي مسعود ؛ "واقع السياسة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة "، مذكرة لنيل شهادة الماجستر، في العلوم السياسية، جامعة لحاج لخضر - بتانة - الجزائر كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية: 2009-2010
- زركان هاجر ، التمويل التشاركي للمقاولات الفلاحية بين التأطير القانوني وتشجيع الاستثمار المغرب نموذجا ،رسالة لنيل الماستر بجامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، 2021.2022 .

المقالات الالكترونية

- الأخضر بنك ..المصرف التشاركي الخاص بتمويل مشاريع الفلاحين/https://www.agrimaroc.ma/%d8%a7%d9% تم الاطلاع عليه بتاريخ يوم 27-03-2023 على الساعة 3 :46.

- رضوان بوسنينة خبير بالمعهد العربي للتخطيط بالكويت، هل نجحت تجربة البنوك التشاركية بالمغرب؟ إقرأ المزيد : https://al3omk.com/788147.html .
- عبد الخالق سناء ، مديرة شركة "كامة" ، في ندوة رقمية لبنك اليسر" حول دور البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الإستثمارية للمقاولات " بتاريخ 15 أبريل 2021 على الساعة 5:00
- عقود التأمين التكافلي تنطلق "منقوصة" لدى أبناك تشاركية في المغرب مقال منشور على الرابط الاتي : hespress.com/ 1046773.html، تم الاطلاع عليه بتاريخ 27.09.2023 . على الساعة 15.26 .
- طاهري،محمد في ندوة رقمية لبنك اليسر حول دور البنوك التشاركية في مواكبة البرامج الاستثمارية للمقاولات ، يوم 15 ماي 2021، على الساعة 17 .
- المغرب وفرنسا يقويان شراكتهما بخصوص الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين المغرب للمزيد من التفاصيل يراجع الموقع الاتي :
https://www.finances.gov.ma/ar/Pages/مستجدة.aspx?fiche=5669، تم الاطلاع عليه بتاريخ 29.09.2023 . على الساعة 15.26 .

التقارير

- تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 البرمجة الميزانياتية الجاملية لثلاث سنوات السنوية لسنة 2023و2025 ، https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2023/البرمجة الميزانياتية2023-2025.
- تقرير حول النفقات الجبائية ، مشروع قانون المالية لسنة 2022 تم الاطلاع عليه :
https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2023/07-Rapport-depenses-fiscales_Ar.pdf .
- تقرير وزارة المالية حول مشروع قانون المالية لسنة 2023 البرمجة الميزانياتية الجاملية لثلاث سنوات السنوية لسنة 2023و2025.
- التقرير الثاني للاسكوا حول ؛ " السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة " المطبوعات الصادرة عن الامم المتحدة – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)2008 ،
- تقرير والي بنك المغرب حول السنة المالية 2022 ، برسم السنة الرابعة والستون، منشور على الموقع الاتي : https://www.bkam.ma/ar/content/download/788536/8758327/ra-2022-ar.pdf.
- مؤشرات نشاط البنوك التشاركية تقرير والي بنك المغرب يونيو 2022 منشور على الموقع الالكتروني :
https://www.bkam.ma/ar/content/download/776604/8678300/DSB%20TDB%20%2-2022 0JUIN%202022%20ar.pdf تم الاطلاع عليه بتاريخ 06,09,2023 على الساعة 18,30
- تقرير بنك المغرب السنوي الثامن عشر حول الإشراف البنكي لسنة 2021 حول أنشطة وأرباح البنوك والنوافذ التشاركية تقرير بنك المغرب السنوي الثامن عشر حول الإشراف البنكي لسنة 2021م.

- تقرير المؤشرات الرئيسية للإحصاءات النقدية لشهر مارس 2023 منشور على الرابط الاتي : https://www.bkam.ma/ar/content/download/783494/8724284/Indicateurs%20cl%C3%A9s%20AR.pdf
- تقرير النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وثيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، المملكة المغربية التقرير العام أبريل 2021 .

القوانين

- القانون الإطار رقم 34.09 المتعلق بالمنظومة الصحية وبعرض العلاجات 2011
- القانون الإطار رقم 97.13 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها 2016.
- القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة 2016 .
- القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.. 2019.
- القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي 2021.
- القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية. الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6975 بتاريخ 5 أبريل 2021م.
- لدستور المغربي لسنة 2011 الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- قانون المالية رقم 50.22 للسنة المالية 2023، الجريدة الرسمية عدد7154 28 جمادى الاولى،1444 الموافق ل 2" ديسمبر 2023 ص: 8279.

ثانيا: المراجع الأجنبية

- Jesse Burkhead – Government Budgeting- John Wileynewyork, 1963, ،

البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة

إبراهيم المحراوي[365]

يحظى البعد الاجتماعي بدور مهم في عملية تدبير النفقة العمومية لاسيما في القطاعات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي بشكل كبير كقطاع الفلاحة، لكون هذا القطاع يضم شريحة واسعة من الفلاحين الصغار والنساء والأطفال في وضعية هشاشة، وكذا لكون القطاع المشغل الأول ليد عاملة مهمة، بالإضافة إلى أنه قطاع تراهن عليه الدولة في توفير الأمن الغذائي. لذا، فموضوع هذه الدراسة، سيسلط الضوء على مدى حضور البعد الاجتماعي في برمجة ميزانية القطاع؛ باعتباره من القطاعات السباقة إلى اعتماد الآليات الحديثة في تدبير الميزانية لا سيما تلك المراعية للبعد الاجتماعي، وبالتالي تحقيق الأهداف المسطرة في السياسات الفلاحية.

The social dimension plays an important role in the process of managing public maintenance, particularly in sectors of a substantial economic and social nature, such as the agricultural sector. This sector includes a wide range of young peasants, women and children in vulnerable situations, as well as the fact that the first sector operates a large labour force, in addition to being a sector the State wishes to provide food security. The topic of this study will therefore highlight the extent to which the social dimension is present in the sector's budget programming; as a precursor sector to the adoption of modern budgetary mechanisms, particularly those that are gender-sensitive, thereby achieving the objectives outlined in peasant policies

كلمات المفاتيح:

النفقة العمومية، البعد الاجتماعي، الفلاح، مقاربة النوع، الميزانية.

public expenditure, social dimension, peasant, Type Approach, budgetary.

[365] - باحث في المالية العامة والتشريع الضريبي

Researcher in Public Finance and Tax Legislation -

مقدمة

منذ بداية سنوات الستينيات، بدأت البوادر الأولى لنموذج تنموي فلاحي، فبينما توجهت أغلبية الدولة الحديثة بالاستقلال إلى الصناعة، كان الخيار الذي تبناه المغرب يقوم على جعل الفلاحة ركيزة أساسية في بناء الاقتصاد الوطني[366]، وقد تجسد هذا الخيار في أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط سنة 1964، وكذا التوجهات التي جاء بها المخطط الثلاثي 1965-1967، إذ تم التركيز في هذه المحطات على ضرورة تحديث القطاع الفلاحي وتوفير الشروط المطلوبة لذلك من أجل تحقيق الاكتفاء الذاتي وتحديث القطاع الفلاحي، والعمل على تأهيله في عدد من المنتجات الغذائية الأساسية من خلال الرفع من الإنتاج[367].

ويتمثل نموذج التنمية المعتمد لبلوغ هذه الأهداف في نهج سياسات عمومية بشكل إرادي ومندمج، وهذا التوجه متعدد الأشكال الذي تقوده الدولة سخرت له مختلف أجهزة السياسات العمومية: الاستثمارات العمومية، القروض الفلاحية، الإجراءات الضريبية، الأسعار وأنواع الدعم، ووفرة المتدخلين.

لقد سجلت الجهود المبذولة من طرف السلطات العمومية، بواسطة أجهزتها المتعددة في مجال التنمية والنهوض الاجتماعي بالعالم القروي، منذ سنوات الاستقلال، تقدما ملحوظا تمثل في التطور الإيجابي الطفيف الذي عرفته بعض المؤشرات، ولاسيما تلك التي لها صلة بتنمية العالم القروي، إلا أنها لم تتمكن من الحد من الفوارق عموما، ولا من التنمية بين الوسط الحضري والقروي وبين الرجل والمرأة. وهكذا، تظل التنمية البشرية تسير بسرعتين مختلفتين[368].

إن التحولات الجديدة الديموغرافية والبشرية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها المناطق القروية خلال السنوات الأخيرة، والتي تختلف، منطقة لأخرى، فرضت، وباتت تفرض أيضا إدراجها ضمن اهتمامات صناع القرار على المستوى المركزي والجهوي والمحلي لاسيما القرار المالي المرتبط بتدبير الميزانية التي تأخذ البعد الاجتماعي في إعدادها، وذلك بهدف إيلائها الأولوية في الاستراتيجيات والمخططات التنموية التي تعتزم الدولة وباقي الفاعلين تنفيذها، ولاسيما القطاع الخاص لفائدة الساكنة القروية، وبالأخص فئة الأشخاص في وضعية هشة[369].

لابد من الإشارة إلى أن بلوغ هذه الأهداف يقتضي اعتماد إنفاق اجتماعي عام على مستوى القطاع يدفع إلى الرفاه وتوفير الامكانيات الاقتصادية لدى الفلاحين بكل أصافهم (الصغار والمتوسطين والكبار)، خصوصا وأنه يحمي الفئات الفقيرة والضعيفة، ويحقق الاستقرار لذوي الاستغلاليات لاسيما الصغيرة منها، ويساهم في ثبات الاقتصادات الفلاحية بأكملها، ويعزز القدرة على الصمود في وجه الأزمات لاسيما البنيوية منها كالجفاف. وهذا يفرض عدم النظر إلى النفقات الاجتماعية المبرمجة في الميزانية على أنها إعانات اختيارية تقدمها الدولة، بل هي استثمارات أساسية في رأس المال البشري، ومحركات ضرورية لزيادة إنتاجية الاستغلاليات الفلاحية، وأدوات لتصحيح حالات عدم الانصاف في المجتمع[370].

---

[366]- Youssef FERTOUL, les investissements étrangers dans le secteur agricole au Maroc, Mémoire de troisième cycles pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat, juillet 2004, p 137.

[367] - عبد الله صديقي، السياسة الفلاحية والتنمية القروية بالمغرب، المطبعة السريعة، الطبعة الأولى، 2014، ص: 22.

[368] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي: التحديات والآفاق، إحالة ذاتية رقم 29/2017، ص: 43.

[369] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي: التحديات والأفاق، إحالة ذاتية رقم 29/2017،ص. 41

[370] - الأمم المتحدة، مرصد الإنفاق الاجتماعي للدول العربية، نحو جعل الميزانيات أكثر إنصافا وكفاءة وفعالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، 2022،ص 6

لكن الضغوطات الشديدة التي أصبح يفرضها الحيز المالي المحدود على المدبر العمومي في القطاع بسبب مجموعة من متغيرات الظرفية سواء الداخلية أم الخارجية، وتزايد التضييق عليه بسبب الصدمات العالمية الناجمة عن ارتفاع معدلات التضخم والفائدة، جعل الدولة تواجه تساؤلات صعبة بشأن تعزيز النفقات الاجتماعية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية لاسيما الفلاحة مع الحفاظ على الوضع الراهن من دون القيام بالمعالجة اللازمة.

وعليه، فتناول موضوع البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية في قطاع الفلاحة له أهمية قصوى لأنه يتناول قطاعا استراتيجيا نظرا للطابع الفلاحي للدولة، وكذا تدبير الميزانية لاسيما في البعد الاجتماعي منها، لأن القطاع يشمل فئات اجتماعية مختلفة غالبيتها تعيش الفقر والهشاشة والتهميش، لذا فتناول عملية تدبير هذه النفقات، لاسيما الاجتماعية منها، سيبين إلى أي مدى تحظى هذه الفئة من المجتمع بالاهتمام الذي يليق بها في ميزانية القطاع.

ولأجل ما سبق، يمكن التساؤل عن:" ما مدى حضور البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة؟"

ولتناول هذه الإشكالية، سنعتمد المنهج الوصفي الذي يناسب نوع الدراسة، وذلك من خلال الوقوف عند مجموعة من القوانين المؤطرة للموضوع، وكذا قراءة وتحليل مجموعة من الجداول والاحصائيات واستقرائها للوقوف على مدى حضور البعد الاجتماعي في تدبير ميزانية القطاع.

وللإجابة على الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع، نفترض ما يلي:

فشل بلوغ الأهداف الاجتماعية للسياسات الفلاحية أساسه التدبير التقليدي للنفقة العمومية بقطاع الفلاحة؛

اعتماد آليات التدبير العمومي الحديث مرتكز أساسي لترشيد النفقات العمومية وبالتالي بلوغ الأهداف الاجتماعية للسياسات الفلاحية.

وللإحاطة بهذا الموضوع، سيتم تقسيمه إلى مطلبين كالتالي:

- المطلب الأول: محددات البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة؛

- المطلب الثاني: البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة بين الفعالية وتدابير الإصلاح

المطلب الأول: محددات البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة

نظرا للأهمية الاستراتيجية التي تكتسيها السياسات الفلاحية بالنسبة للدولة لاستهدافها للفئات الاجتماعية الفقيرة والهشة، فإن ربطها بقوانين المالية تعتبر ضرورية، خاصة وأن كافة الإجراءات التي تعتزم الدولة تنفيذها لاسيما في المجال الاجتماعي، تقتضي توفير الاعتمادات المالية الكافية ضمن قوانين المالية) الفرع الثاني(.

لذا، تشكل قوانين المالية وعبرها الميزانيات القطاعية الوعاء الأمثل لتنزيل السياسات العمومية بشكل عام والسياسات الفلاحية بشكل خاص، بالنظر إلى حجم الاهتمام الذي تحظى به من قبل مختلف الفاعلين، وهو ما يعطي للسياسات العمومية خاصة في الجانب الاجتماعي التي يتم تبنيها فرصا أكبر لبلوغ الأهداف المبتغاة منها.

إن الطابع الاجتماعي لغالبية النفقات العمومية المبرمجة في ميزانية قطاع الفلاحة، يبين الأهمية القصوى التي تخصصها الدولة لهذه الفئات من الفلاحين، وهو ما يظهر بشكل جلي من خلال برامج هذا القطاع، وكذا توزيع برامجه من خلال تقارير نجاعة الأداء (الفرع الأول (.

الفرع الأول: مظاهر حضور البعد الاجتماعي في تدبير الميزانية القطاعية

إن الطابع الاقتصادي والاجتماعي الذي تمتاز به السياسات الفلاحية، نظرا لإستهدافها لشريحة واسعة من الفلاحين الصغار، أكثرهم في وضعية هشاشة، تقتضي تعبئة موارد مالية مهمة عبر ميزانية الدولة، وهذا ما يستشف من خلال الآليات الميزانياتية المعتمدة من طرف القطاع لتنزيل برامجه) الفقرة الأولى(، وكذا توزيع هذه النفقات حسب البرامج) الفقرة الثانية(.

الفقرة الأولى: البعد الاجتماعي في قطاع الفلاحة من خلال مشاريع نجاعة الأداء

تعتبر نجاعة الأداء مقاربة شمولية ومندمجة لتدبير المالية العمومية، وتسعى هذه المقاربة إلى الرفع من فعالية ونجاعة السياسات العمومية وأثرها على المواطن، وتعزيز ربط المسؤولية بالمحاسبة[371]. فنجاعة الأداء، بخلاف التدبير القائم على الوسائل، ترتكز على ربط البرامج الميزانياتية بأهداف واضحة وبمؤشرات لقياس وتقييم مدى تحقيقها. ومنذ صدور القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13-130، قام قطاع الفلاحة باعتماد هذه الآلية في برمجة نفقاته. ويظهر من تفحص هذه الوثيقة، مدى الحضور الوازن للبعد الاجتماعي في توزيع النفقة العمومية من خلال المحاور التالية:

أ- تنزيل الركيزة الثانية لاستراتيجية الجيل الأخضر المتعلقة بالعنصر البشري:

[371] - هشام زوبير، **ميزانية النتائج ورهان اصلاح المالية العمومية بالمغرب**، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل- مكناس، العدد 31، 2023، ص329.

لتحقيق أهداف الركيزة الأولى لاستراتيجية الجيل الأخضر والمتعلقة بالعناية بالعنصر البشري، يسعى قطاع الفلاحة إلى تهيئة الظروف الملائمة لبروز جيل جديد من طبقة وسطى في العالم القروي[372]، وإفراز جيل جديد من المقاولين الشباب في القطاع الفلاحي.

I. خلق طبقة وسطى فلاحية:

تسعى وزارة الفلاحة إلى تمكين ما يقرب من 350 إلى 400 ألف أسرة جديدة من الولوج للطبقة الوسطى الفلاحية وتثبيت 690 ألف أسرة ضمنها من خلال:

* متابعة جهود الاستثمار عبر إرساء نظام دعم وتحفيزات موجهة ومعقلنة للرفع من دخل الفلاحين؛

* الحد من تقلبات الإنتاج الفلاحي عبر التقليل من تقلبات مداخيل الفلاحين، وذلك من خلال توسيع التأمين الفلاحي ليصل إلى 2.5 مليون هكتار من الأراضي الفلاحية المؤمنة. وفي هذا الإطار، تم الشروع في تأمين مساحة إضافية تناهز 200 ألف هكتار من الحبوب خلال الموسم الفلاحي 2021-2022؛

* تحسين ظروف عمل الأجراء وتقليص الفارق بين الحد الأدنى للأجور ونظيره بالقطاعات الاقتصادية الأخرى في أفق 2030.

II. إفراز جيل جديد من المقاولين الشباب

ستعمل الوزارة على إفراز جيل جديد من المقاولين الشباب)180000(من خلال تعبئة وتثمين مليون هكتار من الأراضي الجماعية بالتنسيق مع الإدارات المعنية، وخلق) 170000 (فرصة عمل في مجال الخدمات الفلاحية والشبه الفلاحية والتحويل والتثمين وذلك عبر وضع نظام مواكبة خاص بحاملي المشاريع يغطي الجانب المالي والتقني والمؤسساتي لدعم الشباب الحامل للمشاريع.

ومن أجل تحسين مناخ المقاولة بالعالم القروي لفائدة الشباب وإنعاش الشغل وإدماج هذه الفئة في التنمية، تهدف استراتيجية الجيل الأخضر إلى انبثاق جيل جديد من المقاولين الشباب بالقطاع الفلاحي، وذلك عبر تمكين الشباب من الاستفادة من الأراضي الجماعية أو أراضي أخرى، وكذا دعم خلق المقاولات والتعاونيات الخدماتية في المجال الفلاحي وشبه الفلاحي والتحويل والتثمين. وفي هذا الصدد، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالفلاحة بإرساء الإطار المؤسساتي وآليات حكامة خاصة ببرنامج المقاولين الشباب، حيث تم انشاء المراكز الجهوية للشباب المقاولين في الفلاحة والصناعة الغذائية، بهدف تقديم عرض متكامل لدعم ومواكبة حاملي المشاريع في بلورة وإنجاز مشاريعهم المقاولاتية، كما تم إرساء آليات المواكبة التقنية والمالية تستجيب لحاجيات وانتظارات الشباب وخصوصية العالم القروي[373].

---

[372] - تجدر الإشارة إلى أن فكرة بروز طبقة متوسطة في القطاع الفلاحي تعود إلى سنوات التسعينيات من القرن الماضي، وذلك عبر مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج. للمزيد من التفاصيل، راجع:

- Conseil Economique, Sociale et Environnemental, renforcer et élargir la classe moyenne au Maroc : enjeux et voies pour une classe moyenne qualifiée, épanouie et entreprenante, saisine 30/2021.

[373] - مشروع قانون المالية 2023، **مشروع نجاعة الأداء لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات- قطاع الفلاحة**

III. تعميم التغطية الصحية لفائدة الفلاحين

تنطوي الحماية الاجتماعية على مبادرات تقدم تحويلات نقدية أو عينية إلى الفقراء تحمي الشرائح الضعيفة من المخاطر، وتعزز المكانة الاجتماعية للمهمشين وحقوقهم، وكل ذلك بهدف عام هو خفض الفقر والضعف الاقتصادي والاجتماعي. وتتضمن الحماية الاجتماعية ثلاث مكونات عريضة وهي: المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي، وحماية سوق العمل. يقدم القطاع العام برامج المساعدة الاجتماعية التي تقوم على تحويلات مشروطة أو غير مشروطة، نقدية أو عينية، أو برامج الأشغال العامة[374].

وفي هذا الإطار، ومن أجل تفعيل التزامات الدولة بشأن تعميم الحماية الاجتماعية، وتنزيل مضامين الاستراتيجية الفلاحية الجديدة الجيل الأخضر، لاسيما في الشق الاجتماعي منه، وضعت الحكومة إطارا قانونيا وتنظيميا[375] جديدا للتغطية الصحة ونظام معاشات التقاعد، غايته تعزيز التوجهات الملكية وفق نهج يحدد طبيعة مزايا الحماية الاجتماعية، مساهمة المستفيدين، الجدول الزمني للتنفيذ، والميزانيات. ويشكل هذا فرصة حقيقية لتحسين الظروف المعيشية للفلاحين والمساهمة في ظهور طبقة وسطى فلاحية جديدة وفق الركيزة الأولى لاستراتيجية " الجيل الأخضر 2020-2030[376].

وفي هذا السياق، تحدد المادة 7 من القانون 65.00 [377] المزايا التي سيتلقاها الفلاح المسجل في نظام التأمين الصحي الإجباري، وتشمل الرعاية الطبية بما في ذلك الجراحة في المستشفيات، الرعاية المتعلقة بالمتابعة من الحمل إلى الولادة، وعلاج الأسنان والبصريات.

وعموما، ستتيح التغطية الصحية الاجبارية للفلاحين، وخاصة الصغار منهم، ولأسرهم) الأزواج والأبناء(الاستفادة من رعاية مماثلة لتلك التي يقدمها نظام التأمين الصحي للأجراء الذي يديره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[378].

ب - برنامج التنمية القروية ومناطق الواحات

بالرغم من المجهودات المبذولة من لدن كافة القطاعات الحكومية قبل 2013، ظلت مؤشرات التنمية البشرية في العالم القروي لا تسمح بإبراز كل مؤهلاته على المستوى المجالي، لاسيما مناطق الجبال والواحات التي تتميز بهشاشة التوازنات الطبيعية وصغر مساحات الاستغلاليات الفلاحية ومحدودية مستوى اندماج التدخلات العمومية[379].

ونتيجة لذلك، التزمت الحكومة باعتماد مقاربات مجالية وتشاركية وتعاقدية في إطار مشاريع مندمجة لتنمية العالم القروي والمناطق الجبلية. فانطلاقا من تشخيص الوضعية على مستوى هذه المناطق، تبين أن

---

[374] - منظمة الأغذية والزراعة، للأمم المتحدة، **حالة الأغذية والزراعة، الحماية الاجتماعية والزراعة: كسر حلقة الفقر في الريف**، روما 2015، ص.4.

[375] - بالنسبة للإطار التنظيمي، نذكر على سبيل المثال: المرسوم رقم 2.21.1019 القاضي بتطبيق القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والقانون رقم 99.15 بإحداث نظام للمعاشات، الخاصين بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، فيما يتعلق بالفلاحين.

[376] - وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، **دليل الحماية الاجتماعية للفلاحين**، 2023، ص 5.

[377] - ظهير شريف رقم 1.02.296 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، ج.ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002،ص 3449.

[378] - وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، **دليل الحماية الاجتماعية للفلاحين**، 2023، ص 5.

[379] - وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، مشروع نجاعة الأداء، مشروع قانونية المالية 2023،ص 97.

تدارك العجز الذي تعرفه يبقى رهينا بوضع وتنزيل استراتيجية أفقية ومندمجة تتضمن إلتقائية البرامج القطاعية وتشرك جميع الفاعلين. وترتكز هذه الاستراتيجية على ثلاثة محاور[380]:

- التأهيل التضامني لتسهيل استفادة هذه المناطق من الحد الأدنى من الخدمات الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والمرافق العمومية والماء والكهرباء والبنيات التحتية؛

- انجاز مشاريع محلية مندمجة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية؛

- انجاز مشاريع كبرى مهيكلة تتوخى إحداث محطات سياحية كبرى ومحطات للطاقة الشمسية والريحية لإدماج المناطق الجبلية في محيطها الاقتصادي.

ولبلوغ هذه الأهداف، أعدت الوزارة خطة عمل مبنية على التعاون ما بين مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية من أجل تمويل مشاريع البنية التحتية في الجماعات والجهات المنعزلة، وكذا تحديد برنامج دقيق لتنزيلها على أرض الواقع، لذا، تم إطلاق برنامج الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي.

ويمتد هذا البرنامج من 2017 إلى 2023، ويهدف إلى فك العزلة عن المناطق القروية عبر بناء الطرق والمسالك والمنشآت الفنية المرتبطة بها. وتعميم وتحسين ولوج الساكنة القروية إلى الخدمات الأساسية المتعلقة بالكهرباء ومياه الشرب والتعليم والصحة، مما سيؤدي إلى خلق الظروف اللازمة لتعزيز وتنويع القدرة الاقتصادية للمناطق القروية والجبلية، والتي ينبغي أن تؤدي إلى تحسن عام في الدخل وظروف عيش الساكنة وبالتالي تحسين مؤشرات التنمية البشرية في هذه المجالات[381].

وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الجديد الذي تم وضعه لمكافحة الفوارق المجالية والاجتماعية في المجال القروي والمناطق الجبلية) 2016-2022(بغلاف مالي إجمالي قدره 50 مليار درهم. ويشمل البرنامج خمس قطاعات ويستفيد من ثمانية مصادر للتمويل. ويهم 24000 دوارا ب 1253 جماعة موزعة على جهات المملكة. وحتى يتمكن هذا البرنامج من تحقيق الأهداف المسطرة له، ألا وهي تحسين ظروف عيش الساكنة الهشة، خاصة بالمناطق الجبلية، فمن اللازم ضمان الانصاف في توزيع الموارد المالية لهذه البرامج والحرص على تنفيذ القرارات بفعالية[382].

الفقرة الثانية: البعد الاجتماعي من خلال توزيع ميزانية وزارة الفلاحة حسب البرامج

منذ سنة 2008، زادت ميزانية قطاع الفلاحة بشكل قوي خاصة إبان اعتماد مخطط المغرب الأخضر واستراتيجية الجيل الجديد، وبذلك انتقلت الميزانية الاستثمارية للقطاع من 8 مليارات درهم في المتوسط بين عامي 2000 و 2008[383] إلى أرقام قد تتجاوز 26 مليار درهم في 2022.

كما شهد القطاع الفلاحي أيضا ارتفاع حصته من الميزانية الاستثمارية الاجمالية للبلاد من 5 % في عام 2008 إلى 14 % في عام 2022.

ونظرا لكون النشاط الفلاحي لم يتلق قط مثل هذا القدر من التمويل العمومي منذ عام 2008، فإن السؤال الذي يطرح نفسه، ما مدى حضور البعد الاجتماعي في صرف هذه الأموال؟ يبدو أن جميع الأرقام

---

[380] - نفس المرجع أعلاه، ص 99.

[381] - مشروع قانون المالية 2023، **مشروع نجاعة الأداء لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات- قطاع الفلاحة**، مرجع سابق، ص 14.

[382] - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، **التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية**، إحالة رقم 21/2017، ص: 34.

[383] - ELMAHRAOUI ibrahim, **l'efficience budgétaire du plan Maroc vert**, revue marocaine d'Etude Internationales et Stratégiques, numéro 6 janvier 2021, p 30.

والنسب المتاحة لاسيما تلك المتعلقة بتوزيع البرامج حسب الدعامات وكذا حسب برامج الميزانية تؤكد الحضور الوازن لهذا البعد.

فالبرجوع إلى دعامات مخطط المغرب الأخضر، يظهر أن الدعامة الأولى الهادفة إلى تنمية الفلاحة ذات القيمة المضافة القوية على مستوى الاستغلاليات الفلاحية والكبيرة، عرفت برمجة 961 مشروعا بغلاف مالي قدره 75 مليار درهم على مدى 10 سنوات. وفي المقابل، استفادت الفلاحة التضامنية) الدعامة الثانية(من 545 مشروعا مبرمجا بمبلغ قيمته 20 مليار درهم. وفيما يتعلق بأعداد الفلاحين من الفئتين، فقد استفاد كبارهم في المتوسط من 138.888 درهما، أما بالنسبة لصغار الفلاحين، فقد استفادوا من مبلغ لا يتجاوز في المتوسط 23.255 درهم[384].

أما توزيع برامج ميزانية قطاع الفلاحة، فيشير بدوره إلى الحضور الوازن للبعد الاجتماعي في توزيع هذه النفقات، وهو ما يظهر من الجدول أسفله.

جدول رقم 1: توزيع نفقات قطاع الفلاحة حسب البرامج بمليون درهم خلال سنوات 2018-2023[385]

[384] - منظمة أوكسفام (OXFAM)، **مؤشر العدالة الضريبية-تحليل النظام الضريبي المغربي**، أكتوبر 2020، ص: 9.

[385] - مجموعة تقارير مشاريع النجاعة لسنوات 2018-2023

البرامج	قانون مالية 2018	قانون مالية 2019	قانون مالية 2020	قانون مالية 2021	قانون مالية 2022	قانون مالية 2023
تطوير السلاسل المنتجة	5123633157	4579433157	5887618450	5918525000	5377500000	6044246527
تعليم وتكوين وبحث	1014000000	1008906068	1080943950	922175000	917967000	985530473
المحافظة على الثروة الحيوانية والنباتية والسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية	1014000000	1014000000	1140000000	1180000000	1210873000	1284000000
تطوير المجال القروي والمناطق الجبلية				2741000000	1196000000	4547500000
ري وتهيئة الفضاءات الفلاحية	3957197995	3957197995	5093798100	4197200000	4623479000	5242500000
دعم وخدمات متنوعة	1091262780	1091262780	1104671500	4197200000	1004127000	1039766000
المجموع	12195250000	11651000000	14307032000	15937524900		19143543000

يظهر من الجدول أن جل هذه البرامج تستهدف الفلاحة الصغيرة والمتوسطة، وهذا يدل على وعي الدولة بالدور الأساسي للفلاحة الصغرى والمتوسطة في التنمية السوسيو- اقتصادية لبلادنا، إذ جعل مخطط المغرب الأخضر والجيل الأخضر من إدماجها أولوية. واعتبارا لكون الغالبية العظمى من الاستغلاليات الفلاحية استغلاليات صغيرة، كان من الطبيعي أن يتجه جل المجهود العمومي نحوها.

وعلى سبيل المثال، فقد استفادت الاستغلاليات الصغيرة من الاستثمارات العمومية المبرمجة في إطار برنامج ري وتهيئة الفضاءات الفلاحية في السقي، خاصة الواقعة منها في المدارات السقوية الكبرى. والأمر كذلك بالنسبة لبرنامج الصحة الحيوانية بالنظر لكون أنشطة تربية الأبقار والأغنام تهيمن عليها بشكل رئيسي الاستغلاليات الصغيرة، بالإضافة إلى برنامج تطوير المجال القروي والمناطق الجبلية الذي يستهدف البنيات التحتية من كهرباء وماء للشروب وشق الطرق القروية.

وهكذا، فقد همت برامج مخطط المغرب الأخضر 2.7 مليون مستفيد من الفلاحة الصغيرة والمتوسطة التي استفادت ب 40 مليار درهم من الميزانية العمومية[386].

أما من ناحية المؤشرات المعتمدة في تنزيل هذه البرامج لاسيما المؤشرات المستجيبة للنوع، والتي بلغ معدل تنزيلها 20 %، فقد هم البرنامجين " تطوير السلاسل المنتجة " و " تعليم وتكوين وبحث". ففيما يخص برنامج " تطوير السلاسل المنتجة" فغالبا ما تم تحقيق التوقع المتعلق بهذا المؤشر " نسبة ادماج النوع في برامج تنمية المنتجات المحلية "والذي يتوخى الرفع من مشاركة التجمعات النسائية العاملة في قطاع المنتوجات المحلية.

أما على مستوى برنامج " تعليم وتكوين وبحث" فقد تم تحقيق توقعات مؤشر فرعي واحد من أصل 4 مؤشرات فرعية، هم المؤشر "نسبة نجاح المتدربين الاناث" المرتبط بالهدف " تحسين جودة التعليم التقني والتكوين المهني الفلاحي"، أي بنسبة 25 %.

وعلى العموم، فمنذ اعتماد مؤشر نسبة إدماج النوع في برامج تنمية المنتوجات المحلية، تمت برمجة ميزانيات سنوية مراعية لإدماج النوع، وتم الحرص على الزيادة في مشاركة التجمعات النسائية العاملة في قطاع المنتوجات المحلية. وعليه، وصل عدد التنظيمات المهنية النسائية المستهدفة برسم سنة 2020 إلى 89 تعاونية نسائية استفادت من مشاريع تأهيل وحدات الإنتاج عن طريق ترميم البنيات أو بناء وحدات جديدة واقتناء المعدات التقنية اللازمة من أصل 183 تنظيم مهني مستفيد أي ما يعادل نسبة 49 % من التنظيمات المهنية المستهدفة[387].

الفرع الثاني: ميكانيزمات تنزيل البعد الاجتماعي من خلال قوانين المالية

تقوم الدولة أثناء عملية تمويلها للبرامج الاجتماعية في قطاع الفلاحة، باعتماد مجموعة من الآليات القانونية لاسيما الحسابات الخصوصية) أولا) وكذا النفقات الجبائية)ثانيا)، إذ تمكنها هذه الآليات من تحقيق أهدافها في القطاع وخاصة الاقتصادية والاجتماعية وإخراج مخططاتها إلى حيز الوجود.

[386] - وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، **مخطط المغرب الأخضر الحصيلة والآثار 2008-2018**، ص 42.

[387] - مجلس النواب، **تقرير لجنة مراقبة المالية حول مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2022**، ص: 127.

الفقرة الأولى: تمويل النفقات الاجتماعية عبر آلية الحسابات الخصوصية

يقصد بالحسابات الخصوصية للخزينة فئة معينة من الحسابات التي تتوفر على خصائص مستقلة بها تفرض على المشرع أن يضع لها طريقة مالية خاصة، ولهذا لا تدرج هذه الحسابات في الميزانية العامة وإنما ترصد لها حسابات خاصة[388].

تلعب هذه الحسابات دورا أساسيا في تعزيز وظيفة إعادة توزيع موارد الميزانية، وذلك عبر رصد حصة متنامية من هذه الموارد المالية المرصدة لبعض الحسابات الخصوصية ورصدها لتمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالعالم القروي.

وعليه، أحدثت أربع حسابات خصوصية للقطاع الفلاحي، تستحوذ على 4.8% من مجموع نفقات الحسابات الخصوصية، غير أننا سنتطرق لإثنين منها نظرا لأهميتهما، وهما كالتالي:

أ- صندوق التنمية الفلاحية: أداة تحفيزية ناجعة

أحدث الصندوق سنة 1986 كحساب خصوصي مرصود للإستعمالات المحددة تحت مسمى " صندوق التنمية الفلاحية"، وذلك بهدف ضمان تمويل العمليات المرتبطة بتنمية القطاع الفلاحي. منذ إحداثه، عمل صندوق التنمية الفلاحية على تشجيع الاستثمار الخاص في القطاع الفلاحي وتوجيهه، عن طريق إعانات مالية مستهدفة، موجهة للأنشطة التي تسمح بالاستغلال الأفضل للمؤهلات الفلاحية الوطنية[389].

في إطار التوجه لتحفيز وتشجيع الاستثمار الخاص، تم تركيز دور صندوق التنمية الفلاحية على مبدأ الاستهداف في تقديم المساعدات بما يستجيب للتوجهات الاستراتيجية التالية :

استهداف سلاسل الإنتاج ذات الأولوية، موضوع العقود-البرامج المبرمة بين الوزارة ومختلف التنظيمات البيمهنية؛

مواكبة البرنامج الوطني لاقتصاد مياه الري؛
تسهيل ولوج جميع الفلاحين إلى المساعدات من خلال نظام شمولي جامع؛
تعزيز نظام حكامة ومراقبة المساعدات؛
ترشيد الاستثمارات الممكنة من الاستفادة من مساعدات الدولة؛

[388] - عبد الفتاح بلخال، **علم المالية العامة والتشريع المالي**، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005، ص: 205.
[389] - صندوق التنمية الفلاحية.
https://www.agriculture.gov.ma/ consulté le 5/11/2023 à 17 h 35

تشجيع التجميع.[390]

عرفت التحفيزات التي تمنح عبر صندوق التنمية الفلاحية نموا مهما منذ 2008)تاريخ اعتماد مخطط المغرب الأخضر(، الشيء الذي يعكس الاقبال الكبير على هذا النظام من قبل جميع فئات الفلاحين لاسيما الفلاح الصغير، والدينامية الإيجابية والمناخ الملائم للاستثمار الفلاحي الخصوصي الذي خلقه مخطط المغرب الأخضر والاستراتيجية الجديدة الجيل الأخضر.

لذلك، تجاوزت قيمة التحفيزات المباشرة الممنوحة 29.8 مليار درهم خلال الفترة ما بين 2008 و 2019، والتي همت تمويل المجالات التالية:

* 50 % لمشاريع اقتصاد الماء؛
* 18 % من المساعدات تتعلق بتطوير المكننة ومعدات الضيعات الفلاحية؛
* 12 % من المساعدات همت تنمية السلاسل الحيوانية؛
* 10 % لدعم الفلاحين من أجل استعمال البذور المختارة بأسعار مدعمة؛
* 4 % لتحسين القدرة التنافسية لصادرات المنتجات الفلاحية؛
* 4 % لتوسيع البساتين الوطنية من خلال غرس أشجار مثمرة جديدة.

ساهمت العمليات التي استفادت من الدعم العمومي في خلق استثمارات اجمالية تقدر بنحو 71 مليار درهم خلال الفترة 2008-2019، بمبلغ اجمالي للدعم بقيمة 29.8 مليار درهم. وبذلك فإن كل درهم ممنوح في الدعم نتج عنه استثمار اجمالي قدره 2.3 درهم، مما يؤكد الدور الذي يلعبه صندوق التنمية الفلاحية كرافعة للاستثمار الخصوصي[391].

ب- صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية

أحدث صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية بموجب قانون المالية لسنة 1994، كما تم تعديله وتتميمه بقوانين المالية لسنوات 2000 و 2012 و 2013 و 2015. وقد تم إحداث الصندوق من أجل ضبط حسابات البرامج المندمجة للتنمية القروية. أنيطت به ابتداء من سنة 2012 مهمة التكفل بالبرامج المندمجة لتنمية المناطق الجبلية[392].

يسهر على تدبير موارد الصندوق عدة متدخلين، ويتعلق الأمر أساسا بمصالح رئيس الحكومة (بصفته آمرا بالصرف خلال المرحلة المعنية بالتقييم(وبالمصالح المركزية للوزارات المكلفة بالفلاحة وبإعداد التراب وبالمالية، بالإضافة إلى مصالح الآمرين بالصرف المساعدين.

وبإحداث هذا الصندوق، أعيد النظر في مفهوم التنمية القروية، وذلك في إطار مقاربة جديدة لتنمية وإعداد التراب الوطني والتي تروم، بالإضافة إلى الجانب الفلاحي، إدخال الأبعاد المتعلقة بتعزيز البنيات التحتية وتحسين الدخل والتنمية البشرية إلى مفهوم التنمية. وفي هذا الإطار، تم إبرام اتفاقية بتاريخ 08 أكتوبر 2008، وتروم تعبئة وتدبير موارد الصندوق من طرف كل من وزارتي الفلاحة والتعمير، بحيث ترصد 60 في المئة من موارد الصندوق لتمويل المشاريع الفلاحية بالمناطق السقوية والبورية والرعوية والجبلية،

---

[390] - نفس المرجع أعلاه.

[391] - مجلس المستشارين، مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول الأمن الغذائي، **الأمن الغذائي بالمغرب**، يوليوز 2022، ص.64

[392] - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص: 168.

و 40 في المائة لدعم المشاريع الرامية إلى النهوض بالمجالات الترابية ومواكبتها وتثمين وتأهيل قدراتها الفلاحية وغير الفلاحية[393].

وتجدر الإشارة إلى أن صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية موجه أساسا لتمويل برنامج الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي، والذي يهدف إلى تحسين ظروف عيش الساكنة القروية من خلال فك العزلة عنها عبر بناء الطرق والمسالك القروية والمنشآت الفنية المرتبطة بها وتحسين مؤشرات ربط هذه الساكنة بالشبكة الكهربائية وبالماء الشروب، بالإضافة إلى تحسين الخدمات الصحية والتعليمية. فقد عرفت ميزانية البرامج انخفاضا كبيرا خلال السنوات الفارطة) 2020 و 2021 و 2022(، لذلك فإن تحقيق الأهداف المحددة قبل انطلاق برنامج الحد من الفوارق المجالية والاجتماعية، رهين بتعويض هذا العجز على مستوى الميزانية برسم سنة 2024[394].

الفقرة الثانية: النفقات الجبائية أداة لتشجيع الاستثمار بالقطاع الفلاحي

إن الطابع الفلاحي للمغرب وهيمنة نمط العيش القروي سيما في الفترة التي تلت الاستقلال، فضلا عن الظروف المناخية المؤثرة سلبا على المردودية، وكذا إكراهات المحيط الدولي، التي تطرح تحدي المنافسة والحاجة رهان التأهيل، كلها عناصر فرضت معاملة جبائية تفضيلية لقطاع الفلاحة.

وتبعا لهذا الوضع، فالإعفاء الجبائي للقطاع الفلاحي من شأنه أن يحفز على الاستثمار بشكل نسبي، وعلى التوجه صوب العالم القروي. والمغرب ليس وحده من استعمل الأداة الجبائية من جانب الاعفاء في تحريك الاستثمار في القطاع الفلاحي لأجل بلوغ مستويات معينة من التنمية الفلاحية، فكل الدول النامية تؤمن بأن منح إعفاءات ضريبية يعتبر ضروريا وكافيا، وعليه، تقدم تشجيعات جبائية كلية أو جزئية مهمة بهدف تشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي في ترابها بالإضافة إلى امتيازات مالية أخرى تتفاوت مدتها بين دولة وأخرى[395].

إن وضعية امتيازية من هذا القبيل خلقت مناخا ملائما للمستثمرين القادمين من قطاعات أخرى[396]، فانطلاقا من هذه الامتيازات التي يمكنها أن تقلص تكلفتها الضريبية المباشرة، والتي تكون لها نتيجة في جلب العديد من رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية، خاصة في اتجاه قطاع الفواكه والخضر، وكذا تشجيع وتدعيم الفلاحة التصديرية حتى تصبح أكثر تنافسية على المستوى العالمي.

لقد كان لهذه السياسة وقعا إيجابيا إلى حد ما على الزراعة، لاسيما العصرية منها التي تعمل على خلق فرص شغل مهمة بالوسط القروي، ذلك أن هذا القطاع استفاد من إقبال الخواص على الاستثمار في الفلاحة

---

[393] - نفس المرجع أعلاه، ص: 169.

[394] - وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات- قطاع الفلاحة والمياه والغابات، **مشروع قانون مالية 2023، تقرير مشروع النجاعة**، ص 33.

[395] - أحمد إدعلي، **الأبعاد السوسيوسياسية للجباية المغربية، نموذج الضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل 1990-2000**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس- أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2002-2006، ص: 227.

[396] - للإشارة فحجم النفقات الجبائية بقطاع الفلاحة بلغ على سبيل المثال سنة 2016 ما مجموعه 3188 مليون درهم. للمزيد من التفاصيل، يراجع: - ELMAHRAOUI ibrahim, **l'efficience budgétaire du plan Maroc vert, op.cit , p 34**.

مستغلين ظرفية الاعفاء لاسيما الاستثمارات الأجنبية بهدف الحصول على أرباح من خلال ميدان يعرف ارتفاعا مستمرا على منتجاته لارتباطها بضرورات الحياة[397].

المطلب الثاني: البعد الاجتماعي في تدبير النفقة العمومية بقطاع الفلاحة بين الفعالية وتدابير الإصلاح

إذا كانت الدولة تعتمد في تدخلاتها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العالم القروي على ميزانيتها، فإن تنمية القطاع الفلاحي وفق الرؤية الجديدة للتنمية، لا يمكن بلوغها في السياق الحالي الذي يطبعه تقليص في الموارد، وقصور في مساطر تدبير الميزانية، بالإضافة الي بعض الإكراهات الأخرى المرتبطة بطبيعة القطاع)الفرع الأول(.

وبالنظر إلى هذا الواقع المزمن، فإن تنفيذ برامج التنمية الفلاحية والقروية أصبحت تتطلب أكثر من أي وقت مضى إشاعة الشفافية في عمليات تدبير الميزانية، حتى يتضح موضوع النفقة وسلامة أهدافها وطرق انجازها) الفرع الثاني.(

الفرع الأول: حدود فعالية النفقة الاجتماعية بقطاع الفلاحة

رغم الاستثمارات الضخمة التي برمجتها الدولة منذ اعتماد سياسة مخطط المغرب الأخضر والجيل الأخضر، إلا أن تأثيراتها على متغيرات الاقتصاد الفلاحي بشكل عام والفئات الاجتماعية الهشة بشكل خاص لم تكن عند الطموح المرغوب فيه، وهذا راجع إلى عدة معوقات تحول دون الوصول إلى الأهداف المرجوة، ويبقى أهمها المشاكل المرتبطة بتدبير الميزانية) فقرة أولى(وتلك المرتبطة بطبيعة العالم القروي) الفقرة الثانية(

الفقرة الأولى: الإشكالات المرتبطة بتدبير الميزانية

إذا كانت ميزانية الدولة الشريان الرئيسي لتمويل المشاريع ذات الطابع الاجتماعي في قطاع الفلاحة، فإن الممارسة أثبتت أن فعالية هذه النفقة غالبا ما تحد منها المساطر المرتبطة بتدبير هذه النفقات)أولا(وكذا صعوبة بلوغ الأهداف الواردة في برامج هذه الميزانية حسب ما يظهر من تقارير نجاعة الأداء) ثانيا(

[397] - إبراهيم المحراوي، **نفقات الاستثمار الفلاحي في ضوء سياسة الميزانية، 1965-2020، محاولة للرصد والتحليل**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، 2020-2021، ص: 232.

أولا: مساطر تنفيذ الميزانية: عائق أمام إنتاجية النفقة الاجتماعية

يعرف مسلسل تدبير الميزانية تعدد المتدخلين سواء على مستوى التنفيذ أو أثناء عملية الرقابة، وهذا التعدد الذي يرمي إلى عقلنة التدبير المالي وحمايته من سوء التدبير، ويؤدي في نفس الآن إلى بطء وتعقيد مساطر تنفيذ الميزانية[398].

إن الأحكام المفروضة لاحترام مسطرة إعداد الميزانية والمراقبة الشديدة للنفقات العمومية بالإضافة إلى القلة الكيفية والنوعية للموارد البشرية المسؤولة على إعداد الميزانية في الوقت الذي لا يلبي التكوين المستمر في هذا المجال الحاجيات المطلوبة، لها تأثير كبير على تمويل الاستثمارات بالمجال القروي، وتشكل مكبحا لتبني مقاربة ترابية وتعاقدية[399].

فعلى مستوى برمجة النفقات، فإن مسلسل إعداد قانون المالية عبر التحكيم على الصعيد المركزي بين الحاجيات المعبر عنها من طرف المصالح غير الممركزة التابعة للقطاع، يشكل أول عائق أمام وضع مقاربة ترابية لتمويل المشاريع الفلاحية.

إن هذا الشكل من البرمجة، بتفضيله مقاربة أفقية، يقصي إمكانية استعمال النفقات العمومية بشكل أمثل على أساس مقاربة متعددة القطاعات)بالنسبة لحالة مشاريع التنمية القروية (أخذا بعين الاعتبار الأولويات المحلية، وتزداد هذه المقاربة الأفقية قوة بسبب صعوبة استخدام الاعتمادات اللامركزة، كما أن عدم مرونة مساطر تنفيذ الميزانية تحد من كل هامش للاجتهاد من طرف المدبرين الإقليميين، مما يجعل إعادة تخصيص الاعتمادات بغرض تحقيق فعالية أكثر أمرا غير ممكن[400].

وفيما يخص تدبير النفقات، فإن التأخر في صرف الاعتمادات يشكل في أغلب الأحيان عائقا أمام إشراك المستفيدين الذين يدركون الآجال الواجب احترامها الواقعة بين العرض والطلب ووضع الميزانية المطلوبة موضع التنفيذ، وإضافة إلى ذلك فإن قواعد انجاز النفقات العمومية تتسم بالإكراهية مما يؤدي إلى اللجوء إلى مساطر معقدة وطويلة، مثل تلك الخاصة بالصفقات العمومية التي يصعب ملاءمتها مع المقاربة التعاقدية المرغوبة اليوم في التدخل في المجال القروي.

ثانيا: تقارير نجاعة الأداء: مؤشرات لا تمكن دائما من تتبع نجاعة الأداء

لا يزال اعتماد منهجية نجاعة الأداء يواجه إشكالية التملك الفعلي من طرف جل القطاعات الحكومية، بالإضافة إلى تسجيل العديد من الإكراهات التي تحول دون التطبيق العملي للمنهجية المذكورة كما هو منصوص عليه في القانون التنظيمي لقانون المالية. كل هذه العوامل تؤثر على التنزيل العملي للبرامج ذات الطابع الاجتماعي المستهدفة للفئات الفقيرة والهشة في العالم القروي. فإذا كان قطاع الفلاحة من القطاعات السباقة إلى إعتماد هذا الورش، تنجز مشاريع نجاعة الأداء، التي تفصل من خلالها جميع البرامج المعتمدة والأهداف المتوخاة وتحدد مؤشرات لتتبع مستوى الإنجازات، كما أنها تقدم تقارير نجاعة الأداء التي تسلط من خلالها

---

[398] - محمد جسوس، **العالم القروي والفلاحي وإشكالية ضبط المجال: دراسة لآليات صناعة القرار الفلاحي بالمغرب**، مرجع سابق، ص.354.

[399] - نجيب جيري، **إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو 2012، ص ص .151-150

[400]- وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري، المناظرة الوطنية للفلاحة والتنمية القروية، **التنمية القروية المندمجة والاستثمار الفلاحي في المناطق الفلاحية غير المسقية، أدوات لتنفيذ استراتيجية التنمية القروية**.....، ص ص 38-39.

الضوء على ما تم إنجازه، فإن عملية تحديد برامج تنبثق فعليا من الاستراتيجية القطاعية أو من مخططات العمل وكذا أهداف شاملة تستجيب للمعايير لاتزال في تطور التحسين.

فحسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2021، فأغلب البرامج غير مرتبطة دائما بالاستراتيجية القطاعية، وكذا صعوبة تحديد المسؤوليات في التنفيذ، حيث نجد من بين القواعد الأساسية التي وضعها دليل إعداد البرامج المنجز من طرف وزارة الاقتصاد والمالية، لمواكبة القطاعات المنخرطة في منهجية نجاعة الأداء، أن تمثل البرامج سياسة عمومية محددة، وتعتبر البرامج وعاء لتلقي الاعتمادات المالية المخصصة لنفقات الموظفين ونفقات التسيير والاستثمار اللازمة لتنفيذ سياسة قطاعية، سواء تم تسجيلها في الميزانية العامة للدولة أو مصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة أو الحسابات الخصوصية للخزينة.

وقد أظهر استعراض البرامج المعتمدة من قبل القطاع المعني بمنهجية نجاعة الأداء أن هذا المبدأ لا يتم التقيد به بصفة شاملة. ففيما يتعلق بالسنة المالية 2020، تبين أن البرامج التي تم تحديدها ، ليست دائما نتيجة لتنفيذ الاستراتيجية القطاعية، بل يتم ربطها في العديد من الحالات بالهياكل التنظيمية والإدارية المعتمدة، وهو ما يجعل رصد الاعتمادات المتعلقة بتنفيذها تخضع في غالبيتها إلى منطق إداري لا يوافق دائما مضمون وأهداف الأداء الفعال[401].

كما أن أغلب المؤشرات المعتمدة غالبا ما لا تحقق أهدافها، فحسب نفس التقرير، فقد بلغت النسبة الاجمالية لتحقيق توقعات مؤشرات قطاع الفلاحة 52 %. وحسب كل مؤشر، فسجلت نسبة تنفيذ برنامج : تعليم وتكوين وبحث نسبة تقدر ب 74 %، وبرنامج المحافظة على الثروة الحيوانية والنباتية والسلامة الصحية للمنتوجات الغذائية، وبرنامج ري الفضاءات الفلاحية نسبة 67 %[402] ... إلخ. إن هذه النسبة المتدنية لتنفيذ هذه البرامج تعود إلى الأسباب المشار إليها سابقا وأخرى مرتبطة بطبيعة القطاع الذي يتأثر بالتقلبات المناخية، ومتغيرات الظرفية الخارجية، كلها عوامل ساهمت في تواضع إنتاجية النفقة العمومية بالقطاع لاسيما النفقة الموجهة لتنزيل البرامج ذات البعد الاجتماعي.

الفقرة الثانية: الاكراهات الاقتصادية والاجتماعية: عائق أمام إنتاجية النفقة الاجتماعية

تعاني الفلاحة المغربية من جملة من الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية التي تعود في معظمها إلى عوامل أو أسباب مختلفة ومتعددة، منها ما ينبثق عن إشكالية العقار الفلاحي)الفقرة الأولى(وأخرى ترتبط بإشكالية نقص المؤهل العلمي عند الجزء الأكبر من أصحاب الحيازات الفلاحية) الفقرة الثانية(كل هذه العوامل وأخرى حدت من إنتاجية النفقة الاجتماعية بقطاع الفلاحة.

أولا: ظاهرة الأمية في صفوف الفلاحين

تعرف معظم الدول النامية مستوى عال من الأمية بين سكانها، وتتفاقم هذه الظاهرة أكثر فأكثر في الأرياف بين الفلاحين والعاملين بالقطاع الفلاحي. كما أن المتعلمين وإن وجدوا فإن نسبتهم قليلة ويعانون من

[401] - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021، ص 114.

[402] - مجلس النواب، لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2020.

ضعف المستوى التعليمي، حيث أن غالبيتهم لا يواصلون تعليمهم، والقلة القليلة التي تواصل تعليمها من سكان الأرياف تهاجرا نهائيا، بحيث لا يستفيد عالم الريف من علمهم[403].

إن انتشار الأمية بالعالم القروي تعد من الأسباب الرئيسية التي تكبح الإنتاجية في القطاع الفلاحي، وعلى الرغم من الحاجة الماسة للتعليم، إلا أن الأسر بالعالم القروي تفضل عدم استكمال أبنائهم للدراسة بسبب عدة عوامل اجتماعية واقتصادية وسياسية وثقافية...، فانتشار الأمية في صفوف أرباب الحيازات وعموم الشغيلة الفلاحية تعتبر من المعوقات الكبرى التي تحد من الابداع والتجديد ضمن النشاط الفلاحي الذي يعرف في العديد من بقاع العالم تحولات نوعية وسريعة حيث يبرز التقدم في المستوى التعليمي والمهني كمحرك رئيسي لهذه التحولات[404].

إن استمرار هذه الوضعية في الوسط القروي أدت إلى مواجهة كل تجديد ومحاولة لتطوير القطاع، فمشكل المؤهل العلمي والتقدم في السن تجعل الفلاح مقتنعا بأنه الأكثر دراية وتأهيلا بهذه المهنة، فيتمسك بتلك الممارسات والتقاليد الزراعية المتوارثة، ويصر على تلقينها لغيره رافضا أي تجديد، وهذا ما يشكل حائطا يصد كل إمكانية للتغيير، وهو ما يحد من الرفع من الإنتاج وغياب تفعيل دور المؤسسات البحثية وحث الفلاحين على زيارة الضيعات النموذجية واخضاعهم لورشات تكوين علمية قصيرة[405].

وتأسيسا على ما سبق، فهذه الخصائص التي يمتاز بها الفلاح المغربي باعتباره فاعلا أساسيا في عملية الإنتاج، ساهمت في عرقلة تدخلات الدولة لتطوير القطاع الفلاحي وبالتالي بلوغ أهداف سياستها في المجال، لكن هذا الاشكال يزداد تعمقا بسبب المشاكل التي يطرحها العقار.

ثانيا: إشكالية العقار

يتسم الرصيد العقاري الفلاحي بمجموعة من المعطيات التي تعكس الخصوصيات التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد، فإذا كان المغرب من البلدان المحظوظة بتوفره على ما يزيد عن 8.7 مليون هكتار من الأراضي الصالحة للزراعة، فإنها موزعة بين أنظمة عقارية غير متجانسة.

إن التركيبة الحالية للعقارات الفلاحية، وتفرد كل واحدة منها بنظام قانوني، تجعل من الأمر معقدا كما الطبيعة التركيبية للمجتمع، فثمة أنماط عقارية تتجاوز نفس المجال بالرغم من إنتمائها لسجلات ثقافية واجتماعية متناقضة، فأراضي الملك الخاص ذات الاستغلاليات الكبرى المعبرة عن نمط رأسمالي توجد قريبا من الأملاك المخزنية المعبرة عن زمن الدولة المخزنية، أو قريبا من أراضي الجموع المشيرة إلى النمط الاشتراكي، أو أراضي الشرفاء والزوايا المنتمية لسجل التدبير التيوقراطي، أو أراضي الكيش الدالة على البعد الفيودالي[406].

إن وضعية العقار المتميزة بالازدواجية)عقار محفظ/ غير محفظ(وتنوع أشكال الملكية، والتفاوت الكبير في حجم الملكيات، تعتبر إحدى المعيقات الأساسية التي تفرغ أي محاولة للرفع من الإنتاج، وتحد من مجهودات الدولة في التنمية الفلاحية والريفية بوجه عام، لذا، فضرورة إصلاحها تعد أساسية لتوفير شروط

---

[403] - محمد جسوس، **العالم القروي والفلاحي واشكالية ضبط المجال: دراسة لآليات صناعة القرار الفلاحي في المغرب**، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2001-2002، ص.375

[404] - التباري بوعسلة، **الحياة الاجتماعية حول الأراضي المائية دراسة سوسيولوجية لديناميكية التغيير الاجتماعي على ضفاف نهر أم الربيع**، أطروحة لنيل الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس- أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص.245.

[405] - إبراهيم المحراوي، **نفقات الاستثمار الفلاحي في ضوء سياسة الميزانية 1965-2020**، مرجع سابق، ص 255.

[406] - عبد الرحيم العطري، **تحولات المغرب القروي، أسئلة التنمية المؤجلة**، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2012، ص: 22-23

تحقق الرأسمال المناسب لاقتناء المدخلات الفلاحية، ومن هنا يتيح مجالا لاستغلال مكثف باستعمال جميع الإمكانيات الإنتاجية) أدوات، حيوانات، أسمدة(دون تكريس المجهود في ادخار المال لشراء قطعة أرضية فلاحية، أو حقوق مشاعة أو توفير المال- دون استثماره- للظروف الصعبة. كما أن العمل يصبح ذا قيمة يجب استغلاله من طرف الفلاح وعائلته بما فيها حتى أوقات الفراغ... إلخ. أحيانا يكون الحل هو عادة توزيع الأراضي في حد ذاته بين الفلاحين، ولكن بتغيير حقوق الملكية، والاستغلال الأنجع للأرض[407].

الفرع الثاني: تدابير تحسين إنتاجية النفقة العمومية ذات الطابع الاجتماعي

لقد ساد الاقتناع لدى المقرر في القطاع الفلاحي بضرورة تحقيق المتطلبات المتزايدة للعالم القروي، وذلك في إطار تصوره الشامل لمفهوم التنمية الفلاحية والقروية، إلا أن ظهور احتياجات ومتطلبات أملتها ضرورة إعطاء الأولية لجودة العلاقة ما بين الإدارة الفلاحية والمتعاملين معها، استدعى التحديد الدقيق والواضح للمهام والأهداف قصد توفير الخدمات العمومية بجودة عالية حسب ما تقتضيه متطلبات تنمية القطاع، وهذا ما استوجب اعتماد آليات جديدة شملت تحسين فعالية وجودة الميزانية)الفقرة الأولى(واعتماد تدابير جديدة في إطار تنزيل السياسة الفلاحية) الفقرة الثانية (.

الفقرة الأولى: التدابير الميزانياتية لتحسين إنتاجية النفقة الاجتماعية

إن طبيعة السياسات العمومية الفلاحية التي جعلت من التنمية الاقتصادية والاجتماعية هدفها الأساسي، لاسيما استهدافها للطبقات الهشة والفقيرة، جعلت من المدبر العمومي على مستوى هذا القطاع يعتمد الآليات الحديثة في تدبير الميزانية) أولا(خصوصا تلك المراعية للنوع الاجتماعي) ثانيا (.

أولا: دمج التحليل المبني على النوع في إعداد الميزانية

انخرطت المملكة المغربية منذ 2001 في إرساء الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي عبر مختلف الإصلاحات الدستورية والقانونية والسياسية. وقد تعزز هذا الالتزام سنة 2013 من خلال إحداث مركز الامتياز الخاص بميزانية النوع الاجتماعي كأرضية لتبادل الخبرات والتنسيق في مجال الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي. ومكن اعتماد القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015 المحدث لميزانية عمومية قائمة على البرامج والمتمحورة حول نجاعة الأداء والمقاربة المستجيبة للنوع الاجتماعي من ترسيخ مبدأ مساءلة مختلف الفاعلين فيما يتعلق بالحد من اللامساواة بين الجنسين[408].

وفي هذا السياق، وعلى غرار العديد من القطاعات، تلقى قطاع الفلاحة خلال سنة 2019 دعما من مركز الامتياز الخاص بالميزانية المستجيبة للنوع في إطار الشراكة مع الوكالة الفرنسية للتنمية، من أجل القيام بتحليل لقطاع الفلاحة من منظور النوع الاجتماعي، وقد مكن هذا التحليل من إثراء وتحسين سلسلة النتائج المراعية لبعد النوع لقطاع الفلاحة[409] وافرزت هذه العملية برمجة ميزانية تستجيب لبعد النوع من خلال اعتماد مجموعة من المؤشرات كما هو مبين في الجدول التالي.

---

[407] - عبد الله أدو مجود، **القطاع الفلاحي وآثار السياسة الانفاقية للدولة من خلال ميثاق الاستثمارات الفلاحية**، ....، ص 97.

[408] - هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، **تمويل المساواة: تعزيز الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي بالمغرب**، ص: 2

[409] - وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون المالية لسنة 2022، **تقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع**، ص 70.

جدول رقم 2: مؤشرات إدماج بعد النوع الاجتماعي في برامج ميزانية القطاع[410]

البرامج	الأهداف	مؤشرات نجاعة الأداء
تنمية سلاسل الانتاج	تطوير التصنيف وتحسين عرض المنتجات المحلية	نسبة ادماج بعد النوع الاجتماعي في برامج تطوير المنتجات المحلية
التعليم والتكوين والبحث	توجيه تكوين الأطر العليا حسب حاجيات المهنيين	معدل إدماج خريجي مؤسسات التعليم العالي- نساء
	دعم الاختراع والبحث في المجال الفلاحي	نسبة اصدار الباحثين والأساتذة الباحثين- نساء
	تحسين جودة التعليم التقني والتكوين المهني الفلاحي	معدل تأطير المتدربين المكونين- نساء
		معدل ادماج الخريجين- نساء
تنمية سلاسل الانتاج	تنمية الفلاحة التضامنية	العدد الإجمالي للمشاريع التضامنية المنطلقة في إطار الدعامة الثامنية
	تحسين نسبة تغطية الفلاحين المؤطرين من طرف المرشدين الفلاحيين	عدد الفلاحين المؤطرين من طرف كل مرشد فلاحي
الدعم والخدمات المتنوعة	تطوير مهارات عمالة قطاع الفلاحة	عدد الأشخاص لكل يوم من التكوين

يظهر من الجدول مدى التزام قطاع الفلاحة في رفع تحديات تنمية فلاحة مستدامة وعادلة وتنافسية قادرة على إدماج المساواة بين المرأة والرجل في برامج ومشاريع التنمية الفلاحية، وعليه، فقطاع الفلاحة ما فتئ يبرمج وبانتظام دورات لتعزيز قدرات التنظيمات المهنية الفلاحية النسوية، بالإضافة إلى التأطير الوثيق والمواكبة على المستوى التقني والإداري وريادة المقاولات. كما أتخذ القطاع العديد من الإجراءات الرامية إلى تحسين وتثمين المنتجات المحلية، وخاصة منها المنتجات النسوية، مع تقديم الدعم التجاري لترويج هذه المنتجات عبر القنوات الرقمية – إنشاء منصة إلكترونية للمبيعات عبر الأنترنت. في نفس السياق، اتخذ القطاع عدة تدابير لتعزيز تكافؤ فرص ولوج الفتيات والفتيان إلى التكوين المهني في المهن المرتبطة بالفلاحة وإلى الخدمات الاجتماعية[411].

[410] - وزارة الاقتصاد والمالية، مشروع قانون مالية 2018، **التقرير حول الميزانية القائمة على النتائج من منظور النوع.**

[411] - وتتمثل هذه الأهداف في ما يلي:

* تطوير وضع العاملات وتحسين العرض من المنتجات المحلية؛
* تحسين تغطية الفلاحين المؤطرين من طرف المرشدين الفلاحيين؛

ثانيا: هيكلة ميزانية وزارة الفلاحة على أساس البرمجة المتعددة السنوات

تعتبر البرمجة المتعددة السنوات للنفقات أداة مهمة لتدبير استراتيجي يهدف إلى تخصيص الموارد المالية وفق الأولويات وانضباط ميزانياتي إجمالي، حيث تعد آلية للتوفيق بين التخطيط الاستراتيجي المالي الثلاثي المتحرك، الذي يقوم أساسا على اسقاط نفقات الدولة على مدى ثلاث سنوات وفق إطار متوسط للنفقات، وبرمجة متحركة لميزانية الدولة، إذ تكون نفقات السنة الأولى مطابقة لتلك المقررة في الميزانية، فيما تكون نفقات السنوات الموالية تقريبية ومطابقة لحاجيات التمويل، وللإطار الماكرو اقتصادي[412].

إن تعدد سنوات تنفيذ الميزانية يحقق استمرارية بعض النفقات، واليوم، وبعد صدور القانون التنظيمي لقانون المالية الجديد بالمغرب، فإن البرمجة المتعددة السنوات تعني عدم تطبيق مبدأ السنوية على بعض النفقات، لأن التطبيق الحرفي للمبدأ يؤدي إلى عرقلة الهدف الرئيسي من خلال تحسين فعالية النفقات العمومية عبر تنظيم سياسات متتالية خاضعة للمتابعات والرقابة[413].

واستجابة لهذا المنطق الجديد في تدبير الاعتمادات العمومية، بادرت السلطة الحكومية المكلفة بالفلاحة إلى إعادة هيكلة ميزانيتها على مستوى الفقرات، من خلال تحديد أهداف تدخلاتها والبرامج والمشاريع المزمع تنفيذها ومؤشرات النجاعة المزمع تنفيذها ومؤشرات النجاعة المرتبطة بها، وذلك بالشكل الذي يمكنها من الحصول على رخصة الاعتمادات من جهة، ويوضح طبيعة تدخلاتها بدقة، ويمكن من قياس نتائج هذه التدخلات من جهة ثانية.

إن انخراط قطاع الفلاحة في مسلسل تحديث الميزانية، منح مرونة أكبر للمسيرين في استخدام الموارد من خلال التحويل التدريجي للاعتمادات بين برامج نفس الفصل، ومنح مسؤولية للمدبرين لتحقيق أهداف تقاس بمؤشرات الأداء، وهذا ما انعكس إيجابا على أداء القطاع الفلاحي لاسيما الجانب الاجتماعي منه حسب المعطيات الواردة في مشاريع نجاعة الأداء[414].

الفقرة الثانية: دور تدابير السياسة الفلاحية في تحسين إنتاجية النفقة العمومية ذات البعد الاجتماعي

إلى جانب الإصلاحات الميزانياتية المتبناة من طرف القطاع تنزيلا لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية، عملت السلطة الحكومية المكلفة بالفلاحة إلى اعتماد آليات مبتكرة غايتها تحسين إنتاجية نفقاتها وضمان شفافية أكثر في صرف هذه النفقات، وذلك باعتماد السجل الفلاحي)أولا (وكذا تفعيل الفلاحة التضامنية)ثانيا(.

---

* توجيه تكوين الأطر العليا حسب حاجيات المهنيين؛
* تشجيع الابتكار والبحث في مجال الفلاحة؛
* تحسين جودة التعليم التقني والتكوين المعني الفلاحي

[412] -ministère de l'économie et du finance, direction de budget, **cadre de dépenses à moyen terme CDMT**, guide méthodologique, p 5.

[413] - abdelatif BENNENI, **réforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performance de la dépense publique**, revue marocaine d'audit et le développement, n° 25, 2008, p 51.

[414] - نقصد هنا جميع مشاريع نجاعة أداء قطاع الفلاحة الصادرة منذ 2014 إلى حدود سنة 2023.

أولا: السجل الفلاحي: أداة لتجويد النفقة العمومية بقطاع الفلاحة

في سياق تحديث القطاع الفلاحي وآليات مواكبة السياسات الفلاحية، قررت السلطة الحكومية المكلفة بالفلاحة إعطاء انطلاقة مشروع كبير يتمثل في السجل الوطني الفلاحي.

وينشد السجل الفلاحي في عمقه غايات كبرى تتجلى في تحقيق التنمية الفلاحية باعتبارها ركيزة لإنجاز تنمية محلية مستدامة[415]، تستهدف بالخصوص الفلاحين والمناطق الهامشية باعتبارهما مدخلين لتكريس العدالة المجالية، وذلك من خلال جعل السجل الفلاحي آلية لوضع اللوائح الشاملة لكل المستغلين الفلاحيين والاستغلاليات الفلاحية، مع تبيان المواقع الجغرافية وكل المعطيات المتعلقة بالضيعات الفلاحية والأنشطة الفلاحية، كالمساحة المستغلة ونظام تملك العقار، والزراعات المعتمدة والماشية الموجودة، وكذا المستغلين الحقيقيين للضيعات، ليسمح بتبويب تلك المعطيات بمجملها في خرائط لدى الإدارة المعنية التابعة لوزارة الفلاحة[416].

وباعتباره مرجعا لتتبع مسارات المنتوجات الفلاحية والتصديق، سيسهل السجل الوطني الفلاحي كذلك عملية منح المساعدات والاعانات، كما سيشكل دعامة لتدبير الأزمات، خاصة في حالة الجفاف والفيضانات، ورصد الحالة الصحية للقطيع الوطني. كما سيمكن من الحد من توسيع المجال الحضري على حساب الأراضي الفلاحية، وسيمثل مرجعا لإضفاء المهنية على القطاع الفلاحي. أخيرا، سيمكن هذا المشروع في نهاية المطاف من تسهيل التمويل للفاعلين الفلاحيين خاصة منها الفلاحة الصغيرة والمتوسطة[417].

إذن، فالسجل الوطني الفلاحي سيضمن عدم خروج الدعم المقدم من قبل الدولة للفلاحين عن الأهداف التي يبتغيها، وذلك من خلال ما تسمح به المعطيات التي يوفرها السجل في تتبع ومواكبة استغلال الإعانات من قبل المستغل الفلاحي للغرض الذي خصصت له وليس العكس، لأن الدعم والإعانات التي تقدمها الدولة في هذا الإطار لا تقدم بصفة شخصية بقدر ما تعطى بناء على ممارسة نشاط فلاحي معين على قطعة أرضية ما[418].

وهكذا، ستتوفر السلطة الحكومية المكلفة الفلاحة على لائحة موسعة للبيانات الإحصائية ومعلومات مفصلة حول القطاع الفلاحي والفاعلين فيه. وبالنظر للدور الذي يلعبه كأداة حقيقية للتدبير والتحليل، سيمكن السجل الفلاحي من قيادة وتقييم السياسات الفلاحية العمومية، والتموقع بالتالي كمسرع لوتيرة تحديث الضيعات الصغرى والمتوسطة، كما أنه سيوفر للوزارة منظومة تضمن استهداف أفضل للتدخلات التي سيتم القيام بها، خاصة ما يتعلق منها بعمليات الاستشارة الفلاحية.

---

[415] - ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement agricole et des eaux et forêts registre national agricole, www.agriculture.gov.ma, consulté le 10/11/2023 à 19h05.

[416] - جلس النواب، تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول مشروع قانون رقم 80.21 بإحداث السجل الوطني الفلاحي، ص: 14.

[417] - السجل الوطني الفلاحي | Ministère de l'agriculture www.agriculture.gov.ma/index.php/ar/focus/alsjl-alwtny-alflahy

[418] - مجلس النواب، تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول مشروع قانون رقم 80.21 بإحداث السجل الوطني الفلاحي، ص: 23.

ثانيا: تفعيل الفلاحة التضامنية

تعترض عملية تحسين إنتاجية القطاع الفلاحي مجموعة من العوائق، تتعلق على الخصوص بضعف الاستثمارات المرتبطة أساسا بإشكالية العقار، وصغر أراضي صغار الفلاحين، وضعف تنظيمها وتدبيريها والولوج إلى الموارد المالية لاسيما البنكية.

ومن أجل الحد من هذه النواقص، جاء مخطط المغرب الأخضر والجيل الأخضر بمقاربات متجددة لتنظيم صغار الفلاحين من خلال نظام خاص بتجميع الضيعات حول منعشين خواص أو هيأت مهنية تتوفر على القدرات التدبيرية اللازمة لتفعيل التقنيات الحديثة للتمويل والإنتاج والتسويق.

وتجدر الإشارة إلى أن لهذه التنظيمات المهنية دورا مهما وفعالا في تنمية القطاع الفلاحي، فالكل واع بأن لا تنمية لهذا القطاع في ظل غياب انخراط الفلاحين في تنظيمات مهنية فعالة، فالفلاح الصغير بإكراهات الماء وتفتيت الملكية والمنافسة الشرسة التي تعرض لها بعد حذف الحواجز الجمركية من لدن الوحدات الاقتصادية الكبيرة، لا يمكن أن يصحو ويضمن شغله في ظل هذا التحول دون التكتل في هذه التنظيمات[419].

وفي هذا الاطار، ومن أجل تفعيل هذه التنظيمات، تم التوقيع بتاريخ 22 ماي 2010 على 42 اتفاقية بين وزارة الفلاحة والصيد البحري، ممثلة في وكالة التنمية الفلاحية، من جهة، والمديريات الجهوية للفلاحة من جهة أخرى، من أجل توضيح العلاقة بين المجمعين والفلاحين الصغار المعنيين بالتجميع[420].

[419] - إبراهيم المحراوي، **نفقات الاستثمار الفلاحي في ضوء سياسة الميزانية 1965-2020**، مرجع سابق، ص 324.

[420]- وزارة الاقتصاد والمالية، مجلة المالية، العدد 15، يونيو 2011، ص: 10.

خاتمة

إن النموذج التنموي للدولة في القطاع الفلاحي، لاسيما في الجانب الاجتماعي منه، الذي عملت الدولة على تنزيل مضامينه من خلال تدبير النفقة العمومية بهذا القطاع طيلة العقود الماضية، خلف نتائج متفاوتة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، فرغم ايجابيات بعض النتائج المحققة في المجال الاقتصادي كالرفع من حجم انتاج العديد من المنتوجات الفلاحية وتزايد الصادرات الفلاحية، فإن الفلاحة المغربية تواجه العديد من التحديات والانعكاسات على المستوى الاجتماعي، إذ نجد أن هذه السياسة خلفت بعض التناقضات بين فئات الفلاحين، ذلك أن فئات كبار الفلاحين والمتوسطين استفادوا من تدخلات مكثفة للدولة خاصة في القطاع السقوي، بحيث أتيحت لهم فرصة توسيع دخلهم وثرواتهم، وضمان حضور مهم على مستوى عملية اتخاذ القرار، في حين لم يحظى الفلاحون الصغار بالقطاع البوري إلا بتدخلات محدودة قياسا بعدد المشاريع المبرمجة في إطار الفلاحة التضامنية.

ومن أجل رفع التحديات المطروحة لاسيما على المستوى الاجتماعي، وتثمين الفرص المتاحة للقطاع الفلاحي الوطني، و بالنظر إلى الندرة النسبية للموارد الموجهة للقطاع الفلاحي، عمدت السلطات العمومية إلى تحسين إنتاجية النفقة العمومية خصوصا الاجتماعية منها، عبر السعي نحو تحقيق تنمية متوازنة للقطاع من خلال توفير تدخلات عمومية ملائمة للضيعات الفلاحية وجعل العلاقات بين الفاعلين مرتكزة على التعاقد، وكذا التخفيف من العوائق التنظيمية والعقارية من خلال تشجيع الفلاحين على التكتل في اطار تنظيمات مهنية تحت قيادة مجمعين، وتعبئة أراضي ملك الدولة الخاص في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إن من شأن التنزيل الجيد لهذه التدابير العمل على تحسين مستويات الانصاف في الانفاق لاسيما الاجتماعي منه، إذ ستساعد على التصحيح العاجل لبعض أوجه التفاوت المثير للقلق بين فئات واسعة من ساكنة العالم القروي وتعجيل الوصول إلى مستويات أفضل في العدالة الاجتماعية. فالعدالة الاجتماعية تكفل تكافؤ الحقوق وإمكانية الوصول إلى الموارد والعرض للجميع.

ولإشارة، فتحقيق الكفاءة في الانفاق لا يقتصر على ضمان أن تؤدي الموارد إلى النتائج الإنمائية الواسعة النطاق في العالم القروي والتي تتوخاها السياسة الانفاقية للقطاع، بل ينطوي ذلك أيضا على ضمان أن توزع الموارد عن سبق تخطيط بشكل يعطي الأولوية لأوجه النهوض بالفئات الهشة على رأسها النساء. واعتماد مفهوم الانصاف في برامج الدعم سواء كان مباشرا أو في إطار الدعم للاستثمار يتطلب النظر في كيفية توزيع النفقات على مختلف هذه الشرائح من خلال الترجمة الجيدة لخيارات السياسات العمومية في شكل أنماط توزيع الانفاق على الفئات المستفيدة.

لائحة المراجع

I - باللغة العربية:

1- الكتب

- صديقي عبد الله ، السياسة الفلاحية والتنمية القروية بالمغرب، المطبعة السريعة، الطبعة الأولى، 2014.
- العطري عبد الرحيم ، تحولات المغرب القروي، أسئلة التنمية المؤجلة، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية، 2012، ص: 22-23
- هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، تمويل المساواة: تعزيز الميزانية المستجيبة للنوع الاجتماعي بالمغرب، ص: 2
- وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، دليل الحماية الاجتماعية للفلاحين، 2023.
- بلخال عبد الفتاح ، علم المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الأولى 2005.
- وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري، المناظرة الوطنية للفلاحة والتنمية القروية، التنمية القروية المندمجة والاستثمار الفلاحي في المناطق الفلاحية غير المسقية، أدوات لتنفيذ استراتيجية التنمية القروية.
- وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، مخطط المغرب الأخضر الحصيلة والآثار 2008-2018.
- زوبير هشام ، ميزانية النتائج ورهان اصلاح المالية العمومية بالمغرب، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل- مكناس، العدد 31، 2023.

2- المقالات

- نجيب جيري، إصلاح التدبير المالي بالمغرب بين الحكامة المالية ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي-يونيو 2012.
- منظمة أوكسفام (OXFAM)، مؤشر العدالة الضريبية-تحليل النظام الضريبي المغربي، أكتوبر 2020.

3- الأطاريح والرسائل الجامعية

- المحراوي إبراهيم ، نفقات الاستثمار الفلاحي في ضوء سياسة الميزانية، 1965-2020، محاولة للرصد والتحليل، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، 2020-2021.
- إدعلي أحمد ، الأبعاد السوسيوسياسية للجباية المغربية، نموذج الضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل 1990-2000، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس- أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2002-2006.
- التباري بوعسلة، الحياة الاجتماعية حول الأراضي المائية دراسة سوسيولوجية لدينامية التغيير الاجتماعي على ضفاف نهر أم الربيع، أطروحة لنيل الدكتوراه في علم الاجتماع، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس- أكدال- الرباط، السنة الجامعية 2014-2015.
- محمد جسوس، العالم القروي والفلاحي واشكالية ضبط المجال: دراسة لآليات صناعة القرار الفلاحي في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2001-2002.

4- تقارير

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية، إحالة رقم 21/2017.
مجلس النواب، تقرير لجنة القطاعات الإنتاجية حول مشروع قانون رقم 80.21 بإحداث السجل الوطني الفلاحي.
- مجلس النواب، لجنة مراقبة المالية العامة حول مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2020.
- مجلس المستشارين، مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول الأمن الغذائي، الأمن الغذائي بالمغرب، يوليوز 2022،
مجموعة تقارير مشاريع النجاعة لسنوات 2018-2023
- مجلس النواب، تقرير لجنة مراقبة المالية حول مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2022،
- وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات- قطاع الفلاحة والمياه والغابات، مشروع قانون مالية 2023، تقرير مشروع النجاعة.
– منظمة الأغذية والزراعة، للأمم المتحدة، حالة الأغذية والزراعة، الحماية الاجتماعية والزراعة: كسر حلقة الفقر في الريف، روما 2015.

- باللغة الفرنسة:

Ouvrages :

1- Ministère de l'Economie et du Finance, Direction de Budget, **cadre de dépenses à moyen terme CDMT**, guide méthodologique.

2- articles

- abdelatif BENNENI, **réforme budgétaire au Maroc vers le renforcement de la performance de la dépense publique**, revue marocaine d'audit et le développement, n° 25, 2008.

- Ibrahim ELMAHRAOUI, **l'efficience budgétaire du plan Maroc vert**, revue marocaine d'Etude Internationales et Stratégiques, numéro 6 janvier 2021.

3- Mémoire

- youssef FERTOUL, **les investissements étrangers dans le secteur agricole au Maroc**, Mémoire de troisième cycles pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, institut agronomique et vétérinaire Hassan II, Rabat, juillet 2004.

4-Rapports :

- Conseil Economique, Sociale et Environnemental, **renforcer et élargir la classe moyenne au Maroc : enjeux et voies pour une classe moyenne qualifiée, épanouie et entreprenante**, saisine 30/2021.

الدستور المالي ورهان الفعالية في السياسات الاجتماعية
السياسة الصحية نموذجا

The financial constitution and the bet of effectiveness in social policies
health policy as a model

فاطمة الزهراء حبيدة[421]

Fatima-ezahrae habbida

تهدف هذه الدراسة إلى بيان دور الدستور المالي في تحقيق فعالية السياسات الاجتماعية، وبشكل خاص السياسة الصحية، عبر توضيح التطور الذي عرفته السياسة الصحية والعوامل التي أدت لضعف حكامته، وتبيان مدى تأثير مرتكزات الدستور المالي في تحقيق فعالية السياسة الصحية، ومساهمته في تحسين مستوى أداء النظام الصحي المغربي.

الكلمات المفتاحية: الدولة الاجتماعية، السياسة الصحية، المالية العمومية.

This study aims to explain the role of the financial constitution in achieving the effectiveness of social policies, especially health policy. By clarifying the development witnessed by health policy and the factors that led to the weakness of its governance, and showing the extent to which the pillars of the financial constitution influence the effectiveness of health policy, and its contribution to improving the level of performance of the Moroccan health system.

Keywords: the social state, health policy, public finance.

[421] طالبة باحثة بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش.

.Phd student, specializing in public law at the faculty of Law, cadi ayyad university, Marrakech

مقدمة

ارتبطت الهوية الحديثة للمالية العامة بالاقتصاد في مختلف علاقاتها، مما أدى لوضعها في سياق أكثر عولمة، وخلقت هذه الوضعية العديد من الاشكالات، أهمها اتساع الفوارق الاجتماعية وتضرر الفئات الهشة، كما اتضح لاحقا أن الآثار الإيجابية للعولمة جنتها فئات محدودة، فيما انعكست الآثار السلبية على نسب كبيرة من أفراد المجتمع، وبالخصوص الدول النامية، مما جعلها غير قادرة على مجاراة المنافسة الدولية، ولم تستفد من استراتيجية التحرير المالي والتجاري. نتيجة لذلك، "صاغ حينها الاقتصادي الفرنسي توماس غينولي Thomas Guénoléمصطلح العولمة البئيسة LA MONDIALISATION MALHEUREUSE ردا على الان مينك Alan Mincصاحب تعبير العولمة السعيدة، لأن العولمة مسؤولة عن التفاوت الطبقي"[422]، واقتضى هذا الوضع الاجتماعي الحرج تدخل الدولة بغاية تجاوز تداعيات العولمة، من خلال الانفاق العام لامتصاص البطالة، تطبيقا لنظرية الاقتصادي الفرنسي جان بابتيست ساي jean baptiste say "أن كل إنفاق عمومي يتولد عنه إنفاق خاص"[423]. فبعد أن كان المبدأ القائل "دعه يعمل دعه يمر" المتن السائد. انقلبت المعادلة مع أزمتي 1929، و2008، التي كانت مسبباتها بالدرجة الأولى نهج خيار النيبوليبيرالية، لكن سرعان ما تهاوت هذه النظرية مع الأزمات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن تبني هذا التوجه. ونظرا لهذه الانعكاسات السلبية، برز دور الدولة التدخلية عبر الاهتمام بالمجالات الاجتماعية، حيث سيعيد التاريخ نفسه مع جائحة كوفيد 19، التي أعادت للأذهان الدور الاجتماعي للدولة عبر جعل المسألة الاجتماعية حاضرة بقوة في أجندات الدول.

يجب الإشارة إلى أن مفهوم "المسألة الاجتماعية" يعد مفهوما سابقا عن مفهوم "السياسة الاجتماعية"، إذ ظهر في القرن التاسع عشر، في ظل الثورة الصناعية ونشأة المجتمع الرأسمالي، ليتطور هذا المفهوم فيما بعد، وتضطر الحكومات إلى اعتماد تدابير عمومية تندرج ضمن المجال الاجتماعي، لينشأ مفهوم السياسة الاجتماعية، وأصبحت الدول تعطي الأولوية للمجالات الاجتماعية في مختلف استراتيجياتها.

يعد الاهتمام بالسياسات الاجتماعية ضرورة ملحة، خاصة السياسة الصحية التي أصبح تجويدها توجها عالميا، فلا طالما نادت المواثيق الدولية بتفعيل الحق في الصحة. كما أن مفهوم الصحة يتجاوز المفهوم التقليدي الذي يفيد خلو الجسم من الأمراض، بل أصبح يقترن بالرفاهية الاجتماعية. التي لا سبيل لتحقيقها إلا من خلال توفير موارد مالية وتوجيهها لخدمة السياسات العمومية، وتحسين فعاليتها، وتتبعها وتقييمها، بحيث كلما كان التدبير المالي يرتكز على أسس حديثة، كلما ساهم في تحسين نجاعة السياسة الصحية، والعكس صحيح، فلا طالما أدت الأزمات المالية إلى تدني الأوضاع الاجتماعية والتأثير على النفقات المرتبطة بالصحة، فالعلاقة بين المحدد الاجتماعي والمالي هي علاقة تأثير متبادلة، ومن تم فتحسين أسلوب التدبير المالي سيساهم في الرفع من جودة السياسة الصحية.

شكل دستور 2011 في السياق المغربي، الذي انبثق من مخاض اجتماعي محض، لبنة لإرساء الحقوق الاجتماعية وللتأكيد على طابع الدولة الاجتماعي، وتلاؤما مع المستجدات الدستورية أصبح لزاما تحديث

[422] للاستزادة راجع: حسن أوريد، عالم بلا معالم، طبعة الأولى، (الدار البيضاء: المركز الثقافي العربي،2021)، ص 287.

[423] نفسه، ص 290.

منظومة المالية العمومية بعد أن أبان القانون التنظيمي للمالية السابق عن عجزه في إرساء الحكامة المالية، ليتم اعتماد القانون التنظيمي للمالية 130.13 أو ما يطلق عليه "الدستور المالي الجديد"، لتجاوز الإشكالات السابقة والأخذ بعين الاعتبار المستجدات الدستورية، عبر إرساء منهجية نجاعة الأداء، والتدبير بالبرامج، مما يتيح تجسيد سياسة قطاعية وفق برامج، وإحاطتها بأهداف ومؤشرات، بغاية تتبعها، وتقييمها، وبالتالي استهداف فعالية السياسة العمومية.

يتجه الدستور المالي نحو تحسين أوجه صرف النفقات العمومية، أي بما يتوافق مع مقومات الدولة الاجتماعية، كما أن قطاع الصحة يعتبر من القطاعات الأكثر حاجة لتفعيل الحكامة في بعديها المالي والبشري، وهو ما أكدته منظمة الصحة العالمية على ضرورة أن يشكل الإنفاق الصحي نسبة 12 %من الميزانية العامة، واستهداف فعالية النفقات العمومية الموجهة لقطاع الصحة، بغرض تحقيق العدالة الاجتماعية. وتأسيسا على ذلك، ستجيب هذه الدراسة عن إشكالية مركزية، تنطلق من بيان دور مرتكزات الدستور المالي في تنزيل سياسة صحية فعالة، وتحقيق فعالية الإنفاق العمومي الصحي، عبر تحليل تأثير التدبير المالي الحديث على السياسة الصحية، واستنباط المؤثرات الخارجية المحتملة التي من شأنها التأثير على جودتها (المبحث الأول) ومن تم استخلاص الإصلاحات المعتمدة لتجاوز المعيقات التي تحد من فعالية الإنفاق الصحي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السياسة الصحية والدستور المالي السياق والمحددات

تشكل السياسة الصحية مدخلا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية، على اعتبار أن كل من السياستين المالية والاقتصادية لصيقتين بالسياسات الاجتماعية، فكلما كانت الأوضاع الاقتصادية مستقرة انعكست إيجابا على مؤشرات التنمية الاجتماعية، فغالبا ما كانت تفضي الأزمات الاقتصادية إلى تدهور الأوضاع الاجتماعية، خاصة في المجال الصحي الذي يتطلب موارد مالية مهمة، وهذا ما أكدته منظمة الصحة العالمية حول الأزمة المالية العالمية لسنة 2008، للحيلولة دون تحول الأزمة الاقتصادية والمالية إلى أزمة اجتماعية وصحية، وضرورة الحفاظ على النفقات المخصصة للصحة، وتحسين فعاليتها ومردودية المصاريف المتعلقة بهذا القطاع. فكلما كان التدبير المالي يتوخى الحكامة في التدبير العمومي، كلما كانت السياسة الصحية فعالة، مع القدرة على تعبئة الموارد المالية بشكل ناجع، تراعى فيه العدالة، وقادر على الاستجابة لإنتظارات المواطنين بخدمات صحية ذات جودة عالية. فالتدبير المالي ليس آلية لبرمجة النفقات والموارد فحسب، بل مدخل لترشيد النفقات وربطها بالسياسات العمومية وتنزيلها، وأداة للتقييم، كما أن وصف الدولة بـــالاجتماعية يجب أن يتلاءم مع ما تترجمه في ميزانيتها، أي يفترض أن يعكس قانون المالية طبيعة وتوجهات الدولة، فكثيرا ما يتم ربط "الرفاهية" بالرعاية الصحية، مما يقتضي ليس فقط تنزيل السياسة الصحية فحسب، بل تحديد مدى استجابتها للحاجيات الفعلية للمواطنين، مما يتطلب حكامة في تدبير الأموال العمومية.

لا يمكن تناول السياسة الصحية دون استحضار السيرورة التاريخية لنشأة المنظومة الصحية الوطنية، ومختلف التأثيرات التي حدت من فعاليتها، عبر ربطها بالأوضاع المالية والاقتصادية التي لها وقع مهم على تنزيل هذه السياسات، كما ستوضح مدى اهتمام الدولة بالميدان الصحي، وأولويته في الأجندات الحكومية، وتحديد

ما إذا كان الوضع الحالي لقطاع الصحة، مرتبط بالمحددات الظرفية لجائحة كوفيد 19، أم نتيجة لتراكم إشكالات بنيوية، واستخلاص إلى أي حد تمكن الإصلاح المالي من تحسين فعالية السياسة الصحية.

المطلب الأول: واقع السياسة الصحية بالمغرب

كان لميدان الصحة حظ وافر من النقد والتوصيات في التقارير الدولية، التي تحث على ضرورة إيلاء أهمية لهذا القطاع سواء على المستوى الرفع من الموارد المالية أو البشرية، وتعزيز حكامة المنظومة الصحية، مما أدى بقطاع الصحة لتبني مجموعة من الاستراتيجيات، واتفاقيات في إطار شراكات مع منظمة الصحة العالمية، بالخصوص بعد جائحة كوفيد 19، التي ألزمت على الدولة تحديث المنظومة الصحية الوطنية، بما يتوافق مع ورش الحماية الاجتماعية، الذي يتطلب ترسانة قانونية جديدة تتلاءم وتوجهات الدولة الاجتماعية، لكن تحديث هذه المنظومة لا يجب أن يحجب تعثرات الماضي، التي أثرت على السياسة الصحية.

الفقرة الأولى: المجال الصحي من الحماية إلى الاستقلال الملامح الأولى للسياسة الصحية

مرت السياسة الصحية بمحطات تاريخية كان لها تأثير بالغ على نشأة المنظومة الصحية، حيث كانت لكل فترة خصوصياتها من حيث المتدخلين ومدى اهتمامهم بهذا القطاع، وتمثلت أغلب الإجراءات المتخذة في فترتي الحماية وما قبلها، في محاربة الأوبئة بهدف الحفاظ على الاستقرار الصحي، وتكثيف إجراءات الحجر على المرضى، أما فترة ما بعد الاستقلال فكانت الفترة الحقيقية لإنشاء سياسة صحية واضحة المعالم، فلكل مرحلة مميزاتها وسلبياتها في تدبير الوضع الصحي.

I. السياسة الصحية في فترة الحماية

اتسم الوضع الصحي للمغرب قبل بداية فترة الحماية، بانتشار الأوبئة والفيروسات، بسبب التأثيرات التي خلفها الجفاف ما نتج عنه انتشار المجاعة، وهجرة مكثفة نحو المدن، مما ساهم في تردي الوضع الصحي للسكان آنذاك، كما أن الوسائل المستعملة للتصدي لهذه الأوبئة كانت تقليدية كالتداوي بالأعشاب، أو اللجوء للحجر الصحي كأسلوب للوقاية من انتشار الأمراض، أما بخصوص تدخلات المخزن فوصفت بالمتواضعة، نظرا لقلة الأطر الطبية التي كانت متاحة فقط لفئات اجتماعية دون أخرى. كما شكل تردي الوضع الصحي بالمغرب، فرصة لتدخل الأطر الأجنبية الطبية بحجة المساهمة في تحسين الظروف الصحية، نظرا لتطور التي تعرفه الدور الأوروبية في الميدان الطبي.

يعد العامل الأول للتحول في المجال الصحي، تأسيس "خونطة القناصل"[424] التي ستتبلور فيما بعد وستشكل المجلس الصحي الدولي وترجع جذور إنشاءه، للقنصلية المعتمدة سابقا في طنجة متكونا من أعضائها إلى سنة 1792[425]، وتجلى دوره في اتخاذ عدة إجراءات بغرض منع انتشار الأوبئة، كتشديد المراقبة على الموانئ، وفرض حجر صحي على السفن القادمة من الدول الموبوءة، بغرض توفير وضع صحي يشجع استقرار الأجانب، وكان دور المجلس عند إحداثه استشاريا فقط، لكن بعد منح المولى عبد الرحمان تفويضا رسميا للمجلس سنة 1840[426]، أصبح يتخذ إجراءات تعسفية، إذ "لم يكد يطل النصف الثاني من القرن التاسع عشر حتى استفحل أمر المجلس الصحي، وتحول إلى سلطة مستبدة تتحدى المخزن، وتفرض تنظيمات صحية جائرة على السفن العائدة بالحجاج من الديار المقدسة، ولم يعد نشاطه ينحصر في الجانب البحري، وإنما امتد إلى الجانب القاري"[427]، ويُفسر ذلك بأن المجلس الصحي كان تابعا للهيئات الدبلوماسية، التي كانت تستغل تدخلها في المجال الصحي، لتفرض هيمنتها وسلطتها مستخدمة في ذلك ذريعة الحفاظ على الاستقرار الصحي، وكان هذا العامل الأساسي الذي ساهم في ازدياد حدة التوترات بين المخزن والمجلس الصحي، بالإضافة لتزايد تكاليفه المالية، ليتم في الأخير تصفية المجلس.

أما في فترة الحماية الفرنسية، تم اتخاذ تدابير بغاية تشجيع استقرار واستثمار الأجانب، مما اقتضى توفير ظروف صحية ملائمة، لكن قبل بداية الحماية كانت مجموعة من الإجراءات التي مهدت لبداية اتساع تدخل الاستعمار الفرنسي في المجال الصحي، ولعل أهم ما كُتب في هذا الصدد "رحلة مراقب صحي إلى المغرب" "voyage d'un hygiéniste au maroc" سنة 1911 "لإميل كيرن emile kern "، الذي رصد الوضع الصحي بالمغرب، مستعرضا الظروف المعيشية والبنيات التحتية للمستشفيات، والأوبئة والأمراض المنتشرة، وتأثير المخزن. ورغم أن الدراسة التي قام بها "إميل كيرن"، يحيط بها الغموض من حيث أهدافها، إلا أن تعبيره بالإشادة بالتدخل الفرنسي ودوره في تحسين الوضع الصحي بالمغرب، أضفى نوعا من حسن النية على التدخل الاستعماري. انكبت مختلف دراسات الأطباء الفرنسيين في تجسيد صورة سلبية للوضع الصحي، كالطبيب "لينارس linars "، والطبيبة "دينلانوي delanoe" الذين أشاروا في مختلف كتاباتهم للصورة السوداوية للوضع الصحي، واعتبرت هذه الكتابات مبالغ فيها بشكل كبير لجهل السكان بأبسط قواعد النظافة والصحة، واعتباره مرتعا للأمراض والأوبئة[428]، بغاية تبرير توسع السلطات الاستعمارية في الميدان الصحي.

---

[424] الخونطة هي كلمة إسبانية "junta" وتعني المجلس، وخونطة القناصل هي عبارة عن تكتل قنصلي تشكل بمدينة طنجة، وتكون هذ التكتل عبر عقد اجتماعات الهيئة القنصلية، لتأسيس مجلس يدعى "خونطة القناصل". محمد الأمين البزاز، المجلس الصحي الدولي في المغرب 1792-1929، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالرباط، جامعة محمد الخامس، سلسلة رسائل وأطروحات، رقم 49، (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2000)، ص 27، ص28.

[425] محمد أنفلوس، بعض معالم سياسة التعمير على ضوء الحالة الطبية والصحية للمغرب، مجلة ليكسوس، دورية محكمة متخصصة في التاريخ والعلوم الإنسانية، العدد 26، دجنبر، 2020، ص 14.

[426] تتباين الدراسات التاريخية حول مدى حقيقة منح المولى عبد الرحمان تفويض صريح للمجلس الصحي.

[427] محمد الأمين البزاز، ص 11.

[428] للاستزادة راجع: رضوان شعايبي، صورة المغرب في كتابات الأطباء الفرنسيين 1912-1956، الطبعة الأولى، (الرباط، رباط نت، 2016)، ص 17 وص18.

حددت الإجراءات المتخذة من قبل سلطات استعمارية بهدف تحسين الوضع الصحي في حملات التلقيح، بهدف محاربة الأوبئة ووجهت بالخصوص لفئة الشباب لاستغلالهم لمآرب استعمارية، وفي نفس الوقت تهييئ مناخ صحي للجنود الفرنسيين، وأبلغ ما قيل للتعبير عن هذا الاستغلال هي قولة شهيرة لـ"جنرال ليوطي" "طبيب واحد يساوي فيلق"، معبرا عن أهمية التدخل الاستعماري في الميدان الصحي، ودوره في استغلال خيرات البلاد، مما يوضح أن المجال الصحي ذو بعد سيادي، وانتهاكه من طرف جهات أخرى سيطور السياسة الصحية، لكن على حساب سيادة البلاد.

II. فترة الاستقلال وبداية بروز ملامح المنظومة الصحية الوطنية

انخرط المغرب بعد الاستقلال في وضع أسس المنظومة الصحية الوطنية، من خلال انعقاد المؤتمر الوطني الأول للصحة سنة 1959 لبسط الإطار العام الذي ستنبني عليه المنظومة الصحية الوطنية والمبادئ التي ترتكز عليها، وأعطيت الأولوية لمحاربة الأوبئة، ووضع البنية التحتية الصحية، كما شهدت هذه الفترة تبني عدة مخططات متقاربة زمنيا، استهدفت النهوض بالاقتصاد الوطني، وتحقيق التنمية الاجتماعية، ليشكل عامل التحول انضمام المغرب لإعلان الما-آتا الصادر عن المؤتمر الدولي للرعاية الصحية الأولية سنة 1978 ليتم التأكيد على أهمية الصحة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضرورة انخراط الحكومات في اتخاذ تدابير تعزز الصحة العامة، "وطُبق الإعلان مع اعتماد خطة التنمية 1981-1985 التي شجعت على إنشاء وتطوير وهيكلة الرعاية الصحية الأولية في كافة أنحاء البلد"[429]، مما يوضح حضور المسألة الصحية في الخطط المعتمدة.

ستتزامن هذه الفترة مع تبني سياسة التقويم الهيكلي (1983-1992)، فبعد أن شهدت الفترة الممتدة من 1978 إلى 1982 تدهورا كبيرا في التوازنات الماكرو اقتصادية، "بلغ معها التضخم نسبة 10.1، وعجز في الميزانية قدر ب 11,3"[430]، وجد المغرب نفسه رهينة لإملاءات صندوق النقد الدولي، الذي أوصى بضرورة تحسين تنافسية الاقتصاد، وجعل القطاع الخاص يتصدر المشهد الاقتصادي، مما أدى بالمغرب إلى نهج سياسة مالية ترتكز على الحفاظ على التوازنات الاقتصادية، وفرض سياسة التقشف، التي انعكست على بنية المالية العمومية، تخفض نفقات المجالات الاجتماعية والمناصب المالية المخصصة لها، مما خلف تدهورا كبيرا على مستوى القطاعات الاجتماعية.

يعد برنامج التقويم الهيكلي، نموذجا عن مدى تأثير التدهور الاقتصادي والمالي على السياسات الاجتماعية، لكونه خلف هشاشة اقتصادية هيكلية، جعلت المغرب مرغما على اتباع عدة تدابير بهدف خلق اقتصاد مستقر ومنتج، مما أدى إلى إيلاء أهمية كبرى للقطاعات الإنتاجية، كالفلاحة، والصناعة...، عبر بلورة مخططات موجهة لهذه القطاعات، بغاية استقطاب الاستثمارات، وخلق فرص شغل، في المقابل تهميش القطاعات الاجتماعية.

---

[429] سعد الزبيري، الحق في الصحة في المغرب، أبرز المشكلات والتحديات، (لبنان: بيروت، 2023)، ص 14.

[430] بنك المغرب، إصلاح نظام الصرف، اجتماع مشترك بين لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، ولجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين، 2018، ص 8.

شكل نهج آلية المخططات التنموية استمرارا لنفس فلسفة التقويم الهيكلي، إذ ارتكزت على الجانب الاقتصادي، كتوفير امتيازات للقطاع الخاص كإقرار تحفيزات ضريبية، مما أدى لتفويت موارد ضريبية مهمة عن الدولة، دون خلق نمو اقتصادي مستدام، في نفس السياق، فبالرغم من أن بعض المخططات نصت على تدابير ذات بعد اجتماعي وصحي إلا أن تنزيلها تم بوتيرة بطيئة، وغير متناسقة، وأفضت إلى نتائج متواضعة.

إجمالا، فإن النهوض بالمسألة الصحية في فترة التسعينات ارتكزت على توسيع العلاجات، وتشييد البنى التحتية الصحية، ليكون التحول الحقيقي مع بداية سنة 2000، وكان أول مخطط تم تبنيه بعد هذه السنة، هو مخطط 2000-2004.

* **مخطط الصحة 2000-2004:** أولى هذا المخطط أهمية خاصة بصحة الأم والطفل، بغاية تقليص نسبة الوفيات، وتوسيع التغطية الصحة، وتشجيع صناعة بدائل للأدوية بغاية تأمين وفرة الأدوية، لتكون بتكلفة مناسبة[431]، وحقق المخطط بعض المكاسب على مستوى توسيع التغطية الصحية، ليتزامن تنزيله مع تبني المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي بدورها تضمنت تدابير ذات بعد اجتماعي وصحي، إلا أن العائق تمثل في ضعف التنسيق بين الفاعلين، كإحداث لجن بغاية تحقيق الانسجام والالتقائية بين البرامج، لكنها لم تكن فعالة، وتم اعتبار أن "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أصبحت مجرد برنامج لإنجاز مشاريع غير مندمجة في السياسات القطاعية"[432]، كما سيثار إشكال متعلق بتقييم هذه المبادرة، نظرا لغياب أهداف نوعية محددة مسبقا عند مرحلة الإعداد وكذلك عدم توفر معطيات موثوقة، ونقص التتبع، وإشكالية تعدد المتدخلين وغياب منهجية واضحة في التخطيط.
* **الاستراتيجية القطاعية 2008-2012:** لم تختلف هذه الاستراتيجية عن سابقاتها، وتضمنت تدابير من قبيل تحسين المنظومة الصحية الوطنية، وتطوير اليقظة الصحية، وسجلت ملاحظات بخصوص هذه الاستراتيجية، أنها "لم تكن تتوفر على حصيلة شاملة لمنجزاتها حيث أغلب ما أعلنت الالتزام به كان في طور الإنجاز"، فمن بين الأولويات التي تم وضعها تتجلى في تقليص وفيات الأمهات إلى حدود 50 حالة في كل 100ألف ولادة حية في أفق سنة 2012، واتُخذت عدة إجراءات لتنزيل هذا الهدف، إلا أنه "حسب نتائج البحث الوطني الديموغرافي 2009-2010، المنجز من طرف المندوبية السامية للتخطيط، الذي حدد أن نسبة الوفيات لا تزال مرتفعة، وبلغت 132 حالة وفاة لكل 100 ألف ولادة حية سنة 2009، وأن هذه النسبة لا تختلف عن ما تم تسجيله في السنوات السابقة"[433]، مما يوضح أن المخطط كان ذو مردودية متواضعة، مقارنة مع الأهداف المتوقعة.

[431] مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية 2000-2004، الجزء الأول، التوجهات والآفاق الاجتماعية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزارة التوقعات الاقتصادية والتخطيط، ص 233.

[432] المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، تحليل وتوصيات، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2013، ص 34.

[433] حسن طارق وآخرون، تقرير حول السياسات الاجتماعية بالمغرب، الحالة الاجتماعية 2010-2011، المجلة المغربية للسياسات العمومية، 2011، ص 130.

رغم تسجيل تقدم في تشييد البنية التحتية، وتوسيع التغطية الصحية، لكن هذا لا يلغي الإشكالات التي تعتري المنظومة الصحية وتحد من فعاليتها، كقلة الموارد البشرية، وهيمنة التدبير القطاعي المنغلق الذي يؤدي لضعف التنسيق.

الفقرة الثانية: ما بعد دستور 2011 وحضور المسألة الصحية

بعد صدور دستور 2011، الذي انبثق من سياق اجتماعي محض، أكد في فصله الأول على طابع الدولة الاجتماعي، مما اقتضى أن تولي الدولة للسياسات الاجتماعية أهمية كبرى بما يتلاءم مع طبيعة النظام السياسي المغربي، والتنصيص على تيسير أسباب العلاج والعناية الصحية، وتدبير المرافق العمومية على أساس الحكامة الجيدة، ومن هذا المنطلق اتخذت المسألة الصحية أهمية خاصة في الأجندات الحكومية، ووعيا بأهمية البعد الاجتماعي الذي وسم هذه المرحلة، تم تبني عدة إصلاحات في المجال الصحي، بهدف إرساء منظومة صحية وطنية متماسكة ولتحقيق ذلك، استهدفت أغلب هذه الاستراتيجيات، وضع بنية تحتية استشفائية، وتحقيق جودة الخدمات الصحية، وضمان المساواة في الاستفادة من الرعاية الصحية.

* **الاستراتيجية القطاعية للصحة 2012-2016:**

جاءت هذه الاستراتيجية مشمولة بمجموعة من التحولات لتتلاءم مع مقتضيات الدستور، وحددت أهدافها في تجاوز صعوبة الولوج للخدمات الصحية والتفاوت بين الجهات، وضعف التكامل بين القطاعين العام والخاص، لكن الإشكال المطروح، يتجلى في ضعف الانفاق العمومي في المجال الصحي "إذ لم يتجاوز نسبته داخل الناتج الداخلي الإجمالي 1,7%"[434]، مما أثر على توظيف مهني الصحة، ونتج عنه نقص حاد في الموارد البشرية وصف بالحرج، مما أدى لانخفاض جودة الخدمات الصحية، وكحصيلة لأهم إنجازات قطاع الصحة في هذه الفترة ارتكزت على تشغيل مؤسسات صحية، وإنجاز حملات طبية، وتحسن في مؤشرات الوفيات وأمد الحياة عند الولادة، إلا أن تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2014، رصد عدة إشكالات كوجود تفاوتات بين الجنسين في الولوج للأدوية، انخفاض في ميزانية وزارة الصحة التي تمثل سوى 4,1% من نفقات الميزانية العامة، في المقابل تحمل الأسر نسبة 53,6% من نفقات صحة، ناهيك عن غياب التوافق بين المرسوم التطبيقي 2.14.562 المتعلق بالخريطة الصحية والقانون الإطار المتعلق بالنظام الصحي.

أثيرت إشكالية أخرى تتعلق بالحاجة لقياس النظام الصحي لتحقيق فعالية السياسة الصحية، لأن وضع أهداف كبرى دون اعتماد آليات لتقييم مدى بلوغ هذه الأهداف وغياب مؤشرات القياس أدى لعدم تبلور صورة واضحة تحدد بدقة ما تم تحقيقه، مما ساهم في تعميق حدة الإشكالات التي يعاني منها قطاع الصحة، لتستمر نفس الإشكالات في البرنامج الوطني للنهوض بقطاع الصحة 2017-2021، ومخطط الصحة 2025.

* **الاستراتيجية القطاعية 2021-2026:**

تبنت هذه الاستراتيجية مجموعة من المستجدات، أهمها تفعيل ورش الحماية الاجتماعية، الذي شكل أولوية وطنية، مما يتطلب إعادة هيكلة المنظومة الصحية الوطنية، لتتلاءم مع مرتكزات الدولة الاجتماعية، عبر تعزيز الخدمات الصحية، وتطوير جودتها، وترجمت جل هذه الركائز بإصدار القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق

[434] الاستراتيجية القطاعية 2012-2016، وزارة الصحة، 2012، ص 11.

بالحماية الاجتماعية، إذ أصبح لزوما تحديث المنظومة الصحية، بغاية خلق نظام صحي متماسك، وعمدت الحكومة الحالية على تنزيل مجموعة من الإصلاحات، بما يتوافق مع مشروع "الدولة الاجتماعية"، كإحداث نظام معلوماتي مندمج، إحداث الهيأة العليا للصحة، إحداث الوكالة المغربية للدم ومشتقاته ووكالة للأدوية والمنتجات الصحية.

لا يمكن إنكار الإصلاحات التي عرفتها المنظومة الصحية الوطنية، بالخصوص بعد جائحة كوفيد 19، إذ فرضت على مدبري الشأن العام إعادة النظر في الترسانة القانونية المؤطرة للصحة. ورغم ذلك لا يمكن إصدار حكم على مدى فعالية ونجاعة الإجراءات والتدابير الحالية، لأنه سيكون حكما سابقا لأوانه، لكن لابد من الوقوف على حصيلة التعثرات التي عرفتها مختلف المخططات السابقة، لأن الإشكالات الحالية ما هي إلا نتيجة للتجارب المتراكمة، فمن خلال استقراء مضامينها، انحصرت أغلب الإشكالات حول تحسين فعالية الأداء الصحي وتجويد الخدمات، وبعد استعراض التطور التاريخي للسياسة الصحية وبيان مختلف الاستراتيجيات التي انكبت عليها وزارة الصحة، بالخصوص استراتيجيات 2008-2012، 2012-2016، 2017-2019، وخطة الصحة 2025، حُددت العوامل المساهمة في تدني حكامة المنظومة الصحية وهي[435]:

- ✓ هيمنة المقاربة القطاعية المنغلقة، وضعف استحضار الالتقائية بين البرامج، ومحدودية التنسيق بين المتدخلين.
- ✓ ضعف في إعداد حصيلة الإنجازات والقيام بمهام تقييم الاستراتيجيات، والافتقار لرؤية واضحة.
- ✓ ضعف إحاطة التخطيط الاستراتيجي برؤية حكومية أفقية، تبين الترابط بين الأهداف وتكلفة الإنجاز والمدة الزمنية المحددة.
- ✓ عدم ربط الاستراتيجيات بأهداف ومؤشرات ملاءمة للتتبع والقياس والتقييم.
- ✓ ضعف الإنفاق العمومي الصحي وقصور فعاليته، وتزايد إنفاق الأسر.

أغلب المعيقات المذكورة كانت في ظل تبني المغرب للتدبير التقليدي والمبني على الوسائل، الذي يغيب فيه التقييم والشفافية، بالإضافة لغياب التجانس وضعف الالتقائية بين السياسات الاجتماعية، كما أن التدبير المالي المعمول به كان يهدف للتحكم في التوازنات الماكرو-اقتصادية، ولا يأخذ بعين اعتبار تنزيل السياسات وقياس أثرها، مما استلزم التفكير في تحسين فعالية السياسات الاجتماعية، والعمل على بلورتها بشكل يجعل كلفة الموارد المالية المرصودة لها تتوافق مع ما هو منزل على الواقع، ولتحقيق ذلك تم تبني القانون التنظيمي للمالية 130.13، حيث يرتكز التدبير المالي على نجاعة الأداء والتقييم، كما أن القانون المالي أصبح آلية لتجسيد اختيارات الدولة، ومن خلاله يمكن تحديد مدى أولوية السياسة الصحية، من حيث نسبة النفقات المخصصة

[435] راجع تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاصة بالأمن الصحي: "الأمن الصحي كمدخل لتعزيز مقومات السيادة الوطنية"، مجلس المستشارين، البرلمان المغربي، 2022.

لقطاع الصحة، على اعتبار أن "الاجتماعي هو ما يتم تحديده على مستوى الميزانية"[436]، فهل فعلا مكنت مرتكزات الدستور المالي الجديد من تحقيق فعالية السياسة الصحية؟

المطلب الثاني: التدبير المالي الحديث أي فعالية للإنفاق العمومي الصحي؟

يقتضي دور الدولة الاجتماعية، تحقيق التوافق بين أسلوب تدبيرها المالي وتنزيل السياسات الاجتماعية، وأنجع تعبير عن ذلك، هو النشاط الموازني الذي يجسد اختيارات الدولة في المجال الاجتماعي والاقتصادي، فكما يقول "آرون ويلدافسكي aaron wildavsky ": "أن دراسة النشاط الموازني هو في كنهه تحليل لمطالب وانتظارات الجماعة لمعرفة كيفية تنسيق هذه المطالب وكيفية التوفيق بين تناقضاتها ومعالجة مشاكلها العالقة"[437]، فالتدبير الميزانياتي ليس نشاطا عشوائيا، بل هو مجموعة من القرارات المنظمة التي تعبر عن الحاجيات المجتمعية وذات أولوية، مما يقتضي ترجمتها في شكل سياسات عمومية، بما يتوافق مع الموارد المالية.

انخرط المغرب في إصلاح المالية العمومية، بعد أن أبان القانون التنظيمي للمالية 7.98 عن قصوره في تحقيق الحكامة المالية، ، لذا تم إطلاق مرحلة تجريبية للإصلاح المالي سنة 2001، بغاية الانتقال من التدبير المالي المبني على الوسائل، إلى تدبير يتوخى تحقيق النتائج، واتسم تنزيل هذا الإصلاح التجريبي بالبطء، لكونه مجرد مرحلة تمهيدية للإصلاح الحقيقي الذي ستبرز معالمه مع القانون التنظيمي للمالية 130.13 سنة 2015، وتضمن مقتضيات تتلاءم مع الدستور الجديد، الذي أشار للطابع الاجتماعي للدولة، مما يفترض أن تولي أهمية للسياسات الاجتماعية، بالإضافة لتنصيصه بشكل غير مباشر للحق في الصحة. فلا يمكن تحقيق فعالية هذه السياسات إلا من خلال تدبير مالي حديث، وهذا ما يبرر دواعي الإصلاح. ومن بين أهم الأهداف التي تضمنها الدستور المالي تتجلى في تحقيق فعالية السياسات القطاعية عن طريق التدبير بالبرامج، وإضافة البرنامج للتبويب الميزانياتي، كونه يشكل كنه التدبير الحديث، وتحاط به الأهداف والمؤشرات، التي تمكن من معرفة الغاية من صرف النفقة العمومية.

I. البرنامج تكريس للهيمنة القطاعية

عرف التدبير المالي التقليدي مجموعة من المحدوديات وعلى رأسها ضعف ترشيد النفقات، فتكون الغاية هي صرف النفقة، دون البحث عن آثارها الاجتماعية والاقتصادية، مما يخلف سوءا في تدبير الأموال العمومية، في ظل تزايد المطالب الاجتماعية وارتفاع سقف انتظارات المواطنين للاستفادة من رعاية صحية

[436] Abdallah saaf, la justice sociale et les finances publiques : une problématique marocaine, dans "finances publiques et la justice social", actes de 12 colloque international de finances publiques, 21 et 22 septembre 2018, LGDJ edition,2018, p 164.

[437] محمد البقالي، الكلفة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة، (الرباط: مطبعة المعارف الجديدة، 2019)، ص 7.

ذات جودة عالية، كان من الضروري ملائمة بنية المالية العمومية بشكل يستجيب لحاجيات المجتمع، وبغية تحقيق ذلك "راهن واضعو القانون التنظيمي للمالية 130.13 على التبويب الميزانياتي الجديد لتجسيد ثقافة النتائج التي لها علاقة وطيدة بطريقة التعامل مع الانفاق العمومي"[438]، لأن التبويب الميزانياتي، سيشكل مدخلا للانتقال من تقديم الاعتمادات حسب التصنيف الإداري، إلى منطق جديد ترتكز فيه الميزانية على البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية، من خلال "تحويل الميزانيات القطاعية من ميزانيات وزارية محضة، إلى ميزانيات برنامجية تتوخى تحقيق أهداف مرتبطة ببرنامج أو مخطط معين"[439].

انخرط قطاع الصحة في تنزيل الإصلاح المالي منذ سنة 2001، كما عمد إلى تنزيل جل المستجدات التي تضمنها القانون التنظيمي للمالية 130.13، عبر "إنشاء لجنة للقيادة ولجنة للتتبع، إذ تشرفان على وضع برنامج عملي بغاية تنزيل آليات هذا الإصلاح، وكذا صياغة مخطط التواصل والتكوين لفائدة المتدخلين على كافة المستويات"[440].

يُلاحظ أنه بعد تبني القانون التنظيمي للمالية 130.13، وتنزيل التدبير بالبرامج، أن هذا الأخير كان يعوزه التنسيق، والانفتاح على باقي القطاعات، فبالعودة للمادة 38 من القانون التنظيمي للمالية 130.13، يعرف البرنامج بأنه مجموعة من الجهات والمشاريع التابعة لنفس القطاع الوزاري، أي أنها برامج قطاعية ولا يمكن أن تكون بين-قطاعية أو مشتركة بين قطاعات عدة وهذا الأمر يشكل العائق الذي يحد من فعالية البرامج، فالالتقائية فيما بينها أو بين برامج قطاعية أخرى، تقتضيه طبيعة هذه البرامج ذات البعد اجتماعي، وتستلزم التنسيق والتكامل بين مختلف المتدخلين، لكن غالبا ما كانت تثار محدودية على مستوى تنزيل استراتيجية قطاع الصحة بسبب ضعف التنسيق والالتقائية.

شكل ضعف التنسيق إشكالا محوريا، وأشار له التقرير الموضوعاتي حول مدى جاهزية المغرب لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة لـ 2015-2030، الذي أكد على أن تنفيذ البرامج يتم وفق رؤية قطاعية نظرا لغياب التنسيق وتوزيع الأدوار بين القطاعات المتدخلة، وأن القطاعات الوزارية الشريكة في تنزيل الخطة، لم تتم مواكبتها بالتنسيق، بالإضافة لعدم التقدم في تنفيذ الأهداف، ذلك أن هذا النوع من البرامج يتطلب إشراك مختلف المتدخلين في تنزيله، مما أثر سلبا على تنفيذ البرامج المتصلة بخطة الصحة 2030.

كما أن المقاربة الجديدة لتنزيل السياسة الصحية، تفرض تجاوز النظرة القطاعية وتستلزم "اعتماد مقاربة مندمجة ومتعددة القطاعات، أي اعتماد مقاربة الصحة في كل السياسات باعتبارها منهجية في صناعة السياسات العمومية تقوم على ضرورة الأخذ بالتداعيات المباشرة وغير المباشرة في كل القرارات، نظرا لمساهمتها في خلق انسجام والتقائية السياسات العمومية الصحية"[441]، ويتضح أن المقاربة القطاعية أصبحت متجاوزة، سواء في صناعة القرار أو التنزيل، مما يُفسر أن غياب الانسجام وضعف التقائية في كافة المستويات، يشكل عائقا أمام تنزيل سياسة صحية فعالة.

---

[438] محمد حيمود، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب، دراسة على ضوء القانون التنظيم للمالية 2015، طبعة الأولى (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2017)، ص 118.

[439] ياسين صباح، تحديث التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 19، 2017، ص 214.

[440] تقرير مشروع نجاعة الأداء لقطاع الصحة، 2017، ص 31.

[441] تقرير المجلس الوطني لحقوق الانسان، فعلية الحق في الصحة، تحديات، رهانات ومداخل التعزيز، تقرير موضوعاتي، 2022، ص 28.

يستخلص أن التدبير بالبرامج ظل وفيا للمنهجية التقليدية في التدبير والمقاربة القطاعية المنغلقة، على عكس التجربة الفرنسية، التي اعتمدت تصنيفا يفوق البرنامج، وهو "المهمة"، الذي نص عليه القانون التنظيمي للمالية الفرنسي في المادة 7[442]، واستهدف خلق التناسق بين البرامج والقطاعات الوزارية، في حين أن التجربة المغربية، ظل يهيمن عليها المقاربة القطاعية، مما يطرح صعوبة في بلوغ الأهداف المحددة، ولتجاوز إكراهات المقاربة القطاعية فإن أغلب الاختيارات المتاحة تتجلى في التوجه نحو خلق لجان للتنسيق بين الفاعلين في كل برنامج، غير أن ذلك سيفضي لتعدد هاته اللجان، وقد تطرح بدورها إشكالات أخرى من حيث تكوينها وتفعيلها.

من جهة أخرى، يجب أن يترجم البرنامج استراتيجية القطاع، أي ينبغي أن يحصل تلاءم بين البرنامج والسياسة القطاعية، على اعتبار أن البرنامج "هو إطار لتنفيذ السياسات العمومية"، لكن في الغالب يتم اعتباره مجرد تصنيف ميزانياتي وقليلا ما يكون تنزيلا لاستراتيجية القطاعية،"ويقترن في حالات كثيرة مع الهياكل التنظيمية والإدارية القائمة بالقطاعات الوزارية، ما يجعل عملية تقدير الاعتمادات الخاصة بكل برنامج تخضع لمنطق إداري لا ينسجم دائما مع مضمون وأهداف ورش نجاعة الأداء"[443]، أما فيما يتعلق بتنزيل استراتيجية قطاع الصحة، فيسجل ضعف انسجام بين البرامج واستراتيجية المعتمدة، ويجعل البرامج نسخة مكررة عن سابقاتها دون مراعاة للتوجهات الجديدة لقطاع الصحة، وهذا ما أكده تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2019، بأن أغلب البرامج لا تغطي جميع محاور مخطط الصحة لسنة 2025، وكذلك بالنسبة لخطة 2030، وكل هذه المعيقات تتعارض مع المنهج الذي يفترض أن تنزل به السياسة الصحية، الذي يجب أن يرتكز على أسلوب مندمج مع باقي السياسات، ويتجاوز المقاربة القطاعية.

II. قصور منهجية نجاعة الأداء

يولي التدبير العمومي الحديث أهمية كبرى لثقافة التقييم، مما يقتضي وضع أهداف محددة، ومؤشرات للقياس، تمكن من تحديد مدى بلوغ الأهداف، ولتحسين عملية اتخاذ القرار فيما بعد، فالتدبير بالنتائج يرتبط بشكل وثيق بعنصر القياس، من أجل تحقيق نجاعة السياسات بأقل تكلفة، وذلك عبر منهجية نجاعة الأداء التي تستهدف فعالية النفقة العمومية، بما يتماشى مع مقومات الدولة الحديثة، التي تقرن صرف النفقة بنتيجة محددة، وتتيح تقارير نجاعة الأداء معرفة أولويات القطاع الوزاري، عبر بسط استراتيجيتها التي تتوخى تنزيلها في سنة مالية أو متعددة السنوات، عبر بيان أهداف ومؤشرات كل برنامج، واختيار الأهداف والمؤشرات هي عملية خاضعة لضوابط محددة من حيث العدد والنوع، وطبيعة البرنامج، واعتمادا على مشاريع تقارير نجاعة الأداء المتعلقة بقطاع الصحة، وتحليل البيانات المرتبطة بها، فعدد البرامج التي تعتمدها وزارة الصحة تتجلى في 6 برامج، تتباين من حيث عدد الأهداف والمؤشرات. وانطلاقا من دراسة مشروع تقرير نجاعة الأداء لقطاع

[442] Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances :articles 7 - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

[443] تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2019، 2021، ص 16.

الصحة لسنة 2023، تم تحديد بعض البرامج والأهداف، التي تشهد مؤشراتها محدودية من حيث القياس، ليتم استنباط المعطيات التالية:

البرنامج	الهدف	المؤشر	محدودية وضعف المؤشر
برنامج 702: الصحة الإنجابية وصحة الأم والطفل والشاب والساكنة ذات الاحتياجات الخاصة.	الهدف الثالث: ضمان الولوج إلى الخدمات الصحية للساكنة ذات الاحتياجات الخاصة من الأشخاص في وضعية الإعاقة والمسنين والنساء والأطفال ضحايا العنف.	المؤشر الثالث: عدد النساء ضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي المتكفل بهن داخل الوحدات المتواجدة بالمستشفيات.	عدم إعطاء فكرة عن جودة التكفل.
برنامج 703: الرصد الوبائي واليقظة والأمن الصحيين والوقاية ومراقبة الأمراض.	الهدف الثالث: تعزيز الوقاية والتكفل بالأمراض غير السارية عند النساء/ الرجال.	المؤشر الرابع: عدد الحالات الجديدة لارتفاع الضغط الدموي التي تم تشخيصها والتكفل بها.	انخفاض موثوقية البيانات لعدم حوسبة النظام المعلوماتي، التأخر في استلام تقارير الجهات والاقاليم.
		المؤشر الخامس: عدد المرضى السكري المتكفل بهم بالمراكز الصحية.	التأخر في جمع المعطيات.
برنامج 704: إجراءات وخدمات الرعاية الصحية الأولية وما قبل استشفائية واستشفائية.	الهدف الثاني: تحسين الولوج للعلاجات والتكفل الاستشفائي.	المؤشر الثاني: نسبة النقل المنظم للمستعجلات الطبية بين المستشفيات.	عدم توحيد ورقمنة النظام المعلوماتي، عدم انخراط والتزام جل المراكز استشفائية في عملية تنظيم حالات النقل الصحي الاستعجالي.
		المؤشر الثالث: عدد العمليات الجراحية التي أنجازها كل طبيب جراح في الأسبوع.	التأخر في تنزيل نظام معلوماتي.

من خلال الجدول، يتضح أن بعض المؤشرات تعرف نوعا من المحدودية، كالتأخر في جمع المعطيات، وبطء في تنزيل النظام المعلوماتي وانخفاض الموثوقية، فكل نقاط الضعف هذه تحد من جودة القياس، كما أنها لا تتوافق مع منشور رئيس الحكومة 12/2021، الذي حدد معايير المؤشرات، بأن تكون صادقة

ودقيقة، بالإضافة لتنصيصه على ضرورة تطوير الأنظمة المعلوماتية المتعلقة بالمؤشرات، وأكد المنشور على ضرورة اعتماد مؤشرات تقيس جودة الخدمة المقدمة للمرتفقين، في حين أن المؤشر الثالث المتعلق بالهدف الثالث لبرنامج الصحة الإنجابية وصحة الأم والطفل والشاب والساكنة ذات الاحتياجات الخاصة، لا يعطي فكرة عن جودة التكفل، بالرغم من أن جودة الخدمات تعتبر عاملا للحكم على جودة السياسة الصحية.

يمكن القول، أن مؤشرات بعض الأهداف تتسم بالمحدودية، وهذا من شأنه التأثير على قياس النتائج، مما يستلزم تجويد المؤشرات، ورقمنة المعطيات المرتبطة بها، فالنظام المعلوماتي يمكن من تجنب الأخطاء التي تعتري عمليات التجميع والتوثيق والحساب اليدوي، وتقليص كلفة إنتاج المؤشرات، والحفاظ على بيانات ومعطيات المؤشرات قصد الاستعمالات اللاحقة لاسيما لأغراض المراقبة والتقييم والافتحاص[444]، فغياب النظام المعلوماتي يؤدي لخلل في جودة القياس.

تمكن الأهداف والمؤشرات من تقييم البرامج، الذي يعد جزءا من السياسة الصحية، فهذه الأخيرة ذات طابع متداخل ومعقد، وتقييم السياسة الصحية انطلاقا من البرامج، يستلزم توفر كل برنامج على أهداف واقعية ومنطقية، تتوافق مع الموارد المالية المتاحة للقطاع، كما تقتضي توفر مؤشرات صادقة وموثوقة، وهذا ما أشار له "انتوني اتكينسون" "anthony atkinsin" وهو باحث اقتصادي، حدد معايير المؤشرات التي تهم المجالات الاجتماعية وتتجلى في: "أن تكون ملائمة مع مدخلات السياسات دون التلاعب بها وقابلة للقياس وتسمح بمقارنتها مع مؤشرات دول أخرى، وأن تكون شفافة ومتاحة للمواطنين، وذات تحليل سهل ومقبول، وأن تكون جل المؤشرات منسجمة مع بعضها، ولا تشكل عبئ من حيث الإنتاج"[445]، فستعمل هذه المعايير على تجويد المؤشرات وتحسين صدقيتها، كما أن دورها يتجاوز التقييم، وتساهم في "إخبار الحكومة بفعالية برامجها، وبالتغييرات الحاصلة في المجتمع من أجل أن تتأقلم معها، لأن الدول لكي تكون فاعلة، عليها أن تعمل بكيفية متواصلة على دراسة محيطها وعلى إعادة تحديث أنشطتها من خلال المعلومات والاخبارات التي تحصل عليها"[446] وبتعبير أخر فجودة المؤشر تفضي لجودة المعلومة، بحيث ستحسن عملية اتخاذ القرار، ومعرفة مكامن الخلل في تنزيل البرامج، وستتيح توفير التكلفة المالية والزمنية لإنجازه، وهو ما يؤدي لاستنتاج أن المؤشرات المرتبطة بالبرامج الصحية، تثير بعض الإشكالات أهمها اتسامها بالتعقيد والتداخل، مما يؤكد أن التطبيق الفعلي لمنهجية نجاعة الأداء يشهد بعض التعثرات، وهو ما تمت الإشارة له في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، التي رصدت مجموعة من الاختلالات التي تعتري هذه المنهجية، وتتوافق مع ما تم التوصل إليه من خلال تحليل البيانات الواردة في الجدول، وأهمها:

- عدم توفر بعض الآليات الضرورية بغاية الرفع من نجاعة الأداء كالأنظمة معلوماتية.
- مؤشرات تتيح تتبع الوسائل، بدل النتائج.
- وضع أهداف صعبة التحقق دون تبرير أسباب عدم تحققها، وتأثرها بمؤثرات خارجية.

---

[444] منشور رئيس الحكومة رقم 12/2021، المعايير المرجعية للميزانية المهيكلة حول البرامج المرتكزة على نجاعة الأداء المنبثقة عن القانون التنظيمي للمالية، 2021.

[445] Mireille elbaum, les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique, revue de l'ofce, édition ofce, 2009/4, n 111, p 41.

[446] المنتصر السوبني، الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب، ط الأولى، (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2019)، ص 169.

III. الإنفاق العمومي الصحي أي دور في تحقيق العدالة الاجتماعية؟

يتميز قطاع الصحة بتعدد البرامج، مما يقتضي توفر بنية تمويلية متماسكة، فكلما كان الإنفاق العمومي أكثر فعالية، كلما ساهم في خفض نسبة إنفاق الأسر على الصحة، فحسب منظمة الصحة العالمية يتم توصيف الإنفاق الصحي بالكارثي "عندما يتحتم على المريض أو على ذويه دفع مبالغ غير متناسبة مع دخلهم من أجل دفع مصاريف العلاج. وهكذا يصبح المبلغ الواجب دفعه من أجل العلاج عاليا لدرجة يصبحون معها مجبرين على التخفيض من نفقاتهم المخصصة للاحتياجات الأولية"[447]. فيظهر أن الإنفاق العمومي الصحي كلما كان فعالا كلما ساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية، وعدم دفع الأسر إلى دائرة الفقر.

لكن بالنظر لتطور نسبة الإنفاق العمومي على السياسات الاجتماعية، يتبين أن الاهتمام بالقطاعات الاجتماعية لم يكن يشكل أولوية، وتم التعاطي معها كعبء على الدولة، نظرا لمردوديتها الضعيفة، مقارنة بتلك النفقات المرصودة للمجالات الاقتصادية، التي تعتبر أولوية في الأجندات الحكومية، مقارنة بالسياسات الاجتماعية، التي تتسم بالتعقد وتتطلب إصلاحات هيكلية ومالية لتحسين فعاليتها، بعدما كانت في السابق تتأثر بالتوجهات الحكومية والسياسية الضيقة.

يهيمن على الإصلاحات السابقة التي همت المجال الصحي الطابع التجزيئي، وجعلت تأثيرها محدودا، فلم يبرز الإصلاح الحقيقي على مستوى قطاع الصحة إلا بعد جائحة كوفيد 19، التي لم تترك خيارا أخر أمام صناع القرار إلا النهوض به، من خلال تحيين الترسانة القانونية المؤطرة للمنظومة الصحية، وإعطائها الأولوية، ولا يمكن التعبير عن هذه الأولوية إلا من خلال بيان الموارد المخصصة لهذا القطاع.



المصدر: تركيب شخصي بناء على المعطيات الواردة في مشاريع تقارير نجاعة الأداء لقطاع الصحة 2016-2023

يوضح المبيان، حجم الإنفاق العمومي لقطاع الصحة، وبناء على المعطيات المبينة، يُلاحظ أن منحنى الميزانية العامة، يشهد تصاعدا ملحوظا مع بداية سنة 2019، أي مع بداية جائحة كوفيد 19، إذ زاد الاهتمام

[447] المناظرة الوطنية الثانية للصحة 2013، ص 23.

بقطاع الصحة، لتشكل هذه المرحلة البداية الحقيقية للنهوض بهذا القطاع، ويتجه منحنى نفقات التسيير، بمرور السنوات، في منحى تصاعدي، أما نفقات الاستثمار فترتفع بشكل طفيف، وما يمكن استخلاصه هو هيمنة نفقات التسيير على نفقات الاستثمار لقطاع الصحة، ويفسر ذلك بأهمية الموارد البشرية والتقنية، بغاية تحقيق خدمات ذات جودة، وتوفير المعدات والأجهزة الطبية، بما يتوافق مع حاجيات المواطنين، بالإضافة إلى الخصاص في الموارد البشرية الطبية الذي يتطلب إحداث مناصب مالية بنسب مرتفعة من سنة لأخرى، ويجعل نفقات المعدات والموظفين تحتل الصدارة مقارنة بالنفقات الأخرى.

يجوز التأكيد أن نسبة الإنفاق العمومي الصحي بالمغرب ومساهمتها في الناتج الداخلي الخام تظل محدودة ولا تمثل سوى 5%، ولا ترقى للنسبة التي وضعتها منظمة الصحة العالمية، التي توصي بأن يشكل 10% من الناتج الداخلي الخام، مما يؤدي لارتفاع نفقات الأسر التي تبلغ نسبة 50,7%.

تتجاذب تأثيرات أخرى تحد من فعالية هذا الإنفاق، كوجود نظام تمويل صحي مختلط يتضمن مصادر تمويلية عديدة تتباين من حيث نسبها، مما يضفي طبيعة تجزيئية لهذه الموارد، وينعكس على نجاعة الإنفاق العمومي الصحي، ويعيق تحقيق مقاربة متكاملة للقطاع الصحي. ووجب التأكيد على أن "الحماية المالية لا تتوقف على اعتماد الدول على الإنفاق العمومي فحسب، بل يتعين النظر أيضا في مستوى هذا الإنفاق وكيفية تجميع الأموال وطريقة إنفاقها، وكلها أمور تؤول إلى الحكامة الصحية"[448]، فيظهر أن الانفاق العمومي ليس المحدد الوحيد لتدني فعالية السياسة الصحية، بل عدم استحضار الحكامة المالية، فالرهان الأكبر يرتبط بأسلوب التدبير المالي، وليس بحجم الانفاق العمومي فحسب.

IV. عدم كفاية المناصب المالية المحدثة بقطاع الصحة:

تمثل الموارد البشرية الطبية والشبه الطبية، أداة أساسية لتحقيق جودة الخدمات الصحية، وتَعتبر منظمة الصحة العالمية، أن للموارد البشرية دور أساسي في تحقيق الهدف 3 من أهداف التنمية المستدامة، باعتباره رأسمال لامادي يعتمد عليه قطاع الصحة في تنزيل مختلف سياساته، غير أن قلة الموارد البشرية تشكل تحديا وطنيا، مما جعل منها معطى حاضرا في مختلف المناظرات الوطنية المرتبطة بالمجال الصحي، وتوصي بضرورة رفع عدد المناصب المالية، فمن خلال دراسة عدد المناصب المالية المفتوحة سنويا، فقد أحدث 1500 منصب مالي سنة 2017، لترتفع هذه النسبة في كل من سنة 2018 إلى سنة 2020، لـــ 4000 منصب مالي، وفي سنة 2023 بلغت لمستوى غير مسبوق بـــ 5500 منصب مالي، ويأتي هذا الارتفاع بغاية تجاوز النقص المهول في الموارد البشرية. كما تُبرز كثافة العاملين بقطاع الصحة بالمغرب مقارنة بدول أخرى، عن حجم التفاوت في الموارد البشرية الطبية، إذ تبلغ كثافة العاملين في مجال الصحة، 7,3 طبيب و13,9 ممرض بالنسبة لكل 10000 نسمة وهي نسبة متدنية.

يتضح أن الموارد البشرية الطبية تظل غير كافية رغم المناصب المحدثة، في ظل وجود عوامل متداخلة تبرر نقص الموارد البشرية الطبية والشبه طبية، كقلة جاذبية القطاع العام، واتجاه أغلب الأطر للقطاع الخاص، والهجرة والإحالات على التقاعد، والاستقالات، مما يؤدي لانعكاسات سلبية كوضع الأطر طبية

[448] تقرير الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الانسان، رصد وتقييم السياسة الصحية بالمغرب خلال ولايتين حكوميتين 2011-2016 / 2016-2021، ص 125.

في تخصصات غير مناسبة لتكوينهم فقط بغاية سد الخصاص، مثال ذلك طب المستعجلات، حيث تمت الإشارة "أن المغرب لا يتوفر سوى على 29 طبيب في تخصص طب المستعجلات، وأن أغلب أقسام المستعجلات يديرها عاملين غير متخصصين، أو أنهم في طور التكوين التخصصي"[449]، كما توجد محددات أخرى تبرر هجرة أطباء كضعف التوافق بين الحاجيات الصحية للساكنة، وتخصصات الأطر الطبية، وعدم توافق بين الموارد البشرية الطبية والبنيات التحتية، علاوة عن وجود تخصصات طبية لا تعتبر ذات أولوية كطب الرياضي، فكل هذه العوامل تساهم في تدني جودة الخدمات الصحية، ونفس الأمر بالنسبة لنسبة المناصب المالية المفتوحة بالمناطق القروية، التي تخضع لإكراهات تفسر عزوف الموارد البشرية الطبية عن الاشتغال في هذه المناطق كعدم توفر بنية تحتية ملاءمة، مما يؤدي لتمركز الخدمات الصحية، وتعميق حدة التفاوتات المجالية.

يظهر أن التدبير الأمثل للموارد البشرية، وزيادة إنتاجيتها يرتبط بتحسين ظروف العمل، واعتماد آليات التحفيز، كما أن تجويد الخدمات الصحية ليس بالضرورة عبر زيادة الاعتمادات المالية المخصصة للقطاع، بقدر ما يستوجب تحسين تدبير الإمكانيات المتاحة سواء المالية أو البشرية.

المبحث الثاني: مداخل تجويد الإنفاق الصحي العمومي

تتداخل العوامل المؤدية لتدني الأداء الصحي بالمغرب، منها المحدد المالي، والتدبيري، مما يفرض اتخاذ تدابير عديدة تمكن من تحسين الخدمات الصحية، وضمان تأطير صحي جيد، كما ينبغي التفكير في آليات جديدة ومبتكرة تمكن من تجاوز مختلف الإشكالات التي يعاني منها قطاع الصحة، سواء في شقه المتعلق بالموارد المالية، أو البشرية، ناهيك عن تعزيز حكامة هذا القطاع، الذي سيحقق فعالية الإنفاق العمومي، وسيتيح تقليص الإنفاق الصحي للأسر.

المطلب الأول: آليات تحسين الإنفاق العمومي الصحي

تتكون المنظومة الصحية الوطنية من مجموعة من الفاعلين، ويفترض أن يساهم كل عنصر بدوره في تحسين الرعاية الصحية، والرفع من جودتها، ولتحقيق ذلك، نص القانون الإطار 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية على ضرورة تفعيل الطابع التشاركي في تنزيل السياسة الصحية، بعد أن أبان الإنفاق العمومي عن محدوديته، بسبب ضعف التنسيق بين المتدخلين في هذه السياسة، وأصبح لزوما تفعيل أدوارهم ومنحهم مساحة لبسط تصوراتهم، وأهدافهم التي من شأنها تحسين الصحة العمومية، ويتجسد ذلك من خلال الاستفادة من قدرتهم التمويلية، والمعدات والأجهزة التي يتوفرون عليها، فالقطاع الخاص يشهد تطورا هاما في المجال الطبي، وتعد الشراكة حلا لتجاوز بعض المعيقات التي تعترض القطاع العام، وإلى جانب الشراكة والاتفاقيات، لا يمكن إنكار دور التبرعات التي يقوم بها الأفراد في تطوير المنظومة الصحية سواء في إنشاء مؤسسات استشفائية، أو اقتناء أجهزة طبية وغيرها من المعدات.

[449] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تحسين التكفل بالمستعجلات الطبية من أجل الحفاظ على الحياة البشرية وإنقاذها والمساهمة في ضمان جودة العلاجات للجميع، 2023، ص 6.

الفقرة الأولى: تطوير آليات التمويل الصحي

تندرج ضمن آليات التمويل الصحي، آليات حديثة ومتطورة، وأخرى تقليدية، وتتعلق الأولى بالشراكة مع القطاع الخاص، الذي يشكل فرصة للاستفادة من تطوره التقني والتكنولوجي في ميدان الصحة، أما الآلية الثانية فتتعلق بالتبرعات والوقف الصحي الذي يعد وسيلة تقليدية ساهمت عبر تاريخ في تجاوز الاكراهات المرتبطة بالتمويل في المجالات الاجتماعية.

I. الشراكة بين القطاعين العام والخاص

جرى التنصيص في مختلف التقارير الوطنية على أهمية تطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المجال الاجتماعي، نظرا للدور التمويلي الذي تلعبه الشراكة في تجاوز الإشكالات المرتبطة بالتمويل، لأنها ستضمن تجويد العرض الصحي، وتحسين جودة الخدمات كون أن العائق الحالي الذي تواجهه المنظومة الصحية يتمثل في صعوبة توفير تمويل مستدام.

تشكل الشراكة بين القطاع العام والخاص آلية مهمة لتجاوز النقص الحاصل في الموارد البشرية، كونه سيمكن من تلبية مواطن القصور التي يشهدها القطاع الصحي، فبالنظر لحجم الإنفاق العمومي بقطاع الصحة الذي لا يحقق الأداء المطلوب، ويؤثر على جودة الخدمات، فإن الشراكة ستمكن من تغطية الخصاص الحاصل في بعض الخدمات، والتخصصات المرتبطة بالمجال الصحي.

نص القانون الإطار 06.22 المتعلق بالمنظومة الصحية الوطنية، على بلورة آليات الشراكة والتعاون والتكامل بين القطاعين العام والخاص، نظرا للخصوصية التي يمتاز بها قطاع الصحة، التي تقتضي تحقيق التكامل في استعمال التجهيزات والمنشآت المتوفرة لدى المؤسسات الصحية التابعة للقطاعين العام والخاص، كما تم تنصيص على الشراكة في القانون المنظم لمهنة الطب بغاية سد الخصاص في الخدمات الطبية.

لم يخرط المغرب في تعزيز الشراكة إلا مؤخرا، وتعد إنجلترا من بين الدول الأولى والرائدة في هذا المجال وأول بلد تم فيه العمل بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الميدان الصحي وذلك سنة 1992، "تحت اسم مبادرة التمويل الخاص pfi/ pf2، واستخدام لبناء أكثر من مئة مرفق صحي، بتمويل يصل إلى 3 مليارات دولار، وتم نسخ هذا النموذج على نطاق واسع في أوروبا، وأمريكا الشمالية، وأيضا في البلدان النامية"[450]، ومن بين نماذج شراكة بين القطاعين العام والخاص في المجال الصحي بالمغرب:

- إطلاق مشروع شراكة بين القطاعين العام (معهد باستور بالمغرب) والخاص من أجل إنشاء الوحدة الصناعية لإنتاج الأمصال واللقاحات والمنتوجات البيولوجية، بغاية تغطية احتياجات الصحية من الأمصال واللقاحات، ومواجهة مشاكل نفاذ المخزونات[451].

[450] عبد المنعم الأنصاري، حكامة المنظومة الصحية بين التشريع والممارسة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية والسياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2020-2021، ص 307.

[451] إطلاق مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الموقع الرسمي لوزارة الصحة على الرابط: https://bitly.ws/3cEcm نشر في 24/04/2019، شوهد بتاريخ 11/12/2023، على الساعة 22:08.

- مشروع تطوير مطار متخصص في طيران الأعمال "بتيط مليل"، بغاية تقديم خدمة المساعدة الطبية الاستعجالية المحمولة جوا[452].

- عقد شراكة مع الجمعية المغربية لأطباء الكلي سنة 2009 نظرا لمحدودية قدرة مراكز تصفية الدم وتزايد تكلفتها[453].

يمثل إشراك القطاع الخاص، في المجال الصحي، فرصة للاستفادة من الإمكانيات المادية والبشرية والتقنية التي يتوفر عليها، ولتدارك النقص الحاصل في بعض التخصصات، بحيث سينعكس على جودة الخدمات الصحية، لكن في المقابل يجب أن تعمل الدولة، على تحسين جاذبية قطاع الصحة عبر خلق تحفيزات وجعله مجالا منتجا ومستقطبا للاستثمارات الأجنبية، ناهيك عن دور الشراكة في تقليص الفوارق المجالية، وتحقيق العدالة في الولوج للعرض الصحي.

II. الوقف الصحي

يبدو الحديث عن الوقف بصفة عامة طرحا تقليديا لنوع من أنواع الدعم الذي من ممكن أن تستفيد منه القطاعات الاجتماعية باعتباره أداة تمويلية، ومكنت الأوقاف على المجال الصحي في حقبة الاستعمار من تجاوز الإشكالات المرتبطة بالحجر الصحي ويعرف الوقف بأنه " نوع خاص من التصدق والتبرع على سبيل الخير والإحسان، فيطلق على الصدقات والتبرعات التي يكون لها بقاء واستمرار، بحيث ينتفع بها الناس على مدى سنين"[454]، غير أن اللجوء لهذه الآلية أصبح نادرا في الوقت الحالي، إذ لا زال الوقف يتم على الأماكن التعبدية، بدل توجيهه لخدمة المرافق الحيوية المتصلة بالحياة الاجتماعية للأفراد، إذ سيتيح الوقف على المجال الصحي من تمويل المراكز البحثية في الميدان الطبي، وتوفير الأجهزة والمعدات الطبية، التي تكون المراكز الاستشفائية والمختبرات بحاجة لها، مما سيمكن من تحسين أداء الخدمات الصحية وضمان فعاليته.

ساهمت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، في "مشروع بناء مركز صحي تابع للهلال الأحمر بتطوان، ووضع قطع أرضية وقفية رهن الإشارة لبناء بعض المؤسسات الخيرية أو الصحية"[455]، وكذلك المساهمة في تفعيل الصندوق الوقفي لرعاية الصحة العقلية الذي تم إنشاؤه بناء على الاتفاقية المبرمة مع وزارة الصحة بتاريخ 12 نونبر 2008، "ويعتبر أول مشروع موله هذا الصندوق هو إحداث مصلحة للمستعجلات بمستشفى الأمراض العقلية بمدينة سلا"[456]، وبالتالي فتفعيل هذه الآلية وتوجيهها بشكل معقلن سيمكن من تجاوز الإشكالات المرتبطة بالخصاص في بعض المراكز الاستشفائية من الأجهزة والمعدات.

---

[452] تقرير حول قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، سلسلة تقارير متعلقة بقانون المالية 2019، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية، ص 116.

[453] المناظرة الثانية حول الصحة 2013، ص 36.

[454] عبد الواحد غردة، دور الوقف الصحي في تخفيف النفقات الحكومية على قطاع الصحة، الملتقى الوطني الأول حول الصحة وتحسين الخدمات الصحية في الجزائر بين إشكالية التسيير ورهانات التمويل، بدون سنة، ص 3.

[455] استثمار وتنمية الأملاك الوقفية، على الرابط https://bitly.ws/3cEaY، شوهد بتاريخ 17/11/2023، على الساعة 12:17.

[456] لحسين بلعسري، التبرع في المجتمع الإسلامي: نموذج الوقف الصحي بالمغرب، رؤية مقاصدية، مجلة رماح للبحوث والدراسات، عمان، العدد 47، 2020، ص 83.

الفقرة الثانية: إشراك المجتمع المدني وتكثيف التطوع الصحي

تقوم المنظومة الصحية بالمغرب على التدبير التشاركي والشراكة التضامنية بين كافة المتدخلين، وعلى رأسهم المجتمع المدني، الذي يعد فاعلا مهما في التأثير على السياسة الصحية، عن طريق القيام بأدوار تحسيسية وتوعوية بغاية تعريف المواطنين بحقوقهم في المجال الصحي، كما تضطلع بتوفير المساعدات للمرضى، والمعوزين بغرض الاستفادة من العلاجات بالخصوص تلك التي تكون مكلفة كمرض القصور الكلوي، وغيرها من الأمراض التي تتطلب إنفاقا باهظا، ويكون توفيرها من قبل القطاع العمومي الصحي بطيئا أو غير فعال، إما نتيجة للاكتظاظ على بعض الخدمات الصحية، فيجد المواطن نفسه ملزما بتأجيل موعده العلاجي، أو في حالة عدم توفر المعدات والأجهزة المناسبة، مما يضطر للانتقال لمؤسسات استشفائية أخرى بحثا عن الخدمات التي يحتاجها، وشكل ضعف مستوى الأداء الصحي، فرصة للمجتمع المدني، للتدخل في المجال الصحي وفقا للضوابط القانونية، إذ تساهم في نشر التوعية الصحية، وتقديم الرعاية الصحية.

عملت منظمات المجتمع المدني على تطوير الرعاية الصحية في عدد من الدول كلبنان ومصر، "إذ تساهم منظمات المجتمع المدني، في هذه الدول في خفض التكلفة الصحية ما بين 30% إلى 40%، أما في الأردن فتغطي منظمات الغير الحكومية 60% من خدمات الرعاية الاجتماعية"[457]، ويتضح من خلال تجربة هذه الدول دور منظمات المجتمع المدني في خفض تكلفة الرعاية الصحية، وتجويد الخدمات الصحية، الذي أصبح مطلبا ضروريا لتحسين مستوى أداء منظومة الصحة، ومساهمتها في تحقيق العدالة الصحية عبر توفير تجهيزات، وتشجيع الأعمال التطوعية التوعوية، ومن بين الجمعيات التي تنشط في مجال الرعاية الصحية بالمغرب يتعلق الأمر بالجمعية المغربية لداء السكري، الجمعية المغربية للصحة والتضامن، الجمعية المغربية للصحة الإنجابية، الجمعية المغربية للتواصل الصحي، الهلال الأحمر للتطوع...إلخ.

ويمكن القول أن لمنظمات المجتمع المدني دور أساسي في تحسين أداء النظم الصحية، والرفع من جودتها، كما أن تطوير أدوارها سيتيح تجاوز العديد من التعثرات التي تعرفها المنظومة الصحية الوطنية.

المطلب الثاني: على المستوى التدبيري والحكاماتي

تفرض طبيعة السياسة الصحية المتداخلة، نهج أسلوب تدبيري يرتكز على الحكامة بهدف تنزيلها بشكل فعال، إلى جانب تثمين الموارد البشرية التي تعد الدعامة الأساسية ومن خلالها يمكن تقديم خدمات صحية ذات جودة عالية، فلا يمكن الحديث عن مجال اجتماعي بحجم قطاع الصحة، دون إيلاء أهمية خاصة للموارد البشرية.

[457] هويدا عدلي، دور منظمات المجتمع المدني في صنع سياسة للرفاهة الاجتماعية في الوطن العربي: حالة المنظمات غير الحكومية، ضمن "دولة الرفاهية الاجتماعية"، مركز دراسات الوحدة العربية، المعهد السويدي بالإسكندرية، لبنان، الطبعة الأولى، 2006، ص 516.

الفقرة الأولى: تثمين الموارد البشرية

تعد الموارد البشرية دعامة أساسية لتنزيل أي ورش مجتمعي، بالخصوص إن كان يهم السياسة الصحية، إذ تطرح الموارد البشرية جملة من التحديات في مختلف استراتيجيات قطاع الصحة، وأولها قلة الموارد البشرية، إذ لا تتلاءم نسبة كثافة مهني الصحة بالمغرب مع معايير منظمة الصحة العالمية، ونظرا لأهمية الموارد البشرية، فقد شكلت أساس إصلاح المنظومة الصحية، وتعد المصداقة على قانون 09.22 المتعلق بالوظيفة الصحية، فرصة لإعادة الاعتبار لهذه الموارد، كونه نص على الحقوق والواجبات وعلى التعويض عن العمل في المناطق الصعبة، بالإضافة لتوقيع اتفاقية إطار لزيادة الطاقة الاستيعابية للتكوين في أفق 2030 التي تهدف لمضاعفة خريجي كليات الطب والصيدلة وكليات طب الأسنان، والرفع من عدد خريجي المعاهد العليا لمهن التمريض وتقنيات الصحة 3 مرات في أفق سنة 2030.

الملاحظ أن هذه الاتفاقية تتضمن برامجا وأهدافا طموحة، تتطلب تعزيز جاذبية القطاع العام، وتحقيق الظروف الملائمة للاشتغال كتوفير التجهيزات، والمعدات اللازمة لمزاولة المهام الطبية، فالرفع من نسبة الموارد البشرية ليس رهينا فقط بالرفع من عدد المناصب المالية المحدثة سنويا، بل مرتبط بمدى توفر حكامة في تدبير الموارد البشرية بالخصوص في المناطق النائية والقروية.

من بين التدابير المتخذة في هذا الإطار تقليص سنوات التكوين الطبي من 7 سنوات إلى 6 سنوات، رغم انتقادات التي أثيرت في هذا الجانب تخوفا من المساس بجودة التكوين، إلا أن مدبري القطاع لهم رؤيا مخالفة لهذا المنظور، بل يعتبرون أن الدول الناجحة في ميدان التكوين الطبي، اعتمدت أقل من 7 سنوات في التكوين الطبي، كما تم تبرير هذا القرار بكونه سيستقطب أكبر عدد من الطلبة، وبالتالي يرفع من عدد الأطباء المتخرجين.

أما على مستوى التكوين، فحسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2023، تم الانخراط في توجه يهدف للرفع من الطاقة الاستيعابية لمؤسسات التكوين حيث انتقلت من 14.070 طالب سنة 2011، إلى 26.094 طالب سنة 2022، أي بزيادة قدرت بنسبة 85.5%، واللجوء للشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال التكوين الطبي سيمكن من تجاوز النقص في المكونين، لكن تمت إثارة مجموعة من التحديات في نفس التقرير السابق، وتتمثل في الوصاية المزدوجة لكل من وزارة الصحة، ووزارة التعليم العالي، مما يؤثر على التنسيق وتوحيد الرؤية بخصوص التكوين الطبي والصحي، بالإضافة لوجود تضخم على مستوى مؤسسات التكوين لمهني الصحة.

تتمثل المداخل الأساسية التي يتعين الارتكاز عليها بغاية الرفع من كثافة الموارد البشرية في خلق الظروف الملاءمة على مستوى التكوين الأساسي والمستمر، وكذلك على مستوى المؤسسات الاستشفائية وتزويدها بالتجهيزات اللازمة، بهدف خلق حافزية لدى الموارد البشرية.

الفقرة الثانية: تعزيز حكامة المنظومة الصحية الوطنية

تمثلت أغلب الإشكالات المتصلة بالمنظومة الصحية الوطنية تلك المتعلقة بالحكامة، سواء على مستوى الموارد البشرية، أو المالية، أو المؤسساتية، فضعف الحكامة يؤدي إلى ضعف التقائية الجهود بين كافة

المتدخلين في هذه المنظومة، مما ينعكس سلبا على التدبير المالي لقطاع الصحة، فقد أبانت مختلف الاستراتيجيات القطاعية على أن ضعف الحكامة يؤثر على مستوى أداء السياسة الصحية، بحيث تكون النتائج المحققة على مستوى كل حصيلة سنوية، مجرد إصلاحات بسيطة. لذا فلتحسين فعالية ونجاعة أي نظام الصحي، يجب تعزيز وإرساء الحكامة، التي تعد مدخلا لأي إصلاح فعال، وتهدف حكامة النظام الصحي حسب صندوق النقد الدولي إلى: "الحد من الفساد في القطاع الصحي، ضمان الاستجابة للفئات السكانية المحرومة، توسيع قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات الصحية، ضمان تمويل صحي عادل، وتحسين آليات الرقابة والمساءلة في القطاع الصحي".

لتجاوز ضعف حكامة الميدان الصحي، تم تنزيل جملة من الإصلاحات المؤسسية كإحداث الهيئة العليا للصحة، وإرساء أنظمة معلوماتية مندمجة، تتيح التوفر على معلومات صادقة ومنسجمة، فتفعيل الصحة الرقمية سيتيح تجاوز مجموعة من التعثرات، فقد اعتبرت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE:"أن لتقنيات التواصل والإعلام دور مهم في الرفع من جودة وفعالية العلاج وتقليص مصاريف التسيير والنفقات الإدارية، وتسمح بتقديم طرق علاج جديدة"[458]، وهذا ما نبهت له مختلف تقارير الوطنية المتعلقة بالصحة نظرا لأهمية تفعيل ورش الرقمنة على مستوى المجال الطبي، إيجابياته في تجويد الخدمات الصحية.

I. إحداث الهيأة العليا للصحة

جاء إحداث هذه الهيئة، في إطار توصيات المجلس الوطني لحقوق الانسان في تقريره المعنون بفعلية الحق في الصحة، الذي أوصى بإحداث هيئات للحكامة في المجال الصحي، واستجابة مع هذه التوصية، تم إحداث الهيئة العليا للصحة بمقتضى القانون 07.22 وهي هيئة تتمتع بالاستقلال المالي، وحددت اختصاصاتها في تقييم جودة خدمات المؤسسات الصحية، سواء في القطاع العام أو الخاص، وإبداء الرأي في السياسات العمومية الصحية وتقديم توصيات، وإعداد حصيلة سنوية لأنشطتها، وستمكن هذه الاختصاصات التي تضطلع بها الهيئة من تجاوز مختلف الاختلالات التي كانت تعتري منظومة الصحة، فلا طالما عانت البرامج الصحية من تشتت وضعف التنسيق، بحيث أثر على تنزيلها وجودتها.

تتجلى أهم أدوار الهيأة في التقييم، الذي كان معطى غائب في السابق، إذ سيمكن من إعادة ترتيب الأولويات، ومعرفة مكامن التعثر في تنزيل الخطط، والبرامج، كما أن أغلب الإشكالات التي أثيرت في سابق، وكانت تعيق عملية التقييم، تتعلق بضعف إعداد حصيلة استراتيجيات السابقة، وتؤدي لعدم تكوين رؤية شاملة عن القطاع، وكل هذه الإصلاحات-إن أحسن تنزيلها- ستعمل على تحقيق مكاسب مهمة لقطاع الصحة.

II. تعزيز الصحة الرقمية

تعد الصحة الرقمية، مجالا حديثا، يمتزج فيه البعد الاجتماعي مع التكنولوجي، لاستغلال الإمكانات الرقمية والتكنولوجيا في سبيل تحسين أداء أنظمة الصحة، وتطوير من جودتها، وفي هذا الصدد عرّفت منظمة الصحة العالمية، الصحة الرقمية بأنها: "استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لأغراض الصحة"، وبرزت

[458] حسن الوالي، الحكامة في مجال السياسة الصحية بالمغرب، أية استراتيجية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2021-2022، ص 271.

أهمية الصحة الرقمية إبان جائحة كوفيد 19، والتطور الذي شهده الذكاء الاصطناعي، الذي سيتيح تجاوز الإشكالات التي تطرحها الخدمات الصحية بصيغتها المادية، ومن بين الآليات التي طالها التطور التكنولوجي في الميدان الصحي كالطب عن بعد، وتطوير الأنظمة المعلوماتية المندمجة.

-الطب عن بعد: يمكن الطب عن بعد من خلق توافق بين ما يشهده عالم الرقمنة ومجال الصحة، ويتيح تحقيق نتائج إيجابية، كالعدالة المجالية والمساواة في الولوج للخدمات الصحية، وتقليل تكلفتها بالإضافة إلى توفير الوقت. ورغم الإشكالات التي تعتري تطبيق هذه الآلية كالأمية الرقمية، أو عدم توفر بعض المواطنين على التجهيزات الرقمية مما يعيق استفادتهم من الخدمات الطبية التي تتيحها الأجهزة الرقمية، لكن رغم كل هذه الإكراهات إلا أن الطب عن بعد يبقى أنجع أسلوب في فترات الأزمات.

تم اعتماد مرسوم 2.18.378 في شأن الطب عن بعد سنة 2018، الذي حدد الأعمال التي يشملها الطب عن بعد وهي: الاستشارة الطبية، طلب الخبرة، المراقبة الطبية، المساعدة الطبية، الإجابة الطبية، فكل هذه الأعمال يمكن مزاولتها عن بعد، لكن بضوابط معينة، "بحيث سيتمكن مهنيو الصحة من القيام بتدخلات طبية رغم البعد الجغرافي عن المريض. هكذا سيكون الطبيب قادرا على إجراء تشخيص وتتبع المرضى في إطار الوقاية أو المراقبة عن بعد، وإبداء رأي متخصص، واتخاذ قرار علاجي، ووصف أدوية"[459]، وسيؤدي ذلك إلى تقليص التكلفة الزمنية للخدمات الطبية.

في هذا الصدد، تم وضع خطة لتنفيذ المشروع الوطني للطب عن بعد استهدفت المناطق القروية، "عبر تمديد هذه التجربة سنة 2018-2019، فيما يقارب 30 جماعة، وثم في أفق 2025 تم توسيعها على جميع الجماعات ذات الأولوية وعددها 160"[460].

إلى جانب فترة كوفيد 19 التي كثفت الاقبال على الطب عن بعد، تم اللجوء لهذه الآلية في حالات عديدة منها:

- -"إطلاق خدمات الاستشارة الطبية عن بعد télémedecine لفائدة المناطق القروية التي تعاني من العزلة على المستوى الصحي"[461].
- "ممارسة علم الأشعة البعادي من لدن مجموعة من أساتذة الأشعة (مركز ويب رد للطب الاشعاعي عن بعد/WEBRAD CENTRE DE TELERADIOLOGIE) وفحوصات بالماسحات الضوئية، التي أنجزها المعهد الوطني للأورام، لحساب مرضى سرطان، التي تكلفت بها خلال عام 2018 مؤسسة للا سلمى للوقاية ومكافحة السرطان"[462].

رغم المميزات التي يوفرها الطب عن بعد، إلا أنه يجب ممارسته في إطار احترام المعطيات ذات الطابع الشخصي، وكل ما يتصل بالملف الطبي الخاص بالمريض، إذ ينبغي إحاطة الطب عن بعد بمجموعة من الضمانات بغاية تنزيلها بشكل فعال، كالعمل على "إنشاء الإطار القانوني لجميع الجهات الفاعلة والمشاركة في أعمال الطب عن بعد وتحديد مسؤولية الأطباء المطالبين به، وكذلك مسؤولية الأطراف الثالثة التكنولوجية التي

[459] البرنامج الحكومي 2021-2026، ص 33.

[460] الموقع الرسمي لوزارة الصحة: https://bitly.ws/3cEbV ، بتاريخ 12/11/2023، على الساعة 00:56.

[461] حصيلة وزارة الصحة لسنة 2018.

[462] يوسف الفقير، نداء من أجل إصلاح نظام الصحة بالمغرب: تنظيم من أجل سياسة الصحة 2.0، 2021، ص 211.

تضمن جودة وأمن الاتصال الرقمي بين المريض والمهنيين الصحيين"[463]، بغاية الحفاظ على المعلومات الخاصة، وتحديد المسؤوليات، بحيث لا تنحرف هذه الآلية عن غايتها الأصلية، مما يقتضي تحسين الإطار القانوني ليتلاءم مع التحديث القانوني الذي تشهده المنظومة الصحية، بهدف تجاوز المعيقات المرتبطة بالخدمات الصحية.

-إحداث نظام معلوماتي مندمج: يمكن النظام المعلوماتي من توحيد المعطيات الصحية للأفراد والأسر، عبر إحداث نظام البطاقة الصحية الذكية، والملف الطبي المشترك لكل مريض، بغاية تتبع مسار علاج المريض بطريقة سهلة على مستوى المراكز الاستشفائية، ففي السابق لم يكن المغرب يتوفر على بيانات خاصة بالأمراض المزمنة أو بتصورات الساكنة، وشكل غياب نظام للمعطيات حسب مخرجات المناظرة الثانية للصحة لسنة 2013، "تجسيدا للتصور البيروقراطي الإداري المبالغ في التنظيم والادماج واستعمال المعلومة"[464]، فالصحة الرقمية كانت تعرف ضعفا في أداء الأنظمة ووجود صعوبات في جمع البيانات واستخدامها نظرا لكونها مشتتة على مجموعة من التطبيقات، ناهيك عن ضعف التخطيط وغياب خارطة وطنية في مجال الرقمنة الصحية، واتسامها بطابع مجزئ، فكل هذه العوامل ساهمت في بطء تنزيل الرقمنة بقطاع الصحة، لكن بعد جائحة كوفيد 19، أضحت الرقمنة ضرورة حتمية، ولا مجال للإستغناء عنها، مما اقتضى وضع تشخيص عام لوضعية الرقمنة في المجال الصحي، ليتوج بإصدار "الكتاب الأبيض للصحة الرقمية" محددا التحديات والرهانات المستقبلية لتفعيل الرقمنة وانعكاساتها الإيجابية على المجتمع والميدان الصحي، والذي يُتوقع منه أن يحسين عملية رصد ومراقبة الأمراض المزمنة، وكذلك تطوير التنبؤ بالإصابة بالأمراض، وتعزيز التثقيف العلاجي للمرضى عبر منصات معلوماتية، بالإضافة لإعادة ثقة المواطنين في الخدمات الصحية، وتجاوز الصعوبات المرتبطة بالولوج للخدمات في المناطق النائية[465] لكن كل هذه المميزات لا ينبغي أن تحجب الالتزامات التي يتعين على الدولة تحقيقها وعلى رأسها توفير بنية تحتية رقمية، مما يجعلها أمام تحدي واقعي، وبين خيارين إما تفعيل الرقمنة والعمل على رصد الموارد المالية وتكريس حكامة المنظومة الصحية، أو مواصلة تعثرات السياسة الصحية بطريقة تقليدية كما حصل في السنوات السابقة.

تعمل تقنيات الذكاء الاصطناعي على تجويد العلاجات والخدمات الصحية وتطويرها، ففي طب العيون في سنة 2018، "تم تشخيص اعتلال الشبكية القاعدي السكري بأول خوارزمية تشخيصية مباشرة للذكاء الاصطناعي تعترف بها إدارة الغذاء والدواء"[466]، فاعتماد الذكاء الاصطناعي في ميدان الصحة سيشكل نقلة مهمة، لكن في المقابل لا يجب التغاضي عن حجم الالتزامات التي يجب على الدولة، والحكومات المتعاقبة

---

[463] يوسف الفقير، ص 212.

[464] المناظرة الوطنية الثانية للصحة 2013، ص 38.

[465] يراجع في هذا الصدد:

Livre blanc sur la e-sante au maroc, réalites, enjeux, et leviers de développement ,2022.

[466] يوسف الفقير، ص 231.

تنزيلها والوفاء بها، فهذا التنزيل ليكون محكما، ومبنيا على رؤية واضحة، يقتضي الأخذ بعين الاعتبار حجم الموارد المالية التي تتطلبها، بغاية تفادي تعثرها مستقبلا أو تنزيلها بشكل جزئي.

خاتمة

يجوز التأكيد على أن مجمل التعثرات الحالية التي يعرفها قطاع الصحة والحماية الاجتماعية هي نتاج الاختيارات السابقة التي لم تكن مصاغة بشكل محكم، ولم يتم مواكبتها بآليات التتبع والتقييم اللازمة، كما أن حجم الانفاق العمومي يظل ضئيلا ولا يتلاءم مع ما حددته منظمة الصحة العالمية.

ينبغي الإشارة إلى أن المحدد الأول لضمان تحسين السياسة الصحية، ليس الرفع من الميزانية المخصصة للقطاع فحسب، بل يجب تكريس الحكامة المالية، والعمل على تفعيل أسس الدستور المالي بشكل صحيح، فلا يمكن تجاوز الإشكالات التي تعرفها منهجية نجاعة الأداء، والتأثير الذي تخلفه الأهداف المبالغ فيها، وضعف المؤشرات وضعف انسجام البرامج، الذي لا يزال يتم التعامل معه وفق منظور تقليدي محدود.

يمكن القول أن التدبير المالي الحديث لم يترجم بشكل صحيح ويستنتج ذلك من خلال تقارير المجلس الأعلى للحسابات، التي لا زالت كل سنة تشير إلى نفس التعثرات التي تعتري المالية العمومية، وهذا ما يخلف دائما نفس النتائج، لأن طريقة التنزيل لا تأخذ بعين الاعتبار المؤثرات الداخلية والخارجية بشكل كامل، خصوصا في القطاعات ذات البعد الاجتماعي، التي تتداخل مع قطاعات أخرى، وتتطلب التنسيق المتواصل، ناهيك عن طابعها المعقد، مما يجعل تقييمها وتتبعها، صعبا نوعا ما.

لا يمكن الحديث عن الدولة الاجتماعية، في ظل غياب الشفافية، وصدقية المعطيات والمؤشرات، ودون إشراك مختلف الفاعلين سواء القطاع الخاص أو المجتمع المدني، اللذان يخلقان التكامل، أما على مستوى الموارد البشرية، لا يجب أن يشكل الرفع من عدد الأطر الطبية الهاجس الأول، بل يجب استحضار العوامل المؤثرة التي تضعف استقطابها والعمل على تجاوزها.

لكن الرهان الأكبر غير مرتبط بتحديث الترسانة القانونية المؤطرة للمنظومة الصحية الوطنية، بل بكيفية التنزيل، ومدى وجود إرادة حقيقية للإصلاح على كافة المستويات، لأن جل استراتيجيات السابقة، كانت ذات أهداف طموحة لكن لم يتم إحاطة ودراسة هذا الإصلاح من كافة جوانبه المالية والبشرية، وحتى المؤسساتية، مما يجعلها تصطدم بإشكالات تعيق تنزيلها.

يجب التأكيد أن الدولة الاجتماعية هي "طموح للمستقبل" بالخصوص في ظل تزامن تنزيل أوراش ذات بعد مجتمعي، مع أزمة الجفاف وإعلان حالة الطوارئ المائية، التي ستؤثر على الإنتاج الفلاحي، وستخلف تأثيرات اقتصادية واجتماعية، لكن ما وجب الحرص عليه هو إيلاء نفس الأولوية للمجالين معا: الاقتصادي والاجتماعي، ولا يجب تغليب أحدهما على الآخر، وإلا سيعيد التاريخ نفسه من جديد، وتعاد نفس الإشكالات المجتمعية.

لائحة المراجع

الكتب

- البقالي محمد، الكتلة الدستورية للمالية العمومية، مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة 2019.
- الزبيري سعد، الحق في الصحة في المغرب، أبرز المشكلات والتحديات، لبنان، بيروت، 2023.
- الفقير يوسف، نداء من أجل إصلاح نظام الصحة بالمغرب: تنظيم من أجل سياسة الصحة 2.0، 2021.
- السويني المنتصر، الدستور المالي والنموذج التدبيري الجديد بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2019.
- حيمود محمد، الإصلاح الميزانياتي بالمغرب، دراسة على ضوء القانون التنظيم للمالية 2015، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017.

أطروحات

- الأنصاري عبد المنعم، حكامة المنظومة الصحية بين التشريع والممارسة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية والسياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2020-2021.
- الوالي حسن، الحكامة في مجال السياسة الصحية بالمغرب، أية استراتيجية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، 2021-2022.

المقالات

- صباح ياسين، تحديث التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 19، 2017.
- غردة عبد الواحد، دور الوقف الصحي في تخفيف النفقات الحكومية على قطاع الصحة، الملتقى الوطني الأول حول الصحة وتحسين الخدمات الصحية في الجزائر بين إشكالية التسيير ورهانات التمويل، بدون سنة.

- Elbaum Mireille, Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : Quel sens pour l'action publique ?, revue de l'ofce, édition ofce, n 111, 2009/4.
- Saaf Abdallah, la justice sociale et les finances publiques : une problématique marocaine, dans finances publiques et la justice social, actes de 12 colloque international de finances publiques, 21 et 22 septembre 2018, LGDJ édition, 2018.

الاصلاح المالي للدولة ومواكبته لمسار اللامركزية الترابية في ظل التحديات الاقتصادية والاجتماعية

Financial reform of the state and its keeping pace with the path of territorial decentralization In light of the economic and social challenge

العبدلاوي عبد الحليم[467]

الاصلاح المالي للدولة ومواكبته لمسار اللامركزية الترابية يمثلان جزءًا مهمًا من التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها العديد من البلدان. إن هذا النوع من الإصلاحات يهدف إلى تحسين إدارة الموارد المالية وتعزيز الشفافية والمساءلة في الإنفاق الحكومي، ويسعى إلى تعزيز التنمية المحلية وتوجيه الموارد نحو المشاريع والبرامج التي تلبي احتياجات المجتمعات المحلية بشكل أفضل، وذلك من خلال تعزيز التمويل المحلي حيث يمكن أن تعزز اللامركزية الترابية من قدرة الجهات المحلية على جمع الموارد المالية بشكل مستقل، سواء من خلال الضرائب المحلية أو تطوير مصادر تمويل إضافية.

كما يساهم تعزيز الشراكات المحلية من تحفيز الاقتصاد المحلي وخلق فرص عمل جديدة من خلال دعم ريادة الأعمال والشراكات المحلية، في اطار من التخطيط الاقتصادي المحلي، الذي تحظى فيه الجهات بسلطة اتخاذ القرارات المالية التي تتناسب مع احتياجات سكان المنطقة عبر تحديد الأولويات وتخصيص الموارد وفقًا لها.

يجب أن تكون اللامركزية الترابية جزءًا من استراتيجية الدولة لمكافحة الفساد المالي، ومن المهم وضع سياسات وإجراءات لمنع الفساد في إدارة الموارد المالية على المستوى المحلي، كما يجب أن يتماشى الاصلاح المالي على المستوى الترابي مع التوجهات الوطنية والأهداف الاقتصادية العامة للدولة، لأن تحقيق النجاح في هذا المجال يتطلب تعاونًا وتنسيقًا فعالين بين الحكومة المركزية والجهات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص، لأن تحقيق التنمية المستدامة وتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية يعتمدان على نجاح هذه الجهود المشتركة.

[467] -باحث بسلك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض مراكش

Abdelhalim EL Abdellaoui Division Doctoral researcher Researcher University Cadi Ayad. Faculty of science Juridical ,Economic and social.

كلمات مفتاحية

الإصلاح المالي، اللامركزية الترابية، التحديات الاجتماعية والاقتصادية، الحكامة، الشراكة والتعاون، الاستقلال المالي.

The State financial reform and its alignment with the course of territorial decentralization are an important part of the economic and social challenges faced by many countries. This type of reform is aimed at improving the management of financial resources, enhancing transparency and accountability in government spending, and seeks to promote local development and channeling resources towards projects and programmes that better meet the needs of local communities by strengthening domestic finance, where land decentralization can enhance the ability of local actors to raise financial resources independently, whether through local taxes or the development of additional sources of financing.

The strengthening of local partnerships also contributes to stimulating the local economy and creating new jobs by supporting entrepreneurship and local firms, within the framework of domestic economic planning, in which stakeholders have the power to make fiscal decisions that correspond to the needs of the region ' s population by prioritizing and allocating resources accordingly.

Land-based decentralization must be part of the State strategy to combat financial corruption. It is important to establish policies and procedures to prevent corruption in the management of financial resources at the local level. Financial reform at the territorial level must be in line with the State ' s national orientations and general economic objectives. Success in this area requires effective cooperation and coordination between the central Government, local authorities, civil society and the private sector, since the achievement of sustainable development and the improvement of economic and social conditions depend on the success of these joint efforts.

Keywords

Financial reform, territorial decentralization, social and economic challenges, governance, partnership and cooperation, and financial independence.

مقدمة

عرف العالم خلال منتصف سبعينيات القرن الماضي موجة من الاصلاحات المالية والإدارية، بعد عجز دولة الرفاه في تلبية المطالب الاجتماعية المتزايدة، وظهور أزمة التسيير العمومي، التي واجهتها بعض الدول بإصلاحات عديدة في سبيل تجاوز سوء التدبير خاصة في الجانب المالي، كإنجلترا وكندا والولايات المتحدة، ثم امتدت لتشمل عديد الدول الاخرى، حيث طُرحت مقاربات جديدة لتسيير الشأن العام واصلاح المالية العمومية ومشاكل التدبير والتسيير وتوجيه التدبير المالي نحو جودة الأداء، وهو ما فرض على المغرب الاندماج فيه لمواكبة مسار التحديث وعصرنة التسيير المالي.

تماشيا مع الإصلاحات التي تبناها المغرب على مستوى مالية الدولة، والتعديلات التي قام بها على المستوى الإداري والترابي، يبقى دائما التدبير المالي الجيد هو العنصر الأساسي لنجاح كل الأهداف والبرامج الوطنية، مع ضرورة العمل على إصلاح النظام الجبائي من خلال الوقوف على أهمية ودور الضريبة في تمويل السياسات العمومية، والحفاظ على التوازنات المالية والماكرو اقتصادية، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

من المهم أن تكون إصلاحات المالية متناسقة مع الظروف والاحتياجات المحلية لكل دولة، وأن تتم بمشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص لضمان تحقيق النتائج المرجوة، كما يتطلب الأمر تنفيذ استراتيجيات حديثة ودورات تكوينية لمصالح القطاع العام لتعزيز المعرفة واكتساب المهارات التدبيرية المالية.

كما أصبحت الدولة اليوم بمفهومها الجديد، ونتيجة التحديات الداخلية التي تواجهها مجبرة على منح اختصاصات مهمة لصالح هيئاتها الترابية، ولفائدة فاعلين آخرين فهي لم تعد قادرة لوحدها على إنجاح التنمية، وبالتالي أصبح من مهام الدولة هندسة السياسات العامة و المالية، وتنزيلها بشكل عمودي إلى وحداتها الترابية من خلال مجموعة من القوانين لتعمل هذه الأخيرة على تطبقيها وفق الاختصاصات الممنوحة لها.

إن الانتقال نحو اللامركزية وتبني نظام الجهوية المتقدمة يقوم بالأساس على توفر نظام وسياسة مالية قوية تتمثل في نظام ضريبي وجبائي مبني على العدالة، تراعى من خلاله مختلف التفاوتات الجهوية والفوارق الاجتماعية، حيث أصبحت السياسة المالية تحظى بمكانة هامة بين مخلف السياسات الأخرى، وذلك ما يتبين من خلال الإصلاحات المالية التي أقدم عليها المغرب في مجموعة من المحطات، و يعتبر ظهير 23 يونيو 1960[468]، أول قانون ينظم مالية الجماعات الترابية بعد الاستقلال، الا أنه لم يرق الى مستوى الإصلاح المطلوب.

ذلك ما حاول دستور 2011[469] أن يتجاوزه من خلال الاختصاصات الجديدة الممنوحة للجماعات الترابية والأدوار التي خصها لرؤساء المجالس، التي تنبني على رؤية مستقبلية لمسار التدبير المحلي، وهو ما كرسه التقسيم الترابي الجديد لسنة 2015، وبالتالي أصبح من الضروري تجاوز التدبير التقليدي بالنسبة للجماعات الترابية، والعمل وفق آليات حديثة للتمويل ومصادر جديدة تعزز مواردها المالية.

---

[468] ظهير شريف رقم 1.60.078 صادر بتاريخ 30 يونيو 1960 الجريدة الرسمية عدد 2494 بتاريخ 12/08/1960 الصفحة 2442

[469] ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

وشكل مسار الجهوية بالنسبة للمغرب خطوة كبيرة نحو تحقيق مجموعة من الأهداف التنموية واطلاق برامج اقتصادية وطنية وجهوية، لذلك أجمع مختلف الباحثون والمهتمون بموضوع الجهة كونها البديل والأداة الأساسية لخوض معركة التنمية.

واذا كانت اللامركزية و الجهوية المتقدمة هي الغاية التي تسعى الدولة المغربية الوصول إليها، فإن اللاتمركز الإداري[470] يعتبر الوسيلة الأمثل لبلوغ تلك الغاية، من أجل الوصول الى مقاربة تشاركية تقوم على التنسيق بين مختلف المتدخلين على المستوى المحلي، لأن مسؤولية التدبير المحلي ليست مرتبطة بالجماعات الترابية فقط، وانما مشتركة مع إدارات الدولة غير الممركزة، لذلك جاء ميثاق اللاتركيز الإداري لتحقيق هذه الوظيفة التنسيقية عبر مجموعة من الآليات المتضمنة في الميثاق، تهم الوسائل التي يتم بها توزيع الاختصاصات والقواعد المنظمة للعلاقات بين مختلف المتدخلين على المستوى المحلي.

في حين تمثل الأزمات الحالية أيضا فرصة للتفكير في كيفية عمل أنظمة للتمويل المحلي وكيفية تحسينه، هناك دائما خطر أثناء الأزمات، بالتالي يحتاج الأمر الى قرارات وتدخلات مسبقة، دون أن تهيمن على هذه القرارات السرعة الفورية للمشاكل التي لها عواقب وخيمة على المستقبل.

إن الفساد المالي للدول وضعف انظمتها الضريبية والاقتصادية لا يؤثر على المستوى الداخلي للدولة فقط وانما يتعداه الى ابعد من ذلك حيث تصبح الدولة معرضة للاحتلال من دول أخرى عن طريق خضوعها للشروط والاملاءات الخارجية، ما يؤثر على سيادتها وقراراتها الداخلية، فالمعايير التقليدية لاكتمال السيادة من قبيل الأرض والشعب والسلطة لم تعد كافية، إذ يمكن القول على أن ضعف السياسة المالية والاقتصادية للدولة هو انتقاص للسيادة.

يعتبر الاصلاح المالي للدولة ضرورة حتمية ومهمة وذلك لإبقائها صاحبة القرار والسيادة، بعيدا عن الخوف وتلقيها المساعدات بحيث تبقى دون قرار وتخضع لعقود أقرب الى الاذعان والطاعة ولعل المثال في ذلك ما يحدث اليوم في العديد من دول العالم.

في هذا السياق، يمكن تأسيس الطرح الإشكالي لهذا الموضوع، من خلال صياغة إشكاليته المركزية بالتساؤل عن دور و أهمية الإصلاح المالي للدولة، وماهي حدود الاستقلال المالي على المستوى الترابي؟ ثم الى أي حد تراعي السياسة المالية للدولة دور المصالح والمؤسسات الترابية واللامركزية في تدبير التحديات الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية على المستوى المحلي؟

انطلاقا من الطرح الاشكالي لهدا الموضوع، فقد تم بناء فرضيات لمقاربته على النحو التالي:

الى أي حد ساهم الإصلاح المالي على المستوى الترابي في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها الوحدات الترابية؟

ما هي الأدوار والآليات المالية الكفيلة بتحقيق التنمية المحلية؟

لمعالجة هدا الموضوع سوف نقوم بتقسيمه الى مطلبين:

---

[470] في إطار مقاربة ترابية قائمة على اللامركزية والجهوية وتقريب الإدارة من المواطنين، تم إصدار المرسوم رقم 2-17-618 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري. ويحدد هذا المرسوم المبادئ التوجيهية للاتمركز الإداري وأهدافه وآليات تفعيله، وكذا القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللاممركزة للدولة. من جهة أخرى، يؤطر الميثاق الوطني توزيع الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللاممركزة للدولة إضافة إلى القواعد المنظمة للعلاقة بينها من جهة، وبين ولاة الجهات، وعمال العمالات والأقاليم، والجماعات الترابية وهيئاتها، والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي.

المطلب الأول: التمويل اللامركزي كأسلوب للتغلب على التحديات الترابية

المطلب الثاني: الحكامة المالية ودورها في الإصلاح المالي الترابي

المطلب الأول: التمويل اللامركزي كأسلوب للتغلب على التحديات الترابية

يعد الحديث عن الشؤون المالية عنصرا أساسيا في اللامركزية ومدخلا من مداخيل الإصلاح المالي، حتى تقوم الوحدات المحلية والمؤسسات العمومية بأداء الوظائف الإدارية اللامركزية بشكل فعال، إذ يجب أن يكون لديها مستوى كاف من الإيرادات، إما من مصادر محلية أو تحويل من الحكومة المركزية ، كما يجب أن تتمتع بسلطة اتخاذ القرار بشأن النفقات.[471]

يعتبر التمويل اللامركزي أو الترابي إحدى الآليات الضرورية لمختلف المجتمعات والدول عبر العالم، وذلك للمكانة التي أصبحت تحتلها الوحدات الترابية في اطار التنمية وتجاوز التحديات.

أصبح التمويل المحلي يعكس استقلالية الإدارة المحلية بعيداً عن تأثير الإدارة المركزية، ويساعد على تنفيذ هذه الصلاحيات وضمان الإنفاق على المشاريع التي تهم المواطنين من خلال موارد مالية مستقلة، من اجل تحقيق التنمية المحلية التي لا يمكن أن تتم إلا بتضافر الجهود بين السلطات المحلية في اطار التعاون الفعال من قبل المواطنين وجهود الحكومة لتحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.[472]

الفقرة الأولى: الإصلاح المالي في ضل التقسيم الترابي الجديد

بعد توطيد ووضع الركائز الأساسية للاقتصاد المغربي في نهاية التسعينيات، أطلق المغرب إصلاحات سياسية ومالية وقطاعية واقتصادية، بهدف تسريع التنمية الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، واللحاق بالركب المسجل على الصعيد العالمي، وتلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان من حيث الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية[473].

في سياق يتسم بندرة الموارد المالية والاحتياجات المتزايدة للسكان، أطلق المغرب عملية إصلاحات هيكلية تهدف بشكل خاص إلى تعزيز الحكم الرشيد وتنمية رأس المال البشري وتقوية آليات التضامن والتماسك الاجتماعي والمكاني.

وتحقيقا لهذه الغاية، يأتي دستور 2011 الجديد لتتويج هذه السلسلة من الإصلاحات من خلال ترسيخ مبادئ الحكامة الرشيدة، لا سيما فيما يتعلق بالمالية العامة من خلال الالتزام بإعادة نشر الحسابات والرقابة وتقييم الأموال العامة.

لذا، و طبقا لالتزامات الحكومة المضمنة في البرامج الحكومية، كان من الضروري إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية الذي بفضله انخرط المغرب في دينامية إصلاح أنظمة المالية العمومية، إسوة بعدد من الدول الرائدة في هذا المجال، و المتمثل أساسا في اعتماد التدبير الميزانياتي القائم على النتائج.

---

[471] Chapitre 4. Avantages et défis associés à la décentralisation ,Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) Dans Réussir la décentralisation (2019), pages 115

[472] لزغبي سمارة خالد، تنظيم السلطة الادارية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية،مصر2009، الصفحة 24

[473] Animation par la Direction du Budget d'une formation sur la performance budgétaire dans le cadre du programme de formation dispensé au profit des fonctionnaires et cadres du Département de la Jeunesse - 11 et 13 mai 2023 à Marrakech –

وقد كرست أحكام القانون التنظيمي الجديد رقم 13-130 لقانون المالية محاور الإصلاحات التي تمت مباشرتها منذ سنة 2001، كما بلورت هذه الأحكام قواعد تدبيرية تحد من النقائص التي كانت تعتري القانون التنظيمي السابق.

الى جانب الدور والانعكاسات الاقتصادية والتنموية التي يلعبها المستوى المركزي، فإن المستوى المحلي، في الأغلبية من البلدان، يلعب دوراً رئيسياً في تطوير وتحسين مستوى حياة السكان، فالدولة تنظر اليوم للوحدات والمؤسسات العمومية المحلية كشركاء أساسيين من أجل التنمية وتحقيق السياسات العامة[474].

أصبحت الجماعات الترابية اليوم بفضل النظام اللامركزي، قادرة على تدبير شؤونها الخاصة بواسطة مجالسها المنتخبة، التي تقوم على خدمة مواطنيها في محاولة جدية إلى تعزيز وبناء الديمقراطية التمثيلية، وهذا راجع إلى كون اللامركزية اليوم أصبحت أداة أساسية للتنمية، تمكن من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية المجالات الترابية، ما من شأنه تحسين ظروف عيش الساكنة، واستغلال أمثل للموارد المالية والبشرية.

إن الانتقال نحو اللامركزية وتبني نظام الجهوية المتقدمة يقوم بالأساس على توفر نظام وسياسة مالية قوية تتمثل في نظام ضريبي وجبائي مبني على العدالة، تراعى من خلاله مختلف التفاوتات الجهوية والفوارق الاجتماعية، حيث أصبحت السياسة المالية تحظى بمكانة هامة بين مخلف السياسات الأخرى، وذلك ما يتبين من خلال الإصلاحات المالية التي أقدم عليها المغرب في مجموعة من المحطات.

تماشيا مع الإصلاح الإداري والمالي الذي تبناه المغرب منذ سنوات، خصوصا مع دستور 2011 تم إصدار مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري في سنة 2018 حيث يعتبر هذا الأخير مصاحبا لورش الجهوية المتقدمة، إذ تبقى الغاية الأسمى منه هو وضع سياسة التقائية وتشاركية يكون الهدف منها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وترشيد النفقات المحلية من خلال البرامج والمشاريع المشتركة، وذلك من خلال المبادئ والقواعد المؤطرة للعلاقة بين المصالح اللامركزة للدولة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم بالهيئات والمؤسسات التالية[475]:

-الجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، المؤسسات العمومية، وكل شخص اعتباري آخر من أشخاص القانون العام ثم المقاولات العمومية وكل هيئة مكلفة بتدبير مرفق عمومي.

الفقرة الثانية: الشراكة والتعاون كآليتين لتمويل المشاريع على المستوى المحلي

تعد الشراكة والتعاون في التنظيم الجهوي أسلوب تدبيري يهدف بالأساس إلى خدمة التنمية المحلية، وقوام ذلك هو إنجاح المشاريع عبر تظافر الجهود وتقاسم التكاليف، ما ينتج عنه السرعة في الأداء، وتقليص النفقات العمومية، لذلك أولى المشرع المغربي هذا الموضوع أهمية كبرى، حيث تجلى ذلك من خلال العديد

474

Le financement des collectivités locales :Les défis du 21ème siècle, Deuxième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, GOLD II Résumé Exécutif 2010 page 11

475 المادة الأولى من الباب الأول من المرسوم 2.17.618 المتعلق بالميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

من الآليات من قبيل إحداث (مجموعات الجهات، مجموعات الجماعات الترابية، شركات التنمية الجهوية، اتفاقيات التعاون والشراكة).

ذلك ما كرسه المغرب من خلال انخراطه منذ سنوات عديدة في بلورة مشاريع إصلاحية وتوجهات تدبيرية مفادها تعزيز الديمقراطية وجودة عمل المؤسسات العمومية، تحقيقا لذلك وفي ظل انتظارات المواطنين المتزايدة التي تقابلها محدودية الموارد المالية للمرافق العمومية يتعين على هذه الأخيرة تفعيل عقود شراكة مع القطاع الخاص حتى تستفيد من القدرات والخبرات التي يمنحها لها القطاع الخاص[476].

بالتالي كان من الضروري دعم سياسة التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين وتعزيز اللاتمركز الاداري، عبر منح مزيد من الصلاحيات للمدبرين المحليين مقرونة بالمساءلة والمحاسبة وتحديد المسؤوليات، وتعزيز الشفافية وحسن التدبير وتحقيق انسجام تدخلات كافة الفاعلين على المستوى الترابي في إطار تشاركي.

تكمن قيمة التعاقد هنا بالخصوص في تحديد العلاقات التي تربط الادارات المركزية بمصالحها اللامركزة على المستوى الترابي، عملا بما جاءت به سياسة اللاتركيز الاداري، من أجل خلق علاقات تدبيرية جديدة، تراعي الجودة والسرعة في الأداء، مقابل نفقات أقل[477].

فالتعاقد يمثل آلية تدبيرية يمكن من خلالها خلق علاقة متوازنة بين أهداف الميزانية وتوجهات اللاتركيز الإداري، عن طريق جعل الادارات اللامركزية صاحبة القرار واشراكها بشكل كبير في اعداد المشاريع والبرامج التابعة لنقطة نفوذها[478].

المطلب الثاني: الحكامة المالية ودورها في الإصلاح المالي الترابي

طورت العديد من البلدان منذ فترة طويلة أنظمة تمويل محلية قوية في حين اتخذت العديد من البلدان الأخرى في السنوات الأخيرة خطوات لتطوير هذه الأنظمة، كما أنه في الوقت نفسه، تواجه مختلف البلدان النامية تحديات مختلفة، ترتبط بضعف تطوير نظام التمويل ونقصه، أو بشكل أعم بسبب نقص الموارد، كما توجد تحديات أخرى خارجة عن النظام المالي، لكنها تؤثر على المطالب التي يجب أن يلبيها والطريقة التي يعمل بها.

في المغرب ومع التغييرات القانونية والتنظيمية التي شهدتها بلادنا، وجدت الجماعات الترابية نفسها أمام تحديات كبيرة في تعزيز المكونات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في اطار خدمة التنمية، ومع ذلك، لم تظهر النتائج التي تم تحقيقها حتى الآن في عمل الوحدات الترابية، نضرا لحجم الصعوبات التي تواجهها هذه الجماعات والتي تعيقها عن القيام بمسؤولياتها في مجالات التنمية المتعددة.

في العديد من البلدان، لا سيما في البلدان النامية، لا توجد مكونات و آليات التمويل المحلية ذات البعد الاستراتيجي، أو أنها غير مكتملة أو تم تنفيذها دون مراعاة السياق المؤسساتي، حيث يمكن أن تكون مصممة

---

476 المجلس الأعلى للسلطة القضائية، تقرير حول عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ص 3، منشور عبر الموقع الإلكتروني www.cspj.ma.

477 طارق لباخ، اصلاح الميزانية العامة بالمغرب، دراسة في الاطار القانوني والمؤسساتي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2014/2015 الصفحة. 63.

478 Abdessalam Ben Abou, "Réforme budgétaire axée sur les résultats intégrant et de performance dans la gestion budgétaire", Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction du budget, 28 mai 2007, p. 8.

بشكل جيد أو سيئ (حسب السياق والتشريعات السارية) من حيث تخصيص الدخل والنفقات ، والتحويلات ، والوصول إلى الاقتراض، وما إلى ذلك.

الفقرة الأولى: الحكامة المالية في ضل عدم تمركز الاعتمادات المالية

تعد الحكامة واحدة من أهم المفاهيم التي أُدرجت في الدستور، وهي تعمل كوسيلة حديثة لحماية المال العام من الفساد والهدر والاختلاس، تستند هذه الحكامة إلى آليات ومؤسسات محددة في الدستور، التي تهدف إلى تحقيق وضمان مراقبة الأداء العام، وخاصة فيما يتعلق بالتدبير المالي.

تقوم الحكامة المالية على عدد من التقنيات والأدوات التدبيرية التي تهدف إلى تحقيق الكفاءة والشفافية في النظام المالي، وترتكز أساسا على ربط المسؤولية بالمحاسبة بشكل شفاف وواضح، يتم ذلك من خلال تبني المبادئ والآليات التي تساهم في تقييم أداء المسؤولين وضمان تحملهم المسؤولية عن أعمالهم المالية، إذ تتحقق الشفافية عن طريق ضمان توفر المعلومات والبيانات المالية بشكل شفاف ومفهوم، وبفضلها يمكن للمعنيين بتقييم الأداء المالي للمؤسسات العامة ومتابعة كيفية استخدام المال العام، كما تمكن المسؤولية والمحاسبة على ضمان تحميل المسؤولين عن أعمالهم المالية، وتشجيع المراقبة والرقابة الداخلية للتأكد من استخدام الموارد المالية بطريقة صحيحة وفعالة.[479]

ينبغي أن تتضمن مسؤولية ومحاسبة المسؤولين سلسلة من الإجراءات الأساسية التي تهدف إلى تعيين المسؤول وتحديد واضح للمهام الموكلة له بناءً على ما يمارسه من اختصاصات، كما ينبغي أن يتمكن المسؤول من اتخاذ القرارات دون أي تأثيرات خارجية أو ضغوط، ويجب على المراقبين متابعته والتأكد من تنفيذ المهام الموكلة إليه بدقة وفعالية.

يكمن الهدف من مبدأ الحكامة المالية في تحسين وتنظيم الأداء المالي، ولذا يجب أن تكون جزءًا من مسؤولية مكافحة الفساد الذي ينتشر في القطاعات العامة المختلفة، ينبغي ربط المسؤولية بالمحاسبة، وتطبيق إجراءات صارمة تجاه أي شخص يتسبب في إهدار المال العام وسوء استخدامه، تجنبا لتعطيل التنمية الاقتصادية وتأخيرها في بلادنا.

بواسطة تعزيز القدرات المالية والإدارية، يمكن للجماعات الترابية ومختلف الهيئات والمؤسسات العمومية أن تلعب دورا فعالا في عملية صنع القرارات والتنفيذ، وذلك من خلال مشاركة المواطنين وتعزيز التواصل والتعاون مع الأطراف المعنية المختلفة.

تسعى هذه السياسة إلى تمكين المستويات المحلية من اتخاذ قرارات مهمة وتنفيذها بشكل فعال، وذلك لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي وتلبية احتياجات السكان المحليين.

ومن ابرز المشاكل المعتادة في التمويل المحلي نجد عدم الوضوح في تخصيص الكفاءات المحلية، حتى في الأنظمة الأكثر تقدما حيث يتم تحديد المسؤوليات بشكل جيد إلى حد ما، الا أنه تنشأ مشاكل عندما تنقل الدولة الوظائف دون التمويل المقابل لها، مشكلة أخرى هي عدم وجود طرق وممارسات مناسبة لقياس تكلفة المسؤوليات المنقولة، كما أن درجة الاستقلالية في إدارة النفقات متغيرة للغاية.

[479] يونس مليح : الحكامة الجيدة في التدبير العمومي وربط المسؤولية بالمحاسبة. مقال نشر على الموقع التالي : www.alhoriyatmaroc.yoo7.com

في معظم بلدان القارة الأفريقية لازال التمويل المحلي يشكل عائقا كبيرا سواء من حيث الحكامة في التدبير أو من حيث الاستقلال والحرية في صرف النفقات، بالرغم من أن اللامركزية تعرف تقدما مهما، خاصة على المستوى السياسي، إلا أن هذا التقدم لا ينعكس على مستوى التمويل الذي يختلف من بلد إلى آخر، ومعه تختلف طريقة التدبير والحكامة في انفاق المال العام[480].

الفقرة الثانية: الاستقلال المالي وارتفاع مؤشرات التنمية المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية[481] المحلية وتسير المصالح الإدارية، حيث توجد علاقة طردية بين التمويل المحلي والتنمية المحلية، فكلما توفرت الموارد المالية زادت معدلات التنمية المحلية، هذا ما يفرض توفير أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية خاصة الذاتية منها لتحقيق التنمية المحلية.

تعد التنمية المحلية أحد العوامل الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة في المجتمعات، إذ تهدف إلى تحسين ظروف حياة السكان وإدماجهم في نظام التنمية الشاملة، وتعتبر مفتاحاً للانتقال من التنمية على المستوى الوطني إلى التركيز على التنمية على المستوى المحلي.

يعود الأصل في التنمية المحلية إلى اهتمام العلوم الاجتماعية المعاصرة بالمستوى "الإقليمي، الجهوي" كوحدة تحليلية وتطبيقية، وعلى الرغم من أن جهود السلطات المركزية تلعب دوراً مهماً في تحقيق التنمية المحلية، إلا أن الجهود الذاتية للوحدات الترابية لا تقل أهمية، فالوحدات المحلية يمكنها المساهمة في تحديد احتياجاتها وتطوير مشاريع التنمية المحلية بناءً على رؤية خاصة بها[482].

تتحقق اللامركزية المالية، من خلال استقلالية الوحدات المحلية في إدارة وتنمية مواردها المالية الذاتية، لتحصل على العديد من الفوائد والإيجابيات، بما في ذلك تحسين كفاءة تخصيص الموارد وتقليل التكاليف وزيادة القدرة على تعبئة الموارد المحلية، ففي إطار اللامركزية تكون الهيئات المحلية أكثر قرباً من السكان وتمتلك معلومات أفضل عنهم، مما يؤدي إلى تلبية مطالبهم واحتياجاتهم وتقديم الخدمات العامة المناسبة لمتطلباتهم.

يعمل الاستقلال المالي أيضًا على زيادة الموارد المحلية، حيث تتمتع الوحدات المحلية بقدرة وكفاءة أكبر في جذب الضرائب التي لا تصل إلى الحكومة المركزية، كما تؤثر درجة الاستقلال المالي للوحدات المحلية على حريتها في التخطيط لمشاريع التنمية المحلية وزيادة حجم الاستثمار.

---

480 Le chapitre «Afrique» s'appuie en particulier sur des données collectées par C.G.L.U. pour 24 pays, complétées par des données issues de récents travaux et publications.

481

يمكن تعريف التنمية بشكل إجرائي على أنها العملية التي يقوم بها الإنسان لتغيير الظروف والواقع بحيث يمكن للأفراد أن يعيشوا بكرامة. تشمل هذه العملية استثمار وتطوير الموارد المتاحة وإقامة التنظيمات اللازمة وتطوير المفاهيم والتصورات التي تؤدي إلى تحقيق حياة أفضل بجوانبها المادية والمعنوية.

تهدف التنمية المحلية إلى تحسين مستوى المعيشة وتعزيز التنمية الاقتصادية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتعزيز حقوق الإنسان، وتعزيز المشاركة المجتمعية والديمقراطية. تعتبر التنمية عملية شاملة تشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتحتاج إلى جهود مشتركة من الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية لتحقيقها

482 هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة بالجزائر، 2017، ص 38

تسعى اللامركزية المالية إلى تلبية احتياجات المجتمع المحلي على نحو أفضل من خلال تخويل الهيئات المحلية المنتخبة صلاحيات تعبئة الإيرادات واتخاذ قرارات الإنفاق، وبفضل هذه الاستقلالية المالية، يمكن للوحدات المحلية تنفيذ السياسات المالية التي تتلاءم مع احتياجات وتفضيلات المجتمع المحلي.

عندما يكون حجم المجتمع أصغر، يصبح توافق الاحتياجات أكثر وواضحًا ويسهل تحقيقه، وبالتالي يكون من الممكن تحقيق توزيع أفضل للموارد المالية وتحسين الرفاه العام بشكل أكبر، فاللامركزية المالية تمكن الوحدات المحلية من اتخاذ القرارات المالية الأكثر تلبية لاحتياجات المجتمع وتفضيلاته.

وبالتالي، يمكن القول بأن دراسة عملية التحول نحو اللامركزية المالية في الدول النامية تعد ضرورية لتحقيق توافق الاحتياجات المحلية وتحقيق الكفاءة المالية وتعظيم الرفاه الاجتماعي في المستويات المحلية[483]

لذلك أصبح من الضروري وفقًا للدراسات المتعلقة بهذا الموضوع، أن تتدخل الدولة لإصلاح الجباية المحلية وضمان عدالة توزيع الموارد المالية، حيث يهدف هذا التدخل إلى تعزيز قدرة الجماعات الترابية على تحقيق التنمية وتحقيق أهدافها، على سبيل المثال، يجب على الدولة أن تعمل على إصلاح نظام الضرائب وتحسين جباية الضرائب المحلية لضمان تحصيلها بشكل عادل وفعال.

بالإضافة إلى ذلك، يتعين على الجماعات الترابية أن تبذل جهودًا إضافية لتثمين مواردها المحلية والتحكم في النفقات، كم يمكن للجماعات الترابية أن تعمل على تنويع مصادر الإيرادات المحلية، مثل الاستثمارات والرسوم المحلية والتعاون مع القطاع الخاص. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون هناك رقابة صارمة على النفقات وتحديد الأولويات الرئيسية لتحقيق أعلى قدر من الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة.

[483] Kee, James Edwin, Fiscal Decentralisation: Theory as Reform< The George Washington Univercity . 2003 P 6/7

خاتمة

يظل مفهوم التدبير وسؤال الإصلاح المالي للدولة، موضوعا جوهريا وأساسيا، يواكب تطور الدولة عبر مختلف مراحلها، فكلما تطورت الدولة وارتقت بمؤسساتها، لا بد لها من الوقوف عند نظامها المالي وتطوير آليات الحكامة المالية، حتى يتسنى لها تحقيق أهدافها التنموية.

وتعتبر الجماعات الترابية أحد أهم الرهانات القوية التي يمكن من خلالها بناء وتحديد نظام مالي ترابي، كونها تعد مؤشرا معياريا لطبيعة التنظيم الإداري والمالي المحلي للدولة[484].

إن تحقيق تدبير مالي ترابي جيد في ظل مختلف الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، يعتبر من أهم المطالب الرامية إلى تحسين المالية المحلية، وبالتالي مدخلا نحو معالجة الاختلالات المالية وتجاوز الوسائل والآليات التقليدية التي كان معمولا بها سابقا، حيث أصبح تدبير المال العام للدولة يتمحور حول توزيع الوظائف الإدارية والمالية بين الدولة وجماعاتها الترابية ومختلف المصالح والمؤسسات العمومية الترابية.

يعتبر موضوع تدبير المالية المحلية والتحولات في توزيع الوظائف الإدارية والمالية بين الدولة والجماعات الترابية مسألة مهمة، حيث يهدف هذا التحول إلى تعزيز اللامركزية من خلال تفويض الصلاحيات المالية والإدارية للجماعات الترابية، ما يمكن من تحقيق درجة أعلى من اللامركزية، ويعطي للجماعات الترابية حرية اتخاذ القرارات التي تتناسب مع احتياجات المناطق المحلية.

[484] صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، 2012/2013، ص 3.

لائحة المراجع:

الكتب

لزغبي سمارة خالد، تنظيم السلطة الادارية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية،مصر2009

المو اقع الالكترونية

يونس مليح : الحكامة الجيدة في التدبير العمومي وربط المسؤولية بالمحاسبة. مقال نشر على الموقع التالي : www.alhoriyatmaroc.yoo7.com

المجلس الأعلى للسلطة القضائية، تقرير حول عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منشور عبر الموقع الإلكتروني www.cspj.ma.

الأطاريح الجامعية

صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب، الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات 2012/2013

طارق لباخ، اصلاح الميزانية العامة بالمغرب، دراسة في الاطار القانوني والمؤسساتي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2014/2015

هوشات رؤوف، حوكمة التنمية المحلية، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة بالجزائر، 2017

القو انين

ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

مرسوم رقم 618-17-2 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

باللغة الفرنسية

Les livres

James Edwin, Fiscal Décentralisation: Théorie as Reforma< The George Washington Université. année 2003

Le financement des collectivités locales :Les défis du 21ème siècle, Deuxième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, GOLD II Résumé Exécutif. 2010

Chapitre 4. Avantages et défis associés à la décentralisation, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) Dans Réussir la décentralisation. 2019

Articles

Abdessalam Ben Abou, "Réforme budgétaire axée sur les résultats intégrant et de performance dans la gestion budgétaire", Ministère des Finances et de la Privatisation, Direction du budget. 2007

animation par la Direction du Budget d'une formation sur la performance budgétaire dans le cadre du programme de formation dispensé au profit des fonctionnaires et cadres du Département de la Jeunesse - 11 et 13 mai 2023 à Marrakech

"الجماعات الترابية بالمغرب بين الإكراهات المالية وانتظارات التنمية الاجتماعية: نماذج من جهة طنجة تطوان الحسيمة".

Territorial communities in Morocco between financial constraints and social development awaits: Models from Tangier-Tetouan-Al Hoceima region.

الدردابي رشيد[485]

DERDABI RACHID

عرف الإطار الدستوري والتشريعي والتنظيمي للجماعات الترابية بالمغرب تطورا نوعيا مع دستور 2011 وما أعقبه من قوانين تنظيمية، وضعت هياكل ومقتضيات جديدة تحت عناوين بارزة، تمثلت في الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية، إلى جانب تحويل اختصاصات أصيلة للدولة إلى الجماعات الترابية، مع مرافقة ذلك بتحويل الموارد المالية اللازمة، في أفق تطوير التدخلات التنموية للجماعات الترابية.

غير أن واقع تلك الجماعات الترابية عموما، يشهد في السنوات الأخيرة تراجعا ملحوظا، تؤكده قوانين المالية العمومية، والتقهقر الواضح لدورها الاستثماري، بفعل إكراهات مالية هيكلية، ناتجة عن تراجع الموارد الذاتية وتضخم النفقات الإجبارية.

ويُقدم هذا البحث نتائج دراسات لبعض تلك الجماعات الترابية بجهة طنجة تطوان الحسيمة، والتي تقلص دورها التنموي بشكل كبير لصالح فاعلين مؤسساتيين متعددين، بفعل غياب الاستقلال المالي، مما أدى إلى عجزها عن تنفيذ برامجها التنموية المسطرة خلال الولاية السابقة، وهو ما أثر سلبا على مؤشرات التنمية الاجتماعية والبشرية بتلك الجماعات.

وتطرح هذه الإشكاليات المتزايدة في المالية المحلية أسئلة عريضة عن وجود إرادة سياسية حقيقية لتفعيل اللامركزية المالية كشرط ضروري لتحقيق اللامركزية الإدارية وترسيخ مسار الديموقراطية المحلية في أفق بناء الدولة الترابية؛ لذلك لم نكتف في نهاية البحث بتقديم توصيات تقنية لتطوير مالية الجماعات الترابية، بل تجاوزناها لتقديم مقترحات استراتيجية كفيلة بإحداث تحول في المالية العمومية، وتطوير أداء الجماعات الترابية في اتجاه بلورة سياسات عمومية ترابية كفيلة بإيجاد حلول ناجعة للمسألة الاجتماعية بالمغرب.

[485] دكتور باحث في الجغرافيا وقضايا التنمية والحكامة الترابية- كلية الآداب والعلوم الإنسانية تطوان.

الكلمات المفاتيح: اللامركزية المالية، اللامركزية الإدارية، الجماعات الترابية، التنمية الاجتماعية.

Since the implementation of the 2011 constitution and accompanying regulatory laws, there has been considerable progress in the constitutional, legislative, and regulatory landscape for territorial communities in Morocco. These developments, including the establishment of new structures and requirements aligned with the principles of advanced regionalization and territorial governance, have resulted in the transfer of state responsibilities to these communities. Additionally, adequate financial resources have been allocated to support their development interventions.

Territorial communities have experienced a marked decline in recent years, as indicated by the enactment of public finance laws and a clear decrease in their capacity for investment. This decline can be attributed to underlying financial constraints caused by a reduction in self-generated revenue and the inflation of compulsory expenses.

This research presents the results of studies on some of these territorial communities in the Tangier-Tetouan-Al Hoceima region. These communities have significantly reduced their developmental role in favor of various institutional actors due to a lack of financial independence. This has led to their inability to implement planned development programs during the previous term, negatively impacting social and human development indicators in these communities.

The growing hurdles in local finance prompt us to question the true commitment towards implementing financial decentralization, which is crucial for successful administrative decentralization and the advancement of local democracy. Therefore, at the end of the research, we did not limit ourselves to presenting technical recommendations for the development of the finances of territorial communities. Instead, we went beyond that to propose strategic suggestions capable of bringing about a transformation in public finance and enhancing the performance of territorial communities towards formulating territorial public policies that can provide effective solutions to social issues in Morocco.

Keywords: financial decentralization, administrative decentralization, Territorial communities, social development.

تقديم عام إشكالي حول أهمية اللامركزية الترابية والمالية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة

يرتبط طموح بناء الدولة الترابية بضرورة إعادة النظر في نموذج الدولة المركزية القائمة أساسا على احتكار السلطة والثروة وتجميع ثم توزيع الموارد المالية العمومية، في اتجاه تبني نموذج تنموي ومالي جديد يقوم على مشاركة فعالة للمجالات الترابية في تحقيق النمو الاقتصادي وضمان عدالة توزيعية مجالية، بالاعتماد طبعا على آليات الحكامة الترابية كالتعاقد المؤسساتي بين مختلف أنواع الفاعلين، إضافة إلى التخطيط والتضامن الترابي، دون إغفال التكامل المطلوب بين المالية العمومية المركزية والمالية المحلية اللامركزية.

وقد ساهمت عوامل استراتيجية، اقتصادية، سياسية وتدبيرية متعددة ومتداخلة في بروز المقاربة الترابية على مستوى بناء السياسات العمومية، ثم إدماج التراب كعامل إنتاج وقاعدة أساسية في مسارات التنمية البشرية منذ نهاية القرن 20م، أبرزها إكراهات العولمة والمديونية، ونهج الدول النامية لسياسات التقويم الهيكلي، ثم عجزها عن تلبية الحاجيات الاجتماعية، وتحقيق تنمية ترابية متوازنة.

وقد فرضت تلك التحديات توزيعا جديدا للمهام والصلاحيات بين الدولة المركزية والهياكل الترابية، مع التأسيس التدريجي لمؤسسات تسمح للفاعلين الترابيين الثلاث: العموميين، الخواص والجمعويين، بتدبير تنمية التراب ارتكازا على قواعد ومبادئ الحكامة الترابية[486]، التي تراعي متطلبات الدولة ومقارباتها النازلة، مع الانفتاح على المظاهر السياسية والمؤسساتية، وأيضا الخصائص السوسيو-ثقافية للتراب، والتي تلعب دورا أساسيا في التنمية[487]، باعتبارها مسارا تشاركيا وديناميا لتعبئة الفاعلين من أجل وضع استراتيجية للتكيف مع العوائق الخارجية، ترتكز على اكتشاف واستثمار كل الموارد الترابية المادية واللامادية، ثم وضعها في مسار تصاعدي للتثمين يستهدف تحقيق التنمية الترابية المستدامة[488]؛

وقد فتحت التطورات المرتبطة بصعود الديناميات الترابية، والمتزامنة مع العولمة، المجال لتوسيع حقل السياسات العمومية، والانتقال إلى الفعل العمومي الذي لا يقتصر على تدخل الدولة والهيئات التحكمية من خارج التراب، بل يُدمج الفاعلين أفرادا وجماعات ومؤسسات، في إطار إنتاج تشاركي للخيرات والخدمات[489].

وللتقدم في هذا الإطار سيلعب ورش اللامركزية دورا أساسيا في رسم معالم التنمية المستقبلية، حيث سيُوفر البعد الترابي مزايا كبيرة لتنظيم الفعل العمومي، من خلال تحويل بعض سلطات اتخاذ القرار والتنظيم

---

[486] Pierre Campagne et Bernard Pecqueur « Le développement territorial : Une réponse émergente à la mondialisation » Éditions Charles Léopold Mayer- www.eclm.fr-2014- p :53.

[487] Courlet CLAUDE - Ferguène Améziane « **Introduction Gouvernance et dynamiques territoriales : points de repère analytiques** » en « Gouvernance locale et développement territorial : Le cas des pays du Sud » Actes du Colloque internationale de Constantine 26-27 avril 2003- Harmattan-Paris- 2004- p : 19.

[488] Belhedi Amor « **Territoire, développement territorial, géo gouvernance** » Revue des Régions Arides n°40 (2/2016) Actes des travaux du colloque international LOTH « Gouvernance et communication territoriales » Mahdia (Tunisie)- 2016.

[489] Pecqueur Bernard « **Territoire et Gouvernance : quel outil pertinent pour le développement ?** » en « Gouvernance locale et développement territorial : Le cas des pays du Sud » -op. cit –p :41.

والتمويل الخاصة بأنشطة الدولة إلى مختلف المستويات الترابية، وهي تختلف عن اللاتمركز الإداري الذي يقوم على تحويل اختصاصات بعض مصالح الدولة إلى نفس المستويات الترابية، بدون تغيير أنظمة اتخاذ القرار والتنظيم والتمويل التي تبقى محصورة في يد المصالح المركزية للدولة[490].

وتختلف أنواع اللامركزية حسب طبيعة الدول ومسار تطورها السياسي، حيث تعتمد الدول ذات التقاليد المركزية نموذج اللامركزية الإدارية أو الوظيفية، وهي لامركزية تنفيذية مصاحبة بهامش ضعيف للعمل من أجل تطبيق نمطي للقواعد داخل المجالات الترابية، تتوفر فيها الجماعات الترابية على اختصاصات ذاتية ومشتركة محددة بشكل دقيق، ولا يسمح سوى بجزء قليل من الموارد العمومية وعائدات الضرائب، كما لا تتوفر الجهات على قدرات تشريعية، ويتم التضامن بين المجالات الترابية بشكل عمودي من خلال أجهزة الدولة، وعلى الصعيد الإداري يتم العمل فقط على التنسيق بين الوسائل لتفادي التكرار والاختلالات، وليس تحويل الاختصاصات لإدارة جهوية واحدة أو تغيير شكل الدولة من خلال مسار الحكم الذاتي للجهات[491].

وعلى المستوى الوطني، فتح الإصلاح الدستوري لسنة 2011، مع ما تضمنه من عناوين ومقتضيات مرتبطة بالجهوية المتقدمة والحكامة الترابية، إضافة إلى تحويل اختصاصات كانت أصيلة للدولة، مع مصاحبة ذلك بتحويل الموارد المناسبة، المجال لفرضيات واسعة تتعلق بتعزيز أدوار الجماعات الترابية، وتحويلها من مسير إداري إلى فاعل حقيقي في التنمية الترابية، مع ما يستلزم ذلك من تطوير للامركزية المالية واللا تمركز الإداري، بشكل يمكن تلك الجماعات من المساهمة الحقيقية في الاستجابة للتطلعات الاجتماعية المتراكمة منذ عقود.

لكن الدراسات الميدانية لأوضاع الجماعات الترابية منذ إصدار القوانين التنظيمية لسنة 2015، تؤكد عجز معظم الجماعات بمستوياتها الثلاث، عن القيام بالكثير من وظائفها التنموية، وتنزيل مشاريعها المسطرة في برامج العمل والتنمية، بفعل وجود اختلالات بنيوية في مالية الجماعات الترابية.

ويضعنا هذا التشخيص أمام تساؤلات جوهرية مرتبطة أولا بوجود إرادة سياسية حقيقية لتنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكامة الترابية، وتعزيز اللامركزية الإدارية والمالية كشروط جوهرية لتقوية أدوار الجماعات الترابية؟ ثم مدى تأثير تلك الاختلالات البنيوية في مالية الجماعات الترابية على الأوضاع الاجتماعية، ورهانات وطموحات بناء الدولة الترابية وتحقيق التنمية البشرية المستدامة؟ وخصوصا على مستوى جهة طنجة تطوان الحسيمة؟

أولا- تطور الإطار العام لاختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية بالمغرب

وفر الإطار الدستوري والقانوني بالمغرب منذ 2011، للجماعات الترابية، نطاقا متقدما للفعل العمومي والمساهمة في التنمية الترابية المستدامة، بالارتكاز على مداخل جديدة كالجهوية المتقدمة والحكامة الترابية،

[490] Pierre Campagne et Bernard Pecqueur « **Le développement territorial** » - op. Cit – p : 191.

[491] Broggio Céline. « **La région cadre privilégié du management Territorial** » en « Aménagement et développement territorial » Collectif sous la direction de Jacques Bonnet- 2012–p : 45.

حيث خصص الدستور اثنا عشر فصلا ضمن الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية، وهو ما يعني إدخال البعد الترابي ليس فقط في مجال الإعداد والتنظيم، بل سيتم اعتباره مدخلا جديدا للسياسات العمومية الناجعة، ومحددا مرجعيا وفاعلا في شروط التنمية.

وقد عرّف الدستور الجماعات الترابية باعتبارها أشخاصا اعتبارية، خاضعة للقانون العام، كما كرّس تعدد المستويات الترابية لتلك الجماعات التي تتكون من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، تنتخب مجالسها بالاقتراع العام المباشر، ويتم تدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وفقا للمقتضيات البارزة التالية:

-المبادئ : التدبير الحر، التعاون والتضامن، مساهمة السكان في التدبير وفي التنمية البشرية المستدامة، التفريع.

-الوظائف والاختصاصات : المساهمة في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية، تولي رؤساء المجالس تنفيذ مقرراتها، الاختصاصات الذاتية والمشتركة والمنقولة، السلطة التنظيمية.

-الموارد المالية : تقوية الموارد المالية الذاتية، والموارد المرصودة من قبل الدولة، واقتران نقل الدولة للاختصاصات بتحويل الموارد المالية المطابقة لها، وفقا للفصل 141 من الدستور[492].

وبالموازاة مع تنزيل المقتضيات الدستورية، سيعرف التنظيم الترابي المغربي تحولات هامة، برزت في الهندسة الجديدة لتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين المستويات الترابية الثلاث، التي تم تأطيرها وفق قوانين تنظيمية جديدة صادرة سنة 2015، مع ارتكاز هذا البناء المؤسساتي على مبادئ التعاضد والإلتقائية في العديد من الأبعاد، مما سيعطي دفعة جديدة لإنتاج وتتبع وتقييم السياسات العمومية اللامركزية والترابية بالمغرب، يمكن تلمّسها من خلال التقديم المركز لاختصاصات تلك المستويات الثلاث:

I. المستوى الترابي الجهوي:

اعتبر القانون التنظيمي 111- 14، الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، باعتباره تنظيما لا مركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة[493].

وقد خوّل القانون التنظيمي اختصاصات جديدة للجهة، اقتصادية بالدرجة الأولى، ارتكزت على النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، والتي بإمكانها تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية، تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها، ثم تشجيع المقاولة، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل.

ولترسيخ التخطيط الترابي والإلتقائية المجالية، اعتمد القانون التنظيمي مقاربة التخطيط الاستراتيجي التشاركي، في وضع مجلس الجهة لبرنامج التنمية الجهوية، والذي اعتبره المرسوم التطبيقي "الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر إنجازها بتراب الجهة"[494]، من أجل تحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة.

---

[492] الدستور المغربي، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، 30 يوليوز 2011.

[493] القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015.

[494] مرسوم 2.16.299 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، صادر في 29 يونيو 2016.

II. المستوى الترابي الإقليمي:

شهدت الوضعية القانونية للعمالات والأقاليم تطورا كبيرا بعد 2011، حيث انعكست المقتضيات الدستورية بشكل واضح على الوضعية الاعتبارية لهذا المستوى الترابي، والتي تحولت من مجرد إطار للإدارة والتحكم، مع اختصاصات شكلية تحت وصاية مطلقة للولاة والعمال، إلى جماعات ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، طبقا لأحكام القانون التنظيمي 112-14، والذي أناط بمجالس العمالة أو الإقليم اختصاصات ذاتية ومشتركة ومنقولة، تتمثل أساسا في النهوض بالتنمية الاجتماعية، خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، إضافة إلى تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها.

كما خول القانون التنظيمي لمجلس العمالة أو الإقليم، وضع برنامج لتنمية العمالة أو الإقليم، تم اعتباره أيضا وثيقة مرجعية لبرمجة الأعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، لتحقيق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، كما يجب أن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع[495]؛ ومساهمة في تحقيق اللاإلتقائية الترابية وتعزيز التعاون بين الجماعات الترابية، أعطى القانون التنظيمي لهذه المجالس إمكانية ممارسة بعض اختصاصات الجماعات الموجودة في ترابها في إطار تعاقدي، إضافة إلى الانخراط في مجموعات العمالات أو مجموعات الجماعات الترابية.

III. المستوى الترابي الجماعي:

انفردت الجماعات على المستوى المحلي بمسار طويل من التراكمات والتحولات انطلاقا من أول ميثاق جماعي سنة 1960، ومرورا بالتطور المعروف لمسلسل اللامركزية الإدارية بالمغرب سنة 1976، ووصولا إلى المرحلة الجديدة من تفعيل مساهمة الجماعات في إعداد السياسات العمومية مع دستور 2011، الذي تم تنزيل وتفصيل مقتضياته من خلال القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات؛

وقد أكدت مواد ذلك القانون التنظيمي على تعزيز الوضعية الاعتبارية لهذا المستوى الترابي، من خلال مقتضيات متعددة لتفعيل معايير وهياكل الحكامة الترابية والمشاركة المواطنة، إضافة إلى توسيع وتدقيق الاختصاصات والصلاحيات، حيث تتولى الجماعات مهام تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين، في إطار اختصاصات ذاتية ومشتركة ومنقولة، إضافة إلى صلاحيات عديدة في ميادين إحداث وتدبير المرافق العمومية المحلية، المالية والجبايات والأملاك الجماعية، التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التعاون والشراكة...

كما فوضت المادة 78 للجماعة وضع برنامج عمل الجماعة، باعتباره وثيقة ترابية مرجعية، تحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها خلال ست سنوات، بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية، ووفق منهج تشاركي يراعي مقاربة النوع، وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم؛ ولتعزيز البعد البين-جماعاتي، خول القانون للجماعات

[495] القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015.

إمكانية إحداث مؤسسة التعاون بين الجماعات المتصلة ترابيا، ومجموعات الجماعات الترابية المتكونة من الجماعات ومجالس الأقاليم والعمالات والجهات[496].

ثانيا- النظام المالي للجماعات الترابية بالمغرب:

I. تعريف ومبادئ ميزانية الجماعات الترابية:

يعتبر القسم الخامس من القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث، الإطار المرجعي المؤطر لمالية الجماعات الترابية ومصادر مواردها، إضافة إلى مجموعة من القواعد التي تحدد مجالاتها وشكلياتها والإجراءات المتعلقة بها[497].

وقد عرّفت القوانين التنظيمية الميزانية بكونها الوثيقة التي يقدر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية، مجموع موارد وتكاليف الجماعة الترابية، وهي تشمل الميزانية الرئيسية، الميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية، وتتكون الميزانية الرئيسية من جزأين:

- الجزء الأول (التسيير): تدرج فيه عمليات التسيير سواء فيما يخص المداخيل أو النفقات؛
- الجزء الثاني (التجهيز) يتعلق بعمليات التجهيز ويشمل جميع الموارد المرصودة للتجهيز والاستعمال.

وقد تم إخضاعه تحضير الميزانية لمجموعة من المبادئ التقنية المعروفة لضمان الفعالية والنجاعة، أبرزها:

- وحدة الميزانية: التي تشمل مجموع موارد وتحملات الجماعة الترابية.
- التوازن: بين المداخيل والنفقات بكل من الجزء الأول والثاني.
- السنوية: التزام عملية تحضير وإقرار وتنفيذ الميزانية بمدة زمنية محددة في سنة واحدة.
- الصدقية: واقعية الفرضيات التي يتم على أساسها إعداد الميزانية، ثم تقديمها بشكل صادق لمجموع موارد وتكاليف الجماعة.
- الشمولية: إدراج جميع الموارد مهما كانت مصادرها، بدون تخصيص الإيرادات، والنفقات بكل أنواعها في وثيقة الميزانية، باعتبارها وثيقة شاملة ومتكاملة.

ولتجاوز المقاربات التقليدية في تدبير ميزانيات الجماعات الترابية، يتضمن هذا النظام المالي مجموعة من القواعد الجديدة الهادفة إلى إرساء حكامة مالية جيدة، والتي يمكن تلخيصها في:

- مبدأ التدبير الحر: تبني مسطرة "التأشير" بدل مسطرة "المصادقة"، مع تخفيض آجال التأشير، وإخضاع سلطة الحلول لرقابة القضاء الإداري.
- النجاعة: يخضع إعداد الميزانية إلى أهداف وبرامج مقرونة بمؤشرات تتضمن في "مشروع نجاعة الأداء".

---

[496] القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015.

[497] القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات- القانون التنظيمي 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم - القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهة.

- الميزانية القائمة على الرؤية: يتم إعداد الميزانية وفق برمجة ثلاثية السنوات، منبثقة عن برامج عمل وتنمية الجماعات الترابية.
- الشفافية تلتزم الجماعة بضمان الشفافية في عملياتها المالية، بإعداد القوائم المحاسبية والمالية وإطلاع العموم عليها.
- الميزانية التشاركية والمُدمجة عبر إشراك المجتمع المدني والهيئات التشاورية في الاقتراح والإعداد.
- الميزانية المستجيبة للنوع: يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج والمشاريع والعمليات.
- مبدأ التعاون والشراكة: إمكانية المساهمة في مجموعات للتعاون أو مجموعات الجماعات الترابية، أو شركات التنمية [498].

II. موارد الجماعات الترابية:

أ-الإطار القانوني:

وفقا للقوانين التنظيمية، تتوفر الجماعات الترابية على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الاقتراضات.

وقد عرفت تلك الموارد تعزيزا متواليا بفعل الإصلاحات المتتابعة للنظام الجبائي المحلي من أجل ملاءمة منظومة الجبايات مع محيطها القانوني، ومراجعة قواعد وتحسين عمليات تحصيل كثير من الرسوم، ثم الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية، وذلك انطلاقا من التعديلات التي جاء بها القانون 07.20 بتغيير القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية[499]، وتتنوع تلك الموارد وتتفاوت حصصها حسب النوع، ثم وفقا للمستويات الترابية:

* **المستوى المحلي**: تستفيد الجماعات من موارد ذاتية وموارد محولة من طرف الدولة لميزانية الجماعات، تحتل مكانة هامة في التوازن المالي للجماعات الترابية، فقد نص القانون الإطار رقم 3.83 المتعلق بوضع إطار الإصلاح الجبائي الصادر بظهير سنة 1984، إلى جانب القانون رقم 30.85 المتعلق بفرض الضريبة على القيمة المضافة على تخصيص30 % من منتوج الضريبة على القيمة المضافة لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية، ويتم تقسيم تلك الحصة بين حصة أولى تبلغ 20% تحتفظ بها وزارة الداخلية للنفقات المشتركة والطارئة، وحصة ثانية 80%، يتم توزيعها وفقا لمعايير يحددها قرار وزير الدولة في الداخلية رقم 1-96 لسنة 1996 كالتالي[500]:

---

[498] الفضاء الجمعوي "**المبسط في شرح الميزانية الجماعية**" إعداد الدكتور حسن العرفي- 2018- ص: 10.

[499] القانون رقم 20.07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 91.20.1 بتغيير القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية ج/ر: عدد 6948-بتاريخ 31/12/2020.

[500] وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية "قرار وزير الدولة في الداخلية بشأن تحديد معايير توزيع حصة الجماعات المحلية من الضريبة على القيمة المضافة"1996.

- الحصة الأولى: حصة جزافية بنسبة 15 %، بغض النظر عن عدد السكان، وعن الإمكانيات الجبائية للجماعات.
- الحصة الثانية: حصة الإمكانيات الجبائية بنسبة % 70: والتي تؤدي إلى استفادة الجماعات من ضمان نوع من التوازن وتصحيح للتفاوتات الجبائية القائمة بين الجماعات الترابية.
- الحصة الثالثة: حصة تنمية الموارد الذاتية بنسبة 15 %: والتي تحتسب بناء على الاستخلاص الفعلي حسب عدد السكان بالنسبة للموارد الذاتية، لفائدة الجماعات التي بذلت مجهودا لتنمية مواردها الذاتية.

ولتدبير حصة الجماعات الترابية، تم إحداث حساب مرصد لأمور خاصة رقم 53-35 يسمى "حصة الجماعات الترابية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"، يعتبر وزير الداخلية هو الآمر بقبض موارده وصرف نفقاته.

وعلى صعيد الموارد الذاتية، قام القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعة المحلية، بإحداث 11 رسما: الرسم المهني، السكن، الخدمات الجماعية، الأراضي الحضرية وعمليات البناء، محال بيع المشروبات، النقل العمومي...؛ وإضافة لذلك، تتوفر الجماعات على موارد غير جبائية كالأملاك الجماعية التي تنقسم إلى الملك الجماعي العام (الأزقة الطرق والمساحات العمومية الحدائق، والآثار التاريخية) والملك الجماعي الخاص (العقارات والأبنية التي اشترتها أو بنتها الجماعات على نفقتها، أراضي الدولة التي تخلت عنها للبلديات).

* **المستوى الإقليمي**: مكنت الوضعية الاعتبارية الجديدة لمجالس العمالات والأقاليم

من التوفر على موارد مالية ذاتية ومحولة، حيث حدد القانون رقم 06. 47 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، ثلاث رسوم مستحقة لمجالس العمالات والأقاليم: رخص السياقة، الرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني، الرسم على بيع المحصولات الزراعية، أما بالنسبة للموارد المحولة، تستفيد العمالات والأقاليم بنسبة 20% من مجموع الحصة المخصصة لميزانيات الجماعات الترابية (أي من حصة 70% الواردة في قرار وزير الداخلية أعلاه).

* **المستوى الجهوي**: من أجل تقوية المالية الجهوية، والتزاما بالفصل 141 من الدستور، قامت الدولة برصد موارد مالية للجهات لتمكينها من ممارسة الاختصاصات المخولة لها، تتضمن نسبا محددة في 5% من حصيلة الضرائب على الشركات والضريبة على الدخل، 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة في أفق بلوغ سقف 10 ملايير درهم سنة 2021[501]؛

وقد حدد المرسوم المتعلق بمعايير توزيع مساهمات الميزانية العامة بين الجهات 50%) بالتساوي بين الجهات، 37,5% وفقا لعدد سكان الجهة، ثم 12,5% بناء على مساحة الجهة ([502].

ويتم تدبير هذه الموارد المالية المحولة إلى حساب الجهات عبر حساب خصوصي للخزينة في قانون مالية السنة، يسمى: "الصندوق الخاص المتعلق بمنتوج حصص الضرائب المخصصة للجهات، بلغت اعتماداته برسم قانون المالية لسنة 2021 حوالي 9 مليار درهم[503].

---

[501] القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة ، الصادر بالجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015.

[502] مرسوم رقم 2.15.997 بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات، صادر في 30 ديسمبر 2015.

[503] عبد اللطيف العطروز **"مالية الجماعات الترابية بالمغرب"** كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- مراكش-الموسم الدراسي 2022-2023- ص: 64.

أما الموارد الذاتية للجهات، فهي تتكون من مواد جبائية وغير جبائية، وتضم المداخيل الجبائية الرسوم المتضمنة في القانون رقم 06. 47 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، والذي تم تعديله بموجب القانون رقم 20 .07، الصادر في 31 دجنبر 2020 من أجل الرفع من الموارد الذاتية للجماعات الترابية، وخصوصا الجهات التي تستفيد من 3 رسوم جبائية: رسوم رخص الصيد البري، استغلال المناجم، ثم الخدمات المقدمة بالموانئ؛ فيما يتم تنظيم الموارد غير الجبائية بشكل مؤقت وانتقالي بواسطة القانون 30.89 الصادر في 21 نونبر 1989، كما تم إحداث صندوقين جديدين بمقتضى الفصل 142 من الدستور، هما صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات.

ب- الوضعية الحالية للموارد المالية للجماعات الترابية:

تعرف موارد الجماعات الترابية ارتفاعا متواصلا، حيث انتقلت من 893 41 م/د إلى 305 45 م/د ما بين سنتي 2021 و2022، بنسبة ناهزت 8.1%، بفضل ارتفاع واضح لكل أنواع المداخيل بعد مرور الجائحة، سواء الموارد الجبائية المباشرة أو غير المباشرة، بما في ذلك حصة الجماعات الترابية من منتوج الضريبة على القيمة المضافة بنسبة 11%، إضافة إلى ارتفاع المداخيل غير الجبائية بنسبة 7.8%.

وترتكز تلك الموارد أساسا على المداخيل الجبائية التي ارتفعت بنسبة 8.2% لتفوق 35 مليار درهم، وتمثل أزيد من 77.3% من مجموع مداخيل الجماعات الترابية، فيما ارتفعت أيضا المداخيل غير الجبائية لتصل 10.3 مليار درهم في نهاية 2022.

وتؤكد هذه الحسابات ضعف المداخيل الذاتية، فمن مجموع المداخيل العامة، مثلت المداخيل المحولة من طرف الدولة للجماعات الترابية سنة 2022 نسبة 64.3%) بارتفاع11% عن السنة الفارطة، تمثل منها حصة الجماعات الترابية من منتوج الضريبة على القيمة المضافة 39.5%(، والمداخيل المسيرة من طرف الدولة لفائدة الجماعات الترابية 16.33%، مقابل 19.4% فقط للمداخيل المسيرة من طرف الجماعات.

وبحكم وضعيتها القانونية والمؤسساتية والاجتماعية، وتطورها التاريخي، تأخذ الجماعات حصة 69 % من الموارد الإجمالية للجماعات الترابية، مقابل 24.35% للجهات، و6.7% للعمالات والأقاليم؛ لكن الاختلالات البنيوية تزداد تصاعديا، حيث تمثل المداخيل المحولة 52.2% لدى الجماعات، 88.8% لدى العمالات والأقاليم، ثم 91.8% بالجهات[504].

III. تكاليف ونفقات الجماعات الترابية:

أ-الإطار القانوني:

تمثل نفقات الجماعات الترابية إحدى أدوات السياسة المالية المحلية التي تقوم الأجهزة المالية الترابية بتنفيذها، عن طريق ميزانياتها، لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية لمجتمع معين خلال مدة زمنية محددة، حيث تتكون من مجموع المبالغ المالية التي يتم صرفها لتحقيق المصلحة العامة للساكنة داخل مجال ترابي

[504] Trésorerie générale du Royaume « Bulletin mensuel des statistiques des finances locales » Décembre 2023-www.tgr.gov.ma.

معين[505]، وتشمل نفقات الجماعات الترابية في القوانين التنظيمية الثلاث: نفقات الميزانية، نفقات الميزانيات الملحقة، نفقات الحسابات الخصوصية، وتتكون نفقات الميزانية من:

* نفقات التسيير: وهي النفقات الإجبارية الواجبة التنفيذ، التي تتعلق بالسير العادي للجماعات الترابية الثلاث، وتتمثل أبرزها فيما يلي:
  - نفقات الموظفين والأعوان والمعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للجماعة؛
  - المصاريف المتعلقة بإرجاع الدين والإمدادات الممنوحة من لدن الجماعة؛
  - النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة؛
  - النفقات المتعلقة بالالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن الجماعة.
* نفقات التجهيز أو الاستثمار: أو النفقات الاختيارية غير المنصوص عليها إجباريا: يرتبط وجودها بتوفر الاعتمادات المالية اللازمة، وهي التي تسمح للجماعات الترابية بالتدخل في المجالات التنموية، ويمكن تلخيصها في:
  - نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز التي تدخل في اختصاصات الجماعة الترابية؛
  - استهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات؛
  - توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج عمل الجماعة والبرامج متعددة السنوات؛
  - لا يمكن أن تشتمل نفقات التجهيز على نفقات الموارد البشرية أو نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق[506].

ب-الوضعية الحالية لنفقات الجماعات الترابية:

في نهاية 2022، ارتفعت التكاليف الإجمالية للجماعات الترابية) نفقات التسيير، الاستثمار، سداد أصل الدين (بنسبة 4.4% لتفوق 43 مليار درهم؛ وتمثل نفقات التسيير الجارية للجماعات الترابية 60.9 %من تلك التكاليف الإجمالية، حيث بلغت 26.287 م/د، مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 7.1%، وتتشكل تلك النفقات من أجور الموظفين بنسبة 29.4%، ثم نفقات المعدات والخدمات بنسبة 32.5%)والتي ارتفعت بنسبة17.1 % ما بين 2021 و2022(، إضافة إلى خدمات الدين التي تراجعت بشكل طفيف إلى حوالي 2.3%؛

فما تراجع نفقات التجهيز بنسبة 4% من 15.209 م/د في نهاية سنة 2021 إلى 14.595 م/د في نهاية 2022، بسبب تراجع الاعتمادات الموجهة للأشغال الكبرى والمشاريع المندمجة للتهيئة والبناء والبنيات التحتية، والبرامج الوطنية للكهرباء والماء والطرق القروية.

---

[505] كريم لحرش **"تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب"** مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء- توزيع مكتبة الرشاد-سطات- الطبعة الثالثة 2017- ص: 89.

[506] القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات: المادة 179- القانون التنظيمي 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم: المادة 167 - القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهة: المادة 194.

وتمثل الجماعات 69.2% من مجموع تكاليف الجماعات الترابية، فيما لا تتجاوز الجهات نسبة 22.1%، والعمالات والأقاليم 8.7%، وبالرغم من ذلك لا تتجاوز نفقات التجهيز 18% لدى تلك الجماعات.

وقد سجلت ميزانيات الجماعات الترابية رصيدا عاديا إيجابيا بقيمة 19 مليار درهم، مقارنة برصيد سنة 2012 البالغ قدره 17.4 مليار درهم، وفائض إجمالي قدره 6.5 مليار درهم، مقابل فائض إجمالي قدره 3,6 مليار درهم تم تسجيله قبل سنة[507].

ثالثا- نماذج من الإكراهات المالية للجماعات الترابية بجهة طنجة تطوان الحسيمة:

I. على المستوى الجهوي العام:

تحتل جهة طنجة تطوان الحسيمة المرتبة الرابعة وطنيا على مستوى توزيع المداخيل بين الجهات، بنسبة تناهز 10.32%، وبحوالي 4678 م/د من مجموع مداخيل الجماعات الترابية بمختلف الجهات، تمثل منها المداخيل المحولة من طرف الدولة حوالي 59%، والمداخيل المسيرة من طرف الجماعات الترابية بالجهة 27.16%.

وعلى صعيد نفقات الجماعات الترابية، تحتل جهة طنجة تطوان الحسيمة المرتبة الرابعة على الصعيد الوطني بنسبة تقترب من 10%، وبمجموع 4052 م/د، تمثل منها نفقات الاستثمار32.67%)حيث تراجعت عن سنة 2018 التي كانت تفوق% 35 (، فيما تمثل نفقات التسيير 67.33% سنة 2022.

وبسبب حداثة النظام المالي للجهات، فإن المداخيل المحولة من طرف الدولة لفائدة الجهات، تمثل 24.35% مقابل 69% لفائدة الجماعات، وتمثل تلك المداخيل المحولة 91.8% من مجموع مداخيل الجهات مقابل 8.2% فقط للمداخيل الذاتية.

وقد ساهم التطور الملحوظ في مالية الجهات بالتزامن مع الشروع في تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، في حصول تطور كمي ونوعي لميزانية جهة طنجة تطوان الحسيمة، حيث عرفت موارد الجهة تزايدا مضطردا من حيث تنوع المصدر والحجم، رغم أن معظمها يتم تحصيله من الحصة المتأتية من منتوج ضرائب الدولة بنسبة 37%، ورغم التداعيات السلبية للجائحة خلال سنتي 2020 و2021، فقد ارتفعت حصة الجهة من منتوج الضريبة على الشركات، من حوالي 60 مليون درهم سنة 2016 إلى 160 مليون درهم سنة 2019، رغم تراجعها سنة 2021، كما ارتفعت حصة الضريبة العامة على الدخل من 50 مليون درهم إلى حوالي 160 مليون درهم سنة 2021.

وفيما يتعلق بتكاليف الجهة، فقد بلغت في الجزء المتعلق بميزانية التسيير من ميزانية سنة 2021 ما مجموعه 163.904.460.00 درهم، أي بانخفاض قارب % 40 مقارنة مع السنة المالية 2020، بسبب انخفاض الاعتمادات المُتوقعة سواء بالنسبة للاعتمادات الممنوحة من طرف الدولة أو الاعتمادات الذاتية بنسبة % 20، إضافة إلى خصم 10 % لتمويل صندوق التضامن بين الجهات.

[507] Trésorerie générale du Royaume « **Bulletin mensuel** » Décembre 2023.

وقد تم توجيه الجزء الأكبر من ميزانية الجهة إلى دعم الجمعيات الصحية بنسبة 28% والرياضية بنسبة 15%، إضافة إلى دفعات الهيئات والمؤسسات العمومية ووكالة تنفيذ المشاريع بحوالي 22%، فيما تمثل أنشطة تسيير الموظفين 12%، وتسديد القروض 10%.

وفيما يتعلق بميزانية التجهيز، فقد بلغت مداخيل هذا الجزء الثاني من مشروع ميزانية 2021 ما مجموعه531 مليون درهم، بانخفاض يناهز 3,8 % مقارنة بالمداخيل المقبولة برسم سنة 20 20؛ وقد تم توجيه مصاريف ميزانية التجهيز لسنة 2021 نحو مشاريع تأهيل العالم القروي وفك العزلة بنسبة 27%، إنعاش الاقتصاد وإحداث المناطق الاقتصادية والحرفية بنسبة 22%، تأهيل وتثمين المدن العتيقة والمعالم التاريخية بحوالي 20%، ثم تجويد العرض الصحي والثقافة والمحافظة على التراث بنسبة 9% لكل منهما[508].

ونظرا لتقلص الموارد المالية لمجلس الجهة بفعل آثار الجائحة بما يفوق 300 مليون درهم، وعدم قدرة موارد الميزانية على تغطية وتمويل مختلف المشاريع المبرمجة، فقد قرر مجلس الجهة اللجوء إلى الاقتراض كآلية لتمويل تلك المشاريع والبرامج.

ومن أجل الاضطلاع بالمهام التنموية وفقا لاختصاصات الجهة، وضع المجلس الجهوي برنامج التنمية الجهوية لفترة 2016-2022، تميز بمقاربة تشاركية ووضع تشخيص استراتيجي جهوي، مع بلورة رؤية وأهداف استراتيجية، تم العمل على تنزيلها من خلال 45 مشروعا مهيكلا، وتكلفة إجمالية بلغت 13213 مليون درهم، 61% منها تتحملها الجهة في إطار اختصاصاتها الذاتية، و38% مرتبطة بالشركاء[509].

وقد قام المجلس الجهوي بوضع تقييم مرحلي لإنجازات برنامج التنمية الجهوية لجهة طنجة-تطوان-الحسيمة إلى حدود شهر أبريل 2019، حيث تبين أن 41% من المشاريع المنجزة لم تكن مبرمجة في البرنامج، 39% توجد قيد الدراسة والتنفيذ، 9% في المراحل الأولية، فيما تم إنجاز 5% فقط من المشاريع المبرمجة[510].

كما قدمت وثيقة برنامج التنمية الجهوية لفترة 2022-2027 تقييما نهائيا لمستوى إنجاز مشاريع البرنامج السابق، حيث اتضح أنه تم إنجاز 3 مشاريع فقط، 25 مشروع في طور التنفيذ، في حين أن 17 مشروعا توجد قيد المناقشة الأولية أو لم يتم تنفيذها لأسباب متعددة، مالية بالدرجة الأولى[511]، فكان مستوى الإنجاز على الشكل التالي:

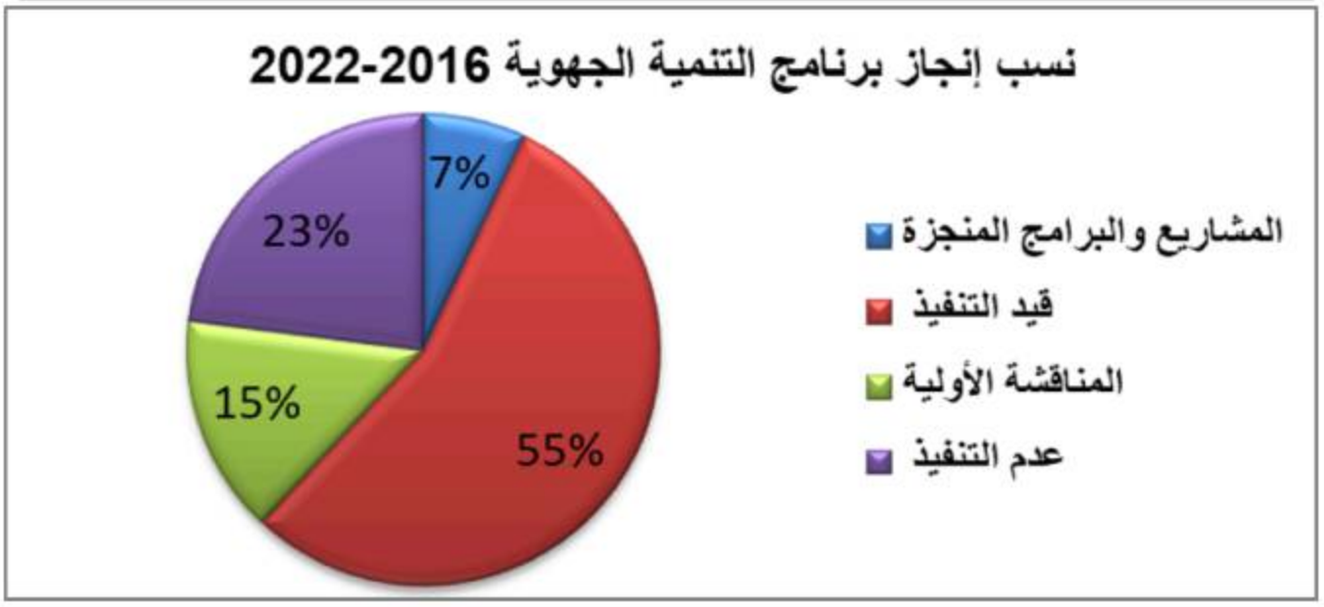
---

[508] جهة طنجة تطوان الحسيمة "**حصيلة مجلس الجهة خلال الولاية الانتدابية 2015-2021: تدبير تشاركي من أجل عدالة مجالية**" 2021-ص: 22.

[509] جهة طنجة تطوان الحسيمة "**برنامج التنمية الجهوية 2017-2022**" النسخة المصادق عليها في 25 أبريل 2017.

[510] جهة طنجة تطوان الحسيمة "حصيلة مجلس الجهة خلال الولاية الانتدابية 2015-2021 " ص: 37.

[511] جهة طنجة تطوان الحسيمة "**برنامج التنمية الجهوية لفترة 2022-2027**"- 2023.



المصدر: استغلال شخصي لمعطيات برنامج التنمية الجهوية لفترة 2022-2027

II. الإكراهات المالية لنماذج من جماعات الجهة:

تتشكل جهة طنجة تطوان الحسيمة من 146 جماعة، من بينها 129 جماعة ذات طابع قروي، و17 جماعة "حضرية"[512]؛ تواجه تفاوتات ترابية وسوسيو اقتصادية كبيرة، كما تعاني معظم الجماعات من إشكالات واختلالات تنموية ومؤسساتية، مرتبطة بالخصاص المالي المسجل في معظم الجماعات، والذي يرجع إلى عدم قدرتها على استغلال إمكانياتها الضريبية، أو الضعف الكبير للموارد الذاتية، ثم بسبب الحكامة المالية السيئة وعدم التمكن من تقنيات عقلنة النفقات، التي تتوجه 70% منها نحو النفقات الإجبارية المتعلقة خاصة بالموظفين، مما يجعل أكبر تحد تواجهه هذه الجماعات يتمثل في توفير الشروط المناسبة لخلق الثروات وتوزيعها بإنصاف للتقليص من الفوارق الاجتماعية والترابية.

وقد قمنا في إطار إنجاز أطروحة الدكتوراه بالعديد من الدراسات الميدانية ذات الأبعاد المختلفة، في خمس جماعات ترابية تنتمي لأقاليم وعمالات مختلفة، تندرج عموما في إطار ما يعرف بالمناطق "الصعبة" أو "الهامشية، التي تشكل أوضاعها التنموية، البشرية والاجتماعية خصوصا، إحدى التحديات الحقيقية لتحقيق التنمية الترابية المندمجة بهذه الجهة الصاعدة، وتشمل لائحة تلك الجماعات الخمس:

- جماعة بليونش: عمالة المضيق-الفنيدق.
- جماعة الواد: إقليم تطوان.
- جماعة الدردارة: إقليم شفشاون.
- جماعة بني بوعياش: إقليم الحسيمة.
- جماعة جوامعة: إقليم الفحص-أنجرة.

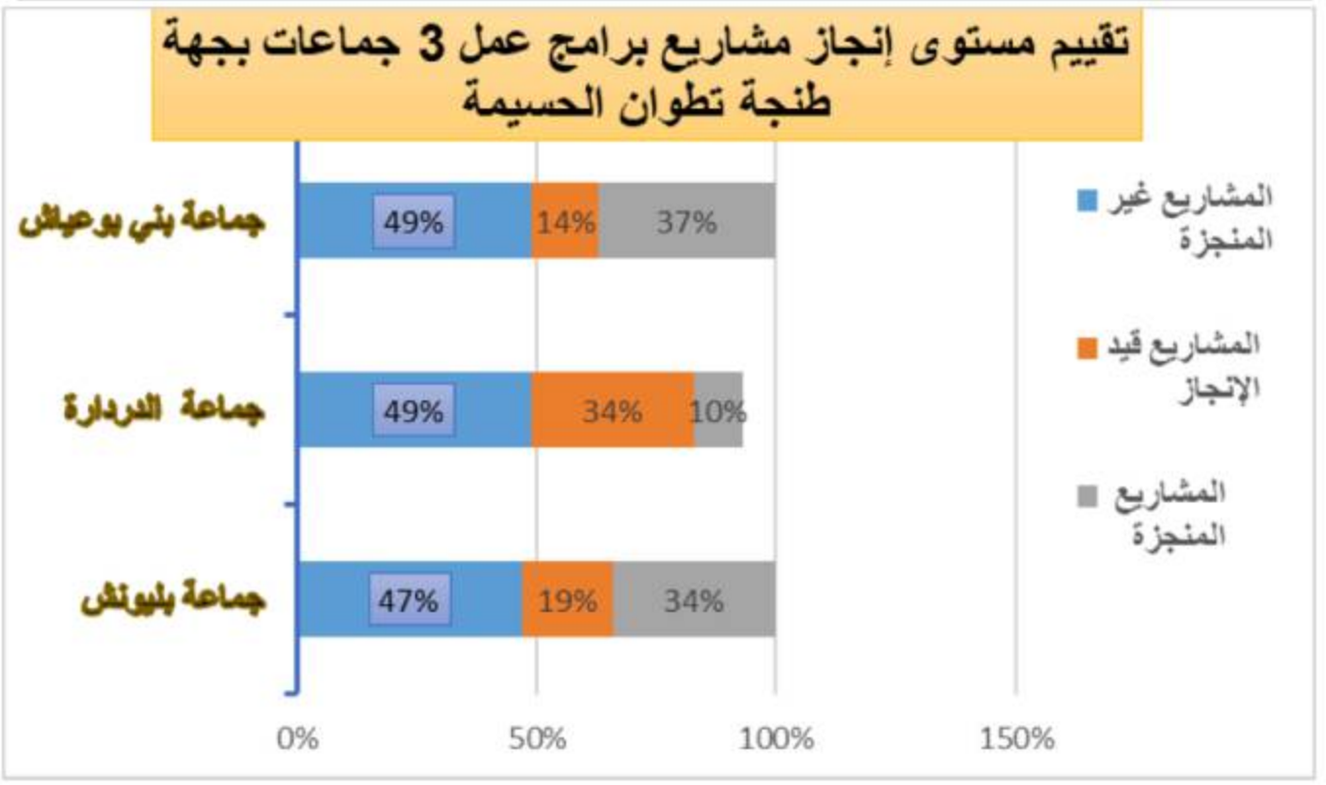
[512] قرار وزير الداخلية 15.2354 يحدد بحسب العمالات والأقاليم، قائمة الجماعات التي يشمل مدارها الحضري كامل النفوذ الترابي، صادر في 23/06/2015.

وتواجه الجماعات الخمس إشكالات بنيوية كبيرة في ماليتها المحلية، حيث تفوق نسبة المداخيل المحوّلة 65%، وتصل في بعضها إلى 85%، كما تفوق النفقات الإجبارية 70% في كل الجماعات، وهو ما لا يترك هامشا واضحا للتدخل التنموي لمؤسسة الجماعة، التي تراجع دورها أمام فاعلين مؤسساتيين آخرين.



المصدر: استغلال شخصي لوثائق الميزانية بالجماعات الخمس.

وأمام هذا العجز المالي الواضح، لم تستطع الجماعات المذكورة تنزيل برامج عملها، التي من المفترض أن تمثل الوثيقة المرجعية لكل المشاريع المرتقب إنجازها فوق تراب الجماعة، فقد عجزت بعض تلك الجماعات عن القيام بتقييم دقيق لمستوى إنجاز تلك البرامج خلال فترة 2016-2022، فيما أوضحت التقييمات المقدمة في جماعات أخرى عدم تنزيل حوالي نصف المشاريع المقررة، ووجود أخرى في طور الإنجاز منذ سنوات، فيما لا تتجاوز نسبة الإنجاز 10% في بعض الجماعات، كما يوضح المبيان الموالي:



المصدر: استغلال شخصي وتحليل ميداني لوثائق برامج عمل الجماعات 2016-2022.

وقد أبرزت لنا الأبحاث الميدانية، وجود اختلالات هيكلية في الأوضاع المالية لهذه الجماعات، تحول دون اضطلاعها بالمهام والاختصاصات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا، ومن بينها:

- عدم إصدار بعض الجماعات لأي طلب عروض أو صفقة أو طلبية منذ 2012، ثم عجز ها عن دفع مساهماتها في أغلب اتفاقيات الشراكة المتعلقة بالتجهيز بالماء أو الكهرباء أو التطهير، وتحولها إلى مجرد قناة لتحويل تلك المساهمات من المديرية العامة للجماعات الترابية نحو المؤسسات المشرفة على الإنجاز، كما حدث مع مساهمة جماعة بليونش في مشروع كهربة الدواوير، مع المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب سنة 2018[513].
- تحميل الجماعات للشركاء مسؤولية إنجاز مشاريع برامج العمل بدون وجود إطار واضح للشراكة، كما حدث مع برامج عمل جماعات:
  - جوامعة: حيث تكلفت الجماعة بتمويل 3.26% فقط من البرنامج، فيما سيتم الاعتماد على التمويل الخارجي بنسبة 96.74% من التكلفة الإجمالية، وخصوصا وكالة إنعاش وتنمية أقاليم الشمال، الوكالة الخاصة لطنجة المتوسط TEMSA.
  - الدردارة: التي راهنت على مختلف الفاعلين المؤسساتيين لتوفير 96% من الاعتمادات المالية اللازمة لإنجاز البرنامج، مقابل 4% فقط للجماعة، وهو ما يتطلب مستوى عال من الإلتقائية والانسجام مع برامج المصالح القطاعية وباقي المؤسسات العمومية[514]،

[513] Office national d'électricité et de l'eau potable- Branche Electricité-ASP Tétouan « **Appel de fonds** » 2018.

[514] جماعة الدردارة "**برنامج عمل جماعة الدردارة 2017-2022**" إعداد فريق عمل جماعة الدردارة-2018-ص: 83.

- غياب تحديد دقيق للمساهمات المالية للجماعة وباقي الشركاء في العديد من برامج العمل، مع وجود كثير من المشاريع في شكل اقتراحات بدون تحديد الميزنة، أو الشركاء، أو طريقة التنزيل.
- غياب المعلومة لدى الجماعات حول المشاريع التي سيتم تنزيلها فوق ترابها، حيث أكد برنامج عمل جماعة الدردارة غياب المعلومة لدى الجماعة بالنسبة ل 6% من المشاريع المبرمجة، كما عجزت جماعة الواد عن القيام بتقييم دقيق لمستوى إنجاز برنامج العمل.
- تحول برنامج عمل الجماعة إلى مجرد تجميع للمشاريع التي تنجزها فعلا المؤسسات العمومية والمصالح اللامتمركزة فوق تراب الجماعة، فيما ظلت المشاريع النابعة من الساكنة في وضعية الاقتراح، دون معرفة مصيرها وإمكانيات إنجازها كما هو الحال مع برنامج عمل جماعة جوامعة[515].
- وجود العديد من البرامج الأخرى فوق تراب هذه الجماعات كاستراتيجية التنمية المندمجة بإقليم الفحص-أنجرة 2016-2021، والحسيمة منارة المتوسط، والتي تتوفر على موارد مالية ووسائل تقنية للتنزيل تحت إشراف العمال والولاة.

خلاصات عامة وتوصيات حول الإكراهات المالية وتأثيرها على التنمية البشرية المستدامة بالجماعات الترابية

أ- خلاصات عامة حول الإكراهات المالية وتأثيرها على التنمية الترابية والنهوض باختصاصات الجماعات الترابية

لا يمكن اعتبار المالية العمومية مجرد وثائق حسابية تقنية، فهي تشكل بكل تأكيد أرضية توجيهية سياسية، تقوم بتكثيف مجموعة من الاختيارات الاستراتيجية في مجالات التنمية البشرية المستدامة، ثم أداة عملية لتنزيل الرؤية الشمولية والمحاور الكبرى والأهداف العامة للفعل التنموي داخل تراب معين[516].

كما أن الميزانية في بعدها التدبيري لا تقتصر على تقدير وترخيص الموارد والتكاليف، بل هي كذلك أداة تدبير، تُمكن الجهاز التنفيذي للجماعات الترابية من أجرأة المشاريع التي تندرج في إطار برنامج عمل أو تنمية الجماعة الترابية[517]، وخصوصا بعد هيكلة الميزانية وفق البرامج والمشاريع والعمليات القابلة للأجرأة والتنفيذ، فأصبحت بذلك مؤشرا حقيقيا لقياس درجة فعالية ونجاعة الجماعات الترابية، ومعيارا لإبراز قدرتها على اتخاذ

---

[515] جماعة جوامعة "**برنامج عمل جماعة جوامعة 2017-2022**" 2017-ص: 119.

[516] عبد اللطيف بكور "**ملاحظات حول تدبير مالية الجماعات الترابية**" مجلة دراسات اقتصادية وقانونية- منشورات مجلة دراسات اقتصادية وقانونية، سلسلة العدد الثاني -المطبعة والوراقة الوطنية -فضاء آدم للتوزيع والنشر-مراكش- ماي 2018- ص: 153.

[517] عبد اللطيف العطروز - ص: 3.

القرار الترابي وتفعيله في شكل مشاريع تنموية، مع ما يتطلبه ذلك من استقلال مالي، يرتبط بتوفرها على موارد كافية للنهوض بالمهام والاختصاصات، تتصرف فيها بكل حرية، إلى جانب وجود سلطة الجباية والإنفاق، وفقا لمبدأ التدبير الحر.

وقد احتلت الجماعات الترابية بالمغرب مكانة هامة في المجهود الاستثماري الإجمالي للدولة منذ نهاية السبعينات، بلغت في بعض السنوات 10% من الحجم الإجمالي للاستثمارات العمومية، وذلك بفضل التزايد المطرد للمداخيل العامة للجماعات الترابية.

لكن تلك المساهمة الهامة تراجعت بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة، لتصل حوالي 6% سنتي 2023 و2024، وهي نسبة قليلة مقارنة مع الدول المتقدمة كفرنسا التي تناهز فيها 70%، كما تظل بعيدة عن مساهمة باقي الفاعلين المؤسساتيين، وخصوصا المؤسسات والمقاولات العمومية التي بلغت نسبتها 45%[518] ، كما يوضح المبيان الموالي، والذي قد تتحول نسبه إلى مؤشر حول مدى وجود إرادة سياسية حقيقية لتنزيل كل تلك المقتضيات الدستورية، والاستمرار في مسارات الديموقراطية المحلية والجهوية المتقدمة.



ويرجع ذلك الانكماش الملحوظ في أدوار الجماعات الترابية، والتي ازدادت تراجعا منذ الجائحة، إلى اختلالات بنيوية في مالية تلك الجماعات، نستعرضها بتركيز وفق المنهجية التالية:

* **على مستوى الموارد المالية:**

⚑ وجود ثغرات قانونية مرتبطة بالقانون 06 -47 تؤثر سلبا على المالية المحلية،

[518] وزارة الاقتصاد والمالية "**مشروع قانون المالية 2023: مذكرة التقديم**" 2022- www.finances.gov.ma.

أبرزها حذف مصطلح الضريبة والإبقاء على مصطلح الرسم، تأكيدا لاحتكار الدولة المركزي للمجال الضريبي، مع إبعاد المستوى المحلي عن منازعتها، ثم حذف بعض الضرائب المحلية وحصرها في 17 رسما تفاديا للازدواجية الضريبية، مع كثرة الإعفاءات التي تطال 6 رسوم، وخصوصا في المجالين العقاري والمهني.

- ضعف مردودية حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة،

والتي تغطي أساسا الجزء المتعلق بميزانية التسيير وخاصة النفقات الإجبارية، مع وجود معايير للتوزيع لا تراعي الحاجيات الفعلية للجماعات الترابية، ولا تُمكّن من ممارسة الاختصاصات الذاتية، فما بالك بالمشتركة والمنقولة؟

- صعوبة الإعداد العقلاني للموارد والنفقات وفقا لمعايير الواقعية والقابلية للتحقق،

حيث تواجه الموارد إشكاليات تأخر الأداء وضعف الاستخلاص، بينما تعاني النفقات من صعوبة تحصيل الرسوم المستحقة التي لا تتجاوز 30% من إجمالي المتعين استخلاصه، مما يدفع للجوء إلى الاقتراض لتغطية ضخامة الحاجيات وصعوبة تحديد الأولويات.

- وجود ثغرات في قاعدة33 شهرا المفروضة في إعداد الميزانية ضمانا للصدقية والتأشير، من بينها:

عدم إمكانية تطبيقها على جميع الرسوم والواجبات المحلية، حيث أن بعضها محددة وفعلية، كمداخيل الأملاك وعقود التدبير المفوض وحصة الجماعة من القيمة المضافة، ثم عدم ارتباط القاعدة بالتخطيط والبرمجة الثلاثية لبرنامج عمل الجماعة، كما أن استخلاص بعض الضرائب يتم في الثلاثة أشهر الأخيرة من السنة كالضريبة الحضرية، إلى جانب مصادرتها للتوقعات المبررة بارتفاع أو انخفاض المداخيل.

- هيمنة الطابع العقاري على الرسوم والإتاوات الجماعية بنسبة 58%،

في حين يعتبر البعد الاقتصادي ثانويا 13.8%[519].

- ارتباط قصور الاستخلاص لدى الجماعات،

حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، بعدة عوامل: غياب التنظيم والتتبع بفعل قلة الموارد البشرية، عدم توفر 47 % من الجماعات على مخطط تنمية الموارد المالية.

- وجود إكراهات تدبيرية واقعية مرتبطة بضعف الإدارة الجبائية المحلية لأسباب متعددة:

ضعف التكوين في المجال المالي، عدم إيلاء الأهمية لعائدات الممتلكات، ثم قلة الأرصدة العقارية للجماعات.

- غياب المعلومات الدقيقة لدى الجماعات حول المداخيل المرتقبة في الميزانية،

من أجل وضع برمجة واقعية لمجموع النفقات[520]؛

- الاعتماد على العائدات الجبائية فقط التي تمثل 77.3% من المداخيل

العامة للجماعات الترابية، فيما تمثل المداخيل غير الجبائية حوالي 10 مليار درهم سنة 2022.

- وجود ثغرات كبيرة في تدبير الموارد غير الجبائية،

وخصوصا أملاك الجماعات الترابية، مما يساهم في ضعف التحصيل والتفريط في جزء أساسي من الموارد القارة والذاتية للجماعات الترابية.

---

[519] عبد اللطيف بكور – ص: 157.

[520] مركز فضاءات الشمال للتنمية والشراكة "ندوة السياسات العمومية المحلية بين التحديات التنموية والإكراهات المالية: التقرير العام" إعداد رشيد الدر دابي-2018.

* بالنسبة للنفقات والتحملات:

- تراتبية النفقات حيث يُفرض أولا تغطية النفقات الإجبارية المنصوص عليها في القوانين، قبل الانتقال إلى النفقات الاختيارية أو نفقات التجهيز، ومع ارتفاع قيمة الباقي استخلاصه، والتزايد الكبير في نفقات الموظفين واستهلاك الماء والكهرباء والوقود، يتم الاقتصار في أغلب الجماعات على تغطية النفقات الإجبارية.
- تواضع نفقات التجهيز المحلي، إلى جانب بطء إنجاز التجهيزات والمشاريع المبرمجة، بسبب تأخر برمجة فوائض ميزانيات التسيير، ضعف أو تأخر أو عدم كفاية الموارد المالية المحولة من الدولة للجماعات.
- تعدد المتدخلين في مسلسل تدبير النفقات المحلية: الآمر بالصرف، المحاسب العمومي، سلطة الرقابة الإدارية[521].
- ضعف القدرات الاستثمارية وتأخر إنجاز المشاريع المبرمجة، وعدم استثمار الأموال في البرامج التنموية، بالنظر لوجود حوالي 46.6 مليار درهم كفوائض للجماعات متراكمة عبر السنوات، مودعة لدى الخزينة العامة حسب إحصائيات 2022، مع أن بعض الجماعات تعاني خصاصا مهولا في التجهيز، وذلك بسبب غياب موارد بشرية وأطر مؤهلة لبلورة وتنفيذ المشاريع[522].
- اعتبار المصاريف المتضخمة للجماعات الترابية المتعلقة بأداء فواتير التدبير المفوض وتنفيذ الأحكام القضائية، ودفع أقساط القروض، إلى جانب انخراط الجماعات في برامج التأهيل الحضري المندمج، إكراهات حقيقية من أجل برمجة واقعية لمصاريف تلك الجماعات، وتبني آليات التخطيط المالي.
- عدم ارتقاء برامج الجماعات إلى مستوى التخطيط الاستراتيجي المالي، حيث تحولت البرمجة المتعددة السنوات، إلى وثيقة روتينية ترفق بالميزانية السنوية، دون ربطها بالتخطيط المفترض في إطار برنامج عمل الجماعة.
- وجود إشكالات متعددة في ضبط المالية المحلية، حيث يتم تمرير العديد من مشاريع الجماعة اعتمادا على التّرخيصات الخاصة من خارج الميزانية، بمقتضى عقود بين الدولة والجماعات[523].

* على المستوى الاستراتيجي المرتبط بالدور التنموي للجماعات الترابية:

- البنية القانونية المتعلقة بتوسيع مجالات تدخل واختصاصات الجماعات، دون مواكبتها بإصلاحات عميقة وفعلية للنظام المالي والإطار الجبائي للجماعات الترابية، ثم ضعف التمويل الذاتي مقابل توسع مجالات الاختصاص.

---

[521] عبد اللطيف بكور – ص: 166.

[522] Trésorerie générale du Royaume « Bulletin mensuel » Décembre 2022.

[523] مركز فضاءات الشمال للتنمية والشراكة – مرجع سابق.

- انعكاسات الجائحة على أدوار الجماعات الترابية، والتي واجهت تراجعا كبيرا في المداخيل المالية، ثم في نفقات التجهيز والاستثمار، بنسبة 15.2% بسبب تدني التحويلات المرتبط بالبرامج الوطنية والمشاريع المندمجة[524]، ثم إصدار وزارة الداخلية للدورية المتعلقة بالتحديد الأمثل للنفقات المستقبلية للجماعات الترابية خلال سنة 2020، والتي أكدت على ضمان تغطية النفقات الإجبارية المتعلقة بالتسيير والتجهيز الاستعجالية والضرورية، مع تحديد قائمتها ولوائحها بتشاور مع الولاة والعمال[525]، مما فتح المجال واسعا للتحكم في مالية الجماعات الترابية، لازالت تبعاته مستمرة إلى الآن.
- التدخل المباشر للولاة والعمال في ميزانية الجماعات الترابية من خلال رفض التأشير، بمبررات عديدة:
  - قانونية: حيث يحق لهم وضع ميزانية للتسيير وتسجيل النفقات الإجبارية، ثم التحكم وتقليص النفقات غير الإجبارية، بعد عدم أخذ رؤساء الجماعات بأسباب رفض التأشير، التي ترتبط دائما بمحاولة معظم الرؤساء توسيع ميزانية التجهيز والاستثمار.
  - تنظيمية: حيث توالت بعد الجائحة الدوريات والمناشير التوجيهية لوزارة الداخلية، في تناقض مع مبدأ التدبير الحر، والتي استهدفت ترشيد النفقات، بالتركيز على النفقات الإجبارية، واختيار المشاريع الأكثر نجاعة تحت إشراف الولاة والعمال[526].
  - تدبيرية: بموجب الميثاق الوطني للاتمركز الإداري[527]، يشرف الولاة والعمال على اللجان الجهوية والتقنية للمصالح اللامركزة، إلى جانب رئاستهم لهياكل المبادرة والعديد من البرامج التنموية المجالية، التي تقوم بتحديد حصص الجماعات الترابية في معظم تلك السياسات والبرامج، مع تحويل تلك الحصص إلى نفقات إجبارية، بحكم قوة الأمر الواقع.
- بطء مسار اللامركزية واللاتمركز الذي يؤدي إلى حرمان الحلقة الترابية من القدرات البشرية والتقنية والمالية اللازمة لتنفيذ السياسات بفعالية أكبر، وبكيفية أقرب إلى المواطنين[528].
- تأكيد العديد من رؤساء ومديري مصالح والفاعلين المحليين والجهويين بالجماعات المستهدفة بالدراسة أعلاه، على عدم ملاءمة الإطار القانوني الجديد للجماعات لواقع "الجماعات القروية"، التي تعاني من خصاص شديد في مواردها المالية، حيث أن المبالغ المحولة من طرف الدولة ثابتة، لكن الحاجيات الإدارية والتحديات الاجتماعية متزايدة، مما يضع عقبات حقيقية أمام إمكانية تفعيل هذه الجماعات الفقيرة لبرامج التنمية الترابية، مع الحاجة القوية للشراكات الخارجية في هذا الصدد.
- إقرار نفس الفاعلين بمحدودية أدوار الجماعات، بسبب عدم استكمال مسار اللامركزية والتدبير الحر وتحويل الموارد والاختصاصات، حيث تعاني الجماعات من وجود اختصاصات ذاتية محدودة

[524] Trésorerie générale du Royaume : « Bulletin mensuel des statistiques des finances locales » Novembre 2020.

[525] دورية وزير الداخلية بشأن التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية، صادرة في 15 أبريل 2020.

[526] دورية وزير الداخلية حول إعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية صادرة في 21 شتنبر 2021.

[527] مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري صادر في 26 ديسمبر 2018.

[528] اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي "النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع: التقرير العام"2021 –ص: 26.

لا تُنتج التنمية، واختصاصات مشتركة مرهونة بتمويلات غير مضمونة، ثم تحويل كثير من الاختصاصات إلى السلطة المحلية والمؤسسات العمومية قبل وبعد الجائحة.

- عجز الإطار الدستوري والقانوني الجديد لحد الآن، عن توفير الفضاء المؤسساتي الملائم للتنمية الترابية، في ظل غياب الإمكانيات البشرية والمادية والتقنية الضرورية لإعداد وتنفيذ برامج عمل الجماعات، ثم الوجود الشكلي لمختلف الآليات التشاركية للحوار والتشاور[529].

ب- توصيات نهائية: من أجل لا مركزية مالية فعلية تعزز أدوار الجماعات الترابية في تحقيق التنمية البشرية المستدامة:

يتضح من خلال الاستعراض المسهب للإشكاليات الكبرى التي تواجه تفعيل أدوار الجماعات الترابية، وجود تفاوت كبير بين إمكانيات وموارد الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، وبين اختصاصاتها الفعلية وطموحاتها التنموية، علما أن اللامركزية المالية تعتبر معيارا حقيقيا لقياس مستوى اللامركزية والتمييز بين الاختصاصات القانونية والاختصاصات الفعلية، لأن ما تمارسه فعليا الجماعات الترابية يكون مشروطا بحجم الموارد المالية المتوفرة [530]، بارتباط مع حصة الجماعات الترابية من الحجم الإجمالي للموارد العمومية، والتي تكون كبيرة في الدول ذات اللامركزية المتقدمة.

لذلك، فإن ضعف الموارد المالية، يضع الجماعات الترابية المغربية أمام تحديات جوهرية مرتبطة بالقدرة على ممارسة الاختصاصات المتعددة، بشكل يستجيب للتطلعات الاقتصادية والاجتماعية، وتقديم خدمات القرب، ثم جعلها مجالا حقيقيا للتنمية وإنتاج السياسات العمومية المرتبطة برهانات التنمية الاجتماعية.

ولمواجهة تلك الاختلالات المالية، تحفل التقارير الوطنية والتشخيصات التنموية المتعاقبة، كمخرجات المناظرة الوطنية للجبايات وتقرير النموذج التنموي الجديد بالعديد من التوصيات التقنية الهادفة إلى وضع نظام جبائي فعال وعادل ومتوازن، وفقا للقانون الإطار 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، والتي من بينها:

- رفع حجم حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة، وربطها بمنطق الشراكة والتعاقد من أجل التنمية الترابية، بعيدا عم منطق الدعم والمساعدة.
- توزيع الحصص الضريبية وفق معايير موضوعية، مع ضرورة إعادة توزيع الفائض على الجماعات الفقيرة ضمانا للتضامن الترابي.
- تقوية الموارد الذاتية عبر بلورة منظور موحد للجباية المحلية، وإعطاء الأولوية للموارد ذات الأصل الجبائي.
- ضمان الإلتقائية بين المتدخلين في مالية الجماعات الترابية: الآمر بالصرف، الخازن، سلطة الرقابة...
- تخفيف نفقات التسيير لصالح نفقات التجهيز، وتعزيز الطابع المقاولاتي الاستثماري للجماعات.

---

[529] رشيد الدر دابي "أطروحة الدكتوراه حول "تحديات ورهانات تحقيق التنمية المندمجة والحكامة الترابية بجهة طنجة-تطوان الحسيمة: دراسة مجالية لنماذج من الجماعات الترابية الهشة بالجهة " شعبة الجغرافيا- تكوين: التخطيط الجهوي والتنمية الترابية- كلية الآداب والعلوم الإنسانية بتطوان- 2023.

[530] عبد اللطيف العطروز -ص: 54.

- تحقيق نجاعة التدبير المالي للجماعات من خلال تطبيق القواعد والمبادئ الواردة في القوانين التنظيمية، كمقاربة النوع والمشاركة المواطنة، التدبير الحر، التداول الديموقراطي، نظام التدبير بالأهداف.
- تفعيل المرسوم 2-17-306، المحدد لأدوات مواكبة الجماعة لتحقيق الحكامة الجيدة في تدبير شؤونها.
- تفعيل مقتضيات المرسوم 02-16-404 المتعلق بشروط ومساطر تشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين العمالات والأقاليم والجماعات الموجودة فوق ترابها.
- استعمال وسائل رقابية حديثة، لتجنب الضغط الرقابي والانفتاح على مبادئ الحكامة المالية.
- عقلنة وترشيد صندوق تجهيز الجماعات الترابية ونهجه سياسة القرب مع تخفيض فوائده[531].

ومع أهمية تفعيل هذه المقترحات المقدمة منذ أزيد من عقدين، وانطلاقا من وقوفنا الميداني على حجم الإكراهات الهيكلية، التي تواجه الجماعات الترابية لتفعيل اختصاصاتها القانونية، والاضطلاع بالأدوار الكفيلة بالاستجابة للإنتظارات الاجتماعية وتحقيق التنمية البشرية المستدامة، نعتقد أن تفعيل أوراش الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية، لا بد أن يمر من خلال إصلاحات استراتيجية، تقودنا إلى تسخير اللامركزية المالية العمومية لبناء الدولة الترابية، من خلال:

- إعادة توزيع الموارد المالية والاستثمارات العمومية بين الجهات والجماعات الترابية، وفق معايير الخصاص والمساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج للمرافق والخدمات، تحقيقا للعدالة المجالية.

- ضرورة العمل على خلق إطار عام للتنسيق والتشاور لقيادة المالية العمومية بين الدولة والجهة وباقي الجماعات الترابية، لتجاوز ثغرات التدبير المالي العمومي على المستوى الترابي، وخلق التجانس في مجالات الاستثمار وتدبير النفقات.

- تعزيز الدور التنموي للجماعات الترابية والارتقاء بمساهمتها في برامج التنمية إلى 50% من مجموع الاستثمارات داخل مجالها الترابي، من أجل تمكينها من الممارسة الكاملة للاختصاصات الذاتية، ثم تكثيف عمليات التعاقد والشراكة في تفعيل الاختصاصات المشتركة، ثم التسريع في نقل المزيد من الاختصاصات القطاعية في المجالات الاجتماعية.

- العمل على بناء البرنامج التنموي الواحد والجامع لكل التدخلات التنموية، عوض خلق برامج متعددة تحت إشراف إدارات ومصالح مختلفة، تقودها السلطات الإقليمية والمحلية ذات الإمكانيات الكبيرة والاختصاصات المتزايدة.

- تعزيز استقلالية الفعل الجماعي ارتكازا أولا على الاستقلال المالي، وتدعيم الموارد المالية الذاتية والمُحولة للجماعات، والتي بإمكانها المساهمة في خلق بيئة ملائمة للاستثمار، ثم توفير الموارد البشرية الكفؤة والمؤهلة، من خلال السماح للجماعات الترابية بالتعاقد وملء المناصب الشاغرة، وفقا لحاجياتها وإمكانياتها المالية.

- تكثيف إحداث مجموعات الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات الترابية، وخصوصا بين الجماعات الفقيرة المتجاورة، من أجل اقتسام وتقليص التكاليف وزيادة الفعالية والنجاعة.

[531] عبد اللطيف بكور – ص: 184.

- اعتبار تفعيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مساهمة نوعية في بناء فاعلين جدد في التنمية الترابية، مع ضرورة مواجهة إكراهات التدبير المفوض المتعلقة بالتنسيق والحكامة والشفافية، من خلال إعطاء الأفضلية في الشراكات لشركات التنمية المحلية والجهوية.

- خلق إطار تنظيمي للإلتقائية الترابية بين البرامج الوطنية والقطاعية والمجالية داخل نفس التراب، وبين برامج عمل وتنمية الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، مع تنزيل المشاريع ذات الأولوية من خلال عقود-البرامج.

- تعزيز التواصل المؤسساتي وعمليات التنسيق والتعاون وتداول المعلومة التنموية بين مختلف الفاعلين داخل المجال الترابي للجماعات[532].

- ترسيخ البعد التشاركي في عمل الجماعات الترابية، من خلال ربط نقل جزء من موارد الدولة إلى الجماعات الترابية بمدى احترامها لمعايير الحكامة الجيدة)اللجوء بشكل ممنهج إلى المشاركة، احترام المناصفة، إدماج الأشخاص في وضعية إعاقة، احترام البيئة، إخبار المواطنين(.

وتعتبر هذه التوصيات الاستراتيجية والسياسية في نظرنا المتواضع، جزءا من إصلاح ترابي شامل ضروري ومطلوب، من أجل تنزيل الرؤية المقترحة في النموذج التنموي الجديد، والمتعلقة بمكانة المجالات الترابية في صلب العملية التنموية، وضرورة الانتقال بها من مجرد وعاء نهائي لتفعيل سياسات عمومية مقررة مركزيا، إلى شريك للدولة، وفاعل رئيسي في البناء المشترك لتلك السياسات، وهو ما يستدعي بلورة حكامة جديدة للمجالات الترابية، تُحولها إلى مجالات مزدهرة وقادرة على الصمود والاستدامة[533].

[532] الدر دابي رشيد -مرجع سابق.

[533] اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي - ص: 106.

لائحة المراجع

- جماعة الدردارة "برنامج عمل جماعة الدردارة 2017-2022" إعداد فريق عمل جماعة الدردارة- 2018.
- جهة طنجة تطوان الحسيمة "برنامج التنمية الجهوية 2017-2022" النسخة المصادق عليها في 25 أبريل 2017.
- جهة طنجة تطوان الحسيمة "حصيلة مجلس الجهة خلال الولاية الانتدابية 2015-2021: تدبير تشاركي من أجل عدالة مجالية"-2021.
- جهة طنجة تطوان الحسيمة "وثيقة برنامج التنمية الجهوية لفترة 2022-2027"-2023.
- الدر دابي رشيد "أطروحة الدكتوراه حول: "تحديات ورهانات تحقيق التنمية المندمجة والحكامة الترابية بجهة طنجة-تطوان الحسيمة: دراسة مجالية لنماذج من الجماعات الترابية الهشة بالجهة " شعبة الجغرافيا- تكوين: التخطيط الجهوي والتنمية الترابية- كلية الآداب والعلوم الإنسانية بتطوان- 2023.
- العطروز عبد اللطيف "مالية الجماعات الترابية بالمغرب" كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- مراكش-الموسم الدراسي 2022-2023.
- كور عبد اللطيف: " ملاحظات حول تدبير مالية الجماعات الترابية" مجلة دراسات اقتصادية وقانونية-منشورات مجلة دراسات اقتصادية وقانونية، سلسلة العدد الثاني -المطبعة والوراقة الوطنية -فضاء آدم للتوزيع والنشر-مراكش- ماي 2018.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: "النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع: التقرير العام"- 152 صفحة- 2021 .
- لحرش كريم "تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب "مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء- توزيع مكتبة الرشاد-سطات-الطبعة الثالثة، 2017.
- مركز فضاءات الشمال للتنمية والشراكة "ندوة السياسات العمومية المحلية بين التحديات التنموية والإكراهات المالية: التقرير العام" جماعة المضيق-إعداد الباحث رشيد الدر دابي-2018.
- وزارة الاقتصاد والمالية " قانون المالية لسنة 2022: مذكرة تقديم"2021.
- وزارة الاقتصاد والمالية "مشروع قانون المالية 2023: مذكرة التقديم" 2022
- .Belhedi Amor « Territoire, développement territorial, géo gouvernance » Revue des Régions Arides n°40 (2/2016) Actes des travaux du colloque international LOTH « Gouvernance et communication territoriales » Mahdia (Tunisie)- 2016.
- Campagne Pierre et Pecqueur Bernard « Le développement territorial : Une réponse émergente à la mondialisation » Éditions Charles Léopold Mayer-www.eclm.fr-2014.

- Collectif sous la direction de Jacques Bonnet « Aménagement et développement territorial » Ellipses. Paris-2012.
- Ferguène Améziane (Ed.) : « Gouvernance locale et développement territorial : Le cas des pays du Sud » Actes du Colloque international de Constantine 26-27 avril 2003- Harmattan-Paris- 407 pages- 2004.
- Office national d'électricité et de l'eau potable- Branche Electricité-ASP Tétouan « Appel de fonds » 2018.
- Trésorerie générale du Royaume « Bulletin mensuel des statistiques des finances locales » Novembre 2020.
- Trésorerie générale du Royaume : « Bulletin mensuel des statistiques des finances locales » Décembre 2023.

La fiscalité des revenus au Maroc

Un défi pour l'État social

Naima ABA

Professeure de l'enseignement supérieur
Faculté Des Sciences Juridiques Economiques Et Sociales Mohammedia,
Université Hassan II de Casablanca

Ayoub BOURASS

Doctorant
Faculté Des Sciences Juridiques Economiques Et Sociales Mohammedia,
Université Hassan II de Casablanca.

L'État social et la fiscalité progressive sur les revenus sont des outils puissants pour transformer le capitalisme et créer un monde plus égalitaire. L'expérience des pays développés au cours du XIXe siècle montre que ces deux institutions constituent une étape essentielle vers une nouvelle forme de socialisme démocratique, décentralisé, autogestionnaire, écologique et diversifié. L'objectif de cet article est d'identifier l'origine des problèmes d'équité sociale associés à la fiscalité des revenus, susceptibles de compromettre le modèle de l'État social marocain, à l'instar de la réflexion de John Maynard Keynes : « Je prête attention à la nature du problème, car cela nous donne des indications sur la nature du remède à proposer ». Ensuite, il vise à vérifier l'une des deux hypothèses suivantes : d'une part, l'impôt sur le revenu au Maroc peut soutenir la création d'un État social solide en ciblant les disparités entre les différentes catégories de la société ; d'autre part, l'impôt sur le revenu au Maroc

renforce les inégalités de revenu et constitue un obstacle au renforcement de l'État social.

Mots clés : Fiscalité des revenus, Etat Social, Inégalité des revenus, Équité fiscale, progressivité fiscale

Social welfare and progressive income taxation are powerful tools for transforming capitalism and creating a more egalitarian world. The experience of developed countries in the 19th century shows that these two institutions are an essential step towards a new form of democratic socialism, decentralized, self-managed, ecological and diversified. The aim of this article is to identify the origin of the social equity problems associated with income taxation, which could compromise the Moroccan social welfare model, in the spirit of John Maynard Keynes's reflection: "I pay attention to the nature of the problem, because it gives us clues as to the nature of the remedy to be proposed." Then, it aims to verify one of the following two hypotheses: on the one hand, income tax in Morocco can support the creation of a solid social welfare state by targeting disparities between different social groups; on the other hand, income tax in Morocco reinforces income inequality and constitutes an obstacle to the strengthening of the social welfare state.

Keywords: Income taxation, Welfare State, Income inequality, Tax equity, Tax progressivity

Introduction

Historiquement, la fiscalité progressive sur les revenus a servi à favoriser une classe sociale et constitue l'un des moyens les plus simples d'égaliser les fortunes[534] et de créer une société plus juste[535], car elle garantit que tous les citoyens contribuent à la société en fonction de leurs moyens. Elle exprime également en quelque sorte un compromis idéal entre justice sociale et liberté individuelle[536] (Piketty, 2013).

Au Maroc, suite à l'échec du modèle de développement "libéral" antérieur, qui a conduit à croire que l'objectif de la croissance et celui de la recherche de l'égalité sont inconciliables[537],le nouveau modèle de développement s'oriente vers l'institutionnalisation de la "justice sociale". Cette orientation se manifeste notamment par l'amélioration du niveau de développement humain (selon le classement de l'IDH, le Maroc était classé 123e dans le monde en 2021, avec un indice de 0,683) et par la consolidation des fondements de l'État social.

En conséquence du modèle de développement précédent, et d'après les données du HCP en 2019, les 20 % les plus riches du Maroc détiennent plus de la moitié des revenus du pays, tandis que les 20 % les plus pauvres ne détiennent que 5,6 %. Cet écart de revenus est important et se reflète dans l'indice de Gini, qui est de 46,4 %. Ce chiffre est supérieur au seuil socialement admissible de 42 %, ce qui indique que les inégalités de revenus au Maroc sont relativement élevées.

En réponse à cette situation, les autorités marocaines concentrent leurs efforts sur l'amélioration de l'inclusion sociale en mettant en œuvre des initiatives telles que la généralisation de la protection sociale, soutenue par la Loi-cadre n°09-21 de 2021. Les dépenses annuelles associées à cette généralisation sont estimées à 51 milliards de DH, englobant l'extension de l'AMO (14 milliards de DH), des allocations familiales (19 milliards de DH), des régimes de retraite et de l'indemnité pour perte d'emploi (17 milliards de DH).

Face à l'ampleur de ces dépenses sociales, il est raisonnable d'imaginer qu'en l'absence de financement public, seules les personnes aisées seraient en mesure de payer les soins de santé. C'est pourquoi l'assurance maladie universelle, largement financée par le gouvernement, a jusqu'à présent été le seul moyen efficace de fournir

[534] Gabriel Ardant « Théorie sociologique de l'impôt ». SEVPEN. 1965, p.61
[535] John Rawls, « Théorie de la justice », Points. 2009, p. 318-319
[536] Thomas Piketty, « Le Capital au XXIème siècle ». Seuil. 2013, p. 816
[537] Abdelkader Berrada, « L'économie marocaine ou comment faire un modèle d'un anti-modèle ». La Revue Marocaine des sciences politiques et sociales, N° 13 — Volume XVIII. 2019, p.52

des soins de qualité à tous, un objectif extrêmement populaire qui a contribué à l'augmentation continue de la longévité dans les pays riches[538]. Ceci parce que les individus ne sont pas enclins à épargner par eux-mêmes en vue de leur retraite ou même à accumuler un modeste pécule pour faire face à une perte temporaire de revenus.

De ce fait, l'État social organise cette épargne par l'impôt et les allocations de retraite ou de chômage correspondantes. Cette solution sociale réduit sans aucun doute énormément la pauvreté pendant la vieillesse ou le chômage, et elle reçoit également un large soutien populaire. C'est la raison pour laquelle l'État marocain requiert un système fiscal solide et durable, en harmonie avec les facteurs économiques et politiques dominants, afin de subsister sans nécessiter de réformes majeures répétées, tout en assurant le financement de l'évolution des dépenses sociales. C'est l'objectif visé par la loi-cadre n° 69-19 portant réforme fiscale.

Il vaut toutefois la peine de noter, sans plus tarder, que l'État social dépasse la simple généralisation de la protection sociale. Il inclut une intervention publique, y compris l'interventionnisme fiscal social, orientée vers des objectifs sociaux plus larges, ce qui génère de la richesse en parallèle avec le secteur privé[539]. Cette approche novatrice intègre l'intervention publique et les accords privés sur le marché, avec pour finalité la réduction des inégalités et la promotion de la cohésion sociale au travers de politiques et d'institutions cohérentes.

Sur ce point, la fiscalité des revenus joue un rôle essentiel dans le financement des services publics cruciaux pour la justice sociale, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale, comme le démontre la sociologie fiscale à travers l'impôt-contribution[540] (Leroy, 2010). Les citoyens sont prêts à contribuer par altruisme même s'ils n'en bénéficient pas directement, et des raisons éthiques soutiennent la taxation. Un consensus existe pour financer une action publique légitime en faveur des groupes vulnérables[541], en cohérence avec l'État social issu de la culture démocratique et égalitaire. En parallèle, la fiscalité des revenus est l'outil idéal pour une redistribution plus équitable des revenus, en accord avec la finalité de l'État social qui vise l'égalité au sein de la société, une préoccupation fondamentale des sociétés démocratiques.

---

[538] Emmanuel Saez. « *Understanding THE SOCIAL STATE* ». Finance & Development, 59(1). 2022

[539] Christophe Ramaux. « *L'Etat social : Pour sortir du chaos néolibéral* ». Mille et une nuits. 2012, p.25

[540] Marc Leroy, « L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste ». Economica. 2010, p.251

[541] Cf, Peter Taylor-Gooby, et al. "*Risk and the welfare state.*" The British journal of sociology 50.2 (1999): 177-194.

C'est dans ce sens que s'inscrit notre réflexion quant à la problématique de l'incidence sociale de la fiscalité des revenus au Maroc vis-à-vis du modèle d'État social en place. Autrement dit, dans quelle mesure l'impôt sur le revenu au Maroc peut-il soutenir la construction d'un État social solide en ciblant les disparités entre les diverses catégories de la société ?

A cet effet, nous essaierons, dans un premier temps, de mettre en exergue comment le développement d'un État social solide et d'une fiscalité progressive sur les revenus contribuent à faire avancer le progrès social dans les pays développés ; et dans un deuxième temps, notre examen se concentrera sur les insuffisances de la fiscalité des revenus au Maroc en adoptant une approche à la fois positive et normative, dans le but de remédier à ces lacunes et de contribuer à l'établissement d'un État social solide au Maroc.

I- État social solide et fiscalité progressive des revenus : clés du progrès social dans les pays développés

Entre 1914 et 1980, les inégalités de revenus et de propriété ont connu une réduction considérable à l'échelle mondiale, touchant des pays tels que le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les États-Unis et la Suède dans le monde occidental, ainsi que des nations comme le Japon, la Russie, la Chine et l'Inde. Cette réduction des inégalités découle principalement de deux facteurs majeurs : la montée en puissance de l'État social et l'implémentation d'une fiscalité fortement progressive sur le revenu. Nous allons nous focaliser, dans cette partie, sur le cas de ces pays occidentaux et tenter d'examiner, d'une part, l'évolution de l'État social et, d'autre part, mettre en évidence l'importance cruciale de la progressivité de la fiscalité des revenus pour établir un État social solide, en nous appuyant sur les travaux de Thomas Piketty et Emmanuel Saez.

1- L'évolution de l'état social : de la redistribution des inégalités à la promesse de transformation sociale

L'expérience historique montre que lorsque l'on parle de l'État social, il ne s'agit pas simplement de solutions techniques pour la sécurité sociale, mais aussi d'une promesse de résoudre la « question sociale » et de mettre fin aux inégalités de classe.

En effet, l'émergence de l'État social dans les pays développés au XIXe siècle, résultant des luttes sociales, du mouvement socialiste et de l'action syndicale depuis

cette époque et amplifiée par les conflits mondiaux et la crise de 1929, a largement contribué à réduire les inégalités de revenus. Cette transformation a évolué durant les XIXe et XXe siècles en réponse aux contradictions économiques et sociales du capitalisme, avec des théories comme celle de la suraccumulation du capital en temps de crise ou du maintien de la légitimité sociale[542]. L'État social, de nature antilibérale voire anticapitaliste, s'est ainsi développé en tant que mécanisme pour gérer ces défis et préserver la cohésion sociale[543].

Les États sociaux avancés d'aujourd'hui sont donc des évolutions de la structure du « capitalisme social » d'après-guerre[544]. Ils n'ont pas été simplement conçus pour améliorer la vie des individus, mais également pour les unir en tant que nation. Cela se manifeste clairement dans des exemples tels que l'Allemagne bismarckienne, la Grande-Bretagne de Disraeli et l'Italie de Giolitti. Dans ces pays, l'État social a été déployé pour instaurer un sentiment de but commun et d'appartenance au sein de la population.

À titre d'exemple, le rapport Beveridge de 1942, publié au cœur de la Seconde Guerre mondiale, marque un changement significatif. Il a été largement perçu comme le début d'une nouvelle ère visant à résoudre les problèmes préexistants, comme le chômage massif et l'accès limité aux soins de santé et à la protection sociale. Les propositions du rapport, axées sur une distribution équitable des richesses pour répondre aux besoins essentiels, comprenaient des allocations familiales, un service de santé gratuit pour tous et le plein emploi[545]. Beveridge considérait les allocations familiales comme un moyen d'encourager le travail tout en évitant que les prestations ne tombent au niveau de subsistance. Un système de santé gratuit et le plein emploi étaient jugés nécessaires pour garantir la stabilité du régime d'assurance.

Bien que l'État social d'après-guerre ait sans doute réussi à égaliser les conditions de vie, il n'a pas tenu sa promesse de dissocier les opportunités des origines sociales et des handicaps hérités[546]. L'État social progresse également à pas de géant en temps de crise. En réalité, ces périodes sont des périodes d'épreuves et les gens sont plus disposés à accepter le changement. Pendant ces périodes, il y a aussi une reformulation plus ou moins explicite du contrat social[547]. Cela signifie que les gens

[542] Pierre Rosanvallon. « La crise de l'État-providence ». Seuil. 1992, p. 25
[543] Christophe Ramaux. Op, cit,. 2012, p.44
[544] Gøsta Esping-Andersen « Why We Need a New Welfare State ». Oxford University Press. 2002, p.1
[545] Cf ; Brian Abel-Smith « The Beveridge Report: Its origins and outcomes ». International Social Security Review, 45(1-2), 5-16. 1992
[546] Gøsta Esping-Andersen, op, cit., 2002, p.11
[547] Pierre Rosanvallon. Op, cit., 1992, p. 78

sont plus disposés à discuter et à se mettre d'accord sur ce que l'État social devrait fournir.

En un mot, l'évolution historique de l'État social a engendré trois modèles distincts, adaptés aux doctrines et besoins spécifiques des pays, caractérisés par leurs approches gouvernementales, répartitions de responsabilités et indépendance individuelle respectives. Le tableau ci-dessous résume ces différences cruciales.

Tableau 1 : Synthèse des 3 modèles d'État social dans le monde et de leurs caractéristiques

Caractéristiques	Modèle de l'Etat Social Scandinave	Modèle de l'Etat Social "Libéral"	Modèle de l'Etat Social de l'Europe Continentale
Rôle gouvernemental	Accent sur le rôle gouvernemental fort	Favorise les solutions de marché	Maintient des responsabilités familiales traditionnelles
Responsabilités sociales	Vise à "défamilialiser" les responsabilités sociales	Limite les responsabilités publiques aux défaillances du marché	Renforce les responsabilités familiales
Approche envers le marché	"Démarchandise" les besoins de bien-être	Encourage la prestation sociale privée	Rigidité sur les marchés du travail
Politique d'emploi	Politique de "crowding in" pour maximiser l'employabilité	Prestations conditionnelles au travail pour stimuler l'emploi	Soutien familial continu ou programmes non contributifs
Prestations	Revenu universel, activation, services pour les vulnérables	Prestations conditionnelles au travail	Priorité aux services pour enfants et personnes âgées
Pauvreté	Réduit la pauvreté via le revenu universel	Résultats incertains en matière de pauvreté	Réagit aux risques par soutien familial ou non contributif

Égalité	Inclusion des vulnérables, minimise l'exclusion	Crée des inégalités et dualismes sociaux	Dépendance familiale limite l'indépendance économique
Budget	Coûteux mais efficace avec soutien fiscal	Dépenses privées augmentent avec l'assurance	Contraintes budgétaires et engagements de retraite
Mode de financement	Prédominance du financement par l'impôt	Un accent initial sur les cotisations, avec la fiscalité représentant environ 50 % des recettes de protection sociale.	Prédominance du principe assurantiel avec des cotisations sociales majeures (plus de 65 % des recettes de protection sociale)

Source : Élaboré par nos soins à partir du livre d'Esping-Andersen, G. (2002). Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press

2- La progressivité fiscale des revenus : levier d'un état social solide et inclusif

L'application d'une fiscalité progressive sur les revenus revêt une importance cruciale pour assurer l'équité sociale et joue un rôle fondamental dans le renforcement de l'État social. Cette approche implique une augmentation du taux d'imposition en fonction de l'augmentation des revenus. Montesquieu met en avant la « justesse d'une taxation basée sur les besoins plutôt que sur les biens ». Rousseau soutient l'idée d'un « impôt progressif en lien avec le nécessaire et le superflu »[548]. Jean-Baptiste Say considère « l'impôt progressif comme le seul équitable », tandis qu'Adam Smith affirme que les « riches devraient contribuer proportionnellement et même au-delà ».

Au cours des décennies passées, les inégalités économiques ont subi une nette réduction au sein des nations développées. L'introduction de l'impôt progressif sur le revenu a exercé un rôle capital dans la réduction de ces disparités. Cette approche a contribué à rendre la richesse plus démocratique et à répartir davantage le pouvoir économique des élites, favorisant ainsi une mobilité sociale accrue et une prospérité renforcée. De surcroît, la mise en place de l'impôt progressif a influencé la

[548] Michel Bouvier, « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt ». LGDJ. 2010 , p.38-40

réorganisation des accords sociaux et fiscaux, instaurant un nouveau contrat social entre les différentes strates de la société.

La performance de l'impôt progressif se reflète dans l'évolution des taux d'imposition entre 1914 et 1980. Les taux appliqués aux revenus les plus élevés ont considérablement augmenté au cours de cette période (voir le figure 1). Elle a permis de mieux répartir la charge fiscale en fonction des revenus, consolidant ainsi les fondations de l'État social.

La lecture de figure n°1 montre que de 1900 à 1932, aux États-Unis, le taux d'imposition applicable aux revenus les plus élevés se situait en moyenne à 23%. Cette proportion a ensuite grimpé à 81% entre 1932 et 1980, pour ensuite se replier à 39% entre 1980 et 2020. Dans le même contexte temporel, le taux supérieur était de 30%, 89% et 46% respectivement au Royaume-Uni, de 26%, 68% et 53% au Japon, de 18%, 58% et 50% en Allemagne, et de 23%, 60% et 57% en France. Le point culminant de la progressivité fiscale a été atteint au milieu du siècle, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni.

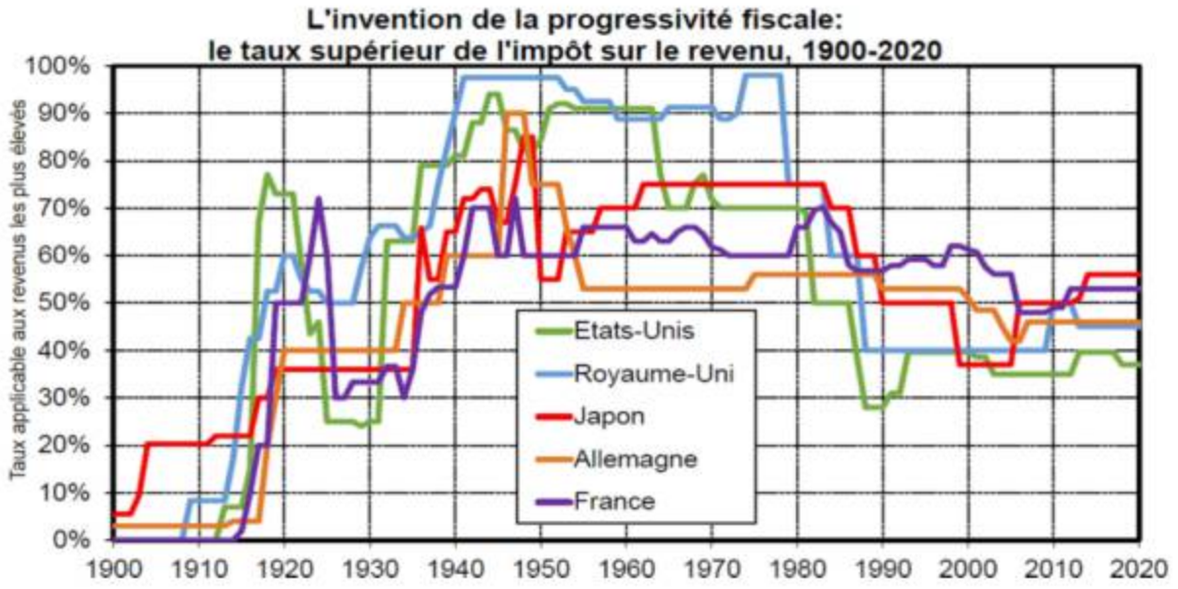
L'impôt progressif n'a pas seulement contribué à réduire les inégalités économiques, mais il a également servi de garantie pour un système équitable et viable. Respectant l'équilibre entre la justice sociale et la liberté individuelle, il a instauré un compromis idéal. Toutefois, la diminution récente de la progressivité fiscale a remis en question cet équilibre. Ainsi, l'impôt progressif a non seulement joué un rôle central dans la réduction des inégalités, mais il a aussi consolidé l'État social en tant que structure fondamentale.

L'exemple des États-Unis entre 1914 et 1980 met en évidence l'origine politique et sociale de l'introduction de l'impôt progressif. Contrairement à la croyance répandue, les taux d'imposition élevés ont touché des groupes influents plutôt qu'une minorité, avec un impact significatif dans une société marquée par de fortes inégalités. L'analyse des prélèvements fiscaux révèle une progressivité marquée, les taux pour les 90 % les moins riches aux États-Unis étant nettement plus bas que la moyenne, tandis que les plus riches étaient soumis à des taux trois fois plus élevés.

Pourtant, la perte de cette progressivité pourrait compromettre la perception de l'impôt et la validité du système de solidarité. Ceci s'est manifesté par une nette augmentation des inégalités de revenus aux États-Unis depuis les années 1980. La part des revenus détenue par les plus riches a considérablement augmenté, tandis que les gains économiques ont été distribués de manière moins équitable au sein de la population. Entre 1980 et 2016, la part des 1 % les plus riches est passée de 9 % à 20

%. Cette évolution est en grande partie imputée à la politique fiscale instaurée par Ronald Reagan, fondée sur l'idée que "trop d'impôt tue l'impôt". Cette approche a entraîné une baisse des taux d'imposition, favorisant l'accumulation de richesse par les plus fortunés et contribuant à accroître les inégalités. En conséquence, l'équité fiscale s'est considérablement détériorée, avec les riches devenant encore plus riches et les moins favorisés devenant plus pauvres.

Figure1 :



Source : T. PIKETTY (2021), « Une Brève Histoire De L'égalité », éd. SEUIL,voir piketty.pse.ens.fr/egalite

Selon le rapport « Inégalités mondiales », cette tendance se retrouve également au Royaume-Uni, où les inégalités de revenus ont augmenté de plus de 30 % depuis 1980. Les 1 % les plus riches de la population britannique captent désormais plus de 15 % des revenus totaux, contre 10 % en 1980. De manière similaire, en Chine, les inégalités de revenus ont grimpé de plus de 100 % depuis 1980. Les 1 % les plus aisés de la société chinoise accaparent désormais plus de 30 % des revenus totaux, comparativement à 10 % en 1980. Cette dynamique s'étend même à l'Afrique, où les inégalités de revenus et de patrimoine se situent parmi les plus élevées au niveau mondial. La part des 1 % les plus riches de la population africaine est passée de 10 % à 15 % entre 1980 et 2016.

En envisageant l'avenir, il est clair que l'impôt progressif et l'État social ont le potentiel de remodeler le capitalisme vers un modèle démocratique, équitable et décentralisé, ouvrant la voie à un monde plus juste et émancipateur.

II- Les défis de la fiscalité des revenus dans la construction d'un État social au Maroc

Comme observé dans la partie précédente, la fiscalité des revenus joue un rôle crucial dans le développement de l'État social, particulièrement dans les pays développer. Au sein de cette section, nous débuterons par l'analyse de la progressivité du barème d'imposition de l'impôt sur le revenu dans notre pays, cherchant à évaluer son engagement envers l'État social. Par la suite, nous examinerons le traitement fiscal des différentes sources de revenus, en alignement avec l'objectif essentiel de la loi-cadre n°69-19, visant à établir une justice fiscale et une égalité en matière d'impôts. L'objectif est d'identifier l'origine des problèmes d'équité sociale associés à la fiscalité des revenus, susceptibles de compromettre le modèle de l'État social marocain, à l'instar de la réflexion de John Maynard Keynes : « je prête attention à la nature du problème, parce que cela nous donne des indications sur la nature du remède à proposer »[549].

2- Réexamen de l'équité verticale de la fiscalité des revenus au Maroc : Perspectives pour un État Social Équilibré

L'introduction de la progressivité de l'impôt sur le revenu au Maroc, en 1990, résultant de l'adoption de la loi n° 17-89 qui a instauré l'IGR en remplacement des impôts cédulaires, s'est réalisée par le biais d'un nouveau barème de taux d'imposition[550]. Cette mesure découle de la quête d'une contribution fiscale équitable, en conformité avec le principe fondamental de « l'égalité devant l'impôt ». Cette démarche a été suscitée par l'émergence d'une société relativement homogène, favorable à la comparaison des utilités des revenus.

[549] John Maynard Keynes, « The Means to Prosperity », in : The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. 9. Essays in persuasion, London : Macmillan for the Royal Economic Society, 1972, p. 336.

[550] Mustapha El-Ktiri, & Najib Akesbi,« La réforme de la fiscalité marocaine à l'heure de l'ajustement structurel ». Toubkal. 1987

A- Un Barème d'imposition Favorable aux Riches

La notion de « progressivité » repose sur le lien entre la capacité contributive et la diminution de l'utilité des revenus à mesure de leur augmentation. Ceci justifie une augmentation plus prononcée des taux d'imposition par rapport à celle des revenus. Fondée sur des considérations sociologiques, cette approche vise à renforcer la cohésion sociale et à favoriser le progrès collectif[551], tout en répondant aux impératifs constitutionnels d'une démocratie moderne.

En revanche, il est indéniable que le barème de l'Impôt sur le Revenu au Maroc a connu différentes évolutions au fil des ans. En 1990, le taux marginal d'imposition était de 64%, appliqué aux revenus dépassant 600 000 DH sur neuf tranches. Au fil des années, les autorités ont réduit le nombre de tranches et abaisser les taux marginaux. En 1993, le taux est passé à 52% pour les revenus dépassant 200 000 DH, puis à 46% en 1994 pour les revenus supérieurs à 90 000 DH. En 1996, le taux légal maximum a été abaissé à 44% pour les revenus au-delà de 60 000 DH. Les ajustements se sont poursuivis avec une baisse à 42% en 2007 pour les revenus dépassant 120 000 DH, puis à 40% en 2009 pour les revenus au-delà de 150 000 DH. La réforme la plus récente en 2010 a fixé le taux marginal à 38% pour les revenus supérieurs à 180 000 DH, réduisant également le nombre de tranches à six.

Cette tendance à l'abaissement des taux d'imposition a souvent été favorable aux catégories de revenus plus élevées, de sorte que les personnes les plus riches paient une part moins importante de leurs revenus en impôts qu'il y a 30 ans. Ce phénomène risque d'aggraver le déséquilibre entre les riches et les moins fortunés, ce qui peut sembler en contradiction avec l'objectif de l'instauration de l'IR au Maroc, qui vise à assurer une redistribution plus équitable des revenus et à réduire les inégalités.

Un autre aspect important à souligner est la proximité des tranches de revenus. Au fil des réformes, bien que les taux d'imposition aient été réduits, les tranches de revenus sont souvent restées rapprochées les unes des autres. Par exemple, en 2007, la transition entre la tranche de 45 001 DH à 60 000 DH (taxée à 35 %) et celle de 60 001 DH à 120 000 DH (taxée à 40 %) était relativement courte. Cela peut créer un sentiment d'instabilité fiscale et peut décourager les individus de rechercher des gains supplémentaires.

En 2010, le barème affiche une forme logarithmique (voir le figure 2), avec une augmentation plus rapide pour les revenus faibles et moyens, tandis qu'un impôt

[551] Pierre BELTRAM, « proportionnalité et progressivité de l'impôt », dans « Dictionnaire encyclopédique des finances publiques » (sous .Dir Loïc PHILIP), Economica, 1991, 1246-1247

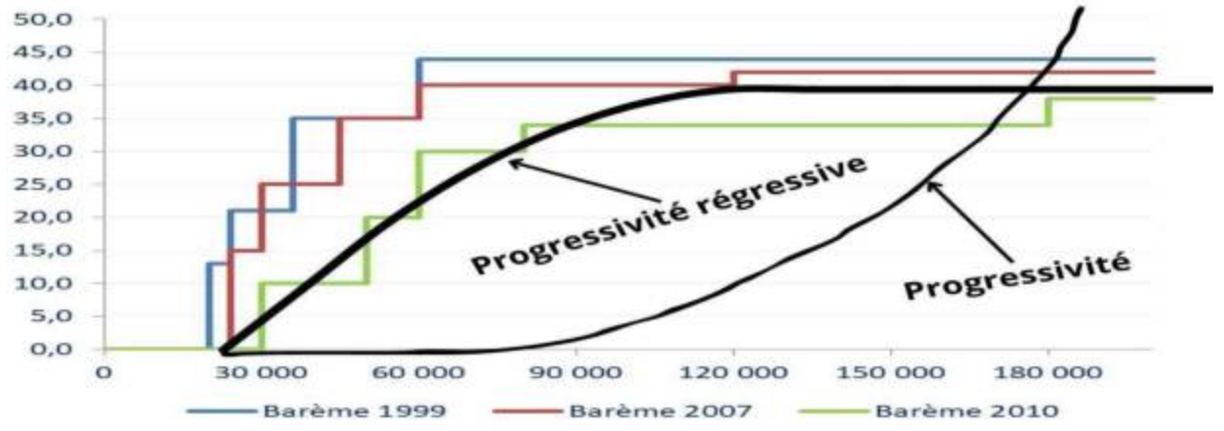
équitable devrait prendre une forme exponentielle, entraînant une augmentation plus prononcée pour les hauts revenus. De même, cette progressivité abrupte peut avoir des effets indésirables sur le comportement des contribuables. Lorsqu'ils atteignent le seuil d'une nouvelle tranche, ils peuvent être incités à réduire leurs efforts productifs ou à adopter des stratégies d'optimisation fiscale afin d'éviter de dépasser cette limite. Cette situation pourrait ainsi restreindre l'incitation à augmenter ses gains, avec des répercussions potentielles sur la croissance économique et l'esprit entrepreneurial.

B- Un barème d'imposition préjudice pour les moyennes

L'idée d'un État social implique naturellement l'expansion des classes moyennes, pourtant il semblerait que le barème d'imposition de l'IR contribue à accroître les inégalités de revenus et impose un fardeau disproportionné sur les strates moyennes de la société.

En fait, la lecture du graphique ci-dessous montre que le barème de l'IR actuel au Maroc présente une régressivité marquée. Les revenus annuels inférieurs à 30 000 DH sont exonérés, mais au-delà, chaque dirham supplémentaire est imposé à 10 % sans transitions intermédiaires. Cette absence de paliers intermédiaires entraîne une croissance de l'impôt plus rapide que celle du revenu, ce qui va à l'encontre du principe de progression de l'impôt. Cette « progressivité régressive », particulièrement prononcée pour les revenus moyens et modestes, crée une inégalité fiscale[552]. Cette tendance diminue pour les revenus supérieurs à 80 000 DH et disparaît pour les revenus au-delà de 180 000 DH.

Figure 2 : évolution du barème progressif sur la période 1999-2023



[552] Cf le Rapport de OXFAM. « FAIR TAX MONITOR : Analyse du système fiscal marocain », 2020 , et Najib Akesbi, « L'Impôt sur le Revenu contre la classe moyenne ». Revue Economia, CESEM, Rabat, n°8, février-juin. 2010,

Source : élaboré par nos soins à partir du rapport DEPF (2020), intitulé 'Rendement fiscal au Maroc : Bilan et leviers d'amélioration' [Policy Brief]

Un aspect important à considérer est la répartition de la charge fiscale. Bien que la majorité de l'impôt sur le revenu soit prélevée sur les salaires, une part notable de la population échappe à cette imposition. En effet, un pourcentage considérable de l'IR (73 %) est généré par les salaires, mais il est notable que seulement 0,24 % des entreprises (soit 126 entreprises) contribuent à hauteur de 50 % de l'impôt sur le revenu prélevé sur les salaires. En d'autres termes, un petit groupe restreint d'entreprises joue un rôle disproportionné dans la génération de la moitié de l'IR provenant des salaires. Cette situation peut indiquer que ces entreprises, bien qu'en nombre limité, ont une masse salariale élevée et emploient un grand nombre de personnes ayant des revenus significatifs, ce qui entraîne une contribution substantielle à l'IR global.

De même, il est pertinent de relever que la progressivité de la fiscalité des revenus n'a pas nécessairement abouti à la réduction des inégalités. L'examen de la répartition des sources de revenus met en évidence que les salaires contribuent à hauteur de 38 % aux revenus des ménages à l'échelle nationale. Les inégalités salariales demeurent une problématique significative, comme le met en lumière l'étude réalisée par le HCP. Les disparités de revenus entre diverses catégories de la société restent manifestes. Par exemple, les 20 % les plus aisés gagnent 14,1 fois plus que les 20 % les moins favorisés. En ce qui concerne les revenus provenant d'activités indépendantes non agricoles, ces inégalités sont encore plus prononcées, les 20 % les plus aisés affichant un revenu supérieur de 16,5 fois à celui des 20 % les moins aisés.

Ceci suggère que la nature de la progressivité de l'impôt sur le revenu mérite d'être nuancée. Cette apparence de progressivité se heurte à une réalité où les taux d'imposition effectifs se révèlent être en fait plus élevés pour les revenus moyens et modestes que pour les revenus élevés (Veuillez consulter la figure 3, qui illustre les taux d'imposition effectifs appliqués aux salaires). Cette distorsion soulève des interrogations quant à l'équité du système fiscal.

Ajoutant que la classe moyenne, identifiée comme les ménages percevant mensuellement entre 2800 et 6700 DH, se trouve être particulièrement affectée par cette situation. Cela veut dire que c'est classe moyenne qui subit le plus fortement la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. Les taux d'imposition augmentent

rapidement, passant successivement de 0 à 10 %, puis à 20 %, et enfin à 30 %. Cette tranche de la population assume une part significative de la charge fiscale totale.

C- Inertie des barèmes fiscaux devant l'inflation

La comparaison des taux d'imposition entre le Maroc et la France met en évidence des approches divergentes en matière de fiscalité et d'ajustements des barèmes. Cette différence d'approche a des implications significatives pour les contribuables des deux pays, illustrant ainsi l'importance du changement de barème de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'indexation.

En France, les autorités adoptent une démarche proactive en matière d'ajustements fiscaux. Annuellement, le barème des taux d'imposition et des tranches de revenus est recalibré pour refléter l'inflation et la hausse des prix qui ont marqué l'économie nationale et internationale. En 2020, les tranches de revenus et les taux d'imposition étaient établis comme suit : jusqu'à 10 084 euros à 0 %, de 10 085 à 25 710 euros à 11 %, de 25 711 à 73 516 euros à 30 %, de 73 517 à 158 122 euros à 41 %, et au-dessus de 158 122 euros à 45 %. En 2021, une révision a été effectuée, ajustant les tranches et taux : jusqu'à 10 225 euros à 0 %, de 10 226 à 26 070 euros à 11 %, de 26 071 à 74 545 euros à 30 %, de 74 546 à 160 336 euros à 41 %, et au-dessus de 160 336 euros à 45 %. En 2022, une nouvelle modification a été apportée, illustrant une démarche proactive en période d'instabilité : jusqu'à 10 777 euros à 0 %, de 10 778 à 27 478 euros à 11 %, de 27 479 à 78 570 euros à 30 %, de 78 571 à 168 994 euros à 41 %, et au-dessus de 168 994 euros à 45 %.

Cette pratique s'aligne avec la théorie de l'indexation avancée par l'économiste français Maurice Allais[553]. Selon cette théorie, les barèmes fiscaux devraient être ajustés régulièrement pour éviter que l'inflation ne pousse les contribuables dans des tranches d'imposition plus élevées sans que leurs revenus réels aient augmenté en conséquence. Ainsi, en France, les tranches de revenus et les taux d'imposition évoluent chaque année pour maintenir une certaine équité et pour éviter la "fiscal drag"[554] due à l'inflation.

En revanche, au Maroc, la situation est différente. Les gouvernements successifs n'ont pas procédé à des ajustements significatifs des barèmes d'impôt sur le revenu

[553] Cf, Maurice Allais, « Pour l'indexation ». Éditions Clément Juglar. 1990

[554] Le fiscal drag est la perte de pouvoir d'achat des revenus due à l'inflation et à l'inadaptation du système fiscal à cette inflation. Il se traduit par une augmentation progressive de la charge fiscale sur les contribuables, même si leur niveau de vie n'a pas changé.

depuis 2010, tant en ce qui concerne les taux que les tranches de revenus. Cela signifie que, malgré l'inflation et la hausse des prix qui ont impacté le coût de la vie au Maroc, le barème de l'impôt sur le revenu est resté relativement inchangé. Cette absence de réaction face à l'inflation peut avoir des implications importantes pour les contribuables, car elle peut les faire glisser dans des tranches d'imposition plus élevées sans qu'il y ait eu d'augmentation réelle de leurs revenus.

Dans cette perspective, il apparaît que les résultats obtenus dans notre examen de la progressivité de l'IR marocain et du barème d'imposition ne plaident pas en faveur de l'État social.

2- Repenser l'équité horizontale de l'IR marocain : Implications cruciales pour le modèle d'État social

Il est une vérité indiscutable que l'équité fiscale occupe une position centrale dans la configuration de l'État social. Au Maroc, cette importance est reflétée par les principes ancrés dans la Constitution de 2011. Celle-ci encourage la réflexion en vue de l'établissement d'un système fiscal équitable. Les articles 39 et 75 établissent le principe d'impartialité en matière fiscale, fondé sur les capacités individuelles, et accordent au Parlement une compétence fiscale, particulièrement en ce qui concerne les finances publiques.

Toutefois, des inégalités fiscales demeurent, notamment dans le traitement des diverses sources de revenus. Cette situation va à l'encontre de la théorie de la valeur de Ricardo et Marx, laquelle stipule que le travail est la source fondamentale de la valeur. Cette partie analysera les diverses sources de revenus des ménages et explorera les inégalités fiscales qui émergent dans leur traitement. L'objectif est d'évaluer comment certaines règles fiscales peuvent amplifier les disparités entre les contribuables, en contradiction avec le principe constitutionnel d'égalité fiscale.

A- Inégalités fiscales : favoritisme envers le capital au détriment du travail

L'une des grande source d'injustice réside dans le traitement fiscal de ce que STIGLITZ qualifie d'« intéressement aux plus-values»[555]. Cela découle du fait que les taux d'imposition appliqués aux plus-values sont nettement inférieurs à ceux appliqués aux salaires. La manière dont le régime fiscal favorise les gains en capital met en

[555] Joseph E. Stiglitz « La grande fracture : les sociétés inégalitaires et ce que nous pouvons faire pour les changer ». Les liens qui libèrent. 2015, p.241

lumière la non-neutralité de l'imposition, sans même aborder la question de la progressivité.

Il apparaît profondément injuste que les gains découlant de la spéculation, généralement réalisés par des individus plus aisés, bénéficient d'une imposition moins contraignante que les revenus provenant du travail, ce dernier constituant l'un des quatre piliers de l'État social. La préférence accordée au traitement des revenus dérivés du capital se manifeste par l'application de taux réduits libératoires à plusieurs catégories de revenus et de profits, incluant les plus-values, qui sont soumises à l'impôt sur le revenu (comme en témoigne le tableau ci-dessous).

Tableau 2 : Synthèse des taux d'imposition en matière de valeur mobilière et immobilière

Revenus / Profits	Taux
Profits des cessions d'actions cotées en bourse	15%
Revenus bruts de capitaux mobiliers de source étrangère	15%
Revenus fonciers égal ou supérieur à 120.000 DH	15%
Profits sur cessions d'obligations et autres titres de créance	20%
Profits sur cessions d'actions non cotées et autres titres de capital	20%
Profits sur cessions des valeurs mobilières émises par les F.P.C.T	20%
Revenus fonciers inférieur à 120.000 DH	10%

Source : élaboré par nos soins à partir du code général des impôt 2023

Plus précisément, cela signifie que l'impôt varie en fonction de la part plus ou moins importante des revenus provenant du capital, même en maintenant une capacité contributive égale. De plus, à mesure que l'on progresse dans l'échelle des revenus, la part des revenus du capital augmente, et leur imposition légère atténue la progressivité de l'impôt sur le revenu. Cette situation renforce les inégalités entre le capital et le travail, se traduisant par des déséquilibres dans les rapports de force.

De surcroît, cela agit comme un moteur supplémentaire qui perpétue les inégalités globales. Cela est dû au fait que le capital détient les moyens de production,

tandis que le travail, est responsable de l'utilisation des moyens de production pour créer des biens et des services. Ainsi, le capital a la capacité de générer des bénéfices à partir des biens et des services produits par le travail. En effet, Atkinson[556] (2016) souligne que l'augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée a joué un rôle important dans la réduction des inégalités globales.

En d'autres termes, une répartition initialement inégale des revenus, défavorable à la rémunération du travail comme on l'observe au Maroc[557], nourrit les inégalités de revenus qui, à leur tour, accentuent les disparités sociales. Par conséquent, le modèle d'« État social » promu par les autorités publiques est mis en danger.

Cette inégalité provient de la différence de traitement des taux entre le capital et le travail, avec un taux d'imposition proportionnel appliqué aux revenus du capital et des prix formés dans des secteurs à rente comme l'immobilier. En contraste, l'imposition progressive-régressive affecte les salariés et les travailleurs qui mobilisent leur force physique ou leur capital intellectuel, et ces derniers sont soumis à une imposition significative dans le contexte actuel.

En outre, ce système d'imposition oriente les jeunes diplômé les plus talentueux vers les manipulations financières au lieu de les encourager à créer de véritables entreprises, réaliser des découvertes authentiques et offrir des services réels à autrui. Les pouvoirs publics accordent davantage d'efforts à rechercher des rentes et à augmenter leur part du gâteau économique du pays plutôt qu'à accroître la taille du gâteau lui-même.

Finalement, cette inégalité fiscale semble d'autant plus injuste lorsque les revenus des capitaux proviennent d'héritages ou de spéculation. Les cotisations sociales renforcent également ces inégalités. Leur assiette repose exclusivement sur les revenus du travail, ce qui signifie qu'elles affectent uniquement ces revenus, épargnant ainsi les revenus du capital.

B- Les revenus fonciers, un privilège fiscal qui nuit à l'équité

Quelle équité fiscale peut-on véritablement atteindre lorsqu'on examine la façon dont sont traités les revenus issus de la location, qui ne contribuent pas directement à

[556] Cf, Anthony B. Atkinson, « Inégalités ». Seuil. 2016

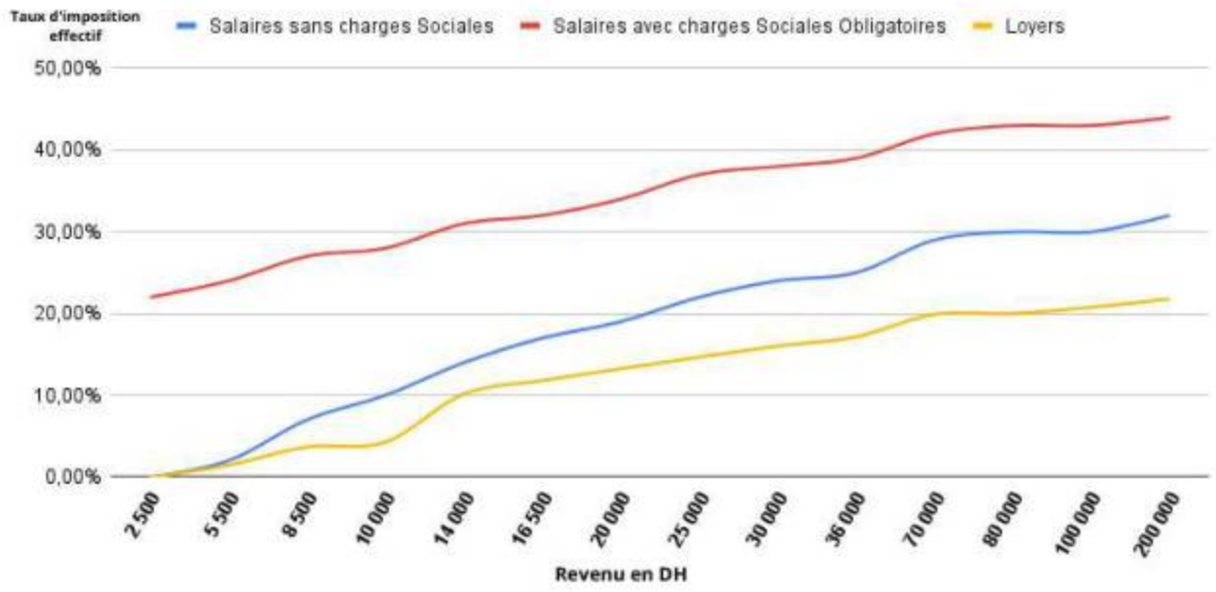
[557] En 2020, les chiffres révèlent une illustration concrète : la valeur ajoutée brute atteint environ 1036 milliards de dirhams, répartis en 36 % pour les salaires et 62,2 % pour l'Excédent d'exploitation. Cette répartition manifeste déjà un déséquilibre flagrant de la valeur ajoutée, représentant la somme des rémunérations des facteurs de production. Les deux tiers de celle-ci sont alloués à la rémunération du capital, laissant seulement un tiers au travail. Cette répartition tend à rester relativement stable au fil des années.

la création de valeur économique, comparés à ceux provenant du travail acharné de nombreux individus ? Les écarts se révèlent à la fois sur le plan social et économique.

D'un côté, nous avons les revenus fonciers, provenant essentiellement de la location d'immeubles bâtis et non bâtis, de propriétés agricoles et de constructions diverses, incluant les équipements fixes et mobiles. Ces revenus, bien que perçus sans nécessiter une contribution active à l'économie, bénéficient d'un abattement de 40% avant l'imposition. Cela conduit à une imposition maximale de 22,8% (38% de 60%) pour les tranches les plus élevées du barème. En réalité, un taux d'imposition effectif d'environ 20% n'est atteint que lorsque les loyers bruts mensuels culminent à environ 72 500 DH (voir le figure 3). Ce traitement fiscal privilégié pour les revenus fonciers soulève des préoccupations sociales quant à l'équité dans la contribution au système.

D'un autre côté, les salariés qui se lèvent tôt et consacrent leurs journées entières au travail ne bénéficient pas de la même faveur fiscale. Bien que des déductions pour frais professionnels soient disponibles, équivalant à 20% du salaire et plafonnées à 2 500 DH par mois, elles ne suffisent pas à compenser la progressivité-régressive du barème de l'impôt sur le revenu. En outre, des déductions légales telles que les intérêts liés à l'achat de logements et les cotisations de retraite jouent un rôle dans la réduction du taux d'imposition effectif, qui peut être bien inférieur au taux marginal de 38%. Par ailleurs, diverses indemnités exonérées d'impôts sont prévues pour rembourser les dépenses professionnelles des salariés, ce qui accentue la disparité entre les différentes sources de revenus. Prenons l'exemple d'un salaire brut annuel de 200 000 DH : en tenant compte uniquement des déductions standard pour frais professionnels, le taux d'imposition effectif serait d'environ 20%, correspondant à un salaire mensuel d'environ 16 666,00 DH (voir le figure 3).

Figure 3 : Taux d'imposition effectif appliqué sur les salaires et les revenus foncier au Maroc



Source : élaboré par nos soins à partir du code général des impôts 2023.

Il est clair que les revenus fonciers bénéficient d'un traitement fiscal privilégié en comparaison avec les revenus issus du travail, engendrant ainsi des déséquilibres sociaux et économiques. Cette situation s'avère contraire au principe d'un modèle d'« État social », car elle présente plusieurs conséquences préoccupantes :

- ***Réduction de l'incitation au travail*** : Lorsque les individus paient moins d'impôts sur leurs revenus fonciers que sur leurs revenus provenant du travail, leur motivation à s'investir dans le monde professionnel diminue. Ce phénomène peut entraîner une baisse de la productivité et un ralentissement de la croissance économique.
- ***Accroissement des inégalités*** : Les propriétaires fonciers tendent généralement à être plus fortunés que les travailleurs. Lorsque les impôts payés par les propriétaires fonciers sont moins élevés que ceux des travailleurs, cela aggrave le fossé entre les couches aisées et les moins favorisées de la société. Cette situation peut engendrer un mécontentement social et des tensions civiles.
- ***Découragement de l'investissement*** : Lorsque les propriétaires fonciers bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable, ils sont moins enclins à investir dans leurs entreprises. Cette réduction de l'investissement potentiel peut entraîner une diminution de la croissance économique et provoquer des pertes d'emplois.

Au fond, les questions d'équité et de justice fiscale se posent avec insistance lorsque l'on observe les disparités dans le traitement des revenus fonciers par rapport aux revenus du travail dans le système fiscal. Une révision attentive de ces pratiques

fiscales est essentielle pour garantir un environnement économique équilibré et une société plus équitable.

C- L'IR professionnel, un impôt injuste et inefficace

L'examen de la répartition du fardeau fiscal imposé par l'IRM révèle une inégalité fiscale entre les travailleurs salariés (du secteur privé et public) et les autres contribuables exerçants en tant que professionnels indépendants. Malgré l'existence de divers prélèvements libératoires en faveur des professionnels, l'objectif de l'IR en tant qu'impôt global sur le revenu demeure largement hors d'atteinte.

Selon le Ministre de l'Économie et des Finances[558], les données révèlent une répartition inégale des recettes de l'impôt sur le revenu (IR). En effet, la majeure partie des recettes de l'IR, soit 73 %, provient des revenus salariaux, tandis que seulement 5 % proviennent de l'IR professionnel. Ces disparités entre l'IR salarial et l'IR professionnel soulignent des inégalités dans la manière dont diverses sources de revenus sont traitées sur le plan fiscal.

Ces différences dans le traitement de l'IR soulèvent des questions cruciales concernant l'équité horizontale, un principe fondamental du consentement à l'impôt. Cependant, ce principe minimal d'équité, « à revenu égal, impôt égal », qui est essentiel pour garantir un impôt juste et accepté par tous, n'est plus respecté dans le système actuel. Cette situation remet en cause la stabilité de l'ensemble du système fiscal[559].

En effet, la méthodologie de perception de l'IR joue un rôle clé dans ces inégalités. L'IR prélevé sur les salaires est retenu à la source, entraînant une réduction directe des revenus nets des travailleurs. En revanche, l'IR professionnel est déclaré de manière distincte, ce qui pourrait potentiellement ouvrir la porte à des pratiques d'évasion fiscale ou de manipulation des déclarations de revenus.

La gravité de la situation est mise en évidence par le schéma de contribution fiscale. L'écart significatif entre la contribution moyenne d'un (1) employé et celle d'un (1) professionnel, cinq (5) fois plus élevée pour l'employé, suggère une inégalité dans le fardeau fiscal porté par ces deux groupes. Cela peut refléter une évasion fiscale accrue parmi les professionnels libéraux, remettant en question leur engagement envers la société.

---

[558] Discours d'ouver ture de Monsieur le Ministre de l'Economie et des Finances, Troisièmes Assises Nationales sur la Fiscalité, Skhirat, 3 & 4 mai 2019

[559] Thomas Piketty, et al « Pour une révolution fiscale ». Seuil et La République des idées. 2011, p. 72-73

Des statistiques alarmantes soulignent également la concentration de la charge fiscale sur un petit nombre de contributeurs. Seulement 3 % des professionnels contribuent à hauteur de 50 % de l'impôt sur le revenu professionnel total. Ce déséquilibre met en évidence une contribution insuffisante de la majorité des professionnels, entraînant un manque à gagner substantiel pour l'État.

De plus, le taux élevé de non-conformité fiscale parmi les professionnels, où 6 sur 10 ne contribuent pas financièrement à l'IR, soulève des préoccupations majeures quant à la conformité fiscale. Ce phénomène peut résulter d'évasion fiscale ou d'un sentiment d'impunité, mettant en péril les ressources essentielles pour l'État social. Ainsi, la faible déclaration fiscale correcte des professions libérales (14 % seulement) reflète une non-conformité généralisée due à des réglementations peu contraignantes et à des contrôles fiscaux insuffisants. Ces problèmes varient également par profession, avec des taux de conformité inférieurs à 15 % pour des groupes tels que les médecins, dentistes, vétérinaires, avocats, architectes et pharmaciens, entraînant des conséquences néfastes pour les finances publiques.

Toutefois, cette forme de "déviance fiscale" ne constitue pas seulement une limite au pouvoir d'imposition, impliquant une confrontation entre l'administration fiscale et les contribuables, mais elle représente également un signe de dysfonctionnement dans les structures économiques, et entrave sérieusement l'amélioration des ressources de l'État, alors que les besoins en matière de dépenses sociales exercent une pression considérable sur les moyens de financement de l'État social.

Dans l'ensemble, il est impératif de renforcer la sensibilisation à l'importance de la contribution fiscale et de mettre en place des réglementations plus contraignantes pour lutter contre l'incivisme fiscal parmi les professionnels libéraux. Des mécanismes de contrôle améliorés sont nécessaires pour garantir une contribution équitable de ces acteurs importants au financement de l'État social et ainsi promouvoir le bien-être collectif. Une action concertée est essentielle pour résoudre ces problèmes et assurer un système fiscal équitable et robuste.

D- Écart de revenus agricoles et inégalités fiscales :

Au Maroc, la quasi absence de taxation des revenus agricoles, dans un contexte où l'agriculture joue un rôle vital, soulève des inquiétudes quant à l'équité fiscale. Les chiffres reflètent cette inégalité : les revenus agricoles contribuent significativement aux revenus des 20 % des ménages les plus riches, représentant 12,9 % de leurs gains. Pourtant, le revenu agricole de ce groupe dépasse de 15,2 fois celui des 20 % les

moins aisés, avec un écart alarmant de 38 fois entre les 10 % les plus aisés et les 10 % les moins aisés. Ces disparités liées à la distribution du revenu agricole alimentent ainsi les inégalités, représentant 13,2 % des inégalités totales de revenu au sein des ménages.

Partant de ce fait, cette situation soulève des préoccupations quant au principe constitutionnel de « l'égalité devant l'impôt ». Il est de moins en moins tolérable que certaines parties de la population, particulièrement les plus aisées, continuent à profiter des avantages fiscaux sans contribuer en proportion de leurs moyens. Cette situation constitue une violation flagrante du principe d'équité fiscale.

Il convient de souligner que la fiscalité des revenus agricoles au Maroc aggrave ces différences. Les contribuables avec des revenus agricoles et un chiffre d'affaires annuel en dessous de 5 millions de dirhams sont toujours exemptés de l'impôt sur le revenu. Si le chiffre d'affaires dépasse ce seuil au cours d'une année, l'exonération continue si le chiffre d'affaires reste en dessous pendant 3 années successives. De plus, les agriculteurs imposables bénéficient d'une réduction d'impôt équivalente à leur investissement dans des nouvelles entreprises technologiques, à condition que les titres reçus soient enregistrés dans un compte d'actif immobilisé.

En définitive, la faible imposition des revenus agricoles au Maroc, en favorisant les inégalités, soulève des interrogations sur l'équité fiscale et appelle à une révision du système pour garantir une répartition plus équitable des charges et des avantages parmi la population.

Conclusion

Tout compte fait, il est essentiel de s'imprégner de l'idée qu'au Maroc, la fiscalité des revenus actuelle a des répercussions complexes et potentiellement préjudiciables sur l'ambition du nouveau modèle de développement visant à créer un État juste, démocratique et de droit, où chacun peut réaliser son potentiel dans une société ouverte et équitable, générant ainsi une valeur durable.

De surcroît, la faible imposition des revenus agricoles au Maroc, malgré leur contribution significative aux revenus des ménages aisés et les inégalités qu'elle entraîne, soulève des préoccupations concernant l'équité fiscale et appelle à une réforme systémique pour garantir une répartition plus juste des charges et des avantages au sein de la population.

Il reste à dire que le barème des taux d'imposition de l'IR au Maroc se révèle injuste et contre-productif, nécessitant une révision pour le rendre plus progressif et plus adapté au modèle d'État social-démocratique. En outre, les disparités fiscales dans le traitement des sources de revenus pourraient compromettre le modèle d'État social qui cherche à garantir un certain niveau de bien-être pour tous les citoyens, quel que soit leur contexte économique. Ce modèle repose sur la redistribution des richesses, impliquant la collecte d'impôts auprès des personnes les plus aisées pour les répartir en faveur des plus démunis.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Allais, Mauric « Pour l'indexation ». Éditions Clément Juglar. 1990

Piketty, Thomas, et al. « Rapport sur les inégalités mondiales 2018 ». Seuil. 2018

Ardant, Gabriel « Théorie sociologique de l'impôt ». SEVPEN. 1965

Atkinson, Anthony B. « Inégalités ». Seuil. 2016

Bouvier, Michel « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt ». **LGDJ.** 2010

El-Ktiri, Mustapha, & Akesbi, Najib. « La réforme de la fiscalité marocaine à l'heure de l'ajustement structurel ». Toubkal. 1987

Esping-Andersen, Gøsta. « Why We Need a New Welfare State ». Oxford University Press. 2002

Leroy, Marc, « L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste ». Economica. 2010

Piketty, Thomas, « Le Capital au XXIème siècle ». Seuil. 2013

Piketty, Thomas. « Une brève histoire de l'égalité ». Seuil. 2021

Piketty, Thomas, et al. « Pour une révolution fiscale ». Seuil et La République des idées. 2011

Ramaux, Christophe. « L'Etat social : Pour sortir du chaos néolibéral ». Mille et une nuits. 2012

Rawls, Jhon. « Théorie de la justice ». Points. 2009

Rosanvallon, Pierre « La crise de l'État-Providence ». Seuil. 1992

Stiglitz, J. E. « La grande fracture : les sociétés inégalitaires et ce que nous pouvons faire pour les changer ». Les liens qui libèrent. 2015

Articles

Abel-Smith, Brian. « The Beveridge Report: Its origins and outcomes ». International Social Security Review, 45(1-2), 5-16. 1992

Akesbi, Najib. « L'Impôt sur le Revenu contre la classe moyenne ». Revue Economia, CESEM, Rabat, n°8, février-juin. 2010

Berrada, Abdelkader . « L'économie marocaine ou comment faire un modèle d'un anti-modèle ». La Revue Marocaine des sciences politiques et sociales, N° 13 — Volume XVIII. 2019

Saez, Emmanuel. « Understanding THE SOCIAL STATE ». Finance & Development, 59(1). 2022

Taylor-Gooby, Peter, et al. « Risk and the welfare state ». The British Journal of Sociology, 50(2), 177-194. 1999.

Conférences

Akesbi, Najib. « Réforme fiscale : L'équité qui permet l'efficacité », Visio-Conférence à l'Université Citoyenne de HEM, Rabat, 19 février 2022.

Rapports

CESE. « Un Système Fiscal, pilier pour le Nouveau Modèle de Développement », Auto-saisine n°39/2019.

DEPF. « Rendement fiscal au Maroc : Bilan et leviers d'amélioration », in Policy Brief. 2020

HCP. « Revenus des ménages : Niveaux, sources et distribution sociale », Note d'information, 28.4.2021.

HCP. « Sources de revenu des ménages : Structure et inégalité », Note d'information, 18.5.2021.

OXFAM. (2020). « FAIR TAX MONITOR : Analyse du système fiscal marocain ». 2020

Textes juridiques

Code général des impôts 2023. MEFRA, DGI.

Les enseignements de la crise économique : quelques réflexions sur les perspectives de l'articulation entre le droit fiscal et le droit des entreprises en difficultés

Mohamed Rabie ABASSI[560]

Résumé **:** S'agissant de l'articulation entre le droit fiscal et le droit des entreprises en difficultés, les enseignements de la crise économique engendrée par le Covid 19 sont très nombreux. La leçon centrale qu'on peut en tirer est d'établir un équilibre entre la protection du Trésor et la sauvegarde des entreprises en difficultés. En ce sens, il faut instaurer un régime fiscal adapté aux entreprises en difficulté.

Mots-clefs : La crise économique, droit fiscal, entreprises en difficultés, articulation, réforme.

Abstract**:** Regarding the relationship between tax law and the law of companies in difficulty, there are many lessons learned from the economic crisis caused by Covid 19**.** The central lesson that we can draw from this is to establish a balance between protecting the Treasury and safeguarding companies in difficulty. In this sense, we must establish a tax regime adapted to companies in difficulty.

Keywords**:** The economic crisis, tax law, companies in difficulty, articulation, reform.

[560] Docteur en droit

INTRODUCTION

1. Jamais les difficultés économiques des entreprises n'ont été aussi présentes dans le discours politique, le débat public et la doctrine juridique que pendant la crise sanitaire Covid 19. Dans cette perspective, la question relative aux rapports entre le Trésor et l'entreprise en difficulté revient au-devant de l'actualité. Plus que les autres partenaires de l'entreprise, le Trésor est au cœur de cette crise. La pandémie est venue conforter l'idée que le Trésor est l'un des principaux acteurs en matière de sauvegarde des entreprises en difficulté. Instituée au Maroc, une série de mesures impliquant le Trésor a pour objectif de permettre à l'entreprise en baisse d'activité de souffler. On pourrait les citer ici : report ou étalement de paiement des dettes fiscales, report des déclarations fiscales, interdiction des contrôles fiscaux, la suspension des avis à tiers détenteurs (ATD), la possibilité des remises d'impôts directs et le remboursement anticipé des crédits de TVA[561]. Au-delà de ces enseignements, la crise sanitaire et économique Covid 19 a également réaffirmé l'impact négatif de la survenance des difficultés sur le taux de recouvrement des recettes fiscales. Plus parlants sont les chiffres officiels fournis à fin septembre 2020 au Maroc. Pour ce qui est des impôts directs, ils ont connu une baisse de 2, 5 %. S'agissant des impôts indirects, ils affichent un recul de 10, 3%. Pour ne prendre que la TVA, elle a connu une baisse de 9, 1 %. En général, l'incidence de la pandémie sur le Trésor public est estimée à plus de 80 MMDH[562] (7,43 MM euros)[563]. Cette crise a donné lieu à la dégradation des finances publiques : " le déficit budgétaire, qui était de 3,6 % du PIB en 2019, est passé à 7,4% du PIB en 2020 "[564]. De cette crise sanitaire et économique, l'on peut tirer d'autres enseignements. La pertinence de ce dernier constat se résume, pour l'essentiel, à l'idée suivante : "une crise remet les choses en perspectives. Elle a deux vertus : elle nous conduit à nous passer du superflu [...] et à tirer le meilleur de ce que nous

[561] MaximeGAUTHIER,« Coronavirus : mesures fiscales exceptionnelles de soutien aux entreprises », in *revue droit fiscal* n° 14, 2 avril 2020, act. 114.

[562] **Younes BENNAJAH,** « Maroc : L'impact de la pandémie sur les finances publiques », *LesEco.ma*, 05 fév. 2021.

[563] Selon le cours de changes appliqué le 17 mai 2021.

[564] M. DIO, « « Dette Covid-19 » et dégradation des finances publiques : gare à la hausse de la pression fiscale ! », *Finances news*, 21 jan. 2021, [En ligne] : www.fnh.ma.

possédons " [565]. Du « superflu », il y en a en matière des rapports entre l'entreprise en difficulté et le Trésor. L'avenir de la condition du Fisc dans le système des procédures collectives est encore balbutiant. La preuve en est que la réforme fiscale, tant attendue au Maroc, est loin d'apporter une réponse satisfaisante à cette question. Les grandes lignes de cette condition ne sont pas toutes au cœur du débat. Reste qu'il faut aussi « tirer le meilleur » de ce qu'est appliqué en droit marocain et des solutions jurisprudentielles rendues au Maroc. L'idée est d'approuver le choix fait par le législateur marocain d'adopter des règles fiscales en faveur des entreprises en difficultés. A partir de ce constat, le législateur marocain est invité, plus que jamais, à établir un véritable régime fiscal adapté aux entreprises en difficulté. Saisir cette occasion pour entreprendre une réforme globale est donc une nécessité.

2. ***Intérêt du sujet.*** Le rapport entre le Trésor et l'entreprise en difficulté est un thème d'actualité. L'intérêt de ce sujet de recherche tient à deux éléments. Le premier intérêt est que le créancier fiscal est au cœur de la crise économique engendrée par la pandémie Covid 19. Le second est la réforme fiscale très attendue au Maroc. Si, comme tous les Etats du monde, l'Etat marocain se montre plus préoccupé par la faillite des entreprises, laquelle s'est amplifiée du temps de la crise sanitaire Covid 19, " le poids de la fiscalité "[566] n'est pas suffisamment pris en compte. L'impact de la fiscalité sur la défaillance des entreprises et les nombreuses zones d'ombre, non encore résolues par la loi, témoignent de la nécessité d'une réflexion à ce stade.

3. *Annonce du plan.* L'objectif de cette recherche est de relever les principaux enseignements tirés de la dernière crise sanitaire et économique. Quelles sont les règles qu'il faut introduire dans le droit marocain pour assurer une articulation entre le droit des entreprises en difficultés et le droit fiscal ? Au-delà des avancées positives consacrées par le droit marocain à ce niveau[567], il faut mettre en exergue les principaux points pour lesquels une amélioration est nécessaire. Asseoir un régime

[565] Stéphane HOAREAU, « Crise Covid-19 et mesures d'urgence : le point de vue du mandataire judiciaire », *BJE*, mai 2020, p. 83.

[566] Bernard LAGARDE, « *Droit fiscal et droit des entreprises en difficulté* », *in* Ph. ROUSSEL GALLE (dir.), Entreprises en difficulté, LexisNexis, 2012, n° 1486, p. 659 et s.

[567] Des avancées positives ont été notamment réalisées en matière de la Taxe professionnelle, des droits de timbre et de la TVA pour les entreprises qui cessent temporairement leurs activités économiques. Par ailleurs, comme tous les autres créanciers, le Trésor peut accorder de nouveaux délais de paiement à l'entreprise en difficulté. A cela, il s'ajoute les éventuelles remises d'impôts.

fiscal en faveur des entreprises en difficulté est une question très importante. Réflexion difficile, mais impérative car, il en va de l'avenir de la créance d'impôt dans les procédures collectives et de la protection des entités économiques. Encourager l'investissement (I.) et contribuer à financer l'entreprise en difficulté (II.) sont deux principaux objectifs derrière l'instauration d'un régime fiscal adapté aux entreprises en difficulté.

I. Encourager l'investissement

4. Un régime fiscal ayant pour finalité l'encouragement de l'investissement doit, à notre sens, envisager en tant que règles minima, les deux créances fiscales que sont l'IS et les droits d'enregistrement. Dès lors, pour pouvoir améliorer le régime fiscal en la matière, il faut prévoir l'exonération totale des droits d'enregistrement (A) et de l'IS dans l'hypothèse de la reprise des entreprises en difficulté (B).

A. *Vers l'exonération totale des droits de mutation*

5. En droit marocain, il est prévu que la cession de tout élément de l'actif immobilier engendre la mutation de la propriété[568]. En ce cas, il est fait application des règles relatives aux droits de mutation[569]. Le fondement de cette obligation légale est déduit de l'article 126 du Code général des impôts marocain : tout acte constatant une vente d'immeuble et portant mutation de la propriété entre le cédant et le cessionnaire y est soumis. Dès lors qu'il y a mutation, il y a donc place aux droits d'enregistrement (de mutation). La cession de l'actif immobilier appartenant à l'entreprise placée en cession judiciaire ne déroge pas à cette règle. En fait, c'est le repreneur qui doit s'acquitter des droits d'enregistrement et non pas l'entreprise cédée en la personne du syndic. Comment ces droits sont-ils calculés ? En principe, ils se calculent suivant la valeur réelle dite vénale de la chose cédée[570]. La logique est différente lorsque l'entreprise est placée en redressement judiciaire. Ainsi, la valeur réelle de l'entreprise, objet du plan de cession, ne peut être ici retenue. Par un arrêt de 16 juin 1998, la Haute cour en France a pu juger que : "Pour le calcul des droits de

[568] *Les droits de mutation sont les taxes que perçoit le notaire au moment d'un achat immobilier, pour le compte de l'Etat et des collectivités locales.*

[569] Patrick SERLOOTEN, « L'incidence du redressement judiciaire sur la situation fiscale de l'entreprise », *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires*, n° 4, 22 jan. 1987, n° 23.

[570] Gilles DEDEURWAERDER, « Les entreprises en difficulté face au droit fiscal », *Rev. dr. fisc*, n° 18-19. 3 mai. 2012, n° 27.

mutation dans le cadre d'un plan de cession d'une entreprise placée en redressement judiciaire, l'administration ne peut se baser sur la valeur vénale réelle des biens. L'opération est complexe, assortie de charges pour le cessionnaire (comme l'engagement de maintenir des emplois) ; elle a un caractère forfaitaire qui implique un aléa entraînant la réduction de la valeur des biens cédés"[571]. L'enseignement tiré de cette jurisprudence est que le Trésor se retrouve amputé de sa prérogative traditionnelle axée sur l'exercice du droit de rectification du prix de cession. Le droit des entreprises en difficulté, dominé par la raison économique, a ses raisons que l'Administration fiscale doit s'y plier. En définitive, si la procédure de redressement fiscal est une prérogative classique du Trésor, en tant qu'elle constitue une arme redoutable pour la rectification du prix de vente, il n'en demeure pas moins qu'au regard des raisons liées au souci de préserver l'emploi, la mise en œuvre du redressement fiscal n'est pas une réponse appropriée. A y regarder de plus près, on est devant une solution pragmatique, car la préservation de l'emploi favorise aussi le Trésor. En ce sens, si on maintient les emplois, on garantit le recouvrement des créances d'impôts frappant les salaires de revenus. La suprématie de la préservation de l'emploi sur le prix de cession et par ricochet, sur le montant des droits de mutation est donc révélatrice d'une certaine protection pour l'Etat. Pour illustrer davantage cette situation, en 1996 déjà, la doctrine explicite davantage ce raisonnement : « pour créer un emploi stable dans le secteur industriel, il faut compter environ 750.000 DH. Si on considère les 350 salariés des trois entreprises cédées au DH symbolique, 262,5 millions de DH seront nécessaires. Ce montant représente l'économie que l'Etat a réalisée pour la création d'emplois »[572]. Si l'on s'accorde à dire que le Trésor représente l'Etat, la logique qui doit guider le législateur marocain en la matière doit s'inscrire dans cet esprit : "le droit peut rejoindre la réalité économique en prenant légalement en considération la situation globale faite au repreneur dans le cadre de ces cessions, avec ses contraintes, et en adaptant le droit commun fiscal, en l'espèce l'assiette des droits de mutation, aux caractéristiques juridiques et économiques de ces cessions "[573].

[571] *Cass. com., France,* 16 *juin* 1998, *n°* 95-15689.

[572] Mohamed CHAOUI, « Entreprises en difficulté : attention aux faces cachées du dirham symbolique », *L'économiste,* Ed. 254, 14 nov. 1996.

[573] Conclusions de l'avocat général Piniot M.-C, cités par Patrick SERLOOTEN, « Un statut fiscal pour l'entreprise en difficulté ? », *rev. Lamy dtr. Aff.,* n° 18, 1 juill. 1999, n° 20.

6. ***Proposition de réforme.*** C'est pourquoi, il est proposé au législateur marocain de s'inspirer de cette dernière solution. Cette solution permet à la fois d'encourager l'investissement et de protéger le Trésor. Dans le contexte de la crise économique, cette solution encourage la reprise d'un certain nombre d'entreprises en difficulté. « Considérer la reprise d'une entreprise comme un outil économique et un organe de cohésion sociale »[574] doit être la référence. Dès lors, il est proposé de cesser avec la pratique qui cantonne le plan de cession judiciaire dans le seul aspect juridique[575]. C'est essentiellement "un phénomène économique que le droit doit prendre en considération "[576]. Un taux de 0 % des droits de mutation serait une prise en considération courageuse de la part du législateur au Maroc. En ce sens, il faudrait libérer le repreneur de cette charge fiscale. Il n'est pas logique qu'un repreneur paie un impôt ou une taxe avant même qu'il démarre son activité économique. Ce taux ne doit pas étonner. En ce sens, cet avantage est applicable en faveur des futurs entrepreneurs lors de la constitution des entreprises."C'est l'une des mesures phares destinées à encourager l'investissement dans le PLF 2018: l'exonération de droits d'enregistrement sur les actes de constitution d'entreprises et d'augmentation de capital. Si elle est actée, cette disposition renforcera les moyens de financement des entreprises nationales, tout en bénéficiant aux multinationales implantées au Maroc"[577]. La raison d'être de ce taux est de favoriser la création des entreprises.

7. Toujours sur la question relative à la reprise des entreprises en difficulté, l'exonération de l'IS, peut-elle aussi encourager l'investissement dans ce contexte de crise ?

B. L'exonération de l'IS en cas de la reprise des entreprises en difficulté

8. L'ancien article 44 du code général des impôts français instaure un régime d'exonération de l'impôt sur les sociétés au profit des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté. La question est de savoir s'il est fondé de

[574]Patrick SERLOOTEN, « Un statut fiscal pour l'entreprise en difficulté ? », art. préc., n° 20.
[575]Mohamed ABOULHOUCINE, « La pratique de la cession d'une entreprise en difficulté », Dix ans d'application du système des difficultés des entreprises, quel bilan ? *Revue marocaine de droit, d'économie et de gestion*, n°53, Najah El Jadida, Ed., 2008, p. 97.
[576]Mohamed ABOULHOUCINE, *Ibid.*
[577] Ibid.

s'inspirer de cette solution. Faut-il transposer ce régime tel qu'il est et l'appliquer au Maroc ? En effet, la réflexion sur l'exonération de l'IS en cas de la reprise des entreprises en difficulté est encore à ses débuts. Cette question anime peu la doctrine marocaine[578]. Les quelques auteurs qui se sont penchés sur cette question alertent sur la nécessité d'instaurer un régime fiscal adapté aux entreprises en difficulté. Cette opinion est partagée par les économistes. À une époque plus récente, une recommandation, émise à l'occasion des assises nationales sur la fiscalité, conforte l'idée de mettre en place ce régime. Voulant corriger les errances du système actuel, défendant la mise en place d'un régime fiscal plus efficace, des économistes ont pu estimer qu'il faut faire bénéficier les entreprises en difficulté des mêmes avantages établis pour les entreprises nouvellement créées. Il faut établir un traitement égalitaire entre les nouveaux investisseurs et les repreneurs des entreprises en difficulté. C'est une solution qui puise son fondement de l'équité fiscale. En plus, l'importance de cette solution est certaine : elle permet de favoriser la reprise des entreprises en difficulté et partant, elle contribue à assurer le redressement d'une grande partie des entreprises en difficulté. Ce constat vaut pour les entreprises en difficulté dans ce contexte de crise économique. Là aussi, cette solution ne doit pas surprendre. Une importante règle fiscale est connue : les entreprises industrielles, nouvellement créées, sont exonérées du paiement de l'IS pendant 5 ans[579]. Pourquoi une règle comme celle-ci ne soit pas établie en faveur des entreprises placées en redressement judiciaire ? Au regard du rôle primordial que joue la règle fiscale dans la réussite de la reprise de l'entreprise en difficulté, au regard de l'impact positif de cette reprise sur la naissance future des créances fiscales, nous souscrivons à l'opinion précitée. Reste que cette adhésion ne doit pas rejoindre complètement la position française traduite par l'article 44 septies du CGI. Sans exception, il faut s'inspirer de la rédaction de l'article précité tout en l'étendant à toutes les entreprises placées en cession judiciaire. Peu importe l'activité économique de l'entreprise, le repreneur doit bénéficier des avantages faits pour les entreprises nouvellement créées. En outre, ces mêmes avantages doivent aussi profiter

[578] Zouhir BOUNAAMIA, « Les possibilités de recouvrement de créances fiscales dans les procédures collectives : étude comparative » (en langue arabe), *Revue de jurisprudence administrative*, n° 7, Dar Affaq Maghribia, 2015, p. 125 ; Hayat HAJJI, « Le privilège du Trésor public face aux procédures des difficultés de l'entreprise », (en langue arabe), *Revue Marocaine du droit des affaires et des entreprises,* n° 14-15, mai-sep. 2008, p. 59.

[579] http://www.befec.ma (consulté le 16 mai 2021) : « *le C.G.I..... prévoit une série d'avantages et d'exonérations en faveur des sociétés nouvellement créées. Il en est ainsi notamment : - de l'exonération de la cotisation minimale pendant les trente-six (36) premiers mois suivant la date du début de leur exploitation* ».

au repreneur qui a acquis une branche complète et autonome d'activité économique en application de l'article 655 de la loi n° 73-17[580].

9. Financer l'entreprise en difficulté est aussi l'un des enseignements tirés de la dernière crise économique.

II. Financer l'entreprise en difficulté

10. Un régime fiscal ayant pour finalité le financement de l'entreprise en difficulté doit conduire à la suppression du privilège fiscal (A), à la suspension de l'avis à tiers détenteur (B) et à la neutralité de la TVA (C).

A. Vers la suppression du privilège attaché aux créances fiscales

11. Le privilège attaché aux impôts est un droit de préférence que la loi réserve au Trésor sur les biens du débiteur-contribuable. La justification tient au fait que le recouvrement des impôts sert l'intérêt général. Cependant, la logique change lorsqu'une entreprise est placée en liquidation judiciaire. Dans ce contexte, le privilège attaché aux impôts doit être remis en cause. La suppression du privilège attaché aux créances fiscales donne lieu à la conséquence suivante : le Trésor devient un créancier chirographaire[581]. A ce sujet, la crise covid 19 est aussi instructive. Une pertinente leçon est tirée de la crise sanitaire et économique. Elle conforte la solution basée sur la suppression du privilège du Trésor. L'enseignement est qu'il faut autant que possible permettre aux entreprises fragilisées de retrouver un niveau d'activité. "Il ne faudrait rien exclure en termes d'aides publiques, y compris une remise en cause des multiples privilèges légaux qui grèvent la trésorerie des entreprises au détriment des créanciers privés "[582]. Cette question a été longtemps débattue par la doctrine. Plusieurs raisons justifient la remise en cause du privilège fiscal. D'abord, la remise en cause du privilège fiscal contribue à mettre fin à la faillite en chaîne des entreprises. Pour préciser ce propos, il est fait ici allusion aux petites entreprises, elles-mêmes,

---

[580]C. com. L. n° 73 -17, Maroc, art. 655 : « *Des unités de production composées de tout ou partie de l'actif mobilier ou immobilier peuvent faire l'objet d'une cession globale* ».

[581]Pierre-Michel LE CORRE, *Droit et pratique des procédures collectives*, 2e éd., *Dalloz*, Paris, 2003 ; 6e éd. 2011 ; 7e éd. 2013, n° 652. 11.

[582]Jean-Luc VALLENS, « L'adaptation du droit des entreprises en difficulté à l'épidémie du Covid-19 : l'Europe en ordre dispersé », *BJE*, mai 2020, n° 3, p. 93. Pour plus de details, V. Insol International et World Bank Group, Global Guide: Measures adopted to support distressed businesses through the Covid-19 Crisis. Report, mai 2020.

créancières de l'entreprise placée en liquidation judiciaire. A contrario, le maintien du privilège est l'un des facteurs qui accentue la faillite en chaîne des entreprises modestes. Ces petites entreprises ne sont toujours pas capables de supporter la perte après la répartition du produit de la vente des biens liquidés. Au contraire, l'Etat a les moyens de faire face à cette perte[583]. La crise économique liée au covid 19 a confirmé cette thèse. Cette crise a donné lieu à "la disparition des entreprise faibles, dépendantes ou peu compétitives par un jeu de dominos "[584]. Dans cette perspective, la suppression du privilège fiscal semble se révéler protectrice des créanciers chirographaires. Ensuite, la suppression du privilège fiscal s'inscrit dans une démarche motivée par " l'amélioration des mécanismes de financement des PME "[585]. En effet, la condition actuelle des fournisseurs les pousse à ne pas faire confiance en leurs clients dès lors qu'ils ont la conviction de risquer de ne pas être payés après la survenance de la cessation des paiements. C'est un cadre de méfiance qui règne entre les acteurs économiques. Cette suppression améliore la confiance entre les acteurs économiques. Enfin, la suppression du privilège fiscal trouve une autre justification dans le fait que le maintien dudit privilège est de nature à "saper l'esprit d'entreprise "[586]. Pour s'en convaincre, il faut se demander quel serait le sentiment du fournisseur qui n'arrive pas à se faire payer du fait que les agents de l'Etat ont absorbé le produit de l'actif restant.

12. La suppression du privilège attaché aux créances fiscales permet de contribuer au financement des entreprises en difficulté. Une autre mesure permet d'atteindre cet objectif, c'est la suspension de l'avis à tiers détenteur.

B. La suspension de l'avis à tiers détenteur

13. L'avis à tiers détenteur est une procédure d'exécution par laquelle le créancier fiscal peut se faire attribuer immédiatement les sommes détenues par les tiers (notamment les banques) à concurrence du montant des impôts, taxes et autres créances dont le paiement est requis. L'Administration fiscale peut se prévaloir de cette

---

583 [En ligne] : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1581_proposition-loi, (consulté le 9 novembre 2020).

584 Bernard LAGARDE, Droit fiscal et droit des entreprises en difficulté, *art. préc., n ° 1485.*

585 Mouvement des entreprises de France, 8 propositions pour soutenir et accompagner les TPE-PME- ETJ dans leur croissance, rapport préc.,

586 Proposition de loi visant à supprimer les privilèges et les hypothèques du fisc, déposée par M. Guido De Padt et consorts à la chambre des représentants de belgique https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1521/52K1521001.pdf

voie d'exécution spéciale. La référence est l'article 102 du Code marocain de recouvrement des créances publiques. Cet article encadre l'émission des avis à tiers détenteur. En dépit de l'encadrement juridique de la suspension des poursuites individuelles[587] après l'ouverture d'une procédure collective, des questions restent non résolues par la loi. Ici encore, cette question revient au-devant de l'actualité pendant la pandémie covid 19. Il faut rappeler que le législateur marocain a suspendu les avis à tiers détenteurs par souci de permettre à des entreprises en baisse d'activité de souffler. Si la page de la crise sanitaire est tournée, la crise économique et l'inflation persistent. Le recours à l'avis à tiers détenteur par les créanciers publics (au rang desquels figure le Trésor) pendant cette période est critiqué. Prenons un exemple : admettons qu'un avis à tiers détenteur soit émis le 20 avril et que la procédure de redressement judiciaire soit ouverte un mois après. Dans cette perspective, l'avis à tiers détenteur continuera de produire ses effets. Cela impacte négativement sur la trésorerie de l'entité économique. Pour cela, ne faut-il pas encadrer davantage le régime de l'avis à tiers détenteur ? Quel sort faut-il réserver à un avis à tiers détenteur émis durant la période suspecte ? Aucun encadrement n'est prévu en droit marocain. Il convient de constater que les raisons ayant conduit à l'introduction de cette suspension du temps de la crise économique en 2020 suffisent de nos jours à l'encadrer. Une solution consiste à ce que l'incidence de la période suspecte doit être élargie pour englober cette voie d'exécution. En effet, la règle de la suspension des voies d'exécution doit être adaptée davantage au contexte des procédures collectives. Cette solution est mue par le souci de permettre à l'entreprise d'assurer son redressement judiciaire et de dépasser ses difficultés, car la saisie des comptes des entreprises en baisse d'activité est de nature à « vider l'actif »[588] et pourra accélérer l'arrêt de l'activité économique. L'affaire S.A.M.I.R confirme ce constat. Cette société a été paralysée à cause de l'avis à tiers détenteur engagé par la Douane auprès des banques et des fournisseurs. La saisie des comptes de Samir par la douane a contribué à l'arrêt forcé de la production. De ce qui précède, le législateur marocain gagnerait à s'inspirer des enseignements tirés de cette affaire et de la crise

[587] Loi n° 73-17, article 686 : « Le jugement d'ouverture suspend ou interdit toute action en justice de la part de tous les créanciers dont la créance a son origine antérieurement audit jugement ».

[588] Jocelyne VALLANSAN, Guide des procédures collectives 2020 / 2021, *Lexisnexis*, 2020, fiche n° 38, p. 311.

économique[589]. La solution pourrait être formulée comme suit : "*Tout avis à tiers détenteur peut également être annulé lorsqu'il a été délivré par l'Administration fiscale à compter de la date de cessation des paiements* "[590].

14. En plus de la suspension de l'avis à tiers détenteur, opter pour la neutralité de la TVA permet de mieux financer l'entreprise en difficulté.

C. La neutralité de la TVA

15. Actuellement, plusieurs études ont pu confirmer l'incidence négative du traitement accordé à la TVA sur la trésorerie de l'entreprise[591]. Le remboursement de la créance de TVA puise son fondement du fait qu'il est le résultat de la différence entre la TVA exigible et la TVA déductible. En effet, bien que ***le remboursement de TVA soit une restitution de la TVA acquittée en amont par le débiteur-contribuable***, il n'est pas accéléré. Le contribuable doit attendre une longue période pour pouvoir se faire rembourser. La pratique du remboursement de la TVA donne lieu à des difficultés de trésorerie pour les entités économiques[592]. De ce fait, une réforme s'impose à ce niveau. L'idée est de permettre aux entreprises de demander le remboursement des créances de TVA plus vite qu'avant[593].

[589] Pour mettre toutes les chances du côté de l'objectif majeur qu'est le redressement du débiteur-contribuable, le législateur marocain opte, entre autres, pour la sauvegarde du patrimoine appartenant à l'entreprise en difficulté. A cette fin, le principe de l'arrêt et de la suspension des voies d'exécution est instauré. A ce principe, on doit ajouter les nullités ou les inopposabilités de la période suspecte

[590] C. com. France, art. L.632-2. A lire le texte de l'article L. 632-2, deux conditions doivent être remplies pour la nullité de l'ATD, la mise en application de l'ATD lors de la période suspecte et la connaissance de la cessation des paiements. Cf. Bernard LAGARDE, *Entreprises en difficultés, Traité économique et fiscal*, 2019, §. 171.3.a, p. 557.

[591] V. Mohammed FDIL, Mohamed KACH KACH, « Suspension du remboursement de TVA : quel impact sur la trésorerie et la capacité de reprise des entreprises dans le contexte du Covid-19 ? », in Le matin, 13 juillet 2020 ; Leila EL ANDALOUSSI, « Le remboursement de la TVA, c'est possible ! », in *La vie éco*, 5 février 2022.

[592] **Mohammed FDIL, Mohamed KACH KACH,** art. préc.,

[593] Marie-Line SALVADOR, « Les leçons de la crise en droit fiscal », in Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 229-239.

CONCLUSION

15. Le débiteur-contribuable n'est pas au centre des préoccupations du législateur fiscal marocain[594]. Tel est le message qui ressort de l'examen du bilan de la crise économique s'agissant de l'articulation entre le droit fiscal et le droit des entreprises en difficulté. A ce titre, la conception, l'élaboration et l'instauration des exonérations fiscales en cas de la reprise des entreprises en difficulté sont une nécessité. L'efficacité économique l'exige. Là aussi, l'atteinte de cette efficacité ne peut que contribuer à la création de la richesse et à la préservation des emplois. Le Trésor en sortira à long terme mieux protégé. Le législateur fiscal marocain doit saisir le contexte de la crise économique pour instaurer un régime fiscal qui facilite le redressement des entreprises en difficulté[595]. Pour conclure, " un droit fiscal des entreprises en difficulté qui participerait, par hypothèse sous le contrôle de la justice, au redressement des entreprises défaillantes ne serait-il pas en définitive un droit fiscal efficace, c'est-à dire celui qui permet d'assurer à l'Etat et aux collectivités territoriales les ressources financières nécessaires à leur action d'intérêt général ? Ici, comme ailleurs, il convient de ne pas oublier que l'impôt ou du moins trop d'impôt tue l'impôt "[596].

[594]Patrick SERLOOTEN, « Un statut fiscal pour l'entreprise en difficulté ? », art. préc., n° 2.

[595] Cristophe HUBERT, Gillaume REMBRY, Guillaume EXERJEAN, « Stratégies d'assainissement du passif des entreprises en difficulté : l'assainissement du passif d'une entreprise en difficulté dans un contexte transactionnel 2e partie », *Dr. fiscal,* n° 21, 22 mai 2020, 243, n° 18.

[596]Patrick SERLOOTEN, Défaillance de l'entreprise, Aspects fiscaux, Dalloz, 1997, p. 185

Bibliographie

Les ouvrages

LAGARDE, Bernard, Entreprises en difficultés, Traité économique et fiscal, 2019, §. 171.3.a, p. 557.
SERLOOTEN, Patrick, Défaillance de l'entreprise, Aspects fiscaux, Dalloz, 1997, p. 185

Les articles

ABOULHOUCINE, Mohamed, « La pratique de la cession d'une entreprise en difficulté », Dix ans d'application du système des difficultés des entreprises, quel bilan ? Revue marocaine de droit, d'économie et de gestion, n°53, Najah El Jadida, Ed., 2008, p. 97.
BOUNAAMIA, Zouhir, « Les possibilités de recouvrement de créances fiscales dans les procédures collectives : étude comparative » (en langue arabe), Revue de jurisprudence administrative, n° 7, Dar Affaq Maghribia, 2015, p. 125
DEDEURWAERDER, Gilles, « Les entreprises en difficulté face au droit fiscal », Rev. dr. fisc, n° 18-19. 3 mai. 2012, n° 27.
GAUTHIER,Maxime,
« Coronavirus : mesures fiscales exceptionnelles de soutien aux entreprises », in revue droit fiscal n° 14, 2 avril 2020, act. 114.
HAJJI, Hayat, « Le privilège du Trésor public face aux procédures des difficultés de l'entreprise », (en langue arabe), Revue Marocaine du droit des affaires et des entreprises, n° 14-15, mai-sep. 2008, p. 59
HOAREAU, Stéphane, « Crise Covid-19 et mesures d'urgence : le point de vue du mandataire judiciaire », BJE, mai 2020, p. 83.
HUBER,T Christophe, REMBRY, Guillaume, EXERJEAN, Guillaume, « Stratégies d'assainissement du passif des entreprises en difficulté : l'assainissement du passif d'une entreprise en difficulté dans un contexte transactionnel 2e partie », Dr. fiscal, n° 21, 22 mai 2020, 243, n° 18.
LAGARDE, Bernard, « Droit fiscal et droit des entreprises en difficulté », in Ph. ROUSSEL GALLE (dir.), Entreprises en difficulté, LexisNexis, 2012, n° 1486, p. 659 et s.
LE CORRE, Pierre-Michel, Droit et pratique des procédures collectives, 2e éd., Dalloz, Paris, 2003 ; 6e éd. 2011 ; 7e éd. 2013, n° 652. 11
SALVADOR, Marie-Line, « Les leçons de la crise en droit fiscal », in Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 229-239
SERLOOTEN, Patrick, « L'incidence du redressement judiciaire sur la situation fiscale de l'entreprise », La Semaine Juridique Entreprise et Affaires, n° 4, 22 jan. 1987, n° 23.
VALLANSAN, Jocelyne, Guide des procédures collectives 2020 / 2021, Lexis nexis, 2020, fiche n° 38, p. 311.
VALLENS, Jean-Luc, « L'adaptation du droit des entreprises en difficulté à l'épidémie du Covid-19 : l'Europe en ordre dispersé », BJE, mai 2020, n° 3, p. 93

Les Thèses de doctorat :

ABASSI Mohamed Rabie, La protection du Trésor dans les systèmes des procédures collectives marocain et OHADA : approche prospective avec référence au droit français et aux autres droits européens, Thèse de doctorat, faculté de droit de Lyon 3, 2



الكلية متعددة التخصصات الناظور

ⵜⴰⵖⵍⵉⵜ ⵜⴰⵣⵉⵣⴰⵡⵉⵜ ⵏ ⵍⵏⴰⴹⵓⵔ

Faculté Pluridisciplinaire de Nador

R.E.E.J

رقم الايداع القانوني: PE00452016

ISSN: 2508-9331

2024