المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية
ISSN(P) :1142-2489
Numéro 13, FEVRIER 2025
REMEJE
العدد 13، فبراير 2025
ISSN(E) :3085-4555
Revue Marocaine des Eudes Juridiques et Economiques

رقمنة مساطر الحماية الاجتماعية واختلالات الانطلاق

Digitization of Social Protection Procedures and Start-up Challenges

د. عبد الله كموني Kamouni Abdellah

مختبر الدراسات القانونية والسياسية

كلية العلوم القانونية والسياسية

Hassan First University of Settat

د. فاطمي مُحَمَّد Mohammed FATMI

دكتور في القانون الخاص

مسؤول جهوي بمؤسسة مُحَمَّد السادس – جهة الشرق

mfatmi@fm6education.ma

الملخص:

عملا بالتوجيهات الملكية السامية في شأن تنزيل ورش إصلاح الحماية الاجتماعية، اتجه المغرب إلى اعتماد رقمنة مساطر الحماية الاجتماعية، خصوصا بعد الصعوبات التي واجهت تحديد الفئات المستحقة للدعم خلال جائحة كورونا، وفي ظل سياق دولي يتسم باتساع الاعتماد على التقنيات المعلوماتية وعلى الهوية الرقمية.

فقد أحدث المشرع كلا من السجل الوطني للسكان، السجل الاجتماعي الموحد وبوابة تقديم طلب الدعم الاجتماعي المباشر، ليصحح الهفوات التي شهدتها التجارب السابقة. ونعتقد أن هذه الآلية ستمكن من إعطاء فكرة دقيقة حول أوضاع الأسر الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما من شأنه تحقيق نجاعة توجيه برامج الدعم بمختلف أشكالها. وللوقوف عند الاختلالات المتعلقة بعمليات التقييد في السجلات ونتائجها، والتي أدت الى حرمان عائلات تعاني الهشاشة، من الدعم الاجتماعي المباشر، أو من التغطية الصحية الإجبارية، أو منهما معا، حاولنا مقاربة البوابات الرقمية المخصصة لنظام الحماية الاجتماعية وتحديات تمويله.

كلمات مفتاح: الحماية الاجتماعية – السجل الاجتماعي – الإدارة الرقمية – الهوية الرقمية – التمويل.

Abstract:

In line with the Royal High Directives regarding the implementation of the social protection reform project, Morocco has moved towards digitizing social protection processes. This shift comes particularly in response to the challenges encountered in identifying eligible groups for support during the COVID-19

pandemic, amid an international context characterized by increased reliance on information technologies and digital identity systems.

The legislator has thus established the National Population Register, the Unified Social Register, and the portal for submitting direct social support requests, aiming to address shortcomings observed in previous experiences. These mechanisms are expected to provide an accurate understanding of families' social and economic conditions, thereby enhancing the efficiency of targeting various support programs.

To address the imbalances related to registration processes in these records and their outcomes—which have resulted in the exclusion of vulnerable families from direct social support, mandatory health coverage, or both—we sought to explore the digital portals dedicated to the social protection system and the challenges of its financing.

Keywords: Social protection – Social registry – Digital administration – Digital identity – Finance.

مقدمة:

سعيا منه لإرساء نظام حماية اجتماعية قادر على الحد من المخاطر الاقتصادية والاجتماعية، وشامل لفئات واسعة من المجتمع، فتح المغرب ورش تعميم التغطية الاجتماعية مباشرة بعد إعلان جلالة الملك خلال افتتاح الدورة التشريعية في أكتوبر 2020، عن مرتكزات هذا المشروع الطموح، الذي يعتبر ثورة حقيقية تهدف لإدماج أكبر نسبة من المواطنين في نظام حماية قادر على الرقي بمجتمعنا إلى مصاف الدول المتقدمة. وقد أظهرت جائحة كورونا ضرورة التسريع بالإصلاحات المتعلقة بقطاع الخدمات الصحية والاجتماعية. فتم إصدار القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية[1]، الذي حدد أجلا أقصاه خمس سنوات لتعميم نظام الحماية الاجتماعية كما جاء في المادة 17 منه.

ويأتي هذا النظام بعد مجموعة من البرامج الاجتماعية التي تم من خلالها استهداف الفئات الهشة، كالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، نظام المساعدة الطبية، برنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية، برامج دعم التمدرس كبرنامج تيسير، برنامج دعم الارامل. والتي ساهمت نسبيا في التقليص من نسبة الفقر والهشاشة، وفي ولوج الخدمات الأساسية.

وإذا كان نظام تعميم الحماية الاجتماعية يقوم على عدة مبادئ كما جاء في المادة الثالثة من القانون الإطار 09.21، منها مبدأ عدم التمييز في الولوج إلى خدمات الحماية الاجتماعية، ومبدأ المشاركة من خلال انخراط كل المتدخلين في السياسات والاستراتيجيات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية، وإذا كانت المادة التاسعة قد ألزمت السلطات العمومية بالسهر على تنسيق عمل كافة المتدخلين المعنيين بتعميم الحماية الاجتماعية، وتطوير الجوانب التدبيرية وما يتعلق بحكامة هيئات الضمان الاجتماعي، واتخاذ جميع التدابير التشريعية والمؤسساتية والمالية التي تمكن من تفعيل هذا التعميم، فرغم كون التجربة لم تنضج بعد لإخضاعها للتقييم والفحص، إلا أن البوادر الأولى تثبت أن هذين المبدأين لم يتم احترامهما بالشكل الذي يخدم أهداف هذا الورش الكبير. ويتضح ذلك من خلال آليات التنزيل.

ومع ذلك، فإذا كان اعتماد الرقمنة قد سهل كثيرا عمليات الولوج لتقديم الطلبات، فإنه قد أسهم أيضا في حرمان عدد هائل من الأشخاص المستحقين لهذه الخدمات. وبما أن برامج الدعم والتغطية الصحية كانت موجهة للفئات الهشة، فقد كان لزاما اعتماد الحرص الكبير في كيفيات التنزيل حتى لا تتفاقم أزمة الثقة بينها وبين كافة المتدخلين.

فإلى أي حد تمكنت رقمنة منظومة الحماية الاجتماعية من حصر الفئات المستحقة؟

للإجابة عن هذا التساؤل، سنحاول مقاربة البوابات الرقمية المخصصة لنظام الحماية الاجتماعية من خلال المحور الأول، ثم نتطرق في المحور الثاني لتحديات رقمنة وتمويل نظام الحماية الاجتماعية في المحور الثاني.

[1] ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6975، بتاريخ 22 شعبان 1442 (5أبريل 2021)، ص 2178.

المحور الأول – الرقمنة كآلية لنظام الحماية الاجتماعية

اتجه المغرب إلى اعتماد الرقمنة كآلية مهمة في تعميم نظام الحماية الاجتماعية، خصوصا بعد الصعوبات التي واجهت تحديد الفئات المستحقة للدعم خلال جائحة كورونا. وقد جدد جلالة الملك خلال خطاب العرش لسنة 2020، التأكيد على أهمية السجل الاجتماعي الموحد في إصلاح الأنظمة والبرامج الاجتماعية والرفع من تأثيرها المباشر على المستفيدين. وسنتطرق في الفقرة الأولى إلى سياق رقمنة الحماية الاجتماعية، على أن نقوم بمقاربة البوابات الرقمية التي خصصت للدعم الاجتماعي من خلال الفقرة الثانية.

الفقرة الأولى– سياق رقمنة نظام الحماية الاجتماعية

فرضت التطورات المتلاحقة في ميدان الإعلام والتكنولوجيا على كافة الدول ضرورة إعادة هيكلة علاقاتها وخدماتها، بما يتناسب وسرعة التعامل مع الحاجيات التي ما فتئت تتزايد وتتسع لدى المواطنين، خصوصا بعد جائحة كورونا التي قيدت تحركات المرتفقين، وهكذا كان لزاما على كل القطاعات السير في اتجاه توسيع الاعتماد على تقنيات الاتصال والتواصل حتى تضمن استمراريتها في تقديم الخدمات. وإذا كان مجال التجارة والأعمال قد وجد في هذه الآليات الرقمية وسيلة مهمة من أجل زيادة الأرباح وخفض التكاليف، فإن الإدارات أيضا وجدت نفسها مطالبة بالتعامل مع جيل رقمي تجاوز كل ما هو مادي، وهو ما دفع في اتجاه الإدارة الرقمية لخدمات المرتفقين.

وتعرف الإدارة الرقمية على أنها استخدام المعلومات الرقمية في انجاز المعاملات الإدارية، وتقديم الخدمات الرقمية، والتواصل مع الموظفين بمزيد من الديمقراطية، إذ يطلق عليها اسم حكومة عصر المعلومات، أو إدارة بلا أوراق، أو الإدارة الإلكترونية[1].

كما عرفتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصاديةOCDE بأنها: "عملية استعمال تكنولوجيا الإعلام والإتصال كوسيلة لتحقيق الإدارة بأحسن جودة ممكنة".

وتعرفتها الوكالة الفرنسية لتنمية الإدارة الإلكترونية بكونها" :وسيلة لتحسين الخدمات العامة المقدمة للجمهور من جهة، وتحسين وظيفة الإدارة الداخلية من جهة أخرى، عن طريق استخدام تكنولوجيا الإتصال والإعلام[2].

وتعتبر الإدارة الرقمية قاطرة أساسية لتحديث الإدارة الترابية، كما تعتبر أولوية حكومية، حيث تقوم هذه الأخيرة بتبني وتطوير مناهج التدبير الإلكتروني، بغية تسهيل استفادة المرتفقين من الخدمات الجماعية، وتخفيف تكاليف الجماعة الترابية.[3]

[1] عبد الناصر حيدر علي العمري، دور الإدارة الإلكترونية في تخليق الحياة العامة ومكافحة الفساد الإداري، مكتبة دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى2021 ، ص 13.

[2] المصطفى أمعزول، مدخل لدراسة الإدارة الإلكترونية، مطبعة مسنانة، طنجة، الطبعة الأولى2020 ، ص10 .

[3] عبد الغني أعبيزة، استراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد المزدوج 88 / 87، السنة2009 ، ص.57 .

كما توصف الإدارة الرقمية بأنها" :إدارة موارد معلوماتية تعتمد على الأنترنيت وشبكات الإتصال، وتميل أكثر من أي وقت مضى إلى تجريد الأشياء وإخفاء ما يرتبط بها إلى الحد الذي أصبح رأس المال المعرفي هو العامل الأكثر فعالية في تحقيق أهدافها، والأكثر كفاءة في استخدام مواردها[1] "

ويشير البنك الدولي إلى أن هذا التحول الرقمي يشكل فرصة فريدة للبلدان، لتسريع وتيرة النمو الاقتصادي وربط المواطنين بالخدمات وفرص العمل. وفي وقت الأزمات، من كوارث طبيعية وجوائح، كالأزمة التي شهدها العالم مع جائحة كورونا، فإن التقنيات الرقمية هي التي تُبقي الناس والحكومات والشركات على اتصال، وهي تتيح حلولا مبتكرة للتحديات الإنمائية المعقدة وتساعد على تقديم الخدمات المصرفية الرقمية وخدمات التطبيب عن بعد[2].

وفي مجال الحماية الاجتماعية، فقد وجد المغرب في الرقمنة وسيلة مناسبة تمكن من تجاوز الصعوبات المتعلقة بتحديد الفئات المستهدفة والمستحقة لبرامج الدعم الاجتماعي، خصوصا مع تعدد هذه البرامج ومحدودية أثرها على الساكنة.

ولتجاوز هذه التحديات، دعا جلالة الملك إلى إنشاء نظام وطني لتسجيل الأسر المستحقة للدعم الاجتماعي، بناءً على معايير دقيقة وموضوعية ومنظمة تقنيًا بواسطة آليات تكنولوجية حديثة، وقد أكد جلالته على أن يتم تنزيل ورش إصلاح الحماية الاجتماعية على أساس نظام الاستهداف الخاص بالسجل الاجتماعي الموحد، وأن يستفيد من الفعالية التي توفرها التكنولوجيات الحديثة[3].

وفي هذا الصدد، انخرط المغرب في مشروع البنك الدولي وشركاءه، القائم على الالتزام بمساعدة البلدان على بناء أنظمة شاملة للجميع وموثوقة لتحديد الهوية والتسجيل المدني، حيث أطلقت المجموعة في 2014 مبادرة تحديد الهوية من أجل التنمية (ID4D[4])، وتمت تعبئة أزيد من مليار دولار لمساندة المشاريع المتعلقة بالتسجيل المدني وتحديد الهوية في أكثر من 45 بلدا.

وتساند مبادرة "تحديد الهوية من أجل التنمية" مشروعاً للبنك الدولي يُموّل تصميم وتنفيذ نظام جديد للهوية والسجل الوطني للسكان بالمغرب. حيث ستشكّل الهوية الرقمية الجديدة الأساس الذي تقوم عليه الجهود الرامية إلى إصلاح نظام الحماية الاجتماعية في البلاد.

وقد ساعد البنك الدولي على تسهيل مبادلات المعرفة بين المغرب والهند للتعرف على نظام الهوية الرقمية (آدهار) ومشروع "إنديا ستاك" الهنديين بشكل أوسع، بما في ذلك تكييف هذه التجارب مع السياق المغربي[5].

---

[1] محمد بومديان، الإشكاليات القانونية لاعتماد الإدارة الإلكترونية بالمغرب، مطبعة الأمينة، الرباط، الطبعة الأولى 2020، ص.14 .

[2] موقع البنك الدولي، تاريخ الزيارة 2024/03/15:

https://www.albankaldawli.org/ar/topic/digitaldevelopment/overview#1

[3] خطاب العرش لسنة 2018.

[4] Identification for Development initiative.

[5] موقع البنك الدولي، تاريخ الزيارة 2024/03/15، مرجع سابق.

وفي المجال التشريعي، تم إصدار القانون رقم 72.18، الذي هدف إلى وضع منظومة وطنية لتسجيل الأسر والأفراد الراغبين في الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي، وذلك بتحديد الفئات المستهدفة من خلال إحداث سجل وطني للسكان وسجل اجتماعي موحد. وبذلك ركب نظام الحماية الاجتماعية قطار الرقمنة لتحقيق الأهداف المسطرة.

وتنفيذا للتعليمات الملكية السامية[1]، للإسراع بإخراج السجل الاجتماعي الموحد، باعتباره الآلية الأساسية لمنح الدعم وضمان نجاعته، بادرت الحكومة إلى تسخير جميع الإمكانيات لتسريع وتيرة تفعيله وتعميمه في أجل لا يتعدى سنة 2023 عوض سنة 2025 التي كانت محددة سلفا. وعلى هذا الأساس، تم تعميم السجل الوطني للسكان في مختلف أقاليم المملكة، ثم السجل الاجتماعي الموحد، وتفعيلهما خلال شهر دجنبر 2022.

الفقرة الثانية –البوابات الرقمية المخصصة لنظام الدعم الاجتماعي

تم إحداث السجل الوطني للسكان (RNP)بمقتضى القانون 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، وهو نظام معلوماتي وطني لتسجيل المواطنين المغاربة والأجانب المقيمين بالمغرب. بعد التسجيل في السجل الوطني للسكان، تمنح الوكالة الوطنية للسجلات معرفا رقميا خاصا بكل فرد، يحمل اسم " المعرف المدني والاجتماعي الرقمي(IDCS)"، يستعمل في جميع السجلات والوثائق التي تمسكها أو تمنحها الإدارات العمومية أو الجماعات الترابية أو الهيئات العمومية التي تشرف على برامج الدعم الاجتماعي، كما يستعمل هذا المعرف كرابط بيني في قواعد معطياتها[2]. ويعتبر التسجيل إلزاميا للأشخاص الذين يريدون الاستفادة من البرامج الاجتماعية.

ويهدف السجل الوطني للسكان إلى:

- توفير المعطيات ذات الطابع الشخصي المتعلقة بالأشخاص الذاتيين المغاربة والاجانب المقيمين بالتراب المغربي، اللازمة لتيسير الولوج إلى الخدمات التي تقدمها الادارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية والخاصة. وتتم معالجة واستغلال هذه المعطيات طبقا لمقتضيات القانون 08-09 المتعلق بحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.
- اتاحه امكانيه التعرف على الاشخاص الراغبين في التقييد في السجل الاجتماعي الموحد من اجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها الادارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية،
- تقديم خدمات التحقق من صدقية المعطيات المدلى بها من قبل الاشخاص المذكورين او توفير بعض المعطيات التكميلية، لفائدة الادارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية والخاصة، وذلك طبقا للشروط والكيفيات المحددة بموجب هذا القانون. حيث يسمح لمختلف برامج الحماية الاجتماعية بالتثبت من صدقية المعلومات والمعطيات، وذلك من

[1] خطاب العرش لسنة 2022.

[2] المادة 8 من الظهير الشريف رقم 1.20.77 صادر في 18 ذي الحجة 1441 (08 غشت 2020) بتنفيذ القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6908، بتاريخ 23 ذي الحجة 1441 (13 غشت 2020)، ص 4360.

خلال المقارنة بين المعطيات المصرح بها لدى هذه البرامج وتلك المضمنة بالسجل الوطني للسكان، مما يساهم في تبسيط المساطر، ويوفر معلومات مؤمنة وموثوقة يتم الانطلاق منها في تسجيل البيانات السوسيو–اقتصادية التي تمكن من تحديد الفئات المستحقة للاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي.

- الاسهام في تبسيط الاجراءات الإدارية المتعلقة بالخدمات المقدمة للمرتفقين، كالإعفاء من الإدلاء بالوثائق الثبوتية في مختلف الإجراءات المتعلقة ببرامج الدعم الاجتماعي.
- منح المعرف الرقمي الموحد.

أما السجل الاجتماعي الموحد (RSU) فهو سجل الكتروني يتم في إطاره تسجيل الأسر الراغبة في الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها الإدارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية. فهو نظام معلوماتي وطني يخول لبرامج الدعم الاجتماعي تحديد أهلية وأحقية الأسر وفق معايير اجتماعية واقتصادية[1].

وتعرف الأسرة من خلال بوابة السجل الاجتماعي الموحد، على أنها مجموعة من الأشخاص سواء كانت تربطهم علاقة قرابة أم لا، يقطنون بمسكن رئيسي واحد ويتقاسمون نفس النفقات الضرورية لتلبية حاجياتهم المشتركة، كما يدخل في حكم الأسرة الشخص الذي يقطن وحده. هذا التعريف يحرم بعض الفئات من الحق في طلب الدعم المباشر كالأشخاص بدون مأوى، المشردون وأطفال الشوارع.

ويشترط لتسجيل الأسرة في السجل الاجتماعي الموحد توفر كل فرد من افرادها على المعرف الرقمي المدني الاجتماعي، حيث يقوم الشخص المصرح باسم الأسرة بتقديم مجموعة من البيانات الاقتصادية والاجتماعية عبر هذا السجل، وتتم معالجتها بمنح نقطة عددية لكل أسرة مدرجة بالسجل، وفق صيغة حسابية يتم إعدادها وتغييرها وتحيينها من لدن المندوبية السامية للتخطيط كما جاء في المادة الثالثة من المرسوم 2.21.582 [2]. لكن تسجيل الأسر في السجل الاجتماعي الموحد لا يعطيها الحق في الاستفادة مباشرة من برامج الدعم، وإنما يُمكِّن الجهات المختصة من منح مؤشر اجتماعي واقتصادي تعتمد عليه برامج الدعم الاجتماعي، لتحديد الأهلية والأحقية في الاستفادة، هذا المؤشر يعكس الحالة السوسيو – اقتصادية للأسرة.

وتتم عملية التسجيل إما بمركز خدمات المواطنين، أو عبر بوابة السجل الاجتماعي الموحد، حيث يقوم المصرح بإنشاء حساب الأسرة عبر الولوج بمُعرفه الرقمي وتاريخ ازدياده، ثم يدخل المعلومات الشخصية لكل فرد من أفراد الأسرة الذي يرغب في إضافته، وذلك بإدخال معرفه الرقمي، بطاقة هويته، عنوانه وهاتفه، ثم ينتقل إلى تحديد نوع القرابة التي تربطه برب الأسرة، حالته العائلية، مستواه التعليمي، مهنته وتحديد ما إن كان يعاني من إعاقة أم لا.

[1] بوابة السجل الاجتماعي الموحد، على الموقع: https://www.rsu.ma/ar/web/guest/accueil

[2] مرسوم رقم 2.21.582 صادر في 17 ذي الحجة 1442(28 يوليوز 2021) بتطبيق القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، فيما يخص السجل الاجتماعي الموحد، صدر بالجريدة الرسمية عدد 7011، بتاريخ 9 غشت 2021، ص6003.

بعد ذلك يتم الانتقال إلى البيانات الاجتماعية والاقتصادية، حيث يقوم المصرح بإدخال ما يتعلق بخصائص السكن، الممتلكات الدائمة، نفقات الماء والكهرباء، نفقات الهاتف والولوج إلى الخدمات.

وقد حددت المادة 11 من القانون 72.18 مجموعة من الأهداف التي يساعد السجل الاجتماعي الموحد على تحقيقها وهي[1]:

- معالجة المعطيات الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالأسر بطريقة إلكترونية، من خلال تجميعها وتسجيلها وحفظها وتحيينها، وتغييرها عند الاقتضاء.
- تنقيط الأسر بناء على المعطيات المرتبطة بظروفها الاجتماعية والاقتصادية وفق صيغة حسابية تحدد بنص تنظيمي.
- إعداد القوائم الإسمية للأسر متضمنة نتائج التنقيط الخاصة بكل أسرة والمعرف الرقمي الخاص بكل فرد من أفرادها وكذا المعطيات المتعلقة بها، من أجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي، على أساس العتبة المحددة لكل برنامج.

كما رتبت المادة 18 عقوبات عن التصريح الكاذب، حيث نصت على أنه إلى جانب العقوبات الجنائية الأشد، يعاقب كل من قام بتصريح كاذب بسوء نية عند التقييد بالسجل الاجتماعي الموحد، من أجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي المقدم من طرف الإدارات العمومية أو الجماعات الترابية أو الهيئات العمومية، بغرامة يتراوح مبلغها من 2000 إلى 5000 درهم، وذلك دون الإخلال بحق الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية أو الهيئة العمومية المعنية باسترجاع الدعم المحصل عليه بدون وجه حق.

وفي حالة العود، تضاعف العقوبة المذكورة أعلاه، ويعتبر المخالف في حالة العود إذا ارتكب نفس الفعل خلال السنتين الموالیتين للتاريخ الذي أصبح فيه الحكم الأول بالإدانة حائزا لقوة الشيء المقضي به.

المحور الثاني– تحديات نظام الحماية الاجتماعية

يخطو المغرب خطوات حثيثة نحو تحقيق هدف تعميم التغطية الاجتماعية، وقد شرع نهاية السنة المنصرمة في تنزيل الدعم الاجتماعي المباشر إلى أرض الواقع، ورغم أن التجربة لا زالت في بداياتها، إلا أن مجموعة من الملاحظات يمكن للباحث الوقوف عليها مع ما خلفته من ارتياح لدى فئة كبيرة من المستفيدين، وتذمر لدى فئات أخرى لم يحالفها الحظ في الاستفادة، كما أن تحديات التمويل والاستمرارية لا يمكن تجاوز الحديث عنها لما تمثله من صمام أمان لأوراش الحماية الاجتماعية. وسنتناول في الفقرة الأولى الاختلالات التي رافقت تفعيل الدعم الاجتماعي المباشر، على أن نتطرق من خلال الفقرة الثانية لهاجس تمويل نظام الحماية الاجتماعية.

الفقرة الأولى – تفعيل الدعم الاجتماعي المباشر واختلالات الانطلاق

أصدر جلالة الملك في خطابه الموجه للبرلمان في أكتوبر 2023، تعليماته بالشروع في تفعيل برنامج الدعم الاجتماعي المباشر نهاية 2023، على أن يهم هذا الدعم الأطفال في سن التمدرس، والأطفال في وضعية إعاقة، والأطفال حديثي الولادة، إضافة إلى الأسر الفقيرة والهشة بدون أطفال في سن التمدرس، خاصة منها التي تعيل أفرادا مسنين، مؤكدا حرص جلالته على منح الدعم لمن

[1] المادة 11 من القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، مرجع سابق.

يستحقه، على أن يتم تفعيله بطريقة تدريجية، تراعي تطور الاعتمادات المالية المرصودة، وتحدد المستوى الأمثل للتغطية، ومبالغ التحويلات المالية و كيفيات تدبيرها[1].

ألزم المشرع كل من يرغب في الاستفادة من الدعم الاجتماعي بالمرور عبر البوابات المخصصة لذلك، والمتمثلة في السجل الوطني للسكان، السجل الاجتماعي الموحد وبوابة تقديم طلب الدعم الاجتماعي المباشر. وقد جاء هذا القرار ليصحح الهفوات التي عاشتها التجارب السابقة، والمتمثلة في الافتقار إلى آليات تسمح بحصر لائحة الفئات المستهدفة دون غيرها، إضافة إلى تعدد مبادرات وبرامج الحماية الاجتماعية وتشتتها. ونعتقد أن هذه الآلية من الأهمية بمكان، كونها ستسمح بحصر لائحة الأسر المستهدفة بهذه البرامج، كما ستمكن من إعطاء فكرة دقيقة حول أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية، وهو ما من شأنه تحقيق نجاعة توجيه برامج الدعم بمختلف أشكالها. ويبقى التحدي الأكبر هو أن تشمل هذه السجلات كل الفئات المعوزة في مرحلة أولى، ثم ضمان مواكبة عمليات التحيين بشكل منتظم إلى جانب عمليات فحص وتدقيق المعطيات المصرح بها لضمان مصداقيتها.

وإذا كانت الحكومة قد راهنت على كسب هذا التحدي، فإن انطلاق العملية وما واكبها من سرعة أظهرت مجموعة من الاختلالات نذكر منها:

عزوف مجموعة من الأسر عن التسجيل: نظرا للإحباط الذي تعاني منه هذه الفئات نتيجة غياب الثقة التي نتجت عن تراكمات سابقة، إضافة إلى طول الانتظار لدى القيادات من أجل تأكيد التسجيل، مما تطلب ايجاد حلول بديلة كاستثمار المعطيات المتوفرة من البرامج الاجتماعية السابقة، فقد كان من الممكن استهداف الفئات المعوزة على مراحل، بدعوة الأسر التي استفادت من البرامج السابقة من أجل التسجيل بالسجل الوطني والسجل الاجتماعي، وبعدها دعوة كل قيادة لتعبئة مواردها البشرية من أجل تسجيل الفئات المعوزة المترددة والموجودة في دائرتها.

غياب تأطير لعملية التسجيل: مما أدى إلى وقوع اخطاء تقنية ساهمت في حرمان أسر مستحقة، فرغم الإعلانات والوصلات الإشهارية، التي اجتاحت مواقع التواصل الاجتماعي، ووسائل الإعلام الرسمية، والتي أكدت توفير الحماية الاجتماعية للفئات الهشة، تفاجأ عدد مهم بالإقصاء من الدعم نتيجة أخطاء في تعبئة البيانات.

تعقيد مسطرة الدعم الاجتماعي المباشر: لقد وضعت الحكومة نظام الدعم الاجتماعي المباشر بهدف تحسين الوضع المعيشي للأسر التي لديها أبناء في سن التمدرس، أو تلك التي توجد في وضعية هشاشة، والتي لا تستفيد من أي تعويضات عائلية وفق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، كما ينظم ذلك القانون رقم 58.23، المتعلق بمكونات نظام الدعم الاجتماعي المباشر وشروط الاستفادة منه[2]، وذلك بعد استيفائها لشروط الاستحقاق المنصوص عليها قانونيا، وأبرزها الاستجابة للعتبة على

[1] خطاب صاحب الجلالة أمام البرلمان في 23 أكتوبر سنة 2023.

[2] ظهير شريف رقم 1.23.87 صادر في 16 جمادى الأولى 1445 (30نونبر 2023) بتنفيذ القانون رقم 58.23 المتعلق بنظام الدعم المباشر، صدر بالجريدة الرسمية عدد 7253، بتاريخ 4 دجنبر 2023، ص10223.

أساس التنقيط المحصل عليه في السجل الاجتماعي الموحد. وقد تقرر إلزام الراغبين في الاستفادة من الدعم الاجتماعي اتباع ثلاث مراحل وهي:

- التسجيل في السجل الوطني للسكان والحصول على المعرف المدني.
- التسجيل في السجل الاجتماعي الموحد.
- وإذا كان مؤشر الأسرة في السجل الاجتماعي الموحد أقل من عتبة الاستحقاق، إيداع طلب الاستفادة من الدعم الاجتماعي المباشر عبر المنصة المخصصة لذلك[1]، وانتظار موافقة المصالح المعنية على طلبه .

عتبة الاستحقاق: لعل أهم عائق صاحب مشروع الدعم الاجتماعي وتعميم التغطية الصحية هو طريقة احتساب عتبة الاستفادة، حيث أن اعتماد معايير غير واقعية كامتلاك الهاتف النقال من عدمه ومبلغ الانفاق عليه، إلى جانب اسئلة مماثلة يصعب التحقق منها، يجعل هذه المعايير محل استفهام، في حين كان من الممكن الاكتفاء بفواتير الماء والكهرباء بالنسبة للأسر التي تتوفر على اشتراكات باسمها وتقييم الاستهلاك الشهري، لأننا نعتبره أهم معيار يمكن الاعتماد عليه. وقد تم تحديد مؤشر الأسرة المؤهل للاستفادة في أقل من عتبة الاستحقاق 9,743001[2]، وشكل هذا الرقم هاجسا لآلاف الأسر التي تعاني الهشاشة ولم توفق في الحصول على تنقيط يؤهلها للاستفادة من الدعم، فشرعت في البحث عن سبل لتخفيض هذا المؤشر. وعند عدم التوفق في الحصول على المؤشر الاجتماعي الذي يخول الاستفادة من الدعم الاجتماعي المباشر ومن التأمين الاجباري الأساسي عن المرض الخاص بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك AMO، يتردد المواطن على المقاطعات الإدارية وعلى فضاءات الانترنيت أملا في خفض المؤشر. وأخطر ما في العملية هو حرمان عائلات من التغطية الصحية الاجبارية رغم عدم ممارستهم لأي نشاط، ورغم استفادتهم سابقا من راميد. ونعتقد أن تحديد المؤشر كان ينبغي إخضاعه لمزيد من الدراسة. كما أن هناك حالات، رغم توفرها على عتبة الاستحقاق فوجئت برفض الطلب، ويتعلق الأمر مثلا بالأرملة التي تم رفض طلبها بحجة أنها تستفيد من صندوق دعم الأرامل، فكان عليها وضع شكايات في الأمر والانتظار إلى حين تسوية طلبها.

الفقرة الثانية – نظام الحماية الاجتماعية وهاجس التمويل

يتوقع أن يشمل الدعم الاجتماعي المباشر ما يقارب 60% من الأسر غير المشمولة بأنظمة الضمان الاجتماعي، والمستوفية لشروط الاستهداف بعد تسجيلها في السجل الاجتماعي الموحد، حيث ستتمكن هذه الأسر من الاستفادة من دعم شهري مباشر يبلغ الحد الأدنى منه 500 درهم[3].

[1] منصة تقديم طلب الدعم الاجتماعي المباشر: www.asd.ma

[2] المادة الأولى من المرسوم 2.23.1068 صادر في 17 جمادى الأولى 1445(فاتح دجنبر 2023) بتحديد عتبة الاستفادة من نظام الدعم الاجتماعي المباشر، صدر بالجريدة الرسمية عدد 7253، بتاريخ 4 دجنبر 2023، ص10238.

[3] تصريح رئيس الحكومة بشأن برنامج الدعم الاجتماعي المباشر، قدمه أمام مجلسي النواب والمستشارين بتاريخ 23 أكتوبر 2023.

وبعدما نجح المغرب في تنزيل الإرادة الملكية بخصوص نظام الحماية الاجتماعية إلى أرض الواقع، حيث تمكن من جعل تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض والدعم الاجتماعي المباشر أمرا واقعا لدى المواطنين، يبقى التحدي الأكبر هو الحفاظ على هذه المكتسبات، ولن يتأتى ذلك إلا بالاستغلال الأمثل للمعطيات التي يتم تجميعها عبر السجل الاجتماعي الموحد، حتى يتم حصر وتحيين لائحة الفئات المستحقة بشكل مستمر. كما أن ذلك لا يمكن أن يتحقق بدون سياسة تمويلية كفيلة بضمان استمرارية ورش الحماية الاجتماعية، وفي هذا الصدد أوضح رئيس الحكومة أنه تم اتخاذ جملة من التدابير لتأمين مصادر تمويل هذا البرنامج عبر تأمين 20 مليار درهم في ظرف ثلاث سنوات المقبلة عن طريق الموارد الذاتية للدولة، و6 ملايير درهم من العائدات الجبائية المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية التضامنية على الأرباح والدخول الخاصة بالمقاولات، بالإضافة إلى عائدات الرسوم الضريبية المستخلصة من تفعيل المساهمة الإبرائية برسم الممتلكات والموجودات المنشأة بالخارج، و9 ملايير درهم تهم احتياطي صندوق التماسك الاجتماعي لسنة 2024 فقط، وتعبئة 12 مليار درهم تدريجيا، في أفق سنة 2026 [1]، وقد أكد الوزير المنتدب المكلف بالميزانية بمجلس المستشارين أن تمويل ورش الحماية الاجتماعية في إطار الآلية القائمة على التضامن يتطلب تمويلا سنويا يناهز 35 مليار درهم في 2024، ثم 40 مليار درهم سنة 2026، مبرزا أن السجل الاجتماعي الموحد يعد أداة جوهرية لإنجاح المشروع من خلال الاستهداف المضبوط للفئات المستحقة للدعم. وكمحاولة لرصد المبالغ اللازمة أشار إلى أنه تم القيام بمسح شامل لكل البرامج الاجتماعية القائمة، والبالغ عددها حوالي 100 برنامج وتجميع برامج الدعم الاجتماعي، مشيرا إلى أن هذه العملية مكنت من تعبئة ما يقارب من 15 مليار درهم. كما كشف عن وضع تصور لإكمال إصلاح منظومة المقاصة، مبرزا أن هذا الإجراء سيمكن من تعبئة هوامش مالية مهمة ستصل قيمتها إلى ما يناهز 3 ملايير درهم سنة 2024، و8 ملايير درهم سنة 2025. كما أشار إلى أن تفعيل آليات التضامن من المتوقع أن توفر 7 ملايير من العائدات الجبائية المتعلقة بالمساهمة الاجتماعية التضامنية على الأرباح والدخول، إضافة إلى تخصيص عائدات الرسوم على عقود التأمين والضرائب الداخلية على الاستهلاك لمجموعة من المواد، والتي ستمكن من تعبئة ما يقارب 4 ملايير درهم. إلى جانب ذلك أوضح الوزير أنه تم تفعيل المساهمة الإبرائية برسم الممتلكات والموجودات المنشأة بالخارج، والتي يتوقع أن تعبئ موارد مهمة تخصص كليا لتمويل هذا البرنامج[2].

وطبقا لتوقعات الحكومة في سنة 2021، يتطلب تمويل هذه البرامج الذي يرتكز على آليتين آلية قائمة على الاشتراك وآلية قائمة على التضامن، تخصيص مبلغ سنوي إجمالي يفوق 51 مليار درهم. ومن المنتظر أن يعرف هذا المبلغ ارتفاعا موازاة مع الرفع من الحد الأدنى للأجور الذي استعمل كقياس لتقدير مبلغ تمويل إصلاح الحماية الاجتماعية.

وقد جاء في تقرير المجلس الأعلى للحسابات، للموسم 2023/2022، مجموعة من التوصيات في هذا الإطار نذكر منها:

- إحداث الآليات المستدامة المناسبة لتمويل باقي مكونات الحماية الاجتماعية خاصة التعويضات العائلية.

[1] الجلسة العمومية المشتركة داخل البرلمان حول الدعم الاجتماعي المباشر بتاريخ 23 أكتوبر (2023).

[2] الوزير المنتدب المكلف بالميزانية بمجلس المستشارين في معرض جوابه عن سؤال خلال جلسة الأسئلة الشفوية حول "إشكالية تمويل ورش الحماية الاجتماعية" في جلسة 12 دجنبر 2023. نشر على البوابة الوطنية بتاريخ 13 دجنبر 2023 على الموقع:

https://www.maroc.ma/ar/أخبار/مستدام-بشكل-وتنزيله-الضرورية-والموارد-تضمن-الاجتماعية-والحماية-وورش-لتمويل-والمالية-الهندسة/

- إعادة النظر في حكامة منظومة الحماية الاجتماعية بصفة عامة، وفي حكامة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بصفة خاصة، أخذا بعين الاعتبار المهام الجديدة التي أسندت إليه.
- اعتماد آليات التمويل الكفيلة بضمان استدامة واستمرارية التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، بالإضافة إلى تمكين المؤمنين من حصة ملائمة لتغطية تكاليف العلاجات.
- تطوير وتأهيل المؤسسات الاستشفائية قصد توفير عرض العلاجات وتحسين جودة الخدمات الصحية في القطاع العام على صعيد جميع جهات المملكة.

وقد ردت رئاسة الحكومة على انه تم الاشتغال على مجموعة من الدراسات وإحداث العديد من آليات العمل، بما في ذلك: إنجاز دراسة توجيهية تخص الفئات المستهدفة وتروم تحليل البيانات والإحصاءات المتعلقة بها، والافتراضات والتوقعات الرئيسية المعتمدة، إنجاز دراسة للتحكم في نفقات الأدوية والتي تمثل أكثر من 30% من نفقات التأمين الإجباري الأساسي على المرض، وكذا في النفقات الخاصة بالخدمات الطبية والأجهزة التي تشكل الرهان الأساسي في التوازن المالي للتأمين الإجباري الأساسي على المرض، تعزيز حكامة العرض الصحي، وإحداث السجل الطبي المشترك، ونظام معلومات مندمج يسمح بإدارة البيانات الصحية[1].

يتبين من خلال هذا الرد، عزم الحكومة على توظيف المجال الرقمي كآلية أساسية لتجاوز الصعوبات وتحقيق الأهداف المنشودة من ورش الحماية الاجتماعية، سواء تعلق الأمر بدراسة المعطيات المتعلقة بالفئات المستفيدة من خلال تحليل ما يتم التصريح به في السجلات المواكبة، أو ما يتعلق بالانفاق الصحي وإحداث السجل الطبي المشترك ونظام إدارة البيانات الصحية مما قد يساهم في تحقيق التوازن المالي للتأمين الإجباري الأساسي على المرض.

خاتمة

يعتبر تنزيل نظام الحماية الاجتماعية أحد الاوراش المهمة التي تشتغل عليها المملكة، وإذا كان المغرب قد انخرط بشكل كبير في الرقمنة، كآلية أساسية لحصر لائحة الفئات المستهدفة، مما يسهل عملية تحليل المعطيات السوسيو – اقتصادية، خصوصا في ظل قدرات الذكاء الاصطناعي في سرعة تحليل ودراسة البيانات، فإن نجاح هذا المشروع يتطلب مواكبة دقيقة من أجل ضمان إدماج كل الفئات المحرومة، إلى جانب خلق آليات التمويل المستدامة، حتى لا ينزلق البرنامج إلى الحسابات السياسية، وحتى لا يبقى رهينا بالأوضاع الاقتصادية للبلاد. كما أن برنامج الدعم المباشر يتطلب إعادة التفكير في إبداع آليات قادرة على الاستثمار والإنتاج بدل صرف الإعانات، خصوصا بالنسبة للفئات الشابة، ومع ارتفاع مستويات التضخم التي تقف عائقا أمام تحقيق هدف تحسين الوضع المعيشي للمستهدفين. كما أن الاستثمار في مجال التعليم والرقمنة، من شأنه أن يرفع حاجز الأمية الرقمية عن عدد مهم من الأسر المستحقة، والتي لم تتمكن من تقديم طلب الاستفادة. من جهة أخرى فإن الاعتماد على المؤشر من أجل مطالبة عديمي الدخل أو ذوي الدخل المحدود، بأداء مبالغ الاشتراك من أجل الاستفادة من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض

[1] تقرير المجلس الأعلى للحسابات، للموسم 2023/2022، ص75.

يتناقض مع أهداف الحماية الاجتماعية، لأنه ساهم في حرمان هذه الفئات من التغطية الصحية التي يعتبر تعميمها على كل المغاربة أول ورش اشتغلت عليه الحكومة في نظام الحماية الاجتماعية.

لقد ركزت السلطات العمومية في إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية على توسيع التغطية الصحية الاجبارية على المرض والدعم المباشر. في حين لم يتم بعد تحديد تفاصيل المكونات الأخرى للإصلاح المنصوص عليها في القانون الإطار كتوسيع الانخراط في أنظمة التقاعد وتعميم التعويض عن فقدان الشغل، حيث لم تتعد لحد الآن مرحلة التأطير القانوني وإرساء بعض آليات الحكامة الخاصة بها. أما فيما يخص إصلاح المنظومة الصحية، فقد تم إصدار جل القوانين المتعلقة بها خلال سنة 2023، كما أن القطاع الصحي يسارع من أجل تعميم ولوج الرقمنة واعتماد السجل الطبي المشترك.

المراجع

1. خطابات العرش لسنتي 2018 و2022.
2. المصطفى أمعزول، مدخل لدراسة الإدارة الإلكترونية، مطبعة مسنانة، طنجة، الطبعة الأولى2020 .
3. مُحَمَّد بومديان، الإشكاليات القانونية لاعتماد الإدارة الإلكترونية بالمغرب، مطبعة الأمينة، الرباط، الطبعة الأولى 2020.
4. عبد الناصر حيدر علي العمري، دور الإدارة الإلكترونية في تخليق الحياة العامة ومكافحة الفساد الإداري، مكتبة دار السلام، الرباط، الطبعة الأولى2021 .
5. عبد الغني أعبيزة، استراتيجية تحديث الإدارة العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد المزدوج / 87 88، السنة2009 .
6. ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون الإطار 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6975، بتاريخ 22 شعبان 1442 (5أبريل 2021)، ص 2178.
7. ظهير شريف رقم 1.20.77 صادر في 18 ذي الحجة 1441 (08 غشت 2020) بتنفيذ القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6908، بتاريخ 23 ذي الحجة 1441 (13 غشت 2020)، ص 4360.
8. ظهير شريف رقم 1.23.87 صادر في 16 جمادى الأولى 1445 (30نونبر 2023) بتنفيذ القانون رقم 58.23 المتعلق بنظام الدعم المباشر، صدر بالجريدة الرسمية عدد 7253، بتاريخ 4 دجنبر 2023، ص10223.
9. مرسوم رقم 2.21.582 صادر في 17 ذي الحجة 1442(28 يوليوز 2021) بتطبيق القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، فيما يخص السجل الاجتماعي الموحد، صدر بالجريدة الرسمية عدد 7011، بتاريخ 9 غشت 2021، ص6003.
10. بوابة السجل الاجتماعي الموحد، على الموقع:https://www.rsu.ma/ar/web/guest/accueil
11. منصة تقديم طلب الدعم الاجتماعي المباشر: www.asd.ma
12. موقع البنك الدولي:
https://www.albankaldawli.org/ar/topic/digitaldevelopment/overview#1