مرصد الحماية الإجتماعية
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

دليل الحماية الإجتماعية لتقييم أنظمة الحماية الإجتماعية في البلدان العربية - المغرب

2023

دليل الحماية الإجتماعيـة لتقييم أنظمة الحمايـــــة الإجتماعيـة في البلـــدان العربيـــــة - المغـــرب

يهدف مرصد الحماية الاجتماعية الذي أنشأته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية إلى رصد ملائمة وفعالية أنظمة الحماية الاجتماعية من منظور تنموي \ حقوقي في لبنان والعراق ومصر والأردن وتونس والمغرب واليمن، ويقدم رؤى وتوصيات لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية في هذه البلدان. إن المرصد لا يغطي مجمل السياسات الاجتماعية، ولا مجمل الانفاق الاجتماعي، بل يرصد أحد مكوناتها المتمثل في أنظمة الحماية الاجتماعية.

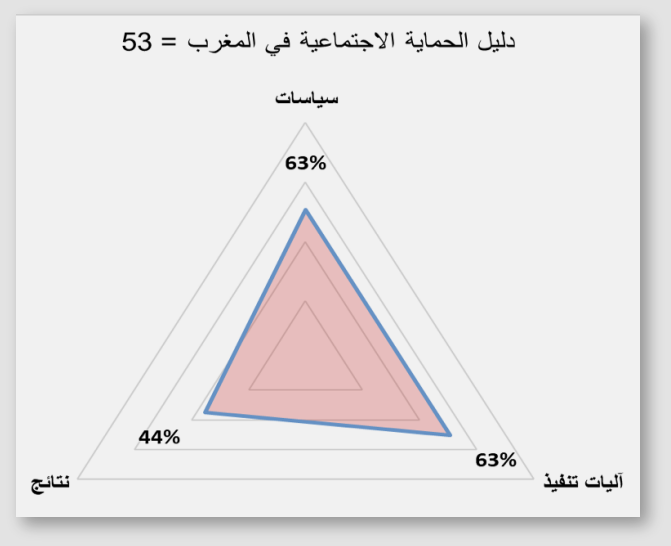
تم إنتاج هذا العمل بدعم من منظمة أوكسفام.

المغرب

تبلغُ قيمةُ دليلِ الحمايةِ الاجتماعيةِ في المغربِ 100/53 بفارقِ نقطةٍ واحدةٍ عن الأردن، وهو فارقٌ طفيفٌ ناجمٌ عن طريقةِ تدويرِ الكسور، ولذلك اعتبرنا أنّ ترتيبَ المغربِ بين الدولِ السبعةِ هو إلى جانبِ الأردنِ في الترتيبِ الثاني. ويحتلُّ المغربُ المرتبةَ الأولى في الدليلِ الفرعي لمجالِ التغطيةِ، والترتيبَ الثاني في السياساتِ وآلياتِ التنفيذِ والإنفاق، والرابعَ في مستوى النتائجِ ومجالِ الخصائصِ العامة.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - المغربأمّا لجهةِ المكوّناتِ الفرعيةِ للدليل – مع لحظِ الأوزان – فهي 25/16 لمستوى السياسات، و 25/16 لآلياتِ التنفيذ، و50/22 للنتائج. ومع تحويلِ هذه القيمِ إلى نسبةٍ مئويةٍ للإنجاز يكون المغربُ قد أنجزَ 63% في السياسات، و63% في آلياتِ التنفيذ، و44% في النتائج. أي أنّ النتائجَ المحققةَ هي أقلُّ نسبياً ممّا توحي به التشريعاتُ والسياساتُ والتصميمُ وآلياتُ تنفيذِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية، مع فجوةٍ كبيرةٍ نسبياً تُمثل 19 نقطةً مئويةً مقارنةً بالمستويين الآخرين. لذلك فإنّ التقييمَ النوعي للإنجازِ في مستوى النتائج هو سلبيٌّ في حين هو إيجابيٌّ في السياساتِ وآلياتِ التنفيذ.

الشكل البياني 1: نسبة الإنجاز في مكونات دليل الحماية الاجتماعية - المغرب

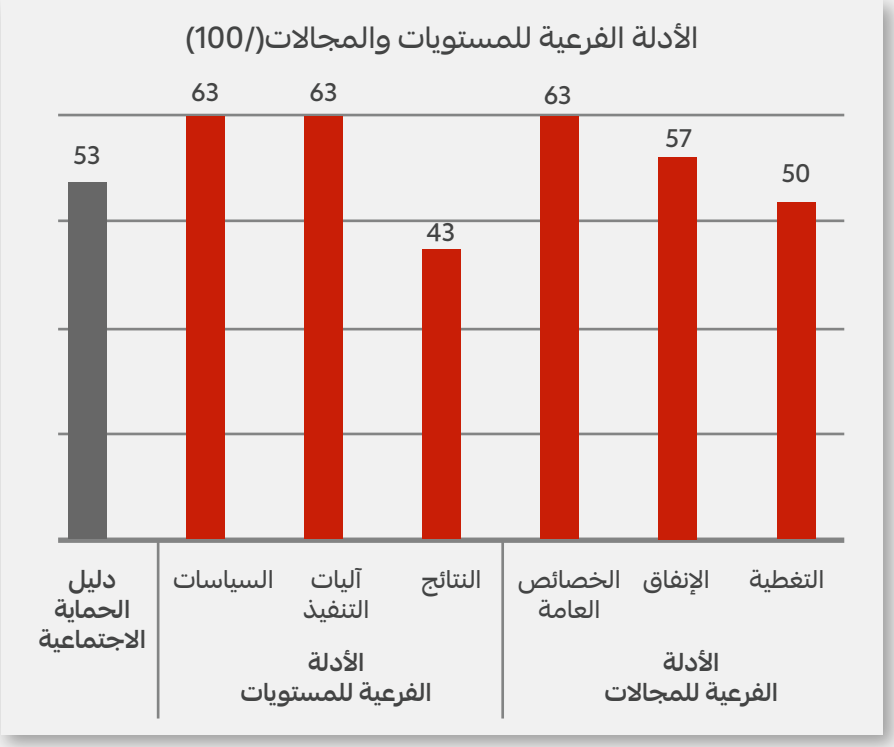


الأدلة الفرعية

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - المغرب يعرضُ الشكلُ 2 قيمَ الأدلةِ الفرعيةِ الستة (ثلاثة للمستويات وثلاثة للمجالات)، وهي أدلةٌ تُحسب كمتوسطاتٍ بسيطةٍ (بدون أوزان) لقيمِ المؤشراتِ الثلاثةِ المُكوِّنة لكلِّ مجالٍ أو مستوى، بما يُمكّن من تظهيرِ نقاطِ القوةِ والضعفِ النسبيةِ في نظامِ الحمايةِ الاجتماعية.

تتمثَّلُ نقاطُ القوةِ في الحالةِ المغربيةِ في السياسات، وآلياتِ التنفيذ، والخصائصِ العامةِ لنظامِ الحمايةِ الاجتماعية. ويعود ذلك إلى تقدُّمِ النصوص، وإلى فعاليةِ الأجهزةِ الحكوميةِ والإدارةِ في التنفيذ، وإلى كونِ تصميمِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية يُلَحِّظُ معظمَ المكوّنات. أمّا نقاطُ الضعفِ التي تتطلّب التَصدّيَ لها بالأولويةِ فهي اللامساواةُ في التغطيةِ بين الشريحةِ الخُمسيةِ العُليا والشريحةِ الدُنيا (أكثر من الضعف)، وكذلك مستوى التغطيةِ الفعليةِ للفئاتِ الأربعةِ المحدّدةِ في المؤشّرِ التاسع، لا سيما تعويضاتُ البطالةِ (5% فقط)، كما يُلَحَظُ في المغرب إنَّ الهوَّةَ بين التغطيةِ الصحيةِ (70%) والتغطيةِ بالمكوّناتِ الأخرى هي أكبرُ من باقي الدولِ المشمولةِ بالدراسة. كما أنّ أربعَ فئاتٍ من أصلِ الفئاتِ الخمسِ المستثناةِ عادةً من التغطيةِ في أنظمةِ الحمايةِ الاجتماعية، هي مستثناةٌ في الحالةِ المغربية.

الشكل البياني 2: قيم الأدلة الفرعية للمستويات والمجالات - المغرب



القيم القياسية للمؤشرات التسعة - المغرب

بالنسبة إلى المؤشراتِ الإفراديةِ وعددها تسعة، يُلاحَظُ حصولُ مؤشّرٍ واحدٍ على تقييمٍ إيجابيٍّ جداً وهو المؤشر الخامس، وحصلت ثلاثةُ مؤشراتٍ على تقييمٍ إيجابيٍّ (1 و3 و4)، و5 مؤشراتٍ بتقييمٍ سلبيٍّ (2 و6 و7 و8 و9). يعني ذلك وجودَ ثغراتٍ ونواقصَ هامةٍ في نظامِ الحمايةِ الاجتماعيةِ في المغرب، لا سيما كلّ ما يتعلّقُ بمستوى النتائج (كل مؤشّراته). ويُلخِّصُ الجدولان 1 و2 هذه النتائج.

الجدول 1: قيم الأدلة المؤشرات الإفرادية التسعة للمغرب (من أصل 100)

المغرب	الخصائص	الانفاق	التغطية
سياسات	75	45	70
آليات تنفيذ	67	85	38
نتائج	48	40	42

الجدول 2: عدد فئات التقييم للأدلة الفرعية مع التقييم النوعي حسب الألوان المعتمدة

لبنان - فئة التقييم النوعي للمؤشرات	إيجابي جدا 100-76	إيجابي 75-51	سلبي 50-26	سلبي جدا 25-0
عدد مرات التقييم النوعي	1	3	5	0

تفصيلُ المؤشراتِ الإفراديةِ التسعةِ المُكَوِّنةِ للدليلِ

للمزيد من التفصيل، يُلخِّصُ الجدولُ 3 (التالي) وضعيةَ المؤشراتِ التسعة التي يتكوَّنُ منها الدليل. ويمكنُ الاطلاعُ على التفاصيلِ والتوضيحاتِ الضروريةِ عن المؤشراتِ والمتغيراتِ وطرقِ حسابِها في المنهجيةِ المُفصَّلة.

الجدول 3: المؤشرات التسعة لدليل الحماية الاجتماعية في المغرب (من أصل 100)

المغرب (54)				
رقم المؤشر	موضوع التقييم	المؤشر المعتمد	قيمة المؤشر (من 100)	تعليق
1	الإطار القانوني وتصميم النظام	متوسط نقاط 3 أسئلة: اعتماد منظور الحق، التكامل، الشفافية	75	تقييم الأسئلة الثلاثة: منظور الحق والتكامل والشفافية هو 3. وقيمة المؤشر هي 100/75 وهو تقييم إيجابي يعبر عن اقتراب التشريع وتصميم نظام الحماية الاجتماعية من منظور الحق.(التقييم 75 هو العتبة التي تفصل بين التقييم الإيجابي والايجابي جدا)
2	الإنفاق على الحماية من الناتج المحلي	الانفاق على الحماية الاجتماعية من الناتج المحلي (%) مقارنة بالعتبة الموصى بها (10%)	45	ينفق المغرب 4.5% من ناتجه المحلي على الحماية الاجتماعية. وهذا اقل من نصف النسبة الموصى بها وهي 10%. والتقييم هنا سلبي (45 نقطة من صل 100).
3	التغطية بأحد أنظمة أو برامج الحماية	نسبة التغطية بأحد أنظمة او برامج الحماية الاجتماعية من اجمالي السكان	70	ينفق المغرب 4.5% من ناتجه المحلي على الحماية الاجتماعية. وهذا اقل من نصف النسبة الموصى بها وهي 10%. والتقييم هنا سلبي (45 نقطة من صل 100).
4	المرونة والاستجابة للطوارئ	متوسط نقاط تقييم الاستجابة لأربع فئات من الطوارئ (حروب، أزمات داخلية، كورونا، أزمات موضعية)	67	اعتمد المغرب ثلاث من أصل أربع حالات طوارئ في الدليل: كورونا وتقييم الاستجابة 4/3 وهو تقييم إيجابي، وكذلك الامر بالنسبة الى الطوارئ الموضعية التي حصلت على التقييم نفسه، في حين تقييم الاستجابة للأزمات الداخلية هو سلبي 4/2. ويكون متوسط قيمة المؤشر هو 100/67 وهو تقييم إيجابي.
5	الاستقلالية في مصادر التمويل	نسبة التمويل الوطني من اجمالي تمويل الحماية الاجتماعية	85	تغطي المصادر الوطنية 85% من تمويل الحماية الاجتماعية، وهو مؤشر استقلالية متقدم نسبيا، ويقع ضمن فئة التقييم إيجابي جدا مع علامة 100/85.
6	اللامساواة في التغطية حسب الثروة	نسبة التغطية بالحماية الاجتماعية للخميس الأدنى من الدخل/الثروة مقارنة بنسبة الحماية للخميس الاعلى	38	هذا المؤشر يمثل نسبة التغطية بالتأمين الاجتماعي للفقراء (الخميس الأدنى) من التغطية بالتامين الاجتماعي للخميس الأعلى، وهي 38%، ويعني ذلك وجود لا مساواة هامة (الأغنياء مشمولون بالتغطية مرتين ونصف أكثر من الفقراء)، ونقطة تقييم هذا المؤشر 100/38، وهو تقييم سلبي.
7	مكونات النظام والاستثناءات	متوسط نقاط نسبة المكونات من أصل 8 معتمدة في منظمة العمل الدولية، والاستثناءات المشمولة من أصل خمس فئات.	48	يتكون هذا المؤشر من متغيرين. في المتغير الأول يتضمن نظام الحماية الاجتماعية المغربي 8/6 من المكونات المعتمدة لدى منظمة العمل الدولية (ما عدا تعويض البطالة والاعاقة)، ونقطة هذا المتغير 100/75 وهو تقييم إيجابي. المتغير الثاني يتعلق بالاستثناءات حيث 4 من أصل 5 مستثناة من النظام (العمل غير المهيكل، النازحون داخليا، اللاجئون، وفئات سكانية محددة أخرى). فقط العمال المهاجرون العاملون نظاميا مشمولون بالحماية. ونقطة التقييم لهذا التغير هي 100/20، وهو تقييم سلبي جدا. وبذلك يكون المتوسط وهو نقطة تقييم المؤشر 48%، وهو تحت عتبة التقييم الإيجابي بقليل.
8	فعالية الدعم الذي يصل للأسرة المستفيدة	نسبة قيمة التحول النقدي في أنظمة دعم الاسر الفقيرة، الى 60% من وسيط دخل الاسرة.	40	متوسط قيمة التحويلات الشهرية التي تحصل عليها الاسرة المشمولة بنظام شبكات الأمان الاجتماعي، 40% من قيمة 60% لوسيط الدخل، الذي يمثل خط الفقر النسبي. ونقطة التقييم 100/40 تعبر عن تقييم سلبي، وهذا مؤشر لفعالية المساعدة المقدمة للأسرة الفقيرة.
9	التغطية الفعلية للفئات المعنية بأربع مكونات رئيسية للحماية	متوسط التغطية الفعلية للفئات السكانية المعنية في 4 مجالات: منافع عائلية وأطفال، صحة، تأمين ضد البطالة، معاشات التقاعد.	42	يحسب هذا المؤشر كمتوسط لنسب تغطية الفئات الاجتماعية الرئيسية التالية بأنظمة الحماية الاجتماعية، وهي: 50% من الاسر للمنافع العائلية والأطفال، و70 للمنافع الصحية، و5% لمنافع التأمين ضد البطالة، و43%% لمنافع الشيخوخة. والمتوسط هو 42%، وتكون نقطة التقييم 100/42، وهي أكثر تعبيرا عن التغطية الفعلية من نسبة الـ 70% الواردة في المؤشر الثالث، وذلك لشمول هذا الأخير على المستفيدين من التحويلات النقدية للفقراء وبرامج أخرى.

الحماية الاجتماعية في المغرب: خلاصات[1]

تجمَعُ التقاريرُ التي تُصدِرُها مؤسساتٌ دوليةٌ ووطنية، بما في ذلك الخطابُ الرسميُّ في المغرب، على وصفِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية بعدمِ الانتظام حول رؤيةٍ واحدةٍ وأهدافٍ متجانسة، وضعفِ التكاملِ بين مكوّناته، وبوجودِ عددٍ كبيرٍ جداً من البرامجِ والتدخلاتِ (120 إلى 140) لكلٍّ منها إطارُه المؤسَّسُ الخاصُّ ومعاييره التقنيةُ ونظامُه الخاصُّ للحُكامة. في تصميمِ من هذا النوع يتم التركيزُ على عناصرَ مثل تحقيقِ التوازنِ الماليِّ والاستدامةِ المالية، وتحسينِ الإدارةِ ونوعيةِ الخدماتِ للمستفيدين، والالتزامِ بأهدافِ البرنامجِ الخاصة. وفي ظلِّ مثل هذا التعدُّد، تضعُف نسبياً أولويةُ تحقيقِ الهدفِ الوطنيِّ المتمثّلِ بتوفيرِ حمايةٍ اجتماعيةٍ فعليةٍ وفعّالةٍ لجميعِ السكانِ دونَ استثناءٍ من منظورِ حقوقِ الإنسان.

ما تجدرُ الإشارةُ إليه هو تنامي الاهتمامِ بتطويرِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعيةِ خلال السنواتِ الأخيرة. ثمةَ محطّةٌ يُمثّلها دستورُ 2011 الذي عزّزَ منظورَ الحقِّ في مختلفِ المجالات بما في ذلك الحمايةُ الاجتماعية، ثم المحطةُ الثانية التي مَثّلَها التوجّهُ الجديدُ في هذا المجال تحديداً بتأثيرٍ من اعتمادِ أجندةِ 2030 عام 2015، ثم الخطابُ الملكيُّ لعام 2018، وهو التطوّرُ الأكثرُ أهميةً الذي ترجمَ هذا الاهتمامَ إلى تبنّي خطةٍ متكاملةٍ لتطويرِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية للأعوام 2021 – 2025. يعني ذلك أنّ المغربَ هو في مرحلةٍ انتقاليّةٍ حالياً، وأنّ التقييمَ الحاليَّ يُعَبِّرُ عن الوضعِ قبل 2021 بشكلٍ أساسي، باعتبارِ أنّ الخططَ الجديدةَ قيد التنفيذِ ولم تظهر نتائجُها بعد.

من جهةٍ أخرى، يتميّزُ نظامُ الحوكمةِ في المغرب بخاصتين لهما تأثيرٌ مباشرٌ على تصميمِ وآلياتِ عملِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية:

- الخاصيةُ الأولى هي نوعٌ من ثنائيةٍ تتمثّلُ في وجودِ مؤسساتٍ وطنيةٍ أو قطاعيةٍ متدخّلةٍ في المجالِ الاجتماعيِّ منتشرةٍ من رأسِ السلطةِ الأعلى وصولاً إلى المستوياتِ القاعدية، وهي تعملُ بشكلٍ موازٍ للوزاراتِ والأجهزةِ الحكوميةِ المركزيةِ أو السلطاتِ اللامركزية. وهذه ازدواجيةٌ هيكليةٌ شديدةُ التأثيرِ فيما يتعلّقُ بالحمايةِ الاجتماعيةِ وتخصيصِ الموارد، وتُعَزِّزُ الميلَ إلى نمطِ المساعدةِ الاجتماعيةِ أكثرَ منها إلى منظورِ الحقوق، رغمَ اعتمادها تقنياتٍ وآلياتِ عملٍ حديثة.

- الخاصيةُ الثانية هي مستوى متقدِّمٌ من اللامركزيةِ في الحكمِ مع التوسّعِ في صلاحياتِ السلطاتِ المحلية. وهذه نقطةُ قوةٍ يمكنُ الاستنادُ إليها في تطويرِ أنظمةِ الحمايةِ الاجتماعيةِ وتعميمها من منظورِ الحق، شرطَ وجودِ رؤيةٍ واضحةٍ وآلياتِ عملٍ ملائمة.

أمّا بالنسبةِ إلى طبيعةِ التوجهاتِ الإصلاحيةِ في هذا المجال، فثمّةَ مسألةٌ هامةٌ أيضاً لجهةِ الترابطِ والتآزرِ بين نظامِ الحمايةِ الاجتماعية والسياساتِ الماكرو اقتصادية. فالتوجّهُ الحكوميُّ يذهبُ بشكلٍ متزايدٍ باتجاهِ السياساتِ النيوليبرالية التي تُعمّقُ التفاوتَ والتهميش، وتمتنعُ عن إدخالِ تغييراتٍ في التوجهاتِ الاقتصاديةِ لصالحِ العدالةِ الاجتماعيةِ بشكلٍ هيكلي. وأياً كانت الأسباب – داخليةً أو خارجيةً – فإنّ البحثَ في تطويرِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعيةِ يترافقُ مع سياساتِ رفعٍ أو تخفيفِ الدعمِ عن السلع، ومع موجةِ التضخّمِ وارتفاعِ الأسعارِ التي تزيدُ من حاجةِ السكانِ إلى نظامِ حمايةٍ اجتماعيةٍ شاملٍ على أساسِ الحَق.

[1] تستند هذه الفقرة الى تحليل فريق الشبكة العربية ونتائج الدليل التي سبق عرضها، كما تستند الى التقرير الوطني عن الحماية الاجتماعية في المغرب الذي أعده الخبير الوطني. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للتقرير على الرابط التالي: .....

من جهةٍ أخرى، هناك تجاوُرٌ بين التوجهاتِ التي تستوحي منظورَ التنميةِ البشريةِ المستدامةِ ومنظورَ الحق، وبين توجهاتِ إصلاحِ الحمايةِ الاجتماعيةِ التي تركزُ على التوسعِ الكميِّ في التغطيةِ لفئاتٍ جديدةٍ وفقَ الأُسسِ نفسها (توسيع الاستهداف) ووفقَ الآلياتِ والنصائحِ الموصى بها من المؤسساتِ الماليةِ الدوليةِ أكثرَ مما هي استجابةٌ للتحولِ إلى مقاربةٍ مختلفةٍ نوعياً. وفي كلِّ حالٍ، فإنَّ الإصلاحاتِ الجديدةَ لم تدخل حيزَ التنفيذِ الكاملِ بعد، وسوف تُظهِرُ السنواتُ القليلةُ القادمةُ مدى النجاحِ في هذا التحول.

المجتمع المدني وإصلاح الحماية الاجتماعية

بالنسبة إلى أولوياتِ المناصرةِ في مجالِ الحمايةِ الاجتماعية من قبلِ المجتمعِ المدني، فهي تركزُ على التوجهاتِ التالية:

إعطاء الأولوية للبعد السياساتي المتعلق بالتوجهاتِ الاقتصاديةِ الماكروية والسياساتِ الاجتماعيةِ العامة. وبناءً على ذلك، ترتدي مسألةُ العملِ من أجل تحقيقِ اتساقٍ وتآزرٍ بين السياساتِ الاقتصاديةِ الكليةِ والسياساتِ الاجتماعيةِ الأولويةِ من منظورِ المجتمعِ المدني، من خلال العملِ على إدماجِ الأبعادِ الاجتماعيةِ مسبقاً في تصميمِ السياساتِ الاقتصادية، والعملِ على مراجعةِ شروطِ التعاملِ مع الشركاءِ الدوليين من دولٍ ومؤسسات، لجهةِ مراجعةٍ ونقدٍ وإعادةِ صياغةٍ أو حتى رفضِ بعض الشروطِ والاقتراحاتِ التي لا تخدمُ فكرةَ العدالةِ الاجتماعيةِ والمساواة.

التركيز على معالجة الخصائص الهيكلية الأكثر أهمية في نظامِ الحمايةِ الاجتماعية وفقاً لتوجهاتٍ ومبادئ واضحة:

1. تبنٍّ واضحٌ لمبدأ الحقِّ في الحمايةِ الاجتماعيةِ والتغطيةِ الشاملةِ للجميع على امتدادِ دورةِ الحياة.

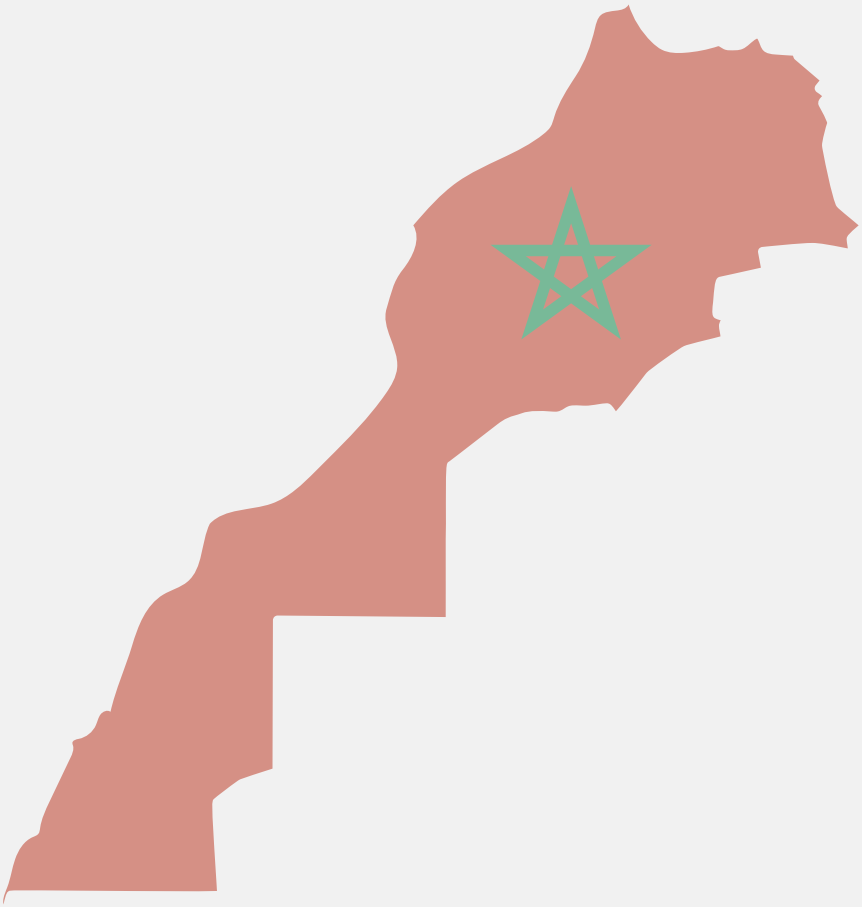
2. توحيدُ الرؤيةِ والموجهاتِ العملانيةِ وآلياتِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية، لا سيما معالجةُ مسألةِ الثنائيةِ العموديةِ في المؤسساتِ المتدخلة، والانتقالُ من التعددِ والتجزئةِ إلى المقاربةِ المتكاملة، الاستفادةُ إلى الحدِّ الأقصى من اللامركزيةِ ودورِ السلطاتِ المحليةِ في إطارِ الرؤيةِ والموجهاتِ الوطنية.

3. توسيعُ التغطيةِ بشكلٍ متدرجٍ ومتسقٍ للمواطنين والمقيمين، لا سيما سكانُ الأريافِ والعاملون في الفلاحةِ (36% من القوى العاملة)، والعاملون غيرُ النظاميين (67% من القوى العاملة)، والعاملون المستقلون، والفئاتُ الفقيرةُ أو المهمشة.

4. تحسينُ حوكمةِ البرامجِ الحاليةِ في المرحلةِ الانتقاليةِ إلى النظامِ الجديد، بما في ذلك زيادةُ الإنفاقِ على الحمايةِ الاجتماعية، والجوانبُ التقنيةُ والإجرائية.

5. تعزيزُ ومأسسةُ مشاركةِ منظماتِ المجتمعِ المدني في تصميمِ ومراقبةِ عملِ نظامِ الحمايةِ الاجتماعية على المستوياتِ الوطنيةِ والمحلية، وضمانُ أن تتمَّ ترجمةُ مخرجاتِ الحواراتِ الاجتماعيةِ إلى عناصرَ معتمدةٍ في السياسات.

إنَّ حالةَ الاستقرارِ المؤسسي والسياسي النسبي في المغرب، وتوفُّرَ الواردِ بشكلٍ مقبولٍ نسبياً، ووجودَ مؤسساتٍ وتدخلاتٍ وبرامجَ كثيرةٍ في مجالِ الحمايةِ الاجتماعية، هي العناصرُ التي تُفسرُ أولوياتِ العملِ على تطويرِ السياساتِ والهياكلِ على المستوى الماكروي في نظامِ الحمايةِ الاجتماعية، على غيرها من العناصرِ الجزئية.



annd
Arab NGO Network
for Development
شبكة المنظمات العربية
غير الحكومية للتنمية

www.annd.org