

التعويض عن فقدان الشغل: أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية؟

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

إحالة رقم 2021/32

التعويض عن فقدان الشغل:
أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار
المتعلق بالحماية الاجتماعية؟

SR-C3-32-7051-ar



صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله

إحالة رقم 2021/32

- طبقاً لمقتضيات المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، توصل المجلس بإحالة من طرف السيد رئيس مجلس المستشارين بتاريخ 18 يناير 2021، من أجل إعداد دراسة حول «التعويض عن فقدان الشغل».
- وقد عهد مكتب المجلس إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن بإعداد هذه الدراسة.
- وقد صادقت الجمعية العامة للمجلس، خلال دورتها 123 العادية، المنعقدة بتاريخ 30 يونيو 2021، بالإجماع على الدراسة التي تحمل عنوان: « التعويض عن فقدان الشغل: أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية؟».

يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تقريره:

التعويض عن فقدان الشغل: أية بدائل في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية؟

تم إعداد التقرير من طرف

اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن

رئيس اللجنة: عبد الحي بسة

مقرر الموضوع: عبد المقصود الراشدي

الفهرس

11.....ملخص

13.....تقديم

17.....1. خصائص الآلية الحالية للتعويض عن فقدان الشغل

17.....1. لمحة عن آلية التعويض عن فقدان الشغل

17.....أ. الأهداف المتوخاة من إرساء التعويض عن فقدان الشغل

18.....ب. طبيعة التعويض عن فقدان الشغل

19.....ت. شروط الاستفادة من التعويض

19.....ث. طبيعة التعويض

19.....ج. كفاءات التمويل

20.....2. الجوانب الإيجابية لهذه الآلية

21.....3. أوجه محدودية الآلية

21.....أ. شروط تقييدية للاستفادة من التعويض

22.....ب. خدمات غير كافية

26.....ت. تمويل غير كافٍ وغير منصف

II. سيناريوهات إصلاح آلية التعويض عن فقدان الشغل المقترحة قبل المصادقة على

27.....القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية

27.....1. مقترح الإصلاح الذي اعتمده الحكومة: إصلاح مقياسي لآلية التعويض عن فقدان الشغل

2.....2. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: من أجل إصلاح نسقي تدريجي لآلية

30.....التعويض عن فقدان الشغل في أفق إرساء نظام للتعويض عن البطالة

30.....أ. تطوير نظام التأمين عن فقدان الشغل

33.....ب. نحو إدماج العاملين غير الأجراء في نظام التأمين عن البطالة

34.....ت. توفير مساعدة اجتماعية للعاملين الذين لا يستوفون شروط الاستفادة من التعويض

35.....ث. ربط منظومة التعويض عن البطالة بآلية فعالة للمساعدة على العودة إلى سوق الشغل

36.....الملاحق.....

- الملحق رقم 1: المقترحات التي تمت محاكاة تفعيلها سنة 2020 مع مراعاة تأثير الأزمة الصحية 36
- الملحق رقم 2: دراسة مقارنة لأنظمة التأمين عن البطالة..... 37
- الملحق رقم 3: لائحة الفاعلين الذين تم الإنصات إليهم..... 39
- الملحق رقم 4: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن..... 40
- الملحق رقم 5: الخبراء الداخليون الذين واكبوا اللجنة في إعداد هذه الدراسة..... 42

منذ سنّ التعويض عن فقدان الشغل في 2015، لا يستفيد اليوم من هذا التعويض سوى عدد محدود من الأشخاص. فحسب آخر الأرقام المتوفرة، فقد بلغ عدد المستفيدين منذ إحداث هذه الآلية 77.826 مستفيداً، وهو رقم يبقى بعيداً عن الهدف الذي تم تحديده في 30.000 مستفيد في السنة.

إن هذا التعويض، الذي يتم صرفه لمدة ستة أشهر لفائدة الأجراء العاملين في القطاع الخاص المهيكّل المصرّح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، في حالة الفصل من الشغل، هو أقرب ما يكون إلى شبكة أمان اجتماعي تحمي الأشخاص من الوقوع الفجائي في الفقر، منه إلى تأمين عن البطالة. وفي هذا الصدد، يعادل التعويض الشهري 70 في المائة من الأجر المرجعي (الأجر الشهري المتوسط المصرّح به لفائدة الأجير خلال الستة وثلاثين شهراً الأخيرة التي تسبق تاريخ فقدان الشغل)، دون أن يتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجر.

ومن خلال تحليل خصائص الآلية الحالية للتعويض عن فقدان الشغل، يمكن الوقوف على ثلاثة أسباب رئيسية تحد من نطاق الاستفادة من هذا التعويض:

1. شروط تقييدية للاستفادة من التعويض، حيث تمّ على الخصوص رفض قرابة نصف الملفات لعدم كفاية عدد أيام الشغل المصرّح بها؛
2. خدمات غير كافية، إذ يتم احتساب التعويض عن فقدان الشغل على أساس الحد الأدنى القانوني للأجور، كما أن ذلك لا يراعي المستوى المعيشي للعديد من الفئات المهنية؛
3. تمويل غير كافٍ وغير منصفٍ لا يراعي استدامة مصادر التمويل ولا توزيع الفئات المهنية.

ويقتضي هذا الوضع التعجيل بإعادة تنظيم آلية التعويض عن فقدان الشغل، وذلك كجزء من المحاور الأربعة التي يستهدفها الإصلاح المنصوص عليه في القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية.

إن إعادة تنظيم هذه الآلية يمكن أن يتم عبر اعتماد إصلاح مقياسي، وهو الخيار الذي اعتمدته الحكومة انطلاقاً من سنة 2018، قبل أن تتم المصادقة على القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية. غير أنه يتضح من خلال دراسة المجلس لهذه الصيغة المقترحة للإصلاح أنها تتسم بالمحدودية، إذ إنها لا تُهم سوى إصلاح معيار واحد هو «الحد الأدنى لمدة الاشتراك»، وتفضي إلى اختيار السيناريو الأقل تكلفة من الناحية المالية لكنه يبقى الأقل فائدة اجتماعياً.

ومن هذا المنطلق، فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يوصي، في ضوء مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، بإرساء إصلاح نسقي تدريجي لآلية التعويض عن فقدان الشغل والتعجيل بإجراء دراسة حول إرساء منظومة للتعويض عن البطالة، تشمل نظاماً للتأمين ونظاماً للمساعدة، ويتم ربطها بآلية فعالة للمساعدة على العودة إلى العمل.

وبناءً على عملية التشخيص التي تم إنجازها، ومراعاةً للظرفية الاقتصادية والاجتماعية التي تجتازها بلادنا في الوقت الراهن في ظل تداعيات أزمة كوفيد-19، يوصي المجلس بوضع نظام للتأمين يتضمن آليتين:

1. نظام للتأمين عن البطالة خاص بالعاملين الأجراء، من شأنه أن يتيح تجاوز أوجه المحدودية التي تعترى الآلية الحالية للتعويض عن فقدان الشغل، وذلك من خلال:

- تقليص الحد الأدنى لعدد أيام الاشتراك المطلوبة، عبر إقرار مدة تتلاءم مع خصائص سوق الشغل ببلادنا؛
 - رفع الحد الأقصى للتعويض (4 إلى 5 أضعاف الحد الأدنى القانوني للأجور)؛
 - تمديد مدة صرف التعويضات بما يتناسب مع مدة الاشتراك؛
 - توسيع آليات تمويل التعويض عن فقدان الشغل، من خلال ترشيد وإعادة توجيه الموارد المالية المتاحة دون زيادة الأعباء التي تثقل كاهل المقاولات والعاملين؛
 - تبسيط المساطر الإدارية؛
 - العمل بشكل تدريجي على توسيع دائرة وشروط الاستفادة من التعويض.
2. نظام للتأمين عن البطالة لفائدة العاملين غير الأجراء. ينبغي أن يتم تفعيل هذا الاقتراح بشكل تدريجي وأن يكون موضوع نقاش وتشاور بين الأطراف المعنية حتى يتم الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مختلف المهن، كما يقتضي التحديد المسبق لآثار وَقْف النشاط على هذه الفئات من العاملين.
- كما يوصي المجلس، بالموازاة مع وضع هذا النظام الخاص بالتأمين عن البطالة، بإرساء آليتين مهمتين للمواكبة:
- نظام للمساعدة لفائدة الأشخاص الذين فقدوا شغلهم، لكنهم لا يستوفون شروط الاستفادة من التأمين عن البطالة، وكذا الأشخاص الذين استنفدوا فترة استحقاق التأمين؛
 - آلية فعالة للمساعدة على العودة إلى العمل، تتيح إشراك الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل، بشكل رسمي ومُلزِم. وينبغي أن تكون هذه الآلية جزءاً لا يتجزأ من هذه المنظومة الجديدة، وذلك بما يمكّن من إعادة إدماج المعنيين بوتيرة سريعة في سوق الشغل.

تقديم

موضوع الإحالة وسياقها

أحال مجلس المستشارين طلباً استشارياً إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، قصد إعداد دراسة تتناول موضوع «منظومة التعويض عن فقدان الشغل»، وذلك من خلال الوقوف على أربع نقاطٍ رئيسية، هي كالتالي:

- تقييم منظومة التعويض عن الشغل؛
- طُرُق إعادة تنظيمها؛
- آليات توسيع الاستفادة منها؛
- الصيغ الممكنة لتمويلها.

ويندرج هذا الموضوع، حسب نص الإحالة، في إطار دينامية التفكير التي أطلقها مجلس المستشارين، من خلال إحداث مجموعة عمل موضوعاتية مؤقتة حول «إصلاح منظومة التغطية الاجتماعية ببلادنا»، التي يشكل «التعويض عن فقدان الشغل» مكوناً أساسياً فيها، وذلك إعمالاً للتوجيهات الملكية السامية الواردة في خطاب العرش بتاريخ 29 يوليوز 2020.

هذا، وتتسم منظومة الحماية الاجتماعية في المغرب بتغطية اجتماعية غير متكافئة وغير منصفة للساكنة²، لا سيما الأكثر هشاشة منها، وبتشتت شديد للمنظومة، المطبوعة بتعدد المتدخلين والإجراءات المتخذة، مما يحد من فعاليتها ونجاحاتها³.

ولمعالجة هذه الوضعية المقلقة، خاصة في ظل تداعيات أزمة كوفيد-19، تمّ الإسراع باعتماد القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية (صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 5 أبريل 2021)، كما أطلق جلالة الملك محمد السادس تنزيل مشروع تعميم الحماية الاجتماعية وتوقيع الاتفاقيات الأولى المتعلقة به في 14 أبريل 2021.

ويتوخى من هذا القانون الإطار أن يكون المرجعية الأساسية في تفعيل التوجيهات الملكية السامية في مجال توفير الحماية الاجتماعية لفئات واسعة، ومدخلاً حاسماً للنهوض بالعنصر البشري، والتقليل من الفقر، ومحاربة الهشاشة، ودعم القدرة الشرائية للأسر المغربية، وللولوج إلى الخدمات الأساسية، وتحقيق العدالة الاجتماعية.

وقد تمّ رصد مبلغ إجمالي سنوي يقدر بـ 51 مليار درهم لتمويل هذا الإصلاح، منها 23 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة في أفق 2025. ويتوخى من خلال هذا الغلاف المالي بلوغ الأهداف التالية:

- تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض خلال سنتي 2021 و2022؛
- تعميم التعويضات العائلية خلال سنتي 2023 و2024؛

2 - ثلثا الساكنة النشيطة (60%) غير مشمولة بأي نظام لمعاشات التقاعد، وحوالي 40% من الساكنة لا تستفيد من أي تغطية صحية. كما أن غالبية الأشخاص النشيطين المشتغلين (باستثناء الأجراء العاملين في القطاع الخاص المنظم) لا يستفيدون من ضمان اجتماعي خاص ضد حوادث الشغل والأمراض المهنية. ولا تتوفر بلادنا على نظام معمم خاص بالحماية الاجتماعية للأطفال أو الأشخاص في وضعية بطالة أو الأشخاص في وضعية إعاقة. كما تظل النساء أقل استفادة نسبياً من التغطية الاجتماعية نظراً للتراجع المستمر الذي يسجله معدل نشاطهن، والذي لم يتجاوز 21% سنة 2020.

3 - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول « الحماية الاجتماعية في المغرب: واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية»، 2018.

■ توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد لتشمل الأشخاص الذين يمارسون عملاً ولا يستفيدون من أي معاش، خلال سنة 2025؛

■ تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل خلال سنة 2025، ليشمل كل شخص متوفر على شغلٍ قارٍ، من خلال تبسيط شروط الاستفادة من هذا التعويض وتوسيع قاعدة المستفيدين منه.

وبخصوص المحور الأخير، المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل، موضوع هذه الإحالة، تنص مقتضيات مدونة الشغل منذ سنة 2004⁴ على هذه الآلية، غير أن القانون المنظم لهذا التعويض⁵ لم يدخل حيز التنفيذ إلا في دجنبر 2014، بعد 10 سنوات من المفاوضات بين مختلف الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

وإذا كان التعويض عن فقدان الشغل قد تمَّ سنُّه في البداية، على غرار أي تأمين عن البطالة، باعتباره نظاماً للحماية الاجتماعية يروم تعويض المأجورين الذين فقدوا شغلهم بشكل غير إرادي والتشجيع على العودة إلى العمل، فإن تنزيهه الفعلي اتسم بمحدودية في عدد المستفيدين.

ففي ظل سوق شغل تتسم باستمرار الممارسات المتعلقة بالتصريح الناقص بوضعية الأجراء لدى نظام الضمان الاجتماعي، وبضعف استمرارية النشاط المأجور المنظم، لم تتمكن آلية التعويض عن فقدان الشغل من بلوغ الهدف الأولي المتمثل في 30.000 مستفيد في السنة. وهكذا، فمن بين 32.633 طلباً للحصول على التعويض عن فقدان الشغل تم تقديمها في 2019، تمكن 15.036 أجيروا فقط من الاستفادة من هذا التعويض⁶.

وعلاوة على ذلك، يتسم مجال الشغل بالمغرب بضعف بنيوي في معدل النشاط، حيث بلغ 45.8 في المائة في 2019. ومن بين هؤلاء النشيطين، 9.2 في المائة منهم عاطلون عن العمل⁷. كما أن القطاع غير المنظم يُشغِّل 40 في المائة⁸ من السكان النشيطين، وهم غير مشمولين بآلية التعويض عن فقدان الشغل. وفضلاً عن ذلك، فإن العاملين غير الأجراء والمستقلين لا تشملهم هذه الآلية.

وقد تفاقمت هذه الوضعية في ظل تشفي وباء كوفيد-19، حيث تشير المعطيات التي نشرتها المندوبية السامية للتخطيط⁹ إلى فقدان 432.000 منصب شغل خلال سنة 2020. كما ارتفع معدل البطالة بـ 2.7 نقط، منتقلاً من 9.2 إلى 11.9 في المائة¹⁰ بين سنتي 2019 و2020. وقد همَّ هذا الارتفاع على الخصوص الأشخاص الذين سبق لهم أن اشتغلوا، حيث انتقل عدد العاطلين منهم، ما بين 2019 و2020، من 473.000 إلى 804.000 شخص على المستوى الوطني، أي ما يمثل نسبة 56.2 في المائة خلال سنة 2020.

4 - المادتان 53 و59 من مدونة الشغل.

5 - القانون رقم 03.14 القاضي بتغيير وتتميم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 الصادر في 15 من جمادى الآخرة 1392 (27 يوليو 1972) المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي.

6 - معطيات قدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال جلسة الإنصات التي عقدت معه بتاريخ 24 فبراير 2021.

7 - مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول وضعية سوق الشغل خلال الفصل الثاني من سنة 2020.

مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول المميزات الرئيسية لسكان النشيطين العاطلين خلال سنة 2020 والنشيطين في حالة الشغل الناقص.

8 - لقاء صحفي للمندوب السامي للتخطيط مع الموقع الإلكتروني « Média 24 »، بتاريخ 8 فبراير 2021.

https://www.hcp.ma/Interview-accordee-par-Monsieur-Ahmed-LAHLIMI-ALAMI-au-site-medias-24_a2652.html

9 - «مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول المميزات الأساسية لسكان النشيطين المشتغلين خلال سنة 2020»، المندوبية السامية للتخطيط، 17 فبراير 2021.

10 - «مذكرة إخبارية للمندوبية السامية للتخطيط حول المميزات الرئيسية لسكان النشيطين العاطلين خلال سنة 2020 والنشيطين في حالة الشغل الناقص»، المندوبية السامية للتخطيط، 9 فبراير 2021.

وفي ضوء كل هذه المعطيات، وكما تمت الإشارة إلى ذلك في التقرير الذي أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية في 2018، فإن التعويض عن فقدان الشغل، يبدو خدمة محدودة وغير ملائمة بالقدر الكافي لمواجهة مخاطر فقدان الشغل في بلادنا.

وهكذا، فإن هذه الدراسة تحاول الإجابة عن السؤالين الجوهريين التاليين:

■ ما هي الأسباب التي تحدُّ من نطاق الاستفادة من هذا التعويض في حالة فقدان الشغل؟

■ كيف يمكن إعادة تنظيم آلية التعويض عن فقدان الشغل، في ضوء التوجهات الواردة في القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، وذلك بما يجعلها «تشمّل كلَّ شخصٍ متوفرٍ على شغلٍ قارٍ»؟

وللإجابة عن هاتين الإشكاليتين، ستتنب الدراسة على:

■ في قسم أول: تحليل خصائص الآلية المعتمدة حالياً في مجال التعويض عن فقدان الشغل، بما يُمكن من الوقوف على العوائق التي تحدُّ من نطاق الاستفادة من هذا التعويض؛

■ وفي قسم ثانٍ: تقديم المقترحات المتعلقة بإعادة تنظيم هذه الآلية، وذلك من خلال الاستئناس ببعض التجارب الدولية المعتمدة في هذا المجال.

نطاق الدراسة والإكراهات التي تواجهها

من أجل تقديم إجابة شمولية تأخذ بعين الاعتبار انتظارات مختلف الفاعلين المعنيين، حرص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على تناول هذه الإشكالية وفق مقاربة نسقية، مستعرضاً مختلف المراجعات المقياسية التقنية التي كانت الحكومة قد اقترحتها، قبل المصادقة على مشروع القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية.

ولا بد من التذكير بأن التوصيات التي يقترحها المجلس في هذه الدراسة ستتطلب إجراء دراسة اکتوارية.

وعلاوة على ذلك، ووفقاً لما جاء في طلب الإحالة الوارد من مجلس المستشارين، ستقتصر التوصيات المقترحة على الأشخاص الذين يتوفرون بالفعل على منصب شغل مأجور أو الذين يزاولون نشاطاً اقتصادياً منظماً (المهنيون والعمال المستقلون والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً). وتبعاً لذلك، فإن هذه الدراسة لا تتناول وضعية الأشخاص الباحثين عن شغل لأول مرة ولا الأشخاص الذين يزاولون ما يسمى أنشطة «غير منظمة» ليست لها وضعية قانونية محددة، الذين يتعين أن تمتد منظومة الحماية الاجتماعية لتشملهم، بما يتيح الاستجابة لإشكالياتهم الخاصة، من خلال وضع آليات للمساعدة لفائدتهم.

ويهدف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من خلال المقترحات المقدمة في هذه الدراسة، إلى المساهمة في دينامية التفكير التي تم إطلاقها حول طرق إعادة تنظيم آلية التعويض عن فقدان الشغل، في ضوء التوجهات الواردة في القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، وذلك بما يجعلها «تشمّل كل شخص متوفر على شغل قارٍ». وينبغي أن يخضع تمويل الدخل التعويضي لفائدة الأشخاص الذين فقدوا شغلهم لقواعد التوازن المالي على مدى فترات محددة بشكل معقول، ولكن أيضاً لمتطلبات الاستدامة بالنسبة لمن يؤدون الاشتراكات من مشغّلين وأجراء. كما يتعين أن يستجيب هذا التمويل لمتطلبات إرساء تضامن مستدام تجاه الأشخاص المعنيين، والعمل على أن تكون الآلية منصفة، بحيث يأخذ مستوى التعويضات بعين الاعتبار مدة الاشتراك، وبما يضمن وقفاً ملموساً للآلية على مستوى إعادة توزيع الموارد. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تخضع هذه الآلية لمتطلبات النجاعة من أجل مواكبة الحركية داخل سوق الشغل، وإعادة التكوين للقيام بوظائف جديدة والارتقاء بالمهارات المهنية. ومن خلال تصميمها الجيد وبعدها الدامج والتضامني وحرصها على إعادة توزيع الموارد، فإن آلية التعويض عن فقدان الشغل يمكن أن تكون بمثابة تأمين حقيقي

عن البطالة، بما يُسهم في استكمال إرساء أرضية متينة للحماية الاجتماعية وبما يكفل إعمال الحقوق الاجتماعية للعمال وتعزيز تنافسية المقاولات وسوق الشغل ببلادنا. ومن هذا المنطلق، فقد حرص المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي على بلورة مقترحات مبتكرة تهدف إلى إتاحة إمكانية توسيع آليات تمويل التعويض عن فقدان الشغل، من خلال ترشيد وإعادة توجيه الموارد المالية المتاحة دون زيادة الأعباء التي تثقل كاهل المقاولات والعاملين.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن نستحضر أن إرساء آلية للتصدي لمخاطر فقدان الشغل يندرج ضمن منظومة أشمل للحماية الاجتماعية، تكون آلياتها المختلفة، القائمة على الاشتراك أو المرتكزة على المساعدة، مترابطة ومتكاملة. إن هذه الدراسة تتناول، وفق النطاق المحدد لها، جانباً واحداً فقط من الإشكالية، علماً أنه يجب أيضاً التفكير في تقديم إجابات لوضعية فئات أخرى كالباحثين عن شغل لأول مرة، والأشخاص الذين يزاولون ما يسمى أنشطة «غير مهيكلة» وهم غير مسجلين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ويمثلون 40 في المائة من السكان النشيطين. كما ينبغي أن ينصب التفكير أيضاً على الأشخاص البالغين سن الشغل الذين لم يعودوا يبحثون عن شغل، الذين يشكلون أزيد من 52 في المائة¹¹ من الساكنة النشيطة، والذين يجب تطوير آليات تحفيزية للعودة إلى الشغل لفائدتهم.

1. خصائص الآلية الحالية للتعويض عن فقدان الشغل

1. لمحة عن آلية التعويض عن فقدان الشغل

أ. الأهداف المتوخاة من إرساء التعويض عن فقدان الشغل

من أجل فهم وتقييم مساهمة آلية التعويض عن فقدان الشغل كما هي معتمدة حالياً في إطار نظام الضمان الاجتماعي الذي يديره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، لا بد من التذكير بالرؤية والأهداف التي سَطرت في البداية لهذه الآلية. ففي سياق يتسم بغياب أي حماية لدخل أجراء القطاع الخاص الذين فقدوا شغلهم، وبهشاشة وضعيتهم المقاولات في مواجهة تقلبات الأسواق وعجزها في أغلب الأحيان عن الحفاظ على مجموع أجزائها على المدى الطويل، جاءت هذه الآلية لتوفير شبكة أمانٍ لفائدة الأجراء والبدء في إرساء نظام وطني للتأمين عن البطالة.

■ حماية الأجراء من المخاطر الاجتماعية الكبرى المترتبة عن فقدان الشغل

جاء سن التعويض عن فقدان الشغل في سياق اتسم بتقلبات قوية في سوق الشغل شهدتها فترة أواسط التسعينيات من القرن الماضي وتفاقت حدتها خلال العشرية الموالية، حيث سجّل ارتفاع متصاعد لعدد المغادرين، دون أي تغطية صحية، لسوق الشغل المنظم ولنظام الضمان الاجتماعي الذي يديره الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وقد كشفت هذه الظاهرة عن ضرورة وضع آلية للتأمين لحماية الأجراء من فقدان الشغل باعتباره خطراً اجتماعياً كبيراً.

التصريح بالأجراء الجدد والتوقف عن التصريح لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

السنة	التصريح بالأجراء الجدد	تناقص عدد المؤمن لهم (التوقف عن التصريح)
2000	204.736	168.791
2001	200.433	176.355
2002	245.671	181.786
2003	254.213	181.204
2004	278.145	192.259
2005	300.845	202.273
2006	279.972	229.476
2007	321.116	235.109
2008	396.433	243.785
2009	388.066	286.582
2010	438.724	292.232
2011	472.361	303.616
2012	456.269	338.249
2013	476.819	351.274

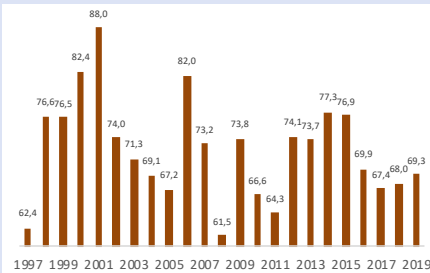
التصريح بالأجراء الجدد والتوقف عن التصريح لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

السنة	التصريح بالأجراء الجدد	تناقص عدد المؤمن لهم (التوقف عن التصريح)
2014	470.913	363.865
2015	472.110	362.819
2016	519.870	363.553
2017	566.201	381.572
2018	604.635	411.324
2019	629.414	436.132

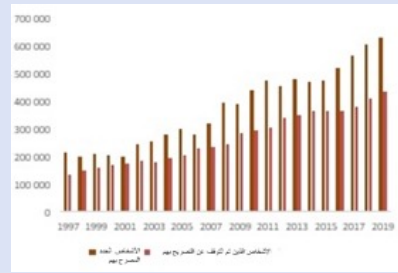
المصدر: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

وهكذا، وكما جاء في التقرير الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2018 حول الحماية الاجتماعية، فإن القطاع الخاص الخاضع لنظام الضمان الاجتماعي الإجباري، كان يصرح سنوياً، خلال الفترة ما بين 1997 و2019، بما مجموعه في المتوسط 337.683 أجيلاً لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. بالمقابل، بلغ عدد المؤمنمين الذين تم التوقف عن التصريح بهم سنوياً 267.171 مؤمناً له في المتوسط، أساساً بسبب فقدان الشغل. وفي كل الحالات، جراء إنهاء عقد قانوني مكتوب للشغل.

رسم بياني: تطور حصة الأشخاص الذين تم التوقف عن التصريح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالمقارنة مع الأشخاص الجدد المصريح بهم في النظام (بالنسبة المئوية)



رسم بياني: تطور عدد الأشخاص الجدد المصريح بهم في النظام والأشخاص الذين تم التوقف عن التصريح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



ومنذ أبريل 2000، وبناءً على الاتفاق المبرم في إطار الحوار الاجتماعي بين الحكومة والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين لسن تعويض عن فقدان الشغل، أجريت عدة دراسات بهذا الخصوص. وقد نصّ المشروع الأولي على منح تعويض فقط في حالة فقدان الشغل لأسباب اقتصادية أو تكنولوجية أو هيكلية. أما المشروع المقترح المنبثق عن المداورات التي جرت خلال سنة 2011 على مستوى مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فقد وسع نطاق تغطية التعويض ليشمل كل فقدان لا إرادي للشغل.

ب. طبيعة التعويض عن فقدان الشغل

يُشرف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على أجراً التعويض عن فقدان الشغل باعتباره حداً أدنى للدخل يندرج ضمن آليات المساعدة على العودة إلى سوق الشغل. ويُعتبر هذا التعويض ضمن الإجراءات

المعمّدة في إطار نظام الضمان الاجتماعي¹²، الموجهة للعاملين الأجراء في القطاع الخاص المنظمّ والمصرّح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ويشكل التعويض عن فقدان الشغل نظاماً إجبارياً لحماية أجراء القطاع الخاص يروم بلوغ هدفين اثنين هما: تعويض العاطلين عن العمل والتشجيع على عودتهم إلى العمل، وذلك ارتكازاً على مقارنة قائمة على الاشتراك، حيث يتم تحديد مبلغ الاشتراكات بشكل يتناسب مع الأجر ويتم أداؤها من قبل المشغلّ والأجير. بالمقابل، فإن مبلغ التعويض غير مرتبط بحجم الدخل الذي يتقاضاه الأجير من نشاطه، بل إن المشتركين في نظام التعويض عن فقدان الشغل لا يتلقون إلا جزءاً من أجرهم لا يتجاوز في جميع الأحوال الحد الأدنى القانوني للأجور. من هذا المنطلق، فإن هذا التعويض هو أقرب ما يكون إلى شبكة أمان اجتماعي تحمي الأشخاص من الوقوع الفجائي في الفقر.

ت. شروط الاستفادة من التعويض

يُحوّل التعويض عن فقدان الشغل للمؤمن له الذي يستوفي الشروط الأساسية التالية:

- أن يكون قد فقد شغله بكيفية لا إرادية؛
- أن يثبت توفره على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ فقدان الشغل، منها 260 يوماً خلال الإثني عشر شهراً السابقة لهذا التاريخ؛
- أن يكون مسجلاً كطالب للشغل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات؛
- أن يكون قادراً على العمل؛
- يجب إيداع طلب التعويض عن فقدان الشغل لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تحت طائلة سقوط الحق، داخل أجل الستين يوماً الموالية لليوم الأول من فقدان الشغل، ماعدا في حالة قوة قاهرة.

ث. طبيعة التعويض

يتيح التعويض عن فقدان الشغل الاستفادة، خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر، من تعويض شهري يعادل 70 في المائة من الأجر المرجعي (الأجر الشهري المتوسط المصرّح به لفائدة الأجير خلال الستة وثلاثين شهراً الأخيرة التي تسبق تاريخ فقدان الشغل)، دون أن يتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجر، والبالغ في يناير 2021، 2828.71 درهماً. كما تتيح فترة التعويض الاستفادة من التعويضات العائلية ومن التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO)، ومن معاش التقاعد.

وعلاوة على ذلك، يمكن للمؤمن له أن يستفيد من مواكبة من قبل الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات خلال فترة البحث عن العمل.

ج. كفاءات التمويل

يتم تمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل من خلال نسبة اشتراك حُدّدت في 0.57 في المائة من سقف الأجر الشهري المعتمد البالغ 6000 درهم، يساهم فيها المشغلون بنسبة 0.38 في المائة، والأجراء بنسبة 0.19 في المائة.

12 - القانون رقم 03.14 القاضي بتغيير وتتميم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 الصادر في 15 من جمادى الآخرة 1392 (27 يوليو 1972) المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، الذي تمت المصادقة عليه في غشت 2014 ودخل حيز التنفيذ في دجنبر 2014.

كما التزمت الدولة من جانبها بالمساهمة بقيمة 500 مليون درهم كمبلغ لانطلاق المشروع، موزعة على ثلاث سنوات (250 مليون درهم في السنة الأولى والباقي يصرف عند الحاجة¹³ موزعة إلى 125 مليون درهم في السنة الثانية و125 مليون درهم في السنة الثالثة). وبالفعل، تمت تعبئة 250 مليون درهم كدفعة أولى سنة 2015¹⁴.

2. الجوانب الإيجابية لهذه الآلية

مكَّن إحداث التعويض عن فقدان الشغل من سن تعويض جديد لفائدة الأجراء المنخرطين في النظام الإلزامي للضمان الاجتماعي. فبعد اعتماد التأمين الإلزامي الأساسي عن المرض، جاء هذا التعويض ليوسع نطاق ما يسمى التعويضات «القصيرة الأمد»، التي تشمل التعويضات اليومية الممنوحة في حالة المرض؛ والتعويضات اليومية الممنوحة عن الولادة؛ والإعانات الممنوحة عن الوفاة¹⁵؛ بالإضافة إلى التعويضات العائلية والتعويضات الطويلة الأمد (الرواتب الممنوحة عن الزمانة؛ وعن الشيخوخة؛ والرواتب الممنوحة للمتوفى عنهم).

كما تتيح هذه الآلية أيضاً استمرارية الاستفادة من التعويضات العائلية والتأمين الصحي الإلزامي الأساسي عن المرض خلال مدة صرف التعويض، وكذا الاشتراك في نظام التقاعد. وتخضع هذه الآلية للمبدأ الحقوقي الكوني المتمثل في الحفاظ على الحقوق الاجتماعية المكتسبة للعمال الذين فقدوا شغلهم خلال فترة صرف التعويض.

وفضلاً عن ذلك، تنص آلية التعويض عن فقدان الشغل على إلزامية التسجيل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، باعتبارها مرفقاً عمومياً للوساطة الاجتماعية في سوق الشغل. وقد كان مقصد المشرع من سن هذا المقتضى تمكين الأجراء الذين فقدوا شغلهم من المواكبة الإدارية والتقنية من حيث توفير المعلومات والوساطة المتقدمة لمساعدتهم على إعادة اندماجهم في سوق الشغل. لذا، فإن الغاية من الوساطة التي تقدمها الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات هي إضفاء صبغة دينامية على آلية التعويض عن فقدان الشغل ارتكازاً على خدمة تستجيب لحاجيات الأجراء الذين فقدوا شغلهم وتمكنهم من الاستفادة من المعلومات المناسبة حول عروض التشغيل المتاحة، وكذا حول سبل تعزيز القدرات المكتسبة، أو اكتساب كفايات جديدة من خلال عروض للتكوين.

وبعد مرور ست سنوات على بدء العمل بآلية التعويض عن فقدان الشغل، برزت عدة إكراهات تحد من إمكانية الاستفادة من هذه الآلية¹⁶.

13 - كلمة وزير الاقتصاد والمالية بمناسبة توقيع قرار دفع مساهمة الدولة برسم انطلاق نظام التعويض عن فقدان الشغل، 24 أبريل 2015.

14 - معطيات قدمها كل من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمنظمات النقابية والاتحاد العام لمقاولات المغرب خلال جلسات الإنصات التي عقدت مع هذه المؤسسات في إطار إعداد هذه الدراسة.

15 - الفصل الأول من الظهير الشريف بميثاق قانون رقم 1.72.184 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1392 (27 يوليو 1972) يتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، كما تم تعديله وتتميمه بموجب القانون رقم 03.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.143 بتاريخ 25 من شوال 1435 (22 أغسطس 2014).

16 - الحصيلة التي أنجزها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لآلية خلال الفترة 2019-2015، علماً أن المعطيات المتعلقة بسنة 2020 تبقى مؤقتة.

3. أوجه محدودية الآلية

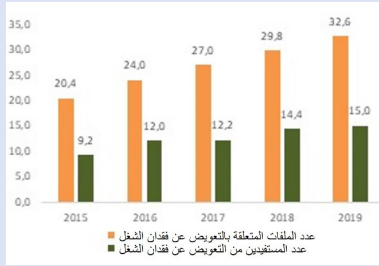
أ. شروط تقييدية للاستفادة من التعويض

■ أكثر من نصف الأجراء المعنيين لم يستفيدوا من التعويض

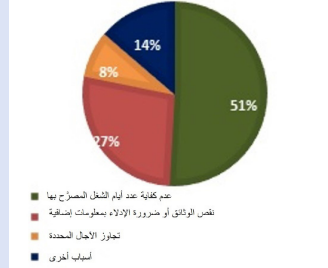
يُظهر تحليل أعداد المستفيدين أنه بين سنتي 2015¹⁷ و2019، بلغت نسبة الملفات التي استفاد أصحابها من التعويض عن فقدان الشغل في المتوسط حوالي 47 في المائة. وخلال سنة 2019¹⁸، ومن أصل 32.564¹⁹ أجيراً تقدموا بطلب الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل، تمكن 46 في المائة منهم فقط من الاستفادة من هذا التعويض.

وتبعاً لذلك، ومنذ سنّ التعويض عن فقدان الشغل، لم يتمكن أزيد من نصف الأشخاص المعنيين من الاستفادة من التعويض، لاسيما بالنظر إلى الشروط غير المسيرة التي يتعين استيفاؤها. ومن خلال تحليل مبررات رفض الملفات المودعة، يتضح أنه، ما بين سنتي 2015 و2019، تمّ في المتوسط رفض أكثر من نصف الملفات لعدم كفاية عدد أيام الشغل المصرّح بها. كما تمّ رفض حوالي ثلث الملفات بسبب نقص الوثائق أو لضرورة الإدلاء بمعلومات إضافية. بينما تم رفض 8 في المائة من الملفات بسبب إيداعها خارج الأجال المحددة.

رسم بياني: نسبة المستفيدين من التعويض عن فقدان الشغل حسب النشاط، مقارنة بالبنية العامة لمجموع الأجراء المصرّح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي



رسم بياني: المبررات الرئيسية لرفض ملفات طلب الحصول على التعويض عن فقدان الشغل بين سنتي 2015 و2019 (في المتوسط)



المصدر: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

ويرتبط هذا الوضع ارتباطاً مباشراً بمدّة التصريح بالأجراء لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وهكذا، تظهر المعطيات بالرجوع إلى سنة 2016²⁰ ما يلي:

- على مستوى القطاع الفلاحي، يتم التصريح لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بأجير واحد من بين أجيرين اثنين لمدة تقل عن ستة أشهر من أصل اثني عشر شهراً. وتم التصريح فقط بـ 15 في المائة من النساء و37 في المائة من الرجال في هذا القطاع لمدة 12 شهراً في السنة؛

17 - تاريخ بدء التطبيق الفعلي لآلية التعويض عن فقدان الشغل.

18 - بالإضافة إلى أن 2020 كانت سنة استثنائية بسبب تداعيات أزمة كوفيد، لم يتم تضمين المعطيات المتعلقة بسنة 2020، لكونها معطيات مؤقتة، لتحليل التطورات المتعلقة بآلية التعويض عن فقدان الشغل. ومع ذلك، ومن حيث الاتجاهات العامة، يخلص هذا التحليل إلى نفس الاستنتاجات.

19 - معطيات قدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال جلسة الإنصات التي عقدت معه بتاريخ 24 فبراير 2021.

20 - راجع تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية، 2018.

- بلغ متوسط عدد الأيام السنوية المصرَّح بها في سنة 2016 بالنسبة للعاملين في القطاع الفلاحي 144 يوماً (167 يوماً لدى الرجال و110 أيام لدى النساء)؛
 - بلغ متوسط عدد الأيام السنوية المصرَّح بها في سنة 2016 بالنسبة للنشيطين في القطاعات الأخرى 220 يوماً لدى الرجال، مقابل 209 أيام لدى النساء، أي ما يعادل 217 يوماً لمجموع هذه الفئة من النشيطين؛
 - راكم ما يزيد قليلاً عن ربع (37 في المائة) الرجال والنساء المصرح بهم في سنة 2016 ما بين 216 و312 يوماً. وبلغ 22 في المائة فقط منهم، ومعظمهم من الرجال، الحد الأقصى لـ 312 يوماً في السنة نفسها.
- وقد تم تسجيل النتائج نفسها على العموم بين سنتي 2015 و2019، حيث يتراوح متوسط عدد الأيام السنوية المصرح بها بالنسبة للنشيطين في القطاع الخاص بين 211 يوماً كحد أدنى و220 يوماً كحد أقصى. وبلغ فقط ما معدله 53 في المائة من الرجال و44 في المائة من النساء الأجراء ما مجموعه 260 يوماً مصرحاً بها في السنة.
- وتؤكد هذه الأرقام صعوبة استيفاء الشرط المتعلق بالتوفر على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ التوقف عن العمل، ولا سيما الشرط المرتبط بضرورة أن يكون 260 يوماً منها مصرحاً بها خلال الإثني عشر شهراً السابقة لهذا التاريخ.

■ إقصاء العاملين العرضيين والموسميين

تجد العديد من الفئات المهنية نفسها مقصية بشكل تلقائي من هذه الآلية. ويتعلق الأمر على الخصوص بالعاملين العرضيين والموسميين، كالعاملات والعمال الفلاحيين، وكذا البحارة الذين يشتغلون لمدة أقصاها سبعة أشهر في السنة.

ويمكن أن تعزى هذه الوضعية إلى كون هذا التعويض لا تستفيد منه بالقدر الكافي النساء اللاتي لم يكن يمثلن سوى 18 في المائة من مجموع المستفيدين في سنة 2019، علماً أنهن يشكلن 32 في المائة من مجموع الأجراء المصرَّح بهم. وقد تم تسجيل التوزيع نفسه في المتوسط، بين سنتي 2015 و2019، حيث حافظ الرجال على النسبة نفسها تقريباً (حوالي 80 في المائة) طوال هذه الفترة. وهو الأمر الذي يقتضي إجراء دراسات تحليلية لتحديد وتفسير أسباب هذا التفاوت.

ب. خدمات غير كافية

تمنح آلية التعويض عن فقدان الشغل خدمات غير كافية سواء على مستوى الدخل الأدنى الذي يتم تأمينه، أو على مستوى تدابير المواكبة المعتمدة من أجل العودة إلى سوق الشغل.

■ دخل تعويضي ضعيف

إن متوسط مبلغ التعويض الشهري عن فقدان الشغل، الذي قدر بـ 2485 درهماً في 2019، بعيد كل البعد عن تمكين المؤمن له من المحافظة على مستوى معيشي لائق. ويبقى هذا المبلغ هزيباً بالنسبة للأجراء الذين يتقاضون أجراً يفوق 6000 درهم، والذين قد يجدون أنفسهم فجأة بتعويض يقل عن الحد الأدنى القانوني للأجور. ويبدو أن ضعف مستوى هذا الدخل الذي يتم تأمينه لا يحفز الأطر المتوسطة والعليا على التقدم بطلب للحصول على هذا التعويض، وهو ما قد يفسر جزئياً ضعف نسبة عدد المستفيدين من فئة الأجور المتراوحا بين 6000 و10000 درهم والتي لا تتجاوز 10 في المائة، وفئة الأجور التي تتوق 10000 درهم، التي تشكل 8 في المائة.

إن احتساب التعويض عن فقدان الشغل على أساس الحد الأدنى القانوني للأجور يطرح إشكاليتين اثنتين:

■ لا يراعي ذلك المستوى المعيشي للفئات المهنية التي تتقاضى أكثر من 4000 درهم. ويبدو أن هذا هو ما يفسر التركيز المرتفع لهذا التعويض على مستوى الأجور المتراوحة بين الحد الأدنى القانوني للأجور و4000 درهم (تمثل هذه الشريحة 56 في المائة من مجموع المستفيدين، علماً أنها لا تشكل سوى 37 في المائة من بنية جميع الأجراء المصرح بهم).

■ لا يطابق الحد الأدنى المنصوص عليه في المعايير الدولية ذات الصلة، بالنسبة للأجور ابتداءً من 6000 درهم، بالنظر إلى أن مبلغ التعويضات يقل عن الحد الأدنى المنصوص عليه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102، التي تحدد هذا الحد الأدنى في 30 في المائة من الأجر المرجعي (المادة 67)، وكذا في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 168، التي تحدده في 50 في المائة من الأجر المرجعي (المادة 15). ولعل هذا التناهي هو ما يفسر تحفظ المغرب على الجزء الرابع من الاتفاقية رقم 102 المتعلق «بإعانة البطالة».

■ ضعف إدماج هذه الآلية في برامج إنعاش التشغيل

تعتبر برامج إنعاش التشغيل مكوناً أساسياً من مكونات «آلية التعويض عن فقدان الشغل»، وتتولى تنفيذها المصالح العمومية المعنية بالبحث عن الشغل والتكوين المهني.

والجدير بالذكر أن القانون رقم 03.14 الذي تم بموجبه تعديل وتقييم القانون المتعلق بنظام الحماية الاجتماعية يرسى علاقة واضحة مع الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، من خلال اشتراط التسجيل لدى مصالح الوكالة للاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل²¹، لكن هذا القانون لا يشير إلى أي علاقة مع المكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل.

وهكذا، لا يتم إشراك المكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل في تفعيل آلية التعويض عن فقدان الشغل، علماً أن هذه المؤسسة تستمد حصة مهمة من موارد ميزانيتها من رسم التكوين المهني (يؤديه المشغلون على أساس كتلة الأجور). وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن القانون²² المتعلق «بتنظيم التكوين المستمر لفائدة أجراء القطاع الخاص وبعض فئات مستخدمي المؤسسات والمقاولات العمومية والأشخاص الآخرين غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً»، يستهدف أيضاً الأجراء الذين فقدوا شغلهم، إلا أنه في غياب المراسيم التطبيقية للقانون السالف الذكر الذي يعهد إلى المكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل بمهام تدبير برامج وعمليات التكوين المستمر، يتعذر وضع مخططات للتكوين موجهة بشكل خاص للمستفيدين من التعويض عن فقدان الشغل.

وعموماً، فإن غالبية البرامج التي يتم تنفيذها لإنعاش التشغيل والتكوين المهني هي موجهة بالأساس إلى الباحثين عن شغل لأول مرة، وذلك بالنظر إلى خصائص السكان النشيطين العاطلين، التي تكشف عن ارتفاع معدل البطالة طويلة الأمد وصعوبة الاندماج في سوق الشغل لأول مرة، لاسيما في أوساط الشباب الحاصلين على شهادات²³.

ومع ذلك، فإن حجم مناصب الشغل التي تم فقدانها جرّاء تداعيات الأزمة الصحية المرتبطة بوباء كوفيد-19، دفع الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات إلى إعادة النظر في أولوياتها وتوجيه توصيات إلى القطاع الحكومي الوصي بهدف وضع برنامج خاص يستهدف الأشخاص الذين فقدوا شغلهم في القطاع الخاص المنظم. ويتضمن هذا البرنامج الذي أطلق عليه اسم «أمل»، في انتظار المصادقة عليه، مكونين اثنين:

21 - الفصل 46 مكرر، الفقرة الثالثة " أن يكون مسجلاً كطالب للشغل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ".

22 - القانون رقم 60.17، الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 2018 المتعلق بتنظيم التكوين المستمر لفائدة أجراء القطاع الخاص وبعض فئات مستخدمي المؤسسات والمقاولات العمومية والأشخاص الآخرين غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً.

23 - 2015 - Aomar Ibourk «les politiques de l'emploi et les programmes actifs du Marché du travail au Maroc», Fondation Européenne pour la Formation, 2015 - 23

■ يتعلق المكون الأول بأساليب التواصل مع المستفيد بهدف توجيهه من قبل مستشاري الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، حسب مؤهلاته وخبرته المهنية.

■ أما المكون الثاني فيهمُّ منح تعويض للملاءمة و«إعادة التأهيل» لفائدة الماولة التي توافق على تشغيل الشخص الذي فقد شغله وتكفل بشكل مباشر بإعادة توجيهه للقيام بوظائف جديدة.

وتجدر الإشارة إلى أن التعاون الوثيق بين الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، من خلال التبادل الآلي للمعطيات، من شأنه أن يعزز المواكبة الجيدة للمستفيدين في مرحلة التقدم بطلبات الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل. ذلك أنه بالعودة إلى المعطيات المسجلة نجد أن 14.2 في المائة فقط من الأشخاص الذين استأنفوا نشاطهم بين سنتي 2015 و2016، قد استفادوا من الخدمات التي تقدمها الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات²⁴. وتفصح هذه الوضعية عن قلة المعلومات المتوفرة لدى المستفيدين المحتملين، بل وجهلهم بالعروض والخدمات المتاحة. فضلاً عن ذلك، سجلت الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات أن حوالي نصف اللوائح التي تلقاها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا تتضمن أرقام هواتف المعنيين بالأمر، والحال أن الأمر يتعلق بوسيلة اتصال مهمة تتيح مواكبة الأشخاص الذين فقدوا شغلهم. وهكذا، فمن بين 71.000 مستفيد تم تسجيلهم في دجنبر 2020، أدلى 29.000 فقط برقم الهاتف. بالإضافة إلى ذلك، استجاب ثلث من تم الاتصال بهم فقط للمقابلات التي تمت برمجتها مع مستشاري الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات. وعلاوة على ذلك، فمن أصل 71.000 مرشح، تمكن 7000 منهم فقط من الاستفادة من خدمات الوكالة²⁵.

الإطار رقم 1: المعايير الدنيا التي وضعتها منظمة العمل الدولية في ما يتعلق بأنظمة التعويض عن فقدان الشغل

الاتفاقية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، 1952 (المواد الرئيسية) (*)

- المادة 21: يشمل الأشخاص المحميون... فئات مقررّة من المستخدمين، تشكل ما لا يقل عن 50 في المائة من مجموع المستخدمين؛
- المادة 22: حيثما تكون فئات من المستخدمين محمية، تكون الإعانات في شكل مدفوعات دورية...
- المادة 24: تمنح الإعانة المحددة في المادة 22 طوال فترة الحالة الطارئة، على أنه يجوز، استثناءً، قصر مدة منحها على 13 أسبوعاً خلال كل فترة من 12 شهراً إذا كانت فئات من المستخدمين محمية؛ وعلى 26 أسبوعاً خلال كل فترة من 12 شهراً إذا كان جميع المقيمين الذين لا تتجاوز مواردهم، أثناء الحالة الطارئة، حدوداً مقررّة، محميين.
- المادة 65: يجوز تقرير حد أقصى لمعدل الإعانة أو الدخول التي تؤخذ في الاعتبار لاحتساب الإعانة (...). عندما يكون الدخل السابق للمستفيد أو لعائلته معادلاً لأجر مستخدم يدوي ماهر ذكر أو أدنى منه.
- المادة 67: يتجاوز مجموع الإعانات المدفوعة الأجر المرجعي بما لا يقل عن 30 في المائة (...).
- المادة 71: تمول تكاليف الإعانات المقدمة طبقاً لهذه الاتفاقية وتكاليف إدارتها، تمويلياً جماعياً، من اشتراكات التأمين أو الضرائب، أو من كليهما (...). لا يجوز أن يتجاوز مجموع اشتراكات التأمين التي يتحملها المستخدمون المحميون نسبة 50 في المائة من مجموع الموارد المالية المخصصة لحماية المستخدمين وزوجاتهم وأولادهم.

24 - معطيات قدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال جلسة الإنصات التي عقدت معه بتاريخ 24 فبراير 2021.

25 - جلسة الإنصات التي عقدت مع المدير العام للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، يوم 24 مارس 2021.

- المادة 72: حيثما لا يعهد بالإدارة إلى مؤسسة تنظمها السلطات العامة أو إلى إدارة حكومية مسؤولة أمام المشرع، يشارك ممثلو الأشخاص المحميين في الإدارة أو يشركوا فيها بصفة استشارية وفقاً لشروط مقررّة؛ كما قد تقرر القوانين أو اللوائح الوطنية مشاركة ممثلي أصحاب العمل وممثلي السلطات العامة.

الاتفاقية رقم 168 بشأن النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، 1988 (المواد الرئيسية) ()**

- المادة 7: تضع كل دولة عضو، كهدف له الأولوية، سياسة ترمي إلى النهوض بالعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية بجميع الوسائل المناسبة (...). وتتضمن هذه الوسائل، فيما تتضمنه، خدمات التوظيف والتدريب المهني والتوجيه المهني.
- المادة 10: (...) على كل دولة عضو أن تسعى أيضاً، بشروط مقررّة، إلى توسيع نطاق الحماية التي توفرها الاتفاقية لتشمل (...) فقد الكسب بسبب البطالة الجزئية التي تعرف بأنها تخفيض مؤقت في ساعات العمل العادية أو القانونية.
- المادة 11: يتضمن الأشخاص المحميون فئات مقررّة من العاملين تشكل نسبة لا تقل عن 85 في المائة من مجموع العاملين، بمن فيهم موظفو الخدمة العامة والمتمرنون.
- المادة 15: عندما تكون هذه الإعانات محددة على أساس الاشتراكات التي دفعها الشخص المحمي أو دفعت باسمه، أو على أساس كسبه السابق، تحدد بنسبة لا تقل عن 50 في المائة من الدخل السابق الذي يجوز أخذه في الاعتبار إلى حد أقصى يربط مثلاً بأجر عامل مؤهل أو بمتوسط أجر العمال في المنطقة المعنية.
- المادة 19: (...) على أنه يجوز في حالة البطالة الكاملة أن تقصر المدة الأولى لدفع الإعانات (...) على 26 أسبوعاً في كل حالة بطالة، أو على 39 أسبوعاً خلال كل فترة من 24 شهراً.
- المادة 20: يجوز رفض أو إلغاء أو وقف أو تخفيض الإعانات (...) إذا توصلت السلطة المختصة إلى قرار بأن الشخص المعني قد شارك عمداً في فصله؛ إذا توصلت السلطة المختصة إلى قرار بأن الشخص المعني قد ترك عمله بإرادته دون سبب مشروع؛ إذا تقاعس الشخص المعني، دون سبب مشروع، عن استخدام خدمات التوظيف، أو التوجيه المهني، أو التدريب أو إعادة التدريب المهنيين، أو النقل إلى عمل مناسب، المتاحة له (...).
- المادة 25: تكفل كل دولة عضو تكييف نظم الضمان الاجتماعي القانونية التي تستند إلى نشاط مهني مع ظروف النشاط المهني للعاملين لبعض الوقت، ما لم يكن في الإمكان أن تعتبر ساعات عملهم وكسبهم، بشروط مقررّة، ضئيلة.
- المادة 29: حينما تكون الإدارة مسندة مباشرة إلى إدارة حكومية مسؤولة أمام البرلمان، يشرك ممثلو الأشخاص المحميين وممثلو أصحاب العمل في الإدارة بصفة استشارية، بشروط مقررّة.

(*) انظر نص الترجمة العربية للاتفاقية رقم 102 المتوفر على الرابط التالي:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_ar.pdf

(**) انظر نص الترجمة العربية للاتفاقية رقم 168 المتوفر على الرابط التالي:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c168_ar.pdf

ت. تمويل غير كافٍ وغير منصفٍ

من أجل تمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل، تمَّ سَنُّ نسبة اشتراك حُدِّدت في 0.57 في المائة من سقف الأجر الشهري المُعتمد، يساهم فيها المشغلون بنسبة 0.38 في المائة، والأجراء بنسبة 0.19 في المائة. ويقتضي الحفاظ على التوازن المالي لمنظومة التعويضات هذه الحرص في الآن ذاته على مراعاة استدامة مصادر التمويل، وكذا توزيع الفئات المهنية، مع العمل على تجنب تحمل أي فئة من هذه الفئات عبئاً غير متناسب. والحال، أن نسبة الاشتراك المطبقة في المغرب تبدو غير كافية لضمان استدامة المنظومة، علماً أن نسب الاشتراك تتراوح على العموم في العديد من البلدان بين 1.5 في المائة و7 في المائة، يتم تقاسمها بين المشغلين والأجراء حسب طبيعة النظام المعتمد. وهذا على عكس نسب اشتراك أخرى أعلى لا يستفيد منها الأجراء بالقدر الكافي، لا سيما بالنسبة للرسم المهني الذي تؤديه المقاولات (1.6 في المائة من كتلة الأجور دون تحديد سقف). ففي فرنسا، على سبيل المثال، تبلغ مساهمة رب العمل 4.05 في المائة من الأجر الخام. كما تساهم الدولة عوض الأجير منذ فاتح يناير 2019. أما في تركيا، وبالإضافة إلى مساهمة كلٍّ من المشغل والأجير على التوالي بنسبة 2 و1 في المائة، تساهم الدولة أيضاً بنسبة تصل إلى 1 في المائة. وبالنسبة للبلدان الأخرى، يتم توضيب نسب الاشتراك برسم التأمين عن البطالة بناءً على معايير محددة. فعلى سبيل المثال، ترفع إيطاليا وإسبانيا من نسب اشتراك رب العمل والأجير بالنسبة للعقود القصيرة الأمد، كالعقود المحددة المدة أو عقود العمل بدوام جزئي. أما سويسرا، فإنها ترفع نسبة اشتراك المشغل والأجير بناءً على مستوى الأجر، بينما يتم تعديل اشتراكات التأمين عن البطالة في هولندا وإيطاليا حسب القطاعات (نسبة 0 في المائة بالنسبة لصناعة النسيج ونسب مخفضة بالنسبة للقطاع الفلاحي). كما يمكن أن تشكل كتلة أجور المقاولات أيضاً معياراً لتوضيب نسب الاشتراك. ففي فنلندا على سبيل المثال، يساهم المشغل بنسبة 0.5 في المائة من كتلة أجور المقاولات في حدود 2.086.500 أورو. أما بالنسبة لما فوق هذا المبلغ، فإن المساهمة تصل إلى 2.05 في المائة.

وعلاوة على ذلك، تجدر الإشارة إلى الطابع غير المنصف للمنظومة إزاء الأطر والمستخدمين الذين يتقاضون أجراً يزيد عن 6000 درهم، حيث يساهم هؤلاء بنسبة 0.19 في المائة من الأجر الأقصى المعمول به لكنهم لا يستفيدون سوى من الحد الأدنى القانوني للأجور في حالة فقدان الشغل، وهو تعويض غير كافٍ لتغطية المخاطر الاجتماعية التي تواجهها هذه الفئة.

وبالموازاة مع ذلك، استفادت آلية التعويض عن فقدان الشغل، منذ دخولها حيز التنفيذ، من مساهمة من الدولة بقيمة 500 مليون درهم كميزانية لانطلاق المشروع، تمَّ دفع 250 مليون منها فقط²⁶ للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال السنة الأولى من إحداثها. ومن هذا المنطلق، فإن دور الدولة يعتبر أساسياً لاستمرارية تمويل التعويض عن فقدان الشغل. لذا، ينبغي ألا تشكل كتلة الأجور المورد المالي الرئيسي لآلية التعويض عن فقدان الشغل، لأن بنية التمويل هذه قد تطرح العديد من الإشكاليات، لاسيما في سياق ارتفاع بنوي لمعدلات البطالة أو حدوث أزمة اقتصادية على غرار الأزمة الحالية جراء تداعيات كوفيد-19.

26 - معطيات قدمها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خلال جلسة الإنصات التي عقدت معه في إطار إعداد هذه الدراسة.

II. سيناريوهات إصلاح آلية التعويض عن فقدان الشغل المقترحة قبل المصادقة على القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية

يمكن تنزيل عملية إصلاح آلية التعويض عن فقدان الشغل وفق صيغتين اثنتين على الأقل، تعتمد كل منهما على كفاءات مختلفة في التنزيل، ولكل منهما رؤية وطموح محددان. وتقتصر الصيغة الأولى الإبقاء على الآلية الحالية، في ظل الحفاظ بشكل عام على نفس الكلفة وحجم التعويضات، مع العمل على تعديل المعايير الحالية (شروط الاستفادة، فترة التدريب²⁷، نسبة الاشتراك، مدة صرف التعويض، مبلغ التعويض، الحد الأقصى للأجر المرجعي، وغير ذلك). وتُقضي هذه الصيغة إلى إحداث تغييرات بسيطة على مستوى شروط الاستفادة من التعويض ونسبة الاشتراك وعدد المستفيدين ومبلغ التعويض. وقد قوبلت هذه الصيغة بانتقاد شديد من لدن الشركاء الاجتماعيين بسبب ضعف وقّعها الاجتماعي، وذلك علاوة على أنها لا تغطي جزءاً كبيراً من الأجراء الذين يساهمون في تمويلها. كما أن تسقيف مبلغ التعويض الممنوح في الحد الأدنى القانوني للأجور يؤدي إلى حرمان الأطر المتوسطة من تعويض منصف عن فقدان مصدر دخلهم بسبب فقدان شغلهم. وفضلاً عن ذلك، فإن ما يعاب على هذه الصيغة أنها غير مرتبطة باليات فعالة للمساعدة على العودة إلى العمل وللملاءمة قدرات ومهارات الأجراء وإعادة توجيههم للقيام بوظائف جديدة. أما الصيغة الثانية لإعادة تنظيم آلية التعويض عن فقدان الشغل، وهي صيغة أكثر طموحاً، فتتضمن بإصلاح بنية الآلية ككل، بما يُمكن من تخفيف شروط الاستفادة من التعويض، ورفع الحد الأقصى للاشتراكات ونسبها ومن ثم حجمها، وتحسين مستوى التعويضات، مع ما سبترتب عن ذلك من زيادة في عدد المستفيدين، وتعزيز النهوض بالقدرات والتأهيل بالموازاة مع البحث عن الشغل، وتعزيز مكون تغطية مخاطر البطالة ضمن مكونات المنظومة الوطنية للضمان الاجتماعي. وعلى هذا النحو، ستكون آلية التعويض عن فقدان الشغل أقرب ما تكون إلى تعويض حقيقي عن البطالة وأن تكون بمثابة آلية فعالة توفر دخلاً جزئياً بديلاً، وأداة للمواكبة في العودة إلى سوق الشغل.

1. مقترح الإصلاح الذي اعتمدته الحكومة: إصلاح مقياسي لآلية التعويض عن فقدان الشغل

تعتبر الصيغة الأولى للإصلاح الصيغة التي كانت الحكومة قد اختارتها²⁸ إثر الدراسة التي عُهد بإنجازها إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي سنة 2018، لتقييم مدى تأثير تغيير شروط الاستفادة من التعويض من أجل توسيع نطاق المستفيدين من التعويض عن فقدان الشغل. وقد تم تقديم ثلاثة سيناريوهات للإصلاح تلتقي حول إصلاح معيار واحد هو «فترة التدريب»، وهو ما يعني الحد الأدنى لعدد أيام الشغل المصرح بها من أجل الاستفادة من هذا التعويض.

ويقترح السيناريو الأول للإصلاح الإبقاء على الشرط الأول للاستفادة من التعويض المتعلق بالتوفر على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ التوقف عن العمل، وحذف الشرط الإضافي المرتبط بضرورة أن يكون 260 يوماً منها مصرحاً بها خلال الإثني عشر شهراً السابقة لهذا التاريخ.

أما السيناريو الثاني، فيقترح 212 يوماً من التصريحات خلال الإثني عشر شهراً الأخيرة و636 يوماً من التصريحات خلال الأشهر الـ 36 السابقة.

وبخصوص السيناريو الثالث، تم اقتراح 182 يوماً من التصريحات خلال الإثني عشر شهراً الأخيرة و546 يوماً من التصريحات خلال الأشهر الـ 36 السابقة. وهو ما يعني تقليصاً مدته ثلاثة أشهر في عدد الأيام المصرح بها (26 يوماً / الشهر) مقارنة بالشروط المعمول بها حالياً بخصوص فترة التدريب.

27 - الحد الأدنى لمدة الاشتراك المطلوبة للاستفادة من التعويض.

28 - معطيات قدمها وزير الشغل والإدماج المهني خلال جلسة الإصنات التي عقدت معه بتاريخ 17 مارس 2021.

وتشير التوقعات، على مستوى تمويل التكلفة الإضافية خلال الفترة ما بين 2018 و2027، إلى ما يلي:

- يتطلب السيناريو الأول الرفع من نسبة الاشتراك بـ 0.04 في المائة أو مبلغ سنوي إضافي يبلغ في المتوسط 54 مليون درهم.
- يفترض السيناريو الثاني الرفع من نسبة الاشتراك بـ 0.18 في المائة أو مبلغ سنوي إضافي يبلغ في المتوسط 232 مليون درهم.
- أما السيناريو الثالث، فيتطلب الرفع من نسبة الاشتراك بـ 0.32 في المائة أو مبلغ سنوي إضافي يبلغ في المتوسط 405 ملايين درهم.

نتائج التوقعات

تمويل التكلفة الإضافية

السنة	كتلة الأجور المسففة	السيناريو الأول (780 يوما)		السيناريو الثاني (636 يوما و212 يوما)		السيناريو الثالث (546 يوما و182 يوما)	
		النسبة المئوية للتكلفة الإضافية من إجمالي مبلغ الاشتراك	القيمة المالية للتكلفة الإضافية	النسبة المئوية للتكلفة الإضافية من إجمالي مبلغ الاشتراك	القيمة المالية للتكلفة الإضافية	النسبة المئوية للتكلفة الإضافية من إجمالي مبلغ الاشتراك	القيمة المالية للتكلفة الإضافية
2018	96 794	0,04%	42	0,18%	179	0,32%	312
2019	102 601	0,04%	44	0,18%	189	0,32%	331
2020	108 757	0,04%	47	0,18%	201	0,32%	351
2021	115 283	0,04%	49	0,18%	213	0,32%	372
2022	122 200	0,04%	52	0,18%	226	0,32%	394
2023	128 310	0,04%	55	0,18%	237	0,32%	414
2024	134 725	0,04%	58	0,18%	249	0,32%	435
2025	141 461	0,04%	61	0,18%	261	0,32%	457
2026	148 535	0,04%	64	0,18%	274	0,32%	479
2027	155 961	0,04%	67	0,18%	288	0,32%	503
في المتوسط خلال الفترة 2018-2027		0,04%	54	0,18%	232	0,32%	405

المبالغ بملايين الدراهم

المصدر: وزارة الشغل والإدماج المهني

وقد اختارت الحكومة من بين الحلول الثلاثة المقترحة السيناريو الأول للإصلاح الذي يرجح الإبقاء على الشرط الأول للاستفادة من التعويض (التوفر على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل عن 780 يوما خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ التوقف عن العمل)، مع إقرار زيادة قدرها 0.04 في المائة على نسبة الاشتراك، بحيث تنتقل من 0.57 إلى 0.61 في المائة، على أن يتحمل المشغل الثلثين والأجير الثلث. وإذا ما استمرت تداعيات الأزمة الصحية إلى ما بعد سنة 2022، فإن الزيادة في نسبة الاشتراك بمقدار 0.04 في المائة يمكن أن تصل إلى 0.10 في المائة. وستكون هذه الزيادة ضرورية لضمان التوازن المالي للألية، أخذاً بعين الاعتبار تراجع الاشتراكات جراء تأثير الأزمة الصحية على كتلة الأجور المصرح بها.

وفي هذا الصدد، فإن تأثير هذا السيناريو الأول للإصلاح قد يكون محدوداً للغاية في ما يتعلق بهدف زيادة عدد المستفيدين. فحسب التوقعات التي وضعها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، فإن هذا الإصلاح سيمنح من زيادة عدد المستفيدين في المتوسط من 1500 إلى 2000 مستفيد خلال الفترة 2021-2029

(وذلك حسب المدة التي ستستغرقها آثار الأزمة الصحية²⁹). أما السيناريوهان الآخران، فقد تكون لهما مزايا أكبر على المستوى الاجتماعي، حيث سيتيحان على التوالي بالنسبة للسيناريو الثاني (636 يوماً و212 يوماً) الولوج إلى التعويض عن فقدان الشغل، في المتوسط، خلال نفس الفترة، لفائدة عدد إضافي من المستفيدين يتراوح بين 9.963 و14.713 مستفيداً، وبالنسبة للسيناريو الثالث (546 يوماً و182 يوماً) لفائدة ما بين 17.616 و26.010 مستفيدين³⁰.

وهكذا، فإن مشروع الإصلاح الذي اعتمده الحكومة يهْمُ فقط مراجعة عنصرٍ مقياسي واحد، من خلال اختيار الحل الأقل تكلفة من الناحية المالية لكنه كذلك الحل الأقل فائدة اجتماعياً من بين السيناريوهات المحتملة. أما العناصر الأخرى للألية، من قبيل تحديد الحد الأقصى في 70 في المائة من الأجر المرجعي دون تجاوز الحد الأدنى القانوني للأجور، فستبقى دون تغيير، مما يبقى المستخدمين والأطر المعنيين في وضعية هشاشة شديدة.

ويتضح من خلال الوقوف على أوجه محدودية آلية التعويض عن فقدان الشغل أنه يتعين مراجعة العديد من المقاييس المعتمدة في إطار هذه الآلية، بما يتيح إجراء إصلاح هيكلي للألية من أجل تيسير الولوج إليها وجعلها أكثر حماية وأكثر إدماجاً وأكثر إنصافاً وأكثر دينامية، وكذا بغية توسيع نطاقها لجعلها أداة للمساعدة على العودة إلى الشغل وآلية لتحديث سوق الشغل، من خلال تعزيز آليات المواكبة لفائدة الأجراء الباحثين عن الشغل وكذا المقاولات التي تبحث عن الكفاءات.

وقد خلصت جلسات الإنصات التي نظمها المجلس مع مختلف الأطراف المعنية إلى أن إصلاح المعيار الوحيد المتعلق بالحيز الزمني لفترة التدريب لا يرقى إلى الطموح الذي يحمله القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، والذي ينص على تحسين الحماية الاجتماعية لفائدة جميع فئات السكان، لا سيما ما يتعلق بتعميم التعويض عن فقدان الشغل ليشمل كل شخص متوفر على شغل قار خلال سنة 2025. وقد قدرت كلفة هذا التعميم بما مجموعه مليار درهم في السنة³¹، تمثل اشتراكات الأشخاص الذين يزالون نشاطاً على أساس الحد الأدنى القانوني للأجور.

ويقتضي هذا الطموح الانخراط في إصلاح شمولي يتيح إدماج فئات اجتماعية ومهنية أخرى من قبيل العاملين غير الأجراء والمستقلين. ويقتصر نظام التعويض عن فقدان الشغل، المعمول به حالياً، على العاملين الأجراء في القطاع الخاص المنظم المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذين يستوفون شروط الاستفادة من التعويض. وعلاوة على ذلك، فإن هذا النظام يترك دون حماية الأجراء الذين أدوا اشتراكاتهم، لكنهم لا يستوفون شروط الاستفادة من التعويض، والذين يمثلون أزيد من 53 في المائة من أصحاب الملفات المودعة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كما أنه لا يقدم حلولاً للأشخاص الذين استفدوا فترة استحقاق التعويض عن فقدان الشغل ولم يجدوا بعد فرصة شغل. كل هذه المعطيات تُرَجِّح كفة اعتماد إصلاح شمولي لألية التعويض عن فقدان الشغل. ومن شأن هذا الإصلاح أن يُمكن من وضع آلية التعويض عن فقدان الشغل في إطار متجانس ومندمج ودينامي يروم إرساء منظومة للتعويض عن البطالة تتضمن عدة آليات للتأمين والمساعدة تتم ملاءمتها للتصدي للمخاطر التي تواجهها مختلف الفئات الاجتماعية والمهنية وللإستجابة لحاجياتها.

29 - تم إنجاز عمليات محاكاة جديدة للسيناريوهات الثلاثة في سنة 2020 بما يمكن من مراعاة الأزمة الصحية. وتم النظر في أربعة متغيرات بالنسبة لكل سيناريو أو اقتراح. ويقدم الجدول المعروض أعلاه نتائج المتغير رقم 1 (تأثير الأزمة الصحية في سنة 2020 والعودة إلى النشاط الطبيعي في سنة 2021 مع تسجيل نمو في معدل التصحيح (T) بمتوسط وتيرة 1.37% خلال الفترة من 2016 إلى 2018. وسيصل هذا المعدل إلى 50% سنة 2029) والمتغير رقم 4، الذي يعتبر أسوأ سيناريو (استمرار تأثير الأزمة الصحية مع تسجيل نمو وفقاً للتوتيرة المسجلة خلال الفترة 2016-2018 لتصل إلى 70% سنة 2029).

30 - انظر الرسوم البيانية الواردة في الملحق رقم 1.

31 - تقديم مشروع القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، من قبل وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، بتاريخ 22 فبراير 2021، أمام لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس المستشارين.

2. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: من أجل إصلاح نسقي تدريجي لآلية التعويض عن فقدان الشغل في أفق إرساء نظام للتعويض عن البطالة

على غرار الأنظمة المعمول بها في غالبية البلدان التي تعتمد آلية للتأمين عن البطالة، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بالتعجيل بإجراء دراسة حول إرساء منظومة للتعويض عن البطالة، تشمل نظاماً للتأمين ونظاماً للمساعدة، ويتم ربطها بآلية فعالة للمساعدة على العودة إلى العمل. ويقترح أن يشتمل نظام التأمين على آليتين اثنتين، وهما آلية للتأمين عن البطالة لفائدة العاملين الأجراء وآلية للتأمين عن البطالة موجهة للعاملين غير الأجراء. أما نظام المساعدة، فسيشمل العاملين الذين فقدوا شغلهم ولا يستوفون شروط الاستفادة من التأمين عن البطالة أو الأشخاص الذين يوجدون في نهاية فترة الاستحقاق، وذلك على أن يتم العمل على إرساء هذا النظام بشكل تدريجي.

أ. تطوير نظام التأمين عن فقدان الشغل

يتعلق الأمر بنظام قائم على الاشتراكات يمنح الحق في الاستفادة من تعويضات عن البطالة، شريطة استيفاء جملة من الشروط تتعلق بالتوفر على فترة اشتراك مسبقة، وإحداث نظام إجباري للتأمين عن البطالة خاص بالأجراء، ونظام منفصل للتأمين لفائدة العاملين غير الأجراء والعاملين المستقلين.

الانتقال من التعويض عن فقدان الشغل إلى تأمين عن البطالة لفائدة العاملين الأجراء

من أجل تجاوز أوجه المحدودية التي تعترى المنظومة الحالية للتعويض عن فقدان الشغل، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي باتخاذ الإجراءات الستة التالية:

1. تقليص الحد الأدنى لعدد أيام الاشتراك المطلوبة

تعتبر مدة التأمين بنظام الضمان الاجتماعي التي لا تقل عن 780 يوماً خلال السنوات الثلاث السابقة لتاريخ فقدان الشغل، شرطاً صعباً ويتجاوز بكثير المدة المشترط استيفؤها المعمول بها في غالبية البلدان التي تطبق نظاماً للتأمين عن البطالة³².

وبالإضافة إلى ذلك، فإن فترة التدريب لا تأخذ في الاعتبار خصوصية السياق الوطني، كما سبقت الإشارة إلى ذلك في القسم الأول من هذه الدراسة، حيث يتراوح متوسط عدد الأيام المصرح بها سنوياً بالنسبة للأجراء المشتغلين في القطاع الخاص ما بين 211 يوماً كحد أدنى و220 يوماً كحد أقصى.

كما أن السيناريوهين الثاني والثالث الواردين في الدراسة التي أنجزها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي³³، يبدوان أكثر ملاءمة لخصائص سوق الشغل ببلادنا.

2. رفع الحد الأقصى للتعويض (4 إلى 5 أضعاف الحد الأدنى القانوني للأجور)

إن تحديد التعويض عن فقدان الشغل بسقف الحد الأدنى القانوني للأجور يحول دون استفادة العاملين الأجراء من حماية لائقة، ولاسيما الموارد البشرية ذات المستوى المتوسط والعالي، التي تساهم بالقسط الأكبر في تمويل التعويض عن فقدان الشغل. فهي تبقى متضررة بشكل خاص لأنها تساهم بنسبة 0.19 في

32 - على سبيل المقارنة، تبلغ هذه المدة 4 أشهر في فرنسا (أي 88 يوم عمل أو 610 ساعات عمل) خلال الأربع وعشرين شهراً الأخيرة أو خلال آخر 36 شهراً بالنسبة للأجراء البالغين 53 سنة فما فوق. وفي إسبانيا، تحدد هذه المدة في 12 شهراً (360 يوماً) خلال السنوات الست الأخيرة. من جانبها، تطبق الشيلي نظامين للتعويض عن البطالة لفائدة الأجراء، النظام الأول تدعمه حصرياً الدولة ويتطلب 52 أسبوعاً أو 12 شهراً على الأقل بشكل مستمر أو متقطع خلال السنتين السابقتين للتوقف عن العمل. أما النظام الثاني الذي يمكن من خلق حساب للادخار الفردي فيشترط أداء 12 شهراً من الاشتراكات خلال آخر 24 شهراً.

33 - يوصي السيناريوهان الثاني والثالث على التوالي بـ 212 يوماً من التصريجات خلال الإثني عشر شهراً الأخيرة و636 يوماً من التصريجات خلال الأشهر الـ 36 الماضية أو 182 يوماً من التصريجات خلال الأشهر الإثني عشر شهراً الأخيرة و546 يوماً من التصريجات خلال الأشهر الـ 36 الماضية.

المائة من رواتبها المحدد سقفها في 6000 درهم، غير أنها لا تستفيد عند فقدان الشغل إلا من تعويض حُدِّد سقفه في الحد الأدنى القانوني للأجور. ولمعالجة هذا الوضع ومراعاةً لوضعية مختلف فئات الأجور، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برفع الحد الأقصى للتعويض ليصل إلى ما بين 4 إلى 5 أضعاف الحد الأدنى القانوني للأجور.

3. تمديد مدة صرف التعويضات بما يتناسب مع مدة الاشتراك

تختلف مدة التعويض عن البطالة أو فقدان الشغل عموماً حسب مدة دفع واجبات الاشتراك أو مدة الانخراط. فعلى سبيل المثال، بالنسبة لإسبانيا، فإن مبدأ احتساب الحد الأدنى لمدة الانخراط هو 3 أشهر من العضوية مقابل شهر واحد من الاستحقاق. وهكذا، تتراوح المدة في إسبانيا بين 4 أشهر وستين حسب مدة النشاط الذي تمت مزاولته خلال فترة مرجعية مدتها 6 سنوات تسبق وضعية البطالة.

وفي السياق نفسه، يتم دفع التعويض عن البطالة في تركيا حسب عدد الأيام التي توازي عدد أيام الاشتراك، والتي يمكن أن تتراوح بين 180 يوماً (مقابل 600 يوم من الاشتراك) و300 يوم (مقابل 1080 يوماً من الاشتراك).

أما في فرنسا، فيتم احتساب مدة صرف التعويضات ارتكازاً في الآن ذاته على السن وعلى مدة الانخراط. ويقوم احتساب هذه المدة على مبدأ «يوم عمل واحد يساوي التعويض عن يوم واحد». ويتم تحديد مدة التعويض حسب عدد أيام العمل خلال آخر 24 أو 36 شهراً. أما الحد الأدنى لمدة التعويض فهو 122 يوماً (4 أشهر) والحد الأقصى لمدة التعويض هو 730 يوماً (24 شهراً) بالنسبة للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 53 سنة، و913 يوماً (30 شهراً) بالنسبة للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين 53 و54 سنة، و1095 يوماً (36 شهراً) بالنسبة للأشخاص البالغين 55 سنة فما فوق.

وفي المغرب، نسجل أن مدة التصريح طويلة (780 يوماً في السنوات الثلاث السابقة لتاريخ التوقف عن الشغل، منها 260 يوماً خلال الإثني عشر شهراً السابقة لهذا التاريخ)، مقابل مدة قصيرة للحصول على التعويض لا تتعدى 6 أشهر.

لذا، ينبغي تمديد مدة صرف التعويض بما يتناسب مع مدة الاشتراك. والجدير بالذكر أن نسبة التعويض تتراوح بين 30 في المائة من مدة الاشتراك (إسبانيا) و50 في المائة (ألمانيا) وقد تصل إلى 100 في المائة (فرنسا).

كما يتعين أيضاً مقايضة مدة صرف التعويض على العناصر التالية:

- السن: بالنظر إلى أن العمال الأكبر سناً يجدون صعوبة أكبر في إيجاد شغل. وهذا هو الحال مثلاً في فرنسا، حيث يمكن أن تصل مدة صرف التعويض إلى 36 شهراً ابتداءً من 55 سنة، وكذلك بالنسبة لألمانيا حيث ترتفع مدة صرف التعويض مع تقدم السن وتنتقل من 6 أشهر إلى 24 شهراً ابتداءً من 58 سنة.
- مدة التكوين المهني (يمكن أن تستغرق بعض برامج التكوين المهني سنة كاملة).
- مدة استئناف الأنشطة في حالة حدوث أزمة اقتصادية خطيرة (على غرار الأزمة الصحية الناجمة عن كوفيد - 19).

4. تعزيز تمويل الآلية

إن نسبة الاشتراك المعمول بها حالياً تعد منخفضة جداً مقارنة بدول أخرى، حيث تتراوح هذه النسب على العموم بين 1.5 و7 في المائة، موزعة بين المشغّلين والعمال، حسب النظام المعتمد. ولتجاوز مكنم الضعف هذا، وتفعيل المقترحات المقدمة أعلاه، من الأهمية بمكان إجراء مراجعة شاملة لنمط تمويل الآلية. ولهذه الغاية، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بما يلي:

- إلغاء اعتماد حد أقصى لواجبات الاشتراك في منظومة التعويض عن فقدان الشغل، على غرار ما هو معمول به بالنسبة لتمويل التعويضات العائلية من قبل المشغّل؛
- إعادة اشتراكات التأمين عن حوادث الشغل إلى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتخصيص جزء من الفائض المسجل³⁴ في هذا المجال لتمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل.
- تخصيص 1 في المائة من رسم التكوين المهني (1.6 في المائة من كتلة الأجور دون تحديد سقف)، لتمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل. وحرصاً على أن يكون استخدام رسم التكوين المهني مطابقاً للغاية التي حددها القانون من إحدائه، والمتمثلة في تمويل التكوين المستمر للأجراء بغية تحسين قابليتهم للتشغيل وتعزيز تنافسية المقاولات، يوصى بما يلي:
 - تخفيض النسبة المخصصة لرسم التكوين المهني بما يتناسب مع ما يخصصه فعليا المكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل في ميزانيته للتكوين المهني المستمر للأجراء، وتوجيه الفارق، أي ما لا يقل عن 1 في المائة من كتلة الأجور دون تحديد سقف، لتمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل؛
 - تخويل الحق الفردي في التكوين المهني في إطار حساب فردي يستفيد منه كل أجير خلال مساره المهني، لاسيما عند فقدانه لشغله أو عند البحث عن شغل.
- وينبغي أن يكون اختيار أحد هذين الخيارين أو الجمع بينهما موضوع نقاش بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين، ارتكازاً على الدراسات الاكتوارية المناسبة.
- تخصيص الضريبة على الدخل التي يخضع لها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، المتأتية من العائدات المحصلة في إطار توظيف الأموال الاحتياطية، لتمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل.
- العمل، بموجب مقتضيات تشريعية وتنظيمية جديدة، على تحويل جزء من الودائع التي تتجاوز الاحتياطيات القانونية وما يتأتى منها من عائدات مالية من فرع التعويضات العائلية إلى المساهمة في تمويل آلية التعويض عن فقدان الشغل. وينبغي تحديد نسبة هذه المساهمة بناء على دراسة اكتوارية تكون غايتها الحفاظ على توازن الفرع الخاص بالتعويضات العائلية وإعادة تخصيص فائض الاحتياطيات القانونية وعائداتها المالية. والجدير بالذكر أن هذا الفرع يتم تمويله بالكامل من قبل المشغّلين، من خلال اقتطاع نسبة اشتراك تبلغ 6.4 في المائة من كتلة الأجور الإجمالية، دون تحديد حد أقصى.

34 - يشير التقرير الذي أنجزه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2018 حول الحماية الاجتماعية في المغرب إلى أن «تغطية المخاطر المتعلقة بحوادث الشغل والأمراض المهنية مكنت شركات التأمين من تحقيق نتيجة تقنية صافية بلغت 550,41 مليون درهم في هذا الصنف الفرعي في سنة 2016. وقد تضاعفت هذه النتيجة 15 مرة منذ سنة 2012 (حيث كانت في حدود 36 مليون درهم)»، ص. 56.

5. تحسين حكاماة آلية التعويض عن فقدان الشغل، من خلال تبسيط المساطر الإدارية وتعزيز التواصل حول الآلية

بالنظر إلى العدد الكبير من الطلبات التي يتم رفضها بسبب نقص الوثائق أو لضرورة الإدلاء بمعلومات إضافية والتي تأتي في المرتبة الثانية في أسباب رفض الطلبات³⁵، واعتباراً للعدد الكبير البالغ في المتوسط 8 في المائة من الملفات المرفوضة بسبب إيداعها خارج الآجال المحددة، يتعين إجراء قراءة نقدية لطبيعة الوثائق المطلوبة، من أجل حذف الوثائق غير الضرورية، وذلك انسجاماً مع روح ومقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية. بالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى الصعوبات التي قد يواجهها الأجير في الإدلاء بما يفيد تعرضه للفصل بشكل لا إرادي من قبل مشغله، يتعين تبسيط هذا الإجراء من خلال الاكتفاء بالإدلاء بتصريح بالشرف مصادق عليه من قبل مفتش الشغل.

علاوة على ذلك، ينبغي بذل جهود خاصة من قبل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في مجالي الإعلام والتواصل مع نسيج المقاولات الصغيرة جداً والصغرى والمتوسطة، وذلك من أجل التعريف بآلية التعويض عن فقدان الشغل بشكل أفضل وتيسير ولوج هذه المقاولات إلى التغطية الاجتماعية، بما يمكن من تحسين نسبة التصريح بأجرائها.

6. العمل بشكل تدريجي على توسيع دائرة وشروط الاستفادة من التعويض

من أجل ضمان تكييف أفضل لمختلف القطاعات مع فترات الأزمات القطاعية أو التوقف الجزئي لأنشطة المقاولات، يوصي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتوسيع إمكانية الاستفادة من هذه الآلية للتأمين عن البطالة بعد فقدان الشغل عندما تواجه المقاولات صعوبات اقتصادية. ومن شأن ذلك أن يمكن من تقادي حالات الفصل من الشغل لأسباب اقتصادية، مع ضمان حد أدنى من الدخل لفائدة الأجير ريثما تستعيد المقاول عافيتها، وتفيد المعطيات حسب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن 15 في المائة من المستفيدين من التعويض عن فقدان الشغل قد استأنفوا نشاطهم مع نفس المقاول المصروفة بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وفضلاً عن ذلك، ومن أجل تعزيز الحركية داخل سوق الشغل، سيكون من المناسب العمل، وفق شروط محددة، على تخويل الاستفادة من هذا التأمين عندما يتم إنهاء العقد بمبادرة من الأجير. وهذا على غرار ما هو معمول به في إطار النظام الفرنسي للتأمين عن البطالة، الذي أدخل في سنة 2019 «استثناء الاستقالة لأسباب مشروعة»، والذي يتيح تخويل حقوق الاستفادة من التعويض عن البطالة في حالة الاستقالة من أجل استكمال مشروع مهني، وذلك وفق شروط معينة (أن يكون المعني بالأمر قد اشتغل لمدة لا تقل عن 5 سنوات متواصلة، وأن يرغب في استكمال مشروع لإعادة التأهيل المهني يتطلب تلقي تكوين أو مشروع إحداث مقولة أو استئناف نشاطها؛ كما ينبغي أن يكون المشروع المهني حقيقياً وجاداً وأن تتم المصادقة عليه من قبل لجنة مهنية جهوية متساوية الأعضاء).

ويمكن تنفيذ هذين الإجراءين في مرحلة لاحقة بشكل تدريجي.

ب. نحو إدماج العاملين غير الأجراء في نظام التأمين عن البطالة

ينبغي ألا يقتصر التعويض عن فقدان الشغل على الأجراء فقط، بالنظر إلى أن مخاطر البطالة قد تهم العاملين غير الأجراء والمستقلين كذلك، وهو ما يقتضي إرساء تأمين ضد هذا الخطر الاجتماعي المتمثل في فقدان الشغل.

وتشمل عبارة «العاملين غير الأجراء» ثلاث فئات من العمال حسب المقترضات التنظيمية الجاري بها العمل³⁶، وهم كما يلي:

1. المهنيون: الأشخاص الذاتيون الذين يمارسون مهنة حرة.

2. العمال المستقلون: الأشخاص الذاتيون الذين يمارسون نشاطاً تجارياً أو فلاحياً أو أصحاب الاستغلال الفلاحية والغابوية وتوابعها، والعمالون بقطاع النقل الطرقي غير الأجراء الحاملون لبطاقة السائق المهني، والمسيريون غير الأجراء لإحدى الشركات الخاضعة للقانون رقم 5.96 المتعلق بشركة التضامن وشركة التوصية البسيطة وشركة التوصية بالأسهم والشركة ذات المسؤولية المحدودة وشركة المحاصة، والفنانون والصناع التقليديون والعمالون بقطاع الصيد البحري غير الأجراء.

3. الأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً: المقاولون الذاتيون والأشخاص الآخرون غير الأجراء الذين يمارسون لحسابهم الخاص نشاطاً مدرا للدخل.

من هذا المنطلق، يوصي المجلس بإدماج هذه الفئات في نظام التأمين عن فقدان الشغل، على أن يتم هذا الإدماج بشكل تدريجي وأن يكون موضوع نقاش وتساؤل بين الأطراف المعنية حتى يتم الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات مختلف المهن التي يزاولونها، وبعد تحديد آثار وقف النشاط على هذه الفئات من العاملين.

وفي هذا الصدد، يمكن الاستئناس بأنظمة التأمين الخاصة بهذه الفئة من العاملين المعتمدة في العديد من البلدان كجمهورية التشيك والبرتغال وهولندا والدانمارك وإسبانيا.

ت. توفير مساعدة اجتماعية للعاملين الذين لا يستوفون شروط الاستفادة من التعويض

ينبغي أيضاً العمل على إرساء آلية للمساعدة في وضعية البطالة لفائدة الأشخاص الذين سددوا اشتراكاتهم، لكنهم لا يستوفون شروط الاستفادة من التعويض، وكذا الأجراء الذين استنفدوا فترة استحقاق التأمين عن البطالة ولم يجدوا بعد فرصة شغل.

وفي هذا الإطار، تعتمد العديد من البلدان نماذج للمساعدة في وضعية البطالة تُحوّل الحق في الاستفادة من تعويضات لفائدة العاملين الذين لم يتمكنوا من استيفاء الشروط التي تتطلبها أنظمة التأمين عن البطالة، وذلك بصفتهم مواطنين، وبالتالي فإن هذه البلدان ترجح تطبيق منطق تعميم الحماية الاجتماعية على الجميع. وهذا هو الحال مثلاً بالنسبة لإسبانيا، التي تشترط على المعني بالأمر أن يكون عاطلاً عن العمل، وألا يكون له الحق في الحصول على إعانة بطالة في إطار نظام قائم على الاشتراكات، وأن يكون مسجلاً كباحث عن عمل، وأن يكون قد وقّع على تعهد بالبحث بشكل جدي عن العمل. ويتم تمويل نظام المساعدة من اشتراكات المشغلين والعاملين، بالإضافة إلى مساهمة من قبل الدولة يتم تحديد قيمتها سنوياً في قانون المالية. وعلى سبيل المثال، وبالنسبة للباحثين عن العمل الذين لا يستوفون شروط الانخراط للاستفادة من التعويض، فإن مبلغ التعويض في إسبانيا يكون جزافياً ويصل إلى 430.27 أورو شهرياً. وتختلف مدة صرف التعويض حسب مدة الاشتراك وحسب حجم الأعباء الأسرية. وبالنسبة للباحثين عن العمل الذين استنفدوا فترة استحقاق التأمين عن البطالة، فإن مبلغ التعويض يكون أيضاً جزافياً ويصل إلى 430.27 أورو شهرياً. كما أن مدة صرف التعويض تختلف حسب السن وحجم الأعباء الأسرية ومدة استحقاق التعويض.

36 - المادة 10 من المرسوم رقم 2.18.622 صادر في 10 جمادى الأولى 1440 (17 يناير 2019) 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 نشاطاً خاصاً.

ث. ربط منظومة التعويض عن البطالة بألية فعالة للمساعدة على العودة إلى سوق الشغل

من أجل تعزيز مواكبة المستفيد حتى يتمكن من العودة إلى سوق الشغل، من الأهمية بمكان ترسييم وتنظيم العلاقة بين آلية التعويض عن فقدان الشغل والخدمات التي تقدمها الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل.

وهذا يقتضي مراجعة القانون رقم 03.14 المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي، في أفق إدماجه للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل وتوضيح أدوار هاتين المؤسستين في إطار هذه الآلية.

كما يتعين المصادقة على المراسيم التطبيقية للقانون رقم 60.17، الصادر بتاريخ 5 أكتوبر 2018 والمتعلق «بتنظيم التكوين المستمر لفائدة أجراء القطاع الخاص وبعض فئات مستخدمي المؤسسات والمقاولات العمومية والأشخاص الآخرين غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا». ومن شأن المصادقة على هذه المراسيم تعزيز البرامج الموجهة بشكل خاص للأجراء وغيرهم من الأشخاص غير الأجراء الذين فقدوا شغلهم.

وسيمكن هذا التعاون والتكامل بين أدوار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل، من مواكبة الشخص الذي فقد شغله في مشروعه المهني الجديد، وذلك من خلال وضع مسار محدد بشكل دقيق منذ تاريخ استيفائه لشروط الاستفادة من التعويض إلى غاية إعادة إدماجه في سوق الشغل.

ويتوخى من آلية المساعدة على العودة إلى سوق الشغل الاضطلاع بالمهام الثلاث التالية:

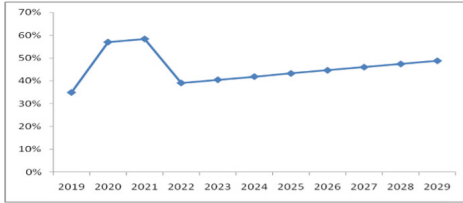
- الوساطة الفعالة في سوق الشغل، لا سيما من خلال إحداث سجل وطني للباحثين عن عمل؛
- المواكبة الإدارية الفردية والمراعية لحاجيات الأشخاص حسب خبراتهم ومساهمهم المهني؛
- ضمان الولوج إلى آليات التكوين من أجل تحيين مهارات الأشخاص المعنيين أو إعادة توجيههم للقيام بوظائف جديدة.

الملاحق

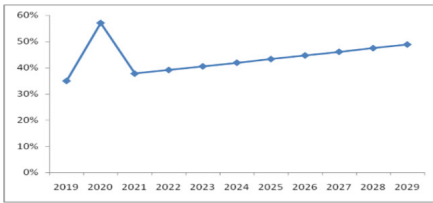
الملاحق رقم 1: المقترحات التي تمت محاكاة تفعيلها سنة 2020 مع مراعاة تأثير الأزمة الصحية

العدد المتوقع للمستفيدين

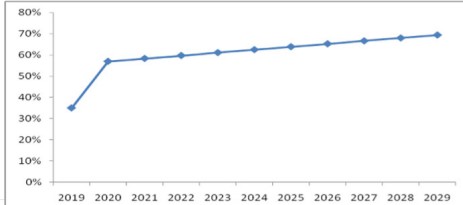
السيناريو الثاني: تأثير كوفيد-19 سبتمبر بين 2020 و 2021، ثم عودة إلى النشاط العادي، نمو معدل التصحيح (T) سيتم وفق المتوسط (1.37 في المائة) ليبلغ 50 في المائة سنة 2029



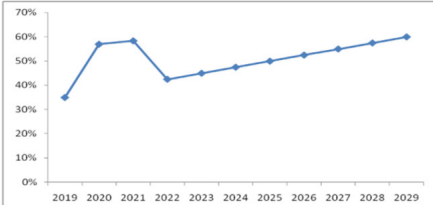
السيناريو الأول: تأثير كوفيد-19 سينحصر على 2020، نمو معدل التصحيح (T) سيتم وفق المتوسط المسجل خلال الفترة 2016-2018 (1.37 في المائة) ليبلغ 50 في المائة سنة 2029



السيناريو الرابع: استمرار تأثير كوفيد-19، نمو معدل التصحيح (T) سيتم وفق المتوسط المسجل خلال الفترة 2016-2018 ليبلغ 70 في المائة سنة 2029



السيناريو الثالث: تأثير كوفيد-19 سبتمبر بين 2020 و 2021، ثم عودة إلى النشاط العادي، نمو معدل التصحيح (T) سيتم وفق المتوسط (2.5 في المائة) ليبلغ 60 في المائة سنة 2029



الملحق رقم 2: دراسة مقارنة لأنظمة التأمين عن البطالة

البلد	نمط الحكامة	نمط التمويل	الحد الأدنى لمدة الانخراط	مدة صرف التعويض	كيفية احتساب التعويضات
ألمانيا	شبه عمومي	الأجير: 1.5% المشغل: 1.5% مع تحديد سقف معين	12 شهراً	الحد الأدنى: 6 أشهر الحد الأقصى: 12 شهراً	نسبة التعويض: 60%، الأجر الصافي بعد اقتطاع الضرائب
النمسا	شبه عمومي	الأجير: 3% المشغل: 3% ، مع تحديد سقف معين	ما بين 6 أشهر و12 شهراً	الحد الأدنى: 5 أشهر الحد الأقصى: 7 أشهر	55% من الأجر الصافي بعد اقتطاع الضرائب
بلجيكا	شبه عمومي	الأجير: 0.87% المشغل: 1.46%	ما بين 12 و24 شهراً	لا محدودة	65% من الأجر الخام
الدانمارك	خاص	الأجير: 1.5%	12 شهراً	24 شهراً	90% من الأجر الخام
إسبانيا	شبه عمومي	الأجير: 1.55% المشغل: 5.5% ، مع تحديد سقف معين	12 شهراً	الحد الأدنى: 4 أشهر الحد الأقصى: 24 شهراً	70% من الأجر الخام
فرنسا	خاص	إعفاء الأجير وإحلال الدولة محله: 2.4% المشغل: 4.05% ، مع تحديد سقف معين	12 شهراً	الحد الأدنى: 4 أشهر الحد الأقصى: 24 شهراً	57%: 75% من الأجر الخام
إيطاليا	شبه عمومي	المشغل: 1.61%	3 أشهر و12 شهراً	الحد الأدنى: شهر ونصف الحد الأقصى: 6 أشهر	75% من الأجر الخام
المملكة المتحدة	الدولة	مختلط	ما بين 6 أشهر و12 شهراً	الحد الأدنى: 6 أشهر	تعويض جزافي
الأردن	عمومي	المشغل: 1% الأجير: 0.5% الدولة: إذا كان المشغل عاجزا عن الأداء	36 شهراً كحد أدنى	3 أشهر بالنسبة لمدة الاشتراك التي تقل عن 180 شهراً و6 أشهر بالنسبة لمدة الاشتراك التي تزيد عن 180 شهراً	75% من الأجر خلال الشهر الأول 65% خلال الشهر الثاني 55% خلال الشهر الثالث و45% بين الشهر الرابع والسادس.

<p>تعويض يومي لا يقل عن 40 ٪ من متوسط الأجر خلال الأشهر الأربعة الأخيرة من العمل؛ مع تحديد سقف 80 ٪ من الحد الأدنى الإجمالي للأجر</p>	<p>بالتناسب مع عدد أيام الاشتراك وتتراوح بين 180 و300 يوم</p>	<p>600 يوم خلال السنوات الثلاث الأخيرة</p>	<p>الأجير: 1 ٪ المشغل: 2 ٪ العاملون غير الأجراء: اعتماداً على الدخل الشهرية المصرح بها، مع تحديد سقف معين</p>	<p>شبه عمومي</p>	<p>تركيا</p>
<p>- بالتناسب مع مدة صرف التعويضات؛ - تتراوح بين 30 و70 ٪ حسب متوسط الأجر خلال 12 شهراً الأخيرة وتتناقص النسبة بتناقص عدد الأشهر</p>	<p>- الحد الأدنى: 90 يوماً - الحد الأقصى: 360 يوماً - تختلف حسب مدة الاشتراك، على سبيل المثال: شهر واحد لمقابل مدة دفع لا تقل عن 17 شهراً</p>	<p>- 52 أسبوعاً أو 12 شهراً خلال السنتين الأخيرتين - 12 شهراً خلال 24 شهراً الأخيرة</p>	<p>حصرياً على عاتق الدولة - الأجير الذي يعمل بموجب عقد غير محدد المدة: 0.6 ٪ الأجير الذي يعمل بموجب عقد محدد المدة: 0 ٪ المشغل: بين 2.4 و3 ٪ حسب نوع العقد؛ مع تحديد سقف معين</p>	<p>نظامان: - الدولة (بالنسبة للأجراء المنخرطين في النظام قبل 2002) - حساب للادخار الشخصي (صندوق معاش التقاعد)</p>	<p>الشيلى</p>

الملحق رقم 3: لائحة الفاعلين الذين تم الإنصات إليهم

يودُّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أن يعرب عن خالص شكره لمختلف الفاعلين والهيئات والمؤسسات التي شاركت في جلسات الإنصات التي جرى تنظيمها. كما يود المجلس توجيه شكر خاص إلى كل من أرسلوا مساهمات كتابية من أجل إغناء مضامين هذه الدراسة.

<ul style="list-style-type: none"> - وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة - وزارة الشغل والإدماج المهني - الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي - الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات - المكتب الوطني للتكوين المهني وإنعاش الشغل 	<p>قطاعات حكومية ومؤسسات وطنية وعمومية</p>
<p>منظمة العمل الدولية</p>	<p>منظمات دولية</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الاتحاد العام لمقاولات المغرب - الكونفدرالية المغربية للمقاولات الصغيرة جدا والصغيرة والمتوسطة - الاتحاد المغربي للشغل - الفيدرالية الديمقراطية للشغل - الاتحاد العام للشغالين بالمغرب - الكونفدرالية الديمقراطية للشغل - الاتحاد الوطني للشغل بالمغرب 	<p>هيئات مهنية ومنظمات نقابية</p>

الملحق رقم 4: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاجتماعية والتضامن

فئة الخبراء

فؤاد ابن الصديق

حكيمه حميش

أمينة العمراني

عبد المقصود راشدي (مقرر الموضوع)

احجبوها الزبير

فئة النقابات

أحمد بهنيس

محمد بنصغير (نائب المقرر)

محمد دحماني (نائب الرئيس)

محمد عبد الصادق السعيدي

لحسن حنصالي (المقرر)

جامع المعتصم

عبد الرحمان قنديلة

مصطفى اخلافة

فئة الهيئات والجمعيات المهنية

محمد حسن بنصالح

عبد الحي بسة (الرئيس)

محمد بولحسن

فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعي

ليلى برييش

جواد شعيب

محمد الخاديري

عبد الرحمان الزاهي

الزهرة زاوي

فئة الأعضاء المعيّنين بالصفة

عبد العزيز عدنان

خالد الشدادي

لطفى بوجندار

الملحق رقم 5: الخبراء الداخليون الذين واكبوا اللجنة في إعداد هذه الدراسة

نادية السبتي	الخبيرتان الداخليتان للمجلس
عفاف أفرياط	
إبراهيم لساوي	المترجم

