



WWW.MINBARALHURRIYYA.ORG

مسئل أفكار الإصلاح

شتبر 2015

نظام المقاصة بالمغرب

.....

أنظمة التقاعد بالمغرب

.....

المنظومة الضريبية بالمغرب

.....

أفكار من أجل الإصلاح الاقتصادي

التجمع العلمي الذي حضره ثلاثة عشر اقتصاديا، ينتمون لمختلف المعاهد والجامعات المغربية و ينتمون إلى مختلف المشارب الاقتصادية، توقف بالدرس والنقد والتحليل عند واقع ثلاثة أورش كبرى ينتظر المغرب الحسم فيها، وتحظى في الآن ذاته بأهمية قصوى نظرا لحساسيتها السياسية والاجتماعية.

وعلى امتداد ثلاث جلسات من النقاش الأكاديمي المستفيض، توقف الباحثون على الواقع الذي تعيشه القطاعات الثلاث التي خصصت لها هذه النسخة الأولى من «مشتل أفكار الإصلاح». وكما ورد في هذا التقرير الذي يشكل خلاصة أعمال الباحثين الملتئمين في إطار هذا المشتل فإن السياسات العمومية المتبعة في الماضي كان لها دور كبير في ما آلت إليه الأمور. أما بخصوص الاجراءات الحكومية المقترحة لإصلاح هذه القطاعات الكبرى فقد بين الباحثون الملتئمون في إطار هذا المشتل طابعها الظرفي الهش. وفي الأخير اقترح الباحثون مجموعة من الاجراءات والتوصيات والاستراتيجيات لإصلاح بنيوي لقطاعات المقاصة والتقاعد والضريبة بالمغرب.

هل يستطيع الأكاديميون فتح كوة الإصلاح في الملفات الساخنة التي لم يفلح السياسيون في الحسم فيها؟ وهل تتوفر للفاعل الأكاديمي القدرة على تقديم البدائل الممكنة في الوقت الذي يعاني فيه مسار إصلاح بعض القطاعات الاقتصادية من أزمة بنيوية مستفحلة؟ ما هي الأسباب التي أدت إلى الوضعية التي تعيشها أنظمة التقاعد، والضريبة، والمقاصة في المغرب؟ وهل ساهمت السياسات العمومية المنتهجة منذ عقود الماضي في أستفحال أزمة القطاعات الثلاث؟ وما هي الوضعية الحقيقية التي توجد عليها القطاعات الثلاث اليوم؟ وكيف يمكن معالجة الاختلالات التي تعاني منها؟ ثم ما هي المقترحات والاستراتيجيات التي يمكن أن يقدمها الباحثون والأكاديميون للإسراع بعملية إصلاح هذه القطاعات؟

للإجابة عن هذه الأسئلة وغيرها التأم ثلاثة عشر اقتصاديا وباحثا مغربيا، في إطار «مشتل أفكار الإصلاح» الذي نظمه «مشروع منبر الحرية» بشراكة مع «مؤسسة هانس سايدل» في محاولة لتشخيص واقع هذه القطاعات الاقتصادية التي تعاني من مشاكل بنيوية في المغرب، وإبراز محدودية الاجراءات المتخذة في إطار الإصلاحات التي تم القيام بها سابقا، وفي الأخير قدم الباحثون رؤيتهم ومقترحاتهم لإصلاح هذه القطاعات

نظام المقاصة بالمغرب

أ. الوضع الراهن

1. وُظفَ صندوق المقاصة ومنذ نشأته عام 1941 كأداة ترمي إلى حفظ القدرة الشرائية للأسر ودعم تنافسية المقاولات. غير أن الصندوق أصبح يشكل مع الوقت عبئا ثقيلا على ميزانية الدولة، مفضيا في الحين نفسه إلى عواقب سلبية مثل تبذير الموارد، وإلغاء المحفز على استخدام الطاقات المتجددة والبحث عن سبل خفض التكاليف، دون الحديث عن آثاره على مستوى تحريف الأسعار وإفراز السلوكيات الريعية.

2. أدت تكلفة المقاصة إلى تدهور وضعية المالية العمومية عبر تعميق كل أشكال العجز (عجز الميزانية، العجز التجاري، عجز ميزان المدفوعات) كما أن ميزانية الدولة تصبح تقريبا في حالة توازن في غياب عبء المقاصة. فقد بلغت حصة المقاصة من النفقات الإجمالية في المتوسط نسبة 12.6 % بين 2005 و 2012 مقابل 3.4 % في الفترة 2001-2004. وقد ارتفعت بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل حاد خلال السنوات الأخيرة لكي تصل إلى نسبة 6.8 % في 2012 و 5.1 % في 2013 مقابل 2.7 % كمعدل في الفترة 2005-2010 و 0.9 % كمعدل بين 2001 و 2004.

3. تحول الصندوق تدريجيا إلى ديناميكية تراكمية تدور في حلقة مفرغة متسببة في إهدار المال العام بشكل أعمى ومكلف وفاقد للنجاعة. وتجاوزت كلفة المقاصة في 2012 ولأول مرة نفقات الاستثمار العمومي بما يناهز 16 %، حيث بلغت 6 مليار درهم.

4. وبسبب طبيعته العمياء، فقد أصبح صندوق المقاصة، الرامي أصلا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، أصبح غير عادل في نهاية المطاف. يوضح تقرير المجلس الأعلى للحسابات أن 42 % من موارد الصندوق يتم توزيعها على الأغنياء والمقاولات، و 51 % على «الطبقة الوسطى»، في حين لا يحصل الفقراء إلا على 7 % من هذه الموارد. أما فيما يخص الغازوال، فإن نسبة استفادة النقل الفردي من الإعانات المرصودة لدعم هذه المادة النفطية تصل بالكاد إلى 9 % . أما الباقي، أي أكثر من 90 % من الغلاف المالي المرصود، فتُدفع لأرباب النقل العام ونقل البضائع. والمنطق ذاته ينطبق على غاز البوطان المستعمل بشكل كثيف من قبل الشركات الفلاحية التي يظل جزء كبير منها غير خاضع للضرائب.

5. وبالرغم من ذلك، فإن إجماع الملاحظين بخصوص انحراف المقاصة عن مهمتها الأصلية يتحطم سريعا عندما يتعلق الأمر باقتراح حلول كفيلة بوقف النزيف الناجم عن المقاصة.

11. محدودية الإجراءات الحكومية

6. أمام خطورة العجز المسجل على مستوى الميزانية والضغوط التي يمارسها المقرضون الدوليون، فقد قررت حكومة العدالة والتنمية في سبتمبر 2013 وضع نظام مقايسة محدود وجزئي لأسعار المواد النفطية السائلة. وكان الهدف من وراء ذلك هو التحكم في تكلفة المقاصة كي لا تتجاوز المبالغ المرصودة في إطار قانون المالية. انخفضت مخصصات المقاصة من 35 مليار درهم في 2014 إلى 23 مليار درهم سنة 2015. وكانت قد بلغت هذه المخصصات 42 مليار درهم في 2013 و 54 مليار درهم في 2012.

7. ارتفعت أصوات العديد من الفاعلين، وعلى رأسهم المجلس الأعلى للحسابات، لتوجيه الانتقادات لنظام المقايسة الجديد. فهذه المقايسة لا تعالج الآثار السلبية الناتجة عن منظومة تعميم الإعانات. من السهل أن نلاحظ بأنه حينما تم الرفع من أسعار المحروقات كما حصل في شهر يونيو 2012 (ارتفع ثمن الغاز والبنزين بـ 1 درهم واحد وثمان بنزين بدرهمين)، فإننا نقوم بتعميم ارتفاع الأسعار بحيث أن الفقراء ملزمون بدفع مبالغ أكبر على حد سواء مع الأغنياء. وبهذا الشكل فإن الفقراء دائماً هم من يدفعون ثمننا باهضاً سواء تعلق الأمر بالنظام السابق أم الجديد.

8. الانتقاد الثاني الذي يُوجّه إلى الحكومة الحالية هو غياب الإجراءات المصاحبة التي وعدت بها من خلال استهداف السكان المرشح أنهم سيعانون تحت وطأة ارتفاع الأسعار، وتوزيع الإعانات لفائدتهم على شكل دخل مباشر وإلغاء الدعم. وقد كان الإصلاح الذي

وعدت به الحكومة يستهدف في الواقع جانبين اثنين : توزيع إعانات مباشرة وإلغاء الدعم.

9. لم تُوضَع أية إجراءات بخصوص إصلاح المنظومة الضريبية أو السلاسل الإنتاجية المستفيدة من الدعم، دون الحديث عن غياب أي تفكير بشأن إرساء نموذج فعلي للحماية الاجتماعية بالمغرب.

11. التوصيات

10. الرؤية : من اللازم أن تُتَّيَح الرؤية الجديدة للإصلاح إمكانية إعادة تحديد مهمة صندوق المقاصة كي لا يظل آلية عمياء للدعم (أسر، مقاولات، إدارات)، وإنما ليصير آلية لدعم الفقراء حصرياً في إطار نموذج أعم للحماية الاجتماعية. يجب أن تتوقف المقاصة من دعم المنتج وتقتصر على دعم المستهلك المحتاج فقط. ينبغي التفكير في المحافظة على القدرة الشرائية للأسر والمقاولات في إطار آليات أخرى تبقى على المحفز على ترشيد استهلاكهم وإنتاجهم.

11. الاستراتيجية : من المفروض، مع وجود صندوق موجه فقط إلى صون القدرة الشرائية للفقراء، أن نهدف إلى اعتدال الأسعار من جهة وتحسين الدخل من جهة أخرى. ينبغي تنفيذ الإصلاح على مرحلتين: أولاً، الخروج من إعادة التوزيع العمياء إلى إعادة التوزيع الإستهدافي؛ ثانياً، الخروج من منطق الإعانة إلى منطق التمكين والانعقاد الاجتماعي من أجل تجنب خلق مصيدة للفقر. ليس هناك توقيت أكثر ملاءمة لتنفيذ الإصلاح من سياق تتسم فيه أسعار المحروقات بالاعتدال. الفرصة تاريخية وكل تأخر لن يؤدي إلا إلى

الشروع في رفع الأسعار. واستطاع الإيرانيون أن يتلمّسوا حقيقة التحويلات التي استفادوا منها دون أن يسمح لهم باستعمال هذه الأموال قبل زوال المقاصة بشكل فعلي.

16. عبر توزيع قسيّات شراء أو بطائق مسبقة الدفع لفائدة أرباب النقل المهيكليين اعتمادا على حصص تعادل استهلاكهم من الغازوال.

17. ينبغي دمج برنامجي «تيسير» و «راميد» في برنامج شامل للتحويلات النقدية المشروطة.

• القضاء على الارتفاع المصطنع للأسعار

18. عبر عدم إخضاع الإعانات الممنوحة من طرف الدولة للضرائب من أجل تخفيف تكلفتها، ويتم ذلك من خلال إلغاء الضريبة الداخلية على الاستهلاك وإصلاح الضريبة على القيمة المضافة الخاصة بالمواد النفطية.

19. عبر إلغاء الإعانات الممنوحة للمصنعين المستعملين لمادة السكر مقابل إلغاء الرسوم الجمركية على استيرادها.

20. عبر تقصير قنوات التوزيع وتجويد شفافيّتها من خلال انتقاء التجار عبر طلبات عروض.

21. عبر فتح السلاسل الإنتاجية الاحتكارية (السكر والمواد النفطية) وشبه الاحتكارية (الدقيق) المستفيدة من الدعم أمام المنافسة، وضمان ولوج مقاولات جديدة إلى هذه القطاعات في أفق خمس سنوات.

جعل الإصلاح أكثر كلفة وإيلاما في المستقبل. ومن ناحية أخرى، فإن عملية الإصلاح يجب أن تحترم مبدأ التدرج بُغية التخفيف من أثر الصدمات التي سيتلقاها المغاربة.

إجراءات عملية

• الخروج من إعادة التوزيع المُمَمَّمة

12. عبر جعل الحكومة مسؤولة من خلال تحديد سقف أعلى لميزانية المقاصة على شكل نسبة قصوى من الناتج المحلي الإجمالي (أقل من 3%).

13. عبر التسريع برسم خريطة واضحة وموثوق بها لجغرافية الفقر بالمغرب.

14. عبر إجراء استهداف من طبقتين: تعتمد الأولى على استهداف جغرافي (بفضل خريطة الفقر لعام 2008 بعد تحيينها)، وتسمح الثانية بتنقيح عملية تحديد الفقراء من خلال نقطة الاستهداف التي جرى حسابها بفضل اختبار الأحقية المتعدد الأبعاد لتقييم الموارد والتي جرى تجريبيها مسبقا أثناء المرحلة الأولية لتطبيق نظام المساعدة الطبية «راميد».

15. عبر إدارة الإصلاح بشكل لا مركزي لا سيما فيما يخص استهداف الفقراء وتوزيع الإعانات. أما بشأن الإعانات، فينبغي توزيعها على شكل تحويلات نقدية مستهدفة واستباقية قبل المرور إلى مرحلة إلغاء المقاصة. تعتبر التجربة الإيرانية مفيدة بهذا الخصوص، فقد تلقى الناس تحويلات على حساباتهم البنكية قبل

26. عبر استثمار الأموال التي توفرها الحكومة من جراء إلغاء المقاصة في تمويل مشاريع للبنية التحتية وفي الصحة والتعليم.

27. عبر توظيف مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية من أجل توفير الخدمات الأساسية مثل الماء والكهرباء والتطهير والطرق لفائدة الفقراء.

28. عبر تشجيع الأنشطة المدرة للدخل من خلال تطوير إمكانيات العمال الفقراء وقابليتهم للتوظيف، ودعم المشاريع الصغرى.



22. عبر إدخال المنافسة من خلال الأسعار على مستوى قنوات التوزيع.

23. عبر منح إعانات للاستثمار وتخفيضات ضريبية في إطار برامج تعاقدية مع تسطير أهداف محددة وقابلة للقياس، من أجل تشجيع الحلول المبنية على الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقة خصوصا بالنسبة للفلاحة والأسر والإدارات العمومية.

24. عبر تحسين إيرادات الفلاحين الصغار من خلال إجراءات ملموسة على مستوى الدعائم المتمثلة في العقار والتمويل والتكوين والمنظومة الضريبية.

• حماية الطبقة الوسطى وتحسين دخل الفقراء

25. عبر منح الإمكانية للأفراد المحسوبين على الطبقة الوسطى والذين يدفعون أموالا للمدارس الخصوصية والمصحات الخاصة بخصم هذه النفقات من قاعدة احتساب ضرائبهم على الدخل، أو على الأقل منحهم تخفيضات على الضرائب المستحقة عليهم.

إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب

1. الوضع الراهن وتشخيص الحالة

1. إفلاس متوقع للصندوق المغربي للتقاعد في سنة 2021 في حال بقاء الأمور على وضعها الحالي. وتوقع حصول عجز مالي في 2021 بالنسبة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وفي 2022 بالنسبة للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد. وضعية الصندوق المغربي للتقاعد هي الأكثر حرجا والأكثر استعجالا على مستوى المعالجة.

2. من المؤكد أن الانتقال الديمغرافي ساهم في تدهور العلاقة الديمغرافية بين النشيطين والمتقاعدين (الانتقال من 12 نشيطا لكل متقاعد في 1980 إلى 3 نشيط لكل متقاعد في 2012)، ولكن مشكل الاختلال المالي لا يعزى فقط إلى شيخوخة السكان (% 70 من الساكنة النشيطة تبلغ من العمر ما بين 18 و 30 سنة).

3. صعوبة الولوج إلى التشغيل (معدل البطالة في صفوف الشباب تعادل ضعف معدل البطالة على المستوى الوطني)، والالتحاق المتأخر للنشيطين الشباب بسوق الشغل يحدون من مدة ومجهود الإسهام في صناديق التقاعد. وإذا أضفنا إلى ذلك النسبة الضعيفة للتشغيل في صفوف النساء، فإن المداخيل لا يمكن إلا أن تنقص من جراء ذلك.

4. نسبة التغطية الضعيفة (بالكاد % 33 من الساكنة النشيطة) بسبب هيمنة القطاع غير المهيكل وفرص العمل الموسمية والعمل غير المأجور خصوصا في قطاع الفلاحة الذي يشغل % 44 من الساكنة النشيطة، كلها عوامل تحد من مستوى المداخيل.

5. اختيار نظام التقاعد بالتوزيع والإبقاء على هذا النظام المنفصل تماما عن الواقع والجامد إلى حد كبير (قواعد احتساب المساهمات والمعاشات، سن الإحالة على التقاعد)، في ظل اقتصاد جد متقلب (نمو عشوائي وعقيم، بطالة مزمنة في صفوف الشباب، ضعف الدخل...) وانتقال ديمغرافي قبل الأوان، لا يمكن أن يُفسي إلا إلى خلخلة أنظمة التقاعد ماليا.

6. أدت القواعد المتجاهلة للقوانين الاقتصادية والمالية إلى سخاء غير مستدام لأنظمة التقاعد. فالصندوق المغربي للتقاعد يعرف علاقة ديمغرافية بين ثلاث مساهمين نشيطين لكل متقاعد، ومع ذلك فإنه يمنح نسبة تعويض تبلغ % 75 من آخر أجر مقارنة بنسبة مساهمة في حدود % 20 (تتحملها الدولة والموظفون بالتساوي).

7. أدى كل من سوء الحكامة والاختلالات التي طبعت إدارة الدولة لصناديق التقاعد (المستحقات المتراكمة التي تأخرت الدولة في

الإضافية بالتساوي بين الدولة والموظفين هو غير عادل لأن ذلك يعني أن نحمل المساهمين مسؤولية الاختيارات السيئة التي قامت بها الدولة وسوء إدارتها للصناديق، دون الحديث عن غياب المساواة بين الأجيال لأن الموظفين الجدد سيساهمون أكثر مقارنة بعدد الشهور التي سيستفيدون من معاشات التقاعد.

13. يستطيع الإصلاح المعياري أن يُكَيِّف السخاء النسبي لأنظمة التقاعد مع الواقع الاقتصادي للبلد بفعالية، لكنه لا يرقى إلى مستوى معالجة الاختلالات البنوية لهذه الأنظمة.

III. التوصيات

14. الرؤية الإصلاحية : إذا كان إصلاح صناديق التقاعد يبدو أمرا لا غنى عنه، فإن هذا الإصلاح لا ينبغي أن يقتصر على الجوانب الديمغرافية عبر تعديل يهتم المعايير. بل ينبغي على النقيض من ذلك، أن يندرج إصلاح التقاعد في إطار مقارنة شاملة ترمي إلى إيقاف الاختلالات المؤسسية (نظام التقاعد وسوء الإدارة) والاقتصادية (دعم النمو المنتج لفرص العمل) معا من أجل توسيع قاعدة المساهمة من جهة وتوظيف المدخرات بشكل أفضل عبر توجيهها إلى فرص الاستثمار الأمثل من جهة أخرى.

15. مبادئ الإصلاح : يجب أن يلتزم الإصلاح بالمبادئ الآتية : احترام المساواة (بين الأجيال، التناسب بين المساهمات والمعاشات)، حماية القدرة الشرائية للعمال وتنافسية المُشغّلين، الشفافية والفعالية في إدارة توظيف المدخرات).

دفعها للصندوق، اختلاسات الأموال، سوء توظيف ادخارات الصندوق، غياب قانون مؤطر، تعدد المتدخلين، مساطر تتسبب في مشاكل على مستوى التنسيق، تغطية عجز نظام المعاشات العسكرية باحتياطات النظام المدني منذ عام 1993، قصور الرقابة المالية، إلخ.) إلى تبذير الموارد الشحيحة وتضخيم النفقات.

8. أدت سياسة المغادرة الطوعية بالإضافة إلى الركود الذي عرفته أعداد العاملين بالوظيفة العمومية وارتفاع أعداد المتقاعدين إلى تدهور العلاقة الديمغرافية بين المساهمين والمستفيدين.

9. يؤدي تعدد أنظمة التقاعد وعدم التوائيتها بالإضافة إلى غياب مسالك بين الأنظمة الموجودة إلى الإضرار بمصالح المساهمين في حال تغيير وضعيتهم المهنية، ويحول ذلك دون مرونة سوق الشغل.

II. محدودية المقترحات الحكومية

10. سيكون أثر الرفع من سن التقاعد على الحد من العجز متواضعا للغاية وموقتا، ويمكن لهذا الإجراء أن يفاقم من بطالة الشباب.

11. تحديد سن مَوْحَد للإحالة على التقاعد يتجاهل التباين الحاصل في ظروف العمل، مما سيؤدي إلى التسبب في مظالم.

12. من شأن الرفع من الاقتطاعات وتخفيض المعاشات أن يُطيل من عمر القدرة المالية للصناديق على الاستمرار، ويخفف من المديونية خصوصا بالنسبة إلى الصندوق المغربي للتقاعد، ولكن توزيع عبئ المساهمة المالية

الاستراتيجية :

16. تغيير نموذج التنمية الاقتصادي بالانتقال من مجرد تحفيز الطلب (الاستهلاك المحلي والاستثمارات العمومية) إلى تحفيز العرض الداخلي عبر دعم الإنتاجية والتنافسية (الاستثمار الخاص كقاطرة للتنمية).

إجراءات عملية :

17. تحسين مناخ الأعمال من أجل مقاولات أكثر إنتاجية وتنافسية وقادرة على خلق فرص عمل أكثر لفائدة الشباب. ينبغي العمل على مستوى ثلاث دعائم : البنيات التحتية وتديريها بما يسمح بتخفيض تكاليف الإنتاج لصالح المقاولات ؛ تطهير المنظومة القانونية ومحاربة البيروقراطية من أجل حماية الممتلكات والأموال، ولكن أيضا لضمان تنفيذ أمثل للعقود ؛ إدارة المنظومة المالية من أجل التقليل من المخاطر بالنسبة للمقترضين والمقترضين، وجعل أداء السوق المالية يعرف قدرا أكبر من المنافسة.

18. تعزيز التكامل بين مختلف قطاعات الاقتصاد عبر نماذج المنظومات الإيكولوجية من أجل نمو أكثر قوة واستقرارا وإدماجا. يجب العمل أساسا على التريبط بين الفلاحة والصناعة، بمعنى المزيد من تثمين الإنتاج الفلاحي بواسطة الصناعات الغذائية.

19. منح تحفيزات ضريبية للمساهمين من أجل تشجيعهم على الاكتتاب في منتجات الادخار التقاعدي. وهذا من شأنه أن يُتيح إمكانية تطوير سوق مالية أكثر تنافسية وقادرة

على توجيه ادخار الشَّخيلة إلى فرص استثمار أكثر مردودية وبالتالي توفير عائد أكبر لصالح المتقاعدين.

20. إصلاح سوق العمل عبر التخفيف من الجمود الذي يطبعه على مستوى التوظيف والتسريح على حد سواء.

• الجانب المؤسسي

الاستراتيجية :

21. بدلا من الاكتفاء بإصلاح معياري، سيكون من الأجدى أن نسعى إلى الرفع من مستوى مرونة نظام التقاعد الحالي القائم على التوزيع والذي يتميز بجموده، للانتقال بعد مدة صوب نظام رسملة أكثر مرونة وقابلية للتعديل، فنتجنب بذلك أن يصير تمويل المعاشات اقتطاعا منفصلا كليا عن النمو والتشغيل. ولذلك، فإنه من الضروري أن يتم تغيير هيكل النظام عبر تعزيز الجزء الخاص بالرسملة.

22. سنُدرج في هذا النظام الجديد : حرية الاختيار (بدلا عن الاختيار القسري والآبائية واحتكار الدولة للخدمات الاجتماعية)، والادخار الفردي (بدلا من الحقوق المكتسبة) وتحميل المسؤولية للمؤمنين (بدلا من التعاضد الجماعي إزاء المخاطر). يجب إجراء هذا الإصلاح الهيكلي بالموازاة مع الإصلاح المعياري وتنفيذه على مرحلتين : أولا، وضع نظام مختلط (التوزيع والرسملة) يعتمد على قطبين أحدهما عمومي والآخر خاص ويتضمن أربعة دعائم. ثم الاتجاه صوب نظام بدعامتين : الأول اجتماعي والثاني عبارة عن نظام أساسي وحيد بثلاث مستويات : إجباري وتكميلي وثانوي.

إجراءات عملية :

23. نظرا للخصوصيات التي تطبع نظام التقاعد المغربي، فإنه من المفيد أن يتم إرساء نظام تقاعد يجمع بين أربع دعامات :

- **دعامة أولى** هي للمساعدة على مواجهة الفقر (شبكة أمان) مع صرف مشروط للمعاشات بتوفر الموارد، ويتم تمويلها من ميزانية الدولة لفائدة الفقراء العاجزين عن توفير معيشتهم.

- **دعامة ثانية** عبارة عن تقاعد إجباري بمساهمات محددة ويشغل وفق نظام التوزيع مع وجود قطبين : عمومي يمثل الصندوق المغربي للتقاعد، وآخر خاص يمثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. تتجلى مهمة هذه الدعامة الثانية في تأمين تقاعد أساسي.

- **دعامة ثالثة** توفر تقاعدا تكميليا إجباريا: النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد بالنسبة للقطب العمومي والصندوق المغربي المهني للتقاعد بالنسبة للقطب الخاص. ستكون المساهمات في ظل هذين النظامين الإجباريين محددة ويتم تمويلهما بطريقة الرسملة.

- **وأخيرا، دعامة رابعة** ذات طبيعة ثانوية تقوم على المبادرة الفردية ويمكن أن تأخذ أشكالا متنوعة (صناديق تحوط، منتجات للدخار التقاعدي...)، ولكن تكون بالأساس ذات طابع مرن اختياري وتخضع لمبدأ الرسملة. وتسمح وضعية المغرب بإمكانية الانتقال صوب هذا النوع من الأنظمة ذات الدعامات الأربع لأن التغطية هي نسبيا ضعيفة مما سيقلل من تكلفة الانتقال.

24. لا يمكن إجراء الانتقال البالغ التعقيد صوب نظام بدعامات متعددة على الفور. من اللازم أن تسبقه إصلاحات تعنى بحكامة الأنظمة الحالية.

25. تبسيط بنية النظام الحالي في أفق إرساء قطبين (عمومي وخاص) عبر الموازنة بين المعايير الرئيسية للأنظمة المختلفة (نسبة المساهمة، مدة المساهمة، الحد الأدنى لسن الإحالة على التقاعد...).

26. ضمان الكتامة المالية بين النظامين العمومي والخاص كي لا يتم تغطية العجز المسجل في أحد النظامين بالفائض الذي يعرفه النظام الآخر.

27. الترويج لمنتجات الادخار التقاعدي عبر إعفاء المبالغ المستثمرة فيها من الضرائب (في حدود سقف أعلى)، مما من شأنه أن يسمح بتجاوز الآثار الناجمة عن تعديل معايير ومُناعمة أنظمة التقاعد والتي تمس بمكتسبات النشيطين والمتقاعدين.

28. المصادقة على قانون مؤطر لضبط قطاع التقاعد من خلال مناغمة قواعد العمل وخلق مسالك بين أنظمة التقاعد المختلفة، مما سيحسن من حركية العمال.

29. إنشاء شبك وحيد يتكلف بتصفية جميع الحقوق المكتسبة لدى مختلف أنظمة التقاعد وصرف المعاشات المتعلقة بها، بالإضافة إلى متابعة ملفات المتوفون.

30. قيادة اكتوارية صارمة : يُفرض على أنظمة التقاعد أن تقوم سنويا بإعداد حصيلة ولوحة قيادة اكتوارية عند نهاية كل سنة.

31. لا بد أن تتشكل مجالس الإدارة بشكل أساسي من خبراء مستقلين متخصصين في تدبير الأموال، وتكون المهمة الموكولة إليهم هي تدبير الاحتياطات لصالح المساهمين والمتقاعدين.

مقترحات حول إصلاح المنظومة الضريبية بالمغرب

أ. الوضع الراهن وتشخيص الحالة

ضرائب متباينة (الضريبة على الأرباح العقارية ورسوم التسجيل والضريبة السكنية) على ممتلكات مماثلة أو في المناطق عينها.

4. تقع قطاعات واسعة من النشاط الاقتصادي خارج نطاق الضريبة على القيمة المضافة، وقنوات كاملة من الإنتاج والتوزيع تبقى غير معنية بهذه الضريبة مما يثقل كاهل القطاع الرسمي وتحديد الشركات التي تشتغل في شفافية. وبدلاً من أن تكون محايدة، فقد تحولت الضريبة على القيمة المضافة بسبب التأخر البنوي في سداد الأرصدة الدائنية بخصوصها، إلى ضريبة على المشتريات بالنسبة لبعض الفاعلين الاقتصاديين أو إلى ضريبة على رقم المبيعات بالنسبة إلى آخرين.

5. تعاني الضريبة على الشركات من تحديد فضفاض لمعايير احتسابها، مما يترتب عنه تمتع إدارة الضرائب بسلطة تقديرية واسعة تستعملها عادة على حساب دافعي الضرائب.

6. يشوب الشك العلاقة بين الإدارة ودافع الضرائب بسبب ضعف مقروئية النصوص والطبيعة الإقرارية للمنظومة واحتكار الإدارة لتأويل النصوص، الشيء الذي يمنح سلطة واسعة للإدارة بخصوص إعادة احتساب الضرائب ويخلق شعوراً من عدم اليقين عند دافع الضرائب.

1. تمثل المداخل الضريبية والجمركية حالياً أهم بند في المداخل يغطي نفقات الدولة (72% في المجموع). وتمثل الضرائب غير المباشرة (الضريبة على القيمة المضافة والضريبة الداخلية على الاستهلاك) الجزء الأكبر من هذه المداخل، مع العلم أن الضريبة على القيمة المضافة المقتطعة على الواردات هي الجزء الأهم من هذه الضرائب (60% من مبالغ الضريبة على القيمة المضافة المحصّلة)، مما يؤشر هيمنة الواردات على تركيبة الاستهلاك.

2. تُوصف المنظومة الضريبية بالمغرب بكونها غير عادلة (82% من مداخل الضريبة على الشركات يؤمنها 2% فقط من الشركات، 75% من الضريبة على الدخل تأتي من الأجور، الإعفاءات الضريبية تصل إلى 4% من الناتج المحلي الإجمالي وتقدّر بـ 36 مليار درهم). ومن السهل ملاحظة المساهمة الضعيفة للأشخاص الذاتيين من غير الأجراء (التجار، المقاولون الذين يزاولون أعمالاً بشكل فردي، المهن الحرة).

3. افتقار المقاييس المعتمدة من طرف إدارة الضرائب للشفافية يغذي الشعور بانعدام المساواة والعدالة خصوصاً في القطاع العقاري. ويشعر المواطنون من جراء ذلك أنهم يدفعون

التي تبذل مجهودات في مصاحبة المستثمرين وإنشاء المقاولات على ترابها.

13. تشكل الإعفاءات الضريبية (الاستثناءات) رهانا هاما على مستوى الميزانية، حيث أنها تمثل % 17 من المداخيل الضريبية ونحو % 4 من الناتج المحلي الإجمالي. مع وجود 402 إجراء يستفيد منها قطاع العقارات بشكل أساسي، فإن هذه الاستثناءات لم يعد لها أي مبرر اقتصادي وفقدت في غالب الأحيان الهدف الذي شرعت من أجله، مما يسفر عنه خسارة كبيرة للموارد التي كانت ستعود للدولة.

II. التوصيات

14. الرؤية : لا ينبغي النظر إلى المنظومة الضريبية كوسيلة لإعادة التوزيع فقط، وإنما أيضا على أنها عماد لخلق الثروة. وبالتالي فإن المقاربة الزجرية البحتة ليست ملائمة، ونحن بحاجة إلى مقارنة تحفيزية تُصاغ الضرائب فيها كداعمة للقدرة الشرائية للأسر ولتنافسية المقاولات، لأن المزيد من الاستهلاك والاستثمار يعني مقدرة الدولة على جني قدر أكبر من المداخيل الضريبية.

15. الاستراتيجية : لا وجود للضرائب إطلاقا، توجد فقط نفقات. لا يمكن التفكير في إصلاح المنظومة الضريبية بعيدا عن إصلاح الدولة ووضع حد لإنفاقها. هذا من شأنه أن يسمح بتخفيف الضغط الضريبي عن العمل والرأسمال. ومن ناحية أخرى، فلا ينبغي الاكتفاء بمعاينة السلوك الضريبي غير المتمدن، وإنما يجب أيضا مكافأة السلوك الضريبي المتمدن وتثمينه. وبعبارة أخرى، فمن اللازم أن تتبنى إدارة الضرائب مقاربة قائمة على الترغيب والترهيب تُجاه دافعي الضرائب.

7. يؤدي عدم نشر النصوص الضريبية وخصوصا منها قرارات لجان الضرائب وقرارات المحاكم المتعلقة بالضرائب إلى عدم وضوح الرؤية عند دافع الضرائب الذي يحتاج إلى معرفة موقف هذه اللجان وهذه المحاكم.

8. لا يتم توجيه المراقبة الضريبية صوب دافعي الضرائب الأقل شفافية والعاملين في القطاع غير المهيكّل. ولا تحفز هذه المراقبة على الشفافية نظرا لافتقار الإدارة للإمكانيات المادية والبشرية، وتجر دافعي الضرائب عكسا من ذلك في اتجاه الأنشطة غير المصرحة.

9. يبقى السلوك الضريبي غير المتمدن منتشرا بشكل واسع في المغرب (عدم التصريح أو عدم التصريح بكل الأنشطة غير مهيكلة)، ويعكس هذا السلوك افتقار الضريبة للشرعية بسبب رداءة السلع والخدمات العمومية التي من المفروض أن تُموّل من الضرائب المستخلصة.

10. تأخر بعض المواطنين في سداد ضرائبهم دون القدرة على تحديد المسؤول عن ذلك (المواطن أم الإدارة)، إلا أن مسؤولية الممارسات الإدارية في ذلك قائمة (تاريخ تحصيل الضرائب وجودة الاستقبال، معالجة براءات الذمة الضريبية، تحيين الوعاء الضريبي...).

11. تفتقر الضرائب المحلية إلى الاتساق والفعالية، فهي تتشكل من عدد كبير من الرسوم والاقتطاعات ومردودها ضعيف لأنها لا تمثل إلا جزءا هينا من مداخيل الجماعات.

12. تُحصل نصف مداخيل الجماعات المحلية من الضريبة على القيمة المضافة التي تُصرف نسبة 30% من مستخلصاتها لصالح الجماعات. ولا تشجع المعايير المعتمدة في التوزيع الجماعات

• إرساء العدالة والمساواة من جديد

16. من المهم أن يتم العمل على تحسين شفافية الممارسات الضريبية والتعامل مع دافعي الضرائب على قدم المساواة. ومن شأن الشفافية ونشر جداول احتساب الضريبة (خصوصا في القطاع العقاري) أن يخفف من وطأة الشعور بانعدام العدالة.

17. العمل بمبدأ المعدل الموحّد (ضريبة ثابتة) في حالتها الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الدخل. وينبغي دمج معدلات الضريبة على القيمة المضافة المختلفة في معدل وحيد ومُخفّف وقابل للإنفاذ على الجميع مع إعفاء أصحاب الدخل الضعيف. سيؤدي ذلك إلى توسيع الوعاء الضريبي من أجل توزيع أكثر عدالة للعبء الضريبي وشفافية أمثل.

18. لا بد من تعويض كل مقاولة تتوفر على رصيد دائم للضريبة على القيمة المضافة دون تأخير.

19. تخفيف الاقتطاعات الاجتماعية التي تضخم من الشعور بالضغط الضريبي على الأجور.

20. السماح بخصم جزء من مصاريف التمدرس بالنسبة للأسر التي تدفع مقابل تعليم أولادها أو جزء من مصاريف العلاج في المصحات الخاصة من أساس احتساب الضريبة على الدخل.

21. تخفيض نسبة الضريبة على الشركات من أجل توسيع الوعاء والتحصن ضد الغش والتهرب الضريبي.

22. ينبغي إعادة تقييم الاستثناءات الضريبية للفرز بين الاستثناءات التي تقضي بها المصلحة الاقتصادية وتلك التي ليست كذلك. كما أنه من المناسب وضع دفتر تحملات واضح مع تحديد شروط الأهلية والأثر المتوقع للاستفادة من هذه الإعفاءات كي تكون عادلة ولا تؤدي إلى آثار غير متوقعة.

• إعادة الثقة بين الإدارة الضريبية ودافعي الضرائب

23. القيام بمراجعة شاملة لمدونة الضرائب عبر تقييم صارم لمختلف النصوص، وفي إطار مقارنة تشاركية مع كل الأطراف المعنية بهدف تبسيط النصوص وجعلها واضحة أكثر.

24. تهر الثقة بالضرورة عبر حُسن مقروئية القوانين والمساطر. ومنه الحاجة لنشر جداول احتساب الضريبة بالنسبة للعقارات، وتوضيح المساطر المعتمدة في تحديد حصيلة المقاولات، والتجاوب بجدية مع طلبات الاستفسار والتوضيح التي يتقدم بها دافعو الضرائب.

25. صياغة «ميثاق دافعي الضرائب»، تتحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف من الأطراف على وجه الدقة، والحد بذلك من كل علاقة خفية وسلطة تقديرية للإدارة (تيسير عملية الاتصال بالإدارة الضريبية، إجراء المراقبة الضريبية بطلب من المقاول، إلخ).

26. يجب أن تكون قوانين المالية أكثر من سنوية (ثلاث سنوات) لمنح مزيد من وضوح الرؤية لصناع القرار وأيضا لتيسير متابعة وتقييم المنجزات.

33. منح الإمكانية للمواطنين لاختيار مواطنهم الضريبي بهدف الاستفادة من أحسن الممارسات الضريبية التي تعرضها الجهات المختلفة.

34. إعادة خلق الرابط بين الضرائب المستخلصة محليا والنفقات العمومية عبر إرساء آليات لتقييم تدبير الميزانية.

35. تبسيط طرق احتساب الضرائب المحلية عبر تحديد القاعدة الضريبية في مستوى النشاط الاقتصادي (رقم المبيعات) أو الربح (الربح الخاضع للضريبة بالنسبة للضريبة على الشركات والضريبة على الدخل).

• إجراءات مُصاحبة

36. يجر تخفيف الضغط الضريبي عبر ترشيد الإنفاق العمومي، وهذا يستلزم إعادة النظر في توزيع العمل بين الإدارة المركزية والمحلية (مبدأ التبعية) وبين القطاعين العمومي والخاص (مبدأ الفعالية) من أجل تفويض المهام التي لا تستطيع الدولة أن تضطلع بها إلى الإدارة المحلية والقطاع الخاص.

37. إصلاح الوظيفة العمومية وصندوق المقاصة وأنظمة التقاعد والنفقات العمومية التي تلتهم ميزانية الدولة.

38. العوامة هي أيضا «ضريبة» وعلى المغرب سواء شاء ذلك أم لم يشأ أن يدخل في غمار منافسة ضريبية. وبالتالي فإنه من الضروري أن تقوم المنظومة الضريبية المغربية بتحسين «تنافسيتها الضريبية» من خلال تطويرها تدريجيا صوب منظومة أكثر جاذبية مثل «الضريبة الثابتة» (ضريبة وحيدة تُعفي من أي ضريبة أخرى).

27. تكوين القضاة المعنيين بالمنازعات الضريبية في مجالي المحاسبة والضرائب في أفق إحداث «محاكم ضريبية» أو على الأقل غرف متخصصة داخل المحاكم الإدارية.

28. تحويل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة إلى «لجنة محلية للمصالحة» تتم فيها محاولات لتسوية النزاعات بشكل ودي قبل أي لجوء إلى اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة وإلى المحاكم.

29. إحداث تصنيف لدافعي الضرائب مع مكافأة أولئك الذين يبينون عن قمدن ضريبي ومعاينة من يظهر غير ذلك.

30. إصدار دليل موجّه إلى المواطنين يهتم مختلف الضرائب والرسوم والإدارات التي تقوم بتسليم الشهادات الضريبية (براءات الذمة وقرارات الجماعات المشروطة لأداء الرسوم). وسيكون هذا الدليل بمثابة مؤشر على الشفافية الضريبية والتواصل العمومي بخصوص الشأن الضريبي.

• التفكير مجددا في منظومة الضرائب المحلية

31. إحداث قطيعة مع التدبير المركزي للمداخيل الضريبية، حيث أن جزء من مداخيل الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الأرباح العقارية يجب أن تحول إلى الجماعات كل بحسب احتياجاته. ويُحوّل الباقي إلى الدولة في إطار صندوق تعاضدي يتكفل بتمويل الجهات الأكثر فقرا.

32. تمتيع الجماعات المحلية في إطار الجهوية الموسعة ومقتضيات دستور 2011 بهامش أكبر من الحرية في تحديد بعض الضرائب المحلية من أجل خلق منافسة ضريبية بين الجهات المختلفة.

المساهمون في إعداد التقرير

أحلام قفص	جامعة ابن طفيل القنيطرة
إدريس اشكيرية	جامعة مولاي اسماعيل مكناس
توفيق الدغري	جامعة محمد الخامس الرباط
حسن العلوي الهاشمي	جامعة ابن زهر أكادير
الحسين رشدي	جامعة ابن زهر أكادير
عبد الرزاق الهيري	جامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس
عبد العزيز النهو	المنذوبية السامية للتخطيط
عثمان كاير	جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء
عياش خلاف	المنذوبية السامية للتخطيط
محمد الزناتي	جامعة ابن طفيل القنيطرة
نوح الهرموزي	جامعة ابن طفيل القنيطرة
هشام الموساوي	جامعة مولاي سليمان بني ملال
رشيد أوراڤ	المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية

«منبر الحرية» مشروع تعليمي يهدف إلى تقديم أدبيات الحرية الاقتصادية والسياسية والأفكار والدراسات المتعلقة بها لصنّاع القرار وكل من يعنى بالحرية في العالم العربي من الطلبة والمثقفين والمؤسسات العلمية والأكاديمية وينظم عدة أنشطة علمية وأكاديمية وجامعات صيفية وندوات دراسية وحلقات نقاش للحديث حول أهم قضايا الساعة في المجتمعات العربية.