

تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017

انخرط المجلس الأعلى للحسابات منذ سنة 2016 في عملية تتبع سنوية لتنفيذ قوانين المالية وكذا رصد لاستدامة المالية العمومية. في هذا الصدد، يقوم المجلس بنشر تقرير حول اخر سنة مالية منتهية وذلك من أجل مساعدة السلطات العمومية في تجويد البرمجة والتوقعات وتنفيذ الميزانية التي تتعلق بالسنة المالية طور الاعداد. يهدف هذا التقرير إلى إثراء النقاش الدائر بين مختلف الجهات المتدخلة في المناقشات المتعلقة باعتماد قانون المالية.

أجرى المجلس الأعلى للحسابات، في إطار إعداد التقرير المتعلق بتنفيذ الميزانية لسنة المالية 2017، مطابقة بين التقديرات والإنجازات وكذا تحليلاً للفوارق المرتبطة بها. وفي هذا الإطار، قام المجلس بتفحص الوثائق المرفقة بقوانين المالية لسنوات 2015 و2016 و2017 وكذا الإصدارات الدورية لوزارة الاقتصاد والمالية المتعلقة بوضعية المالية العمومية. كما ارتكز المجلس في إعداد هذا التقرير على البيانات المقدمة من مختلف مديريات الوزارة وكذا بعض المؤسسات والمقاولات العمومية. بالإضافة إلى ذلك، قام المجلس بمهام رقابية حول تنفيذ الميزانية شملت عينة من ستة قطاعات وزارية.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

1. نتائج تنفيذ الميزانية

أسفر تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017، وفقاً للبيانات الواردة في وضعية تكاليف وموارد الخزينة المنشورة في مارس 2018 من قبل مديرية الخزينة والمالية الخارجية التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية، عن تحقيق النتائج التالية (بمليون درهم):

المداد الخلية العادية.....	229.886 :
النققات العادية.....	205.761 :
الرصيد العادي.....	24.125 :
نققات الاستثمار.....	66.879 :
رصيد الحسابات الخصوصية للخزينة.....	4.911 :
عجز الميزانية.....	37.843 :

وأفرز تحليل هذه النتائج الملاحظات المفصلة في الفقرات التالية:

◀ وجود تباين في المعطيات الصادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية

يتم إعداد التقارير حول تنفيذ ميزانية الدولة بناء على وضعية تكاليف وموارد الخزينة التي تنشرها مديرية الخزينة والمالية الخارجية وكذا النشرة الشهرية لإحصائيات المالية العمومية التي تصدرها الخزينة العامة للمملكة. غير أنه يلاحظ غياب الانسجام على مستوى بعض المعطيات المتعلقة بالتوقعات والإنجازات الواردة في كلا البيانيين.

ويؤدي غياب هذا الانسجام إلى ضعف مقروئية وصعوبة استغلال المعطيات المتعلقة بميزانية الدولة خصوصاً وأن الفروق المسجلة، والتي تكون في الغالب غير مفسرة، تهم عدة مؤشرات منها ما هو أساسي للقيام بتحليل سليم لنتائج تنفيذ الميزانية. فعلى سبيل المثال، حددت وضعية تكاليف وموارد الخزينة مجموع المداد الخلية العادية المنجزة خلال سنة 2017 في مبلغ 229.886 مليون درهم مقابل 222.724 مليون درهم تم تسجيلها في التقارير الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة، أي بفارق بلغ 7.162 مليون درهم، كما تم تسجيل نفس الحالة بالنسبة للرصيد العادي الذي حدد في مبلغ 24.125 مليون درهم على مستوى وضعية تكاليف وموارد الخزينة مقابل مبلغ 15.826 مليون درهم الوارد في النشرة الشهرية لإحصائيات المالية العمومية أي بفارق 8.299 مليون درهم.

من جهة أخرى، تقدم نتائج تنفيذ الميزانية على مستوى وضعية تكاليف وموارد الخزينة بشكل غير مفصل لا يسمح بفهم أفضل للحجم الفعلي لمختلف مكوناتها. حيث يتم إدراج المداد الخلية الجبائية بمبالغها الصافية⁷ بصورة لا تقدم معلومات عن أهمية إسهام الاقتصاد في تطورها كما لا يسمح هذا التقديم بتقييم مجهود الدولة في مجال تحصيلها.

⁷ من الاقتطاعات التي تتم لفائدة الجماعات الترابية.

وتتَّهَمُ هذه الحالة بالخصوص مداخيل الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل وكذا الضريبة على الاستهلاك الداخلي للمنتوجات الطاقية.

وسجلت المداخيل المحصلة لفائدة الميزانية العامة للدولة خلال سنة 2017 برسم الضريبة على القيمة المضافة مبلغاً صافياً قدره 56.885 مليون درهم في حين وصل مبلغها الاجمالي إلى 81.264 مليون درهم. كما بلغت المداخيل الصافية المستخلصة برسم الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل على التوالي 49.971 مليون درهم و39.307 مليون درهم مقابل مداخيل إجمالية بلغت على التوالي 50.991 مليون درهم و40.109 مليون درهم.

بالإضافة إلى ذلك، ورغم ضرورة تفريد نفقات المعدات والنفقات المختلفة فإن هذه الأخيرة يتم تجميعها، على مستوى وضعية تكاليف وموارد الخزينة، مع التكاليف المشتركة (دون احتساب تكاليف المقاصة) تحت عنوان "نفقات السلع والخدمات" دون كشف معطيات تفصيلية عنها. وحددت الوضعية سلفة الذكر نفقات السلع والخدمات، برسم سنة 2017، في مبلغ 58.755 مليون درهم في حين بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة المنجزة 39.262 مليون درهم فقط.

← تسجيل تحسن على مستوى عجز الميزانية

بالرغم من تسجيل الرصيد العادي لمبلغ فاق التوقعات ب 7.517 مليون درهم (3,45%)، اختتمت سنة 2017 بعجز قدره 37.843 مليون درهم مقابل توقعات قدرت بمبلغ 32.969 مليون درهم، أي بعجز إضافي بلغ 4.874 مليون درهم. ويعزى هذا الأمر إلى ارتفاع مبلغ النفقات الإجمالية (7.114 مليون درهم) متجاوزاً ما تم تسجيله من زيادة في المداخيل العادية (3.329 مليون درهم).

كما يعزى تزايد النفقات الإجمالية إلى ارتفاع مستوى نفقات الاستثمار (11.302 مليون درهم) وتكاليف المقاصة (680 مليون درهم) مقارنة بالتوقعات، في حين سجلت الفئات الأخرى للنفقات تراجعاً مقارنة بما كان متوقعا (4.188 مليون درهم).

وفاقت مداخيل الضريبة على الشركات ما كان متوقعا بمبلغ 4.416 مليون درهم كما تجاوزت المداخيل غير الجبائية التوقعات بما مجموعه 3.515 مليون درهم⁸.

ومقارنة مع سنة 2016، فقد استمر عجز الميزانية في المسار الإيجابي الذي انخرط فيه منذ سنة 2012 مسجلاً تراجعاً قدره 6.053 مليون درهم أي بنسبة 13,87%، وذلك بفضل التحسن الذي سجله الرصيد العادي والذي بلغ 24.125 مليون درهم مقابل 15.545 مليون درهم عند نهاية 2016، أي بزيادة قدرها 8.671 مليون درهم (56,14%). ومكّن هذا الرصيد الذي يعرف تحسناً منذ سنة 2014، من تغطية نفقات الاستثمار في حدود 36,1%.

وإجمالاً، بالمقارنة مع ما تم تسجيله سنة 2016، فإن التطور المسجل على مستوى مختلف المؤشرات راجع بالأساس إلى تحسن مستوى المداخيل العادية (11.464 مليون درهم) الذي تجاوز الزيادة المسجلة على مستوى النفقات الإجمالية (6.021 مليون درهم)، حيث ارتفعت المداخيل المتعلقة بالضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة على التوالي بحوالي 7.009 مليون درهم و4.030 مليون درهم فيما ارتفعت المداخيل المتأتية من مساهمات بعض الدول أعضاء مجلس التعاون الخليجي بما يناهز 2.315 مليون درهم.

كما يفسر ارتفاع النفقات الإجمالية أساساً بالزيادة المسجلة في نفقات الاستثمار (3.229 مليون درهم) وتكاليف المقاصة (1.233 مليون درهم) ونفقات السلع والخدمات الأخرى (1.841 مليون درهم) في حين واصلت نفقات الموظفين والأعوان ونفقات الدين العمومي استقرارها النسبي.

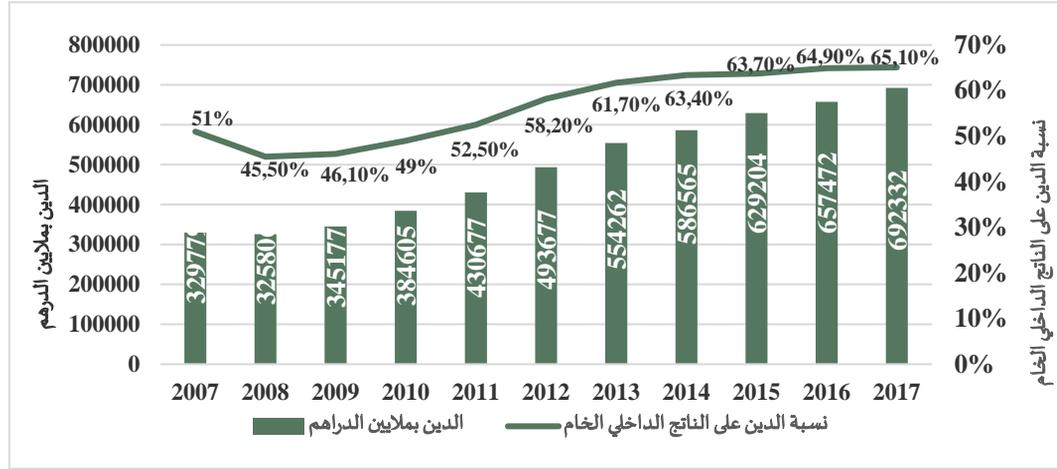
← ارتفاع مستمر لمستوى المديونية

بلغ الحجم الاجمالي للتمويل المعبأ من قبل خزينة الدولة خلال سنة 2017 حوالي 38.709 مليون درهم موزع بين السوق الداخلي بمبلغ 35.363 مليون درهم والسوق الخارجي بمبلغ 3.346 مليون درهم. وأدى هذا الوضع إلى ارتفاع حجم دين الخزينة بمبلغ إضافي قدره 34.860 مليون درهم أي بزيادة 5,3% مقارنة مع سنة 2016 مستمراً بذلك في وتيرته التصاعدية.

ويمكن الارتفاع الملحوظ للنتائج الداخلي الخام الذي سجل نمو قدره 4,1% بالمقارنة مع سنة 2016، من تخفيف الوتيرة التصاعدية لدين الخزينة حيث سجلت نسبة هذا الأخير على الناتج الداخلي الخام زيادة طفيفة، إذ مرت من 64,9% سنة 2016 إلى 65,1% سنة 2017.

⁸ يرجع ذلك إلى زيادة المداخيل المتأتية من بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي (زائد 1.548 مليون درهم) وتلك المتأتية من فئة "مداخيل أخرى" (زائد 3.076 مليون درهم).

رسم بياني: تطور دين الخزينة ما بين سنتي 2007 و2017



المصدر: المجلس الأعلى للحسابات - مشروع قانون التصفية لسنة 2016 وقوانين التصفية لسنوات 2007 إلى 2015

وتبعاً لما سبق، يتضح أن مسعى خفض نسبة دين الخزينة على الناتج الداخلي الخام إلى 60% في أفق سنة 2021، والمحدد ضمن برنامج الحكومة للفترة 2017-2021، يبقى صعب المنال في حالة تقادم العجز واستمرار النهج التصاعدي للمديونية.

بالمقابل استمرت تكلفة الدين التي بلغت ذروتها سنة 2013، في التراجع مسجلة سنة 2017 ما مجموعه 127.871 مليون درهم أي بإنخفاض قدره 1.105 مليون درهم مقارنة مع سنة 2016 التي سجلت 128.976 مليون درهم.

ويعزى هذا الانخفاض أساساً إلى تراجع تكاليف استهلاك أصل الدين التي انخفضت بمبلغ 1.247 مليون درهم مقارنة مع سنة 2016. في حين لم تسجل تكاليف الفوائد تغييراً ملحوظاً إذ ارتفعت بمبلغ 142 مليون درهم، أي بنسبة 0,5% مقارنة مع سنة 2016.

من جهة أخرى، استمر دين المؤسسات والمقاولات العمومية في الارتفاع بوتيرة أسرع من دين الخزينة، إذ انتقل من 261.233 مليون درهم عند متم سنة 2016 إلى 277.755 مليون درهم مع نهاية 2017 أي بحجم دين إضافي بلغ 16.522 مليون درهم وزيادة بنسبة 6,4% مقارنة مع سنة 2016. ويقتصر الدين من العملة الصعبة، والبالغ 178.300 مليون درهم، أي ما نسبته 16,7% من الناتج الداخلي الخام و53,9% من الدين العمومي الخارجي، على عدد محدود من المؤسسات والمقاولات العمومية، ويتعلق الأمر بالمجمع الشريف للفوسفاط والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب، وشركة الطرق السيارة بالمغرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للمطارات والوكالة المغربية للطاقت المستدامة والخطوط الملكية المغربية.

مديونية أبرز المؤسسات والمقاولات العمومية بالعملة الصعبة (المبالغ بمليون درهم)

النسبة (%)	الديون بالعملة الصعبة	المؤسسات والمقاولات العمومية
23,9	42.808	المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب
22,4	40.162	مجمع الشريف للفوسفاط
10,2	18.273	الوكالة المغربية للطاقت المستدامة
11,9	21.388	شركة الطرق السيارة بالمغرب
11,9	21.383	المكتب الوطني للسكك الحديدية
2,1	3.816	الخطوط الملكية المغربية
0,7	1.244	المكتب الوطني للمطارات
-	149.074	المجموع
-	178.300	مجموع ديون المؤسسات والمقاولات العمومية
-	%83,1	نسبة هذه الأجهزة في مجموع الديون

ويتبين من خلال وضعية الدين العمومي استمرار ارتفاع حجم مديونية الخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية. في المقابل، واصلت تكلفة الدين استفادتها من ظروف مناسبة عكسها الانخفاض الطفيف لنفقات الدين.

← ارتفاع مستمر لدين الضريبة على القيمة المضافة

رغم الجهود التي بذلتها الحكومة خلال السنوات الأخيرة من أجل تصفية الدين المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، عرف هذا الأخير استمرار تراكم المتأخرات المستحقة تجاه المؤسسات والمقاولات العمومية نظراً لأهمية حجم استثماراتها.

حيث ارتفع الدين المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة المقيد في حسابات المؤسسات والمقاولات العمومية على شكل مستحقات على الدولة بمبلغ 4,6 مليار درهم خلال سنة 2017، إذ انتقل من 27,6 مليار درهم إلى 32,2 مليار درهم، غير أنه لا يشمل الديون برسم الضريبة على القيمة المضافة لفائدة المكتب الوطني للسكك الحديدية (1.426 مليون درهم)⁹ والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (1.669 مليون درهم)¹⁰ والتي وقعت بشأنها اتفاقيات مع الدولة في أكتوبر 2015 وذلك في إطار التدابير المتخذة اتجاه بعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي تعرف صعوبات مالية حادة.

ورغم الأثر الإيجابي على خزينة المؤسسات والمقاولات العمومية المعنية الذي أنتجته التدابير المنصوص عليها في قوانين المالية لسنوات 2014 و2015 و2016، تبقى هذه الأخيرة غير كافية نظراً لأهمية المبالغ المقيدة في البيانات المالية لهاته المؤسسات التي تسببت في رصد مخصصات مالية لتغطية صعوبة تحصيلها كما أنها شكلت موضوع تحفظات من قبل مراجعي الحسابات الخارجية لهذه المؤسسات.

وبلغ مجموع ديون الدولة تجاه المؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص برسم سنة 2017 ما مجموعه 51,8 مليار درهم موزعة كما يلي:

- دين الضريبة على القيمة المضافة تجاه المؤسسات والمقاولات العمومية والمسجل في قوائمها المالية عند متم سنة 2017 : 32,2 مليار درهم؛
- دين الضريبة على القيمة المضافة تجاه المؤسسات والمقاولات العمومية والذي تمت معالجته لكن لم يتم تسديده بعد من قبل الدولة: 4,1 مليار درهم؛
- الباقي من دين الضريبة على القيمة المضافة تجاه مقاولات القطاع الخاص والذي تمت معالجته لكن لم يسدد بعد من قبل الدولة: 6,4 مليار درهم؛
- دين الضريبة على القيمة المضافة تجاه مقاولات القطاع الخاص والذي لم يتم معالجته بعد: 6 مليار درهم؛
- دين الضريبة على الشركات الذي لم يسدد بعد: 3,1 مليار درهم.

2. المداخيل

بلغت المداخيل العادية للميزانية العامة للدولة خلال سنة 2017 ما مجموعه 229,8 مليار درهم منها 200,5 مليار درهم كمداخيل جبائية صافية و25,8 مليار درهم كمداخيل غير جبائية و3,5 مليار درهم همت مداخيل متأتية من بعض الحسابات الخصوصية للخزينة لاسيما صندوق تمويل الطرق وصندوق دعم أسعار بعض المواد الغذائية.

وقد أسفر تحليل هذه المداخيل عن الملاحظات الواردة في الفقرات التالية:

← مداخيل جبائية مطابقة إجمالاً للتوقعات مع وجود هوامش لتحسينها

بلغت المداخيل الجبائية خلال سنة 2017 ما مجموعه 200,5 مليار درهم أي بنسبة إنجاز بلغت 99,8% مقارنة بالتوقعات، مسجلة بذلك تحسناً بنسبة 1,2% مقارنة مع السنة الفارطة.

وإذا كانت الإنجازات المتعلقة بالضرائب غير المباشرة مطابقة إجمالاً للتوقعات فإن تلك المرتبطة بالضرائب المباشرة قد فاقتها مسجلة نسبة إنجاز بلغت 102,9% مما مكن من تعويض نسب الإنجاز التي كانت أقل من المتوقع على مستوى الرسوم الجمركية ورسوم التسجيل والتتبر التي حققت على التوالي نسب 96,4% و86,4%. ويرجع التباين الحاصل في نسب الإنجاز، بحسب طبيعة كل نوع من المداخيل، إلى القصور المسجل في نماذج التوقعات التي مازال يتعين تحسينها.

⁹ مع خصم الدين المنصوص عليه في الاتفاقية والذي تمت معالجته برسم سنتي 2016 و2017.
¹⁰ مع خصم الدين المنصوص عليه في الاتفاقية والذي تمت معالجته برسم سنتي 2016 و2017.

ويرجع هذا القصور إلى الطابع العام الذي تأخذ به بعض المتغيرات عند إعداد نماذج التوقعات خاصة فيما يتعلق بمدى تأثير الظروف المناخية على المداخل الجبائية فضلا عن الصعوبات المرتبطة بإعداد تقديرات موثوق بها حول تطور استهلاك بعض المنتجات.

كما تتأثر جودة التوقعات المتعلقة بالمداخل الجبائية بصعوبة الأخذ بعين الاعتبار المداخل الإضافية (خاصة تلك المتأتية من عمليات المراقبة التي تقوم بها المديرية العامة للضرائب). كما تشكل هذه المداخل فيما بعد متغيرا لتعديل الإنجازات المتعلقة بتحصيل المداخل.

وسجلت المداخل الجبائية ارتفاعا بنسبة 6,1% مقارنة مع سنة 2016، حيث انتقلت من 188,9 مليار درهم إلى 200,5 مليار درهم سنة 2017. ويؤكد هذا التطور الطابع غير المنتظم للتقلبات التي يتسم بها هذا النوع من المداخل والتي سجلت متوسط نسبة نمو سنوي بلغ 3,8% خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2017.

ويعزى ارتفاع المداخل الجبائية (بنسبة 6,1%) ما بين 2016 و2017 إلى الزيادة المسجلة في مداخل الضرائب المباشرة وغير المباشرة التي حققت على التوالي نموا بنسب 8,1% و6,7% مما مكن من تعويض الانخفاض المسجل في الرسوم الجمركية (ناقص 5,1%) ورسوم التسجيل والتتبر (ناقص 1%).

ويوضح الجدول أدناه التغيرات المسجلة على مستوى المداخل الجبائية ما بين سنتي 2016 و2017:

تطور المداخل الجبائية حسب النوع برسم سنتي 2016 و2017 (بمليار درهم)

المداخل الجبائية	2016	2017	الفارق بالنسبة ب %
الضرائب المباشرة	85,0	91,9	8,1
الضرائب غير المباشرة	78,9	84,2	6,7
الرسوم الجمركية	9,0	8,6	-5,1
رسوم التسجيل والتتبر	15,8	15,6	- 1

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية - مديرية الخزينة والمالية الخارجية

محدودية الرؤية فيما يتعلق باستخلاص المداخل الجبائية

يتم تقديم الأرقام المتعلقة بالمداخل المستخلصة برسم بعض الضرائب على مستوى قانون المالية وكذا في مجمل البيانات والقوائم والإحصائيات التي تنجزها وزارة الاقتصاد والمالية، على شكل مبالغ صافية بعد خصم المداخل المخصصة للجماعات الترابية (الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل).

ولا يسهم هذا التقديم في تحسين شفافية ومقروئية المعطيات المتعلقة بالميزانية، كما أنه لا يمكن من تقديم معلومات دقيقة حول التطورات الفعلية المسجلة على مستوى الضرائب المعنية وكذا على مستوى العبء الضريبي. وتجدر الإشارة إلى أن الفارق المسجل بين المداخل الإجمالية والمداخل الصافية يقدر بمبلغ 27 مليار درهم أي ما نسبته 13,5% من المداخل الجبائية المسجلة برسم سنة 2017.

ويوضح الجدول أسفله الفوارق ما بين المبالغ الإجمالية وتلك الصافية المسجلة برسم سنة 2017:

الفارق ما بين المداخل الإجمالية والمداخل الصافية (بمليون درهم)

صنف الضرائب	مداخل صافية (1)	مداخل إجمالية (2)	فارق
الضريبة على الشركات	49.971	51.516	1.545
الضريبة على الدخل	39.307	40.523	1.216
الضريبة على القيمة المضافة	56.885	81.264	24.379
المجموع			27.140

(1) بيانات وزارة الاقتصاد والمالية (2) اعداد المجلس الأعلى للحسابات

◀ تمركز جل المداخل الجبائية حول عدد محدود من الملمزمين أو فئات معينة منهم:

تواجه المداخل المتأتية من بعض الضرائب خطر اقتصارها على عدد محدود من الملمزمين كما هو الشأن بالنسبة للضريبة على الشركات التي تسجل واحدة من أعلى نسب التركيز مما يشكل خطرا على مجمل المداخل الجبائية بسبب أهمية حصة هذه الضريبة في إجمالي المداخل.

وفي هذا الصدد، تم تسديد نصف مداخل الضريبة على الشركات خلال سنة 2017 من قبل 74 ملزم فقط أي ما يعادل أقل من 2 في الألف من الخاضعين لهذه الضريبة¹². كما أن 75% من مداخل نفس الضريبة تم تسديدها من قبل 654 ملزم فقط و80% من قبل 1.069 منهم في حين يبلغ عدد الوحدات الخاضعة للضريبة على الشركات التي قامت بإيداع تصريح واحد على الأقل خلال الأربع سنوات الأخيرة حوالي 338.579 وحدة.

يلخص الجدول أدناه هذه الوضعية:

تركيز مداخل الضريبة على الشركات برسم سنة 2017

النسبة حسب نوع الخاضعين للضريبة	عدد الخاضعين للضريبة	نسبة المساهمة وعدد المقاولات
0,022%	74	الى حدود 50 %
0,193%	654	الى حدود 75 %
0,316%	1.069	الى حدود 80 %
	338.579	مجموع الشركات المصرحة خلال الأربع سنوات الأخيرة

وتجدر الإشارة كذلك إلى أنه فيما يتعلق بالضريبة على الدخل وحسب بيانات المديرية العامة للضرائب فإن 70% من المقاولات الخاضعة لنظام الربح الحقيقي تصرح بوجود عجز هيكلي. وتشكل هذه الأخيرة أرضية يمكن لهذه المديرية استثمارها من أجل تحسين المداخل الجبائية.

من جهة أخرى وبالرغم من المجهودات التي تبذلها المديرية العامة للضرائب فيما يخص تحديد الوعاء الضريبي فإن هذا الأخير لايزال يعاني من اختلالات وأوجه قصور أهمها عدم إرساء آليات ملائمة لضبط القطاع غير المهيكل.

◀ وجود فوارق مهمة بين المداخل غير الجبائية المحصلة وتلك المتوقعة

تتشكل المداخل غير الجبائية من الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية ومبالغ التفويطات المتعلقة بالمساهمات المالية للدولة ومن مداخل أخرى¹³.

وعلى عكس المداخل الجبائية، سجلت المداخل غير الجبائية فوارق مهمة نسبيا مقارنة بالتوقعات. وبصعب توقع هذه المداخل (باستثناء تلك المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية) نظرا لعدم تجانسها وطبيعتها غير المنتظمة (الهبات) وأحيانا تشتتها بين عدة قطاعات وزارية (المداخل المختلفة المحصلة من قبل بعض القطاعات الوزارية).

وقد بلغت المداخل غير الجبائية سنة 2017 ما قدره 25,8 مليار درهم مقابل 22,3 مليار درهم المتوقعة أي بزيادة نسبتها 16%. ويرجع ذلك إلى تحقيق الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية لمبلغ أقل من المتوقع (7,9 مليار درهم مقابل 9 مليار درهم المتوقعة) تم تعويضه بالتحصيلات المسجلة على مستوى "المداخل الأخرى" والتي فاقت التوقعات (17,8 مليار درهم مقابل 13,2 مليار درهم المتوقعة).

فيما ظلت المداخل غير الجبائية المحصلة شبه مستقرة مقارنة بسنة 2016 مع تسجيل انخفاض طفيف بنسبة 0,3% حيث انتقلت من 25,9 مليار درهم سنة 2016 إلى 25,8 مليار درهم سنة 2017. ويرجع ذلك إلى التأثير المشترك لانخفاض الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية من جهة وارتفاع "المداخل الأخرى" من جهة أخرى.

وهكذا، اتسمت سنة 2017 بانخفاض الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية ناهز 226 مليون درهم، في حين يعزى تحسن "المداخل الأخرى" إلى الهبات التي تمنحها بعض الدول أعضاء مجلس التعاون الخليجي والتي سجلت ارتفاعا ملموسا مقارنة بسنة 2016، حيث انتقلت من 7,2 مليار درهم سنة 2016 إلى 9,5 مليار درهم سنة 2017، أي بزيادة بلغت 2,3 مليار درهم.

12 انطلاقا من تحليل قاعدة الخاضعين للضريبة على الشركات

13 تضم من بينها هيئات دول أعضاء بمجلس التعاون الخليجي

← **اقتصار مصادر أغلب الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية على عدد محدود من المقاولات** يرجع الانخفاض الطفيف المسجل في الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية مقارنة بالسنة الفارطة إلى تراجع تحويلات بعض المساهمين الأساسيين لأسباب ظرفية. وهو ما يبرز الخطر الذي ينطوي عليه تركيز هذه المداخل على عدد محدود من المنشآت.

فعلى سبيل المثال، لم يساهم صندوق الإيداع والتدبير للسنة الثانية على التوالي في المداخل غير الجبائية، وكذلك هو الشأن بالنسبة للمجمع الشريف للفوسفاط الذي سجل انخفاضا في العائدات الموزعة حيث لم تتجاوز مساهمته 1,3 مليار درهم سنة 2017 مقابل 2 مليار درهم سنة 2016.

وقد أدى تراجع تحويلات هذه المؤسسات والمقاولات العمومية، مقارنة مع السنة الماضية، إلى تسجيل انخفاض قدره 1 مليار درهم، أي ما نسبته 12,5% من المبلغ الإجمالي للموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية. ويعرض الجدول أدناه حصة المساهمين الأساسيين في مجموع المداخل المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية برسم سنة 2017:

المساهمين الأساسيين في المداخل المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية (بمليون درهم)

المؤسسة أو المقولة العمومية	المبلغ	الحصة
الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية	2.400,0	30,2%
شركة اتصالات المغرب	1.425,7	17,9%
المجمع الشريف للفوسفاط	1.340,5	16,8%
بنك المغرب	556,1	7,0%
المكتب الوطني للمطارات	500,0	6,3%
شركة تنمية الموانئ	299,4	3,8%
الوكالة الوطنية للموانئ	270,0	3,4%
المكتب الوطني للهيدروكاربورات والمعادن	200,0	2,5%
أجهزة أخرى	966,0	12,1%
المجموع	7.957,7	100%

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية – مديرية المنشآت العامة والخصوصية

← **تزايد النفقات الجبائية**

ارتفع الأثر المالي للتدابير الضريبية الاستثنائية المحصاة، برسم سنة 2017، إلى ما قدره 33,4 مليار درهم، أي بزيادة ناهزت 1 مليار درهم مقارنة بسنة 2016 (32,4 مليار درهم)، ويهم هذا المبلغ 309 إجراء تم تقييمه من بين 418 إجراء تم جرده.

ويرتكز نظام التقييم الحالي للكلفة الميزانية للنفقات الجبائية أساسا على الاحصائيات المستمدة من التصريحات الضريبية وعلى المعلومات التي تجمعها بعض القطاعات الوزارية وذلك في غياب تقييم للأهداف المتوخاة من هذه التدابير ولأثرها السوسيو-اقتصادي.

كما شكلت الإجراءات المتخذة في مجال الضريبة على القيمة المضافة ما يقارب نصف التدابير الاستثنائية الممنوحة خلال سنة 2017 بكلفة بلغت 16,2 مليار درهم. وعلى مستوى التوزيع القطاعي للنفقات الجبائية، لوحظ تمركز نسبي لها في بعض القطاعات، إذ يستأثر القطاع العقاري لوحده بنسبة 25% من النفقات الجبائية تم منحها عبر 37 إجراء بمبلغ 8,4 مليار درهم. وترتفع هذه النسبة إلى 48% عند إضافة قطاعي الاحتياط الاجتماعي والفلحة.

من جهة أخرى، وبالرغم من التحسن النسبي المسجل خصوصا على مستوى إحصاء وتقييم النفقات الجبائية، فإن حكمة هذه الأخيرة لا تزال تعاني من بعض الاختلالات التي تحول دون تدبير جيد لها، حيث يتم اللجوء إلى هذه النفقات في غياب قواعد توطرها كما يتم إقرارها دون تحديد واضح لأهدافها وكلفتها وإطارها الزمني بالإضافة إلى كون حكمتها غير واضحة وذلك في غياب هيئة مكلفة بقيادتها وتتبعها وتقييمها.

3. النفقات

بلغ مجموع النفقات ما قدره 272.640 مليون درهم خلال سنة 2017، متجاوزة بذلك المداخيل العادية بمبلغ 42.754 مليون درهم، أي بنسبة 18,6%. وتشكل هذه النفقات من نفقات الموظفين بنسبة 38,4%، ونفقات الاستثمار بنسبة 24,5%، ومصاريف المعدات والنفقات المختلفة بنسبة 21,6%، وفوائد الدين العمومي بنسبة 9,9%، إضافة إلى تكاليف المقاصة بنسبة 5,6%.

وسجلت نفقات التسيير خلال سنة 2017 مبلغ 178.683 مليون درهم أي بمعدل استهلاك للاعتمادات المفتوحة بموجب قانون المالية بلغ 98%. ويرجع هذا الفارق إلى ذلك المسجل على مستوى استهلاك نفقات المعدات والنفقات المختلفة (ناقص 2.369 مليون درهم) ونفقات الموظفين والأعوان (ناقص 2.103 مليون درهم)، في حين تجاوزت نفقات المقاصة ما كان متوقعا بمبلغ 680 مليون درهم.

كما ارتفعت نفقات التسيير من 175.870 مليون درهم سنة 2016 إلى 178.683 مليون درهم خلال سنة 2017، أي بزيادة نسبتها 1,6%. ويعزى هذا الارتفاع بالأساس إلى الزيادة المسجلة في نفقات المعدات والنفقات المختلفة بمبلغ 1.841 مليون درهم، ونفقات المقاصة بمبلغ 1.233 مليون درهم في حين تراجعت نفقات الموظفين والأعوان بمبلغ 261 مليون درهم.

بلغت الالتزامات والإصدارات الخاصة بنفقات الاستثمار لسنة 2017 على التوالي 80.836 مليون درهم و67.001 مليون درهم، بزيادة قدرها على التوالي 5% و9% مقارنة بسنة 2016، أي بمعدل التزام قدره 96% ومعدل إصدار قدره 83% ونسبة إنجاز بلغت 79%.

وقد أسفر تحليل مكونات النفقات عن الملاحظات الواردة في الفقرات التالية:

◀ تحكم صوري في نفقات الموظفين

بلغ عدد الموظفين العموميين 770.165 موظف سنة 2017 مسجلا انخفاضا قدره 2,2% مقارنة بسنة 2016. وهذا راجع إلى عدم تعويض الإدارة للموظفين المحالين على التقاعد وتقليص عدد المناصب المالية المحدثة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا العدد لا يأخذ بعين الاعتبار الموظفين الذين تم توظيفهم بموجب عقود مع الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين والذي بلغ عددهم 34.927 متعاقد عند متم سنة 2017.

وماتزال نفقات الموظفين والأعوان أهم مكون لنفقات ميزانية الدولة وذلك بتسجيلها لمبلغ 104.598 مليون درهم خلال سنة 2017 أي بانخفاض نسبته 0,2% مقارنة مع 2016.

غير أن هذا المبلغ لا يعكس الحجم الحقيقي لهذه النفقات. فباحتماب مساهمات الدولة في أنظمة المعاشات والتأمين وحصّة منح التسيير المحولة من ميزانية الدولة لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي يتم تخصيصها لتغطية الأجور وكذا جزء من نفقات الموظفين التي تتحملها بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، تتجاوز نفقات الموظفين التي تحمّلها الدولة فعليا برسم سنة 2017 مبلغ 136.392 مليون درهم، أي بزيادة قدرها 1% مقارنة مع سنة 2016 التي عرفت هي الأخرى زيادة بنسبة 3,8% في نفقات الموظفين.

ويوضح الجدول التالي تطور كتلة الأجور المعدلة ما بين سنة 2015 و2017:

نفقات الموظفين والأعوان معدلة ما بين 2015 و2017 (بملايين الدراهم)

2017	2016	2015	بيان
104.598	104.859	102.959	نفقات الموظفين – الميزانية العامة للدولة
17.307	18.100	15.500	المساهمات في صناديق التقاعد والتعاضديات
11.523	10.492	9.818	حصّة نفقات الموظفين في المنح المحولة للمؤسسات العمومية
2.964	2.115	2.009	نفقات الموظفين التي تتحملها بعض الحسابات الخصوصية للخزينة
136.392	135.027	129.994	كتلة الأجور الاجمالية
1.063.297	1.013.559	987.950	الناتج الداخلي الخام
%12,83	%13,32	%13,16	كتلة الأجور الاجمالية / الناتج الداخلي الخام

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية – إعداد المجلس الأعلى للحسابات

ونتيجة لذلك، بلغت كتلة الأجرور الاجمالية ما نسبته 12,83% من الناتج الداخلي الخام مسجلة بذلك انخفاضاً بنسبة 0,49% مقارنة بسنة 2016. ولا يرجع هذا الانخفاض إلى الجهود المبذولة لضبط هذا النوع من النفقات بل هو نتيجة للنمو الذي سجله الناتج الداخلي الخام خلال سنة 2017.

← هيمنة التحويلات على نفقات فصل " المعدات والنفقات مختلفة "

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة 39.262 مليون درهم برسم سنة 2017، أي بمعدل إنجاز بلغ 110% مقارنة بالاعتمادات المفتوحة برسم قانون المالية مقابل نسبة 107,4% تم تحقيقها السنة الفارطة. وتجاوزت هذه النفقات تلك المسجلة سنة 2016 بمبلغ 1.578 مليون درهم، أي بارتفاع نسبته 4%.

وتتكون نفقات المعدات والنفقات المختلفة أساساً من منح الاستغلال والتحويلات الجارية (باستثناء التكاليف المشتركة). وتمثل هذه المنح والتحويلات أكثر من 75% من الاعتمادات، مقابل 23% فقط من نفقات السلع والخدمات (بنسبة 16% للخدمات و7% بالنسبة للسلع الاستهلاكية).

وتمثل مصاريف النقل والسفر والكراء وخدمات أخرى ما نسبته 53% من نفقات الخدمات. كما تمثل المنتجات الطاقية نسبة 42% من مجموع نفقات السلع الاستهلاكية (35% نفقات استهلاك الكهرباء، 34% نفقات المحروقات والزيوت، 26% استهلاك الماء و4% استهلاك الغاز والمواد المسخنة).

← إمكانية إدراج نفقات التسيير من فصل التكاليف المشتركة في ميزانيات الوزارات المعنية

سجلت التكاليف المشتركة المتعلقة بالتسيير مبلغ 36.327 مليون درهم، أي بمعدل إنجاز بلغ 99% من الاعتمادات المفتوحة مسجلة بذلك ارتفاعاً بنسبة 5,8% مقارنة بسنة 2016. وتشكل هذه التكاليف 20% من مجموع نفقات التسيير.

ولا تستجيب معظم هذه النفقات (حوالي 35.547 مليون درهم) لأحكام المادة 43 من القانون التنظيمي لقانون المالية، والتي تنص على تحمل فصل التكاليف المشتركة فقط للنفقات التي لا يمكن إدراجها في ميزانيات القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية.

← نفقات طارئة لا تستجيب دائماً لشرط انعدام إمكانية التنبؤ بها

بلغت الاقطاعات المسجلة على مستوى فصل "النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية" برسم سنة 2017 ما قدره 3.219 مليون درهم، أي بنسبة إنجاز بلغت 97,5%، مقابل 3.278 مليون درهم سنة 2016 (ناقص 59 مليون درهم).

وتم توظيف جزء من هذه الاقطاعات في تغطية نفقات يمكن توقعها قدرت ب 697 مليون درهم. كما تتسم بعض النفقات بطابعها المتكرر مما يجعلها قابلة لتقييم أكثر دقة ومن تم فهي لا تكتسي الطابع الاستعجالي كما لا تستجيب لشرط انعدام إمكانية توقعها. وقدرت هذه النفقات خلال سنة 2017 بمبلغ 2.431 مليون درهم.

← دور محدود للميزانية العامة في تنفيذ نفقات الاستثمار

تؤدي الميزانية العامة دوراً فرعياً في تنفيذ نفقات الاستثمار، حيث يتم تحويل معظم اعتمادات الاستثمار المدرجة في الميزانية العامة لفائدة الحسابات الخصوصية للخرزينة أو لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية على شكل منح استثمار.

وفي هذا الصدد، تم تنفيذ مبلغ 20.758 مليون درهم من الميزانية العامة لسنة 2017 من أصل 63.572 مليون درهم مبرمجة كاعتمادات أداء، أي بمعدل 33%. في حين تم تحويل 25.502 مليون درهم لفائدة الحسابات الخصوصية للخرزينة و17.311 مليون درهم لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية، أي بنسبتي 40% و27% على التوالي من مجموع اعتمادات الأداء سالف الذكر.

إضافة إلى ذلك، تم رصد الجزء الأكبر من مبلغ 20.758 مليون درهم المشار إليه أعلاه لإنجاز النفقات المتعلقة بالأصول الثابتة والدراسات وذلك بنسبتي 25% و2% على التوالي من مجموع نفقات الاستثمار في الميزانية العامة. كما خصصت نسبة 63% من نفقات الأصول للأشغال العمومية والبناء بمعدل 43% والإصلاحات الكبرى بمعدل 20%.

وفيما يخص الفصل المتعلق بنفقات الاستثمار من ميزانية التكاليف المشتركة، والذي يفترض فيه أن يشمل فقط على النفقات التي لا يمكن إدراجها في فصول الاستثمار لدى الوزارات، فإنه لا يزال يشكل حجماً مهماً من الغلاف الإجمالي المخصص لاعتمادات الأداء. وبلغت في هذا الصدد نسبة اعتمادات الأداء الخاصة بالاستثمار المدرجة في التكاليف المشتركة خلال سنة 2017 حوالي 32% من الاعتمادات المفتوحة من نفقات الاستثمار داخل الميزانية العامة للدولة.

ويؤثر هذا الوضع بشكل ملحوظ على البرمجة المتعلقة بميزانية الاستثمار كما أنه لا يسمح بتقييم شفاف لمجهود الدولة في هذا المجال.

← تحويلات إلى حسابات مرصدة لأموال خصوصية تنفذ نفقات متعلقة بتدخل الدولة

تتلقى بعض الحسابات المرصدة لأموال خصوصية تحويلات مهمة من ميزانيات الاستثمار للوزارات وتحويلات من فصل "التكاليف المشتركة - استثمار"، موجهة لإنجاز نفقات مشابهة لتلك المتعلقة بتدخل الدولة.

وتنص المادة 17 من القانون التنظيمي لقانون المالية على أن نفقات الاستثمار توجه: "بالأساس لإنجاز المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات بغية الحفاظ على الثروات الوطنية أو إعادة تكوينها أو تنميتها".

تحدد هذه النفقات من خلال أهدافها ويفترض فيها أن تساهم في تنمية الثروة الوطنية. غير أن مكونات هذه الأخيرة تبقى غير واضحة، متيحة بذلك مجالاً واسعاً لتفسيرها يتجاوز مفهوم ممتلكات الدولة والأجهزة العمومية الأخرى.

في هذا الإطار، استفادت بعض الحسابات الخصوصية للخرينة، برسم سنة 2017، من تحويلات من ميزانيات الاستثمار للوزارات ومن فصل "التكاليف المشتركة - الاستثمار" بمبلغ إجمالي بلغ 5.641 مليون درهم، تم توجيهها لتمويل عمليات مرتبطة بممتلكات فاعلين خواص. ويتعلق الأمر بصندوق التنمية الفلاحية وصندوق التنمية الصناعية والاستثمارات وصندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن وصندوق التطهير السائل وتصفية المياه المستعملة.

← تضخيم مستوى استهلاك اعتمادات الاستثمار من خلال التحويلات المخصصة لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة والمؤسسات والمقاولات العمومية

بلغ معدل إصدار وتنفيذ نفقات الاستثمار على التوالي نسب 83% و79%. ويتضح من خلال تحليل تنفيذ نفقات الاستثمار الخاصة بالوزارات، وباستثناء التكاليف المشتركة المنجزة أساساً على شكل تحويلات، تسجيل نسب متواضعة لتنفيذ الميزانية العامة للاستثمار بحيث تجاوز المعدل الإجمالي لتنفيذ هذه النفقات معدل التنفيذ المتوسط للوزارات بحوالي 20%.

يؤدي حجم التحويلات من ميزانيات الوزارات وفصل "التكاليف المشتركة - الاستثمار" لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة والمؤسسات والمقاولات العمومية إلى تضخيم معدل تنفيذ نفقات الميزانية العامة المتعلقة بالاستثمار. وبصرف النظر عن معدل التنفيذ المسجل على مستوى فصل "التكاليف المشتركة - الاستثمار" وكذا التحويلات المنجزة من فصول الاستثمار في ميزانية الوزارات، فإن نسب الإصدار والتنفيذ تتخفض بشكل كبير لتنتقل على التوالي من 83% إلى 55% ومن 79% إلى 59%.

كما تجدر الإشارة إلى صعوبة القيام بتحليل دقيق لتنفيذ نفقات الاستثمار المحولة إلى الحسابات الخصوصية للخرينة وذلك بسبب غياب تفريدها لها على مستوى ميزانيات هذه الأخيرة مع العلم أن خطر تأجيل تنفيذ نفقات الاستثمار المتعلقة بالميزانية العامة للدولة المبرمجة برسم سنة 2017 إلى السنوات اللاحقة يهم أيضاً الاعتمادات المحولة إلى المؤسسات والمقاولات العمومية على شكل منح.

4. الحسابات الخصوصية للخرينة

بلغت مداخيل الحسابات الخصوصية للخرينة لسنة 2017 ما نسبته 33,9% من مجموع المداخيل العادية للميزانية العامة وذلك بمبلغ 77.871 مليون درهم. كما سجلت نفقاتها مبلغ 70.672 مليون درهم، أي ما نسبته 25,9% من مجموع النفقات العادية للميزانية العامة.

وقد أسفر تحليل مداخيل ونفقات الحسابات الخصوصية للخرينة عن الملاحظات التالية:

← عدم ملاءمة مداخيل الحسابات المرصدة لأموال خصوصية لحاجياتها الفعلية

تتوفر بعض الحسابات المرصدة لأموال خصوصية على مداخيل تتجاوز بشكل ملحوظ مستوى نفقاتها. وتعكس هذه الوضعية الخلل المسجل في عملية تخصيص الموارد والذي غالباً ما يتم على حساب قطاعات وزارية أخرى أو مؤسسات لا تستفيد من مخصصات كافية وهو ما يرهن إنجازها لبرامجها الاستثمارية في الوقت المحدد.

وقد أدى تخصيص مداخيل هامة للحسابات الخصوصية للخرينة إلى تراكم مهم لأرصدها. حيث حققت هذه الحسابات سنة 2017، فائضاً قدره 12.832 مليون درهم مقابل توقعات بمبلغ 8.237 مليون درهم أي بفارق 56%.

ونتيجة لذلك، استمر الرصيد المتراكم للحسابات الخصوصية للخرينة في منحا التصاعدي ليصل عند متم سنة 2017 إلى مبلغ 130.835 مليون درهم أي بزيادة نسبتها 6,6% مقارنة مع سنة 2016.

← إدراج نفقات متعلقة بالميزانية العامة للدولة في حسابات مرصدة لأموال خصوصية

تمثل الحسابات المرصدة لأموال خصوصية استثناءً لمبدأ وحدة الميزانية ويستلزم إحداثها والإبقاء عليها استفانها لشروط تبرر هذا الاستثناء. غير أن الإحداث المكثف لهذه الحسابات هو موجه في الواقع لتحمل نفقات التسيير والاستثمار تندرج ضمن صلاحيات الوزارات المعنية دون أن تكون هناك ضرورة لتفريدها.

كما يلاحظ وجود تطابق بين بعض ميزانيات الحسابات المرصدة لأموال خصوصية من جهة والكراسات الميزانية المتعلقة بالميزانية العامة للدولة من جهة أخرى، حيث لا تختلف بعض نفقات التسيير والاستثمار المدرجة في بعض هذه الحسابات عن تلك المدرجة ضمن الميزانية العامة للدولة. ويتعلق الأمر أساساً بالصندوق الخاص لدعم مؤسسات السجون والصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتنمية التكنولوجية والصندوق الوطني لتنمية الرياضة...

← تغييرات مهمة ومتكررة تعرفها البرمجة الأولية للحسابات المرصدة لأموال خصوصية

لا تأخذ برمجة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية بعين الاعتبار الأرصدة المرحلة رغم طابعها البنوي المهم. كما تخضع برمجتها الأولية لتغييرات مهمة خلال السنة وذلك عبر الرفع من أسقف تكاليفها عن طريق ترحيل أرصدة السنة الفارطة وبصورة أقل من خلال تجاوز المداخل المحققة للتوقعات المدرجة في قانون المالية.

وقد تم رفع سقف تحملات الحسابات المرصدة لأموال خصوصية خلال الثلاث سنوات المالية الأخيرة على النحو التالي:

رفع سقف تحملات الحسابات المرصدة لأموال خصوصية (بملايين الدراهم)

السنة المالية	سقف التحملات المدرج في قانون المالية بمليون درهم	سقف التحملات برسم برنامج التوظيف النهائي بمليون درهم	نسبة رفع سقف التحملات	معامل مضاعف
2015	52.313	133.873	156%	2,6
2016	54.779	146.077	167%	2,7
2017	58.712	192.925	229%	3,3

5. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة سنة 2017 ما مجموعه 208 مرافقاً، أي بزيادة أربع مرافق مقارنة مع سنة 2016. وبالرغم من ضعف ميزانيتها مقارنة مع باقي مكونات ميزانية الدولة، يمكن أن تشكل هذه المرافق رافعة لتحسين بعض الخدمات العمومية.

وقد عرف تسييرها خلال سنة 2017 تسجيل الملاحظات التالية:

- ظلت توقعات قانون المالية بالنسبة للمداخل والنفقات دون مستوى ما تتيحه هذه المرافق من امكانيات، حيث لم تتجاوز هذه التوقعات نسبة 38,1% من المداخل التي تم تحصيلها؛
- لم يتجاوز معدل تنفيذ ميزانيات هذه المرافق نسبة 46%.

II. جواب وزير الاقتصاد والمالية

(نص مقتضب)

(...)

◀ وجود تباين في المعطيات الصادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية

خلافًا للنشرة الشهرية لإحصاءات المالية العامة الصادرة عن الخزينة العامة للمملكة والتي تكتسي طابعًا محاسباتيًا يسمح لها بتلبية مجموعة من الحاجيات، فإن وضعية تكاليف وموارد الخزينة الصادرة عن مديرية الخزينة والمالية الخارجية تكتسي طابعًا إحصائيًا وتحليليًا تتوخى إبراز التطورات التي تعرفها مالية الدولة من سنة إلى أخرى ومدى إنجاز توقعات قانون المالية معتمدة في ذلك على منهجية تراعي أهم المعايير الدولية في هذا المجال، خاصة دليل إحصاءات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي.

وهكذا، تتم معالجة بعض المعطيات وإعادة ترتيب أخرى، مما تنجم عنه بعض الفوارق التي نذكر ببعضها فيما يلي:

- احتساب المداخل الجبائية على أساس صاف أي بعد خصم الإرجاعات والتسديدات الضريبية، مما يسمح بتبيان المردودية الفعلية لهذه المداخل وإسهامها في تغطية نفقات ميزانية الدولة. إلا أن طريقة الاحتساب هذه لا تؤثر على الرصيد العادي لأن هذه الإرجاعات لا تحتسب كذلك ضمن النفقات.

- إعادة ترتيب المبالغ المعبأة في إطار الهبات الممنوحة من طرف دول مجلس التعاون الخليجي ضمن المداخل غير الضريبية عوض الحسابات المرصودة لأموال خصوصية وذلك اعتبارًا لطبيعة هذه المداخل. وهذا ما يشرح جزءًا مهمًا من الاختلاف في مستوى الرصيد العادي بين الوثيقتين.

إن هذه الطريقة في تقديم المداخل الجبائية تنسجم مع طريقة تقديمها في قانون المالية حيث لا تحتسب ضمن موارد الميزانية العامة سوى الحصة العائدة للدولة، بينما تحتسب الحصص العائدة للجماعات الترابية ضمن الحسابات المرصودة لأموال خصوصية.

(...)

◀ ارتفاع مستمر لدين الضريبة على القيمة المضافة

بالنسبة للملاحظة المتعلقة بالارتفاع المستمر لدين الضريبة على القيمة المضافة رغم الجهود المبذولة خلال السنوات الأخيرة وخاصة بالنسبة للمقاولات والمؤسسات العمومية، فإن المعطيات المبينة في مشروع التقرير بالنسبة لسنة 2017 عرفت تغيرًا كبيرًا في اتجاه التقليل خلال سنة 2018 وبداية السنة الحالية. هذه الملاحظة لا تعارض المديرية العامة للضرائب نشرها.

◀ مداخل جبائية مطابقة إجمالًا للتوقعات مع وجود هامش لتحسينها

بالفعل هناك تباين في نسب الإنجاز المسجلة على مستوى المداخل، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة قصورًا في نماذج التوقعات المتوفرة لدى مختلف المصالح المعنية بقدر ما يعكس التقلبات التي تعرفها الظرفية الاقتصادية والتي تنعكس سلبًا أو إيجابًا على مردودية المداخل.

يرتبط تطور المداخل الجبائية بعاملين أساسيين يتعلقان، من جهة، بالتطورات التي تميز الظرفية الاقتصادية وبأثر الإجراءات الضريبية المتخذة على مر قوائين المالية، من جهة أخرى. وهكذا، فقد انعكست التطورات الاقتصادية التي تأثرت بالسياق الدولي الذي ميز الفترة ما بين 2009 و2012 وتخفيض معدلات الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل خلال سنتي 2009 و2010 بشكل ملموس على تطور مجموع المداخل الجبائية خلال هذه الفترة. كما تجدر الإشارة إلى أن عملية التفكيك الجمركي انعكست أيضًا على تطور الموارد الجمركية.

وخلال سنتي 2013 و2014، عرفت المداخل الجبائية وتيرة نمو معتدلة في سياق ظرفي متعافي ونتيجة لبعض الإجراءات المرتبطة أساسًا بتسديد دين الضريبة على القيمة المضافة المتعلق بالمصدم. ومنذ سنة 2015، سجلت الموارد الجبائية تحسنًا ملموسًا لتسجل معدل نمو بلغ 6,1% سنة 2017.

(...)

◀ وجود فوارق مهمة بين المداخل غير الجبائية المحصلة وتلك المتوقعة

وعلى عكس المداخل الجبائية، سجلت المداخل غير الجبائية فوارق مهمة نسبيًا مقارنة بالتوقعات. وبصعب توقع هذه المداخل (باستثناء تلك المنأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية) نظرا لعدم تجانسها وطبيعتها غير المنتظمة (الهبات) وأحيانًا تشتتها بين عدة قطاعات وزارية (المداخل المختلفة المحصلة من قبل بعض القطاعات الوزارية).

(...)

◀ هيمنة التحويلات على نفقات فصل "المعدات والنفقات مختلفة"

إن هيمنة التحويلات على نفقات فصل "المعدات والنفقات مختلفة" يرجع بالأساس إلى الاختيارات المؤطرة لتنزيل السياسات العمومية ببلادنا؛ فمثلا على مستوى قطاع التعليم، ثم إحداث الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين كمؤسسات عمومية جهوية تقوم بتنزيل ميزانية القطاع عن طريق تحويل نسبة هامة من هذه الميزانية. نفس الأمر يسري على قطاع التعليم العالي والماء (وكالات الأحواض المائية) والإسكان...

وللإشارة، فإن صرف التحويلات التي تتحملها الميزانية العامة للدولة، في إطار الاعتمادات المفتوحة برسم قانون المالية، على شكل إمدادات وإعانات خلال السنة موجهة إلى المؤسسات والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخرينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ومؤسسات أخرى، يتم وفق ضوابط محددة ومسطرة مقننة تروم التأكد من استعجالية وضرورة النفقات المرتبطة بها.

(...)

◀ نفقات طارئة لا تستجيب دائما لشرط انعدام إمكانية التنبؤ بها

بداية، وجب التأكيد على أن المادة 42 من القانون التنظيمي لقانون المالية تنص على أنه يفتح بالباب الأول من الميزانية العامة فصل غير مرصود لأي مرفق من المرافق تدرج فيه النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية. يمكن أن تباشر اقتطاعات من الفصل المذكور خلال السنة، عن طريق اعتماد تكميلي، لسد الحاجات المستعجلة أو غير المقررة حين إعداد الميزانية.

ويستفاد من هذه المادة أن النفقات التي يتم تمويلها عن طريق اقتطاعات من هذا الفصل إما تكون ذات طابع مستعجل أو لم يتم تقريرها حين إعداد الميزانية.

وعند تحليل النفقات التي تم اقتطاعها من هذا الفصل برسم سنة 2017، نجد أن جلها يكتسي طابعا استعجاليا (1.028 مليون درهم لتغطية بعض العمليات التي تهم المصالح الأمنية)، في المقابل هناك بعض النفقات التي لم تكن مقررة أثناء إعداد مشروع قانون المالية لسنة 2017، وتمت برمجة مخصصات احتياطية لها ضمن الفصل المذكور ومن بين هذه العمليات:

- تغطية النفقات المتعلقة بأجور الأساتذة الناجحين في مباريات التوظيف بموجب عقود تطبيقا للقرار المشترك الموقع بتاريخ 01 نونبر 2016 بين وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني ووزارة الاقتصاد والمالية، حيث تم توظيف هؤلاء الأساتذة من طرف الأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين بموجب عقود على أن يتم تحويل الاعتمادات الخاصة بأجورهم خلال السنة لفائدة الأكاديميات من الميزانية العامة. وقد بلغت هذه النفقات ما مجموعه 900 مليون درهم؛
- سد الخصاص المسجل بفصل نفقات الموظفين والأعوان لمجموعة من القطاعات الوزارية والمؤسسات نظرا لدخول المقتضى المتعلق بمحدودية نفقات الموظفين انطلاقا من سنة 2017، وقد بلغت هذه النفقات ما مجموعه 129,30 مليون درهم؛
- سد العجز على مستوى ميزانية التسيير لوزارة الخارجية والتعاون لمواكبة افتتاح البعثات الدبلوماسية الجديدة بما مجموعه 140,80 مليون درهم.

أما بالنسبة لبعض العمليات التي أضحت متكررة أو بنوية فقد تم العمل على برمجتها في مشاريع قوانين المالية للسنوات التالية 2018 و2019 في فصول نفقات التسيير للقطاعات الوزارية المعنية، ويتعلق الأمر بالخصوص بالنفقات المتعلقة بتغذية المعتقلين ومصاريف المساعدة القضائية وكذا بنفقات الأساتذة الموظفين بموجب عقود بالإضافة إلى التحملات المرتبطة بقطاع الشؤون الخارجية والتعاون. وكنتيجة لذلك فقد تقلصت الاعتمادات المفتوحة بهذا الفصل من 3,3 مليار درهم سنة 2017 إلى 1,7 مليار درهم سنتي 2018 و2019.

◀ دور محدود للميزانية العامة في تنفيذ نفقات الاستثمار

تجدر الإشارة إلى أن المشاريع الاستثمارية العمومية الكبرى يتم إنجازها عن طريق المؤسسات والمقاولات العمومية، كما أن العديد من المشاريع ذات الطابع الاستراتيجي كحاربة دور الصفيح والدور الأيالة للسقوط وربط العالم القروي بالطرق والماء والكهرباء والتجهيزات الأساسية يتم إنجازها عبر الحسابات الخصوصية للخرينة، وبالتالي فمن الطبيعي أن يتم تحويل جزء مهم من اعتمادات الاستثمار للميزانية العامة لتمويل هذه المشاريع.

أما فيما يتعلق بميزانية الاستثمار للتكاليف المشتركة برسم السنة المالية 2017، فقد خصصت أساسا، لتغطية النفقات التالية:

- دفعات لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة (6.064,200 مليون درهم) نذكر منها على الخصوص:
- الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات: 2.000,000 مليون درهم؛
- صندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: 1.800,000 مليون درهم؛
- صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرابط بين المدن: 650,000 مليون درهم.
- مساهمة الميزانية العامة برسم تحمل دين الضريبة على القيمة المضافة للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب المسجل ما بين فاتح يناير 2004 و 31 ديسمبر 2013 (460,770 مليون درهم)؛
- إنجاز الطريق السريع بين تيزنيت والعيون وكذا توسعة وتقوية الطريق الوطنية رقم 1 بين العيون والداخلة على 9 أمتار (400,000 مليون درهم)؛
- تمويل برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة (350,000 مليون درهم)؛
- تسديد الدفعة الثانية من القرض الذي حصل عليه المكتب الوطني للسكك الحديدية في إطار بروتوكول الاتفاق الموقع مع الدولة بتاريخ 13 نونبر 2015 بشأن تحمل دين الضريبة على القيمة المضافة حتى متم سنة 2013 (316,690 مليون درهم).

والجدير بالذكر أن النفقات المتعلقة بتمويل المشاريع الكبرى المهيكلية، بحكم طابعها الأفقي، تدرج ضمن ميزانية الاستثمار للتكاليف المشتركة، ويتم برمجتها عادة وفقا لاتفاقيات تعقد بين الدولة والأطراف المعنية. ومنذ سنة 2018، لا تبرمج في تلك الميزانية إلا مساهمة وزارة الاقتصاد والمالية في تنفيذ هذه المشاريع. في حين، تتم برمجة مساهمة كل قطاع وزاري ضمن الميزانية القطاعية المخصصة له.

وتدرج كذلك في تلك الميزانية العمليات المرتبطة بدعم تمويل بعض السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، ولا سيما إنعاش الاستثمار والنشغيل والمقاولات الصغرى والمتوسطة وكذا تمويل برامج التأهيل الحضري والقروي والجهوي، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بتحسين ظروف عيش المواطنين.

أما الباقي من النفقات فيخصص إجمالاً لتصفية الديون وإعادة الهيكلة وتحويلات أخرى لا يمكن برمجتها في الميزانيات القطاعية.

وأخيراً، يجب التذكير بأن توزيع نفقات الميزانية على أساس التويب الاقتصادي يمكن من إبراز الطبيعة الاقتصادية للنفقات التي يغطيها كل سطر من سطور الكراسات الميزانية سواء تعلق الأمر بميزانية الاستثمار أو المعدات. الأمر الذي يسمح بتحليل وتقييم مجهودات الدولة في مجال الاستثمار بكيفية شفافة.

← تضخيم مستوى استهلاك اعتمادات الاستثمار من خلال التحويلات المخصصة لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة والمقاولات العمومية

إن التحويلات المخصصة لفائدة الحسابات الخصوصية للخرينة والمقاولات العمومية المتعلقة بنفقات الاستثمار، تتم بناء على برمجة مسبقة خلال إعداد قانون المالية بشكل يتوافق مع التزامات هذه المؤسسات والحسابات فيما يخص المشاريع المزمع إنجازها أو تلك التي تم مسبقاً الشروع في إنجازها.

هذا، ولا يتم صرف هذه التحويلات بشكل جزافي أو أوتوماتيكي بل وفق ضوابط خاصة ومعايير محددة، وذلك من خلال اعتماد مقارنة دقيقة تروم بالأساس عدم وضع هذه المؤسسات والمصالح في وضعية تعيق إنجاز مشاريعها وبشكل يقلل من مخاطر تراكم متأخرات الأداء.

وتبني هذه المقاربة على ترشيد أمثل لصرف التحويلات المخصصة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخرينة، بحيث يتم ربط حجم صرفها بحجم إنجاز المشاريع وذلك بعد أن يتم استنفاد جميع إمكانياتها الذاتية من خلال تقييم متواصل لمستوى فائض خزيتها.

من هنا يتبين أن نسب الانجاز المسجلة على مستوى ميزانيات الاستثمار تعكس بشكل دقيق ومباشر مدى التقدم الفعلي في إنجاز المشاريع الاستثمارية على أرض الواقع.

من جهة أخرى، يتيسر القيام بتحليل دقيق لتنفيذ نفقات الاستثمار المحولة إلى الحسابات الخصوصية للخرينة، وذلك من خلال رصد وتتبع الرمز الاقتصادي على مستوى التويبات الميزانية والذي يحدد بشكل دقيق الطبيعة الاقتصادية لسطور النفقات وبالتالي أوجه صرفها بما فيها نفقات الاستثمار.

← عدم ملاءمة مداخل الحسابات المرصدة لأموال خصوصية لحاجياتها الفعلية

طبقا لأحكام المادة 28 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يرحل رصيد كل حساب خصوصي من سنة إلى أخرى وتعتبر دائنة على الدوام أرصدة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات.

ونظرا لكون كثير من نفقات هذه الحسابات لا يمكن أن يتم إنجازها خلال سنة واحدة نظرا لطبيعة المشاريع المعنية مثل إنجاز وصيانة الطرق وبناء وتجهيز المؤسسات السجنية وإنجاز البنية التحتية الرياضية. وأذا بعين الاعتبار القدرات التدبيرية للأميرين بالصراف من جهة والإكراهات التي قد تعترض تنفيذ المشاريع المبرمجة في إطار هذه الحسابات، مما يمدد في آجال تنفيذها وبالتالي تبدو أرصدة بعض الحسابات الخصوصية للخزينة مرتفعة بصفة بنيوية.

هذا وتخضع كيفية صرف أرصدة الحسابات الخصوصية للخزينة لأحكام المادة 28 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه التي تنص على أن عمليات تلك الحسابات تقرر ويؤذن بها وتنفذ طبق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة.

وتجدر الإشارة كذلك إلى أنه لا يجب تحليل ارتفاع الأرصدة بمعزل عن الالتزامات التي تحتوي عليها هذه الأرصدة وخاصة في إطار الاتفاقيات المبرمة بالأساس مع الجماعات الترابية.

◀ إدراج نفقات متعلقة بالميزانية العامة للدولة في حسابات مرصدة لأموال خصوصية

يخضع إحداث وتدبير الحسابات الخصوصية للخزينة لمقتضيات المادة 25 للقانون التنظيمي لقانون المالية ولمقتضيات قوانين المالية المحدثة والمعدلة لهذه الحسابات. وإذا كانت بعض هذه الحسابات تتحمل بعض نفقات الاستثمار والتسيير التي تدرج ضمن صلاحيات الوزارات المعنية فهي، من جهة، تدرج في إطار العمليات التي تكتسي طابعا خاصا حسب المادة 25 من القانون التنظيمي لقانون المالية، ومن جهة أخرى تكرر الدور الهام الذي تلعبه هذه الحسابات الخصوصية كدعامة ورافعة لتنزيل السياسات العمومية للدولة كما هو الشأن بالنسبة لنفقة تغذية السجناء المدرجة بالميزانية العامة وبالحساب الخاص لدعم مؤسسات السجن.

◀ تغييرات مهمة ومتكررة تعرفها البرمجة الأولية للحسابات المرصدة لأموال خصوصية

طبقا للمقتضيات التنظيمية والمحاسبية الجاري بها العمل، فإن برمجة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية تتم على أساس مداخل التدبير حيث كلما شهدت هذه الحسابات مداخيل جديدة يتم الرفع من سقف تكاليفها كي تتمكن من تغطية حاجياتها المتعلقة بتمويل المشاريع المبرمجة خلال السنة. وتجدر الإشارة إلى أن نسبة مهمة من الرصيد المرسل لأغلب الحسابات المرصدة لأموال خصوصية يكون ملتزما به وبالتالي لا يمثل رصيدا خالي من كل الالتزام. علما أن تنفيذ النفقات لهذه الحسابات بصفقتها مكونا رئيسيا لميزانية الدولة تخضع لنفس المعايير والشروط المطبقة على نفقات الميزانية العامة.

◀ مداخيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

إن توقعات المداخل المدرجة على مستوى قانون المالية لا تأخذ بعين الاعتبار فائض المداخل المرحلة برسم السنوات الفارطة.

وحتى تكون المقارنة منطقية، يجب عدم اعتماد فائض المداخل ضمن المداخل المحصلة في حساب نسبة الانجاز والتي فاقت معدل 100% خلال سنة 2017، كما هو الأمر بالنسبة للمداخل المبرمجة.