التقرير بشأن تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2019

- ملخص -

في إطار المهمة الدستورية التي أوكلها المشرع للمجلس الأعلى للحسابات بمقتضى المادة 147 من الدستور، والمتعلقة بممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، يقوم المجلس منذ سنة 2016 بإعداد تقرير حول تنفيذ ميزانية السنة المالية المنتهية بناء على المعطيات الأولية المتاحة، من أجل مساعدة السلطات العمومية على تحسين البرمجة والتوقع والتنفيذ الميزانياتي بالنسبة للسنة المالية الجديدة.

ويهدف هذا التقرير إلى إغناء النقاش بين مختلف الأطراف المعنيين أثناء مناقشة واعتماد قانون المالية. وتجدر الإشارة إلى أنه لا يعوض التقرير حول تنفيذ قانون المالية المرافق لمشروع قانون التصفية بمقتضى المادة 92 من القانون 62-99 المتعلق بالمحاكم المالية.

فيما يتعلق بنتائج تنفيذ الميزانية

وفقا للبيانات الواردة في وضعية تكاليف وموارد الخزينة، أسفر تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2019 عن النتائج التالية (بمليون درهم):

- المداخيل العادية: 249.976
- النفقات العادية: 223.491
- الرصيد العادي: 26.485
- نفقات الاستثمار: 70.412
- ناتج الميزانية[1] : -41.672

[1] مع احتساب موارد الخوصصة

- معدل عجز الميزانية: 3,6 %
- نسبة ديون الخزينة: 65,4 %

وقد أسفر تحليل هذه النتائج عن الملاحظات التالية:

▪ مسار عجز الميزانية متحكم فيه بفضل آليات التمويل "المبتكرة"

ظل عجز الميزانية متحكما فيه في نفس المستوى المسجل في السنة الفارطة. وبلغ عجز الميزانية 41.672 مليون درهم مقابل 41.658 مليون درهم في 2018 التي شهدت انعطافا في مسار التحسن المسجل خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2017. مع تسجيل تفاقم يفوق 4 مليارات درهم مقارنة بسنة 2017. وبلغ الرصيد العادي 26.485 مليون درهم مقابل 20.378 مليون درهم في نهاية 2018، أي بزيادة 6.107 مليون درهم (+ 29.9٪). وقد مكن هذا الرصيد من تغطية 37,6 % من نفقات الاستثمار في مقابل نسبة بلغت 31,1 % سنة 2018.

ويرجع التحكم في عجز الميزانية المسجل في سنة 2019 إلى التحسن الملحوظ في المداخيل العادية (زائد 16.832 مليون درهم) الذي مكن من تغطية ارتفاع النفقات الإجمالية (زائد 15.536 مليون درهم) وانخفاض رصيد الحسابات الخصوصية للخزينة (بمبلغ 1.310 مليون درهم). حيث سجلت المداخيل الجبائية والمداخيل غير الجبائية على التوالي ارتفاعا قدره 2.762 مليون درهم و14.038 مليون درهم. وفي المقابل، ارتفعت نفقات الموظفين ونفقات السلع والخدمات على التوالي بما قدره 5.294 مليون درهم و7.089 مليون درهم، في حين انخفضت نفقات المقاصة ونفقات فوائد الدين على التوالي بـ 1.646 مليون درهم و12 مليون درهم. كما عرفت نفقات الاستثمار ارتفاعا ملحوظا بمبلغ 4.811 مليون درهم (زائد 7,3%).

غير أنه، لوحظ أن التحكم في مستوى عجز الميزانية لسنة 2019 يعود إلى تصنيف بعض عمليات التمويل بمبلغ 7 مليار درهم ضمن المداخيل غير الجبائية، خلافا لما تعتمده المعايير الدولية لإحصائيات المالية العمومية. وإذا ما تمت إعادة تصنيف هذا المبلغ ضمن التمويلات، فإن مستوى عجز الميزانية لسنة 2019 يرتفع إلى 48.678 مليون درهم، أي بتفاقم بلغ

7.014 مليون درهم (زائد 16,8%) مقارنة بسنة 2018. وهو ما يوافق معدل عجز قدره 4,2% من الناتج الداخلي الخام مقابل معدل معلَن يبلغ 3,6%، أي بزيادة 0,6 نقطة مئوية من الناتج الداخلي الخام.

- **ارتفاع دين الخزينة راجع أساسا للاستدانة الخارجية**

واصل دين الخزينة مساره التصاعدي بزيادة قدرها 25.376 مليون درهم (زائد 3,5%) مقارنة بسنة 2018، منها 53 % على شكل دين خارجي. وبذلك يكون دين الخزينة قد تضاعف، منذ سنة 2009، لينتقل من 345.177 مليون درهم إلى 747.996 مليون درهم في سنة 2019 مسجلاً معدل نمو سنوي متوسط قدره 8 %.

وبذلك بلغت نسبة الدين 65,4% من الناتج الداخلي الخام، أي بفارق 5,4 % مقارنة مع الهدف المسطر في البرنامج الحكومي 2017-2021 المتمثل في تحقيق مستوى دين قدره 60% والذي أصبح بلوغه أكثر صعوبة.

وارتفع الدين الداخلي بنسبة 2,1% مقارنة بسنة 2018، ليبلغ 586.497 مليون درهم، أي 78,4% من دين الخزينة. في حين بلغ الدين الخارجي 161.499 مليون درهم مقابل 147.983 مليون درهم في السنة الفارطة، بزيادة قدرها 13.516 مليون درهم (+ 9,1%).

ويرجع تطور مستوى الدين الخارجي للخزينة إلى ارتفاع الإصدارات بمبلغ 19.200 مليون درهم لتبلغ 25.447 مليون درهم مقابل 6.247 في 2018. حيث تم إصدار قرض دولي (يوروبوند) بمبلغ مليار يورو، في 21 نونبر، بمدة استحقاق 12 سنة وسعر فائدة 1,5 %، الذي يشكل أفضل سعر فائدة حصل عليه المغرب في السوق الدولية.

غير أنه، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مبلغ 7 مليار درهم المعبأة في إطار آليات التمويل المبتكرة في سنة 2019، فإن دين الخزينة يصل إلى 754.699 مليون درهم، أي بنسبة زيادة 4,5% مقارنة بسنة 2018. ونتيجة لذلك تبلغ نسبة دين الخزينة 65,7% من الناتج الداخلي الخام، أي

بفارق 5,7% مقارنة مع الهدف المسطر في البرنامج الحكومي 2017-2021 المتمثل في تحقيق مستوى دين قدره 60%.

وارتفعت تكلفة الدين، التي تتألف من سداد أصل الدين والفوائد والعمولات، بشكل ملحوظ بعد أن ظلت في منحى تنازلي خلال الفترة 2016-2018. حيث بلغت 136.141 مليون درهم بزيادة 11.416 مليون درهم (+ 9,2%) مقارنة بسنة 2018 التي سجلت تكلفة دين بلغت 124.725 مليون درهم. وترجع هذه الزيادة إلى ارتفاع نفقات أصل الدين التي بلغت 105.635 مليون درهم ونفقات فوائد الدين التي بلغت 30.507 مليون درهم، على التوالي بـ 8.925 مليون درهم (+ 9,2%) و2.490 مليون درهم (+ 8,9%).

ومع ذلك، ظلت ظروف تمويل الخزينة مواتية في سنة 2019 بفضل الاتجاه التنازلي المستمر في أسعار الفائدة منذ سنة 2013. حيث شهدت أسعار الفائدة المتوسطة على مستوى السوق الأولية انخفاضًا متوسطه 37 نقطة أساسية لجميع فترات الاستحقاق مجتمعة مع انخفاض أكبر بالنسبة لآجال الاستحقاق لمدة 5 سنوات وأكثر بما يناهز 56,3 نقطة أساسية في المتوسط بين سنتي 2018 و2019.

وغطت ضمانة الدولة 70,1% من إجمالي الديون الخارجية للمؤسسات والمقاولات العمومية التي بلغت 160,2 مليار درهم. وتظل هذه الضمانة، التي تغطي كافة الديون الخارجية، مركزة بنسبة 92,4% على ست مؤسسات ومقاولات عمومية أي بنفس نسبة التركيز المسجلة في سنة 2018. ويتعلق الأمر بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (42.768 مليون درهم) والمكتب الوطني للسكك الحديدية (23.965 مليون درهم) وشركة الطرق السيارة بالمغرب (18.955 مليون درهم) والوكالة المغربية للطاقات المستدامة (18.563 مليون درهم) وصندوق تمويل الطرق (7.425 مليون درهم) والوكالة الخاصة طنجة المتوسط (3.861 مليون درهم).

فيما يتعلق بالمداخيل

بلغت المداخيل العادية للميزانية العامة للدولة برسم سنة 2019 ما مجموعه 249,9 مليار درهم منها 211,9 مليار درهم من المداخيل الجبائية الصافية و34,2 مليار درهم من المداخيل غير الجبائية و3,8 مليار درهم من المداخيل المتأتية من بعض الحسابات الخصوصية للخزينة.

وقد تطابقت إنجازات المداخيل العادية بشكل عام مع توقعات قانون المالية لسنة 2019. حيث بلغت نسبة الإنجاز 101,6% مقابل 98,8% في 2018، بتحسن بنحو 2,8 نقطة مئوية.

مقارنة بسنة 2018، ارتفعت هذه المداخيل بـ 16,8 مليار درهم، بزيادة قدرها 7,2% وفاقت تلك المسجلة بين سنتي 2017 و2018، التي بلغت ما قدره 3,1 مليار درهم، أي بنسبة زيادة بنحو 1,4%.

وقد مكّن تحليل المداخيل من إثارة الملاحظات التالية:

- **مداخيل جبائية في ارتفاع طفيف**

ارتفعت المداخيل الجبائية بنسبة 1,3% حيث انتقلت من 209,1 مليار درهم في سنة 2018 إلى 211,9 مليار درهم سنة 2019، أي بزيادة 2,7 مليار درهم. وتعتبر هذه الزيادة الأضعف خلال السنوات الأخيرة التي شهدت فيها المداخيل الجبائية ارتفاعاً سنويا لا يقل عن 6 مليار درهم. وبذلك، تكون نسبة زيادة المداخيل الجبائية قد سجلت في 2019 أدنى مستوى لها، مما يؤكد تباطؤ منحنى تطور هذه المداخيل منذ سنة 2017.

وقد نتج عن نسبة الزيادة المنخفضة نسبيا للمداخيل الجبائية (+ 1,3%) انخفاض نسبة مساهمتها في المداخيل العادية للدولة. حيث تراجعت هذه النسبة بـ 4,6% مقارنة بالسنة السابقة.

ويرجع ذلك إلى شبه الاستقرار المسجل على مستوى مداخيل الضرائب المباشرة وحقوق الجمارك وحقوق التسجيل والتمبر. حيث سجلت هذه المداخيل نسب زيادة لم تتجاوز 1%،

وهي على التوالي 0,3 % و0,8 % و0,5 %. ولم تسجل هذه الفئات الثلاث من المداخيل الجبائية مجتمعة سوى زيادة قدرها 391 مليون درهم مقارنة بـ 3,6 مليار درهم قبل سنة.

- **مداخيل الدولة مرتكزة على المداخيل الجبائية**

سجلت المداخيل غير الجبائية ارتفاعا قدره 14 مليار درهم مقارنة بالسنة السابقة، أي بنسبة زيادة قدرها 61,6 %. وترفع هذه الزيادة مساهمة المداخيل غير الجبائية في المداخيل العادية للدولة إلى 13,7% مقابل 9,1% في السنة السابقة.

وتعزى هذه الزيادة في المداخيل غيرالجبائية إلى مداخيل عمليات التمويل المسماة "المبتكرة" التي أبرمتها الدولة مع صندوق الإيداع والتدبير والصندوق المغربي للتقاعد والوكالة الوطنية للموانئ بمساهمة مالية قدرها 9,3 مليار درهم، وإلى مداخيل الخوصصة التي ساهمت بعائد قدره 5,3 مليار درهم. كما مكنت الزيادة في المداخيل المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية (زائد 1,2 مليار) من تغطية انخفاض الهبات المقدمة من طرف دول مجلس التعاون الخليجي مقارنة بسنة 2008 (ناقص 1,1 مليار).

- **مداخيل غير جبائية تتضمن مداخيل مرتبطة بعمليات التمويل**

تميزت سنة 2019 بإدراج بعض عمليات التمويل ضمن المداخيل غيرالجبائية. حيث أبرمت الخزينة خلال هذه السنة ثلاث عمليات بيع مع إيجار (cession-bail) مع مستثمرين مؤسساتيين. ويتمثل هذا النوع من العمليات في نقل ملكية منشآت عامة إلى المستثمرين الذين يوافقون على تركها للدولة لاستخدامها، مقابل دفع الإيجار، خلال المدة المتفق عليها. وفي نهاية هذه المدة، تستعيد الدولة ملكية هذه المنشآت.

وقد تم إبرام اثنتين من العمليات المذكورة مع الصندوق المغربي للتقاعد، تتعلق الأولى بمراكز استشفائية جامعية مقابل مبلغ 4,6 مليار درهم على مدى 40 سنة، في حين تتعلق الثانية ببعض المباني الإدارية للدولة بمقابل 670 مليون درهم على مدى 40 سنة. وأبرمت العملية الثالثة

مع صندوق الإيداع والتدبير على مباني إدارية أخرى للدولة مقابل 1,7 مليار درهم على مدة 30 سنة.

غير أن هذه العمليات التي تم تصنيفها ضمن المداخيل غير الجبائية يتم اعتبارها، وفقًا لمعايير إحصائيات المالية العمومية، كعمليات تمويل في فئة "الكراء مع أفضلية الشراء" (crédit-bail) يجب تصنيفها ضمن الديون.

- **تركيز النفقات الجبائية على عدد محدود من القطاعات**

بلغت النفقات الجبائية الممنوحة من طرف الدولة في سنة 2019 نحو 27,7 مليار درهم، أي بنسبة 13,1% من المداخيل الجبائية. وتتشكل هذه التكلفة من 236 إجراء تم تقييمه من بين 293 إجراءا تم إحصاؤه. حيث لم يتم بعد تقييم 57 إجراءً، وبالتالي لم يتم أخذها في الاعتبار. ومع ذلك، فإن نسبة الاجراءات التي تم تقييمها مقارنة بتلك التي تم إحصاؤها قد عرفت تطورا على مر السنوات.

وتظل هذه النفقات مركزة في عدد محدود من القطاعات. حيث تركز ثلاثة قطاعات هي العقار، والكهرباء والغاز، والضمان والاحتياط الاجتماعي، بنسب متساوية، أكثر من نصف النفقات الجبائية المسجلة لسنة 2019. وقد استفادت هذه القطاعات من مبلغ إجمالي للنفقات الجبائية بلغ حوالي 14,3 مليار درهم من أصل 27,7 مليار درهم المسجل. وإذا أضفنا إلى هذا المبلغ النفقات الممنوحة للصادرات وقطاع الفلاحة والصيد الحري، يرتفع مستوى التركز القطاعي إلى 70,9% بمبلغ إجمالي قدره 19,6 مليار درهم.

وتعتبر الضريبة على القيمة المضافة الدعامة المفضلة للدولة للإنفاق الجبائي. وتمثل هذه الضريبة أكثر من نصف النفقات الجبائية الممنوحة في 2019 من خلال 81 إجراءا بإجمالي 14,2 مليار درهم. في حين تم استخدام الضريبة على الشركات كوسيلة لنقل النفقات الجبائية من خلال 57 إجراء، تم تقييم 46 منها بتكلفة إجمالية قدرها 5 مليار درهم، أي 18% من إجمالي مبلغ النفقات الجبائية لسنة 2019.

فيما يتعلق بالنفقات

بلغت النفقات، سنة 2019، ما مجموعه 293.903 مليون درهم، متجاوزة المداخيل العادية ب43.927 مليون درهم. وتتشكل بنسبة 37,9 % من نفقات الموظفين و23,5 % من نفقات الاستثمار و24 % من نفقات السلع والخدمات و9 % من فوائد الدين العمومي و5,5% من نفقات المقاصة.

وسجلت هذه السنة نفقات تسيير قدرها 197.181 مليون درهم بنسبة إنجاز بلغت 96,1%. ويعود هذا الفارق إلى نفقات السلع والخدمات (ناقص 4.972 مليون درهم) ونفقات المقاصة (ناقص 2.298 مليون درهم) ونفقات الموظفين (ناقص 633 مليون درهم).

ومقارنة بسنة 2018، عرفت نفقات التسيير زيادة بـ 10.737 مليون درهم أي بنسبة 5,8% تعود بشكل رئيسي إلى زيادة نفقات السلع والخدمات بمبلغ 7.089 مليون درهم ونفقات الموظفين بمبلغ 5.294 مليون درهم، في حين انخفضت نفقات المقاصة بمبلغ 1.646 مليون درهم.

وبلغت الالتزامات والإصدارات الخاصة بنفقات الاستثمار لسنة 2019 على التوالي 81.895 مليون درهم و70.412 مليون درهم، بارتفاع قدره على التوالي 2,5 % و7,3 % مقارنة بسنة 2018، أي بمعدل التزام قدره 90 % ومعدل إصدار قدره 86 % ونسبة إنجاز بلغت 78 %.

وقد أسفر تحليل النفقات عن الملاحظات التالية:

- **نفقات الموظفين في تزايد متأثرة بالحوار الاجتماعي**

بلغت نفقات الموظفين مبلغ 111.526 مليون درهم (37,9 % من النفقات) بنسبة إنجاز 99,4 % من الاعتمادات المفتوحة. مقارنة بسنة 2018، عرفت هذه النفقات زيادة قدرها 5.295 مليون درهم (5%). ويرجع هذا الارتفاع بالأساس إلى الزيادة العامة في الأجور التي

تقررت في الاتفاق الثلاثي (الحكومة، أرباب العمل والنقابات) في 25 أبريل 2019 في إطار الحوار الاجتماعي.

في حين بلغت المساهمات الاجتماعية للدولة 19.865 مليون درهم بنسبة إنجاز بلغت 92% من الاعتمادات المفتوحة مسجلة زيادة قدرها 1.234 مليون درهم بالنسبة للمساهمات في أنظمة المعاشات و97 مليون درهم بالنسبة للمساهمات في الاحتياط الاجتماعي.

وباحتساب المساهمات الاجتماعية للدولة، بلغت نفقات الموظفين في سنة 2019 ما مجموعه 131.390 مليون درهم مقارنة بـ 124.765 مليون درهم في السنة الماضية، بزيادة 6.625 مليون درهم، لتمثل بذلك 11,4 % من الناتج الداخلي الخام.

وعلاوة على ذلك، فباحتساب حصة منح التسيير المحولة من ميزانية الدولة لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، التي يتم تخصيصها لتغطية الأجور، وكذا جزء من نفقات الموظفين التي تتحملها بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، تتجاوز كتلة الأجور التي تحملتها الدولة فعليا برسم سنة 2019 مبلغ 149.270 مليار درهم، ممثلة بذلك نسبة 12,9 % من الناتج الداخلي الخام.

- **إنجاز أغلب نفقات المعدات والنفقات المختلفة عن طريق التحويلات**

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة 47.554 مليون درهم برسم سنة 2019، أي بمعدل إنجاز بلغ 96,5 % من الاعتمادات النهائية برسم قانون المالية مقابل نسبة 96,3 % تم تحقيقها السنة السابقة. وتجاوزت هذه النفقات تلك المسجلة سنة 2018 بمبلغ 4.177 مليون درهم، أي بارتفاع نسبته 9,6 %. ومثلت هذه النفقات 24,9 % من نفقات التسيير و16,7 % من مجموع النفقات.

وتمثل نفقات المنح والتحويلات الحصة الأهم من هذه النفقات بما مجموعه 27.405 مليون درهم ممثلة 60,7 % من الاعتمادات المفتوحة. وقد تم تخصيص 79,5 % من المنح والتحويلات للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و7,6 % للجمعيات والمؤسسات غير الربحية و 5,5 % للحسابات الخصوصية للخزينة.

من جهة أخرى بلغت الاعتمادات المخصصة للنفقات المعنية بتدابير الترشيد المنصوص عليها في دورية السيد رئيس الحكومة المتعلقة بالبرمجة الميزانياتية للفترة 2019-2021 ما مجموعه 3.516 مليون درهم ممثلة 7,8 % من مجموع اعتمادات المعدات والنفقات المختلفة. ومقارنة بسنة 2018، ارتفعت هذه النفقات بـ 6,5 % مقابل 19,5 % المسجلة بين سنتي 2017 و2018. وبعدم احتساب المنح والتحويلات، فإن هذه النفقات تمثل 20% من الاعتمادات المفتوحة في سنة 2019 مقابل 20% في سنة 2018 (3.309,3 مليون درهم) و18% في سنة 2017 (2.762,2 مليون درهم).

وبهذا الصدد، لوحظ أن الجهود المبذولة لترشيد نفقات تسيير الإدارة همت فقط مبلغا محدودا مقارنة بإجمالي الاعتمادات المفتوحة لنفقات المعدات والنفقات المختلفة. علاوة على ذلك، لم تشمل هذه الجهود فئات معينة من النفقات، لا سيما تلك المتعلقة بالدراسات واستئجار المعدات التي استمرت في منحاها التصاعدي بنسبة 20 % مقارنة بسنة 2018.

وبالتالي، في غياب معايير للإنفاق ملزمة للوزارات، تهدف إلى تحديد مستوى أقصى لجميع نفقات المعدات والنفقات المختلفة، يصعب تأطير عملية البرمجة الميزانياتية بالشكل الذي يمكن من ضمان تحقيق المبادئ التوجيهية المعتمدة من أجل ترشيد نفقات تسيير الإدارة.

- **نفقات الاستثمار منفذة أساسا على شكل تحويلات لفائدة الحسابات الخصوصية للخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية**

ظلت نفقات الاستثمار تنفذ بشكل رئيسي من خلال التحويلات إلى الحسابات الخصوصية للخزينة والمؤسسات والمقاولات العمومية. حيث مثلت الاعتمادات المفتوحة لهذه التحويلات (بما في ذلك التكاليف المشتركة) ما يقارب 57,9 % من نفقات الاستثمار. وترتفع هذه النسبة إلى 64,2 % إذا ما اعتمدنا الاعتمادات النهائية للتحويلات. وهكذا، بلغت الاعتمادات النهائية للتحويلات لفائدة الحسابات الخصوصية للخزينة 32.971 مليون درهم (44,9%)، وبلغت الاعتمادات النهائية للتحويلات لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية 14.133 مليون درهم

(19,3%)، أي ما مجموعه 47.104 مليون درهم مقارنة بميزانية استثمار مبلغها 73.373 مليون درهم.

▪ انعطاف مسار تخفيض التكاليف المشتركة للاستثمار

في تقريره لسنة 2018، أشار المجلس الأعلى للحسابات إلى الطابع غير الكافي للجهود المبذولة لتقليص الغلاف المالي المخصص لفصل التكاليف المشتركة للاستثمار الذي من المفترض أن يحتوي حصريا على النفقات التي لا يمكن إدراجها ضمن فصول الاستثمار للوزارات، خلال الفترة 2015-2018 بهدف تحسين شفافية الميزانية وتخصيص نفقاتها.

وقد لوحظ انعطاف في مسار انخفاض التكاليف المشتركة للاستثمار. فعلى الرغم من استقرار حصة التكاليف المشتركة من اعتمادات الأداء عند نفس المستوى المسجل في 2018 (28%)، فقد زاد غلافها المالي بنسبة 5 % في سنة 2019 لتعود تقريبًا إلى المستوى المسجل في سنة 2016 بعد أن شهدت انخفاضا بـ 3 % و4 % خلال سنتي 2017 و2018 على التوالي.

▪ اعتمادات مرحلة في طور التحكم

بلغت نسبة الاعتمادات المرحلة مقارنة باعتمادات الأداء السنوية، دون احتساب فصل التكاليف المشتركة للاستثمار، 22 % مقابل 23 % في السنة السابقة. هذا المستوى من ترحيل الاعتمادات (11.630 مليون درهم) أعلى بنسبة 5% مقارنة بالمستوى المسجل في سنة 2018 دون أن يؤثر على حصتها في اعتمادات الأداء السنوية نتيجة زيادة هذه الأخيرة بنسبة 8 %.

ومع ذلك، لوحظ أنه خلال السنة الثانية من دخول قاعدة تسقيف الاعتمادات المرحلة في حدود 30 % من اعتمادات الأداء السنوية المفتوحة، المنصوص عليها في المادة 63 من القانون التنظيمي لقانون المالية، حيز التنفيذ، فإن التحكم في الاعتمادات المرحلة لم يكن نتيجة لتحسن مستوى تنفيذ نفقات الاستثمار لسنة 2018. وإنما تم ذلك من خلال تحويل جزء من الاعتمادات المرحلة إلى اعتمادات أداء جديدة وفقا لم هو منصوص عليه في منشور وزير الاقتصاد والمالية

رقم 2019/475 بتاريخ 25 يناير 2019 المتعلق بترحيل اعتمادات الاستثمار للميزانية العامة من سنة 2018 إلى سنة 2019.

وقد نص هذا المنشور، كما كان الشأن بالنسبة لسنة 2018، على أن نفقات الاستثمار، الملتزم بها التي لم يتم الأمر بصرفها، والتي لا يمكن ترحيلها نظرا لبلوغ الحد الأقصى ل 30 %، يتم إدراجها في الاعتمادات المفتوحة لسنة 2019.

- **مستوى إنجاز نفقات الاستثمار في تحسن مع استمرار الاعتماد على التحويلات**

بلغت الالتزامات والإصدارات المتعلقة بنفقات الاستثمار على التوالي 81.895 مليون درهم و70.412 مليون درهم، مسجلة ارتفاعا بـ 2,5 % و7,3 % مقارنة بسنة 2018 وهو ما يمثل معدل التزام بنسبة 90 % ومعدل إصدار بنسبة 86 % ومعدل تنفيذ بنسبة 78%.

غير أنه، وكما سبقت الإشارة إليه في التقارير المتعلقة بسنتي 2017 و2018، فإن مستوى تنفيذ نفقات الاستثمار لسنة 2019 ما يزال مدعوما بالنفقات المنزلة بفصل التكاليف المشتركة للاستثمار التي يتم تنفيذها أساسا على شكل تحويلات.

وهكذا، إذا ما تم خصم التحويلات التي ليست سوى عمليات مالية ومحاسبية لا تطرح أدنى صعوبات تقنية في تنفيذها، من أجل تقييم قدرة الوزارات على تنفيذ نفقات الاستثمار، فإن معدلات الإصدار والتنفيذ تتقلص على التوالي بنسب 16 % و15 % لتبلغ 70 % و63 %.

فيما يتعلق بالحسابات الخصوصية للخزينة

في سنة 2019، بلغت توقعات موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة التي حددها قانون المالية على التوالي 85.082 مليون درهم و84.397 مليون درهم. فبعد الاستقرار النسبي المسجل من 2015 إلى 2017، عادت توقعات موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة إلى منحاها التصاعدي، الذي بدأ في 2018، مسجلة زيادات بنسب بلغت على التوالي 1,5 % و7,4 %.

علاوة على ذلك، بعد الانخفاض الظاهر في رصيد الحسابات الخصوصية للخزينة في سنة 2018، بسبب دفع 24 مليار درهم من الحساب الخاص بهبات دول مجلس التعاون الخليجي لفائدة الميزانية العامة، استأنف رصيد الحسابات الخصوصية للخزينة مساره التصاعدي في عام 2019. حيث ارتفع الرصيد التراكمي للحسابات الخصوصية للخزينة بنسبة 9 % مقارنة بسنة 2018 ليصل إلى 128.163 مليون درهم.

وأثار تحليل مداخيل ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة الملاحظات التالية:

- **استفادة الحسابات المرصدة لأمور خصوصية من تحويلات من الميزانية العامة**

في سنة 2019، بلغت مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية المحققة 74.115 مليون درهم، بزيادة قدرها 1,8 % مقارنة بسنة 2018. وعرفت سنة 2019 كذلك انخفاضًا مهما (11,3 %) في تحويلات الميزانية العامة التي تمثل 29% من مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية.

وبلغت تحويلات الميزانية العامة لفائدة الحسابات المرصدة لأمور خصوصية 21,8 مليار درهم مقابل 24,6 مليار درهم في 2018. وتأتي هذه التحويلات من ميزانيات الاستثمار للوزارات بنسبة 55 % ومن فصول التكاليف المشتركة (التسيير والاستثمار) بنسبة 30 %.

- **تحميل نفقات الموظفين على بعض الحسابات المرصدة لأمور خصوصية**

لوحظ على أنه بالرغم من الطابع الاستثنائي لتحمل نفقات الموظفين من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، وفقًا للمادة 28 من القانون التنظيمي لقانون المالية، يستمر تحميل هذه النفقات على برامج استعمال عدد من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية.

فيما يتعلق بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

في سنة 2019، بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 204 مرفقا، وهو نفس العدد المسجل السنة السابقة. ويتركز في القطاع الاجتماعي 77,9 % من هذه المرافق، تتدخل بشكل رئيسي في مجالات الصحة (44,1 %) والتعليم والتكوين المهني (29,9 %). وبلغت مداخيل ونفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في سنة 2019 على التوالي إلى 7.626 مليون درهم و3.280 مليون درهم.

وأثار تحليل مداخيل ونفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة الملاحظات التالية:

- **توقعات المداخيل غير متحكم فيها**

في سنة 2019، بلغت مداخيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 7.626 مليون درهم، أي بمعدل إنجاز لتوقعات قانون المالية قدره 270 %. ومقارنة بسنة 2018، سجلت هذه المداخيل انخفاضًا قدره 508 مليون درهم (ناقص 6 %).

وخلال الفترة 2015-2019، تجاوزت مداخيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ضِعف التوقعات (2,66 مرة في المتوسط). حيث شهدت نسبة المداخيل المحققة مقارنة بالتوقعات تذبذبات مهمة خلال الفترة المذكورة، مما يؤكد عدم التحكم في توقعات مداخيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

- **ضعف مستوى تنفيذ النفقات**

في سنة 2019، بلغت نفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 3.280 مليون درهم، منها 2.054 مليون درهم كنفقات تسيير و1.226 مليون درهم كنفقات استثمار، أي بمعدلات تنفيذ لهذه النفقات على التوالي بنسب 83 % و33 %.

وتؤكد سنة 2019 الملاحظة المتعلقة بضعف تنفيذ نفقات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، خاصة نفقات الاستثمار. فخلال الفترة 2015-2019، وإن مثلت النفقات في المتوسط 105 % من أسقف التحملات الأولية التي تسمح بها القوانين المالية، فقد بلغ مستوى تنفيذ أسقف التحملات النهائية 41 % في المتوسط.

التوصيات

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بما يلي:

- **بخصوص دين الخزينة:**

- توخي الحذر بشأن الزيادة المستمرة في دين الخزينة مع الاستمرار في العمل للحفاظ على ظروف تمويل الخزينة عند مستويات مواتية.

- **بخصوص المداخيل:**

- مواصلة الجهود المبذولة لتوسيع الوعاء الضريبي.

- دراسة سبل تطوير المداخيل غير الضريبية، ولا سيما تحويلات المؤسسات و المقاولات العمومية وأتاوات استغلال الملك العمومي.

- **بخصوص النفقات:**

- تقديم جميع نفقات الموظفين ، بما في ذلك المساهمات الاجتماعية والنفقات التي تتحملها بعض الحسابات الخصوصية للخزينة ، من أجل ضمان إعداد تقارير شاملة عن هذا النوع من النفقات.

- مواصلة التقليص التدريجي لفصل التكاليف المشتركة للاستثمار ليقتصر فقط على النفقات التي لا يمكن تحميلها على ميزانيات الوزارات.

- تفصيل الاعتمادات المخصصة لسطر "التحويلات الأخرى" من فصل التكاليف المشتركة للاستثمار لاحترام تخصيص الاعتمادات وتحسين الشفافية.

- تحسين مستوى تنفيذ نفقات الاستثمار لإتاحة التحكم في الاعتمادات المرحلة ذون سقف 30 %.

- توفير معلومات عن مستوى تنفيذ البرامج والمشاريع والعمليات التي استفادت من التحويلات من الميزانية العامة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخزينة.

- **بخصوص الحسابات الخصوصية للخزينة:**

- إجراء دراسة حول تخصيص المداخيل للحسابات الخصوصية للخزينة بهدف مراجعة حصص الضرائب المخصصة لها من أجل ضمان تخصيص الموارد اللازمة فقط لتغطية نفقاتها.

- مراجعة البنية الحالية لبرامج استعمال الحسابات الخصوصية للخزينة من خلال التمييز بين نفقات التسيير والاستثمار من أجل التمكن من الوقوف بشكل أفضل على الاستثمار الإجمالي للدولة من خلال جميع دعامات الميزانية.

- مواصلة الجهود المبذولة لترشيد عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية والحذف التدريجي للنفقات التي يمكن تحميلها على الميزانية العامة ، ولا سيما نفقات الموظفين، مع مراعاة أحكام القانون التنظيمي لقانون المالية.

- **بخصوص مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:**

- تحسين توقعات مداخيل مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المدرجة في قوانين المالية السنوية.

- اتخاذ التدابير الكفيلة بتحسين المداخيل الذاتية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من أجل تعزيز الاستقلال المالي لهذه المرافق وتقليل تحويلات التوازن.

- تحسين معدل تنفيذ نفقات الاستثمار.