المملكة المغربية

المجلس الأعلى للحسابات

تقرير المجلس الأعلى للحسابات
حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2021

أهم الخلاصات والتوصيات

يوليوز 2023

أهم خلاصات وتوصيات التقرير
حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2021

تميزت ظروف تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021 بانتعاش تدريجي وملموس في النشاط الاقتصادي، بعد الركود الذي عرفته سنة 2020، ويرجع ذلك أساسا للتقدم الملحوظ الذي تم تسجيله في التدابير المتخذة للتخفيف من آثار أزمة كوفيد-19 وللنتائج الإيجابية للموسم الفلاحي وكذا للانتعاش الواضح لبعض القطاعات الاقتصادية.

وقد أبانت الأزمة الصحية المرتبطة بكوفيد-19 عن مجموعة من النقائص التي تطبع منظومتنا الاقتصادية والاجتماعية والتدبيرية وكذا عن مكامن قوتها والتي تستحق الدعم والتطوير. فعلى مستوى السياسات العمومية أبرزت هذه الأزمة الأولوية القصوى التي يحتلها العنصر البشري والرعاية الاجتماعية ضمن استراتيجيات التنمية كما أظهرت، على مستوى القطاع العام، ضرورة مواصلة الإصلاحات الهيكلية التي اعتمدتها بلادنا، بما فيها تلك المتعلقة بمجال التدبير الميزانياتي والمحاسباتي. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الحكومة واصلت اعتماد التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج من خلال تعميم منهجية نجاعة الأداء، وهو الورش الذي شرع المجلس الأعلى للحسابات في تتبع تنزيله، سنويا، من خلال التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

وتتوخى هذه الخلاصة، المتعلقة بالتقرير الذي أعده المجلس الأعلى للحسابات، عرض النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021 مع تسليط الضوء على التدابير المتخذة لإنعاش الاقتصاد الوطني بعد جائحة كوفيد 19. كما تعرض هذه الخلاصة ملاحظات المجلس حول تدبير الشأن العمومي علاقة باعتماد منهجية نجاعة الأداء وحول ورش التقدم التصديق على حسابات الدولة لا سيما فيما يخص إعداد البيانات المالية والمحاسبية الواجب تقديمها للمجلس الأعلى للحسابات.

أولا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2021

تميز السياق العالمي خلال سنة 2021 بانتعاش عام في النمو الاقتصادي، حيث أسهم التقدم المتواتر في إعمال التدابير لمواجهة فيروس كورونا المستجد في مجموع دول العالم في تحسن الوضع الوبائي واسترجاع ثقة الفاعلين الاقتصاديين. وقد شهد الاقتصاد الوطني بدوره مظاهر الانتعاش في جل الأنشطة، ما مكنه من العودة تدريجيا إلى مستوى النشاط الاقتصادي المسجل قبل الأزمة الوبائية.

وبناء على مشروع قانون التصفية رقم 11.23 المقدم من طرف رئيس الحكومة للمجلس الأعلى للحسابات بتاريخ 17 مارس 2023، يورد المجلس فيما يلي أبرز نتائج تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021 والتوصيات ذات الصلة:

- **فيما يخص المداخيل**

ارتفاع المداخيل الجبائية بنسبة 11 % مقارنة بسنة 2020

ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة، خلال سنة 2021، بما مجموعه 223,7 مليار درهم، وهو ما يمثل 85,6 % من مجموع المداخيل العادية لميزانية الدولة. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 88% من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 7% والرسوم الجمركية بنسبة 5%.

ومقارنةً مع سنة 2020، سجلت الموارد الجبائية برسم السنة المالية 2021 ارتفاعا بما قدره 22,1 مليار درهم (بزيادة نسبتها 11 %)، ويعزى هذا التحسن إلى الارتفاع المسجل على مستوى كل من مداخيل الضرائب غير المباشرة (بزيادة نسبتها 16,3%) والضرائب المباشرة (بزيادة نسبتها 1,3%) والرسوم الجمركية (بزيادة نسبتها 26%) ورسوم التسجيل والتمبر (بزيادة نسبتها 32,2%).

➢ **تراجع المداخيل غير الجبائية بنسبة 18,4 % مقارنة بسنة 2020**

سجلت المداخيل غير الجبائية (والتي تتشكل من عائدات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة ومداخيل الخوصصة ومداخيل أخرى) المحصلة برسم سنة 2021، ما قدره 25 مليار درهم. وبإضافة المداخيل المسجلة برسم التسديدات من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية، والتي بلغت 12,7 مليار درهم، يصبح المبلغ الإجمالي للمداخيل غير الجبائية ما مجموعه 37,7 مليار درهم، مسجلا بذلك تراجعا بنسبة 18,4% مقارنة مع سنة 2020 أي ما يعادل ناقص 8,5 مليار درهم. ويرجع هذا الانخفاض للتراجع المسجل على مستوى موارد الهبات والموارد المختلفة الأخرى.

وتجدر الإشارة إلى أن المداخيل غير الجبائية تمثل 14,4 % من مجموع الموارد العادية المسجلة برسم سنة 2021 مقابل 18,7% برسم السنة السابقة.

- **فيما يخص النفقات**

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2021، ما مجموعه 506,6 مليار درهم، موزعة على الشكل التالي:

الميزانية العامة : 340,8 مليار درهم

(دون احتساب استهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الأجل الذي بلغ 49,4 مليار درهم)

الحسابات الخصوصية للخزينة : 114,0 مليار درهم

مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة : 2,4 مليار درهم.

وتتوزع نفقات الميزانية العامة على النحو التالي:

نفقات التسيير : 229,9 مليار درهم

فوائد وعمولات الدين العمومي : 28,6 مليار درهم.

نفقات الاستثمار : 82,3 مليار درهم

❖ **الميزانية العامة**

➢ **مواصلة ارتفاع نفقات الموظفين والأعوان**

بلغت نفقات الموظفين والأعوان، برسم سنة 2021، ما مجموعه 140,4 مليار درهم أي ما يعادل 99,3% من الاعتمادات النهائية، مواصلة بذلك منحاها التصاعدي ومسجلة ارتفاعا نسبته 5,2% مقارنة بسنة 2020.

ويعزى هذا الارتفاع لتنفيذ الشطر الأخير من الزيادات في أجور الموظفين، التي تم إقرارها برسم الحوار الاجتماعي لسنة 2019، وكذا لتسوية متأخرات الترقيات التي تم تأجيلها ارتباطا بالظروف الاستثنائية التي فرضها انتشار وباء كوفيد-19.

وقد استقرت حصة نفقات الموظفين والأعوان بالميزانية حيث مثلت 62% من ميزانية التسيير للميزانية العامة للدولة، فيما ارتفعت حصة هذه النفقات من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة ومن موارد الميزانية العامة المحصلة برسم سنة 2021 حيث مثلت على التوالي 36% و39% (مقابل 33 % و36 % في سنة 2020).

- **ارتفاع نفقات المعدات والنفقات المختلفة**

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2021 ما مجموعه 54,87 مليار درهم مسجلة ارتفاعا بما قدره 4,9 مليار درهم مقارنة مع سنة 2020، أي بنسبة 9,7 %. وقد تجاوزت هذه النتائج توقعات قانون المالية لسنة 2021 الذي حدد الاعتمادات المخصصة لفصل المعدات والنفقات المختلفة في حدود 50,7 مليار درهم. ويعزى هذا الارتفاع إلى فتح اعتمادات بقرارات من وزير المالية، تم تنفيذها عبر تحويلها لفائدة الحسابات الخصوصية للخزينة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وكذا لاقتطاع اعتمادات إضافية من فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، تم استعمالها لتمويل الاستحقاقات الانتخابية والتظاهرات التي تم تنظيمها ببلادنا.

- **انخفاض نفقات الاستثمار بنسبة 8,5% مقارنة مع 2020**

تميز تنفيذ قانون المالية لسنة 2021 بتسجيل انخفاض على مستوى نفقات الاستثمار، حيث بلغت هذه النفقات 82,2 مليار درهم مقابل 89,9 مليار درهم سنة 2020، أي بنسبة انخفاض ناهزت 8,5%. ويعزى هذا الانخفاض للتحويل الاستثنائي الذي شهدته سنة 2020 لمبلغ 15 مليار درهم، لصالح صندوق الاستثمار الاستراتيجي قصد تمويل خطة الانعاش الاقتصادي.

ويشمل مبلغ الاستثمار المشار إليه أعلاه غلافا إجماليا بلغ 33,4 مليار درهم تم تنفيذه من خلال فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار، وهو ما يمثل 40,6 % من إجمالي نفقات الاستثمار.

- **استقرار عدد الحسابات الخصوصية للخزينة**

علاقة بالمجهودات المبذولة من أجل عقلنة ونجاعة تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة، وبعد أن أقر قانون المالية لسنة 2020 حذف حسابين للتمويل (حساب "القروض الممنوحة للمكتب الوطني للماء الصالح للشرب" وحساب "القروض الممنوحة لوكالات توزيع الماء والكهرباء")، استقر عدد الحسابات الخصوصية للخزينة في 69 حسابا، إذ لم تعرف سنة 2021 أي عملية حذف أو إحداث حسابات جديدة. ووجب التذكير في هذا الشأن، أنه قد تمّ إجمالا خفض أعداد هذه الحسابات بصفة تدريجية، بحيث انتقلت من 76 حسابا في سنة 2015 إلى 69 في سنة 2021.

وبلغت المداخيل الإجمالية المنجزة برسم الحسابات الخصوصية للخزينة لسنة 2021 ما مجموعه 130,04 مليار درهم، مقابل توقعات قدرها 94,30 مليار درهم برسم قانون المالية لنفس السنة، أي بنسبة تنفيذ بلغت

138%. وقد عرفت موارد الحسابات الخصوصية للخزينة انخفاضا يقارب 11 % مقارنة مع سنة 2020. ويرتبط ذلك أساسا بالمداخيل الاستثنائية التي كانت قد سجلتها سنة 2020 بعد إحداث الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد-19".

كما انخفضت نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، من 143,62 مليار درهم سنة 2020 إلى 114,03 مليار درهم برسم السنة المالية 2021، أي بنسبة انخفاض تعادل 20,6 %.

❖ انخفاض نسبي في عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 173 مرفقا في سنة 2021، مقابل 187 مرفقا سنة 2020، حيث تم حذف 15 مرفقاً إلى جانب إحداث المركز الطبي الجراحي العسكري بالراشيدية التابع لإدارة الدفاع الوطني وتمكينه من صفة مرفق الدولة المسير بصورة مستقلة. وتتدخل هذه المرافق بشكل رئيسي في القطاع الاجتماعي وخصوصا في مجالات الصحة والتعليم والتكوين المهني.

وللتذكير فإن عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة كان قد بلغ 204 مرفقا برسم سنة 2019، وهو ما يزيد عن عددها الحالي ب 31 مرفقاً، ما يبرز المجهود الذي تقوم به الحكومة فيما يخص عقلنة عدد هذه المرافق.

وقد بلغت مداخيل هذه المرافق برسم سنة 2021 ما يناهز 5,6 مليار درهم في حين ارتفعت نفقاتها إلى 2,4 مليار درهم منها 2 مليار درهم كنفقات استغلال و0,4 مليار درهم كنفقات استثمار، بمعدلات تنفيذ للاعتمادات النهائية بلغت على التوالي 40% و27%.

❖ تحسن عجز الميزانية بانتقاله من 7,1 % سنة 2020 إلى 5,5 % سنة 2021

أسفر تنفيذ قانون المالية لسنة 2021 عن عجز في الميزانية قدره 70,9 مليار درهم، أي ما يعادل 5,5 % من الناتج الداخلي الخام. وقد عرف هذا العجز تحسنًا مقارنة بتوقعات قانون المالية (6,5 %) وكذا مقارنة بالعجز المسجل خلال سنة 2020، والذي ناهز 82,4 مليار درهم أي بنسبة مثلت 7,1 % من الناتج الداخلي الخام. ويرجع التحسن المسجل على مستوى عجز الميزانية في سنة 2021 بالأساس إلى ارتفاع المداخيل وانخفاض نفقات الاستثمار.

❖ ارتفاع دين الخزينة ب 52,7 مليار درهم

بلغ إجمالي الديون المستحقة على الخزينة في نهاية سنة 2021 ما يناهز 885,3 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 52,7 مليار درهم (زائد 6,3 %)، مقابل زيادة بلغت 85,3 مليار درهم (زائد 11,4 %) عند متم سنة 2020. وقد تراجعت نسبة المديونية سنة 2021 إلى 68,9 % مقارنة بالناتج الداخلي الخام، بعد أن تفاقمت خلال سنة 2020 حيث بلغت 71,2 % من الناتج الداخلي الخام.

أما فيما يتعلق بتوزيع الدين حسب مصدره فلا يزال الدين الداخلي سائداً، إذ مثل، في متم سنة 2021، نسبة 77 % من مجموع الدين مقابل 23 % بالنسبة للدين الخارجي، وهو ما يتماشى مع الأهداف المحددة للمحفظة المعيارية (في نطاق يتراوح بين 70 % إلى 80 % للدين الداخلي ومن 20 % إلى 30 % للدين الخارجي). وقد بلغ الدين الداخلي المستحق للخزينة 681,5 مليار درهم في نهاية سنة 2021، أي بزيادة قدرها 48,6 مليار

درهم (زائد 7,7 %) مقارنة بسنة 2020. في مقابل ذلك بلغ الدين الخارجي ما مجموعه 203,8 مليار درهم في نهاية سنة 2021 مسجلا بذلك ارتفاعا بلغ 4,1 مليار درهم (زائد 2 %) مقارنة بالسنة السابقة.

ثانيا. ملاحظات المجلس حول تدبير الشأن العمومي من خلال تنزيل منهجية نجاعة الأداء

سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن قام، في مرحلة أولى، بتقديم تقييم أولي لتنزيل ورش نجاعة الأداء بمناسبة إعداده للتقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2019، ثم أجرى تقييما أكثر شمولية لما تم إنجازه برسم التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2020. وقد اعتمد المجلس في ذلك على تقارير افتحاص نجاعة الأداء التي تعدها المفتشية العامة للمالية وعلى خلاصات لجنة تتبع إصلاحات المالية العمومية التي تم إنشاؤها من طرف السيدة الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2022.

وقد أبان هذا التقييم أنه على الرغم من مرور بضع سنوات على انطلاق ورش نجاعة الأداء، فلا يزال تنزيله يواجه مجموعة من النواقص التي تحول دون بلوغ الأهداف المتوخاة. ويؤكد المجلس من جديد ضمن هذا التقرير نفس النواقص والتي من أبرزها ضعف التملك الفعلي للمنهجية المذكورة، واستمرار النقائص المتعلقة بنظم قيادة البرامج، والمتعلقة أساسا بمنظومة المراقبة الداخلية ومراقبة التسيير.

وسيقوم المجلس الأعلى للحسابات لاحقا بمهمة تقييمية دقيقة وشاملة لهذا الورش، سيتم تضمين أهم خلاصاتها في التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2022.

ثالثا. ملاحظات المجلس حول التقدم الحاصل في إعداد البيانات المالية والمحاسبية التي يتم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة برسم السنة المالية 2021

يشكل التصديق على حسابات الدولة تحولا بارزا في مسار تحديث تدبير المالية العمومية وتكريسا لأحكام الدستور في مجال تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وهي المبادئ التي حددت مضامينها بموجب مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015. ومن شأن اعتماد هذا المسار في مجال المالية العمومية أن يساهم بشكل أساسي في تدعيم مبادئ صدقية وشفافية الحسابات العمومية.

كما أن اعتماد المحاسبة العامة، التي دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2018، وتغطيتها لمجموع عمليات الدولة، يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للأجهزة المكلفة بمسكها وتقديم الحسابات الناتجة عنها. وفي المقابل فإن التصديق على هذه الحسابات، الموكول إلى المجلس الأعلى للحسابات، يشكل ورشا مهما يتطلب تضافر جهود كافة الإدارات العمومية.

وفي هذا الإطار، عرف ورش التصديق على حسابات الدولة بعض التقدم خلال سنة 2023 وذلك من خلال تنزيل مجموعة من الإجراءات التحضيرية المتصلة بالجانب العملياتي لإنجاح هذه المهمة تتجلى في تكوين فريق التدقيق المالي، وتحضير دليل لمختلف عمليات التدقيق، وافتحاص بعض المستندات الأولية. وبالرغم من توصل المجلس بالعناصر الأولية للحساب العام للدولة لسنة 2021، فإن مباشرة عملية التصديق مرتبطة

بالتوصل بكافة المستندات المحاسبية وكذا الوثائق المثبتة لكل العمليات المحاسبية المتعلقة بالحساب العام للدولة برسم سنتي 2021 و2020.

التوصيات:

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **بخصوص تنفيذ الميزانية:**

- مواصلة تحسين توقعات المداخيل غير الجبائية، لا سيما ما يتعلق منها بحصيلة الاحتكار والاستغلال والمساهمات المالية وبعائدات أملاك الدولة؛

- القيام بتقييم دوري للنفقات الجبائية ولجدوى الاستمرار في العمل ببعضها؛

- **بخصوص الحسابات المرصدة لأمور خصوصية:**

- إنجاز تقييم شامل للحسابات المرصدة لأمور خصوصية في أفق مراجعة حصص الرسوم المرصدة لها، مع الحرص على عدم تخصيص موارد تفوق ما هو ضروري لتغطية نفقاتها؛

- مواصلة الجهود الرامية إلى تقليص عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية والحذف التدريجي للنفقات التي يمكن إدراجها في إطار الميزانية العامة للدولة، كالنفقات المتعلقة بالموظفين التي تكتسي طابعا اعتياديا وشبه نظامي؛

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

- ضبط التوقعات المتعلقة بموارد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مع العمل على تحسين نسب إنجاز نفقات الاستثمار المتعلقة بها؛

- اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تحسين الموارد الذاتية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من أجل تعزيز استقلاليتها المالية وذلك بتحسين جودة الخدمات المقدمة والعمل على بذل مجهود أكبر في تحصيل مداخيلها، مع دراسة إمكانية تسقيف الموارد الذاتية للمرافق التي تسجل مداخيل تفوق حاجياتها؛

- **بخصوص تنزيل ورش نجاعة الأداء:**

- وضع الآليات الكفيلة بضمان التجانس بين البرامج المعتمدة في مشاريع نجاعة الأداء من جهة، والاستراتيجيات القطاعية من جهة أخرى، وذلك من أجل تمكين قوانين المالية من أن تضطلع بدورها كآلية لترجمة الأولويات المحددة من طرف الحكومة؛

- مواصلة ضبط عدد الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المحددة في إطار مشاريع نجاعة الأداء من أجل تيسير عملية التتبع والتقييم وبلوغ الغايات المنشودة من اعتماد منهجية الأداء؛

- تسريع اعتماد إطار مرجعي للرقابة الداخلية ووضع أسسه القانونية على غرار منظومة مراقبة التدبير، وإيلاء تفعيل جميع مكونات آليات قيادة البرامج أهمية خاصة، وخصوصا ما يتعلق منها بأنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية.

ويوصي رئاسة الحكومة والقطاعات الوزارية المعنية:

- **بخصوص إنعاش الاقتصاد الوطني:**

- القيام بتقييم مرحلي لآليات الضمان خاصة فيما يتعلق بمدى استجابة القروض التي تم توزيعها على المقاولات المستفيدة، بضمان من الدولة، للشروط المحددة لها، وكذا مدى مساهمتها في إنعاش المقاولات المستهدفة وبلوغها للأهداف المتوخاة منها، وكذا لمعرفة حجم المخاطر التي تشتمل عليها؛

- الإسراع في تفعيل هيئات حكامة وتدبير صندوق محمد السادس للاستثمار وتسريع وتيرة إحداث الصناديق القطاعية ليضطلع هذا الصندوق بالدور المنوط به كآلية من آليات إنعاش الاقتصاد الوطني؛

- القيام بتقييم مرحلي للبرنامج المندمج لدعم وتمويل المقاولات من أجل ضمان إسهامه في إنعاش الاقتصاد الوطني؛

- تعزيز تتبع آجال الأداء بالرفع من وتيرته وعرض المؤشرات المتعلقة به على المجلس الحكومي بشكل دوري نظرا للأهمية التي يكتسيها وعلاقة بما يمكن أن يتيحه هذا التتبع من خلق المناخ الملائم لإنعاش الاقتصاد الوطني؛

- العمل على تسريع وتيرة إنجاز برنامج إحداث مدن المهن والكفاءات وكذا تسريع تنزيل الاستراتيجية الوطنية للشمول المالي واستكمال عصرنة آليات التمويل والضمان المتاحة للفاعلين الاقتصاديين.

أبرز نتائج تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2021

الفرضيات

نمو الاقتصاد الوطني	نمو الاقتصاد العالمي	محصول الحبوب	متوسط سعر البوتان
% 4,8	% 5,2	70 مليون قنطار	350 دولار للطن

التوجهات الرئيسية

المحور الأول
تسريع تنزيل خطة إنعاش الاقتصاد الوطني

المحور الثاني
إطلاق المرحلة الأولى لتعميم التغطية الاجتماعية

المحور الثالث
إرساء قواعد مثالية الدولة وعقلنة أدائها

ظروف التنفيذ

- 103 مليون قنطاراً
- 616 دولار للطن
- نمو الاقتصاد الوطني % 7,9
- نمو الاقتصاد العالمي % 6,1

نتائج تنفيذ ميزانية 2021

عجز الميزانية
5,5 % من الناتج الداخلي الخام
(70,9 مليار درهم)

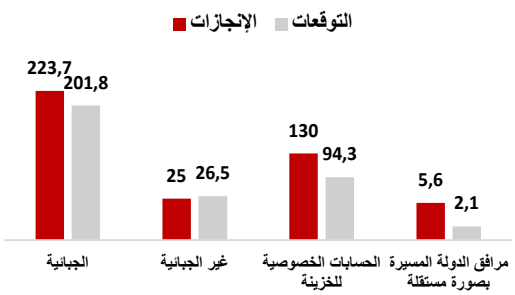
مقابل توقعات بلغت 6,5 % وعجزٍ بلغ 7,6 % في 2020

نسبة المديونية
68,9 % من الناتج الداخلي الخام
885,3 مليار درهم *(الدين الداخلي: 681,5 مليار درهم والدين الخارجي 203,8 مليار درهم)*

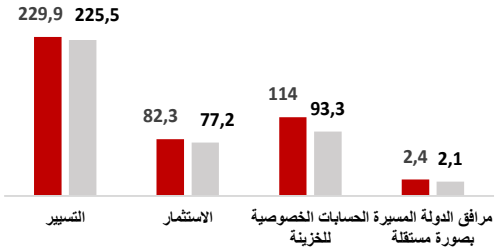
مقابل نسبة بلغت 71,1 % برسم سنة 2020

الإنجازات مقارنة بالتوقعات

الموارد (بملايير الدراهم)

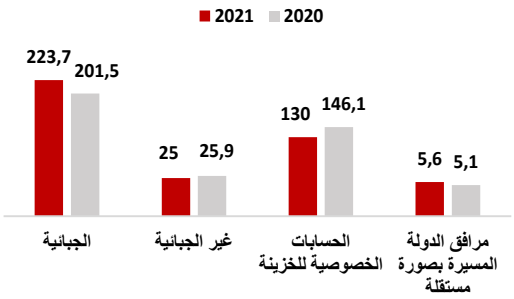


النفقات (بملايير الدراهم)



الإنجازات مقارنة بسنة 2020

الموارد (بملايير الدراهم)



النفقات (بملايير الدراهم)