تقرير حول
تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017
- ملخص -

أكتوبر 2018

1. نتائج تنفيذ الميزانية

أسفر تنفيذ ميزانية الدولة برسم سنة 2017، وفقا 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):

- المداخيل العادية..... : 229.886
- النفقات العادية..... : 205.761
- الرصيد العادي..... : 24.125
- نفقات 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 البيانين.

ويؤدي غياب هذا الانسجام إلى ضعف مقروئية وصعوبة استغلال المعطيات المتعلقة بميزانية الدولة خصوصا 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، حدّدت وضعية تكاليف وموارد الخزينة مجموع المداخيل 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 المداخيل الجبائية بمبالغها الصافية[1] بصورة لا تقدم معلومات عن أهمية إسهام الاقتصاد في تطورها كما

[1] من الاقتطاعات التي تتم لفائدة الجماعات الترابية.

لا يسمح هذا التقديم بتقييم مجهود الدولة في مجال تحصيلها. وتَهُمُّ 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 سالفة 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 (45,3%)، 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) متجاوزا ما تم تسجيله من زيادة في المداخيل العادية (3.329 مليون درهم).

كما يعزى تزايد النفقات الاجمالية 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 بـمبلغ 4.416 مليون درهم كما تجاوزت المداخيل غير الجبائية التوقعات بما مجموعه 3.515 مليون درهم[2].

ومقارنة مع سنة 2016، فقد استمر عجز الميزانية في المسار الايجابي الذي انخرط فيه منذ سنة 2012 مسجلا تراجعا 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 تحسنا منذ سنة 2014، من تغطية نفقات الاستثمار في حدود 36,1%.

[2] 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).

وإجمالا، 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.

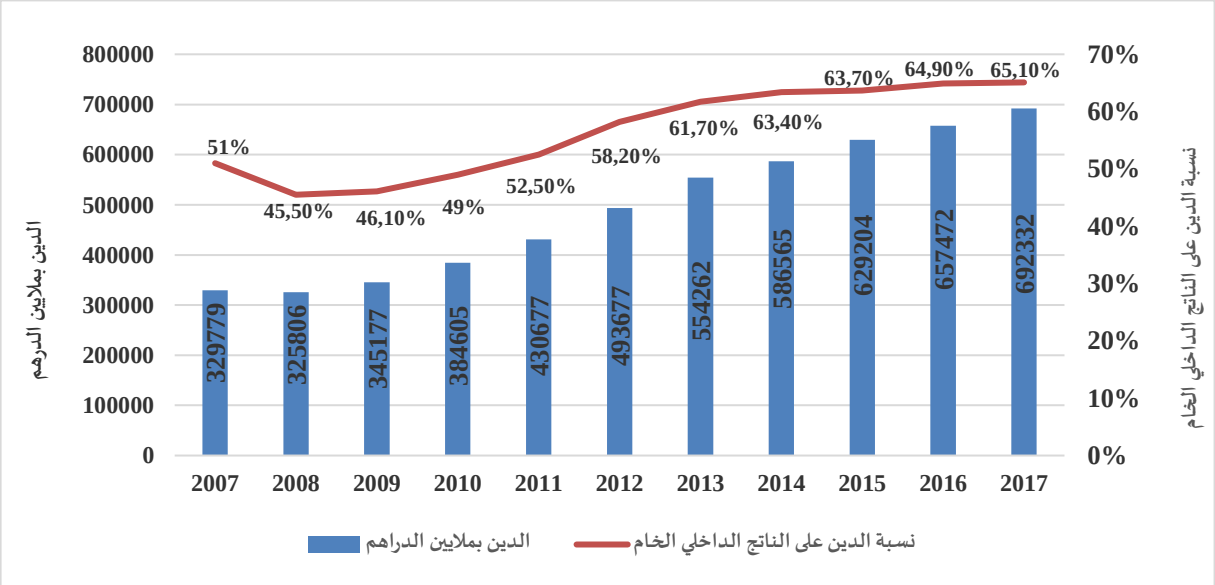
كما يفسر ارتفاع النفقات الإجمالية أساسا بالزيادة المسجلة في نفقات الاستثمار (3.229 مليون درهم) وتكاليف المقاصة (1.233 مليون درهم) ونفقات السلع والخدمات الأخرى (1.841 مليون درهم) في حين واصلت نفقات الموظفين والأعوان ونفقات الدين العمومي استقرارها النسبي.

▪ 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 مستمرا بذلك في وتيرته التصاعدية.

ومكن الارتفاع الملحوظ للناتج الداخلي الخام الذي سجل نموا قدره4,1% 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.

تطور دين الخزينة ما بين سنتي 2007 و2017



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

وتبعا 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 تفاقم 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 بانخفاض قدره 1.105 مليون درهم مقارنة مع سنة 2016 التي سجلت 128.976 مليون درهم.

ويعزى هذا الانخفاض أساسا إلى تراجع تكاليف استهلاك أصل الدين التي انخفضت بمبلغ 1.247 مليون درهم مقارنة مع سنة 2016. في حين لم تسجل تكاليف الفوائد تغييرا ملحوظاً إذ ارتفعت بـمبلغ 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 متمّ 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 للطاقات المستدامة والخطوط الملكية المغربية.

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

المؤسسات والمقاولات العمومية	الديون بالعملة	النسبة (%)
المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب	42.808	23,9
مجمع الشريف للفوسفاط	40.162	22,4
الوكالة المغربية للطاقات المستدامة	18.273	10,2
شركة الطرق السيارة بالمغرب	21.388	11,9
المكتب الوطني للسكك الحديدية	21.383	11,9
الخطوط الملكية المغربية	3.816	2,1
المكتب الوطني للمطارات	1.244	0,7
المجموع	**149.074**	-
مجموع الديون	**179.361**	-
النسبة في مجموع الديون	**%83,1**	-

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 المجهودات 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 نظرا لأهمية حجم استثماراتها.

حيث ارتفع الدين المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة المقيد في حسابات المؤسسات والمقاولات العمومية على شكل مستحقات على الدولة بـمبلغ 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)[3] والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب (1.669 مليون درهم)[4] 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 نظر 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.

[3] مع خصم الدين المنصوص عليه في الاتفاقية والذي تمت معالجته برسم سنتي 2016 و2017.

[4] مع خصم الدين المنصوص عليه في الاتفاقية والذي تمت معالجته برسم سنتي 2016 و2017.

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 إجمالا 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 تحسنا بنسبة 1,2% مقارنة مع السنة الفارطة.

وإذا كانت الإنجازات المتعلقة بالضرائب غير المباشرة مطابقة إجمالا 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 والتنبر 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.

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

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

وسجلت المداخيل 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 المداخيل والتي سجلت متوسط نسبة نمو سنوي بلغ 3,8% خلال الفترة الممتدة ما بين 2010 و2017.

ويعزى ارتفاع المداخيل الجبائية (بنسبة 6,1%) ما بين 2016 و2017 إلى الزيادة المسجلة في مداخيل 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 والتنبر (ناقص 1%) .

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

تطور المداخيل الجبائية حسب النوع برسم سنتي 2016و2017 (بـمليار درهم)

المداخيل 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 والتنبر	15,8	15,6	- 1

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية - مديرية الخزينة والمالية الخارجية

▪ محدودية الرؤية فيما يتعلق باستخلاص المداخيل الجبائية:

يتم تقديم الأرقام المتعلقة بالمداخيل 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 المداخيل 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 يمكّن من تقديم معلومات دقيقة حول التطورات الفعلية المسجلة على مستوى الضرائب المعنية وكذا على مستوى العبء الضريبي. وتجدر الإشارة إلى أن الفارق المسجل بين المداخيل الإجمالية والمداخيل الصافية يقدر بـمبلغ 27 مليار درهم أي ما نسبته 13,5% من المداخيل الجبائية المسجلة برسم سنة 2017.

ويوضح الجدول أسفله الفوارق ما بين المبالغ الإجمالية وتلك الصافية المسجلة برسم سنة 2017[5]:

الفارق ما بين المداخيل الإجمالية والمداخيل الصافية (بـمليون درهم)

صنف الضرائب	مداخيل صافية (1)	مداخيل 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

5 بدون احتساب المداخيل المخصصة للصندوق المرصد لأمور خصوصية "كتلة الخدمات المالية"

- **تمركز جل المداخيل الجبائية حول عدد محدود من الملزمين أو فئات معينة منهم**

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

وفي هذا الصدد، تم تسديد نصف مداخيل الضريبة على الشركات خلال سنة 2017 من قبل 74 ملزم فقط أي ما يعادل أقل من 2 في الألف من الخاضعين لهذه الضريبة[6]. كما أن 75% من مداخيل 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 مداخيل الضريبة على الشركات برسم سنة 2017

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

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 المداخيل 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 المداخيل غير الجبائية المحصلة وتلك المتوقعة:**

تتشكل المداخيل غير الجبائية من الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية ومبالغ التفويتات المتعلقة بالمساهمات المالية للدولة ومن مداخيل أخرى[7].

وعلى عكس المداخيل الجبائية، سجلت المداخيل غير الجبائية فوارق مهمة نسبيا مقارنة بالتوقعات. ويصعب توقع هذه المداخيل (باستثناء تلك المتأتية من المؤسسات والمقاولات

6 انطلاقا من تحليل قاعدة الخاضعين للضريبة على الشركات

7 تضم من بينها هبات دول أعضاء بمجلس التعاون الخليجي

العمومية) نظرا لعدم تجانسها وطبيعتها غير المنتظمة (الهبات) وأحيانا تشتتها بين عدة قطاعات وزارية (المداخيل المختلفة المحصلة من قبل بعض القطاعات الوزارية).

وقد بلغت المداخيل 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 "المداخيل الأخرى" والتي فاقت التوقعات (17,8 مليار درهم مقابل 13,2 مليار درهم المتوقعة).

فيما ظلت المداخيل 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 "المداخيل الأخرى" من جهة أخرى.

وهكذا، اتسمت سنة 2017 بانخفاض الموارد المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية ناهز 226 مليون درهم، في حين يعزى تحسن "المداخيل 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.

- **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 المداخيل على عدد محدود من المنشآت.

فعلى سبيل المثال، لم يساهم صندوق الإيداع والتدبير للسنة الثانية على التوالي في المداخيل 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 المداخيل المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية برسم سنة 2017:

المساهمون الأساسيون في المداخيل المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية (بمليون درهم)

المؤسسة أو المقاولة 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 للهيدوكاربورات والمعادن	200,0	%2,5
أجهزة أخرى	966,0	%12,1
المجموع	**7.957, 7**	**%100**

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية – مديرية المنشآت العامة والخوصصة

▪ 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 الميزانياتية 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 عبر37 إجراء بمبلغ 8,4 مليار درهم. وترتفع هذه النسبة إلى 48% عند إضافة قطاعي الاحتياط الاجتماعي والفلاحة.

من جهة أخرى، وبالرغم من التحسن النسبي المسجل خصوصا على مستوى إحصاء وتقييم النفقات الجبائية، فإن حكامة هذه الأخيرة لا تزال تعاني من بعض الاختلالات التي تحول دون تدبير جيد لها، حيث يتم اللجوء إلى هذه النفقات في غياب قواعد تؤطرها كما يتم إقرارها دون تحديد واضح لأهدافها وكلفتها وإطارها الزمني بالإضافة إلى كون حكامتها 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%. وتتشكل 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 الى 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. فباحتساب مساهمات الدولة في أنظمة المعاشات والتأمين وحصة منح التسيير المحولة من ميزانية الدولة لفائدة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي يتم تخصصيها لتغطية الأجور وكذا جزء من نفقات الموظفين التي تتحملها بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، تتجاوز نفقات الموظفين التي تحملتها 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)

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

المصدر: وزارة الاقتصاد والمالية – إعداد المجلس الأعلى للحسابات

ونتيجة لذلك، بلغت كتلة الأجور الاجمالية ما نسبته 12,83% من الناتج الداخلي الخام مسجلة بذلك انخفاض بنسبة 0,49% مقارنة بسنة 2016. ولا يرجع هذا الانخفاض إلى المجهودات 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 أساسا 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 المنتوجات 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 ارتفاعا 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 دائما لشرط انعدام إمكانية التنبؤ بها**

بلغت الاقتطاعات 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 الاقتطاعات 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 للخزينة 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 للخزينة و17.311 مليون درهم لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية، أي بنسبتي 40% و27% على التوالي من مجموع اعتمادات الأداء سالف الذكر.

إضافة الى 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 يشتمل فقط على النفقات التي لا يمكن إدراجها في فصول الاستثمار لدى الوزارات،

فإنه لا يزال يشكل حجما مهما 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 لأمور خصوصية تنفذ نفقات متعلقة بتدخل الدولة**

تتلقى بعض الحسابات المرصدة لأمور 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 مجالا واسعا لتفسيرها يتجاوز مفهوم ممتلكات الدولة والأجهزة العمومية الأخرى.

في هذا الإطار، استفادت بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، 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 للخزينة 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 للخزينة 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 تنخفض 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 للخزينة وذلك بسبب غياب تفريد 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 أيضا الاعتمادات المحولة إلى المؤسسات والمقاولات العمومية على شكل منح.

4. الحسابات الخصوصية للخزينة

بلغت مداخيل الحسابات الخصوصية للخزينة 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 للخزينة عن الملاحظات التالية:

▪ عدم ملاءمة مداخيل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية لحاجياتها الفعلية

تتوفر بعض الحسابات المرصدة لأمور خصوصية على مداخيل تتجاوز بشكل ملحوظ مستوى نفقاتها. وتعكس هذه الوضعية الخلل المسجل في عملية تخصيص الموارد والذي غالبا 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 للخزينة إلى تراكم مهم لأرصدتها. 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 للخزينة في منحاه 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 لأمور خصوصية

تمثل الحسابات المرصدة لأمور خصوصية استثناء لمبدأ وحدة الميزانية ويستلزم إحداثها والإبقاء عليها استفائها 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 لأمور خصوصية من جهة والكراسات الميزانياتية 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 أساسا بالصندوق الخاص لدعم مؤسسات السجون والصندوق الوطني لدعم البحث العلمي والتنمية التكنولوجية والصندوق الوطني لتنمية الرياضة...

- **تغييرات مهمة ومتكررة تعرفها البرمجة الأولية للحسابات المرصدة لأمور خصوصية**

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

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

رفع سقف تحملات الحسابات المرصدة لأمور 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 مرفقا، أي بزيادة أربع مرافق مقارنة مع سنة 2016. وبالرغم من ضعف ميزانيتها مقارنة مع باقي مكونات ميزانية الدولة، يمكن ان تشكل هذه المرافق رافعة لتحسين بعض الخدمات العمومية.

وقد عرف تسييرها خلال سنة 2017 تسجيل الملاحظات التالية:

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