

الصندوق الخاص بالطرق

يعتبر الصندوق الخاص بالطرق عبارة عن حساب مرصود لأموال خصوصية أحدث بموجب المادة 43 من قانون المالية لسنة 1989، تحت اسم "الصندوق الخاص بتعهد الطرق"، بهدف ضبط حسابات العمليات المتعلقة بالتعهد العادي لشبكة الطرق المصنفة التابعة للدولة واستغلالها.

ومن أجل تمويل عملياته، تم منحه الموارد المتحصلة من الرسم المفروض على محور المحرك، والضريبة الإضافية المفروضة على تسجيل العربات ذات المحرك، والرسم الداخلية على الاستهلاك المفروضة على بعض المنتجات النفطية.

وقد عرف هذا الحساب منذ إحداثه عدة تعديلات طالت الموارد وكذا العمليات التي يمولها؛ والتي أصبحت تشمل بناء شبكة الطرق المرتبة التابعة للدولة وإصلاحها، وتمويل الطرق القروية المدرجة في البرامج الوطنية لفك العزلة أو في شراكات مع الجماعات، وتسديد المبالغ المتعلقة بخدمة دين قروض المؤسسة العمومية "صندوق تمويل الطرق". كما انتقلت موارد الحساب خلال السنوات الخمس الأخيرة التي صدرت قوانين التصفية المتعلقة بها (2009 إلى 2013) من 2.994.031.952,54 درهم سنة 2009 إلى 2.813.008.321,81 درهم سنة 2013 والنفقات من 2.677.082.858,04 درهم إلى 2.329.925.785,49 درهم، وارتفع الرصيد السنوي النهائي من 1.914.987.478,08 درهم إلى 3.051.332.772,15 درهم في نفس الفترة.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بمراقبة تسيير الحساب الخاص للخزينة المسمى "الصندوق الخاص بالطرق" في إطار مهامه المتعلقة بتقديم المساعدة للبرلمان طبقاً للفصل 148 من الدستور، وذلك من أجل الإجابة عن الأسئلة موضوع رسالة السيد رئيس مجلس النواب بتاريخ 3 فبراير 2015.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

خلصت المهمة التي قام بها المجلس الأعلى للحسابات إلى تسجيل ما يلي:

1. تنفيذ الاعتمادات المرصودة في الصندوق الخاص بالطرق

يتم تنفيذ الاعتمادات المالية المرصودة في الصندوق الخاص بالطرق وفق برامج استعمال أولية وتعديلية مؤشر عليها من طرف مصالح وزارة المالية.

ويتم تفويض معظم الاعتمادات للمديريات الإقليمية والجهوية لتمويل المشاريع الطرقية. حيث بلغت الاعتمادات المفوضة إضافة إلى تلك التي تم تخصيصها لصندوق التمويل الطرقي من أجل تسديد أقساط الدين المتعلق بتمويل برنامج الطرق القروية نسبة 97,67% من الاعتمادات المفتوحة برسم سنة 2014.

وقد انتقلت الاعتمادات المفتوحة من 3.064.720.799 درهم سنة 2012 إلى 3.108.720.394 درهم سنة 2014. في حين ارتفعت الاعتمادات النهائية (الاعتمادات المفتوحة في السنة زائد الاعتمادات المرحلة ناقص الاعتمادات الملغاة) من 4.121.778.276 درهم إلى 5.094.639.288 درهم في نفس الفترة.

وقد عرف توزيع الاعتمادات النهائية بين أبواب برنامج الاستعمال استقراراً نسبياً خلال هذه السنوات، حيث تم تخصيص ما يناهز 82% من اعتمادات سنة 2014 على سبيل المثال لثلاثة أبواب وهي الصيانة والمحافظة على الرصيد (58%)، والتمويل الطرقي (14,29%) وبرنامج الطرق في العالم القروي (12,66%).

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم فتح الاعتمادات المالية لتغطية نفقات نزع الملكية المتعلقة بإنجاز المشاريع الطرقية بالرغم من وجود عدة ملفات لدى مصالح وزارة التجهيز تنتظر التسوية نظراً لعدم دفع التعويضات عن نزع الملكية لمستحقيها. كما لا تتوفر مديرية الطرق على وضعية كاملة لهذه الملفات تمكن من تقدير التكلفة المالية اللازمة لتسويتها.

2. معدل الالتزام بالنفقات وأداؤها

لقد عرفت سنوات 2012 و2013 و2014 تحقيق معدلات مرتفعة للالتزام بالنفقات بلغت، على التوالي، 94,43% و94,20% و96,50%. إلا أن معدلات الأداء سجلت مستويات متواضعة بصفة عامة، إذ لم تتجاوز برسم هذه السنوات 61,83% و53,53% و62,78%، على التوالي.

¹ للمديريات الترابية بالإضافة إلى مديرية الطرق.

وإذا ما استثنينا فقرة التمويل الطرقي، التي تتضمن الاعتمادات التي تم تخصيصها للمؤسسة العمومية "صندوق تمويل الطرق" من أجل تسديد أقساط الدين، فإن معدلات الأداء ظلت منخفضة خلال الفترة من 2012 إلى 2014 بالنسبة لجميع الفترات. وينطبق نفس الأمر على أداء النفقات من طرف الأمرين بالصرف المساعدين، إذ أن 12 فقط من أصل 54 مديرية ترابية بالإضافة إلى مديرية الطرق هي التي حققت معدلات أداء تتجاوز 70% سنة 2014، في حين سجلت 17 مديرية ترابية بالإضافة إلى مديرية الطرق معدلات دون 50%. وفي سنة 2013 سجلت ثلاث مديريات ترابية فقط معدلات أداء تفوق 70% في حين سجلت 31 مديرية ترابية بالإضافة إلى مديرية الطرق معدلات أداء دون 50%.

3. البرامج والعمليات الممولة من الصندوق الخاص بالطرق

ترصد الاعتمادات المالية للحساب لتمويل مجموعة من العمليات والبرامج من أهمها:

أ. صيانة الطرق والمنشآت الفنية وإعداد تجهيزات السلامة الطرقية

يخضع إعداد مخططات الصيانة الطرقية وصيانة المنشآت الفنية لمقاربة النجاعة الاقتصادية بهدف توجيه الموارد المالية المتاحة نحو المشاريع ذات الأولوية، نظرا لمحدودية هذه الموارد مقارنة مع ضغط الحاجيات وطابعها الاستعجالي. حيث تتم برمجة عمليات صيانة الطرق بناء على مسار منهجي يمر بصفة عامة بثلاث مراحل: إعداد بنك المشاريع وتجميع المقترحات، ثم توزيع الموارد المالية المتاحة وأخيرا تحديد الأولويات. كما تخضع صيانة وإعادة بناء المنشآت الفنية بدورها لمنهجية تعتمد أربع مراحل وهي إعداد بنك المشاريع ثم توزيع الموارد المالية فتحديد الأولويات وانتهاء بإنجاز الدراسات.

وقد مكنت الموارد المالية المخصصة للصندوق من تقوية 698 كيلومتر وتغطية 848 كيلومتر وتوسيع 781 كيلومتر من الطرق الضيقة وإعادة بناء 79 منشأة فنية في سنة 2014.

وتخضع برمجة عمليات تجهيزات السلامة الطرقية لمقاربة تدبير المخاطر بناء على مؤشرات السلامة الطرقية وتدفق حركة السير.

وقد مكنت الموارد المالية المخصصة للصندوق، فيما يخص السلامة الطرقية، من معالجة 40 بؤرة سوداء وتهيئة 13 كيلومتر من مسالك الدراجات والعربات الفلاحية في سنة 2014.

وبالإضافة إلى العمليات السالفة الذكر الخاضعة للتدبير التوقعي، يتم تخصيص جزء من الاعتمادات المرصودة ضمن الميزانية العامة والصندوق الخاص بالطرق لإصلاح الخسائر الناجمة عن أضرار الفيضانات. حيث تقوم مديرية الطرق بتحديد العمليات التي يتم إدراجها في بنك المشاريع بعد التشاور بشأنها مع المديريات الجهوية والإقليمية، لا سيما فيما يخص تقدير كلفة الأشغال وتعيين الدراسات التقنية وتحديد الأولويات وفق معيار درجة الاستعجالية.

ب. برنامج التأهيل الترابي

يهدف هذا البرنامج الذي يدخل في إطار سياسة فك العزلة عن العالم القروي بناء وإعداد 2.320 كيلومتر من الطرق و90 منشأة فنية خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2015 بتكلفة تقدر بـ 2,5 مليار درهم، ممولة من طرف وزارة الداخلية (68%) ووزارة التجهيز (24%) ووزارة الفلاحة والصيد البحري (8%).

اعتمد البرنامج بشكل رئيسي على المعيار الاجتماعي والاقتصادي. حيث تم إعداده وفق مقاربة تشاركية مندمجة بتنسيق بين المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والقطاعات الوزارية والسلطات المحلية والجماعات الترابية.

وفيما يخص حصيلة هذا البرنامج فإنه إلى غاية شتنبر 2015، تم إعطاء انطلاقة ما مجموعه 1.608 كيلومتر من الطرق و41 منشأة عبور بتكلفة تناهز 1,8 مليار درهم، وتم الانتهاء من الأشغال بالنسبة لـ 524 كيلومتر من الطرق و18 منشأة عبور بتكلفة 578 مليون درهم.

ج. البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية

يسعى البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية، الممتد من سنة 2005 إلى سنة 2015، إلى إنجاز حوالي 15.500 كيلومتر من الطرق القروية من أجل فك العزلة عن ساكنة العالم القروي، وذلك عبر الرفع من نسبة الولوج إلى الطريق، إلى نسبة 80% عند نهاية البرنامج، وتقليص الفوارق بين الأقاليم.

وتقدر الكلفة الإجمالية للبرنامج بحوالي 15 مليار و523 مليون درهم ممولة من طرف وزارة التجهيز بنسبة 85% والجماعات الترابية بنسبة 15%.

وقد اعتمد إعداد البرنامج بشكل رئيسي على المعيار الاجتماعي والاقتصادي، وذلك بناء على البرامج الإقليمية للطرق القروية التي أخذت بدورها بعين الاعتبار تحسين الولوج إلى الطريق ومراعاة الربط بين شبكات الطرق المرتبة. وتم الاعتماد أيضا على مؤشرين اقتصاديين لتحديد الأولويات في اختيار الطرق المبرمجة، وهما مؤشر المردودية الاقتصادية ومؤشر نجاعة الكلفة.

وفيما يخص الحصيلة، فقد تطلب البرنامج منذ انطلاقتها سنة 2005 وإلى غاية 30 يونيو 2015 إبرام 948 صفقة أشغال، بكلفة بلغت 15,7 مليار درهم. وباعتماد معيار فتح أظرفة طلبات عروض صفقات الأشغال، بلغ طول الطرق والمسالك القروية 14.649 كيلومتر إلى غاية 30 يونيو 2015، أي بنسبة 94% من مجموع الأشغال المبرمجة. بينما بلغ طول الطرق والمسالك القروية المستعملة من طرف ساكنة العالم القروي 12.141 كيلومتر، أي بنسبة تقدر ب 78% من مجموع الأشغال المبرمجة.

د. عدم صيانة الطرق القروية غير المصنفة المنجزة في إطار برامج فك العزلة عن العالم القروي

أنجزت وزارة التجهيز خلال العشرين سنة الأخيرة العديد من الطرق القروية من أجل فك العزلة عن العالم القروي، بغلاف مالي إجمالي قدره 27 مليار درهم، ومن المتوقع أن يبلغ طول هذه الطرق 32.000 كيلومتر، عند متم سنة 2016، منها 11.036 كيلومتر غير مصنفة.

وإذا كانت الطرق المصنفة التابعة للدولة تستفيد من الصيانة ولو بوتيرة ضعيفة نظرا لمحدودية الاعتمادات المرصودة لهذا النوع من الأشغال، فإن الطرق غير المصنفة لم تعرف أية عملية صيانة منذ إنجازها لا من طرف الدولة، ممثلة في وزارة التجهيز، ولا من طرف الجماعات المحلية. مما يعرض هذا الرصيد الطرقي للتآكل وينذر بضياح الجهد الذي بذل طيلة عقدين من الزمن وللمبالغ المالية التي أنفقت في إنجاز المشاريع، بالإضافة إلى الأثر السلبي على الوضع الاجتماعي والاقتصادي لساكنة العالم القروي. هذا فضلا عن أن الممولين الدوليين يضعون ضمان الحفاظ على الاستثمار الممول بالقروض السابقة كشرط لقبول تقديم قروض جديدة.

ه. الآثار الاجتماعية والاقتصادية للعمليات والبرامج المنجزة: نموذج البرنامجين الوطنيين للطرق القروية

تم إنجاز دراسة للأثر الاجتماعي والاقتصادي للبرنامجين الوطنيين للطرق القروية (الأول والثاني) سنة 2014 من طرف مكتب للدراسات بطلب من وزارة التجهيز. وقد اعتمدت هذه الدراسة على مقارنة قيمة المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية قبل وبعد إنجاز الطرق بالنسبة للأسر ولمهنيي النقل.

وقد خلصت الدراسة إلى وجود وقع إيجابي للبرنامجين على الساكنة من جراء تحسن ظروف النقل والاقتصاد المحلي ونمط العيش ونشاط مهنيي النقل. كما خلصت إلى وجود آثار خارجية متمثلة في انخفاض الهجرة وانخفاض نسبة الأسر التي تستعمل الحطب للوقود وقد تم بالموازاة مع ذلك تسجيل بعض الآثار السلبية كتحويل مجرى الوديان وتدهور جودة التربة بمحاذاة الطرق.

وتبعاً لما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- فيما يخص الملفات المتعلقة بنزع الملكية والافتناءات العقارية:
- حصر لائحة الملفات المتعلقة بنزع الملكية والافتناءات العقارية التي لم يتم تسويتها؛
- تحديد التكلفة المالية لتسوية هذه الملفات وفتح الاعتمادات لتغطية النفقات المطابقة لها.
- فيما يخص المعدلات المتدنية لأداء النفقات: بذل المزيد من الجهد من أجل رفع معدلات أداء النفقات والزيادة في وتيرة إنجاز المشاريع الطرقية.
- فيما يخص عدم صيانة الطرق القروية المنجزة في إطار برامج فك العزلة عن العالم القروي:
- تصنيف الطرق القروية المنجزة في إطار برامج فك العزلة عن العالم القروي ضمن أحد أصناف الشبكة الطرقية المقررة في المرسوم 2.83.620 بتاريخ فاتح فبراير 1990، وفي حال اختيار تصنيفها ضمن الطرق الجماعية إصدار قرار لوزير الداخلية في هذا الشأن؛
- تحديد مصادر تمويل عمليات الصيانة ووضع جدول زمني لها.

II. جواب وزير التجهيز والنقل واللوجستيك

(نص مقتضب)

1. تنفيذ الاعتمادات المرصودة في الصندوق الخاص بالطرق

(...) الجدير بالذكر أنه لم يسبق أن تم تمويل نفقات نزع الملكية من خلال الصندوق الخاص بالطرق منذ إحدائه سنة 1989، وذلك لأنه أحدث لغرض صيانة الطرق والمحافظة على الرصيد الطرقي. ومع الشروع في تنفيذ البرامج الوطنية لفك العزلة عن العالم القروي، تم توسيع مجالات تدخل الصندوق بما فيها تمويل نفقات نزع الملكية وفي هذا الإطار يجب التذكير أن الصندوق الخاص بالطرق لا يمكنه تمويل نفقات نزع الملكية المتعلقة بالطرق السيارة كما أن المبالغ التي يمكن استعمالها محصورة في الموارد التالية:

- 58% من حصيلة الأتاوى المرتبة على الاحتلال المؤقت لملك الدولة والطرقي العام واستخراج مواد البناء منه؛
- حصيلة المبالغ المقبوضة عن دراسات طلبات منح الترخيص بالاحتلال المؤقت لملك الدولة الطرقي العام أو تجديده أو تغييره أو تحويله؛
- المساهمة المالية لملاكي أراضي المجاورة للطرق العامة في انجاز طرق المواصلات التابعة للدولة والمنصوص عليها في المادة 82 من القانون رقم 12.90 المتعلقة بالتعمير؛
- حصيلة الرسم السنوي المفروض بموجب المادة 17 من القانون المالي رقم 8096 للسنة المالية 1996-1997 على الأشهار على جوانب طرق المواصلات الطرقية التابعة للدولة وكذا حصيلة الغرامات والعلاقات المرتبة على الرسم المذكور؛
- الهبات والوصايا؛
- المساهمات والاشتراكات المختلفة.

3. البرامج والعمليات الممولة من الصندوق الخاص بالطرق

د. عدم صيانة الطرق القروية غير المصنفة المنجزة في إطار برامج فك العزلة عن العالم القروي

تجدر الإشارة إلى أن اتفاقيات الشراكة الموقعة قبل بداية البرنامج، نصت على التزام الجماعات المحلية بتصنيف تلك الطرق طرقا جماعية والتكفل بصيانتها.

التوصية المتعلقة بصيانة الطرق القروية المنجزة في برامج فك العزلة عن العالم القروي

(...) تجدر الإشارة إلى أن المادة 82 من القانون الخاص بالجهوية الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ينص على أن بناء وتحسين وصيانة الطرق الغير مصنفة تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجهات.