

ميزانية سنة 2016

يعد قانون المالية لسنة 2016، الأول الذي يتم اعتماده بعد صدور القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية رقم 13.130 بتاريخ 18 يونيو 2015.

وقد حددت توقعات قانون المالية لسنة 2016 موارد إجمالية قدرها 364,8 مليار درهم وتكاليف بما مجموعه 388,9 مليار درهم.

أما على مستوى التنفيذ، وحسب المعطيات الأولية الصادرة عن وزارة الاقتصاد والمالية، فقد سجل تنفيذ ميزانية 2016 عجزا قدره 40,6 مليار درهم، أي بمعدل 4,1% من الناتج الداخلي الخام مقابل 3,5% تم توقعه في قانون المالية.

كما حققت المداخيل العادية المحصلة 218,9 مليار درهم، في حين بلغت النفقات ما مجموعه 263,8 مليار درهم. ومن خلال تحليل تنفيذ الميزانية لسنة 2016، يمكن استخلاص أهم الاستنتاجات فيما يخص المحاور التالية:

1. العناصر التوضيحية لعجز الميزانية

أسفر تنفيذ الميزانية عن تحصيل مداخيل عادية تقل عن تلك المتوقعة بحوالي 3,2 مليار درهم، ويرجع ذلك أساسا إلى العوامل التالية:

- تحصيل مداخيل جبائية أقل من المتوقع بحوالي 2,1 مليار درهم؛
- وصل مجموع النفقات المتعلقة بالتسديدات والإرجاعات الضريبية المنجزة من قبل المديرية العامة للضرائب 9,4 مليار درهم؛
- تسجيل المداخيل غير الجبائية المحصلة لمبلغ أقل من التوقعات المدرجة في الميزانية. ويعزى الفارق أساسا إلى الهبات المتعلقة بدعم الميزانية المقدمة من قبل بعض دول مجلس التعاون الخليجي، حيث بلغت هذه المداخيل 7,2 مليار درهم مقابل 13 مليار درهم متوقعة في الميزانية؛
- على مستوى النفقات العادية، فقد أنجزت بمستويات تقل عن تقديرات الميزانية بمبلغ إجمالي قدره 11,1 مليار درهم؛
- تجاوز الرسوم الجمركية لتوقعات الميزانية بأكثر من 1,2 مليار درهم. وهذا راجع بالأساس إلى المداخيل المستخلصة عقب عمليات المراقبة والمراجعة التي قامت بها إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والتي ضخنت في الخزينة مبلغا اضافيا بلغ 2,8 مليار درهم؛
- كما تم تسجيل مداخيل بحوالي 12 مليار درهم ناتجة عن إجراءات المراقبة والتدقيق التي قامت بها المديرية العامة للضرائب. مما تأتى معه تحصيل مداخيل إضافية وصلت إلى 15 مليار درهم، أي ما نسبته 7,9% من إجمالي المداخيل الضريبية المستخلصة سنة 2016.

2. جودة المعلومات المقدمة بمناسبة صدور نتائج تنفيذ الميزانية

لا يتضمن مبلغ العجز الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية والمحدد في 40,6 مليار درهم، كل الديون المستحقة على الدولة خلال سنة 2016 برسم الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات.

ويتم اعتبار المداخيل الإجمالية للضريبة على القيمة المضافة كما لو تم استيفائها بصفة نهائية في حين أن الخزينة مطالبة بإرجاع جزء منها للفاعلين الاقتصاديين العاملين في بعض القطاعات الاقتصادية. وقد ارتفع مخزون دين الضريبة على القيمة المضافة برسم سنة 2016 إلى مستوى 1,3 مليار درهم مسجلا ما مجموعه 28,6 مليار درهم.

كما أن الديون المستحقة على الدولة لفائدة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية غير تلك المتعلقة بدين الضريبة على القيمة المضافة بلغت ما مجموعه 5,5 مليار درهم. وتهم هذه الديون ستة مقاولات عمومية وهي المكتب الشريف للفوسفاط وشركة الطرق السيارة بالمغرب والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب والمكتب الوطني للسكك الحديدية والمكتب الوطني للمطارات وشركة الخطوط الملكية المغربية. وتشمل هذه الديون الضريبة على الشركات والتزامات الدولة في إطار عقود البرامج وكذا بعض الخدمات ذات الطبيعة التجارية.

بالإضافة إلى ذلك، يتم من خلال المعطيات المتعلقة بتنفيذ الميزانية الأخذ بعين الاعتبار المبلغ الصافي للمداخيل الجبائية أي بعد خصم الحصة المحولة إلى الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل. غير أن هذه المقاربة لا تسمح بالإلمام بالمستوى الحقيقي للضغط الضريبي.

3. إدراج نفقات الموظفين في تبويبات للميزانية

لا تتضمن نفقات الموظفين المدرجة في فصول ميزانية التسيير مساهمات الدولة كمشغل في أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي، مما يصعب معه تحديد كلفتها الإجمالية الحقيقية، حيث يتم إدراج النفقات المتعلقة بالموظفين في ميزانيات الوزارات وعلى مستوى الفصل المتعلق بالتكاليف المشتركة وكذا في بعض الحسابات الخصوصية للخزينة. كما أن تحديد الكتلة الإجمالية لأجور الموظفين يقتضي احتساب نفقات مستخدمي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتلقى إعانات من الدولة.

لذا، ومن أجل تحديد الحجم الحقيقي لنفقات الموظفين، ينبغي إعادة معالجة البيانات المتعلقة بهذه النفقات ويتعين تقديم معلومات إضافية عنها.

إذ بالاعتصار على النفقات المسجلة في فصول الميزانية العامة للدولة، فإن مجموع نفقات الموظفين بلغ 104,3 مليار درهم وهو ما يعادل 56% من نفقات التسيير و11% من الناتج الداخلي الخام. إلا أن معالجة بيانات النفقات المتعلقة بالموظفين، بإدراج مساهمات الدولة في أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي وكذا إعانات التسيير الممنوحة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموجهة لتغطية تكاليف العاملين والأجراء، فإن عبء هذه النفقات سيبلغ مستويات أعلى، إذ ستصل نسبته إلى 64,3% من نفقات التسيير و12,7% من الناتج الداخلي الخام.

4. نفقات الاستثمار

يتم رصد مجهود استثمار الدولة على مستوى قانون المالية، أساسا في الميزانية العامة والحسابات الخصوصية ونسبة أقل في ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة. ويتم إدراج نفقات الاستثمار على مستوى الميزانية العامة في ميزانية كل قطاع وزاري لتمكينه من إنجاز سياسته القطاعية، إضافة إلى فصل النفقات المشتركة.

ويؤدي تصنيف بعض النفقات المتعلقة بالسير العادي للمصالح الإدارية على أنها نفقات مخصصة للاستثمار، إلى تضخيم حجم الإنجازات المتعلقة بالاستثمار غير أن هذه النفقات لا تساهم حتما في تكوين رأس المال الثابت.

وبالإضافة إلى ذلك، قد يؤدي توزيع نفقات الاستثمار بين مختلف مكونات الميزانية إلى تشتت للمجهود الاستثماري، علما أن العديد من العمليات ذات طبيعة مماثلة أو متقاربة تدرج في فصول الاستثمار لميزانيات الوزارات وبالموازاة مع ذلك في فصل النفقات المشتركة وكذا بعض الحسابات الخصوصية للخزينة.

من جهة أخرى، قد يؤدي إدراج بعض نفقات الاستثمار في فصل النفقات المشتركة عوض إدراجها في ميزانية الوزارة القطاعية المعنية إلى حدوث تداخل لدى تقييم الجهود المبذولة من طرف مختلف المتدخلين، ومن شأن هذه الوضعية أن تعكس على وتيرة عمل الوزارات وتؤدي إلى تقويض فعالية وسرعة تنفيذ بعض المشاريع العمومية. وينطبق ذلك خصوصا على التحويلات المخصصة للمؤسسات والشركات العمومية للرفع من رأسمالها، وإعانات الاستثمار أو الالتزامات الناتجة عن عقود البرامج.

تتضاف إلى ذلك صعوبة تقييم جهود الاستثمار المتعلقة بالحسابات الخصوصية للخزينة، مع العلم أن هذه الأخيرة، لازالت تتحمل بعض النفقات التي يمكن إدراجها في ميزانية الوزارات المعنية وذلك بالرغم من الجهود التي تبذلها وزارة الاقتصاد والمالية لتجاوز هذه الوضعية.

من جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن ميزانية الاستثمار تنسم بأهمية الاعتمادات المرحلة من سنة مالية إلى أخرى وبنسبة إنجاز ضعيفة وجب العمل على تحسينها.

5. الحسابات الخصوصية للخزينة

تشكل الحسابات الخصوصية للخزينة جزءا هاما من ميزانية الدولة حيث تساعد على تنفيذ توجهات الحكومة وتشكل ما يفوق 20% من مجموع الميزانية. ويعرف القانون التنظيمي لقانون المالية هذه الحسابات كمكونات للميزانية موجهة إما إلى تبيان العمليات التي لا يمكن إدراجها بطريقة ملائمة في الميزانية العامة نظرا لطابعها الخاص أو لعلاقة بين المداخل والنفقات وإما إلى تبيان عمليات مع الاحتفاظ بطابعها الخاص وضمن استمرارها من سنة مالية إلى أخرى دون التمييز بين السنوات المالية.

ونظرا لأهميتها في تنفيذ بعض برامج وإجراءات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أدخل القانون التنظيمي لقانون المالية، قواعد جديدة لتدبير الحسابات الخصوصية من أجل تحديد أفضل لمجال تدخلها وترشيد تدبيرها.

إلا أن دواعي الاحتفاظ ببعض الحسابات الخصوصية للخزينة وإضفاء طابع خاص على بعض عملياتها لا يتماشى والقواعد الجديدة التي وضعها القانون التنظيمي لقانون المالية.

كما يتبين أن بعض هاته الحسابات تتضمن على مستوى نفقات التسيير والاستثمار عمليات لا تكتسي طابعا خاصا. وهكذا تتحمل هذه الحسابات جزءاً من النفقات المتعلقة باختصاصات القطاعات الوزارية المعنية وكذا نفقات ذات طابع اعتيادي تتعلق ببعض فئات الموظفين النظاميين (العلاوات، التعويضات، المكافآت...) في حين يمكن إدراج هاته النفقات في الميزانية العامة حسب الشروط الاعتيادية.

وعلاوة على ما سبق، تسجل بعض الحسابات الخصوصية للخرينة بشكل هيكلي أرصدة دائنة هامة مما يطرح التساؤل حول مدى ملائمة مداخيلها لحاجياتها الحقيقية، علما أن رصيد هذه الحسابات قد وصل خلال سنة 2016 إلى 4,3 مليار درهم، في حين سجل رصيدها المتراكم القابل للترحيل من السنوات الفارطة مبلغ 122,7 مليار درهم.

6. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بالرجوع إلى القانون التنظيمي لقانون المالية، يجب أن تمثل الموارد الذاتية لهذه المرافق ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداثها، نسبة 30% على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وذلك بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثة ابتداء من فاتح يناير 2016.

وغالبا ما يتم تبرير إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ارتباطا بطبيعة أنشطتها المنتجة لخدمات مؤدى عنها. ويلاحظ في هذا الصدد أنه بالرغم من إمكانيات التحصيل المهمة التي تتوفر عليها بعض القطاعات من حيث استيفاء مداخيل إضافية، خصوصا في قطاع الصحة، فإن التوازن المالي لهذه المرافق لا يمكن أن يتأتى إلا بفضل مساهمات الدولة. الأمر الذي يستوجب ضرورة بذل مجهودات إضافية في التحصيل بهدف جعل هذه المرافق رافعة حقيقية لتحسين الخدمات العمومية في القطاعات المعنية.

7. وضعية الدين

واصل مجموع دين خزينة الدولة وتيرته التصاعدية، إذ ارتفع من 629 مليار درهم سنة 2015 إلى 657 مليار درهم سنة 2016، مسجلا مديونية إضافية بأكثر من 28 مليار درهم أي، بزيادة 4,5%.

وقد تم اكتتاب هذا المديونية الإضافية أساسا في السوق الداخلي حيث شهدت زيادة قدرها 26 مليار درهم وهو ما يشكل تطورا بنسبة 5,4%، مقابل تطور محدود للدين الخارجي الذي ارتفع بملياري درهم أي نسبة ارتفاع بلغت 1,4%.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن جزءا مهما من الدين المقترض من السوق الداخلي الذي بلغ نهاية سنة 2016 ما مجموعه 153,4 مليار درهم قد تم اكتتابه من لدن أنظمة التقاعد الأساسي حسب التوزيع التالي: الصندوق المغربي للتقاعد: 61,4 مليار درهم، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي: 26,3 مليار درهم، النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد: 52,5 مليار درهم، الصندوق الوطني للتقاعد والتأمين: 13,2 مليار درهم.

ومع نهاية سنة 2016، مثلت نسبة مديونية الخزينة ما معدله 64,7% من الناتج الداخلي الخام مقابل 63,7% نهاية سنة 2015.

ومن جانب آخر، بلغت نفقات خدمة الدين سنة 2016 ما مجموعه 129 مليار درهم مقابل 143 مليار درهم سنة 2015، مسجلا بذلك انخفاضا يقارب 10%. مما أسفر عن تقليص نسبة خدمة الدين من الناتج الداخلي الخام التي انتقلت من 14,6% سنة 2015 إلى 12,7% سنة 2016. ويعزى هذا التحسن، أساسا إلى انخفاض نفقات سداد أصل الدين مقابل استقرار نسبي في تكاليف الفوائد. وقد أدى هذا الانخفاض إلى تقليص نسبة تكاليف الدين مقارنة مع المداخيل العادية حيث بلغت 12,7% سنة 2016 مقابل 13,3% سنة 2015.

أما فيما يتعلق بشروط تمويل الخزينة، فقد لوحظ تقليص معدل كلفة الدين إلى 4,1%. كما عرف سعر الفائدة المتوسط عند الإصدار تحسنا ملموسا، حيث وصل إلى معدل 2,8% سنة 2016 مقابل 3,1% سنة 2015.

ومن جهتها، سجلت المدة الزمنية المتوسطة لسداد دين الخزينة تحسنا يقارب ثلاثة أشهر حيث انتقلت من ست سنوات وعشرة أشهر إلى سبع سنوات. ويعزى هذا التطور أساسا، إلى المدة الزمنية المتوسطة لسداد الدين الداخلي.

وبالإضافة إلى دين الخزينة، استمرت الديون المتعلقة بالأجهزة العمومية الأخرى، والتي تضم الدين الخارجي والداخلي المضمون لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية، في منحها التصاعدي إذ انتقلت من 182 مليار درهم سنة 2015 إلى 193 مليار درهم سنة 2016، بنسبة ارتفاع قدرها 6%. وبالمقارنة مع الناتج الداخلي الخام، فقد شكل هذا الدين نسبة 19% سنة 2016.

8. توصيات المجلس

بالنظر إلى ما سبق، يوصي المجلس وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- تحسين إصداراتها المتعلقة بالمالية العمومية، وذلك من خلال نشر معلومات إضافية كافية تسمح بفهم أفضل للوضعية الحقيقية للحسابات العمومية من حيث المداخيل والنفقات والالتزامات؛

وفي هذا الصدد، ينبغي أن تتضح على مستوى الموارد، المداخيل الجبائية بشكل خام وكذا المعطيات المتعلقة بالمبالغ الباقي تحصيلها، وعلى مستوى النفقات، نسبة الموارد الجبائية المحولة إلى الجماعات الترابية، والنفقات الاستثنائية ومتأخرات سداد الديون. ومن شأن هذه المعلومات أن تساهم في تحسين مقرونية البيانات المتعلقة بالمالية العمومية؛

- إدراج كل المصاريف المتعلقة بنفقات الموظفين في بيانات تنفيذ الميزانية والتقارير المرافقة لها، وخصوصا مساهمات الدولة كمشغل في أنظمة التقاعد والاحتياط الاجتماعي وباقي نفقات الموظفين المدرجة في الحسابات الخصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ونفقات موظفي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي تتحملها الإعانات من ميزانية الدولة؛
- إجراء دراسة حول أداء الحسابات الخصوصية بهدف الحد من التداخلات مع الميزانية العامة والاقتصار على إدراج العمليات المسموح بها في القانون التنظيمي لقانون المالية؛
- تحسين تدبير مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للقطاعات ذات الإمكانيات، خاصة قطاع الصحة، فيما يتعلق بتحسين جودة الخدمات المقدمة وبتحصيل المداخل؛
- وضع إطار عام يمكن بشكل شامل ومندمج مقارنة جهود الدولة في الاستثمار بغض النظر عن مكونات الميزانية التي تتحملة؛
- العمل على إيجاد حل نهائي لإشكالية تراكم الديون المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة المستحقة للشركات والقطاعات المعنية؛
- توخي الحذر بخصوص الارتفاع المستمر لدين الخزينة وتتبع مديونة القطاع العام بغية إعادة ترشيدها وتقليصها إلى مستويات مقبولة.

جواب وزير الاقتصاد والمالية

(نص الجواب كما ورد)

1. العناصر التوضيحية لعجز الميزانية

بداية لا بد من الإشارة إلى أن المعطيات الرقمية المعتمدة في الملاحظات الواردة بتقرير المجلس الأعلى للحسابات تكتسي طابعاً إحصائياً ومؤقتاً طالما لم يصدر قانون التصفية لسنة 2016 والذي يحصر نتائج التنفيذ. أما فيما يتعلق بانخفاضات المداخل الجبائية، تجدر الإشارة إلى أن الأمر يتعلق بالمداخل الجبائية الصافية من التسديدات والإرجاعات الضريبية. وعليه، وبفعل تطور هذه التسديدات (6.9 مليار درهم) مقارنة بالتوقعات (5.2 مليار درهم)، أي بزيادة قدرها 1.7 مليار درهم، فإن الانخفاض في إجمالي المداخل الخام يتراجع فقط إلى ما يقارب 300 مليون درهم. كما تجدر الإشارة إلى أن وقع هذا المبلغ على المداخل الجبائية لم يتجاوز 6.9 مليار درهم، بينما تم صرف المبلغ المتبقي من خلال الحسابات المرصودة لأمر خصوصية المرتبطة بتحويلات حصص الجماعات الترابية من بعض المداخل الضريبية.

2. جودة المعلومات المقدمة بمناسبة صدور نتائج تنفيذ الميزانية

تعتمد الملاحظات الواردة في هذا الباب كمرجعية لها على قواعد التسجيل المستندة على أساس الاستحقاق، ولا تأخذ بعين الاعتبار قواعد المحاسبة الخاصة بالميزانية المعمول بها في بلدنا والتي تخضع لأحكام المادة 32 من القانون التنظيمي لقانون المالية والتي تنص على ما يلي:
"تدرج بالنسبة للمحاسبة الميزانية:

- المداخل في حسابات السنة المالية التي يتم خلالها تحصيلها من قبل محاسب عمومي،
 - النفقات في حسابات السنة المالية التي يؤشر خلالها المحاسبون المكلفون بتخصيص النفقات على الأوامر بالصرف أو الحوالات. ويجب أن تؤدي هذه النفقات من اعتمادات السنة المذكورة أياً كان تاريخ الدين."
- وللتوضيح، فإن إعداد إحصاءات ماليتنا العمومية يركز على بيانات محاسبية لا تتبنى بعد قاعدة الاستحقاق كأساس لتسجيل العمليات، سواء تعلق الأمر بالمداخل أو النفقات. إن إدراج المقاولات للديون المترتبة على الدولة في محاسباتها، سواء تعلق الأمر بالديون برسم الضريبة على القيمة المضافة أو بعمليات أخرى (بيع سلع أو خدمات)، لا يلزم مالية الدولة في شيء ما دامت هذه الديون لم تكن موضوع مسطرة تنفيذ نفقات الدولة (توفر الاعتمادات، الالتزام، التصفية والأمر بالصرف). إن تقديم المبلغ الصافي للمداخل على أساس صافي، أي بعد خصم الحصة المحولة إلى الجماعات المحلية والجهات برسم كل من الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات والضريبة على الدخل، تملية الحاجة إلى المقارنة مع توقعات قانون المالية، حيث تدرج المداخل الجبائية على أساس صافي على مستوى الميزانية العامة في حين تدرج التحويلات إلى الجماعات المحلية والجهات على مستوى الحسابات المرصودة لأمر خصوصية المعنية. وبناء على هذا، فإن تقييم الضغط الضريبي لا يقتصر على دمج التحويلات الجبائية للجماعات الترابية، وإنما يجب أن يشمل أيضاً الضرائب الخاصة لهذه الجماعات وكذا المداخل الشبه ضريبية.

4. نفقات الاستثمار

طبقاً لأحكام المادة 43 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية التي تنص على فتح فصل بكل من الباب الأول والثاني من الميزانية العامة تدرج فيه التكاليف المشتركة لتغطية النفقات المتعلقة بها والتي لا يمكن أن تتضمن إلا التكاليف التي لا يمكن إدراجها ضمن ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات، قامت وزارة الاقتصاد والمالية بالعمل على تحويل عدة نفقات تتعلق بمشاريع قطاعية معينة كانت مدرجة في فصل الاستثمار من ميزانية التكاليف المشتركة إلى ميزانيات الاستثمار للقطاعات الوزارية المعنية كالتسديد لفائدة صندوق التنمية القروية والمناطق الجبلية الذي تم تحويله إلى ميزانية الاستثمار لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات والتسديد لفائدة مؤسسة الشيخ خليفة الذي تم تحويله إلى ميزانية الاستثمار لوزارة الصحة، بالإضافة إلى النفقات المتعلقة بإنجاز كل من الطريق السريع بين تيزنيت والعيون وميناء طنجة المتوسط 2 (المرحلة الثانية) التي تم تحويلها إلى ميزانية الاستثمار للوزارة المكلفة بالتجهيز والنقل واللوجستيك.

وتجدر الإشارة إلى أنه لم يتم الاحتفاظ في ميزانية التكاليف المشتركة إلا بالنفقات المرتبطة بتمويل المشاريع المهيكلية الكبرى بحكم طبيعتها الأفقي وكذا تلك المتعلقة بدعم تفعيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وذلك في إطار اتفاقيات أو عقود برامج تتعهد من خلالها وزارة الاقتصاد والمالية بالمساهمة في تمويلها. ويتعلق الأمر على الخصوص بتمويل برنامج التنمية المجالية لإقليم الحسيمة والبرنامج المندمج للتنمية الحضرية لمدينة الرباط وتهيئة موقع بحيرة مارشيك وكذا إنجاز المسرحين الكبيرين للرباط والدار البيضاء، بالإضافة إلى دفع مبالغ لفائدة بعض الحسابات الخصوصية للخزينة كالصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات وصندوق دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

تجدر الإشارة إلى أن ارتفاع حجم الاعتمادات المرحلة راجع بالأساس إلى ضعف القدرة التدييرية لبعض الأمرين بالصرف وعدم مواكبتهم للمجهودات الاستثمارية التي بذلتها الدولة لفائدة مختلف القطاعات الوزارية.

ووعيا منها بضرورة تقليص حجم الاعتمادات المرحلة، اتخذت الحكومة سلسلة من التدابير. ويتعلق الأمر بالأساس بإلغاء اعتمادات الأداء المرحلة المتعلقة بالنفقات التي لم تكن محل أمر بالأداء مؤثر عليه من طرف مصالح الخزينة العامة للمملكة لمدة خمس سنوات ثم لمدة ثلاث سنوات، وبوقف تنفيذ مبلغ 15 مليار درهم من الاعتمادات المفتوحة برسم نفقات الاستثمار برسم سنة 2013. وكذا بتحديد تاريخ 31 أكتوبر 2013 كأجل أقصى لقبول المقترحات المتعلقة بالتزامات القطاعات الوزارية بخصوص ميزانية الاستثمار برسم سنة 2013.

وقد مكنت هذه المجهودات من تقليص حجم الاعتمادات المرحلة، حيث انتقلت من 21 مليار درهم خلال سنة 2013 إلى 18,20 مليار درهم سنة 2014، و17,29 مليار درهم سنة 2015 و16,3 مليار درهم سنة 2016، لتصل إلى 15,3 مليار درهم خلال سنة 2017.

وفي إطار التحكم في الاعتمادات المرحلة والتقليص منها، اعتمد القانون التنظيمي للمالية الجديد قاعدة مالية جديدة تتمثل في تحديد سقف للاعتمادات المرحلة في حدود 30%.

5. الحسابات الخصوصية للخزينة

فيما يتعلق بضرورة إعادة النظر في الحسابات الخصوصية للخزينة، تجدر الإشارة أن الحسابات الخصوصية للخزينة تعتبر من بين أهم مكونات ميزانية الدولة والتي تساهم في تفعيل توجهات الحكومة الرامية إلى ضمان استعمال أنجع لموارد الميزانية المرصدة لهذه الحسابات وترشيد النفقات المبرمجة في هذا الإطار، ولا سيما من خلال التطبيق التدريجي للمقاربة الجديدة لبرمجة ولتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج ونجاعة الأداء.

وفي إطار عقلنة تدبير الحسابات الخصوصية للخزينة وضع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية ضوابط محددة لمجال تدخلها وخاصة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية باعتبارها رافعة أساسية لتنفيذ مختلف برامج وعمليات التنمية.

فالقانون التنظيمي لقانون المالية يشترط بالنسبة للحسابات المرصدة لأموال خصوصية المحدثه ابتداء من فاتح يناير 2016 أن تمثل الموارد الذاتية المتأتية من حصيلة الرسوم والموارد المخصصة لها أو هما معا، ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداثها، على الأقل نسبة 40% من مواردها الإجمالية المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وتحذف هذه الحسابات في حالة عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي.

وتقرر عمليات هذه الحسابات ويؤذن فيها وتنفذ وفق نفس الشروط المتعلقة بعمليات الميزانية العامة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن برمجة عمليات هذه الحسابات تقوم على قواعد خاصة تشكل إطارا مرنا ومبسطا لعمليها ويتعلق الأمر بما يلي:

- تعتبر دائنة على الدوام أرصدة الحسابات المرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات وبالتالي يتعين إنجاز المداخيل برسم هذه الحسابات قبل النفقات؛
- لا يمكن أن تدرج في حساب خصوصية للخزينة النفقات الناتجة عن صرف المرتبات أو الأجور أو التعويضات إلى موظفي وأعاون الدولة والجماعات الترابية ومستخدمي المؤسسات العمومية، ما عدا في حالة استثناءات منصوص عليها في قانون المالية؛
- حذف الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي لم يعد الهدف الذي أحدثت من أجله قائما، أو التي لم تترتب عليها نفقات طوال ثلاثة سنوات متتالية؛
- لا يمكن دفع مبالغ من حساب مرصد لأموال خصوصية لفائدة حساب خصوصية للخزينة أو لفائدة مرفق من مرفق الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

كما أن العمليات المبرمجة في إطار الحسابات المرصدة لأموال خصوصية تقدم أمام اللجان البرلمانية المعنية رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات التابعة لها هذه الحسابات، والتي تعمل في إطار مناقشاتها لهذه المشاريع على بلورة رؤى جديدة ومراقبة مدى إنجاز هذه العمليات وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أن التقرير السنوي حول الحسابات الخصوصية للخرينة المرافق لمشروع قانون المالية يرصد تدبير وتتبع مجموع العمليات المبرمجة والمنجزة في إطار هذه الحسابات خلال الثلاث سنوات السابقة. وبالتالي، فإن مرحلة مناقشة مشروع قانون المالية تشكل محطة مهمة للوقوف على تقييم طرق برمجة وتدبير هذه الحسابات.

أما بالنسبة للملاحظة المتعلقة بأرصدة الحسابات الخصوصية للخرينة، يجب التأكيد على أن الحسابات الخصوصية للخرينة تعتبر من مكونات ميزانية الدولة التي وضع لها المشرع، من خلال القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، ضوابط جديدة خاصة من حيث شروط إحداثها ودوافع حذفها لكونها تشكل استثناء لبعض المبادئ الميزانية من جهة، ومن جهة ثانية، نظرا للدور الفعال الذي تلعبه هذه الحسابات باعتبارها رافعة أساسية لتنفيذ السياسات والاستراتيجيات القطاعية.

وهكذا وطبقا 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 اعتبارا لطبيعة المشاريع المعنية مثل إنجاز وصيانة الطرق وبناء وتجهيز المؤسسات السجنية وبناء البنيات الرياضية وأخذا بعين الاعتبار القدرات التدييرية للأمرين بالصرف وكذا الإكراهات التي قد تعترض تنفيذ المشاريع المبرمجة في إطار هذه الحسابات.

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

وفي الأخير، لا بد من الإشارة إلى أن مبلغ 122,7 مليار درهم الذي يمثل رصيد هذه الحسابات المتراكم القابل للترحيل من السنوات الفارطة، يضم في جزء منه الالتزامات المدرجة على مستوى برامج استعمال هذه الحسابات، في حين أن الجزء الآخر هو عبارة عن التزامات مدرجة في إطار اتفاقيات، والتي سيتم تنفيذها على مراحل وبشكل تدريجي خلال عدة سنوات، بحسب تقدم إنجاز المشاريع المبرمجة في إطار هذه الاتفاقيات..

7. وضعية الدين

تجدر الإشارة إلى أنه من بين المستثمرين الأساسيين في السوق الداخلي هناك هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة التي تمتلك، متم سنة 2016، حصة 35% من حجم سندات الخزينة، تليها أنظمة التقاعد الأساسي بحصة 27%، فالبنوك بحصة 21%. ويبدو جليا من هذه الأرقام أن المستثمرين المؤسساتيين هم الذين يستثمرون أساسا في الدين الداخلي وهو شيء جد إيجابي، إذ يعكس مجهود تعبئة الادخار الوطني وتوجيهه إلى تمويل الاستثمار كما أنه يضمن مصدرا قارا لتمويل حاجيات الدولة ويضمن للمستثمرين المؤسساتيين، بما فيهم صناديق التقاعد، استثمارات آمنة. والعنصر الهام الذي يتعين كذلك رصده على مستوى قاعدة المستثمرين هو الحصة المحدودة التي تحتفظ بها البنوك والتي تدل على أن لجوء الخزينة إلى السوق الداخلي لم يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص.

8. توصيات المجلس

إن هذه التوصيات تتلاقى مع التدابير المتخذة في إطار القانون التنظيمي لقانون المالية التي تهدف إلى تحسين إطار تدبير المالية العمومية في مراحل البرمجة والتنفيذ والمراقبة. وللإشارة، فإن بعض التوصيات دخلت حيز التنفيذ، والبعض الآخر سيدخل حيز التنفيذ تدريجيا طبقا للجدولة الزمنية الواردة في القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه.

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك عدة مشاريع إصلاح احصاءات المالية العمومية تم الشروع في إعدادها من طرف هذه الوزارة بهدف تحسين جودة هذه الإحصاءات وجعلها أكثر ملاءمة مع المعايير الدولية.

تجدر الإشارة إلى أن توقعات قانون المالية تستند إلى عدد من الفرضيات تبعا للظرفية الاقتصادية والمالية السائدة أثناء إعداد مشروع قانون المالية للسنة. وقد تخضع بعض هذه الفرضيات للتغيير خلال تنفيذ قانون المالية، الشيء الذي يفسر الاختلافات المسجلة بين التوقعات والإنجازات، خاصة فيما يتعلق بالموارد.

للإشارة كذلك، فإن المداخل الجبائية تقدم دون احتساب التحويلات المقدمة لفائدة الجماعات الترابية، حيث تدرج هذه التحويلات على مستوى الحسابات الخصوصية للخرينة المعنية. كما تقدم المداخل الجبائية الصافية من التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية.

لا بد من التذكير بأن الزيادة في حجم دين الخزينة العادية وحتمية لوجود عجز في الميزانية رغم تراجع مستواه مقارنة مع السنوات الأخيرة، إذ أن الموارد الذاتية تكون غالباً غير كافية لتمويل المشاريع الاستثمارية والإصلاحات الهيكلية التي تعتبر ضرورية من أجل الرفع من مستوى النمو والخفض من البطالة، الشيء الذي يتطلب تمويله اللجوء إلى موارد إضافية داخلية وخارجية عن طريق الاقتراضات، مما يجعل اللجوء إلى الاستدانة حاجة ماسة. لكن ما ينبغي التأكيد عليه هو أن هذه المديونية الإضافية عبئت كلها لتمويل الاستثمارات المبرمجة في الميزانية، وهذا ما يعني أنه تم تسجيل ادخار عمومي إيجابي احتراماً للقاعدة الذهبية التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد للمالية.

إضافة إلى هذا، ورغم الارتفاع المسجل في حجم الدين، فإن وتيرة تطوره انخفضت بشكل ملحوظ حيث انتقلت من 10,6% كمتوسط سنوي بين 2010 و2015 إلى 4,5% بين 2015 و2016، مسجلة بذلك أدنى مستوى لها منذ سنة 2009. كما أنه تم التحكم التدريجي في وتيرة ارتفاع نسبة دين الخزينة إلى الناتج الداخلي الخام حيث تم خفضها من 3,6 نقطة من الناتج الداخلي الخام كمتوسط سنوي بين 2011 و2014 إلى نقطة واحدة من الناتج الداخلي الخام بين 2015 و2016.