الفصل الخامس: ملخص التقريرين حول تنفيذ قانوني المالية برسم سنتي 2014 و2015

طبقا لمقتضيات الفصلين 147 و148 من الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، يتولى المجلس الأعلى للحسابات ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويقدم مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة ويجيب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.

وطبقا لمقتضيات الفصل 76 من الدستور، تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون. ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها.

وتنفيذا لمقتضيات المادة 47 من القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 7.98 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم1.98.138 بتاريخ 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998)، يرفق مشروع قانون التصفية بتقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية وبالتصريح العام بمطابقة حسابات المحاسبين العموميين الفردية للحساب العام للمملكة.

وقد قام المجلس الأعلى للحسابات بإنجاز التقرير والتصريح بالمطابقة سالفي الذكر برسم السنتين الماليتين 2014 و2015. ونقدم فيما يلي ملخصين للتقريرين حول تنفيذ قانون المالية برسم السنتين المذكورتين.

أولا. تنفيذ قانون المالية لسنة 2014

I. الميزانية العامة للدولة

1. المـوارد

بلغت الموارد المحصلة، برسم سنة 2014، ما مجموعه 302,66 مليار درهم، مقابل ما قدره 259,77 مليار درهم سنة 2013، مسجلة، بذلك، ارتفاعا بنسبة 16,51 %. وقد عرفت نسبة الإنجاز مقارنة بالتقديرات ارتفاعا بنسبة 23 % سنة 2014 مقارنة مع 2013.

ويبين الجدول التالي توزيع الموارد المتوقعة والموارد المحصلة للسنة المالية 2014:

توزيع الموارد المتوقعة والموارد المحصلة حسب نوعية المداخيل للسنة المالية 2014 (بملايين الدراهم)

بيان الموارد	التقديرات	التحصيلات	نسبة التحصيل الإجمالية (%)
I. المداخيل الجبائية	**182.873,00**	**178.822,96**	97,79
- الضريبة على القيمة المضافة	57.195,40	51.398,84	89,87
- الضريبة على الشركات	39.710,00	41.480,23	104,46
- الضريبة على الدخل	35.137,00	33.985,41	96,72
- الرسوم الداخلية على الاستهلاك	23.434,60	23.848,76	101,77
- الرسوم الجمركية	7.721,20	7.737,88	100,22
- رسوم التسجيل والتمبر	12.702,00	13.753,18	108,28
- المداخيل الجبائية الأخرى	6.972,80	6.618,66	94,92
II. المداخيل غير الجبائية	**79.457,43**	**123.845,47**	155,86
- حصيلة الاقتراض	64.000,00	98.603,92	154,07
- عوائد مؤسسات الاحتكار والأرباح الآتية من الشركات ذات المساهمة العمومية	10.689,00	9.767,32	91,38
- مداخيل أخرى غير جبائية	4.768,43	15.474,23	324,51
المجموع	**330,43 262**	**668,42 302**	**115,38**

ويتبين، من خلال الجدول أعلاه، أن نسبة التحصيل الإجمالية قد مثلت، خلال سنة 2014، حوالي 115,38 %، وذلك بفضل تجاوز نسبة استخلاص مجموعة من الموارد ما كان منتظرا. ويتعلق الأمر، أساسا، بحصيلة الاقتراض التي عرفت زيادة قدرها 34,60 مليار درهم، وهو ما يمثل نسبة تحصيل تعادل 154,07 %، وكذا بمداخيل أخرى غير جبائية التي سجلت زيادة بقيمة 11,70 مليار درهم، أي بنسبة تحصيل تناهز 324,51 %.

1.1. المداخيل الجبائية

بلغت المداخيل الجبائية المحصلة، برسم سنة 2014، ما يقرب 178,82 مليار درهم، بينما حددت توقعات قانون المالية لنفس السنة في مبلغ يناهز 182,87 مليار درهم، أي بنسبة تحصيل في حدود 97,79 %، مقابل 97,04 % برسم سنة 2013.

وقد مثلت هذه المداخيل نسبة 59,08 % من مجموع الموارد المحصلة خلال هذه السنة، مقابل ما يعادل 68,01% برسم السنة السابقة.

كما سجل تحصيل الضرائب تباينا في نسبه، بحيث تجاوزت التحصيلات التوقعات في بعض الحالات، خاصة منها ما يتعلق برسوم التسجيل والتنبر (8,28 +%)، في حين سجلت التحصيلات مستويات أقل من تقديرات قانون المالية لسنة 2014، بالنسبة لضرائب أخرى كالضريبة على القيمة المضافة التي عرفت انخفاضا بنسبة بلغت 10,13 %.

وقد بلغ إجمالي الضرائب والرسوم المحصلة من طرف المديرية العامة للضرائب برسم سنة 2014 ما مجموعه 161,67 مليار درهم. وقد خصم من هذا المبلغ نفقات ضريبية تتعلق بالتخفيضات والإلغاءات والإرجاعات الضريبية[65] بمبلغ إجمالي قدره 13,52 مليار درهم، ليبلغ مجموع الضرائب والرسوم المشابهة الصافية ما مجموعه 148,15 مليار درهم يتوزع على النحو التالي:

- **124,77** مليار درهم لفائدة الميزانية العامة؛
- **22,02** مليار درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة الذي يحمل اسم: "حصة الجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"؛
- **724,24** مليون درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة الذي يحمل اسم: "الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات"؛
- **626,21** مليون درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة الذي يحمل اسم: "مرصدات المصالح المالية". ويمثل هذا المبلغ، حسب المادة 28 من قانون المالية لسنة 1965 التي أحدثته، حصة 10 % من مبلغ الاستخلاصات المنجزة برسم الغرامات والعقوبات المالية والزيادات في الأداءات والفوائد والتعويضات عن التأخير المتعلقة بالجبايات المباشرة أو غير المباشرة، باستثناء الضرائب والأداءات التي تستخلصها إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

وبالتالي، فمجموع الضرائب والرسوم المشابهة المحصلة **(161,67 مليار درهم)** عرف عدة اقتطاعات قبل تسجيل المبلغ الصافي **(148,15 مليار درهم)** على مستوى الحساب العام للمملكة ومشروع قانون التصفية، وهو ما يخالف مقتضيات المادة التاسعة من القانون التنظيمي رقم 7.98 المتعلق بقانون المالية الذي ينص على احتساب مبالغ الحصائل كاملة دون مقاصة بين المداخيل والنفقات.

2.1. المداخيل غير الجبائية

بلغت المداخيل غير الجبائية حوالي 123,85 مليار درهم، مقابل ما يناهز 83,10 مليار درهم برسم سنة 2013، أي بزيادة بلغت 49,03 %. ومثلت المداخيل غير الجبائية نسبة 40,92 % من مجموع المداخيل المحصلة خلال سنة 2014، مقابل نسبة 47,04 % برسم السنة المالية 2013، بينما بلغت نسبة تحصيل هذه المداخيل ما يعادل 155,86 % مقارنة مع التوقعات، مقابل نسبة 81,92% سنة 2013.

ومن أهم مداخيل هذا الصنف، نذكر ما يلي:

- **حصيلة الاقتراض**: حيث سجلت هذه الحصيلة برسم سنة 2014 حوالي 98,60 مليار درهم، مقابل ما يناهز 61,87 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت نسبتها 59,36 %. وتتوزع هذه الحصيلة أساسا بين الاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأمد (أكثر من سنتين) بمبلغ يقارب 81,15 مليار درهم (82,31 %)، والاقتراضات الخارجية بما مجموعه 17,44 مليار درهم (17,69 %). في حين أن تقديرات قانون المالية بلغت، على التوالي، ما يعادل 40 مليار درهم، و24 مليار درهم، مسجلة بذلك نسبة تحصيل بلغت 202,90 % بالنسبة للاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأمد، و72,69% بالنسبة للاقتراضات الخارجية، أي بنسبة تحصيل إجمالية في حدود 154,07 %.

[65] لم يتسن للمجلس الأعلى للحسابات التأكد من هذه النفقات الضريبية، لكون الوثائق العامة المدلى بها من طرف الخازن العام للمملكة إلى المجلس، في هذا الإطار، لم يتم إرفاقها بالوضعيات التفصيلية لمبالغ هذه النفقات.

- **عائدات مؤسسات الاحتكار والاستغلال والأرباح الآتية من الشركات ذات المساهمة العمومية والمساهمات المالية للدولة والإتاوات المتعلقة بها**: إذ سجلت هذه العائدات سنة 2014 حوالي 769,- مليار درهم، وهو ما يمثل 3,23 % من مجموع المداخيل المحصلة.

2. النفقات

حدد قانون المالية لسنة 2014 اعتمادات الميزانية العامة للدولة المتوقعة في مبلغ قدره 306,16 مليار درهم، فيما بلغت الاعتمادات النهائية ما يناهز 326,62 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 6,68 %. ويعزى هذا الارتفاع بالأساس إلى الاعتمادات التكميلية المفتوحة على مستوى ميزانية التسيير بما يناهز 49,75 مليون درهم، وإلى الاعتمادات المرحلة من سنة 2013 بما يقارب 18,20 مليار درهم، إضافة إلى أموال المساعدة بما قدره 202,- مليار درهم فيما يخص ميزانية الاستثمار.

وبالمقارنة مع سنة 2013، سجلت الاعتمادات النهائية لسنة 2014 ارتفاعا بنسبة 1,45 %، مقابل الزيادة التي شهدتها هذه الاعتمادات سنة 2013، مقارنة بسنة 2201 (0,46%).

أما النفقات المنجزة، فقد بلغت حوالي 307,63 مليار درهم سنة 2014، مقابل 278,88 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت نسبتها 10,30 %، بعد أن كانت قد سجلت انخفاضا بنسبة 2,23 % سنة 2013، مقارنة مع سنة 2012.

وتتوزع الاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة بين مختلف أبواب الميزانية العامة كما يلي:

توزيع الاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة بين مختلف أبواب الميزانية العامة (بملايين الدراهم)

الميزانية العامة للدولة	توقعات قانون المالية	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة الانجاز (%)
نفقات التسيير	199.353,16	199.402,92	194.765,27	97,67
نفقات الاستثمار	49.502,28	69.911,95	47.998,78	68,66
نفقات الدين العمومي	57.312,93	57.312,93	64.867,73	113,18
مجموع الميزانية العامة	**306.168,37**	**326.627,79**	**307.631,77**	**94,18**

1.2. نفقات التسيير

بلغت اعتمادات التسيير المتوقعة والمفتوحة برسم سنة 2014 ما قدره 199,35 مليار درهم، مقابل 199,26 مليار درهم برسم سنة 2013، مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة تناهز 0,05%، بعدما سجلت ارتفاعا بنسبة 6,08% سنة 2013، مقارنة مع سنة 2012.

وتتوزع الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات النهائية بين مختلف أصناف نفقات التسيير كما يلي:

توزيع الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات النهائية بين مختلف أصناف نفقات التسيير (الميزانية العامة) (بملايين الدراهم)

أصناف نفقات التسيير	الاعتمادات المفتوحة	تغيير الاعتمادات	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة الإنجاز (%)
نفقات الموظفين والأعوان	104.217,17	28,36	104.245,53	102.678,46	98,50
المعدات والنفقات المختلفة	30.442,00	1.603,98	32.045,98	31.203,06	97,37
التحملات المشتركة	62.028,00	1.078,70	63.106,70	883,76 60	96,48
النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية	2.666,00	-2.661,29	4,71	-	0
المجموع	**199.353,16**	**49,75**	**402,92 199**	**194.765,27**	**97,67**

ومن خلال هذه المعطيات، يتبين أن نفقات الموظفين والأعوان المنجزة شكلت خلال سنة 2014 نسبة 52,72 % من مجموع نفقات ميزانية التسيير، في حين بلغت النفقات المنجزة على مستوى المعدات والنفقات المختلفة نسبة 16,02 %.

وفيما يخص التحملات المشتركة، فقد شكلت النفقات المتعلقة بها نسبة 31,26 % من مجموع ميزانية التسيير.

أما بالنسبة لفصل "النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية"، فقد خصص له قانون المالية برسم سنة 2014 اعتمادات بمبلغ يناهز 2,666 مليار درهم، وهو نفس الاعتماد المخصص له سنة 2013. وقد بلغت الاقتطاعات النهائية من هذا الفصل ما يناهز 2,61 مليار درهم، أي ما يعادل 99,82%.

2.2. نـفقـات الاستثمار

بلغت اعتمادات الأداء المفتوحة، برسم ميزانية الاستثمار لسنة 2014، حوالي 49,50 مليار درهم، متراجعة بحوالي 19 % مقارنة مع سنة 2013 التي سجلت حوالي 58,90 مليار درهم.

وقد بلغت الاعتمادات النهائية، برسم السنة المالية 2014، ما قدره 69,91 مليار درهم بعد إضافة اعتمادات الأداء المرحلة عن السنة المالية 2013 بقيمة تناهز 18,20 مليار درهم، وأموال المساعدة بقيمة تناهز 2,20 مليار درهم.

وقد بلغت نسبة الالتزام بالنفقات ما يناهز 92,03 % من مجموع الاعتمادات النهائية برسم سنة 2014، أي ما قدره 64,34 مليار درهم.

كما لوحظ أن غالبية القطاعات والمؤسسات فاقت نسبة التزامها بنفقات الاستثمار معدل 90 %، بينما لم تتجاوز نسبة الالتزام 60% بالنسبة لثلاثة قطاعات وزارية، وهي الوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين بالخارج وشؤون الهجرة، والوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

وتجدر الإشارة إلى أن نفقات الاستثمار المنجزة خلال سنة 2014 بلغت ما يناهز 48 مليار درهم، مقابل 42,67 مليار درهم سنة 2013، و47,50 مليار درهم سنة 2201.

ويلاحظ أن النسبة العامة لاستهلاك مجموع الاعتمادات النهائية (أي النفقات المأمور بصرفها) لسنة 2014 حصرت في نسبة تناهز 69 %، مقابل نسبة 51 % خلال سنة 2013، بينما بلغت نسبة استهلاك مجموع الالتزامات حوالي 75 %.

وقد بلغ مجموع اعتمادات الأداء غير المستهلكة نهاية سنة 2014 ما مجموعه 21,91 مليار درهم. إلا أنه في ظل غياب البيانات المفصلة التي توضح الاعتمادات الملغاة برسم سنة 2014، والتزامات السنوات ما قبل سنة 2011، والتي يجب إلغاؤها عملا بقانون المالية لسنة 2014، لا يمكن تحديد مبلغ الترحيلات من سنة 2014 إلى سنة 2015 بدقة.

3.2. نفقات الدين العمومي للخزينة

يدخل في نطاق دين الخزينة استهلاك القروض الطويلة والمتوسطة المدى المقترضة على المستوى الداخلي والقروض الخارجية، من جهة، ونفقات الفوائد والعمولات المتعلقة بدين الخزينة ككل، بما في ذلك تلك المتعلقة بالقروض القصيرة المدى، من جهة أخرى[66].

أ. الدين العمومي للخزينة خلال السنة المالية 2014

بلغ حجم دين الخزينة ما يناهز 586,6 مليار درهم في متم سنة 2014، بزيادة قدرها 32,3 مليار درهم، أي بنسبة زيادة بلغت حوالي 5,82 % مقارنة بسنة 2013 (554,3 مليار درهم). وتعد هذه الزيادة السنوية في قيمة الدين العمومي للخزينة هي الأقل منذ سنة 2010، إذ أن المعدل السنوي للزيادة في قيمة هذا الدين خلال الفترة 2010-2013 بلغ حوالي 12,6 %.

وبالرغم من تباطؤ وتيرة ارتفاع قيمة الدين العمومي، فإن نسبة المديونية العمومية في الناتج الداخلي الخام قد بقيت مستقرة ما بين سنتي 2013 و2014 ، مسجلة نسبة 63,5 %، مقابل 59,6 % سنة 2013.

ويتوزع حجم الدين العمومي للخزينة بين:

- الدين الداخلي للخزينة بمجموع 445,5 مليار درهم سنة 2014، مقابل 424,5 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة 21 مليار درهم. وبذلك بلغت نسبة الدين الداخلي 76% من مجموع قيمة الدين العمومي للخزينة، و48,2% من الناتج الداخلي الخام؛
- الدين الخارجي للخزينة بمجموع 141,1 مليار درهم، مقابل 129,8 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت حوالي 11,3 مليار درهم، وبذلك بلغت نسبة الدين الخارجي 24 % من مجموع قيمة الدين العمومي للخزينة، وهو ما يمثل15,3 % من الناتج الداخلي الخام.

ب. حصيلة الاقتراض

بلغت حصيلة الاقتراضات سنة 2014 ما قدره 98,60 مليار درهم، مقابل 61,87 مليار درهم سنة 2013، مسجلة، بذلك، ارتفاعا بنسبة 59,36 %، بعد أن سجلت سنة 2013 تراجعا بنسبة 7,13 % مقارنة مع سنة 2201. وتتوزع حصيلة الاقتراضات ما بين الاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأجل (81,15 مليار درهم) التي سجلت ارتفاعا بنسبة 98,38 % مقارنة مع سنة 2013، والاقتراضات الخارجية (17,44 مليار درهم) التي سجلت بالمقابل انخفاضا بنسبة 16,79 % مقارنة مع سنة 2013.

[66] المادتان 16 و30 من القانون التنظيمي رقم 98-7 لقانون المالية.

ج. نفقات خدمة الدين العمومي للخزينة

بلغت الاعتمادات المفتوحة لنفقات الدين العمومي للخزينة سنة 2014 ما قدره 57,31 مليار درهم، مقابـل 39,26 مليار درهم سنة 2013. وتتوزع هذه الاعتمادات بين نفقات استهلاك الدين العمومي للخزينة بنسبة 58,24%، ونفقات الفوائد والعمولات بنسبة 41,76 %.

وقد بلغت النفقات المنجزة ما مجموعه 64,86 مليار درهم، مسجلة، بذلك، تجاوزا للاعتمادات الأولية بلغ حوالي 7,55 مليار درهم، أي بنسبة إنجاز تناهز 113,18 %. وفي هذا الصدد، استأثرت نفقات استهلاك الدين العمومي للخزينة بنسبة 62,57 %، في حين خصصت نسبة 37,43 % من هذه النفقات للفوائد والعمولات. وهكذا، فقد شكلت نفقات الدين المنجزة برسم سنة 2014 حوالي 21,09 % من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة، مقابل 14,26 % سنة 2013.

II. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

لم تسجل السنة المالية 2014 إحداث أي مرفق جديد للدولة مسير بصورة مستقلة، وقد بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 204 مرفقا على إثر حذف "قسم حوادث الشغل".

1. مـــوارد ونـفـقـــات الاستغلال

1.1. مـوارد الاستغلال

بلغت التقديرات النهائية لموارد الاستغلال المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة سنة 2014 حوالي 4,35 مليار درهم، مقابل توقعات أولية قدرها 2,18 مليار درهم، أي بزيادة بلغت نسبتها 99,37 %.

وقد بلغت الموارد المحصلة سنة 2014 ما قدره 4,62 مليار درهم، مسجلة، بذلك، نسبة تحصيل قدرها 106,12 %. بينما سجلت مداخيل هذه المرافق زيادة بنسبة 7,04 % مقارنة مع نتائج سنة 2013.

2.1. نـفـقـات الاستغلال

حدد القانون المالي لسنة 2014 السقف الأصلي (تقديرات قانون المالية) لنفقات الاستغلال المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مبلغ 2,18 مليار درهم، في حين بلغت الاعتمادات النهائية 4,09 مليار درهم، إذ بفارق بلغ حوالي 1,91 مليار درهم (بزيادة تناهز نسبتها حوالي 87,41 % مقارنة مع تقديرات قانون المالية) تمت برمجته أثناء السنة المذكورة على الشكل التالي:

- رفع سقف التحملات بمبلغ 1,08 مليار درهم؛
- برمجة مبلغ قدره 824,09 مليون درهم كفـائض موارد الاستغلال المرصد لنفقات الاستثمار.

أما بخصوص النفقات المأمور بصرفها سنة 2014، فلم تتجاوز مبلغ 1,93 مليار درهم، أي بمعدل إنجاز في حدود 47,28 %.

2. موارد ونفقات الاستثمار

1.2. موارد الاستثمار

حددت توقعات قانون المالية برسم السنة المالية 2014 تقديرات موارد الاستثمار المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مبلغ 904,53 مليون درهم، مقابل 865,05 مليون درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت 4,51 %. وقد بلغت التقديرات النهائية حوالي 3,18 مليار درهم، أي بزيادة فاقت 251 % مقارنة مع توقعات قانون المالية. وفي هذا الإطار يجدر ذكر ما يلي:

- أن نسبة 82,04 % من مجموع موارد الاستثمار الخاصة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة كانت نتاج مرافق تابعة لأربع وزارات هي: وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك (56,97 %)، ووزارة الاقتصاد والمالية (11,11 %)، ووزارة الصحة (7,78 %)، ووزارة الفلاحة والصيد البحري (6,18 %)؛
- أن الموارد المحصلة تجاوزت في كثير من الأحيان التقديرات الواردة بقانون المالية برسم سنة 2014، وذلك بنسب مهمة، بل إن مجموعة من هذه المرافق لم يتم توقع أي إيراد للاستثمار بشأنها على مستوى قانون المالية 2014، ومع ذلك تمكنت من الحصول على موارد مهمة. وهو ما يحد من دور هذا القانون كأداة توقع وترخيص للموارد والتكاليف ضمن توازن اقتصادي ومالي محدد (الفصل 1 من القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية).

2.2. نفقات الاستثمار

حدد قانون المالية لسنة 2014 السقف الأولي لنفقات الاستثمار المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في 904,53 مليون درهم، مقابل 865,08 مليون درهم سنة 2013، بينما بلغت الاعتمادات النهائية ما قدره 2,7 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 251 %، بفعل التغييرات الناتجة عن قرارات وزير الاقتصاد والمالية برفع سقف التحملات.

أما فيما يخص تنفيذ ميزانيات الاستثمار الخاصة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، فلم تتجاوز النفقات المأمور بصرفها مبلغ 941,51 مليون درهم، مسجلة، بذلك، معدل إنجاز ضعيف في حدود 34,81 %، وهو ما يدفع إلى التساؤل حول مدى قدرة هذه المرافق على تنفيذ المشاريع المرتبطة ببرامجها.

III. الحسابات الخصوصية للخزينة

تشكل الحسابات الخصوصية للخزينة آلية لتنفيذ ميزانية الدولة إلى جانب الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وذلك من خلال تحصيل موارد عمومية مهمة وتنفيذ نفقات تهم قطاعات مختلفة. ويتعلق الأمر أساسا بالحسابات المرصدة لأمور خصوصية، وبحسابات النفقات من المخصصات، والتي بلغت مساهمتها في تنفيذ ميزانية الدولة برسم السنة المالية 2014 نسبة 18 % من المجموع العام لنفقات الدولة، بما يعادل 66,64 مليار درهم. في حين بلغت مداخيلها نسبة 20 % من المجموع العام لمداخيل الدولة، بما يعادل 80,21 مليار درهم.

1. موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة

1.1. المـــــوارد

بلغت الموارد الإجمالية للحسابات الخصوصية للخزينة سنة 2014 حوالي 81,29 مليار درهم، مقابل توقعات قدرها 69,75 مليار درهم، أي بنسبة تحصيل قدرها 117 %.

وقد استأثرت الحسابات المرصدة لأمور خصوصية بحصة 82 % من مجموع الموارد المحصلة في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة، متبوعة بحسابات النفقات من المخصصات بنسبة 16 %.

2.1. التكاليف

بلغت النفقات المأمور بصرفها في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة برسم سنة 2014 حوالي 67,01 مليار درهم، مقابل 54,74 مليار درهم سنة 2013، أي بزيادة بلغت نسبتها 22,4%. وقد شكلت نفقات "الحسابات المرصدة لأمور خصوصية" نسبة 79,74 % من مجموع النفقات المتعلقة بالحسابات الخصوصية للخزينة، في حين بلغت نفقات "حسابات النفقات من المخصصات" نسبة 19,71%.

2. رفع سقف تحملات الحسابات الخصوصية للخزينة

تم، برسم السنة المالية 2014، تغيير اعتمادات الحسابات الخصوصية للخزينة بواسطة عمليات الرفع من سقف تحملاتها بناء على قرارات للوزير المكلف بالمالية، والتي بلغ عددها 98 قرارا همت 47 حسابا خصوصيا بمبلغ إجمالي قدره 75,57 مليار درهم.

وقد سجلت بعض الحسابات الخصوصية زيادات كبيرة بلغت، في بعض الحالات، أضعاف الاعتمادات الأولية المنصوص عليها في قانون المالية.

ويلاحظ أن بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، وبالرغم من الرفع من سقف تحملاتها بشكل كبير، إلا أنها لم تشهد إنفاقا مهما يبرر هذا الرفع.

IV. تغيير مخصصات الميزانية

خضعت المخصصات الأولية لميزانية الدولة برسم السنة المالية 2014 لتغييرات عديدة، همت العمليات التالية:

1. ترحيل الاعتمادات

بلغت قيمة الاعتمادات المرحلة على مستوى الميزانية العامة للدولة من سنة 2013 إلى سنة 2014 ما مجموعه 18,20 مليار درهم، مقابل مبلغ 21,3 مليار درهم رحل إلى سنة 2013، ومبلغ 18,77 مليار درهم رحل إلى سنة 2201، أي بانخفاض بلغت نسبته 14,55 % ما بين سنتي 2013 و2014.

ويمثل مبلغ الاعتمادات المرحلة إلى سنة 2014 ما يعادل 26,04 % من الاعتمادات الأولية لميزانية الاستثمار المأذون بها في قانون المالية لهذه السنة.

وبالرغم من الانخفاض المسجل على مستوى مخزون الاعتمادات المرحلة، لا زالت هذه الوضعية غير عادية، وتدل على وجود بعض الصعوبات في استهلاك ميزانيات الاستثمار، مرتبطة أساسا بضبط التوقعات وكذا بالقدرات التدبيرية والبشرية المتوفرة لدى بعض القطاعات من أجل برمجة وتتبع وإنجاز المشاريع والأوراش في الآجال، وحسب شروط الجودة والفعالية اللازمتين.

وفي نهاية سنة 2014، بلغ مجموع اعتمادات الأداء غير المستهلكة برسم ميزانية الاستثمار حوالي 21,91 مليار درهم، مقابل 40,67 مليار درهم نهاية سنة 2013، أي بتراجع بلغت نسبته حوالي 46 %[67].

2. أمـــوال المـــساعـــدة

بلغت أموال المساعدة المقيدة في إطار الميزانية العامة للدولة سنة 2014 ما قدره 2,26 مليار درهم، مقابل 3,24 مليار درهم سنة 2013، أي بتراجع بلغت نسبته 30,44 %. وقد تم توجيه ما نسبته 97,8 % لصالح نفقات الاستثمار (اعتمادات الأداء)، و2,2% لفائدة الفصول المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة.

وفضلا عن ذلك، فقد تمت عملية فتح الاعتمادات المتعلقة بهذه الأموال بواسطة 45 قرارا لوزير الاقتصاد والمالية. ومن خلال المعطيات المدلى بها من طرف مصالح وزارة المالية، يتبين أنه تم فتح اعتمادات جديدة في إطار أموال المساعدة الموجهة لاعتمادات الأداء لنفقات الاستثمار رغم أن مصدرها كان من القطاعات الوزارية أو الحسابات الخصوصية للخزينة.

3. الاقتطاعات من النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية

بالنسبة للسنة المالية 2014، حددت الاعتمادات المرصودة لفصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية في إطار قانون المالية في مبلغ 62,66 مليار درهم. وقد بلغت الاقتطاعات من هذا الفصل ما قدره 2,661 مليار درهم، مقابل 2,635 مليار درهم سنة 2013، حيث تمت هذه الاقتطاعات بواسطة 75 مرسوما.

كما همت هذه الاقتطاعات التحملات المشتركة بنسبة 40,53%، من جهة، ومختلف القطاعات الوزارية بنسبة 59,47%، من جهة أخرى.

وعلى مستوى توزيع الاقتطاعات على الوزارات، ودون احتساب تلك الموجهة للتكاليف المشتركة، يلاحظ أن وزارة الداخلية ورئاسة الحكومة استأثرتا بنصف المبالغ المقتطعة من فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية بنسبتي 38,53 % و17,24 % على التوالي.

ومن خلال دراسة المراسيم المتعلقة بهذه الاقتطاعات، يلاحظ، بالنسبة لمجموعة منها، غياب الطابع الاستعجالي أو الطارئ، وحتى المعطى الاحتياطي، بحكم أن موضوع هذه الاقتطاعات هو عبارة عن نفقات كان من الممكن إدراجها، خلال إعداد الميزانية، في البنود المخصصة لها على مستوى الميزانيات القطاعية، ومناقشتها حسب طبيعتها داخل اللجان البرلمانية المختصة.

4. التحويلات داخل الفصول

تم القيام، سنة 2014، تحت إشراف وتتبع وزارة المالية، بما مجموعه 1.252 عملية تحويل على مستوى الميزانية العامة للدولة، همت أغلبية القطاعات الوزارية. وقد بلغ مجموع هذه التحويلات برسم السنة المالية 2014 ما قدره 12,87 مليار درهم (شملت بالأساس اعتمادات الأداء بمبلغ قدره 12,42 مليار درهم، واعتمادات الالتزام بمبلغ 0,45 مليار درهم) مقابل 8,85 مليار درهم برسم سنة 2013.

ومن حيث تطور التحويلات حسب الشهور، فقد بلغت ذروتها شهر يوليوز بنسبة 24,14%، متبوعة بشهر شتنبر ونونبر ودجنبر، على التوالي، بنسب 17,22% و14,27% و11,79% من مجموع المبالغ المحولة.

5. تجاوز الاعتمادات

بلغت تجاوزات الاعتمادات بالنسبة للميزانية العامة للدولة برسم سنة 2014 ما يناهز 10,69 مليار درهم، مقابل مبلغ 6,21 مليار درهم سنة 2013، أي بنسبة تراجع بلغت 72,24 %.

وقد همت الاعتمادات التكميلية أساسا التجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بأجور الموظفين والأعوان بنسبة تناهز 13,09 %، في حين أن الاعتمادات التكميلية المتعلقة بالتجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بالدين العمومي سجلت نسبة 86,91 %.

---

[67] يعزى الانخفاض ما بين 2013 و2014 بالأساس إلى الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الحكومة والمتمثلة في وقف تنفيذ 15 مليار درهم من اعتمادات الاستثمار برسم السنة المالية 2013.

6. إلـغـاء الاعتمادات

بلغت الاعتمادات المتوفرة بميزانية الاستثمار عند نهاية السنة، والتي لا يتوفر المجلس بشأنها على معطيات حول استعمالها من طرف مختلف القطاعات برسم السنة المالية 2014 ما مجموعه 21.913,17 مليون درهم.

وبغض النظر عن هذه الملاحظة، فقد تم تسجيل مبلغ 16.442,68 مليون درهم سنة 2014 كاعتمادات غير مستهلكة، مقابل مبلغ 22.701,07 مليون درهم سنة 2013، ومبلغ 24.014,54 مليون درهم سنة 2012، ومبلغ 20.896,37 مليون درهم سنة 2011.

وبالرغم من التحسن الطفيف على مستوى التحكم في استهلاك الاعتمادات، إلا أنه، مع الارتفاع المضطرد لمبالغ الاعتمادات المرحلة وغياب معطيات دقيقة حول الاستثمارات المنجزة في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة، وكذا مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التي تعرف مساطر تدبير اعتماداتها وضعا استثنائيا (عدم إلغاء الاعتمادات عند نهاية السنة)، وخاصة في ظل الارتفاع الكبير والمتزايد الذي تشهده أرصدتها، يمكن الإقرار بوجود صعوبات على مستوى مختلف مراحل تهييئ وتنفيذ وتتبع الميزانية العامة للدولة.

ثانيا. تنفيذ قانون المالية لسنة 2015

1. التوقعات والإنجازات

اعتمد مشروع قانون المالية لسنة 2015 على مجموعة من التوقعات والفرضيات، تتجلى أساسا في ناتج إجمالي خام قدرت نسبة نموه في 4,4 %، وفي متوسط سعر صرف للدولار في حدود 8,6 درهم. بالإضافة إلى ذلك، ارتكز القانون على متوسط سعر البترول ومتوسط سعر غاز البوتان تم تقديرهما، على التوالي، في حدود 103 دولارا للبرميل و804 دولارا للطن. كما قام هذا المشروع، كذلك، على محصول زراعي مرتقب من الحبوب قدر في 70 مليون قنطار، وعلى نسبة عجز إجمالي للخزينة حدد في 4,3 % من الناتج الداخلي الخام.

وقد عرفت السنة المالية 2015، تحقيق ناتج داخلي خام عرف نسبة نمو عادلت 4,5 %، علاوة على تسجيل:

- متوسط سعر صرف الدولار مقابل الدرهم بلغ 9,7 درهم؛
- متوسط سعر برميل البترول في حدود 49,49 دولارا؛
- متوسط سعر غاز البوتان في حدود 429,22 دولارا للطن[68]؛
- محصول زراعي من الحبوب ارتفع إلى 114,72 مليون قنطار.

كما أسفر تنفيذ قانون المالية لسنة 5102 على تسجيل عجز إجمالي للميزانية بلغ 31,14 مليار درهم، أي ما يعادل 2,4% من الناتج الداخلي الخام.

2. الميزانية العامة للدولة

1.2. المـوارد

بلغت الموارد المحصلة، برسم سنة 2015، ما مجموعه 292,10 مليار درهم، مقابل ما قدره 302,67 مليار درهم سنة 2014، مسجلة بذلك انخفاضا بنسبة 3,49 %. وقد عرفت نسبة الإنجاز مقارنة بالتقديرات انخفاضا ب 5,57 % في سنة 2015 مقارنة مع سنة 2014.

ويبين الجدول التالي توزيع الموارد المتوقعة والموارد المحصلة للسنة المالية 2015:

توزيع الموارد المتوقعة والموارد المحصلة حسب نوعية المداخيل للسنة المالية 2015

(بملايين الدراهم)

بيان الموارد	التقديرات	التحصيلات	تحصيلات سنة 2014	نسبة الإنجاز مقارنة مع توقعات سنة 2015 (%)
I- المداخيل الجبائية	187.234,00	184.154,62	178.822,96	98,36
الضريبة على القيمة المضافة	56.197,00	52.246,22	51.398,84	92,97
الضريبة على الشركات	42.780,00	41.091,09	41.480,23	96,05
الضريبة على الدخل	36.540,00	36.684,97	33.985,41	100,40
الرسوم الداخلية على الاستهلاك	24.646,00	25.366,00	23.848,76	102,92

[68] حسب تقرير صندوق المقاصة لسنة 2015.

الرسوم الجمركية	7.271,70	7.715,25	7.737,88	106,10
رسوم التسجيل والتمبر	12.915,00	14.121,10	13.753,18	109,34
المداخيل الجبائية الأخرى	6.884,30	6.929,99	6.618,66	100,66
II- المداخيل غير الجبائية	80.867,63	107.948,55	123.845,47	133,49
حصيلة الاقتراض	66.350,00	88.016,70	98.603,92	132,66
عوائد مؤسسات الاحتكار والأرباح الآتية من الشركات ذات المساهمة العمومية	9.451,80	9.000,36	9.767,32	95,22
مداخيل أخرى غير جبائية	5.065,83	10.931,49	15.474,23	215,79
المجموع	**268.101,63**	**292.103,17**	**302.668,42**	**108,95**

وقد مثلت نسبة الإنجاز حوالي 108,95 % من التوقعات، وذلك بفضل تجاوز نسبة استخلاص مجموعة من الموارد ما كان منتظرا، ويتعلق الأمر، أساسا، بحصيلة الاقتراض التي عرفت ارتفاعا قدره 21,67 مليار درهم، أي ما يعادل 32,66 %، وكذا بمداخيل أخرى غير جبائية التي سجلت زيادة بقيمة 5,87 مليار درهم، أي بنسبة تناهز 115,79 %.

أ. المداخيل الجبائية

بلغت المداخيل الجبائية المحصلة، برسم سنة 2015، ما يقرب 184,15 مليار درهم، بينما حددت توقعات قانون المالية لنفس السنة في 187,23 مليار درهم، أي بنسبة تحصيل في حدود 98,36 %، مقابل 97,79 % برسم سنة 2014.

وقد مثلت هذه المداخيل نسبة 63,04 % من مجموع الموارد المحصلة خلال هذه السنة، مقابل ما يعادل 59,08% برسم السنة السابقة.

كما سجل تحصيل الضرائب تباينا في نسبه، بحيث تجاوزت التحصيلات التوقعات في بعض الحالات، خاصة منها ما يتعلق برسوم التسجيل والتنبر (9,34 %)، في حين سجلت التحصيلات مستويات أقل من تقديرات قانون المالية لسنة 2015، بالنسبة لضرائب أخرى كالضريبة على القيمة المضافة التي كانت ناقصة بنسبة بلغت 7,03 %.

وقد بلغ إجمالي الضرائب والرسوم المحصلة من طرف المديرية العامة للضرائب برسم سنة 2015 ما مجموعه 170,38 مليار درهم. وقد خصم من هذا المبلغ نفقات ضريبية تتعلق بالتخفيضات والإلغاءات والإرجاعات الضريبية[69] بمبلغ إجمالي قدره 17,47 مليار درهم، ليبلغ مجموع الضرائب والرسوم المشابهة الصافية ما مجموعه 152,91 مليار درهم يتوزع على النحو التالي:

- **128,75** مليار درهم لفائدة الميزانية العامة؛
- 22,39 مليار درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة: "حصة الجماعات المحلية من حصيلة الضريبة على القيمة المضافة"؛
- **747,25** مليون درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة: "الصندوق الخاص لحصيلة حصص الضرائب المرصدة للجهات"؛
- **1,02** مليار درهم لفائدة الحساب الخصوصي للخزينة: "مرصدات المصالح المالية". ويمثل هذا المبلغ، حسب المادة 28 من قانون المالية لسنة 1965 التي أحدثته، حصة 10% من مبلغ الاستخلاصات المنجزة برسم الغرامات والعقوبات المالية والزيادات في الأداءات والفوائد والتعويضات عن التأخير المتعلقة بالجبايات المباشرة أو غير المباشرة باستثناء الضرائب والأداءات التي تستخلصها إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

وبالتالي، فمجموع الضرائب والرسوم المشابهة المحصلة **(152,9 مليار درهم)** عرف عدة اقتطاعات قبل تسجيل المبلغ الصافي **(128,75 مليار درهم)** على مستوى الحساب العام للمملكة ومشروع قانون التصفية، وهو ما يخالف مقتضيات المادة التاسعة من القانون التنظيمي رقم 7.98 المتعلق بقانون المالية الذي ينص على احتساب مبالغ الحصائل كاملة دون مقاصة بين المداخيل والنفقات.

[69] لم يتسن للمجلس الأعلى للحسابات التأكد من هذه النفقات الضريبية، لكون الوثائق العامة المدلى بها من طرف الخازن العام للمملكة إلى المجلس، في هذا الإطار، لم يتم إرفاقها بالوضعيات التفصيلية لمبالغ هذه النفقات.

ب. المداخيل غير الجبائية

بلغت المداخيل غير الجبائية حوالي 107,95 مليار درهم، مقابل 123,85 مليار درهم برسم سنة 2014، أي بتراجع بلغ 12,84 %. ومثلت المداخيل غير الجبائية نسبة 36,96% من مجموع المداخيل المحصلة خلال سنة 2015، مقابل نسبة 40,92 % برسم السنة المالية 2014، بينما بلغت نسبة تحصيل هذه المداخيل ما يعادل 133,49 % مقارنة مع التوقعات، مقابل نسبة 155,86% سنة 2014.

ومن أهم مداخيل هذا الصنف، نذكر:

- **حصيلة الاقتراض**: سجلت حصيلة الاقتراضات برسم سنة 2015 مبلغ 88,02 مليار درهم، مقابل 98,60 مليار درهم سنة 2014، أي بتراجع بلغت نسبته 10,74 %. وتتوزع هذه الحصيلة أساسا بين الاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأمد (أكثر من سنتين) بمبلغ 80,05 مليار درهم (90,95 %)، والاقتراضات الخارجية بما مجموعه 7,97 مليار درهم (9,05 %)، في حين أن تقديرات قانون المالية بلغت، على التوالي، ما يعادل 42 مليار درهم، و24,35 مليار درهم، مسجلة بذلك نسبة تحصيل بلغت 190,59 % بالنسبة للاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأمد، و32,72% بالنسبة للاقتراضات الخارجية، أي نسبة تحصيل إجمالية في حدود 132,66 %.
- **عائدات مؤسسات الاحتكار والاستغلال والأرباح الآتية من الشركات ذات المساهمة العمومية والمساهمات المالية للدولة والإتاوات المتعلقة بها**: سجلت هذه العائدات سنة 2015 ما مجموعه 9 ملايير درهم، وهو ما يمثل 3,08 % من مجموع المداخيل المحصلة.

2.2. النـفـقـات

حدد قانون المالية لسنة 2015 اعتمادات الميزانية العامة للدولة في مبلغ قدره 316,90 مليار درهم، فيما بلغت الاعتمادات النهائية ما يناهز 336,37 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 6,14 %. ويعزى هذا الارتفاع بالأساس إلى تغيير الاعتمادات ب 57 مليون درهم على مستوى ميزانية التسيير، وإلى الاعتمادات المرحلة من سنة 2014 بما قيمته 17,29 مليار درهم، إضافة إلى أموال المساعدة بما قدره 2,12 مليار درهم فيما يخص ميزانية الاستثمار.

وبالمقارنة مع سنة 2014، سجلت الاعتمادات النهائية لسنة 2015 ارتفاعا بنسبة 6,14 %، مقابل الزيادة التي شهدتها هذه الاعتمادات سنة 2014 مقارنة بسنة 2013 (1,45%) والزيادة التي سجلتها هذه الاعتمادات سنة 2013 مقارنة بسنة 2012 (0,46 %).

أما النفقات المنجزة، فقد بلغت حوالي 303,20 مليار درهم سنة 2015، مقابل 307,63 مليار درهم سنة 2014، أي بانخفاض بلغت نسبته 1,44 %، بعد أن كانت قد سجلت زيادة بنسبة 10,30 % سنة 2014 مقارنة مع سنة 2013.

وتتوزع الاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة بين مختلف أبواب الميزانية العامة كما يلي:

توزيع الاعتمادات النهائية والنفقات المنجزة بين مختلف أبواب الميزانية العامة

(بملايين الدراهم)

الميزانية العامة للدولة	توقعات قانون المالية	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة الانجاز%
نفقات التسيير	194.762,19	194.819,18	181.201,47	93,01
نفقات الاستثمار	54.091,03	73.499,21	52.258,38	71,10
نفقات خدمة الدين العمومي للخزينة	68.049,74	68.049,74	69.736,80	102,48
مجموع الميزانية العامة	**316.902,95**	**336.368,13**	**303.196,65**	**90,14**

أ. نفقات التسيير

بلغت اعتمادات التسيير المفتوحة برسم سنة 2015 ما قدره 194,76 مليار درهم، مقابل 199,35 مليار درهم برسم سنة 2014، مسجلة بذلك انخفاضا بنسبة 2,30%، بعدما سجلت ارتفاعا بنسبة 0,05% سنة 2014، مقارنة مع سنة 2013.

وتتوزع الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات النهائية بين مختلف أصناف نفقات التسيير كما يلي:

توزيع الاعتمادات المفتوحة والاعتمادات النهائية بين مختلف أصناف نفقات التسيير (الميزانية العامة)

(بملايين الدراهم)

أصناف نفقات التسيير	الاعتمادات المفتوحة	تغيير الاعتمادات	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة الإنجاز %
نفقات الموظفين والأعوان	105.509,06	20,80	105.529,86	103.002,57	97,61
المعدات والنفقات المختلفة	33.629,13	2.342,69	35.971,82	34.951,41	97,16
التحملات المشتركة	52.624,00	604,30	53.228,30	43.247,49	81,25
النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية	3.000,00	-2.910,80	89,20	-	-
المجموع	**194.762,19**	**57,00**	**194.819,18**	**181.201,47**	**93,01**

ومن خلال هذه المعطيات، يتبين أن نفقات الموظفين والأعوان شكلت خلال سنة 2015 نسبة 56,84 % من نفقات ميزانية التسيير، في حين بلغت النفقات المنجزة على مستوى المعدات والنفقات المختلفة نسبة 19,29 %.

وفيما يخص التحملات المشتركة، فقد شكلت النفقات المتعلقة بها نسبة 23,87 % من ميزانية التسيير.

أما بالنسبة لفصل "النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية"، فقد خصص له قانون المالية برسم سنة 2015 اعتمادات بمبلغ 3 ملايير درهم، وهو يفوق الاعتماد المخصص له سنة 2014 ب 334 مليون درهم. وقد بلغت الاقتطاعات النهائية من هذا الفصل مبلغ 2,91 مليار درهم، أي ما يعادل 97,03 %.

ب. نفقات الاستثمار

بلغت اعتمادات الأداء المفتوحة، برسم ميزانية الاستثمار لسنة 2015، حوالي 54,09 مليار درهم، مسجلة بذلك ارتفاعا بحوالي9,27 %، مقارنة مع سنة 2014 التي سجلت مبلغ 49,50 مليار درهم.

وقد بلغت الاعتمادات النهائية، برسم السنة المالية 2015، ما قدره 73,50 مليار درهم بعد إضافة اعتمادات الأداء المرحلة عن السنة المالية 2014 بقيمة 17,29 مليار درهم وأموال المساعدة بقيمة 2,12 مليار درهم.

وقد بلغت نسبة الالتزام 92,44 % من مجموع الاعتمادات النهائية برسم سنة 2015، أي ما قدره 67,94 مليار درهم.

كما لوحظ أن غالبية القطاعات والمؤسسات فاقت نسبة التزامها بنفقات الاستثمار معدل 90 %، بينما لم تتجاوز نسبة 60 % بالنسبة لأربع قطاعات وزارية ومؤسسات دستورية، وهي الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ووزارة الشؤون الخارجية والتعاون، إضافة إلى الأمانة العامة للحكومة.

وتجدر الإشارة إلى أن نفقات الاستثمار المنجزة خلال سنة 2015 بلغت ما مجموعه 52,26 مليار درهم، مقابل 48 مليار درهم سنة 2014، و42,67 مليار درهم سنة 2013.

ويلاحظ أن النسبة العامة لاستهلاك مجموع الاعتمادات النهائية (أي النفقات المأمور بصرفها) لسنة 2015 حصرت في نسبة 71 %، مقابل نسبة 69 % خلال سنة 2014، بينما بلغت نسبة استهلاك مجموع الالتزامات حوالي 77 %.

وقد بلغ مجموع اعتمادات الأداء غير المستهلكة نهاية سنة 2015 ما مجموعه 21,24 مليار درهم. إلا أنه في ظل غياب البيانات المفصلة التي توضح الاعتمادات الملغاة برسم سنة 2015 والتزامات السنوات ما قبل 2012، والتي يجب إلغاؤها عملا بقانون المالية لسنة 2015، لا يمكن تحديد مبلغ الترحيلات من سنة 2015 إلى سنة 2016 بدقة.

ج. نفقات الدين العمومي للخزينة

يدخل في نطاق دين الخزينة استهلاك القروض الطويلة والمتوسطة المدى المقترضة على المستوى الداخلي والقروض الخارجية من جهة، ونفقات الفوائد والعمولات المتعلقة بدين الخزينة ككل، بما في ذلك تلك المتعلقة بالقروض القصيرة المدى من جهة أخرى[70].

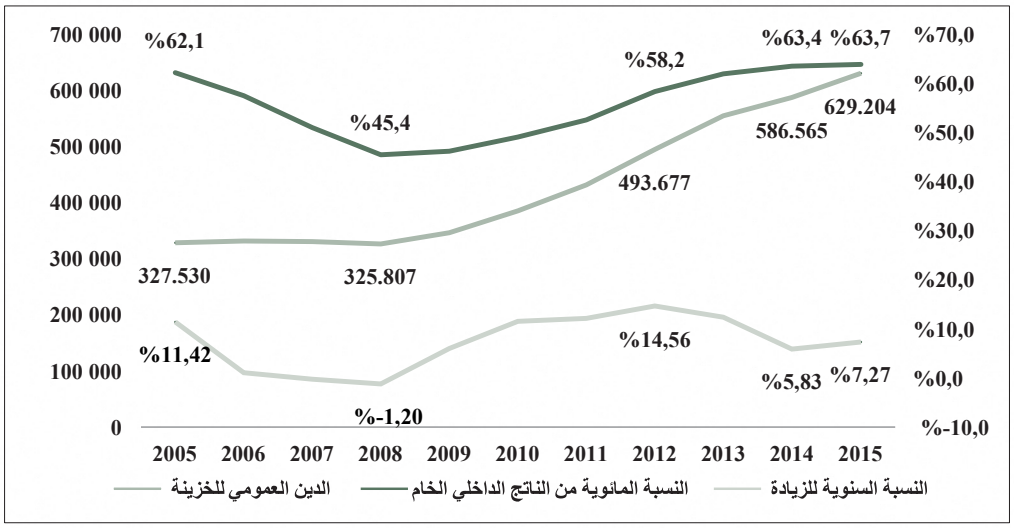
[70] المادتان 61 و03 من القانون التنظيمي رقم 89-7 لقانون المالية.

- **الدين العمومي للخزينة خلال السنة المالية 2015**

بلغ حجم دين الخزينة ما يناهز 629,2 مليار درهم في متم سنة 2015، بزيادة قدرها 42,6 مليار درهم، أي بنسبة 3,7 % مقارنة بسنة 2014 (586,6 مليار درهم). ورغم هذا الارتفاع المسجل في حجم الدين، إلا أنه يعد الأدنى منذ ست سنوات، حيث بلغت نسبة النمو 10,3 % كمتوسط سنوي خلال هذه الفترة.

ويلاحظ من خلال الرسم البياني التالي أن قيمة الدين العمومي للخزينة ارتفعت بنسبة 92,11 % في ظرف عشر سنوات، حيث كان يقدر بحوالي 327,53 مليار درهم سنة 2005. وشهدت سنة 2012 أكبر نسبة زيادة، حيث فاقت 14,56 %.

تطور الدين العمومي للخزينة خلال الفترة 2005-2015



وبالرغم من تباطؤ وتيرة ارتفاع قيمة الدين العمومي، فإن نسبة المديونية العمومية في الناتج الداخلي الخام قد استمرت في الارتفاع، مسجلة، بذلك، نسبة 63,7 % سنة 2015، مقابل 63,4% سنة 2014، و61,8 % سنة 2013.

وتجدر الإشارة إلى التحكم التدريجي في وتيرة ارتفاع حجم دين الخزينة نسبة إلى الناتج الداخلي الخام، حيث تراجعت من 3,2 نقطة كمتوسط سنوي بين 2009 و2013 إلى 1,7 نقطة بين 2013 و2014، لتنحصر في حدود 0,3 نقطة بين 2014 و2015.

ويتوزع حجم الدين العمومي للخزينة بين:

- الدين الداخلي للخزينة بمجموع 488,4 مليار درهم سنة 2015، مقابل 445,5 مليار درهم سنة 2014، أي بزيادة 42,9 مليار درهم. وبذلك بلغت نسبة الدين الداخلي 77,62 % من مجموع قيمة الدين العمومي للخزينة، و49,4 % من الناتج الداخلي الخام؛
- الدين الخارجي للخزينة بمجموع 140,8 مليار درهم، مقابل 141,1 مليار درهم سنة 2014، أي بتراجع بلغ حوالي 278 مليون درهم، وبذلك بلغت نسبة الدين الخارجي 22,38 % من مجموع قيمة الدين العمومي للخزينة، وهو ما يمثل 14,3 % من الناتج الداخلي الخام.

- **حصيلة الاقتراض**

بلغت حصيلة الاقتراضات سنة 2015 ما قدره 88,02 مليار درهم، مقابل 98,60 مليار درهم سنة 2014، مسجلة، بذلك، تراجعا بنسبة 10,74 %، بعد أن سجلت سنة 2014 ارتفاعا بنسبة 59,36 % مقارنة مع سنة 2013. وتتوزع حصيلة الاقتراضات ما بين الاقتراضات الداخلية المتوسطة والطويلة الأجل (80,05 مليار درهم) التي سجلت تراجعا بنسبة 1,37 % مقارنة مع سنة 2014، والاقتراضات الخارجية (7,97 مليار درهم) التي سجلت أيضا انخفاضا بنسبة 54,33 % مقارنة مع سنة 2014.

- **نفقات خدمة الدين العمومي للخزينة**

بلغت الاعتمادات المفتوحة لنفقات الدين العمومي للخزينة سنة 2015 ما قدره 68,05 مليار درهم، مقابل 57,31 مليار درهم سنة 2014. وتتوزع هذه الاعتمادات بين نفقات استهلاك الدين العمومي للخزينة بنسبة 60,97 %، ونفقات الفوائد والعمولات بنسبة 39,03 %.

وقد بلغت النفقات المنجزة ما مجموعه 69,74 درهم، مسجلة، بذلك، تجاوزا للاعتمادات الأولية بلغ 2,38 مليار درهم، أي بنسبة 3,41%. وقد استأثرت نفقات استهلاك الدين العمومي للخزينة بنسبة 61,54 %، في حين خصصت نسبة 38,46 % من هذه النفقات للفوائد والعمولات. وهكذا، فقد شكلت نفقات الدين المنجزة برسم سنة 2015 حوالي 23 % من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة، مقابل 21,09% سنة 2014.

3. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

سجلت السنة المالية 2015 إحداث مرفق واحد للدولة مسير بصورة مستقلة، يتمثل في "المؤسسة المركزية لتدبير وتخزين العتاد" التابعة لإدارة الدفاع الوطني، ليبلغ بذلك عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 205 مرفقا. ولم يسجل هذا العدد أي تغييرات منذ سنة 2012، ما عدا سنة 2014 التي بلغ فيها مجموع عدد هذه المرافق ما يعادل 204 مرفقا على إثر حذف "قسم حوادث الشغل".

1.3. مـــوارد ونـفـقـــات الاستغلال

أ. مـوارد الاستغلال

بلغت التقديرات النهائية لموارد الاستغلال المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة سنة 2015 حوالي 5 ملايير درهم، مقابل توقعات أولية قدرها 2,2 مليار درهم، أي بزيادة بلغت نسبتها 127,27 %.

وقد بلغت الموارد المحصلة سنة 2015 ما قدره 3,90 مليار درهم، مسجلة، بذلك، نسبة تحصيل قدرها 177,07 %. وقد سجلت مداخيل هذه المرافق تراجعا بنسبة 15,75 % مقارنة مع نتائج سنة 2014.

ب. نـفـقـات الاستغلال

حدد القانون المالي لسنة 2015 السقف الأصلي (تقديرات قانون المالية) لنفقات الاستغلال المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مبلغ 2,2 مليار درهم، في حين بلغت الاعتمادات النهائية 4,92 مليار درهم، إذ بلغ الفارق حوالي 2,72 مليار درهم (بزيادة بلغت 123,63 % مقارنة مع تقديرات قانون المالية) تمت برمجته أثناء السنة على الشكل التالي:

- رفع سقف التحملات بمبلغ 1,12 مليار درهم؛
- برمجة 1,60 مليار درهم كفائض موارد الاستغلال المرصد لنفقات الاستثمار.

أما بخصوص النفقات المأمور بصرفها سنة 2015، فلم تتجاوز مبلغ 1,95 مليار درهم، أي بمعدل إنجاز في حدود 39,57 %.

2.3. موارد ونفقات الاستثمار

أ. موارد الاستثمار

حددت توقعات قانون المالية برسم السنة المالية 2015 تقديرات موارد الاستثمار المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في مبلغ 801,96 مليون درهم، مقابل 904,53 مليون درهم سنة 2014، أي بتراجع بلغ 11,34 %. وقد بلغت التقديرات النهائية حوالي 3,56 مليار درهم، أي بزيادة فاقت 344,02 % مقارنة مع توقعات قانون المالية. وفي هذا الإطار يجدر ذكر ما يلي:

- أن نسبة 82,35 % من مجموع موارد الاستثمار الخاصة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة كانت نتاج مرافق تابعة لثلاث وزارات وهي: وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك (68,54%)، ووزارة الاقتصاد والمالية (9,15%)، ووزارة الداخلية (4,67%)؛
- أن الموارد المحصلة تجاوزت في كثير من الأحيان التقديرات الواردة بقانون المالية برسم سنة 2015، وذلك بنسب مهمة، بل إن مجموعة من هذه المرافق لم يتم توقع أي إيراد للاستثمار بشأنها على مستوى قانون المالية 2015، ومع ذلك تمكنت من الحصول على موارد مهمة. وهو ما يحد من دور هذا القانون كأداة توقع وترخيص للموارد والتكاليف ضمن توازن اقتصادي ومالي محدد (الفصل 1 من القانون التنظيمي رقم 7.98 لقانون المالية).

ب. نفقات الاستثمار

حدد قانون المالية لسنة 2015 السقف الأولي لنفقات الاستثمار المتعلقة بمجموع مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في 801,96 مليون درهم، مقابل 904,53 مليون درهم سنة 2014، بينما بلغت الاعتمادات النهائية ما قدره 3,27 مليار درهم، أي بزيادة قدرها 308,75 %، بفعل التغييرات الناتجة عن قرارات وزير الاقتصاد والمالية برفع سقف التحملات.

أما فيما يخص تنفيذ ميزانيات الاستثمار الخاصة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، فلم تتجاوز النفقات المأمور بصرفها مبلغ 669,11 مليون درهم، مسجلة، بذلك، معدل إنجاز ضعيف في حدود 20,49 %، وهو ما يدفع إلى التساؤل حول مدى قدرة هذه المرافق على تنفيذ المشاريع المرتبطة ببرامجها.

4. الحسابات الخصوصية للخزينة

تشكل الحسابات الخصوصية للخزينة آلية لتنفيذ ميزانية الدولة إلى جانب الميزانية العامة ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، وذلك من خلال تحصيل موارد عمومية مهمة وتنفيذ نفقات تهم قطاعات مختلفة. ويتعلق الأمر أساسا بالحسابات المرصدة لأمور خصوصية وبحسابات النفقات من المخصصات، والتي بلغت مساهمتها في تنفيذ ميزانية الدولة برسم السنة المالية 2015 نسبة 18 % من المجموع العام لنفقات الدولة، بما يعادل 66,18 مليار درهم. في حين بلغت مداخيلها نسبة 21 % من المجموع العام لمداخيل الدولة، بما يعادل 77,80 مليار درهم.

1.4. موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخزينة

أ. المـــــوارد

بلغت الموارد الإجمالية للحسابات الخصوصية للخزينة سنة 2015 ما مجموعه 77,80 مليار درهم، مقابل توقعات قدرها 76,62 مليار درهم، أي بنسبة تحصيل قدرها 101,54 %.

وقد استأثرت الحسابات المرصدة لأمور خصوصية بحصة 84 % من مجموع الموارد المحصلة للحسابات الخصوصية للخزينة، متبوعة بحسابات النفقات من المخصصات بنسبة 16 %.

ب. التكاليف

بلغت النفقات المأمور بصرفها في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة برسم سنة 2015 ما مجموعه 66,18 مليار درهم، مقابل 67,01 مليار درهم سنة 2014، أي بتراجع بلغت نسبته 1,24%. وقد شكلت نفقات "الحسابات المرصدة لأمور خصوصية" نسبة 81 % من مجموع النفقات المتعلقة بالحسابات الخصوصية للخزينة، في حين بلغت نفقات "حسابات النفقات من المخصصات" نسبة 18%.

2.4. رفع سقف تحملات الحسابات الخصوصية للخزينة

تم، برسم السنة المالية 2015، تغيير اعتمادات الحسابات الخصوصية للخزينة بواسطة عمليات الرفع من سقف تحملاتها بناء على قرارات للوزير المكلف بالمالية، والتي بلغ عددها 103 قرارا همت 50 حسابا خصوصيا بمبلغ إجمالي قدره 92,29 مليار درهم.

وقد سجلت بعض الحسابات الخصوصية زيادات كبيرة بلغت، في بعض الحالات، أضعاف الاعتمادات الأولية المنصوص عليها في قانون المالية.

ويلاحظ أن بعض الحسابات الخصوصية للخزينة، وبالرغم من الرفع من سقف تحملاتها بشكل كبير، إلا أنها لم تشهد إنفاقا مهما يبرر هذا الرفع.

V. تغيير مخصصات الـميـزانـيـة

خضعت المخصصات الأولية لميزانية الدولة برسم السنة المالية 2015 لتغييرات عديدة، همت العمليات التالية:

1. ترحيل الاعتمادات

بلغت قيمة الاعتمادات المرحلة على مستوى الميزانية العامة للدولة من سنة 2014 إلى سنة 2015 ما مجموعه 17,29 مليار درهم، مقابل مبلغ 18,20 مليار درهم رحل إلى سنة 2014[71]، ومبلغ 21,30 مليار درهم رحل إلى سنة 2013، أي بانخفاض بلغت نسبته 5,02 % ما بين سنتي 2014 و2015.

ويمثل مبلغ الاعتمادات المرحلة إلى سنة 2015 ما يعادل 31,96% من الاعتمادات الأولية لميزانية الاستثمار المأذون بها في قانون المالية لهذه السنة.

وبالرغم من الانخفاض المسجل على مستوى مخزون الاعتمادات المرحلة، لا زالت هذه الوضعية غير عادية، وتدل على وجود بعض الصعوبات في استهلاك ميزانيات الاستثمار، مرتبطة أساسا بضبط التوقعات وكذا بالقدرات التدبيرية والبشرية المتوفرة لدى بعض القطاعات من أجل برمجة وتتبع وإنجاز المشاريع والأوراش في الآجال، وحسب شروط الجودة والفعالية اللازمتين.

[71] يعزى الانخفاض ما بين 2013 و2014 بالأساس إلى الإجراءات المتخذة من طرف رئيس الحكومة والمتمثلة في وقف تنفيذ 15 مليار درهم من اعتمادات الاستثمار برسم السنة المالية 2013.

وفي نهاية سنة 2015، بلغ مجموع اعتمادات الأداء غير المستهلكة برسم ميزانية الاستثمار حوالي 21,24 مليار درهم، مقابل 21,91 مليار درهم نهاية 2014، أي بتراجع بلغت نسبته 3,07 %.

2. أمـــوال المـــســاعـــدة

بلغت أموال المساعدة المقيدة في إطار الميزانية العامة للدولة سنة 2015 ما قدره 2,17 مليار درهم، مقابل 2,26 مليار درهم سنة 2014، أي بتراجع بلغت نسبته 3,70 %. وقد تم توجيه ما نسبته 97,55 % لصالح نفقات الاستثمار (اعتمادات الأداء)[72]، و2,45 % لفائدة الفصول المتعلقة بالمعدات والنفقات المختلفة. كما يتبين أن أموال المساعدة ظلت مستقرة ما بين 2012 و2015 ما عدا بعض الارتفاع الملحوظ سنة 2013.

وفضلا عن ذلك، فقد تمت عملية فتح الاعتمادات المتعلقة بهذه الأموال بواسطة 38 قرارا لوزير الاقتصاد والمالية. ومن خلال المعطيات المدلى بها من طرف مصالح وزارة المالية، يتبين أنه تم فتح اعتمادات جديدة في إطار أموال المساعدة الموجهة لاعتمادات الأداء لنفقات الاستثمار رغم أن مصدرها من القطاعات الوزارية أو الحسابات الخصوصية للخزينة.

3. الاقتطاعات من النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية

بالنسبة للسنة المالية 2015، حددت الاعتمادات المرصودة لفصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية في إطار قانون المالية في مبلغ ثلاثة (3) ملايير درهم. وقد بلغت الاقتطاعات من هذا الفصل ما قدره 2,91 مليار درهم، مقابل 2,66 مليار درهم سنة 2014، حيث تمت هذه الاقتطاعات بواسطة 75 مرسوما.

كما همت هذه الاقتطاعات التحملات المشتركة بنسبة 20,76 %، من جهة، ومختلف القطاعات الوزارية بنسبة 79,24 %، من جهة أخرى، مقابل 40,53% بالنسبة للتحملات المشتركة، و59,47 % بالنسبة لمختلف القطاعات الوزارية سنة 2014.

وعلى مستوى توزيع الاقتطاعات على الوزارات، ودون احتساب تلك الموجهة للتكاليف المشتركة، يلاحظ أن وزارة الداخلية ورئاسة الحكومة استأثرتا بنصف المبالغ المقتطعة من فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية بنسبتي 40,05 % و10,23 % على التوالي.

ومن خلال دراسة المراسيم المتعلقة بهذه الاقتطاعات، يلاحظ، بالنسبة لمجموعة منها، غياب الطابع الاستعجالي أو الطارئ، وحتى المعطى الاحتياطي، بحكم أن موضوع هذه الاقتطاعات هو عبارة عن نفقات كان من الممكن إدراجها، خلال إعداد الميزانية، في البنود المخصصة لها على مستوى الميزانيات القطاعية، ومناقشتها حسب طبيعتها داخل اللجان البرلمانية المختصة.

4. التحويلات داخل الفصول

فيما يخص السنة المالية 2015، بلغت التحويلات ما مجموعه 17,64 مليار درهم، وتتوزع كما يلي:

- 11.360,32 مليون درهم بالنسبة للميزانية العامة للدولة؛
- 157,52 مليون درهم بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛
- 6.119,85 مليون درهم بالنسبة للحسابات الخصوصية للخزينة.

ومن حيث تطور التحويلات حسب الشهور، فقد بلغت ذروتها شهر نونبر بنسبة 24,37 %، متبوعة بشهر دجنبر وشتنبر، على التوالي، بنسبتي 17,71 % و11,89% من مجموع المبالغ المحولة. وتبين هذه الوضعية الصعوبات التي تجدها بعض القطاعات من أجل التحكم في توقعاتها، حيث تلجأ بعض مصالح الآمرين بالصرف، عند عدم كفاية الاعتمادات المبرمجة، إلى تحويلات انطلاقا من تبويبات الميزانية التي وضعت أصلا لهذا الغرض، وهو ما تبينه النسب الضئيلة للالتزامات المرتبطة بها.

5. تجاوز الاعتمادات

بلغت تجاوزات الاعتمادات بالنسبة للميزانية العامة للدولة برسم سنة 2015 مبلغ 3,88 مليار درهم، مقابل مبلغ 10,69 مليار درهم سنة 2014، أي بنسبة تراجع بلغت 63,74 %.

وقد همت الاعتمادات التكميلية أساسا التجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بأجور الموظفين والأعوان بنسبة 38,68 %، في حين أن الاعتمادات التكميلية المتعلقة بالتجاوزات المسجلة على مستوى النفقات المتعلقة بالدين العمومي سجلت نسبة 61,32 %.

---

[72] بلغت أموال المساعدة الموجهة لصالح اعتمادات الالتزام لنفقات الاستثمار سنة 2015 حوالي 173,48 مليون درهم لم يتم احتسابها في المجموع أعلاه.

6. إلــغــاء الاعتمادات

بلغت الاعتمادات الملغاة نهاية سنة 2014 ما مجموعه 4,62 مليار درهم، أي ما يقارب 21,11 % من اعتمادات الأداء المتوفرة في ميزانية الاستثمار في نهاية تلك السنة، والتي تقدر بحوالي 21,91 مليار درهم.

إلا أنه مع الارتفاع المضطرد لمبالغ الاعتمادات المرحلة، وغياب معطيات دقيقة حول الاستثمارات المنجزة في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة وكذا مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، التي تعرف مساطر تدبير اعتماداتها وضعا استثنائيا (عدم إلغاء الاعتمادات عند نهاية السنة)، وخاصة في ظل الارتفاع الكبير والمتزايد الذي تشهده أرصدتها، يمكن الإقرار بوجود صعوبات على مستوى مختلف مراحل تهييئ وتنفيذ وتتبع الميزانية العامة للدولة.