



تقرير حول تنفيذ قانون المالية برسم السنة المالية 2019 -خلاصة-

تميزت المالية العمومية بتسجيل تقدم ملحوظ خلال السنوات الأخيرة، بحيث كرس القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية مجموعة من الأهداف والمبادئ أهمها:

- تحسين استدامة المالية العمومية والمقروئية الميزانية وتعزيز الشفافية؛
- تعزيز دور قانون المالية ليشكل الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية؛
- تقوية الفعالية والنجاعة واتساق السياسات العمومية لتحسين جودة الخدمة العمومية المقدمة للمواطن ومساءلة المدبرين العموميين.

وترتكز هذه المنظومة المندمجة على مجموعة من الركائز نذكر منها على الخصوص اعتماد تدبير ميزانياتي مرتكز على النتائج يتجسد من خلال منهجية نجاعة الأداء، يتم تفعيله عن طريق مجموعة من الوسائل، منها البرمجة الميزانية متعددة السنوات ونظام شمولية الاعتمادات وتحديد أهداف ومؤشرات نجاعة الأداء وتقييمها وتعزيز اللاتمرکز الميزانياتي وتدعيم مسؤولية المدبرين العموميين والمحاسبة وتعزيز مراقبة المالية العمومية العمومية.

وقد عرفت السنة المالية 2019 استكمال تنفيذ بعض أحكام القانون التنظيمي السالف الذكر والمتعلقة أساسا بالبرمجة الميزانية على ثلاث سنوات وحذف مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة وكذا الحسابات المرصدة لأمر خصوصية المحدثه ابتداء من سنة 2016 والتي لا تستوفي الشروط المنصوص عليها بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

وفيما يلي، نتائج تنفيذ قانون المالية برسم سنة 2019 وكذا ملاحظات المجلس حول اعتماد منهجية نجاعة الأداء في تدبير الشأن العمومي:

أولا. تنفيذ المقتضيات المتعلقة بمنهجية نجاعة الأداء

لقد تم تسجيل تقدم مهم في تنزيل منهجية نجاعة الأداء في تدبير المالية العامة وخلق دينامية إيجابية. إلا أن هذه الدينامية لا تزال تعرف عدة نقائص تحدّ من نتائجها ومن المكتسبات المرجوة منها، ونخص بالذكر:

- محدودية الاتساق بين الاستراتيجيات القطاعية وبعض البرامج الميزانية حيث أن مجموعة من هذه البرامج ليست نتاجا لتنزيل الاستراتيجيات القطاعية، بقدر ما هي تقطيع ميزانياتي تأثر فيه بشكل كبير مقارنة التسيير الإداري والتي تظل مرتبطة إلى حد كبير بالهيكل التنظيمية للقطاعات الوزارية المعنية. وهو ما يجعل في بعض الأحيان، تخصيص الاعتمادات المرصودة لكل قطاع خاضعة للمنطق الإداري مما يجعله غير قادر على تحقيق الاتساق مع مضمون وأهداف مشروع نجاعة الأداء.
- تعيين مسؤولين عن برامج دون تحديد مهامهم على مستوى بعض القطاعات الوزارية، مما يحد من نطاق مسؤوليتهم ولا يمكن من تجميع وتقييم البيانات اللازمة لتتبع إنجاز البرامج والمشاريع وفق منهجية نجاعة الأداء، خاصة أن بعض البرامج تدخل ضمن اختصاصات مؤسسات أو شركات عمومية أو قطاعات وزارية أخرى من تلك الخاصة بالمسؤول عن البرنامج.

- اعتماد عدد كبير من الأهداف والمؤشرات ينبثق جُلها عن سياسات قطاعية مندمجة يصعب في بعض الأحيان تتبعها من طرف وزارة واحدة أو قطاع معين، فبرسم سنة 2019، تم على مستوى 36 قطاعا وزاريا ومؤسسة، تحديد 121 برنامجا لتحقيق 422 هدفا يتم قياسها بواسطة 889 مؤشرا.
- غياب نظام معلوماتي يمكن من تتبع نجاعة الأداء حيث لا تتوفر بعض القطاعات الوزارية على نظام يمكنها من تتبع إنجاز البرامج والمشاريع المحددة، زيادة على عدم توفر أغلب القطاعات الوزارية على بنية لمراقبة التسيير تمكنها من توفير بيانات موثوقة لقيادة نجاعة الأداء.
- الأجل المتعلقة بمناقشة التقارير السنوية حول نجاعة الأداء على مستوى البرلمان: إذ أن هذه التقارير لا تتم مناقشتها مباشرة بعد انتهاء السنة المالية المعنية، وهو ما يحد من إمكانية تقييم الاستراتيجيات القطاعية والبرامج لأخذ نتائجها بعين الاعتبار في قانون المالية للسنة الموالية.

ثانيا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2019¹

1. فيما يتعلق بنتائج السنة المالية من حيث عجز الميزانية والدين

◀ عجز الميزانية

سجلت سنة 2019 عجزا في الميزانية بلغ 41.517 مليون درهم (أي ما يعادل 3,6 % من الناتج الداخلي الخام)، بزيادة نسبتها 8 % مقارنة مع التوقعات (38.384 مليون درهم). ويمكن تفسير الفرق بين التوقعات والإنجازات بعدم تمكن الارتفاع الذي تم تسجيله على مستوى الموارد العادية (زائد 6.875 مليون درهم) من تغطية الارتفاع الملحوظ في نفقات الاستثمار (زائد 14.659 مليون درهم) وانخفاض أرصدة الحسابات الخصوصية للخزينة (ناقص 3.712 مليون درهم).

ومقارنة مع سنة 2018، عرف عجز ميزانية سنة 2019 استقرارا نسبيا، حيث سجل انخفاضا طفيفا بما قدره 141 مليون درهم.

◀ دين الخزينة

واصل الدين المستحق على الخزينة مساره التصاعدي بتقدم متزايد قدره 24,5 مليار درهم مقارنة بسنة 2018، منها 53 % على شكل دين خارجي. وبذلك يكون الدين المستحق على الخزينة قد تضاعف، منذ سنة 2009، إذ انتقل من 345,2 مليار درهم إلى 747 مليار درهم مسجلاً نسبة نمو سنوي متوسط قدره 8 % خلال هذه الفترة. وبذلك، فقد شكل معدل الدين العمومي 64,9 % من الناتج الداخلي الخام.

وقد بلغ الدين الداخلي 585,7 مليار درهم، مما يشكل 78,4 % من مجموع الدين المستحق على الخزينة. في حين، بلغ الدين الخارجي 161,5 مليار درهم مشكل نسبة 21,6 %.

ويرجع تطور مستوى الدين الخارجي للخزينة إلى ارتفاع السحب تبعاً للإصدار في 21 نونبر 2019 بقرض دولي (يوروبوند) بمبلغ مليار يورو، مدة استحقاقه 12 سنة وبسعر فائدة 1,5 %، ما شكل أفضل سعر فائدة حصل عليه المغرب في السوق الدولية.

وبموازاة هذا التطور، ارتفعت تكلفة الدين بشكل ملحوظ بعد أن ظلت في منحنى تنازلي خلال الفترة 2016-2018، حيث بلغت في سنة 2019 ما مجموعه 136,1 مليار درهم بزيادة 9,2 % مقارنة مع سنة 2018. وتعود هذه الزيادة إلى ارتفاع تكاليف استهلاك أصل الدين التي بلغت 105,6 مليار درهم وتكاليف الفوائد التي بلغت 30,5 مليار درهم.

ومع ذلك فقد ظلت شروط تمويل الخزينة ايجابية في سنة 2019 بفضل الحفاظ على المنحنى التنازلي لأسعار الفائدة؛ حيث عرف متوسط المعدل المرجح لأسعار سندات الخزينة على مستوى السوق الأولية انخفاضاً بالنسبة لجميع فترات الاستحقاق مجتمعة مع تسجيل انخفاض مهم بالنسبة لأجل خمس سنوات فما فوق.

2. المداخيل

بلغت مداخيل ميزانية الدولة، برسم سنة 2019، ما مجموعه 475,7 مليار درهم من بينها 365,9 مليار درهم كمداخيل للميزانية العامة و 101,4 مليار درهم للحسابات الخصوصية للخزينة و 8,4 مليار درهم لمراقب الدولة المسيرة بصورة مستقلة.

¹ بناء على مشروع قانون التصفية رقم 23.21 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2019

وتتكون موارد الميزانية العامة للدولة من المداخل العادية بمبلغ 260,8 مليار درهم وموارد الاقتراض بمبلغ 105,1 مليار درهم.

وقد بلغت الموارد الجبائية برسم سنة 2019 ما مجموعه 220,5 مليار درهم وهو نفس مستوى سنة 2018، مشكلة بذلك ما نسبته 85% من مجموع الموارد العادية لميزانية الدولة. ويفسر شبه الركود هذا للمداخل بارتفاع الضرائب غير المباشرة بمبلغ 2,2 مليار درهم وانخفاض عائدات الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بـ 1,9 مليار درهم ورسوم التسجيل والتمبر بقيمة 90 مليون درهم.

◀ المداخل الجبائية

على الرغم من الجهود التي بذلتها الإدارة الضريبية طيلة السنوات الأخيرة، خاصة فيما يتعلق بالحث على احترام الالتزامات بالإقرارات الضريبية والتحول الرقمي والانفتاح على فاعلين آخرين عموميين وخواص، التي مكنتها من الولوج إلى قواعد بيانات متعددة لاستغلال أفضل للإمكانات الضريبية، لا يزال انخراط بعض الملزمين غير كاف. فمن مجموع الخاضعين للضريبة البالغ عددهم 2,2 مليون شخص لا يتعدى النشطون 50%.

وفيما يتعلق بالضريبة على الشركات، فمن مجموع الخاضعين البالغ عددهم 493.617، لا يتجاوز عدد الإقرارات المقدمة خلال السنة 2019 ما مجموعه 241.776 إقراراً، في حين لا تتعدى الإقرارات التي تتضمن أرباحاً نسبة 32%.

أما فيما يخص الضريبة على القيمة المضافة، يمثل عدد الملزمين النشطين 281.793 من مجموع الخاضعين الذي يناهز 833.181 كما أن الإقرارات التي تتضمن أرباحاً لم تتجاوز نسبة 42% من مجموع الإقرارات المقدمة.

◀ المداخل غير الجبائية

سجلت المداخل غير الجبائية المحصلة برسم سنة 2019 انخفاضاً قدره 10,6 مليار درهم مقارنة بسنة 2018، أي بنسبة (21%)، مساهمة بذلك في مجموع المداخل العادية بمبلغ 40,3 مليار درهم، أي بنسبة 15% مقابل 18,8% المسجلة خلال السنة الفارطة. ويُعزى هذا الانخفاض من جهة إلى الفرق ما بين ارتفاع عائدات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة بمبلغ 3,7 مليار درهم الناتجة أساساً عن ارتفاع المداخل المتأتية من المكتب الشريف للفوسفات (زائد 700 مليون درهم) و المكتب الوطني للمطارات (زائد 300 مليون درهم) وبنك المغرب (زائد 290 مليون درهم) و مجموعة العمران (زائد 250 مليون درهم) وموارد تفويت مساهمات الدولة بمبلغ 5,3 مليار درهم² والانخفاض المسجل في المداخل الأخرى بمبلغ 19,7 مليار درهم من جهة أخرى.

◀ النفقات الجبائية

بلغت النفقات الجبائية الممنوحة من طرف الدولة سنة 2019 ما مجموعه 28,4 مليار درهم، أي بنسبة 12,9% من المداخل الجبائية.

وتظل هذه النفقات مركزة في عدد محدود من القطاعات إذ أن ثلاثة قطاعات وهي العقار والكهرباء والغاز والضمان والاحتياط الاجتماعي، تشكل بنسب مماثلة تقريباً، أكثر من نصف النفقات الجبائية المسجلة برسم سنة 2019 حيث استفادت هذه القطاعات من مبلغ إجمالي بلغ 14,3 مليار درهم. أما إذا أضفنا على هذه النفقات تلك التي تستفيد منها الصادرات وقطاع الفلاحة والصيد البحري، فإن مستوى التركيز القطاعي يرتفع إلى 70% بمبلغ إجمالي من النفقات الضريبية قدره 19,9 مليار درهم.

وتساهم الضريبة على القيمة المضافة بأكثر من نصف النفقات الجبائية الممنوحة بمبلغ إجمالي يبلغ 14,5 مليار درهم والضريبة على الشركات بمبلغ 5 مليار درهم، أي 17,6% من إجمالي مبلغ النفقات الجبائية برسم سنة 2019.

3. النفقات

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2019، ما مجموعه 459,8 مليار درهم، موزعة على الشكل التالي:

- الميزانية العامة 365,7 مليار درهم

² يتعلق الأمر بعمليتين للخصوصية. همت الأولى 8% من رأسمال وحقوق التصويت لشركة اتصالات المغرب. حيث مكنت هذه العملية من توفير 8,8 مليار درهم، خصص منها 4,4 مليار درهم للخزينة. فيما همت العملية الثانية تفويت مساهمات الدولة برأس مال شركة تهيئة الرياض لصندوق التدبير والإيداع مقابل مبلغ 900 مليون درهم.

- الحسابات الخصوصية للخرينة : 90,9 مليار درهم
- مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة : 3,3 مليار درهم.

وتتوزع نفقات الميزانية العامة على النحو التالي:

- نفقات التسيير : 215,6 مليار درهم
- نفقات الاستثمار : 70,6 مليار درهم
- نفقات الدين العمومي : 79,5 مليار درهم.

← نفقات الموظفين

بلغت نفقات الموظفين 111,8 مليار درهم، برسم السنة المالية 2019، مشكلة 37,9% من النفقات الإجمالية، أي زيادة قدرها 5,5 مليار درهم مقارنة بسنة 2018. ويرجع هذا الارتفاع بالأساس إلى الزيادة العامة في الأجور التي تقرر في 25 أبريل 2019 في إطار الحوار الثلاثي المبرم ما بين الحكومة وأرباب العمل والنفقات.

وقد بلغت التكاليف الاجتماعية 19,9 مليار درهم، مسجلة بذلك زيادة قدرها 1,2 مليار درهم بالنسبة للمساهمات في الصندوق المغربي للتقاعد و97 مليون درهم للمساهمات في الاحتياط الاجتماعي.

وباحتساب التكاليف الاجتماعية، فقد بلغت نفقات الموظفين سنة 2019، ما مجموعه 131,6 مليار درهم مقارنة ب 124,8 مليار درهم سُجلت في السنة الماضية، أي زيادة قدرها 6,8 مليار درهم، لتمثل بذلك 11,4% من الناتج الداخلي الخام لسنة 2019.

← نفقات المعدات والنفقات المختلفة

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2019 ما مجموعه 47,6 مليار درهم حيث تجاوزت هذه النفقات تلك المسجلة سنة 2018 بمبلغ 4,2 مليار درهم، أي زيادة نسبتها 9,6%.

من جهة أخرى، بلغت الاعتمادات المخصصة للنفقات المعنية بتدابير الترشيح المنصوص عليها في دورية رئيس الحكومة المتعلقة بالبرمجة الميزانية للفترة 2019-2021 ما مجموعه 3,5 مليار درهم.

وفي هذا الصدد، لوحظ أن المجهود المبذول لترشيح نفقات الإدارة لم يهجم سوى مبلغ محدود من الاعتمادات المفتوحة لنفقات المعدات والنفقات المختلفة بلغ 3.516 مليون درهم. علاوة على ذلك، لم يشمل هذه المجهود بعض الفئات من النفقات خاصة تلك المتعلقة بالدراسات واستئجار معدات النقل التي استمرت في منحها التصاعدي بزيادة متوالية بلغت 20% مقارنة بسنة 2018.

وبهذا، وفي غياب معايير للنفقات ملزمة للوزارات المنفقة، فإنه من الصعب تأطير البرمجة الميزانية بالشكل الذي يضمن تحقيق المبادئ التوجيهية المتفق عليها لترشيح هذا النوع من النفقات.

← نفقات الاستثمار

بلغت الإصدارات المتعلقة بنفقات الاستثمار برسم الميزانية العامة للدولة لسنة 2019 ما مجموعه 70,6 مليار درهم، مسجلة بذلك ارتفاعا بنسبة 4,1% مقارنة بسنة 2018.

من جانب آخر، استقرت حصة التكاليف المشتركة المخصصة للاستثمار من مجموع نفقات الاستثمار خلال سنة 2019 في نفس المستوى المسجل في 2018 (28%). وبالتالي، فإن الجهد المبذول لتقليص الغلاف المالي المخصص لفصل التكاليف المشتركة للاستثمار، والذي من المفترض أن يتضمن حصريا النفقات التي لا يمكن إدراجها ضمن فصول الاستثمار للوزارات، لا تزال غير كافية.

← ترحيل الاعتمادات

مقارنة باعتمادات الأداء، دون احتساب فصل التكاليف المشتركة للاستثمار، بلغت نسبة الاعتمادات المرحلة سنة 2019 ما مجموعه 11,6 مليار درهم بنسبة 22%.

وبالرغم من ذلك، لوحظ أن قاعدة تسقيف الاعتمادات المرحلة في حدود 30% من اعتمادات الأداء السنوية المفتوحة المنصوص عليها بالقانون التنظيمي لقانون المالية، التي دخلت حيز التنفيذ لسنيتها الثانية، فإن التحكم في الاعتمادات المرحلة لم يكن نتيجة لتحسن مستوى تنفيذ نفقات الاستثمار بل يرجع لتحويل جزء مهم منها إلى اعتمادات جديدة.

4. الحسابات الخصوصية للخرينة

بلغ عدد الحسابات الخصوصية للخرينة سنة 2019 ما مجموعه 67 من بينها 52 حسابا مرصدا لأموال خصوصية. وقد عرف عدد هذه الأخيرة انخفاضا خلال الفترة الممتدة ما بين 2016 و2019، حيث انتقل من 57 إلى 52 حسابا. بينما انتقل عدد حسابات التمويل من 8 إلى 6 خلال نفس الفترة، فيما ضلت باقي الحسابات الخصوصية للخرينة مستقرة من حيث العدد: 4 حسابات للنفقات من المخصصات و3 حسابات الانخراط بالمؤسسات الدولية وحسابات للعمليات المالية.

بلغت توقعات موارد ونفقات الحسابات الخصوصية للخرينة المحددة في قانون المالية على التوالي 85 و84,4 مليار درهم مما يُشكل على التوالي 21% و20% من مجموع مداخيل ونفقات الدولة برسم السنة المالية 2019.

وبرسم السنة المالية 2019، بلغ مجموع مداخيل الحسابات الخصوصية للخرينة 101,4 مليار درهم، بنسبة إنجاز بلغت 119% مقارنة بالتوقعات، مقابل نفقات بمبلغ 90,9 مليار درهم، وهو ما يمثل نسبة إنجاز تقدر بـ 108% من التوقعات.

5. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

بلغ عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 204 مرافقا في سنة 2019. وتتدخل هذه المرافق بشكل رئيسي في القطاع الاجتماعي وخصوصا في مجالات الصحة والتعليم والتكوين المهني. وقد تم خلال الفترة الممتدة ما بين 2016 و2019، إحداث 13 مرافقا وحذف 27.

وقد بلغت مداخيل هذه المرافق 8,4 مليار درهم والنفقات 3,3 مليار درهم منها 2,1 مليار درهم كنفقات تسيير و1,2 مليار درهم كنفقات استثمار، أي بمعدل تنفيذ بلغ على التوالي 83% و33%.

وفي هذا الإطار تؤكد سنة 2019 الملاحظة المتعلقة بضعف مستوى تنفيذ ميزانيات هذه المرافق، خاصة فيما يتعلق بنفقات الاستثمار. فخلال الفترة الممتدة ما بين 2015 و2019، بلغ، في المتوسط، مستوى تنفيذ أسقف التكاليف النهائية 41%.

التوصيات

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- السهر على تكامل أكبر بين مختلف مكونات الميزانية (الميزانية العامة والحسابات الخصوصية للخرينة ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة) لضمان مقرونية أفضل للحسابات العمومية وتكريس التسيير الميزانياتي القائم على النتائج الذي يجسد إطار منهجية نجاعة الأداء في تدبير الشأن العام؛
- مواصلة الجهود المبذولة لتوسيع الوعاء الضريبي، للحد من مخاطر تركيز المداخيل الضريبية على عدد محدود من الملزمين؛
- التفكير في سبل تطوير المداخيل غير الضريبية، وخاصة منها المتأتية من المؤسسات والمقاولات العمومية وإتاوات الدولة؛
- مواصلة التقليل التدريجي لغلاف فصل التكاليف المشتركة للاستثمار ليقصر فقط على النفقات التي لا يمكن إدراجها ضمن الميزانيات القطاعية؛
- تقديم المعلومات المتعلقة بتنفيذ البرامج والمشاريع التي استفادت من التحويلات من الميزانية العامة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والحسابات الخصوصية للخرينة ضمن تقارير الأداء القطاعية؛
- مواصلة الجهود المبذولة لتقليل عدد الحسابات الخصوصية للخرينة وكذا عقلنة تدبيرها؛
- إنجاز دراسة حول تخصيص بعض مداخيل الحسابات المرصدة لأموال خصوصية، والعمل على احترام تسقيف الاعتمادات المرحلة المتراكمة؛
- تعزيز القدرات التدييرية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتحسين تنفيذ ميزانياتها خاصة تلك المتعلقة بالاستثمار.