تقرير حول تنفيذ قانون المالية برسم السنة المالية 2020
-خلاصة-

تم تنفيذ قانون المالية لسنة 2020 في السياق الاستثنائي لجائحة كوفيد 19 وفي ظل سنة تميزت بالجفاف مع التأثيرات الناتجة عن ذلك على مختلف المستويات الصحية والاقتصادية والاجتماعية. وبتعليمات ملكية سامية، بادرت السلطات العمومية الى اتخاذ مجموعة من التدابير الملائمة لمواجهة هذه الظرفية على الأمد القصير والمتوسط بهدف التخفيف من الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة من خلال الدعم المالي المباشر للأسر المتضررة والحرص على الحفاظ على مناصب الشغل ومواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة عبر الاستفادة من قروض مضمونة وبشروط ميسرة. كما استهدفت هذه التدابير التحكم في مصادر التمويل وضمان استقرار الاقتصاد الوطني.

ويتضح أن الظرفية الاستثنائية للأزمة أبانت عن ضرورة مواصلة الإصلاحات الهيكلية التي اعتمدتها بلادنا على مستوى القطاع العام في مجال التدبير الميزانياتي والمحاسباتي. وفي هذا الصدد يواكب المجلس الأعلى للحسابات تنفيذ هذه الإصلاحات ويحث على تسريع وتيرتها من خلال مهماته الدورية وإصداره للتوصيات الملائمة وتتبعها.

وفي هذا المجال فقد واصلت الحكومة اعتماد التدبير الميزانياتي المرتكز على النتائج من خلال منهجية نجاعة الأداء. كما عرفت سنة 2020 دخول مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية المتعلقة بالتصديق على حسابات الدولة حيز التنفيذ.

وتتوخى هذه الخلاصة للتقرير الذي أعده المجلس الأعلى للحسابات عرض النتائج النهائية لتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2020 في علاقة مع التدابير المتخذة لمواجهة آثار الأزمة الصحية المرتبطة بجائحة كوفيد 19 ، وكذا ملاحظات المجلس حول تدبير الشأن العمومي من خلال منهجية نجاعة الأداء وحول التقدم في إعداد البيانات المالية والمحاسبية اللازم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة برسم السنة المالية 2020 من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

أولا. نتائج تنفيذ قانون المالية لسنة 2020[1] في ظل الأزمة الصحية كوفيد-19

قصد مواجهة تداعيات الأزمة الصحية المرتبطة بجائحة كوفيد 19، اتخذت السلطات مجموعة من الإجراءات والتدابير المستعجلة والاستثنائية للحد من انتشار الفيروس، والتخفيف من الآثار الناجمة عنه

[1] بناء على مشروع قانون التصفية رقم 20.22 المتعلق بتنفيذ قانون المالية للسنة المالية 2020

وكذا عن قرارات الإغلاق الاحترازية التي تم اتخاذها منذ مارس 2020. كما تم إنشاء لجنة لليقظة الاقتصادية على مستوى وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة بهدف تتبع ومراقبة تطور الوضع الاقتصادي وتحديد التدابير الملائمة لدعم القطاعات المتأثرة.

وفي هذا السياق اتجهت الحكومة إلى تدابير وآليات مختلفة لتدبير ميزانية سنة 2020، انطلقت بإحداث صندوق خاص لتدبير تداعيات الجائحة، ذي طابع تضامني، وواكبها اعتماد قانون المالية المعدل، الذي جعل من أبرز أهدافه الحفاظ على صحة المواطنين، ودعم الاقتصاد الوطني من خلال الحفاظ على القوة الشرائية للأفراد والأسر المتضررة من إعلان حالة الطوارئ الصحية والتوقف المؤقت لنشاط بعض المؤسسات وكذا دعم المقاولات التي اضطرت إلى خفض مستوى نشاطها.

وتتجلى النتائج البارزة لتنفيذ قانون المالية برسم سنة 2020[1] في الخلاصات التالية :

المداخيل

- **انخفاض المداخيل الجبائية**

ساهمت الموارد الجبائية في خزينة الدولة، خلال سنة 2020، بما مجموعه 201,5 مليار درهم وهو ما يمثل 81 % من مجموع المداخيل العادية لميزانية الدولة. وتشكل الضرائب المباشرة وغير المباشرة 89% من مجموع الموارد الجبائية، تليها رسوم التسجيل والتمبر بنسبة 6% والرسوم الجمركية بنسبة 5%.

ويعزى انخفاض المداخيل الجبائية إلى تراجع مهم على مستوى مداخيل الضرائب المباشرة (ناقص 9%) وغير المباشرة (ناقص 7,1%) والرسوم الجمركية (ناقص 1,6%) ورسوم التسجيل والتمبر (ناقص 19,8%).

- **المداخيل غير الجبائية**

سجلت المداخيل غير الجبائية[2] المحصلة برسم سنة 2020، دون احتساب المداخيل المسجلة برسم التسديدات من الحسابات المرصدة لأمور خصوصية (بمبلغ 20.332,5 مليون درهم)، ما قدره 25.961,8 مليون درهم. وبإضافة التسديدات المذكورة أعلاه، يصبح المبلغ الإجمالي لهذه المداخيل ما مجموعه 46.294,3 مليون درهم، بارتفاع نسبته 14,7% مقارنة مع سنة 2019 (زائد 5.931 مليون درهم). وتكون بذلك قد شكلت نسبة 18,7 % من مجموع الموارد العادية مقابل 15,5% في السنة التي سبقتها.

النفقات

بلغت النفقات الإجمالية برسم ميزانية الدولة لسنة 2020، ما مجموعه 548,5 مليار درهم، موزعة على الشكل التالي:

[2] تتكون المداخيل غير الجبائية من عائدات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة ومداخيل الخوصصة ومداخيل أخرى

الميزانية العامة : 334,1 مليار درهم

(دون احتساب استهلاكات الدين العمومي المتوسط والطويل الاجل)

الحسابات الخصوصية للخزينة : 143,6 مليار درهم

مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة : 2,1 مليار درهم.

وتتوزع نفقات الميزانية العامة على النحو التالي:

نفقات التسيير : 215,5 مليار درهم

فوائد وعمولات الدين العمومي : 28,7 مليار درهم.

نفقات الاستثمار : 89,9 مليار درهم

- **الميزانية العامة**

➢ **نفقات الموظفين والأعوان**

بلغت نفقات الموظفين والأعوان برسم سنة 2020، ما مجموعه 133,5 مليار درهم أي ما يعادل 98,1% من الاعتمادات النهائية مواصلة بذلك منحاها التصاعدي ومسجلة ارتفاعا نسبته 19,5% مقارنة بسنة 2019.

يعتبر أهم تأثير على نفقات الموظفين والأعوان ذلك المتعلق بدخول حيز التنفيذ لمقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية التي نصت على إدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد ضمن فصل نفقات الموظفين اعتبارًا من فاتح يناير 2020 حيث كانت تدرج سابقا ضمن فصل النفقات المشتركة. وقد أعيد تصنيفها داخل نفقات الموظفين والأعوان بمبلغ 18.410 مليون درهم مع قانون المالية لسنة 2020.

وبذلك ترتفع حصة نفقات الموظفين والأعوان بالميزانية حيث مثلت على التوالي 62% من ميزانية التسيير للميزانية العامة للدولة و33% من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة و36% من موارد اميزانية العامة المحصلة برسم سنة 2020.

وعلى سبيل الإشارة، فإن نفقات الموظفين والأعوان، دون احتساب مساهمات الدولة في الاحتياط الاجتماعي والتقاعد[3]، ارتفعت بنسبة 3% مقارنة بسنة 2019، حيث بلغت 115.120 مليون درهم سنة 2020 مقابل 111.772 مليون درهم سنة 2019.

➢ **نفقات المعدات والنفقات المختلفة**

بلغت نفقات المعدات والنفقات المختلفة برسم سنة 2020 ما مجموعه 49,98 مليار درهم حيث زادت عن تلك المسجلة سنة 2019 بمبلغ 2,4 مليار درهم، أي بنسبة 5 %. وقد تجاوزت هذه النتائج توقعات قانون

[3] بلغت النفقات الاجتماعية المنجزة في سنة 2020 ما مجموعه 18.410 مليون درهم

المالية المعدل لسنة 2020 الذي قلص الاعتمادات المخصصة لفصل المعدات والنفقات المختلفة إلى 46,2 مليار درهم مقابل 48,3 مليار درهم برسم قانون المالية الأصلي.

➢ **ارتفاع نفقات الاستثمار قصد التصدي لآثار الأزمة**

تميز تنفيذ قانون المالية المعدل لسنة 2020 ببذل جهد استثماري ملحوظ بلغ 89,9 مليار درهم مقابل 70,6 مليار درهم سنة 2019، أي بزيادة قدرها 27%. ويضم هذا المبلغ المخصصات الاحتياطية بمبلغ 15 مليار درهم لصالح صندوق الاستثمار الاستراتيجي قصد تمويل خطة الانعاش الاقتصادي.

ويشمل مبلغ الاستثمار المشار إليه أعلاه غلافا إجماليا بلغ 45,5 مليار درهم تم تنفيذه من خلال فصل التكاليف المشتركة-الاستثمار، أي بنسبة 50,6% من إجمالي نفقات الاستثمار.

- **مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة**

وقد بلغ، برسم سنة 2020، عدد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة 187 مرفقا مقابل 204 سنة 2019 حيث تم حذف ستة مرافق إلى جانب تحويل 12 مركزا جهويا للاستثمار إذ تم الارتقاء بها إلى وضعية مؤسسات عمومية ذات الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي. وتتدخل هذه المرافق بشكل رئيسي في القطاع الاجتماعي وخصوصا في مجالات الصحة والتعليم والتكوين المهني.

وقد بلغت مداخيل هذه المرافق 5,1 مليار درهم والنفقات 3,3 مليار درهم منها 1,76 مليار درهم كنفقات استغلال و0,35 مليار درهم كنفقات استثمار، أي بمعدلات تنفيذ على التوالي 51% و23%.

- **الحسابات الخصوصية للخزينة**

شهدت السنة المالية 2020 ارتفاعا في عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية مقارنة بسنة 2019، حيث انتقلت من 52 إلى 56 حسابا.

ويعزى هذا الارتفاع إلى إحداث أربعة حسابات مرصودة لأمور خصوصية منها حسابان متعلقان بتدبير تداعيات جائحة كوفيد 19. ويتعلق الأمر بالحسابات التالية:

- الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد- 19(4)؛
- صندوق الاستثمار الاستراتيجي؛
- الصندوق الخاص للنهوض بمنظومة التربية والتكوين وتحسين جودتها؛
- صندوق دعم تمويل المبادرة المقاولاتية.

وبلغت المداخيل الإجمالية المنجزة برسم الحسابات الخصوصية للخزينة لسنة 2020 ما مجموعه 146.153 مليون درهم، مقابل توقعات قدرها 110.924 مليون درهم برسم قانون المالية المعدل لنفس السنة، أي بنسبة

[4] أحدث هذا الصندوق بموجب المرسوم رقم 2.20.269 الذي تم نشره بالجريدة الرسمية في 22 رجب 1441 (17 مارس2020)، طبقا للمادة 26 من القانون التنظيمي للمالية التي تنص على أنه " يجوز في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية للخزينة بموجب مراسيم طبقا للفصل 70 من الدستور .ويتم إخبار اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان مسبقا بذلك. ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان بقصد المصادقة عليها في أقرب قانون للمالية "

تنفيذ 119%. وقد عرفت موارد الحسابات الخصوصية للخزينة ارتفاعا يقارب 30,6% مقارنة مع سنة 2019.

ومقارنة مع سنة 2019، ارتفعت نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، برسم السنة المالية 2020، من 90.897,30 مليون درهم إلى 143.623,29 مليون درهم، أي بارتفاع قدره 58%.

- **تفاقم عجز الميزانية في ظروف استثنائية مرتبطة بالجائحة**

أسفر تنفيذ ميزانية سنة 2020 عن عجز قدره 82,4 مليار درهم أي ما يعادل 7,6% من الناتج الداخلي الخام في مستوى مطابق للتوقعات ، مقابل 41,6 مليار درهم سجلت في السنة السابقة. ويشار إلى أن هذا العجز يصل إلى 87,7 مليار درهم إذا لم يتم احتساب رصيد الصندوق الخاص بتدبير جائحة كوفيد-19. ويرجع تفاقم عجز الميزانية في 2020، في ظل الأزمة الناجمة عن فيروس (كوفيد-19) وتداعياته، بالأساس إلى انخفاض المداخيل وارتفاع نفقات الاستثمار.

- **ارتفاع دين الخزينة**

واعتبارا للعجز المسجل عرف دين الخزينة متم سنة 2020 ارتفاعا مهما حيث بلغ 832.602 مليون درهم مقابل 747.255 مليون درهم عند نهاية سنة 2019، أي بزيادة قدرها 85.347 مليون درهم. وقد بلغ دين الخزينة مع نهاية سنة 2020 نسبة 72,2 % من الناتج الداخلي الخام مقارنة بـ 60,3 % عند متم سنة 2019، حيث سجل زيادة تناهز 11,9 نقطة.

وبالنظر إلى مكونات هذا الدين، فقد ارتفع الدين الداخلي ليصل إلى 632.899 مليون درهم مقابل 585.687 مليون درهم عند نهاية 2019، بزيادة قدرها 47.212 مليون درهم أي بنسبة 8,1%. وسجل الدين الخارجي للخزينة سنة 2020 ارتفاعا بلغ 38.135 مليون درهم، أي بنسبة 23,6% مقارنة مع 2019 لينتقل إلى 199.703 مليون درهم.

ثانيا. ملاحظات المجلس حول تدبير الشأن العمومي من خلال منهجية نجاعة الأداء

سبق للمجلس، من خلال التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2019، أن قام بتقييم أولي لورش "نجاعة الأداء"، حيث وقف على مجموعة من المعيقات التي تحول دون التنزيل الأمثل لهذا الأخير. وخلال تقييمه لاعتماد منهجية نجاعة الأداء خلال السنة المالية 2020، تبين للمجلس أن العديد من النقائص لازالت تحول دون التطبيق الفعلي للمنهجية المذكورة كما هو منصوص عليه بالقانون التنظيمي لقانون المالية.

ويتضح أن جل القطاعات الوزارية والمؤسسات المعنية انخرطت في هذا الورش، لكن يلاحظ على مختلف مستويات التدبير ضعف التملك الفعلي للمنهجية المذكورة، من خلال تحديد برامج تنبثق فعليا من الاستراتيجيات القطاعية أو من مخططات العمل وتقترن بأهداف شاملة وتتبع عن قرب بواسطة مؤشرات تستهدف النتائج عوض الوسائل.

كما تم تسجيل مجموعة من النقائص تهم على الخصوص نظم قيادة البرامج والتي تشمل أساسا أنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية وكذا حوار التدبير بين الفاعلين والشركاء المعنيين بالبرامج.

حيث تبين غياب ضمانات لتحقيق جودة المعطيات وقدرتها على إعطاء صورة حقيقية لما تم إنجازه على مستوى البرامج والمشاريع.

ثالثا. ملاحظات المجلس حول التقدم في إعداد البيانات المالية والمحاسبية اللازم تقديمها قصد التصديق على حسابات الدولة برسم السنة المالية 2020

يشكل التصديق على حسابات الدولة حدثا بارزا في مسار تحديث تدبير المالية العمومية وتكريسا لأحكام الدستور في مجال تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية، وهي المبادئ التي حددت مضامينها مقتضيات القانون التنظيمي لقانون المالية لسنة 2015. ومن شأن هذا المسار في مجال المالية العمومية أن يساهم بشكل أساسي في تدعيم مبادئ صدقية وشفافية الحسابات العمومية.

كما أن اعتماد المحاسبة العامة، التي دخلت حيز التنفيذ منذ سنة 2018، وتغطيتها لمجموع عمليات الدولة، يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للأجهزة المكلفة بمسكها وتقديم الحسابات الناتجة عنها. وفي المقابل فإن التصديق على هذه الحسابات، الموكول إلى المجلس الأعلى للحسابات، يشكل كذلك ورشا مهما يتطلب تضافر جهود كافة الإدارات العمومية.

وفي هذا الإطار بادر المجلس خلال السنوات الأخيرة إلى اعتماد منهجية استباقية بغية الاستعداد لإنجاز هذه المهمة الجديدة في أحسن الظروف. فقد سبق للمجلس، أن أنجز بالفعل ثلاث مهام رئيسية شملت:

- تقييم نظام الرقابة الداخلية والافتحاص داخل الوزارات؛
- تقييم نظم المعلومات بوزارة الاقتصاد والمالية؛
- تنفيذ المحاسبة العامة للدولة.

كما أن المجلس تمكن في إطار توأمة مؤسساتية مع الإتحاد الأوربي منذ 2017 من التعرف عن كثب على التجربة الفرنسية في مجال التصديق على حسابات الدولة. وبالموازاة أقام عدة ورشات ودورات تكوينية لفائدة مجموعة من قضاته قصد الوقوف على الممارسات الفضلى في هذا الشأن والسعي إلى ملاءمتها بصفة تدريجية مع واقع التجربة المغربية. كما أحدث المجلس لهذا الورش وحدة متخصصة رصدت لها الموارد اللازمة قصد الشروع في مهامها للتصديق على حسابات الدولة برسم سنة 2020 كتجربة أولى في هذا المجال مع ما يستدعيه ذلك، بصفة متواصلة، من تدرج ومواكبة وإنضاج لهذه العملية في مختلف مراحلها.

واستنادا إلى المادة 69 من القانون التنظيمي لقانون المالية توصل المجلس من طرف الخزينة العامة للمملكة بتاريخ 27 مايو 2022 بالحصيلة المحاسبية والبيانات الأخرى وتقييم الالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية برسم سنة 2020. ويقوم المجلس حاليا بمختلف العمليات التي تقتضيها هذه المهمة بالموازاة مع توفر المعطيات والبيانات والوثائق ذات الصلة.

التوصيات:

يوصي المجلس الأعلى للحسابات وزارة الاقتصاد والمالية بما يلي:

- **بخصوص اعتماد قانون المالية المعدل:**

- العمل على تعديل المنظومة القانونية المتعلقة بقوانين المالية من أجل تأطير أفضل لمسطرة تعديل قانون المالية وكيفية دراسته والمصادقة عليه.

- **بخصوص تنزيل ورش نجاعة الأداء:**

- من أجل تفادي النقائص التي تشوب نظام تقديم الحساب المرتبط بنجاعة الأداء، المتمثلة أساسا في تقديم تقرير نجاعة الأداء في شكل تقييم بعد الإنجاز من طرف وزارة الاقتصاد والمالية لجميع القطاعات والمؤسسات بشكل موجز في تقرير واحد يرفق بمشروع قانون التصفية، سنتين تقريبا بعد انتهاء السنة المالية المعنية ، يوصي المجلس بتقديم تقارير نجاعة الأداء لكل قطاع ومؤسسة على حدة من طرف المسؤول عنها أمام نفس الهيئات الرقابية (اللجان البرلمانية المختصة)، التي تقدم أمامها مشاريع نجاعة الأداء، مباشرة بعد انتهاء السنة المعنية (عند تقديم مشاريع الميزانية للسنة الموالية)؛

- اعتماد مقاربة من شأنها أن تجعل من قانون المالية الآلية الرئيسية لترجمة الأولويات المحددة من طرف الحكومة والعمل على أن تعكس البرامج المدرجة في إطار مشاريع نجاعة الأداء الاستراتيجيات القطاعية؛

- العمل على تحسيس جميع المتدخلين في منهجية نجاعة الأداء، على المستوى المركزي واللامركزي، بأهمية آليات قيادة البرامج والعمل على تفعيل جميع مكوناتها وعلى الخصوص أنظمة المعلومات ومراقبة التسيير والمراقبة الداخلية.

- **بخصوص تنفيذ الميزانية:**

- تحسين توقعات المداخيل غير الجبائية؛

- تتبع النفقات الجبائية بشكل دوري والقيام بدراسات حول جدوى استمرار العمل بها.

- **بخصوص الحسابات المرصدة لأمور خصوصية:**

- إنجاز تقييم شامل حول الحسابات المرصدة لأمور خصوصية في أفق مراجعة حصص الرسوم المرصدة لها، مع الحرص على عدم تخصيص موارد تفوق ما هو ضروري لتغطية نفقاتها؛

- مواصلة الجهود الرامية إلى تقليص عدد الحسابات المرصدة لأمور خصوصية والحذف التدريجي للنفقات التي يمكن إدراجها في إطار الميزانية العامة للدولة، كالنفقات المتعلقة بالموظفين، التي تكتسي طابعا اعتياديا وشبه نظامي.

- **بخصوص مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة:**

- ضبط أنجع للتوقعات المتعلقة بموارد مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المسجلة بقوانين المالية؛

- اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تحسين الموارد الذاتية لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة من أجل تعزيز استقلاليتها المالية وذلك بتحسين جودة الخدمات المقدمة والعمل على بذل مجهود أكبر في تحصيل مداخيلها، مع دراسة إمكانية تسقيف الموارد الذاتية للمرافق التي تسجل مداخيل تفوق حاجياتها؛
- العمل على تحسين نسبة الإنجاز المتعلقة بنفقات الاستثمار.