



تقرير حول تنفيذ ميزانية سنة 2016 ملخص

يعد قانون المالية لسنة 2016، الأول الذي يتم اعتماده بعد صدور القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية رقم 130.13 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 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 المداخل 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 كما يلي:

■ العناصر التوضيحية لعجز الميزانية

أسفر تنفيذ الميزانية على تحصيل مداخل عادية تقل عن تلك المتوقعة بحوالي 3.2 مليار درهم، ويرجع ذلك أساسا إلى العوامل التالية:

- تحصيل مداخل 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 المداخل 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 المداخل 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 المداخل المستخلصة عقب عمليات المراقبة والمراجعة التي قامت بها إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة والتي ضخمت في الخزينة مبلغا اضافيا بلغ 2.8 مليار درهم؛
- كما تم تسجيل مداخل بحوالي 12 مليار درهم ناتجة عن إجراءات المراقبة والتدقيق التي قامت بها المديرية العامة للضرائب. مما تأتى معه تحصيل مداخل إضافية وصلت 15 مليار درهم، أي ما نسبته 7.9% من إجمالي المداخل الضريبية المستخلصة سنة 2016.

■ ضرورة تحسين 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 المداخل 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 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 للفوسفات 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 للمداخل 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.

■ إدراج نفقات الموظفين في تبويات متعددة 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 للخرينة. 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 بالاختصار على النفقات المسجلة في فصول الميزانية العامة للدولة، فإن مجموع نفقات الموظفين البالغ 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.

■ نفقات الاستثمار

يتم رصد جهود استثمار الدولة على مستوى قانون المالية، أساسا في الميزانية العامة والحسابات الخصوصية وبنسبة 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 للخرينة.

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 تنعكس 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 الائتمانات الناتجة عن عقود البرامج.

تتضاف إلى ذلك صعوبة تقييم جهود الاستثمار المتعلقة بالحسابات الخصوصية للخرينة، 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.

■ الحسابات الخصوصية للخرينة

تشكل الحسابات الخصوصية للخرينة 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 وضمان 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 وترشيدها.

إلا أن دواعي الاحتفاظ ببعض الحسابات الخصوصية للخرينة 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 هيكلية أرصدة دائنة هامة مما يطرح التساؤل حول مدى ملاءمة مداخلها لحاجياتها الحقيقية، علما أن رصيد هذه الحسابات قد بلغ خلال سنة 2016 إلى 4.3 مليار درهم، في حين سجل رصيدها المتراكم القابل للترحيل من السنوات الفارطة مبلغ 122.7 مليار درهم.

■ 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 موارد المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وذلك بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثه ابتداء من فاتح يناير 2016.

وغالبا ما يتم تبرير إحداث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة ارتباطا بطبيعة أنشطتها المنتجة لخدمات مؤدى عنها. ويلاحظ غي هذا الصدد أنه بالرغم من إمكانيات التحصيل المهمة التي تتوفر عليها بعض

القطاعات من حيث استيفاء مداخل 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.

■ 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 المداخل 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 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.

■ 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 يتضح 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 مقروئية 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 والاقتصر 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 المداخيل؛
- وضع إطار عام يمكن بشكل شامل ومندمج مقارنة جهود الدولة في الاستثمار بغض النظر عن مكونات الميزانية التي تتحمله؛
- 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.