

العجز الميزانياتي بالمغرب – قراءة في المسببات وأدوات المواجهة–

Budget Deficit in Morocco – An Analysis of the Causes and Policy Responses–

YASSINE OUBELLA ياسين أوبلا

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى فهم وتحليل تفاقم نسب العجز الميزانياتي ببلادنا، هذا التحليل سيمكن من الوقوف على أبرز المسببات التي كانت وراء تزايد هذا العجز من سنة إلى أخرى، لا سيما وأن الميزانية المغربية تميزت منذ الاستقلال بخاصية اللاتوازن المتمثل في تجاوز النفقات حجم المداخل الإجمالية للدولة، هذا التجاوز ظل يفسر دائما أنه نتاجا لتزايد حاجيات الدولة وارتفاع حجم تدخلاتها.

إن منهجية التعاطي مع هذه الظاهرة ظلت دائما تقوم على لجوء الدولة إلى القروض كحل سهل لتحقيق التوازن الميزانياتي المفقود، وهو ما أدى إلى ارتفاع حجم المديونية إلى مستويات حرجية تطلب معها العمل على اتخاذ واعتماد أدوات وحلول بديلة توفق بين عقلنة تدخلات الدولة عبر التحكم والاستهداف في النفقات العمومية من جهة والرفع من المداخل العمومية وتعزيز تدبيرها من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: العجز الميزانياتي، التوازن الميزانياتي، القانون التنظيمي للمالية، الميزانية العامة، الضريبة، النفقات

العمومية.

Abstract:

This study aims to understand and analyze the worsening of budget deficit ratios in Morocco. Such analysis makes it possible to identify the main causes underlying the increase in this deficit from one year to another, particularly given that the Moroccan budget has been characterized since independence by a structural imbalance reflected in the excess of expenditures over the State's total revenues. This excess has consistently been explained as the result of the growing needs of the State and the expansion of its interventions.

The approach adopted in addressing this phenomenon has traditionally relied on public borrowing as an easy means to restore the lost budgetary balance, which has led to a rise in public indebtedness to critical levels. This situation has

made it necessary to work toward adopting alternative instruments and solutions that reconcile, on the one hand, the rationalization of State intervention through the control and targeting of public expenditure, and on the other hand, the increase and improved management of public revenues.

Keywords: budget deficit, budgetary balance, Organic Law on Finance, general budget, taxation, public expenditure.

تقديم:

تنبؤاً السياسة الميزانية مكانة مهمة في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بالنظر للدور الحيوي الذي تلعبه في مجال تقوية الجهود التنموية بمختلف تجلياتها وتظاهراتها.

إن هذه الأهمية تبقى نابعة من التوقع الاستراتيجي الذي تحتله المالية العامة داخل مختلف الأنظمة المكونة للدولة، إذ يستحيل معه تصور قيام دولة ذاتها بدون منظومة مالية متكاملة ومتوازنة توطر طرق تدبير أموالها بالشكل الذي سيسمح لها بالقيام بأدوارها الاقتصادية والاجتماعية والاستجابة لاحتياجات جميع الفئات المجتمعية بهدف ضمان استقرارها واستمرار مؤسساتها.

وبالنظر لهذا الدور الاستراتيجي الذي تلعبه المالية العمومية عموماً والميزانية العامة على وجه الخصوص، فقد أصبح تدبير هذه الأخيرة مرتبطاً بشكل وثيق بتحقيق مختلف التوازنات داخل الدولة، وبالتالي فإن الحفاظ على استقرار المنظومة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية أصبح متعلقاً بالمقاربة والطريقة المعتمدة لتحصيل المداخيل وصرف النفقات، ذلك أن افتقاد هذه المنهجية التديرية لأسس وشروط الحكامة المالية من شأنه أن يؤدي بشكل أو بآخر إلى حدوث أعطاب ميزانية من شأنها عرقلة أداء الدولة لوظائفها.

ولعل من بين أكثر الأعطاب المالية حدوثاً سواء في التجربة الميزانية المغربية أو في باقي التجارب المقارنة هو بروز ما يسمى بـ "العجز الميزاني"، والذي يعتبر من أهم المخاطر التي تواجه نظام المالية العمومية بالمغرب، وذلك بسبب ما يعتريه هذا النظام من محدودية الموارد المالية من جهة، ومن جهة أخرى ارتفاع حجم النفقات العمومية الناتج عن تزايد تدخلات الدولة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية، مما يثقل معه كاهل الميزانية العامة وتصبح هذه الأخيرة غير قادرة على استيعاب مختلف التحويلات والالتزامات التي تباشرها الدولة.

يتموقع العجز الميزاني ضمن نتائج ومخرجات التدبير المالي العمومي، بحيث يدرس في هذا السياق ثلاث مفاهيم تعبر عن واقع أو أثر هذا التدبير، وهي "التوازن الميزاني"، "الفائض الميزاني" و "العجز الميزاني".

يعتبر التوازن الميزاني هو ذلك التعادل الرقمي الدقيق بين النفقات العامة والموارد العامة، بشكل لن تزيد معه النفقات العامة للدولة عن إيراداتها العامة العادية، فيحدث العجز، والا تزيد معه الإيرادات العامة العادية للدولة على نفقاتها العامة فيحصل فائض، وبالتالي يقرأ من خلال هذا التعريف أن عدم قدرة الموارد على تغطية النفقات العمومية بالشكل الكامل يؤدي إلى عجز ميزاني يستلزم معه اتخاذ التدابير اللازمة للتقليص من حذته وخطورته.

ولقد عرف العجز الميزاني نقاشات فقهية مستفيضة بين مؤيد ومعارض، بحيث اختلفت نتائج هذا النقاش باختلاف النماذج المتعاطية مع الفكر المالي والتي يمكن إجمالها في عجز الميزانية في الفكر المالي التقليدي، وعجز الميزانية في الفكر المالي الحديث:

– **عجز الميزانية في الفكر المالي التقليدي:** يعتبر هذا التوجه رافضاً لفكرة عجز الميزانية، لأن تغطية هذا العجز سيتم عبر اللجوء إلى الاقتراض أو إلى الإصدار النقدي الجديد، وهي منابع تمويلية استثنائية ومحفوفة بالمخاطر، فتمويل هذه القروض

سيؤدي لا محالة إلى رفع حجم العبء الضريبي، أما اللجوء إلى الإصدار النقدي سيكون له أثر على مستوى ارتفاع التضخم نظرا لزيادة قيمة النقود المطروحة دون مقابلتها برفع كمية السلع والخدمات المعروضة للاستهلاك مما سيكون له وقع مباشر على تدهور القيمة النقدية وارتفاع الأسعار¹.

- عجز الميزانية في الفكر المالي الحديث: يعتبر العجز وفقا لهذا التوجه أمرا مقبولا إن لم نقل مستحبا، لاسيما في ظل الأفكار والتوجهات الحديثة للسياسات المالية والاقتصادية، إذ أغلبها اتجه في اتجاه تجاوز مفهوم التوازن الحسابي وتبني مفهوم جديد يقوم على التوازن الاقتصادي العام. ومن أهم النظريات التي تعبر عن هذه الرؤية هي "نظرية الميزانية الدورية" التي تقوم على تطابق دورة الميزانية مع الدورة الاقتصادية عوض التركيز على سنوية الميزانية وبالتالي يجب أن يتم دراسة التوازن في إطار المفهوم الأول وليس الثاني، ففي بعض الفترات التي تتميز بالانتعاش والرخاء الاقتصادي وتجاوز معدل الموارد العمومية حجم النفقات يصبح خلق فائض ميزانياتي أمرا حتميا لتقليص الطلب الكلي وضبط عناصر وعوامل التضخم والتحكم في ارتفاع الأسعار، أما في فترات الكساد والجمود والركود الاقتصادي فإن التمويل بالعجز سواء عن طريق الاقتراض أو الإصدار النقدي يصبح وسيلة لزيادة الطلب الكلي الفعال وتحقيق التشغيل المتكامل وبالتالي تصبح الميزانية العامة أداة مهمة في تحقيق التوازن الاقتصادي العام²، وبالتالي يصبح العجز الميزانياتي أداة مهمة لمواجهة بعض الإكراهات الاقتصادية والاجتماعية تطبيقا لمبدأ العجز الإيجابي.

في التجربة المغربية يكرس التشريع المالي مبدأ التوازن الميزانياتي في إطار دستور 2011 عبر الفصل 77 منه الذي ينص على أن "يسهر البرلمان والحكومة على الحفاظ على توازن مالية الدولة"، كما أن هذا التوجه الدستوري عززه القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 بتنصيبه على أن "يحدد قانون المالية بالنسبة لكل سنة مالية، طبيعة ومبلغ وتخصيص مجموع موارد وتكاليف الدولة وكذا التوازن الميزانياتي والمالي الناتج عنها، وتراعى في ذلك الظرفية الاقتصادية والاجتماعية عند قانون المالية وكذا أهداف ونتائج البرامج التي حددها هذا القانون"³.

فبالرغم من التنصيب الدستوري لمبدأ التوازن الميزانياتي كأحد المبادئ الكلاسيكية التي تقوم عليها الميزانية العامة، وتضمن هذا التوجه ضمن مقتضيات القانون التنظيمي للمالية عبر ترسيخ قاعدة مالية جديدة تقوم على ضرورة التحكم في هذا التوازن، إلا أن الممارسة المالية تثبت صعوبة إن لم نقل استحالة تحقق هذا التوازن، بحيث ظل عجز الميزانية هو الجانب الطاغى في تدبير مالية الدولة منذ الاستقلال، وحتى بعد إصدار القانون التنظيمي الجديد، إذ يمكن معه القول بأن المغرب يسعى دائما إلى التحكم في نسبة عجز الميزانية دون التحكم في توازنها.

¹ - منصور عسو: قانون الميزانية العامة للدولة ورهان الحكامة المالية الجيدة - مطبعة المعارف الجديدة - الطبعة الأولى أكتوبر 2017 - ص 63-64.

² - من التجارب التاريخية الناجحة لهذا التوجه هناك السياسة الاقتصادية التي اعتمدها الرئيس الأمريكي السابق فرنكلين روزفلت في عام 1933، وكذلك سياسة هلمار شاخت وزير الاقتصاد الألماني في ثلاثينيات من القرن الماضي.

³ المادة الأولى من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

وبناء عليه، ونظرا لصعوبة تحقيق التوازن الميزانياتي بالمغرب، فإن هذه الورقة البحثية ستتناول العجز الميزانياتي في محاولة لمقاربة بعض الجوانب المسببة له من جهة، ومن جهة أخرى ملامسة التدابير القانونية والتنظيمية الهادفة إلى التقليل منه والتخفيف من حدته وآثاره.

المطلب الأول: مسببات العجز الميزانياتي في التجربة المالية المغربية

تظهر مختلف الميزانيات العامة للمغرب عجزا ماليا مزمنًا وإن تفاوتت حدته وخطورته على التوازنات المالية والاقتصادية للدولة من مرحلة إلى أخرى، ففي المرحلة الأولى (1968-1974) ظلت نسبة العجز محدودة نسبيا ولم تتجاوز سقف 5% من الناتج الداخلي الخام الإجمالي، أما خلال المرحلة الثانية الممتدة بين 1975 و 1990 فقد ارتفعت نسبة هذا العجز بوثيرة سريعة جدا لتصل إلى 16% نتيجة لمجموعة من العوامل أهمها الإنفاقات العسكرية المرتفعة خلال هذه الفترة وكذا الأزمات المالية التي عرفها المغرب خلال آواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات والتي مهدت الطريق لاعتماد برنامج التقويم الهيكلي سنة 1983، ثم المرحلة الثالثة الممتدة بين سنة 1991 و 2015 التي تم خلالها ملاحظة انخفاض نسبي في معدل العجز الميزانياتي ليصل إلى أدنى مستوى له سنة 2006 وهو 1.5%. قبل أن يشهد ارتفاعا متدرجا في نسب متقاربة ابتداء من سنة 2015، بحيث سيتم تسجيل نسبة عجز خلال هذه السنة في 4.4% بعدما تم تسجيل نسبة 4.6% خلال سنة 2014.¹

إلا أنه وخلال سنة 2020 سيعرف معدل العجز الميزانياتي بالمغرب توجها شبه مغاير بفعل تداعيات جائحة كورونا، بحيث سيرتفع إلى 7.5% من الناتج الداخلي الخام في مستوى مطابق للتوقعات، كما سيمثل العجز في 84.4 مليار درهم مقابل 41.6 مليار درهم تم تسجيلها خلال سنة 2019، وهو ما يعني معه تضاعف نسبة هذا العجز خلال سنة واحدة.²

يمكن تصنيف الفترة الممتدة بين 2021 و 2024، بمرحلة استعادة المغرب لقدرته في التحكم في نسبة عجز الميزانية، بحيث سيتم تسجيل انخفاض متتالي من سنة إلى أخرى يتمثل في متوسط سنوي يقدر بـ 4.8% مبينة وفق الجدول التالي:

السنة المالية	نسبة العجز من مجموع الناتج الداخلي الخام	الفارق
2021	5.5%	-
2022	5.4%	-0.1
2023	4.4%	-1
2024	3.9%	-0.5

دراسة تقارير تنفيذ قانون المالية وتقارير الخزينة العامة للمملكة وتقارير بنك المغرب

¹ ندوة صحفية للسيد: أحمد الحليمي علمي، المندوب السامي للتخطيط بالمغرب المنظمة بتاريخ 27 يناير 2016 بالدار البيضاء حول موضوع "الميزانية الاقتصادية التوقعية لسنة 2016" ص 8.

² خلاصة تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2020 ص 5.

وعليه، فيمكن القول أن العجز الميزانياتي بالمغرب أصبح أمراً اعتيادياً وذلك في ظل استمرار تسجيله بشكل مستمر ومتتالي خلال الميزانيات السنوية طويلة العقود الأخيرة، وهو ما نتج عنه اكتساب المغرب لخبرة كبيرة في كيفية تعاطيه مع هذا المفهوم وتكييفه مع الواقع المالي والاقتصادي الوطني قصد التخفيف من درجة حدته وتأثيراته السلبية على المسارات التنموية للبلاد. ولذلك فإن استمرار تثبيت هذا المفهوم ضمن النظام الميزانياتي المغربي ظل مرتبطاً بمجموعة من الأسباب منها ما هو متعلق بطبيعة بنية الميزانية العامة (الفقرة الأولى) ومنها ما يتعلق ببعض الأسباب ذات الصلة بجوانب خارجة عن إطار الميزانية العامة، والتي تتمثل في تقادم الفرضيات الماكرو اقتصادية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المسببات المتعلقة بطبيعة بنية الميزانية العامة:

تتكون الميزانية العامة للدولة وفق مقتضيات القانون التنظيمي للمالية من جزئين رئيسيين يتمثلان في المداخيل والنفقات التي تغطي كل من القطاعات الوزارية، المؤسسات، البرلمان والقصر الملكي. ويضم الجزء الأول المتعلق بالمداخيل مختلف المصادر التمويلية التي تغذي ميزانية الدولة قصد تمويل حاجاتها ومشاريعها، وتتكون هذه المصادر من مصادر ضريبية وأخرى غير ضريبية. ففيما يخص المصادر الضريبية فإنها تضم كل من الضرائب المباشرة ممثلة في الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات، والضرائب الغير المباشرة ممثلة في الضريبة على القيمة المضافة، فيما يتم إغناء هذه الضرائب بمجموعة من الرسوم والآتاوى تم بالخصوص الرسوم الجمركية وواجبات التسجيل والتمير.

وعليه، فإن هذه المصادر تشكل حصة الأسد من مجموع الموارد الإجمالية للدولة، مع ترجيح الكفة لفائدة الضرائب غير المباشرة التي تشكل بدورها حصة تفوق ثلثي مجموع الضرائب المحصلة، على اعتبار أن الضرائب المباشرة تضم في طياتها مجموعة من الإكراهات التي تحول دون نجاعتها وفعاليتها.

أما فيما يتعلق بالمصادر غير الضريبية فإنها تتمثل أساساً في مجموع المداخيل العامة الناتجة عن أداء الغرامات والمخالفات والجنح، الأرباح السنوية الناتجة عن تدخل المؤسسات والمقاولات العمومية، المداخيل المتأتية من تدبير أملاك الدولة، الهبات والوصايا ثم القروض المالية.

وفيما الجزء الثاني المتعلق بالنفقات فإنه يضم ثلاث أبواب ممثلة في باب نفقات التسيير، باب نفقات الموظفين وباب متعلق بخدمة الدين العمومي.

إن ما يميز هذه الهيكلة/البنية هو بروز تفاقم متزايد للاتوازن الميزانياتي بين الجزء الأول (المداخيل) والجزء الثاني (النفقات)، بحيث ظلت الممارسة الميزانياتية المغربية يغلب عليها ارتفاع حجم النفقات العمومية بسبب التزايد المستمر لتدخلات الدولة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية، مقابل محدودية الموارد المالية وعدم قدرتها على تحقيق اكتفاء ذاتي يستجيب لكافة الحاجيات دون اللجوء إلى الاقتراض.

ولعل من أسباب اللاتوازن المذكور الناتج عن طبيعة الهيكلة الميزانياتية هي ضعف الاكتفاء الذاتي الجبائي (أولاً)، محدودية المداخيل الناتجة عن الموارد الغير الضريبية (ثانياً) ثم الارتفاع المتزايد لحجم النفقات العمومية (ثالثاً).

أولاً: ضعف الاكتفاء الذاتي الجبائي:

منذ فجر الاستقلال، استورد المغرب نظاماً ضريبياً مشابهاً للنموذج الضريبي الفرنسي، بضغط جبائي في حدود 10% وهيكلية ضريبية تغلب عليها حصيلة الضرائب غير المباشرة (رسوم الاستهلاك، الرسوم الجمركية وواجبات التسجيل والتمير)، وخلال العقدين الأولين لم يباشر المغرب أي إصلاح ضريبي ملائم يهدف إلى تنمية الموارد الجبائية عبر تأمين توزيع أفضل للعبء الضريبي، بحيث اقتصرت السلطات العمومية فقط على بعض المحاولات التي تمّ الرفع من نسب الضرائب، خاصة الجمركية منها، مما عمق معه الهوة والفجوة داخل النظام الضريبي المغربي¹.

وخلال عقد الثمانينات، عرف الضغط الضريبي ارتفاعاً مضاعفاً، حيث انتقل من 10% إلى 22% مما أدى ذلك إلى تقليص من الوعاء الضريبي، وبالتالي كان له تأثير مباشر على مستوى انخفاض قدرة العائدات الضريبية على تغطية جزء مقبول من نفقات الدولة. وهو ما فتح الطريق إلى اعتماد إصلاح ضريبي شامل كترجمة للشروط التي حددتها سياسة التقويم الهيكلي بهدف تقليص من هذا الضغط وتوسيع الوعاء الضريبي.

إلا أنه وبالرغم من هذا الإصلاح الذي كانت أهم أهدافه هو الرفع من معدل الاكتفاء الذاتي الضريبي فقد تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات الفرعية التي لم تساعد هذا الإصلاح على تحقيق مبتغاه، ولعل أهمها هو الإعفاء الضريبي لمجمل القطاع الفلاحي الذي أثر سلباً على ميزانية الدولة نظراً لكون القطاع الفلاحي كان يعد من بين القطاعات الحيوية التي كانت عائداته الضريبية تشكل حصيلة مهمة ضمن العائدات المالية الإجمالية للدولة وارتفاع حجم الإعفاءات الضريبية كترجمة للتوجه الليبرالي الذي رسمته سياسة التقويم الهيكلي.

إن التزايد المستمر في الإنفاق العمومي خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي وحجمه بفضل تدخل الدولة في مجال تجهيز البنيات التحتية وأحياناً في مجالات غير إنتاجية، ساهم إلى حد بعيد في تعمق مسلسل الإنفاق العمومي بموازاة استقرار الإيرادات الضريبية وتراجعها أحياناً الشيء الذي نتج عنه اختلالات في الميزانية العامة للدولة، ويمكن استنتاج ذلك في الإنفاق العمومي ما بين سنة 1978 و1985 من خلال علاقته بالنتائج الداخلي الإجمالي الذي يعكس مدى الضغط الإنفاقي. لا سيما وأن البنية الجبائية النوعية السائدة قبل الإصلاح الجبائي العام تبقى غير كفيلة لتغطية وتيرة تطور حجم النفقات العمومية، ومن منطلق التصنيف التقليدي للإنفاق العمومي حيث التمييز بين النفقات العادية والأخرى استثمارية. فالنفقات العادية يتم تغطيتها عن طريق الأداة الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة لا تقدر على تغطيتها إلى جانب نفقات التسيير، بما فيها نفقات الموظفين والمعدات والنفقات الأخرى المختلفة وكذا نفقات دعم الاستهلاك. وبالتالي نخلص إلى فكرة مؤداها قصور الأداة الجبائية في تمويل مجالات الإنفاق العمومي بالنظر إلى تزايد وارتفاعه وفق أطروحة WAGNER، حيث نجد أن الموارد العادية للضرائب بالإضافة إلى مساهمة الدوميين والمقاولات العمومية مضافة إلى النفقات العمومية، لا تترك إلا ادخاراً أو توفيراً ضعيفاً. وبالتالي يبقى

¹ - نجيب أقصي: الاقتصاد السياسي والسياسات الاقتصادية بالمغرب - مركز محمد بن سعيد آيت يدر للأبحاث والدراسات - الطبعة الأولى 2017 - ص 44.

اللجوء إلى الوسائل غير العادية لتمويل العجز الميزانياتي من خلال القروض الخارجية وآليات الخزينة أمرا مطروحا أمام محدودية النظام الجبائي النوعي.

وبالتالي فإن النظام الضريبي الحالي هو تنويع لهذا التصور التاريخي المذكور، وكذلك نتيجة لسيرورة إصلاحات تهدف إلى عصنة جهاز الدولة. ولقد مر هذا التصور بعدة مراحل كان الهدف الرئيسي منها هو مواجهة الإكراهات المرتبطة بالميزانية والضغوط المختلفة، دون أن تكون بالضرورة جزءا من رؤية شاملة مما أدى إلى افتقار هذا التصور إلى مسار العمل والأهداف من حيث الفعالية والإنصاف اللذين تم إبعادهما من سلم الأولويات¹.

لذلك، فإن تقييم كفاءة النظام الضريبي المغربي يبني أساسا على تشخيص قدرته على تعبئة نفقات الدولة، ولكون المغرب دولة غير نفطية فإن هذه الكفاءة تزداد أهمية باعتبار إيراداتها الضريبية تشكل حوالي 90% من مجموع الموارد. بيد أن مستويات العائدات الضريبية تدل على انخفاض متتالي في مستوى تغطية النفقات العمومية، وهو ما يلاحظ إذا ما تم التركيز على الثالوث الضريبي المغربي القائم على الضريبة على الدخل، الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة بحيث شكل الاكتفاء الجبائي بالمغرب نسبة 85% خلال سنة 1990، ثم انخفض إلى 82% سنة 2000، ثم إلى 64% سنة 2019، ثم إلى 60% سنة 2021 قبل أن ينخفض إلى 59% خلال سنة 2024، وهو ما يدل على التراجع المتزايد والمتسارع لنسبة التغطية مقارنة مع الإمكانيات الاقتصادية للمغرب بسبب عدة إكراهات ضريبية نوجزها فيما يلي:

1- ارتفاع معدل الضغط الضريبي:

يعتبر الضغط الضريبي تلك العلاقة التي تنبني على الاقتران الضريبي الذي يتحمله شخص طبيعي أو معنوي والدخل الذي يحصل عليه هذا الشخص². ويتميز الضغط الضريبي بالمغرب بكونه لا يتم توزيعه بطريقة عادلة بين جميع الملمزين، فمثلا يلاحظ أن أداء الضريبة على الشركات تتحمله فئة قليلة من المقاولات ولا سيما الصغيرة والصغيرة جدا (بحيث يؤدي 2% من الشركات ما قدره 80% من مجموع الضريبة على الشركات)، كما أن الضريبة على الدخل تعتمد أساسا على المداخل المحتجرة من المنبع لاسيما تلك المتعلقة بأجور الموظفين والقطاعات المشغلة (73% من الضريبة على الدخل متأتية من الأجراء). وهو ما يعني معه فقدان موارد ضريبية مهمة كان من المفترض تحصيلها من طرف باقي الملمزين الآخرين سواء بالنسبة للشركات المتوسطة و الكبرى فيما يخص الضريبة على الشركات التي كانت دائما ما تصرح بعجز مالي سنوي يخول لها تأدية الحد الأدنى للضريبة، أو فيما يخص الضريبة على الدخل بالنسبة للأصناف الأخرى المعنية بما (الدخل والأرباح العقارية - الدخل والأرباح الناتجة عن رؤوس الأموال المنقولة - الدخل المهني والدخل والأرباح الناتجة عن المستغلات الفلاحية) بحيث ظلت فئة المأجورين تساهم بثلاث أرباع من العائدات الإجمالية للضريبة على الدخل.

أما على مستوى الضريبة على القيمة المضافة فإن 50% من عائدات هذه الضريبة تؤدي من طرف 150 شركة فقط.

¹ - تقرير أوكسفام حول مؤشر العدالة الضريبية - تحليل النظام الضريبي المغربي - أكتوبر 2020 ص 6.

² - عبد السلام أديب: السياسة الضريبية واستراتيجية التنمية - دراسة تحليلية للنظام الجبائي المغربي (1956-2000) إفريقيا الشرق 1998.

2- تفشي ظاهرة التهرب الضريبي:

يعد مستوى الترابط بين الملزم والإدارة والضريبة، أحد أهم مستويات تفعيل النظام الضريبي بصفة عامة، فكلما كانت العلاقة داخل هذا المثلث الجبائي يغلب عليها التباعد، كلما تضاءلت حظوظ نجاح هذا النظام في الوصول إلى تحقيق أهدافه¹. وعليه، فإن هذا التباعد في النظام الجبائي الوطني ظل سببه دائما مرتبط بمشاشة وضعف تكريس مفهوم العدالة الجبائية، فكلما كان مفهوم العدالة غير مرسخ بشكل واضح وجلي كلما زاد الإحساس لدى الملزم باللامواطنة الضريبية، وبالتالي لجوئه إلى التهرب الضريبي وهو ما يفقد خزينة الدولة موارد ضريبية مهمة كان من المتوقع تحصيلها بموجب القانون المالي السنوي، مما يؤدي إلى تعميق العجز الميزانياتي النهائي للسنة.

إن توقع ارتفاع حصيلة الموارد الضريبية خلال إعداد القانون المالي السنوي سيقابله توقع في رفع النفقات العمومية تطبيقا لمبدأ التوازن الميزانياتي، وبالتالي فإن التهرب الضريبي يفقد لهذه المعادلة شكلها المتوازن، بحيث تصبح الدولة ملزمة باحترام صرف النفقات العمومية المحددة في القانون بالرغم من فقدانها للموارد المتوقعة تحصيلها نتيجة لظاهرة التهرب الضريبي، مما يجعلها أمام خيارين وهما: وقف بعض نفقات الاستثمار باعتباره إجراء لا يتطلب تصويت ممثلي الأمة، وإنما يتم اتخاذه بمرسوم وإخبار اللجن المالية بالبرلمان كنتيجة لضيق الموارد المتوقعة أو اللجوء إلى الاقتراض كخيار ثان.

ولقد تناولت الدراسات حول النظام الضريبي المغربي بشكل سطحي تطور عملية التهرب الضريبي، حيث أظهرت الإحصاءات الرسمية في المغرب في عام 2011 بأن 115000 وحدة تخضع للضريبة على الشركات تعلن الخسارة بصفة متكررة، أي 65% من مجموع الخاضعين للضريبة، وبالتالي فهي حالة غير عادية بحيث تؤكد ما سبق ذكره وهو أن 2% من المقاولات تؤدي 80% من الضريبة على الشركات.

وعلى سبيل المثال فإن التهرب الضريبي الذي يمارس في إطار الضريبة على الشركات متعددة الجنسيات يفقد المغرب سنويا خسارة مالية تقدر ب 2.45 مليار دولار، أي ما يعادل حوالي 24 مليار درهم، وهو ما يمثل 2.34% من الناتج الداخلي الخام².

أما على مستوى الضريبة على الدخل فإنه يلاحظ بروز التهرب الضريبي ضمن الأوعية الضريبية غير الخاضعة للحجز من المنبع، لاسيما أصحاب المهن الحرة، إذ يتم تقديم إقرارات ضريبية سنوية لا تطابق حجم الدخل السنوي، وهو ما يؤدي إما إلى الإعفاء من الضريبة أو أداء نسبة الحد الأدنى.

3- هشاشة نظام الإعفاءات الجبائية:

¹ - طارق البلباخ: ' إصلاح الميزانية العامة بالمغرب - دراسة في الإطار القانوني والمؤسسي " أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2014-2015 ص 304.

² - أنظر تقرير أوكسفام حول موضوع " مغرب متساو، جباية عادلة" الصادر سنة 2019.

تعتبر النفقات الجبائية بمثابة إجراءات استثنائية على شكل إعفاءات وتخفيضات ضريبية، وإسقاطات من القاعدة الضريبية، ويتم سننها لتحفيز بعض القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، أو تشجيع بعض السلوكيات الجديدة، لدى الخاضعين للضريبة، بغية تحقيق أهداف ذات طبيعة حيوية واستراتيجية.

وعلى الرغم من أهمية هذه النفقات ووزنها في منظومة المالية العمومية، فقد لوحظ غياب تأطير قانوني مناسب لها، بديل عدم وجود تعريف محدد لهذه النفقات، كما أن هذا المفهوم لم يذكر ولم يحدد في أي نص قانوني، فمدونة الضرائب التي تعتبر الإطار المرجعي في هذا المجال لم تخصص لهذا المفهوم أي تعريف، واقتصرت فقط على تحديد مختلف أنواع الاستثناءات التي تتحملها الدولة لفائدة بعض القطاعات الاقتصادية¹.

وتنصب النفقات الجبائية على أساس الضريبة، وتكون إما مؤقتة لأهداف اقتصادية أو دائمة لدواعي اجتماعية أو ثقافية أو سياسية، وإذا كانت الإعفاءات ذات طبيعة اقتصادية هي الغالبة، فإنها تتسم باتساع مفرط وطول مدة الاستفادة منها، بشكل يؤدي إلى تحويل هذه الإعفاءات المؤقتة من حوافز تشجيعية إلى تدابير مستقرة تفوت الفرصة على الدولة لتحصيل موارد مالية بالغة الأهمية.

وتبعاً لهذه النتيجة أضحت النفقات الجبائية تخلق أثراً سلبية على موارد الدولة وتفقد الميزانية العامة عائدات مالية ضخمة من شأنها تدعيم التوازن الميزانياتي للمالية العمومية، وذلك بسبب سوء تدبيرها من جهة، ومن جهة أخرى ضعف تقييم مردودها الاقتصادي والاجتماعي.

وبالرجوع لتقرير النفقات الجبائية المرفق لمشروع قانون المالية لسنة 2026، فإنه يلاحظ عدم التطرق إلى معدل النفقات الجبائية كنسبة مئوية واحدة، بل تم تحديد ذلك ممثلاً في الإنفاق الإجمالي الجبائي، بحيث بلغت الموارد الضريبية الضائعة بسبب الإعفاءات 32 مليار درهم، بزيادة 1.7% عن السنة الماضية، هذه الامتيازات شكلت فيها الإعفاءات حوالي 73.1% من إجمالي النفقات، وذلك بقيمة 23.395 مليار درهم، في حين بلغت التخفيضات الضريبية 5.836 مليار درهم بنسبة 18.2%، أما التسهيلات الجبائية فقد بلغت 1.548 مليار درهم.

لذلك تبين الأرقام المسجلة حجم العائدات الضريبية التي تفقدها الدولة وهو ما يزيد من حدة وهوة العجز الميزانياتي ويضعف قدرة النظام الجبائي الحالي على توفير اكتفاء ذاتي من شأنه الاستجابة لمعظم الحاجيات الأساسية دون اللجوء إلى الاقتراض لتمويل نفقات عادية لا تتضمن أي تأثير إيجابي على تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي.

ثانياً: ضعف العائدات غير الضريبية:

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013 ص 226.

تعتبر العائدات الغير الضريبية التي تحققها الدولة باستثناء حصيلة الاقتراضات، ويتعلق الأمر أساسا بالسلع والخدمات التي تتصرف فيها الدولة من خلال البيع أو الكراء، ومداخليل الاحتكارات والاستغلالات والتفويطات والتفويضات المالية والهبات والمنح وسداد القروض والسلفات التي تمنحها الدولة والمخالفات والمضبوطات غير الضريبية¹.

وبالرجوع لقانون المالية الحالي (2025) فإنه يلاحظ تقدير الموارد الإجمالية للدولة برسم سنة 2025 ب 368.84 مليار درهم منها 329.72 مليار درهم ذات مصدر ضريبي و 39.12 مليار درهم ذات مصدر غير ضريبي، أي بنسبة لا تتعدى 10% من مجموع الموارد العامة للدولة. وهو ما يبين ضعف وهشاشة حجم العائدات الغير الضريبية ضمن نظام الموارد العمومية للدولة، وبالتالي الاستمرار في تكريس مفهوم الدولة الضريبية.

صحيح، أنه إذا ما تمت مقارنة تطور حجم ومعدل الموارد الغير الضريبية من سنة إلى أخرى، لا سيما خلال ثلاث سنوات الأخيرة سيلاحظ ارتفاع من حجم هذه العائدات، إلا أن هذا الارتفاع يتم بكيفية طفيفة ويواكبه من جهة أخرى ارتفاع في حجم الموارد الضريبية مما تبقى معه النسبة المئوية لا تتعدى 11% كأقصى تقدير.

وبين الجدول التالي تطور هذه العائدات بالمليار درهم خلال تقديرات السنوات الثلاث الأخيرة انطلاقا من تحليل قانوني المالية لسنتي 2024 و 2025 ومشروع قانون المالية لسنة 2026:

المصادر غير الضريبية	قانون المالية 2024	قانون المالية 2025	معدل التطور	مشروع قانون المالية 2026	معدل التطور
حصيلة مؤسسات الاحتكار والاستغلالات والمساهمات المالية للدولة وعائدات أملاك الدولة	19.83	22.9	15.5%	28.12	18%
مداخليل غير ضريبية أخرى ²	11.9	16.22	46.2%	17.12	6%

تحليل لقوانين المالية الثلاث

لذلك، يتبين لنا أن من بين مسببات العجز الميزانياتي المستمر هو عدم توازن نظام الموارد العمومية الناتج عن طبيعة بنية وهيكل ميزانية الدولة، إذ أن غياب استثمار الدولة في الميادين الاقتصادية ذات الصبغة الربحية وتزايد نسبة حوصصة المؤسسات

¹ ميزانية المواطن لمشروع قانون المالية لسنة 2026 ص 58.

² - تتضمن هذه الموارد كل من موارد الهبات والوصايا، حصيلة تفويت مساهمات الدولة، الغرامات الناتجة عن المخالفات والجنح وعائدات حسابات التمويل...

الاقتصادية نتج عنه ضياع أرباح سنوية مهمة مع تمتيع هذه المؤسسات بإعفاءات ضريبية كان لها أثر مباشر كذلك على فقدان موارد ضريبية كبيرة سواء على مستوى الضريبة على الشركات أو الضريبة على الدخل.

من بين الثغرات كذلك التي تم تسجيلها، والتي كان لها وقع سلبي على مستوى ضعف العائدات غير الضريبية هو وجود اختلالات كبيرة طالت تدبير أملاك الدولة، بحيث تم تسجيل فقط 0.35 مليار درهم كعائد مالي إجمالي لهذه الأملاك برسم سنة 2025 مع توقع انتقاله إلى 0.60 مليار درهم، وهو رقم جد ضعيف مقارنة مع حجم هذه الأملاك وقيمة تفويتها.

ثالثا: الارتفاع المتزايد لنفقات الدولة:

بتصفح مختلف قوانين المالية المغربية خلال العقود الأخيرة، سيلاحظ الارتفاع المتزايد لحجم النفقات العمومية من سنة إلى أخرى، ويرجع ذلك للتراز المتتالي للالتزامات الدولة، لاسيما في ظل غياب قطاع خاص قوي وتنافسي، إذ ظلت الدولة هي المتدخل الرئيسي في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فمنذ الاستقلال بادرت الدولة باعتبارها متدخل وحيد إلى إطلاق جيل من المخططات التنموية (المخطط الثلاثي 1965-1967 المخطط الخماسي 1968-1972 والمخطط الخماسي الموالي 1973-1977) التي تم تمويلها عبر آلية القروض الممنوحة من طرف المؤسسات المالية الدولية مما أدى ذلك إلى ارتفاع الالتزامات المالية للدولة اتجاه هذه المؤسسات، وبالتالي ارتفاع حجم النفقات المخصصة لخدمة الدين العمومي. وهو ما كان له أثر مباشر على طلب المغرب لإعادة جدولة أداء هذه الديون وبالتالي الدخول من الباب الواسع لبرنامج التقويم الهيكلي سنة 1983.

من جهة أخرى فإن ارتفاع حجم النفقات العمومية ضمن هذا السياق كان كذلك نتيجة سياسة استرداد مجموعة من المؤسسات الاقتصادية التي كانت تخضع تحت إشراف وتدبير الفاعلين الفرنسيين بموجب عقود امتياز وتدبيرها إما عن طريق آلية الاستغلال المباشر أو عن طريق المؤسسة العمومية وهو ما أدى إلى ارتفاع تدفق نفقات ميزانية الدولة لتشمل تسيير هذه المؤسسات، وبالتالي تفاقم نسبة العجز الميزانياتي نتيجة ارتفاع هذه النفقات.

لقد عرف تدبير النفقات العمومية بالمغرب عدة إكراهات ساهمت في تفاقم حجمها وتقليص أثارها، ولعل ذلك كان يرجع إلى سببين رئيسيين أولهما اعتماد ميزانيات عامة تغلب عليها نفقات التسيير وثانيهما ضعف استهداف النفقات فيما يخص ميزانية الاستثمار.

1- طغيان نفقات التسيير:

تعتبر نفقات التسيير الآلية التي تملكها الدولة لتحمل الأعباء العادية الضرورية لتسيير المصالح العمومية ضمن الميزانية العامة، وتشمل تغطية النفقات اليومية للإدارة مثل أجور الموظفين والنفقات اللازمة لضمان سير الإدارات العمومية التابعة لميزانية الدولة، وتقسّم هذه النفقات عادة إلى نفقات الموظفين ونفقات المواد والتكاليف المشتركة، وبالتالي فإن هذا الصنف من النفقات يهيم كتلة الأجور والنفقات ذات الصلة بعيش الإدارة.

لقد أثبتت الممارسة الميزانية المغربية أن التوفيق بين ميزانية التسيير والاستثمار باءت بالفشل لسبب بسيط وهو أن التركيز على التسيير نقل مفهوم الميزانية من ميزانية منتجة إلى ميزانية مستهلكة تعطي اهتماما أكبر لنفقات التسيير واستمرارية المرافق العمومية على حساب نفقات الاستثمار. ولقد تجلّى ذلك من خلال مجموعة من الأرقام والمعطيات التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات ضمن تقاريره السنوية والتي نستحضر منها ما يلي:

- تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2021: لاحظ المجلس خلال تحليل النتيجة النهائية لتنفيذ مجموع نفقات الدولة ضعف الاعتمادات المخصصة للاستثمار مقابل تفاقم حجم ومعدل الاعتمادات المخصصة للتسيير، ويبين الجدول التالي حجم هذه الفوارق:

مكونات الميزانية العامة للدولة (بملايين الدراهم)	توقعات قانون المالية	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة التنفيذ 2021 (%)	نسبة التنفيذ 2020 (%)
نفقات التسيير	225 575,7	228 922,7	229 860,1	100,4	97,6
نفقات الاستثمار	77 202,3	99 644,2	82 283,8	82,5	83,7
خدمة دين الخزينة	77 663,9	77 663,9	78 078,4	100,5	104,2
مجموع الميزانية العامة	380 441,9	406 230,8	390 222,3	96,0	95,5

تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2021

ويبين هذا الجدول أن إجمالي النفقات المنجزة برسم سنة 2021 يبلغ 390.222 مليار درهم، بحيث لا تشكل النفقات المخصصة للاستثمار سوى 82.283 مليار درهم أي بنسبة مئوية لا تتعدى 21% من مجموع نفقات الميزانية العامة للدولة، بالمقابل سجلت الاعتمادات النهائية لنفقات التسيير ما مجموعه 229.86 مليار درهم أي بنسبة تتجاوز 58%. وهو ما يؤكد الطبيعة الاستهلاكية للميزانية العامة وعدم قدرتها على توجيه النفقات العمومية نحو مشاريع ذات طبيعة إنتاجية من شأنها خلق قيمة مالية إضافية، وبالتالي تقليص اللجوء إلى الاقتراض لتمويل المشاريع الكبرى.

ولقد سجل المجلس عبر تقريره السنوي المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2021 ارتفاع نفقات التسيير مقارنة بسنة 2020، حيث تم إنفاق ما قدره 229.860 مليار درهم مقابل 228.923 مليار درهم في سنة 2020 وبالتالي تسجيل نسبة ارتفاع تقدر بـ 6.7% بفعل ارتفاع كل مكونات التسيير بنسب متفاوتة.

وتشكل نفقات الموظفين والأعوان الحصة الأكبر من مجموع نفقات التسيير بنسبة مئوية تبلغ 60%، في حين تحتل نفقات المعدات والخدمات والنفقات المختلفة في المرتبة الثانية متبوعة بفصل التسيير للتكاليف المشتركة، ثم أخيرا نفقات التسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية.

لذلك فإن ما يزيد من حدة ارتفاع اعتمادات التسيير هو حجم النفقات المخصصة للموظفين بفعل التزايد والضغط المتتالي لكتلة الأجور بحيث لاحظ المجلس أن نسبة ارتفاع هذه النفقات بلغ 5% خلال سنة واحدة وهو ما يشكل عبئا يثقل كاهل ميزانية الدولة.

في حين شكلت نفقات المعدات والنفقات المختلفة¹ بدورها تطورا متتاليا من سنة لأخرى حيث وصلت اعتماداتها النهائية برسم سنة 2021 إلى 50 مليار درهم بارتفاع نسبته 5% مقارنة بالسنة المالية ل 2020 أي ما يمثل 22.5% من مجموع نفقات التسيير في الميزانية العامة للدولة.

أما نفقات التسيير المتعلقة بالتكاليف المشتركة فقد تم تحديد نسبة اعتماداتها النهائية برسم سنة 2021 في 11% من مجموع الاعتمادات الإجمالية المخصصة ضمن باب نفقات التسيير.

– تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2022: سجل المجلس ارتفاعا في حجم الفوارق بين نفقات التسيير والاستثمار بحيث بلغت الاعتمادات النهائية المخصصة لتسيير ما مجموعه 278.813 مليار درهم من أصل 462.438 مليار درهم، بنسبة مئوية تتعدى 60% من مجموع النفقات العمومية، أي بارتفاع يقدر ب 2% مقارنة بسنة 2021. في حين بلغت اعتمادات الاستثمار ما مجموعه 95.998 مليار درهم، بنسبة مئوية تبلغ 20%، أي بانخفاض 1% مقارنة بسنة 2021.

– تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2023: يبين الجدول التالي حجم توزيع النفقات المنجزة برسم سنة 2023:

مكونات الميزانية العامة للدولة (بملايين الدراهم)	توقعات قانون المالية	الاعتمادات النهائية	النفقات المنجزة	نسبة التنفيذ 2023 (%)	نسبة التنفيذ 2022 (%)
نفقات التسيير	271.139	294.231	291.369	99	100,0
نفقات الاستثمار	106.027	144.357	119.180	82,5	82,5
خدمة دين الخزينة	109.219	109.219	122.379	112	97,1
مجموع الميزانية العامة	486.385	547.808	532.929	97,2	95,3

تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2023

يبين الجدول أعلاه استمرار الفوارق الكبيرة المسجلة بين نفقات التسيير والاستثمار ولا سيما فيما يخص النفقات المنجزة فعليا والتي تعبر عن إرادة الفاعل السياسي في احترام التوقعات الخاصة بالتسيير فقط دون إعطاء أهمية كبيرة لمبدأ المطابقة بين التوقعات والإنجازات فيما يخص اعتمادات الاستثمار، بحيث تم تنفيذ 291.369 مليار درهم من أصل 294.231 مليار درهم ضمن نفقات التسيير، في حين تم تسجيل فقط تنفيذ 119.18 مليار درهم من أصل 144.357 مليار درهم.

2- ضعف استهداف النفقات العمومية:

يعرف الأستاذ محمد حنين "استهداف النفقة العمومية" بأنه قيام الإدارات المكلفة بالإتفاق باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل ربط النفقة العمومية بتحقيق الأهداف ذات الصلة بالمنفعة العامة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بكيفية تؤدي إلى رفع مردودية النفقة العمومية².

لذلك فإن طغيان هاجس المشروعية في تنفيذ النفقات العمومية في التجربة المالية المغربية منذ الاستقلال جعلت من التدبير الميزانياتي العمومي يغلب عليه طابع الوسائل، ولا يعطي أي اهتمام لمخرجات هذا التدبير، بحيث ظلت المراقبة المالية تنكب

¹ – تتكون من نفقات التسيير العادية للإدارات والمرافق العمومية للدولة وإعانات التسيير الممنوحة لفائدة المؤسسات العمومية ومصالح الدولة المسيرة بصورة مستقلة والحسابات الخصوصية للخزينة وكذا النفقات المختلفة التي تتعلق بتدخلات الدولة.

² – محمد حنين "تدبير المالية العمومية-الرهانات والإكراهات" دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2005 ص 122.

على مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، دون مراقبة النتائج المترتبة عن هذا التدبير، وهو ما أدى طيلة العقود الأخيرة (لا سيما قبل إصدار القانون التنظيمي للمالية 130.13) إلى فقدان اعتمادات مالية جد كبيرة دون أن يكون لها أي أثر مباشر على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

ووعيا من المشروع المغربي بأهمية استهداف النفقات العمومية فقد بادر إلى إدخال مجموعة من التعديلات الهامة عبر إصدار القانون التنظيمي للمالية 130.13 أهمها إرساء آلية التدبير بالبرامج¹، أي ربط تنفيذ النفقات العمومية بالبرامج وذلك عبر التأسيس لهيكل ميزانية تعتمد على البرامج من خلال إعادة النظر في هيكلية تبويب الميزانية قصد تحقيق تحول نوعي من مقارنة معيارية إلى ميزانية تعطي اهتماما أكبر للأهداف المحددة في إطار البرنامج مدعمة بمؤشرات لقياس تحقيق هذه الأهداف من ناحية الفعالية السوسيو اقتصادية، النجاعة وجودة الخدمة. وبالتالي ستمكن هذه المؤشرات من مراقبة مدى توجيه النفقة نحو الاستهداف والعمل على ترشيدها وتقليل التكاليف العمومية².

إلا أنه وبعد عشر سنوات من التجربة الميزانية الجديدة القائمة على استهداف النفقة العمومية من خلال ربط هذه الأخيرة بالبرامج فقد لوحظ ضعف عدد كبير من القطاعات الوزارية في تحديد استراتيجيات واضحة في وضع هذه البرامج وتحديد أهدافها ومؤشراتها مما يصبح معه تتبع استهداف النفقات وتقييم مخرجاتها أمرا صعبا يعيق آليات التقييم والتدقيق المؤسسيات للسياسات العمومية، إضافة إلى ضعف تحديد الأولويات الاستراتيجية وهو ما يساهم أحيانا في صرف نفقات عمومية في برامج لا تتسم بالأولويات ولا تستجيب للحاجيات التنموية الآتية.

كما أنه تم تسجيل صعوبة في تحديد نطاق بعض البرامج بسبب انعدام ربطها بالاستراتيجيات القطاعية واقتصار ربطها في غالب الأحيان بالهيكل التنظيمية والإدارية المعتمدة في القطاعات الوزارية المعنية، وهو ما يجعل عملية رصد الاعتمادات المتعلقة بكل قطاع تخضع في غالبيتها إلى منطق إداري لا يوافق دائما مضمون الاستهداف التنموي والفعال للنفقة العمومية³. إضافة إلى ذلك فقد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات أن الأهداف التي يتم تحديدها لا تترجم دائما الرهانات الأساسية أو اختصاصات بعض المصالح الحكومية، بحيث ظلت ترجمة الأهداف للرهنات جزئية وغير شاملة، مع عدم تقديم التبريرات اللازمة بشأن الأهداف التي لم يتسنى بلوغها بالرغم من صرف النفقات المخصصة لها وهو ما يشكل ضعفا حقيقيا في منهجية تعاطي الإدارة المغربية مع منطق الاستهداف.

الفقرة الثانية: تقادم الفرضيات الماكرو اقتصادية:

¹ - يعرف الفصل 39 من القانون التنظيمي للمالية البرنامج بأنه " مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

² - ياسين أويلا: "التوجهات الحديثة لتدبير الميزانية العامة بالمغرب" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية - كلية الحقوق سلا - السنة الجامعية 2023-2024 ص 267.

³ - ملاحظة المجلس الأعلى للحسابات المدرجة ضمن تقرير تنفيذ قانون المالية لسنة 2022 ص 108.

يرتبط سياق إعداد قوانين المالية بمجموعة من العوامل الداخلية والخارجية التي تتأثر بالوضع الاقتصادي والمالي الوطني والدولي، وهو السياق الذي يمكن من تحديد توقع الفرضيات الماكرو اقتصادية بهدف توجيه أولويات صرف النفقات العمومية، والتحكم في مستوى تحصيل موارد الدولة، والتي تشكل أهم محددات التوازن المالي للسنوات المعنية.

بالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للمالية، فإن هذا الأخير أشار إلى فرضيات إعداد مشروع قانون المالية السنوي في مناسبتين:

- المادة التاسعة من القانون التي تشير لاعتماد الفرضيات في مسلسل الإعداد: "يحدد رصيد الميزانية المتوقعة... بناء على الفرضيات التي يتم على أساسها إعداد مشروع قانون مالية السنة".

- المادة الخامسة التي تنص في فقرتها الثانية على أن البرمجة ثلاثية السنوات، ترصد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة لثلاث سنوات، باعتماد فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة.

هكذا، يشترط أن تكون الفرضيات واقعية ومبنية على معطيات دقيقة مما يجعلها بمثابة مقدمات عملية لصياغة التوقعات والمعطيات التي يعلنها قانون المالية ويبنى عليها توازناته، هذه المقدمات تكون مبنية على معلومات قابلة للتحيين والمراجعة سواء خلال دراسته أو إبان تنفيذه¹.

يمكن تصنيف الفرضيات الماكرو اقتصادية التي يعتمد عليها المغرب لإعداد قوانينه المالية وباقي السياسات الاقتصادية والمالية الأخرى إلى صنفين أساسيين وهما:

- الفرضيات المتعلقة بتحديد معدل النمو: وهي توقع الوصول إلى الرفع من الناتج الداخلي الخام بالاعتماد على حصة القيمة المضافة الفلاحية (المحصول الزراعي السنوي) وحصة القيمة المضافة غير الفلاحية (الحصيلة السنوية للأنشطة غير الفلاحية).

- الفرضيات المتعلقة بالتحكم في معدل التضخم: تضم هذه الفرضيات كل من التوقعات المتعلقة بارتفاع أو انخفاض أو استقرار أسعار الصرف (الأورو - الدرهم/الدولار - الدرهم)، أسعار البترول (دولار-برميل) وأسعار غاز البوتان (دولار/طن). يمكن الجزم أن الفرضيات المتعلقة بالتحكم في معدل التضخم، لا يمكن ضبط توقعها بشكل كلي نظرا لارتباطها بمتغيرات خارجية وتقلبات الأسواق الدولية، إلا أن الفرضيات ذات الصلة بمعدل النمو يمكن التحكم فيها بسبب علاقتها الوطيدة بالخصوصيات الوطنية وتعبيرا عن توجهات الدولة الاستراتيجية.

ولقد أصبح التعامل مع الصنف الثاني لهذه الفرضيات تعثره مجموعة من الإكراهات التي تعيق تحقيق المؤشرات المتوقعة بها بشكل سليم وكلي نظرا لطابعها التقليدي وعدم قدرتها على مسايرة التحولات الاقتصادية والاجتماعية (الفلاحة) من جهة، ومن جهة أخرى ضعف الاهتمام بالمؤشرات والفرضيات الماكرو اقتصادية الحديثة (القيمة المضافة غير الفلاحية)

¹ - محمد البقالي: الكتلة الدستورية للمالية العمومية-مساهمة في رصد المرتكزات الدستورية لمالية الدولة- مطبعة المعارف الجديدة الرباط، الطبعة الثانية 2019، ص

أولاً: ضعف مؤشر القيمة المضافة الفلاحية:

عرف المغرب الاستقلال توجهها قطاعيا مغايرا للتوجهات التي سارت عليها الدول التي حصلت على استقلالها آنذاك، فبينما اعتمدت معظم البلدان التي تحررت من الاستعمار خلال فترة الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي على التصنيع كركيزة أساسية للنهوض بالتنمية، اختار المغرب الفلاحة كأولوية ل "نموذجه التنموي" بالارتكاز أساسا على المناطق السقوية والموجهة للتصدير، لتليها بعدها مجموعة من الإجراءات التي تم اتخاذها من أجل تعزيز الاستثمار الفلاحي خصوصا الإعفاء الضريبي على قطاع الفلاحة.

وفي ظل هذا السياق، أصبحت القيمة المضافة الفلاحية هي المحدد الرئيسي في احتساب الناتج الداخلي الخام وكذا تحديد المؤشرات المتعلقة بمعدلات النمو.

وتعتبر القيمة المضافة الفلاحية القيمة التي يضيفها القطاع الفلاحي للناتج المحلي الإجمالي، والتي لا يمكن التحكم فيها في جميع الأحوال بحكم ارتباطها المباشر بالتساقطات المطرية.

ويتم الاعتماد على مؤشر "قنطار الحبوب" لتحديد نسبة هذه القيمة، والتي غالبا ما أصبحت تعرف فارقا كبيرا بين التوقع والنتيجة بسبب سنوات الجفاف التي عاشها المغرب خلال السنوات الأخيرة، مما أدى إلى تقادم هذه الفرضية، ورغم ذلك فإنه لا زال الاستمرار بالعمل بها في توقع معدل النمو.

ويمكن إبراز هذا الفارق بين التوقع والنتيجة من خلال تحليل تنفيذ قوانين المالية الأخيرة، فباستثناء سنة 2023 التي تم من خلالها تجاوز توقع حصيللة المحصول الزراعي بتحقيق 103 مليون قنطار مقابل توقع 70 مليون قنطار، فقد عرفت السنوات الأخرى عجز الحكومة على الأقل عن الوصول إلى تحقيق المؤشر المحدد، بحيث تم توقع تحقيق 80 مليون قنطار للحبوب خلال سنة 2022، في حين أن المحصول الزراعي النهائي لنفس السنة لم يتعدى 34 مليون قنطار بنسبة مئوية تبلغ 42%، وفي سنة 2023 تم توقع الوصول إلى 75 مليون قنطار للحبوب برسم مؤشرات قانون المالية لنفس السنة، إلا أن نسبة الإنجاز وصلت إلى 73% بتحقيق 55 مليون قنطار. أما سنة 2024 فقد تم تسجيل تراجع كبير في المحصول الفلاحي، بحيث تم توقع تحقيق 75 مليون قنطار في حين أن نسبة الإنجاز لم تتعدى 41% عبر تحقيق 31 مليون هكتار.

لذلك فإن السلطات العمومية مطالبة بالاعتماد على مؤشر فلاحى يأخذ بعين الاعتبار التداعيات السلبية التي خلفتها ظاهرة التغيرات المناخية، ومن بينها الجفاف، فرغم تميز المناخ المغربي بنذرة التساقطات المطرية، فإن المغرب لا زال وفي لمقارنته التقليدية القائمة على الاعتماد الكبير على الفلاحة بالرغم من ضعف مردودها وبالتالي ضعف مساهمتها في الناتج الإجمالي المحلي. تكمن عملية تكييف المؤشرات الفلاحية مع ظاهرة التغيرات المناخية أساسا في تجنب التضخيم في التوقعات المتعلقة بالمحصول الزراعي السنوي أثناء إعداد قوانين مالية السنة، وإعطاء توقعات تراعي الوضع المناخي للدولة، وبالتالي سيتمكن ذلك من تقدير نفقات تراعي المداخل المحدودة المتأتية من توقع الحصيللة الفلاحية السنوية التي يفترض أن تكون محدودة بالنظر لحصيللة

السنوات الماضية، كما يفترض كذلك أن تطبيق مبدأ صدقية التوقعات باعتباره صنفًا من صنفى مبدأ الصدقية سيشكل أداة رئيسية في تجنب هذا التضخيم وتوقع مؤشرات صادقة تراعي وضعية الدولة بيئيًا، اقتصاديًا واجتماعيًا...

ثانياً: ضعف الانفتاح على الفرضيات الماكرو اقتصادية الحديثة:

يقصد بالفرضيات الماكرو اقتصادية الحديثة هي مختلف التوقعات المتعلقة بتحديد مؤشرات القيمة المضافة غير الفلاحية، وبالنظر لاهتمام المغرب المتتالي للقيمة المضافة الفلاحية فيمكن القول أن هذا الاهتمام أصبح يأخذ طابعاً كلاسيكياً، بسبب ضعف نتائجه مما يستوجب معه الانفتاح على مؤشرات أخرى تراعي التحولات الدولية الجارية، وهي مؤشرات تظل حديثة بالنسبة للتجربة المغربية، وليست حديثة في عموميتها.

ويمكن القول أن تحقيق أقصى معدلات النمو بالمغرب يقتضي ضرورة الاعتماد على مؤشرات اقتصادية ذات الصلة بالقطاعات الحيوية الجديدة، ونخص بالذكر في هذا الإطار كل من القطاع الخدماتي، وقطاعي التصنيع والسياحة.

فبالرغم من تحقيق عائدات مالية سنوية متتالية مهمة نتيجة تنفيذ السياسات الحكومية في المجالات المذكورة أعلاه، إلا أن المغرب لا زال لم يقتنع بعد بأهمية اعتمادها بشكل أساسي ضمن فرضياته الماكرو اقتصادية الرئيسية. بحيث أن إطلاق اسم "القطاع الثانوي" على القطاعات الثلاث، يدل على هامشية هذه القطاعات وعدم التركيز عليها كمؤشر رئيسي في تحقيق معدلات النمو. ويشير تقرير تنفيذ الميزانية والتأطير الماكرو اقتصادي لثلاث سنوات لمشروع قانون المالية لسنة 2026 أن معدل النمو سنة 2024 (3.7%) ساهم في تحقيقه بشكل كبير القطاع الثانوي (القطاع غير الفلاحي)، بقيمة مضافة بلغت 4.6%، مما جعله بفضل حصته البالغة 54% من الناتج الداخلي الإجمالي أول مساهم في النمو سنة 2024 بحصة تبلغ 2.5 نقطة مئوية¹. مقابل أداء ضعيف للقطاع الفلاحي بسبب ندرة التساقطات المطرية.

المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والإجرائية لمواجهة للتخفيف من العجز الميزانياتي

تشكل استدامة المالية العمومية عنصراً حاسماً لضمان تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة، بحيث أن استقرار القواعد والمبادئ المالية من شأنه أن ينعكس بشكل إيجابي على خدمة دورة الميزانية على منطلق النتائج وتحقيق الأهداف المرجوة من جهة، ومن جهة أخرى تقليص من معدلات العجز الميزانياتي المسجلة سنوياً.

وبالرجوع إلى نوعية التدابير فإنه لا يمكن الخروج على صنفين رئيسيين منها وهما الرفع من المداخل العمومية وترشيد

النفقات.

¹ Rapport d'exécution budgétaire macroéconomique triennal pour projet de la loi des finances de l'année 2026, PP 11-12.

فبالنسبة للصنف الأول فإنه يرتبط برفع نسب وأسعار الضرائب والرسوم بموجب قوانين المالية السنوية، مع مراعاة مبدأ العدالة الضريبية، وما يواكبه من إجراءات لمحاربة الغش والتهرب الضريبيين من جهة، ومن جهة أخرى إصلاح نظام تدبير أملاك الدولة من أجل رفع المداخل الناتجة عنها، وتقوية الموارد المتأتية من أرباح المؤسسات والمقاولات العمومية.

أما الصنف الثاني المتعلق بترشيد النفقات العمومية، فهو المعني بهذا المطلب وذلك بالنظر إلى تبريرين رئيسيين وهما:

- طريقة التصويت على مشروع قانون المالية: بحيث يتم الشروع في التصويت على الجزء الأول المتعلق بالأحكام العامة للتوازن الميزانياتي وحاجيات التمويل، قبل الشروع في التصويت على الجزء الثاني المتعلق بالنفقات، وفي حالة رفض التصويت بالإيجاب على هذا الجزء فإنه يعتبر رفضا للمشروع برمته، وهو ما يجعل من المؤسسة البرلمانية على دراية وقناعة تامة بالتوقعات المتعلقة بالمداخل، وهو ما يعني أن العجز لا يمكن تصوره من خلال قراءة منفردة لهذا الجزء.

- التجاوز المستمر لحجم النفقات للموارد الإجمالية: بحيث دائما ما عرفت التجربة المالية المغربية تجاوزات كبيرة في حجم النفقات العمومية بشكل لا ينسجم مع حجم المداخل الإجمالية للدولة، مما عمق معه نسبة العجز الميزانياتي بشكل متتالي، وهو ما كان له وقع مباشر على ارتفاع نسبة المديونية مما أدى الى اعتماد إصلاح ميزانياتي يهم بالدرجة الأساس ترشيد وعقلنة تدبير هذه النفقات.

وفي هذا الإطار عمل المشرع المغربي عبر القانون التنظيمي للمالية 130-13 على تكريس مجموعة من التدابير التي تم بالأساس التقليل من حجم العجز الميزانياتي من خلال إرساء قواعد جديدة تروم تقوية شفافية المالية العمومية وتعزيز مبدأ التوازن الميزانياتي¹، هذه القواعد تتمثل في إضفاء طابع المحدودية على اعتمادات الموظفين (الفقرة الأولى)، ثم تعزيز أولوية الاستثمارات العمومية وتحديد طبيعة النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الضبط والتحكم في نفقات الموظفين:

عرف تدبير النفقات الخاصة بالموظفين وأعوان الدولة عدة إكراهات بنيوية وتنظيمية أهمها تراكم المناصب المالية الشاغرة غير المستعملة والتي كانت تؤثر بشكل سلبي على التوقعات المتعلقة بكتلة الأجور وبالتالي على التوازن المالي للميزانية، إضافة إلى إرباك القطاعات الوزارية وباقي الإدارات العمومية الأخرى في التعبير عن حاجياتها الحقيقية من الموظفين. مما فرض على السلطات التنفيذية المغربية التفكير في إيجاد صيغة لتجاوز هذه الإكراهات كان أهمها التنصيص القانوني لقاعدة تكريس محدودية الاعتمادات المفتوحة برسم فصول الموظفين والأعوان، وإدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد ضمن نفقات الموظفين.

¹ - من بين أهم المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي للمالية هي تغييره لمفهوم التوازن المالي والاقتصادي بالتوازن الميزانياتي وهو ما يفيد رغبة الدولة في التراجع أدوارها الاقتصادية والمالية والالتزام فقط بتحقيق التوازن على مستوى الميزانية (المداخل-النفقات العامة) وهو ما يعطي للدولة سندا قانونيا واضحا وغير قابل للتأويل من أجل نزع سياسة التقشف.

وبالتالي يشكل القانون التنظيمي للمالية جزءا من برنامج إصلاحات كبرى همت تدبير الاعتمادات المالية الخاصة بالموظفين وأعوان الدولة، بالنظر إلى الأرقام القياسية التي سجلت في السنوات الأخيرة، بحيث وصلت إلى ما يقارب 38 % من مجموع تكاليف الميزانية العامة.

ومن أهم المقترحات التي جاء بها هذا القانون التنظيمي في هذا الشأن:

- منع إدراج نفقات الموظفين في نفقات الاستثمار للميزانية العامة أو في ميزانية مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة؛
- إمكانية القيام بإعادة انتشار المناصب المالية بين الفصول المخصصة للموظفين والأعوان بموجب قانون المالية؛
- إدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد في فصول نفقات الموظفين للقطاعات الوزارية ابتداء من فاتح يناير 2020 وهو الشيء الذي سيسهم في المزيد من الترشيد والشفافية في تدبير هذه النفقات؛
- استثناء نفقات الموظفين من سقف 10 % لعمليات تحويل الاعتمادات بين البرامج في نفس الفصل، مما سيعطي مزيدا من المرونة للتعامل مع خصوصيات هذا النوع من النفقات، وسيتمكن من تطبيق مبدأ شمولية الاعتمادات دون أي ترخيص مسبق من طرف القطاع الحكومي المكلف بالمالية على مستوى البرامج؛
- عدم الأخذ إلا بالأحكام النظامية الخاصة بالموظفين والأعوان المطبقة في تاريخ دخول قانون المالية حيز التنفيذ، والتي تم تقييم الاعتمادات المخصصة لها والإذن بها بموجب قانون المالية المذكور، ويمكن تأكيد هذا المبدأ من التحكم بشكل أفضل في كتلة الأجور وتقادي التجاوز المحتمل للاعتمادات المفتوحة، وبالتالي وضع حد للممارسات التي كثيرا ما أدت إلى الزيادة في نفقات الموظفين خلال السنة؛
- إرساء مبدأ محدودية اعتمادات نفقات الموظفين وفقا لأحكام المادة 58 من القانون التنظيمي للمالية، وبالتالي لا يمكن الالتزام والأمر بصرف نفقات الموظفين وأداءها إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل، وتجدر الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ المحدودية في اعتمادات نفقات الموظفين عوضا عن الطبيعة التقديرية المطبقة سابقا هو أحد الركائز الرئيسية للإصلاح، وهو ما سيستهدف التحكم في كتلة الأجور لموظفي الدولة وتقوية دور الآمرين بالصرف في تدبير ميزانية الموظفين وتدعيم فعالية ونجاعة تدبير هذه النفقات¹.
- تستند كذلك قاعدة إضفاء طابع المحدودية على اعتمادات الموظفين على مبدأ مهم وهو "مبدأ الالتزام بنفقات الموظفين" الذي يعتبر ركيزة أساسية لتقوية أدوار ومسؤوليات الآمرين بالصرف في تدبير ميزانية الموارد البشرية، وتنقسم هذه الالتزامات حسب طبيعتها إلى قسمين هما النفقات الدائمة والنفقات التكميلية.

- نفقات الموظفين الدائمة:

¹ - مجلة المالية "القانون التنظيمي للمالية من أجل تدبير أفضل لنفقات موظفي الدولة" العدد 35 غشت 2019.

تعتبر النفقات الدائمة مجموع النفقات المتعلقة بأجور الموظفين والأعوان المزاولين لمهامهم في فاتح يناير من السنة الجارية، وكذا مساهمة الدولة برسم الاحتياط الاجتماعي والتقاعد، ويهدف الالتزام بهذه النفقات إلى ضمان دفع أجور ومرتببات الأعوان وموظفي الدولة خلال السنة المالية الجارية.

يتم الالتزام بهذه النفقات من طرف الآمرين بالصرف في أجل لا يتعدى 10 يناير بناء على قوائم الالتزامات المرفقة بلوائح تتضمن الأسماء التابعة للقطاع الحكومي، تعدها مصالح مديرية نفقات الموظفين على أساس الوضعية الإدارية لهؤلاء الموظفين في أجل 31 دجنبر من السنة المالية السابقة، ويضم تكلفة هذا الالتزام الراتب السنوي الإجمالي للموظفين وكذا مساهمة الدولة برسم الاحتياط الاجتماعي والتقاعد¹.

– نفقات الموظفين التكميلية:

تعتبر النفقات التكميلية مجموع المرتبات والأجور وكذا مساهمات الدولة برسم الاحتياط الاجتماعي والتقاعد والمرتبطة بمقررات التوظيف وإعادة الإدماج وتسوية الوضعية الإدارية للموظفين والأعوان.

يتم الالتزام بالنفقات التكميلية بعد الالتزام بمجموع النفقات الدائمة على مدار السنة المالية مع الأخذ بعين الاعتبار أن آخر أجل لتقديمها هو 16 دجنبر من السنة الجارية.

ويحدد قرار رئيس الحكومة رقم 3.221.16 بتاريخ 27 دجنبر 2016 قواعد التدبير الميزانياتي والمحاسباتي اللازمة للتحكم في النفقات الخاصة بموظفي الدولة، مما ترتب عنه تغييرات جذرية على مستوى تدبير نفقات الموظفين عبر تأهيل برمجة الأنظمة المعلوماتية للخزينة العامة للمملكة، إضافة إلى تمكين الإدارات العمومية من الانخراط في إنجاز توقعات كتلة الأجور وتنفيذها في علاقة مع تدبير موظفيها، ومنع تفعيل تدابير مراجعة الأجور التي لم تكن موضوع توقع أو ترخيص في إطار قانون المالية.

ويعد التحكم في كتلة الأجور التي تمثل 11 % من الناتج المحلي الإجمالي. واحترام طابع المحدودية في اعتمادات الموظفين تحديا كبيرا يستدعي تحقيقه التغلب على أوجه القصور المذكورة عبر تبني واستيعاب المدبرين لمبادئ وقواعد التدبير العمومي الحديث وتعزيز القدرات التدبيرية من خلال التكوين المستمر والتوعية.

إن ضبط نفقات موظفي الدولة سيشكل لبنة أساسية من شأنها العمل على التحكم في النفقات العمومية برمتها، وذلك على اعتبار أن الميزانية العامة بالمغرب ظلت منذ الاستقلال ميزانية يغلب عليها طابع التسيير على الاستثمار، وبالتالي ظلت الاعتمادات الميزانية المرصودة في باب نفقات التسيير تفوق الاعتمادات الواردة في فصل نفقات الاستثمار، مما سيكون له دور كبير في الانتقال من ميزانية استهلاكية إلى ميزانية استثمارية. وبالتالي توفير الأرضية الملائمة لتقليص نسبة صرف اعتمادات في مجالات غير إنتاجية.

¹ تجدر الإشارة إلى أن إدراج مساهمات الدولة المتعلقة بالضمان الاجتماعي في الالتزام بالنفقات الدائمة دخلت حيز التنفيذ منذ فاتح يناير 2020.

وما يلاحظ على المستوى العملي هو أن تأثير تطبيق هذه القاعدة بدأ يظهر ولو بكيفية نسبية ابتداء من سنة 2019 (أي سنتين بعد دخول القاعدة حيز التطبيق)، حيث وعلى الرغم من أن سنة 2019 شهدت تطورا هاما من حيث المناصب المالية بزيادة قدرها 32% مقارنة بسنة 2018، إلا أن العدد الإجمالي للموظفين المدنيين في الدولة واصل منحاه التنازلي الذي انخفض بنسبة 0.7% ويبرر هذا الانخفاض بلوغ عدد من الموظفين سن التقاعد وشغور مناصبهم دون تعويضها بمناصب مالية جديدة.

ويفسر الجدول التالي تطور حذف المناصب المالية في إطار الإصلاح الميزانياتي بين 2015 و 2019:

2019	2018	2017	2016	2015	
564.549	568.655	570.603	583.267	585.503	عدد الموظفين المدنيين التابعين للدولة
-0,7	-0,3	-2,2	-0,4	1,3	التطور (%)
25.572	19.315	23.768	25.998	22.510	المناصب المحدثة بموجب قانون المالية
32,4	-18,7	-8,6	15,5	25,2	تطور عدد هذه المناصب (%)
19.717	12.575	22.518	19.739	9.633	المناصب الملغاة
15.000	19.611	24.000	10.927	-	المناصب المحدثة لصالح الأكاديميات الجهوية للتعليم
69.538	54.538	34.927	10.927	-	هيئة التدريس في الأكاديميات الجهوية للتعليم

دراسة لتقرير حول الموارد البشرية لسنة 2020

يلاحظ من خلال هذا الجدول أن حجم المناصب الملغاة أصبح في تراجع نسبي خلال السنوات الممتدة بين 2015 و 2019، كما هو الشأن بالنسبة لعدد الموظفين المدنيين التابعين للدولة.

إلا أنه وبعد سنة 2019 سيعرف تطور عدد الموظفين ارتفاعا طفيفا، حيث بلغ عدد الموظفين المدنيين التابعين للدولة سنة 2020 568.92 ألف موظف، بزيادة تقدر ب 0.8%، ليرتفع بعدها سنة 2021 إلى 570.87 ألف موظف بزيادة عن السنة السابقة تقدر ب 0.3% قبل أن ينخفض هذا العدد إلى 565.42 ألف موظف.

وقد اعتبر المجلس الأعلى للحسابات أن نفقات الموظفين لازالت في ارتفاع مستمر، حيث أنه وبعد تنزيل مبدأ محدودية الموظفين، فإن هذا الأخير تم تكريسه فقط خلال الأربع سنوات الأولى التي تلت الإصلاح الميزانياتي، بحيث استأنفت ارتفاعها فيما بعد بسبب عدم تأثيره على نسبة الناتج الداخلي الخام التي ظلت مستقرة في 11%.

وأخيرا، فإنه ولضمان التوفيق بين معادلة التوفيق بين التوظيف وترشيد النفقات العمومية، فإنه يجب وضع منهجية محكمة ومضبوطة تضمن الاستقرار في تخصيص نفقات الموظفين وربطها بدرجة تناسب مع النتائج الفعلية المحققة.

الفقرة الثانية: تعزيز أولوية الاستثمارات العمومية وتحديد طبيعة التكاليف المشتركة:

كما سبقت الإشارة إليه، فإن من أهم أسباب تفاقم نسب العجز الميزانياتي بالمغرب، هو ارتفاع نفقات التسيير ضمن مختلف الميزانيات المغربية بالشكل الذي لا يسمح في تدفق اعتمادات مالية ضمن مجالات ذات علاقة مباشرة بتحقيق معدلات النمو، وهو ما تفتن إليه المشروع المغربي ضمن القانون التنظيمي للمالية 130.13 عبر تكريسه لقاعدتي تعزيز أولوية

الاستثمارات العمومية (أولا) وتحديد طبيعة التكاليف المشتركة باعتبارها كانت تخضع لعدم التخصيص وبالتالي صرفها في مجالات غير محددة مسبقا (ثانيا).

أولا: تعزيز أولوية الاستثمارات العمومية:

احتل الاستثمار العمومي مكانة متميزة على مستوى الخيارات الاستراتيجية للسلطات العمومية، وذلك بفضل الدور الريادي الذي يلعبه في تعزيز النمو الشامل والمستدام بالمغرب.

وتتجلى هذه الأهمية من خلال العمل الذي تقوم به الدولة بهدف توفير هوامش مالية أكبر وتوجيهها نحو الاستثمار العمومي، حيث انتقل حجم هذا الأخير من 135 مليار درهم سنة 2009 إلى 195 مليار درهم سنة 2018، أي بزيادة فاقت 44 % على مدى عشر سنوات الأخيرة¹، ثم إلى 245 مليار درهم سنة 2022 أي بزيادة متوسط سنوي يقدر بـ 12.5 مليار درهم.

وقد لعبت الجهود المبذولة من طرف الدولة على مستوى تعزيز الاستثمار العمومي دورا أساسيا في تقوية قدرات الاقتصاد الوطني وتعزيز مناعته في مواجهة تقلبات الاقتصاد العالمية، تجلت في الاعتماد على سلسلة من الاستراتيجيات القطاعية، والارتكاز على منصة لوجستكية تتكون من المشاريع الكبرى للبنيات التحتية.

غير أنه وبالرغم من الاعتمادات المالية التي تم رصدتها والتقدم الذي تم إحرازه على مستوى جميع القطاعات والمجالات، ظلت الجهود المبذولة غير كافية لتحقيق نمو أكبر ومستدام وموزع بشكل أفضل، وهو ما أكدته عليه صاحب الجلالة في خطاباته الأخيرة².

ومن هذا المنطلق، يطرح الاستثمار العمومي بالمغرب تحديات كبرى، خصوصا فيما يتعلق بحسن انتقاء المشاريع الاستثمارية وفعالية تنفيذها، فضلا عن القدرات المالية للدولة للاستجابة للحاجيات الملحة والمشروعة ومواجهة العجز الاجتماعي والرهانات المتعلقة بتسارع وتيرة النمو الاقتصادي. حيث تفرض الإكراهات المالية للدولة المتعلقة أساسا بتعبئة الموارد، خاصة الضريبية منها، وحجم النفقات الغير قابلة للتقليص وتسارع وتيرة تنزيل مختلف الإصلاحات المعتمدة، ضرورة القيام بمراقبة دقيقة للاختيارات المتبعة فيما يخص الاستثمارات العمومية.

وكنتييجة لذلك تعتبر قاعدة تعزيز أولوية الاستثمارات العمومية محددا رئيسيا في جعل الميزانية العامة أداة أساسية لتمويل هذه الاستثمارات، وذلك في ظل تفاقم التكاليف والأعباء المرتبطة بالتسيير والديون العمومية.

¹ - مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2019 - وزارة الاقتصاد والمالية

² - أهمها خطابه برسم افتتاح الدورة البرلمانية لأكتوبر 2017 الذي أكد فيه " إذا كان المغرب قد حقق تقدما ملموسا، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية".

لقد أثبتت الممارسة العملية أن التوفيق بين ميزانية التسيير والاستثمار باءت بالفشل بسبب بسيط وهو أن هذا المبدأ غير مفهوم الميزانية من ميزانية منتجة إلى ميزانية مستهلكة تعطي اهتماما أكبر لنفقات التسيير واستمرارية المرافق العمومية على حساب نفقات الاستثمار.

هذه القاعدة ومن أجل ضمان تفعيلها بشكل سليم فإن المشرع المغربي أقر مجموعة من القواعد الفرعية ذات الصلة بها

وهي:

1- منع ترحيل الاعتمادات من سنة إلى أخرى:

تفاديا للترزيف الذي قد يحدث لميزانية الدولة من خلال عدم إصدار الأمر بصرف أرصدة الالتزام المرتبطة بالمشاريع وتحويلها للسنة المقبلة، فقد منع المشرع المغربي ترحيل الاعتمادات الخاصة بنفقات الاستثمار، هذا المنع يقوم على ركيزتين محورتين وهما¹:

- فتح الاعتمادات في حدود القدرة الفعلية لتنفيذها؛

- تشكل الاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان الحد الأقصى على مستوى التنفيذ.

ولضمان مرونة تدبير اعتمادات الاستثمار فإن المشرع أقر بإمكانية ترحيل هذه الاعتمادات بشكل استثنائي وفي حدود سقف 30 % وفقا لمقتضيات المادة 63 من القانون التنظيمي للمالية 13.130 التي نصت على أنه "لا يجوز أن ترحل الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة برسم سنة مالية إلى السنة الموالية.

غير أن اعتمادات الأداء المفتوحة برسم نفقات الاستثمار بالميزانية العامة وأرصدة الالتزام المؤشر عليها والتي لم يصدر الأمر بصرفها، ترحل ما لم ينص قانون المالية على خلاف ذلك، وفي حدود سقف 30 % من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية².

وبالتالي فترحيل نفقات الاستثمار للميزانية العامة من الإمكانيات التي تتيح للسلطة التنفيذية التصرف في الاعتمادات خارج إطار أمد الترخيص البرلماني، إلا أن هذه الإمكانية تبقى مفتوحة فقط فيما يخص اعتمادات الأداء، ولا تشمل اعتمادات الالتزام³.

وهكذا فقد بلغت الاعتمادات المرحلة على مستوى الميزانية العامة للدولة من سنة 2020 إلى 2021 ما مجموعه 11.722.7 مليون درهم مقابل 11.205.7 مليون درهم من سنة 2019 إلى سنة 2020، مسجلة بذلك ارتفاعا نسبته 4.6 % ويشكل مبلغ الاعتمادات المرحلة إلى سنة 2021 ما يعادل 11.3 % من الاعتمادات الأصلية لميزانية الاستثمار المأذون بها في قانون المالية.

¹ - عرض حول إصلاح القانون التنظيمي للمالية المقدم من طرف وزارة الاقتصاد والمالية أمام البرلمان بتاريخ 13 شتنبر 2011.

² - سيتم التطرق بالتفصيل للضوابط الجديدة لترحيل الاعتمادات وكافة المقتضيات المتعلقة بها ضمن الفصل الثاني من هذا القسم.

³ - محمد البقالي: الكتلة الدستورية للمالية العمومية-مرجع سابق ص 289.

وبذلك يلاحظ أنه تم التطبيق السليم لمقتضيات المادة 63 من القانون التنظيمي للمالية، بحيث تم إلغاء اعتمادات الأداء التي لم تكن محل التزام من جهة، ومن جهة أخرى عدم تجاوز الاعتمادات المرحلة نسبة 30%، إلا أن ذلك لم يعفي المجلس الأعلى للحسابات من إثارة ملاحظته بخصوص بعض النسب المسجلة لدى بعض المؤسسات والقطاعات الوزارية التي تبقى مرتفعة نسبيا كما هو مبين في الجدول أدناه:

القطاعات الوزارية أو المؤسسات	اعتمادات الأداء لسنة 2021	الاعتمادات المرحلة	اعتمادات الأداء المرحلة برسم البرامج والمشاريع المستفيدة من أموال المساعدة والهيئات	نسبة الاعتمادات المرحلة 29
وزارة الثقافة والشباب والرياضة	3.586,1	857,2	5,2	30,00%
وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية	1.057,2	317,2	0	30,00%
وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج	249,7	74,9	0	30,00%
المنندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج	100	30	0	30,00%
وزارة التضامن والتنمية الاجتماعية والمساواة والأسرة	163	48,9	0	30,00%
وزارة العدل	200,5	69,6	9,5	30,00%
وزارة التشغيل والإدماج المهني	69,5	26,1	5,3	30,00%
مجلس النواب	20	6	0	30,00%
المحاكم المالية	48	14,4	0,02	30,00%
المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي	8,7	2,6	0	30,00%
المنندوبية السامية للتخطيط	14,7	4,4	0	29,90%
المنندوبية السامية لقدماء المقاومين وأعضاء جيش التحرير	6,7	1,9	0	29,00%
وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء	8.584,4	3.079,7	621,8	28,60%
المجلس الوطني لحقوق الإنسان	12,9	3,5	0	27,20%
وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة	106,3	59,4	31,2	26,50%
وزارة الداخلية	3.696,0	1.021,6	130,7	24,10%
وزارة الصحة	4.200,0	2.121,4	1.143,6	23,30%
وزارة الطاقة والمعادن والبيئة	353,1	101,3	30,6	20,00%
وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات	11.384,0	2.317,1	364,9	17,10%
وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان والعلاقات مع البرلمان	11	1,4	0	13,10%
وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة	578,6	182,6	122,5	10,40%
إدارة الدفاع الوطني	5.146,7	970,7	483,5	9,50%
وزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي	719,6	39,9	0	5,50%
وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي	1.215,8	64,6	0	5,30%
وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي	6.437,4	305,4	64,3	3,70%
الأمانة العامة للحكومة	3,2	0,1	0	1,90%
رئيس الحكومة	580,4	0,6	0	0,10%
المجموع	77.202,3	11.722,7	3.000,5	11,3%

تقرير المجلس الأعلى للحسابات المتعلق بتنفيذ قانون المالية لسنة 2021.

2- منع إدراج نفقات التسيير ضمن ميزانية الاستثمار:

حسب مقتضيات المادة 13 من القانون التنظيمي للمالية 13.130 فإن كل قطاع وزاري أو مؤسسة يتوفر على نفقات التسيير ونفقات الاستثمار ضمن تكاليف الميزانية العامة، فبخصوص نفقات التسيير، فإنها تضم فصل لنفقات الموظفين وفصل لنفقات المعدات والنفقات المختلفة، كما تفتح فصول أخرى منصوص عليها في الباب الثاني من الميزانية العامة لنفقات التسيير مخصصة للنفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية والنفقات المتعلقة بالتسديدات والتخفيضات والإرجاعات الضريبية والنفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة.

من خلال هذه المادة فإن نفقات التسيير تبقى معززة باعتمادات تكميلية يمكن اللجوء إليها في حالات الضرورة المستوفية للشروط المنصوص عليها في القانون التنظيمي للمالية، مما يعزز استقلاليتها عن نفقات الاستثمار، بحيث يمنع على المدبرين العموميين إدراج هذه النفقات ضمن ميزانية الاستثمار حفاظا على مبدأ تخصيص النفقات من جهة، ومن جهة ثانية ضمانا لمبدأ التوازن الميزانياتي الداخلي (أي التوازن داخل التكاليف نفسها) على غرار التوازن الميزانياتي العام الذي يهتم التساوي بين معدلات التكاليف والنفقات. مما سيمكن من تحقيق هدفين استراتيجيين هما:

- تقليص نمط عيش الإدارة وإرساء ميزانية منتجة على حساب ميزانية مستهلكة؛
- ضمان مزيد من الانسجام مع المحاسبة الوطنية وقدر أكبر من شفافية تدبير الميزانية.

3- الاستعمال الحصري للقروض في تمويل نفقات الاستثمار:

انتبه القانون التنظيمي لقانون المالية، العلاقة الوطيدة التي لطالما ربطت الخروج عن التوازن بضمن تمويل نفقات الاستثمار أو أداء الدين، على غرار القانون التنظيمي للمالية الألماني¹.

هكذا عمل هذا القانون التنظيمي على حماية التوازن المالي من خلال تطوير مزدوج يجمع الاقتراض بالاستثمار، حيث نص المشرع الدستوري المغربي أنه " للحفاظ على توازن مالية الدولة المنصوص عليه في الفصل 77 من الدستور، لا يمكن أن تتجاوز حصيلة الاقتراضات مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية، ويمكن للحكومة القيام بالعمليات الضرورية لتغطية حاجيات الخزينة²."

إن اقتصار حصيلة الاقتراض على ثنائية الاستثمار وأداء الدين تتجلى بوضوح في طريقة تقديم جدول التوازن الميزانياتي الذي يقوم على تقديم الجزء الأول من مشروع قانون المالية السنوي، ولا تفتح إمكانية الاقتراض لسداد كل الدين، بل تقتصر في أصول الدين، دون الفوائد والعمولات والتي تدرج ضمن النفقات العادية للميزانية العامة، والتي على أساسها يتم احتساب الرصيد العادي للميزانية العامة.

هذا التوجه يكرس ما تم التنصيص عليه في المادة 9 من القانون التنظيمي للمالية التي نصت على أنه " يحتسب رصيد الميزانية المتوقع على أساس الفرق بين الموارد دون حصيلة الاقتراضات، والتكاليف دون النفقات باستهلاك الدين المتوسط والطويل الأجل."

وعلى صعيد آخر فإنه على الرغم من التنصيص على عدم تجاوز حصيلة الاقتراض لنفقات الاستثمار، فإنه لا يمنع نظريا دون تجاوز هذه الاقتراضات لاحتياجات تمويل اعتمادات الاستثمار، وبالتالي فإذا حقق تنفيذ الميزانية نتائج توفر رصيدا ايجابيا، فإن التوازن يقتضي الأخذ بعين الاعتبار الرصيد المحقق في تحديد حجم الاقتراضات.

¹ - Michel Fromont « jurisprudence constitutionnelle de la république fédérale d'Allemagne, 2007 » R.D.P n°6 2008 ; pp 1707-1708, cité par Jean-Philippe Feldman, le 12 mai 2011 « constitutionnaliser l'équilibre budgétaire : nécessité ou artifice » article sur web consultation novembre 2016.

² - المادة 20 من القانون التنظيمي للمالية

ثانيا: تحديد طبيعة التكاليف المشتركة:

تعتبر التكاليف المشتركة مجموع التكاليف التي لا يمكن إدراجها ضمن ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات، ويفتح بكل من الباب الأول والباب الثاني من الميزانية العامة، فصل تدرج فيه التكاليف المشتركة لتغطية النفقات المتعلقة بها¹. وبالتالي فإن النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة تدرج في ميزانية التسيير وكذلك ميزانية الاستثمار، ويحق لأي قطاع وزاري الاستفادة منها إذا ما استدعت الضرورة ذلك وحسب المبررات المقدمة².

إن قاعدة تحديد طبيعة النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة سمحت بتحديد المجالات التي تكون موضوع تكاليف مشتركة بين القطاعات الوزارية، مما سيمكن من ضبط تدبير هذه النفقات وعدم استعمالها إلا في إطار التحديد المسبق لها.

ففيما يخص التكاليف المشتركة المدرجة في باب التسيير، فقد تم تحديد النفقات المتعلقة بها في مساهمة الدولة لفائدة مؤسسات التغطية الاجتماعية (الصندوق المغربي للتقاعد ومنظمات الاحتياط الاجتماعي) وإعانات دعم أئمة المواد الأساسية والإجراءات المواكبة، وتمثل نفقات التسيير الخاصة بالتكاليف المشتركة ما يعادل 20 % من ميزانية التسيير لسنة 2019، مواصلة منحها التنازلي منذ سنة 2013³. وبصدور القانون التنظيمي للمالية الذي نصت المادة 15 منه على إدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد ضمن النفقات المتعلقة بالموظفين، وذلك ابتداء من فاتح يناير 2020، وبالتالي تكون ميزانية 2019، آخر ميزانية يتم فيها احتساب النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة خارج نفقات الموظفين⁴، وهو ما سيكون له انعكاس على تراجع نسبة نفقات التسيير المدرجة بفصل التكاليف المشتركة التي أصبحت تعادل 11 % من ميزانية التسيير لسنة 2020⁵.

وبالتالي أصبحت قاعدة التحديد في طبيعة هذه النفقات تنحصر فقط في دعم أئمة الاستهلاك والإجراءات المواكبة والتي تم تنفيذها وفق الشكل التالي:

- إعانة لصندوق الموازنة وللمكتب الوطني المهني للحبوب والقطاني بقيمة تقارب 11 مليون درهم؛
 - تحويل لفائدة صندوق مواكبة إصلاحات النقل الطرقي الحضري والرباط بين المدن بقيمة قدرها 486 مليون درهم.
- أما فيما يخص نفقات الاستثمار فإن فصل تكاليفها المشتركة تحدت طبيعة نفقاته في الإمدادات لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية والتحويلات المالية إلى الحسابات الخصوصية للخزينة، وتهدف هذه النفقات إلى تمويل المشاريع الهيكلية الإستراتيجية ودعم السياسات والمخططات القطاعية. ولقد بلغت الاعتمادات المفتوحة ضمن فصل التكاليف المشتركة للاستثمار

¹ - المادة 43 من القانون التنظيمي للمالية.

² - على الرغم من أن التكاليف المشتركة تبقى من حق جميع القطاعات إلا أن تدبيرها وتبعيتها عضوا تبقى خاضعة لوزارة الاقتصاد والمالية.

³ - يبرر هذا التراجع لنفقات التسيير الخاصة بالتكاليف المشتركة أساسا إلى رفع الدعم عن المواد البترولية السائلة.

⁴ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تنفيذ قانون المالية لسنة 2019.

⁵ - يلاحظ استمرار سطور ميزانية تتعلق بتحمل التعويضات العائلية لفائدة متقاعدي أنظمة التقاعد رغم كونها تعد مساهمات للدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد.

برسم سنة 2019 نسبة 28 % من إجمالي اعتمادات الاستثمار، بحيث تعهدت وزارة الاقتصاد والمالية رصد الموارد الضرورية للأوراش ذات الطابع الأفقي والظرفي متقيدة بذلك بمقتضيات القانون التنظيمي للمالية، بحيث خصصت الاعتمادات المحددة في فصل التكاليف المشتركة للاستثمار في تغطية النفقات المتعلقة بمساهمة قطاع الاقتصاد والمالية في تمويل بعض المشاريع الهيكلية كما هو محدد في قانون المالية وفي احترام تام لقاعدة تحديد طبيعة النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة، ولدعم تنفيذ العديد من الاستراتيجيات القطاعية المدرجة في إطار اتفاقيات وكذا المساهمة في إعادة الهيكلة الخاصة بقطاع المؤسسات والمنشآت العامة¹.

يستنتج من خلاله أن التكاليف المشتركة سواء المتعلقة بنفقات التسيير أو تلك المتعلقة بنفقات الاستثمار أصبحت تتميز بنوع من التخصيص والتحديد في أوجه استعمالها، بعد ما كانت تشكل إحدى استثناءات مبدأ تخصيص النفقات. وسيسمح هذا التحديد في طبيعة هذه النفقات بتأطير النقاش الميزانياتي حولها وتوقع مسارها وكذلك التحديد المسبق لأهدافها، مما سيخدم بشكل كبير منطق التوازن الميزانياتي في تدبير المالية العمومية.

خاتمة:

بعد تناولنا لهذا الموضوع الذي يحتل مكانة هامة ضمن نظام المالية العمومية بالمغرب، فإنه يستنتج من الوهلة الأولى صعوبة تحقيق التوازن الميزانياتي، وبالتالي فتكريس خاصية عجز الميزانية المغربية ضمن مجموع قوانين المالية السنوية أصبح أمرا بديهيا، كما أن مواجهة هذا العجز باللجوء إلى القروض سواء الداخلية أو الخارجية أصبح بدوره أمرا اعتياديا ما دام أن الدولة لا زالت قادرة على سداد الديون بحيث دائما ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض من أجل سداد جزء من الديون السابقة بما فيها الفوائد وكذلك تغطية العجز الحاصل على مستوى الميزانية العامة، إلا أن دورة هذا الدين واستدامته يؤدي تلقائيا إلى التزايد المستمر لنسب الفائدة وهو ما يشكل خطرا يهدد استدامة المالية العمومية، تم التعاطي معه بكيفية أو بأخرى ضمن الإصلاحات المالية الأخيرة.

فبعد تعميم تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي للمالية 13.130 سنة 2020، فإن الدولة أصبح بإمكانها التوفر على معطيات وأرقام حول تقدم تنفيذ الأهداف والمؤشرات الخاصة بقياس التقدم في تنفيذ البرامج الميزانياتية، وعلى الاعتمادات الكاملة المخصصة لها². هذا التحديد الدقيق لعناصر البرنامج الميزانياتي سيسمح بالقيام بتقييم وإعادة النظر والتقليص أو حذف الاعتمادات الإضافية وإعادتها إلى الكتلة المالية للدولة، عكس القانون التنظيمي السابق الذي لم يكن يمكن بالقيام بهذه العملية على اعتبار أنه كان يصنف الاعتمادات من خلال تحديد طبيعتها وليس عبر تحديد أهدافها وبالتالي عدم قياس السياسات العمومية، الشيء الذي كان يسبب في ضياع جزء كبير من الاعتمادات دون أي جدوى.

إن المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المعتمدة لا تمكن فقط من تحديد السياسات العمومية بل إنها تطال كذلك حساب تكلفتها ومقارنتها مع تقدمها المحرز ونتائجها المحققة، وبالتالي فإن هذه السياسة قد مكنت في التجربة الكندية من توفير هامش

¹ - جواب وزارة الاقتصاد والمالية حول استفسارات المجلس الأعلى للحسابات بخصوص الاعتمادات المفتوحة والنهائية التي تم فتحها بموجب قرارات وزير الاقتصاد والمالية طبقا لمقتضيات المادة 22 من القانون التنظيمي للمالية.

² - Yves Cannac : la LOLF et la maîtrise de la dépense publique (actes de la première université de printemps de finances publiques, 2d LGDJ, 2004).

كبير بتقليص النفقات، وهو ما يمكن من تقليص نسبة العجز بـ 6%. كما تعتبر كذلك تقييم السياسات العمومية على المستوى المتوسط إحدى أهم الوسائل الأساسية للتحكم في المالية العمومية.

إن هذه المقتضيات والمساطر التي يقرها القانون التنظيمي للمالية ستمنح الفرصة لصناع القرار من أجل تحديد المجالات المرقمة التي من المحتمل ألا يتم تجاوزها، أي عدم تجاوز نسبة معينة من العجز والمديونية. وبالتالي ستؤدي تلقائيا إلى التحكم في النفقات العمومية وضبط العجز الميزانياتي.

وفي نطاق آخر يعمل القانون التنظيمي للمالية على توفير الفائض الميزانياتي من خلال تكريس مبدأ "الصرف بشكل أفضل"، مما يمنح به مسؤولي البرامج والمدبرين العمليتين نطاقا وهامشا واسعا للصرف والتدبير الخاضع لمنطق الحكامة والنتائج، وتخصيص هذا الفائض لبرامج عمومية أخرى وبالتالي سيتمنح مجالا إضافيا للتدبير الأمثل للاعتمادات الميزانياتية.

إن وضعية العجز الميزانياتي لا تعتبر أمرا مفروضا على أي دولة، بل إن الدول هي التي تقبل بها بسبب تزايد حاجياتها وارتفاع حجم تدخلاتها، كما أن العجز السنوي دفع الدولة المغربية للاستدانة من أجل الاستمرار¹، وبالتالي اعتبرت معه هذه الاستدانة بمثابة مورد عمومي، ولذلك فإن تخفيض المديونية لم يكن ضرورة أساسية في النظام المالي المغربي.

ولتبرير توجهنا هذا المعتمد في هذه الدراسة يمكن استحضار قولة سركوزي الرئيس الفرنسي السابق التي اعتبر فيها أن المديونية ما هي إلا نتاج مباشر لارتفاع النفقات العمومية (ارتفاع أعداد الموظفين، ارتفاع نفقات الخاصة بالمجالات الإدارية والاجتماعية...)، وبالتالي فإن تجاوز المخاطر الناتجة عن المديونية يستلزم مراجعة جذرية لهذه المستويات، وهو نفس التوجه الذي سار عليه القانون التنظيمي للمالية عبر تنصيبه على التقييم، المؤشرات والمسؤولية...

وفي نفس السياق، فإن العمل السياسي هو الذي يفسر الاختيارات في مجال المالية العمومية، فاللجوء إلى الاستدانة ظل في التجربة المغربية هو الخيار الأسهل، بل والأكثر من ذلك فإن هذه الأخيرة ساهمت في عدة محطات إلى تأجيل إصلاح طرق التدبير العمومي، كما أن تزايد أعداد موظفي الدولة في مناخ يتميز بتقليص المهام والتقدم الحاصل في استعمال التقنيات والتنظيم والتدبير ساهم بدوره في هذا الارتفاع².

كما استعملت المديونية كذلك للقيام بنفقات غير ضرورية وغير فعالة بالنظر إلى الأهداف والاختيارات المعلنة، وهو ما أدى إلى ارتفاع نفقات الدولة وعجز نظامها الاجتماعي الشيء الذي عجل بالبحث عن حل للخروج من هذه الأزمة عبر إرساء إطار معقلن للتدبير والتنظيم الجيد. وكنيجة لذلك نص القانون التنظيمي للمالية على ضرورة احترام التوازن بين المداخيل والنفقات خارج تحملات الدين، كتتزييل تنظيمي لمقتضيات الوثيقة الدستورية التي تنص على أن اللجوء إلى الاقتراض لا يمكن أن يتم إلا في حدود الاعتمادات المخصصة للاستثمار، إضافة إلى ضرورة إرساء نظام للتوازن الاجتماعي باعتباره جوهر الدورة الاقتصادية،

¹ Michel Pébereau, Rompre avec la facilité de la dette publique, Paris, la documentation française.2006.

² - المنتصر السويني: الدستور المالي والنموذج التدبري الجديد بالمغرب - ص 129.

والعمل كذلك على تعزيز التعاقد مع الجماعات لتراوية بهدف تقاسم الاختصاصات وتشارك أعباء قصد تخفيف الضغط على الميزانية العامة للدولة¹.

¹ -Didier Migaud, Quatre principes de bonne gestion pour une maitrise durable des finances publiques, le monde 27/10/2010.